

Stellungnahme der Handelskammer Hamburg zum Änderungsentwurf der TA Luft vom 16. Juli 2018

Stand: 17. Oktober 2018

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat im Juli 2018 einen neuen Entwurf der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) vorgelegt. Die TA Luft setzt als Verwaltungsvorschrift 50.000 genehmigungsbedürftigen Anlagen in Deutschland Vorgaben für die immissionsschutzrechtliche Beurteilung ihrer Emissionen in die Luft. Sie bindet zudem Gerichte bei der Beurteilung von Anlagen, auch solcher, die immissionsschutzrechtlich nicht als genehmigungsbedürftig eingestuft werden. Damit bestimmt die Verwaltungsvorschrift die Rahmenbedingungen für Luftemissionen der Anlagen tausender Unternehmen in Deutschland - insbesondere im verarbeitenden Gewerbe und im Bereich der Ver- und Entsorgungswirtschaft.

Da die in der Vorschrift niedergelegten Vorgaben an die Luftreinhaltung die Kosten von Genehmigung, Herstellung und Dienstleistung bedingen, beeinflussen ihre Anforderungen die Wettbewerbsfähigkeit vieler Unternehmen in Hamburg. Dabei verfügen viele Hamburger Unternehmen bereits über sehr hohe Umweltstandards, gehören zu den rund 1.300 Mitgliedern der Umweltpartnerschaft Hamburg oder der Luftgütepartnerschaft und haben Umweltmanagementsysteme implementiert. Sie engagieren sich damit über gesetzliche Vorgaben hinaus und nutzen hohe Umweltstandards auch als Wettbewerbsvorteil. Dies ist insbesondere in einem Stadtstaat mit einem dichten Nebeneinander verschiedener Nutzungen und insbesondere mit zunehmender Wohnbebauung wichtig, gleichzeitig aber auch deutlich anspruchsvoller als in Flächenländern.

Damit diesen Betrieben keine Nachteile gegenüber europäischen Wettbewerbern entstehen bzw. der Standort Hamburg gegenüber anderen Standorten bei konzerninternen Investitionsentscheidungen nicht benachteiligt wird, sollten sich die Anpassungen der TA Luft und ihre generelle Auslegung an bestehenden europäischen Vorgaben und Standards orientieren. Dies gilt auch für die Ausübung von Ermessensspielräumen durch die Behörden in Hamburg, da diese sich von Bundesland zu Bundesland unterscheidet. Dabei gilt: Die Ausübung von Ermessensspielräumen muss sich an sachlichen und regionalen Spezifika orientieren, und darf nicht durch subjektive oder politische Zielsetzungen begründet sein.

Die Handelskammer Hamburg unterstützt deshalb grundsätzlich das Vorhaben, die Grundlage der TA Luft dem technischen Fortschritt entsprechend zu aktualisieren und den geänderten europäischen Richtlinien und Schlussfolgerungen anzupassen. Alle darüberhinausgehenden Anforderungen müssen jedoch im Einzelfall mit dem daraus entstehenden Aufwand für die betroffenen Unternehmen abgewogen werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Vereinbarungen des Koalitionsvertrags zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und Bürokratieabbau. Das BMU selbst bilanziert den einmaligen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in der Begründung des Entwurfs mit 491 Mio. Euro. Nicht nachvollziehbar ist es in diesem Zusammenhang, wie es angesichts der vielen neuen geplanten Vorgaben und Erhebungen zu einer Verringerung des jährlichen Erfüllungsaufwands um 7,1 Mio. Euro kommen soll.

Bereits 2016 wurde ein Referentenentwurf für die Änderung der TA Luft zur Konsultation vorgelegt. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag e.V. (DIHK) hatte in diesem Rahmen eine Stellungnahme abgegeben und insbesondere auf die hohe zusätzliche Kostenbelastung für die Nachrüstung bestehender Anlagen sowie häufigere und umfangreichere Genehmigungsverfahren verwiesen. Die meisten inhaltlichen Kritikpunkte werden mit dem aktuellen Entwurf der TA Luft jedoch nicht ausgeräumt.

In Ergänzung zu der Stellungnahme des DIHK und unter besonderer Berücksichtigung der oben erläuterten Herausforderungen als Stadtstaat bittet unsere Handelskammer vordringlich um Änderung bzw. Berücksichtigung folgender Punkte:

1. Verzicht auf die Einführung des Begriffs „Gesamtzusatzbelastung“ und die damit verbundenen Einschränkungen der bestehenden Bagatell- und Irrelevanz-Regelungen (Nr. 2.2 u.a.)

Bei Änderungs- oder Erweiterungsvorhaben soll für das Genehmigungsverfahren nicht mehr die zusätzliche Belastung dieses Vorhabens („Zusatzbelastung“) ermittelt und herangezogen werden, sondern die dann von der gesamten Anlage hervorgerufene Immissionsbelastung („Gesamtzusatzbelastung“).

Damit wären jedoch ein hoher zusätzlicher Bürokratie-Aufwand und erschwerte Genehmigung von Erweiterungen und Änderungen sowie Rechtsunsicherheiten und erhebliche Gutachteraktivitäten verbunden. Darüber hinaus würde diese Regelung bereits ansässige Unternehmen benachteiligen. Die vergleichsweise einfachere Genehmigung von neuen Anlagen gegenüber der Änderung und Erweiterung von bestehenden Anlagen – selbst wenn diese der Verbesserung der Anlagentechnik dienen – könnte damit im Zweifelsfall zu einem höheren Flächenverbrauch führen.

Dies ist besonders für einen Stadtstaat wie Hamburg mit einem begrenzten Flächenangebot, zunehmender Wohnbebauung sowie einem hohen Anteil von Grünflächen und Naturschutzgebieten von großer Bedeutung. Zudem wäre es für die betroffenen Betriebe zukünftig in vielen Fällen nicht mehr absehbar, ob überhaupt noch eine Änderungsgenehmigung erteilt werden kann.

Die Einführung der „Gesamtzusatzbelastung“ als Bewertungsgrundlage ist zudem in keinem anderen Mitgliedstaat der EU vorgesehen und gemäß Industrie-Emissions-Richtlinie (IED) nicht gefordert. Ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus 2013 bekräftigt diese Position.

- Daher sollte auch in Zukunft nicht die „Gesamtzusatzbelastung“, sondern weiterhin die „Zusatzbelastung“ für die Genehmigung von Änderungs- oder Erweiterungsvorhaben herangezogen werden. Die damit verbundenen Einschränkungen der in der geltenden TA Luft bestehenden Bagatell- und Irrelevanz-Regelungen sollten dementsprechend ebenfalls nicht umgesetzt werden.

2. Verzicht auf die Aufnahme von „störfallrelevanten Änderungen“ in den Anwendungsbereich der TA Luft (Nr. 3.4 sowie 3.5)

Nach der geltenden TA Luft ist bei Änderung einer genehmigungsbedürftigen Anlage, die geeignet ist, durch „Luftverunreinigungen“ schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen, die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen nach der TA Luft vorzunehmen. Durch die geplante Änderung wäre zukünftig auch bei jeder rein „störfallrelevanten“ Änderung der Anwendungsbereich der TA Luft eröffnet, auch wenn die störfallrelevante Änderung nicht geeignet ist, schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen hervorzurufen.

Es ist weder ein sachlicher Grund für diese geplante Änderung ersichtlich, noch besteht Umsetzungsbedarf aufgrund europäischen Rechts. Hinzu kommt, dass in der letzten Legislaturperiode die Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie durch Änderungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes in deutsches Recht abgeschlossen wurde. Es besteht daher keine Notwendigkeit, über die bereits erfolgte Umsetzung der störfallrechtlichen EU-Vorgaben hinaus weitere Prüfpflichten in der TA Luft zu verankern.

Da insbesondere Störfallbetriebe in Großstädten wie Hamburg durch diverse Auflagen und Informationspflichten gegenüber der Bevölkerung bereits erheblichen Anforderungen Genüge leisten müssen, sollte vermieden werden, sie mit zusätzlichen, unnötigen Messungen, Erhebungen und Risiken behördlichen Ermessens zu belasten.

- Daher sollte auf die Aufnahme der „störfallrelevanten Änderung“ in den Anforderungsbereich der TA Luft verzichtet werden.

3. Aufrechterhaltung der Genehmigungsfähigkeit von „Verbesserungsänderungen“ (Nr. 3.5.4)

In der TA Luft 2002 ist sichergestellt, dass Anlagenänderungen, die den technischen Fortschritt durch energieeffiziente und moderne Anlagentechniken umsetzen und damit ausschließlich oder weit überwiegend der Verminderung der Immissionen dienen, genehmigungsfähig sind, auch wenn nach ihrer Durchführung nicht alle Immissionswerte eingehalten werden.

Vor dem Hintergrund der begrenzten Flächenverfügbarkeit und zunehmender Nutzungskonkurrenzen in einem Stadtstaat, ist diese Regelung für Hamburger Betriebe von großer Bedeutung, denn sie ermöglicht Effizienzsteigerungen innerhalb bestehender Anlagen und reduziert damit die Notwendigkeit der Errichtung neuer Anlagen.

- Die vorgesehene Streichung der Genehmigungsfähigkeit von „Verbesserungsänderungen“ sollte daher zurückgenommen werden.

4. Vereinfachung bei der Prüfung der Betriebsorganisation (Nr. 3.6)

Vor Genehmigungen neuer bzw. bei wesentlichen Änderungen bestehender Anlagen soll zukünftig geprüft werden, ob die Betriebsorganisation des Unternehmens geeignet ist, seinen Betreiberpflichten zu genügen. Dazu soll der Anlagenbetreiber der Behörde verschiedenste umweltrelevante Aspekte seiner Betriebsorganisation hinsichtlich Verantwortlichkeiten im Betrieb, Abläufen von Instandhaltung, Eigenüberwachung und Dokumentation sowie Störfallmanagement offenlegen.

Unternehmen mit Umweltmanagementsystem (UMS) sollen von der Pflicht ausgenommen werden. Dabei sollen die UMS EMAS und ISO 14001 generell anerkannt werden, weitere UMS können durch die zuständige Behörde anerkannt werden, jedoch nur sofern diese Systeme verbindlich eine Überprüfung durch eine unabhängige Stelle vorsehen.

Nach diesen Planungen müssten betriebsinterne Abläufe im Rahmen von öffentlichen Genehmigungsverfahren offengelegt werden, wofür es keine Vorgaben der EU gibt. Für Unternehmen, die nicht nach EMAS oder ISO 14001 zertifiziert sind, käme es zu hohem zusätzlichem Bürokratie-Aufwand.

Gerade für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ist die Einführung eines UMS nach EMAS oder ISO 14001 wegen des hohen Umsetzungs- und Kostenaufwands nur schwer leistbar. Viele KMU haben jedoch ein UMS implementiert, das speziell auf kleinere Betriebe zugeschnitten ist, z.B. Ökoprofit. Die Auditierung der Implementierung von ÖKOPROFIT erfolgt bundesweit durch die zuständigen Fachbehörden gemeinsam mit den regionalen IHKs und Handwerkskammern.

- Die Anerkennung von zusätzlichen UMS wie ÖKOPROFIT sollte nicht in das Ermessen der jeweils zuständigen Behörde gestellt werden, sondern generell erfolgen.

5. Keine Aufnahme der Geruchsmissionsrichtlinie (GIRL) (Nr. 4.3.2 sowie Anhang 7)

Die Geruchsmissionsrichtlinie (GIRL) regelt seit 2004 den Umgang mit Geruchsmissionen. Da deren Ermittlung jedoch in hohem Maße auf subjektiven Bewertungen beruht, sind die Bestimmungen der GIRL Orientierungswerte und werden bundesweit nicht einheitlich angewendet. Aus diesem Grund plant das BMU, die GIRL in der TA Luft als Anhang 7 zu implementieren.

Die bundesweit uneinheitliche Anwendung resultiert jedoch in erster Linie aus der subjektiven Bewertungsmethode und es gibt zahlreiche ungeklärte Fragen und Auslegungsprobleme. Eine Aufnahme in die TA Luft würde die Orientierungswerte der GIRL zudem zu verbindlichen Regelungen machen und den Ermessensspielraum der Behörden einschränken. Außerdem gibt es in der TA Luft bereits verbindliche Regelungen zu Geruchsemissionen. Die Aufnahme zusätzlicher Immissionsregelungen würde daher zu großen Unsicherheiten der betroffenen Betriebe sowie erhöhtem Zeit- und Finanzierungsaufwand führen.

Für einen Stadtstaat wie Hamburg mit zunehmender Nähe von Wohnbebauung und Industriebetrieben bzw. einer zunehmenden Nähe von Gewerbegebieten, Mischgebieten und Wohngebieten ist diese Problematik besonders relevant, wie z.B. aktuelle Entwicklungen im Hamburger Stadtteil Wilhelmsburg zeigen.

- Es sollten die bisherigen Regelungen der TA Luft zu Geruchsemissionen gelten. Die Geruchsimmissionsrichtlinie GIRL sollte nicht in die TA Luft integriert werden.

Folgende weitere geplante Änderungen bzw. Verschärfungen der TA Luft sollten aus Sicht der Handelskammer Hamburg rückgängig gemacht bzw. geändert werden:

6. Rücknahme der vorgesehenen Änderungen für Genehmigungen bei Überschreiten des Immissionswertes (Nr. 4.3.1.2)

In der TA Luft 2002 ist festgelegt, dass die Genehmigung nicht versagt werden darf, wenn die ermittelte Gesamtbelastung für Staubniederschlag an einem Beurteilungspunkt den Immissionswert überschreitet, durch Maßnahmen im Rahmen eines Luftreinhalteplanes die Einhaltung des Immissionswertes nach einer Übergangsfrist aber „zu erwarten ist“. Diese Formulierung soll nun geändert werden in „gesichert erscheint“.

Diese geplante Änderung würde zu einer verschärften Genehmigungspraxis und erhöhtem Aufwand für die betroffenen Unternehmen führen. Es gibt dafür keine europarechtliche Vorgabe und auch in der Gesetzes-Begründung findet sich dazu keine Aussage.

- Die bisherige Formulierung von Nr. 4.3.1.2 sollte daher beibehalten werden.

7. Anwendung der bisherigen Grenzwerte für „Bagatellmassenströme“ (Nr. 4.6.1)

Nach der bisherigen Regelung ist die Bestimmung von Immissionskenngrößen bzw. „Ausbreitungsrechnungen“ für den jeweils emittierten Schadstoff nicht erforderlich, wenn für den jeweiligen „Massenstrom“ bestimmte Bagatellgrenzen nicht überschritten werden („Bagatellmassenstrom“). Nun sollen die Bagatellgrenzen für viele „Massenströme“ erheblich abgesenkt werden und auch dabei wird auf die „Gesamtzusatzbelastung“ abgestellt.

Die Bagatellmassenstromregelung ist für die Praxis auch in Hamburger Betrieben sehr relevant und führt zu Verfahrensvereinfachungen und -verkürzungen im Genehmigungsverfahren, vor allem bei kleinen und mittelgroßen Anlagen. In der nun vorgesehenen Ausgestaltung – die jeder europarechtlichen Grundlage entbehrt – würde die „Bagatellmassenstromregelung“ in der Praxis kaum mehr Anwendung finden können.

- Es sollten die bisherigen „Bagatellmassenströme“ bzw. Grenzwerte beibehalten werden.

8. Die neuen Regelungen zu Energie und Einsatzstoffen sind redundant und sollten gestrichen werden (Nr. 5.2.11)

In dem aktuellen Novellierungsentwurf werden zahlreiche Maßnahmen zur Einsparung von Energie und von Einsatzstoffen aufgenommen. Diese sollen bei der Genehmigung von Anlagen geprüft werden.

Energieeffizienzmaßnahmen passen regelungssystematisch nicht in die TA Luft. Zudem sind in zahlreichen anderen Gesetzen und Verordnungen bereits Vorgaben zur Energieeffizienz enthalten (z. B. Energiedienstleistungsgesetz, Energieeffizienzverordnung, Vorgaben zu Energiemanagementsystemen). Es ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen darüber hinaus in der TA Luft Regelungen hierzu geschaffen werden sollen.

- Auf die neue Nr. 5.2.11, in der Vorgaben zu Energie und Einsatzstoffen gemacht werden, sollte verzichtet werden.

9. Anpassung der vorgesehenen Verschärfungen von Messvorgaben (Nr. 5.3.2.1 u.a.)

Im Entwurf zur Änderung der TA Luft werden die Messvorschriften erheblich verschärft. Für viele Anlagen sollen z.B. zukünftig nicht mehr alle drei Jahre, sondern jährlich Messungen der Emissionen durchgeführt werden.

Jährliche Messungen werden zwar durch die BVT-Merkblätter prinzipiell vorgegeben. Jedoch sind hierbei besonderen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Die generelle Vorgabe von jährlichen Messungen erhöht den Kostenaufwand erheblich und ist daher nicht verhältnismäßig. Zudem steht der Vorgabe kein wesentlicher Erkenntnisgewinn gegenüber. Zum Beispiel kann bei der Staubmessung von Abgasreinigungsanlagen in der Regel der Nachweis anderer Emissionsbegrenzungen (z.B. Metalle und Metallverbindungen) erfolgen.

- Grundsätzlich sollte wie bisher am dreijährigen Messzyklus festgehalten werden. Die jährliche Messverpflichtung sollte nur in begründeten Fällen, wie z.B. bei wiederholt festgestellten Messwerten im Bereich der geltenden Emissionsbegrenzung, gefordert werden können.

Die Handelskammer ist seit 1665 die Selbstverwaltung der gewerblichen Hamburger Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen von etwa 160.000 Unternehmen gegenüber Politik und Verwaltung, ist kundenorientierter Dienstleister für unsere Mitgliedsfirmen und unabhängiger Anwalt von Markt, Wettbewerb und Fair Play. Wir beraten Unternehmen, wir bündeln Interessen und wir bilden Menschen. Über 700 Unternehmerinnen und Unternehmer aus Industrie, Handel und Dienstleistungen engagieren sich ehrenamtlich bei uns als gewählte Vertreter ihrer Branchen in über 30 Gremien. Sie tragen entscheidend zur Meinungsbildung der Handelskammer bei. Außerdem nehmen 4.000 ehrenamtliche Unternehmensvertreter die Prüfungen in der dualen Berufsausbildung ab, die uns der Staat per Gesetz als hoheitliche Aufgabe übertragen hat. Unser Leitsatz heißt: „Wir handeln für Hamburg.“