



Info-Service 5/2021

Bundesrat beschließt Neufassung der TA Luft

Die TA Luft (Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz – Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft) ist das zentrale Regelwerk zur Verringerung von Emissionen und Immissionen von Luftschadstoffen aus immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen. Sie konkretisiert die im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und seinen Verordnungen (BImSchV) allgemein festgelegten Schutz- und Vorsorgeanforderungen zur Luftreinhaltung und steuert die Ermessensausübung durch die zuständigen Genehmigungs- und Überwachungsbehörden. Indem die TA Luft bundeseinheitliche, verbindliche Regeln für die Genehmigung, die Änderung und den Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen vorgibt und den diesbezüglichen Stand der Technik darstellt, gewährleistet sie eine Gleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte und sorgt für Planungs- und Rechtssicherheit. Als sogenannte „normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift“ entfaltet die TA Luft nur für Genehmigungs- und Überwachungsbehörden unmittelbare Bindungswirkung. Anlagenbetreiber werden durch die TA Luft zwar nicht unmittelbar verpflichtet. Indem die TA Luft die Genehmigungsanforderungen konkretisiert und die Grundlage für behördliche Nebenbestimmungen und nachträgliche Anordnungen bildet, kommt ihr für Anlagenbetreiber sowie deren Planer, Gutachter und Sachverständige ungeachtet dessen herausragende Bedeutung zu.

Zuletzt wurde die TA Luft im Jahr 2002 novelliert. Die Fortentwicklung insbesondere der europarechtlichen Rahmenbedingungen und des Standes der Technik erforderte ihre Anpassung. In dem seit 2016 andauernden Novellierungsverfahren gab es nicht unerheblichen Widerstand gegen die mit der Neuregelung einhergehenden Verschärfungen. Am 28. Mai 2021 hat der Bundesrat nunmehr der vom Bundeskabinett am 16. Dezember 2020 beschlossenen Neufassung der TA Luft zugestimmt, allerdings nur unter der Bedingung zahlreicher Änderungen am Rechtstext. Setzt die Bundesregierung die Änderungen vollständig um, kann sie die neue TA Luft in Kraft setzen. Die Bundesregierung entscheidet, ob und wann dies geschieht. Dennoch empfehlen wir Anlagenbetreibern, sich bereits jetzt mit den in der neuen TA Luft vorgesehenen Regelungen auseinanderzusetzen.

Im Folgenden stellen wir die wichtigsten Neuregelungen und Änderungen vor, die sich aus der vom Bundeskabinett und vom Bundesrat beschlossenen Entwurfsfassung der neuen TA Luft¹ ergeben.

¹ In der Fassung der Drucksachen BR-Drs. 767/20 vom 17. Dezember 2020 und BR-Drs. 314/21 vom 28. Mai 2021.

I. Wesentliche Neuregelungen und Änderungen

1. Gesamtzusatzbelastung

Im Zusammenhang mit der Bestimmung von Immissionskenngrößen soll der neue Begriff der **Gesamtzusatzbelastung** eingeführt werden. Die Gesamtzusatzbelastung wird definiert als der „Immissionsbeitrag, der durch die **gesamte Anlage** hervorgerufen wird“ (Nr. 2.2 Abs. 2 TA Luft-Entwurf) In Abgrenzung hierzu wird die Zusatzbelastung klarstellend als „Immissionsbeitrag **des Vorhabens**“ definiert. Die Definition der Vorbelastung („vorhandene Belastung durch einen Schadstoff“) und der Gesamtbelastung („Vorbelastung und Zusatzbelastung“) soll im Vergleich zur TA Luft 2002 gleichbleiben.

Hintergrund der geplanten Einführung der Gesamtzusatzbelastung und der Präzisierung der Definition der Zusatzbelastung ist ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Oktober 2013 (Az. 7 C 36.11, Rn. 40 ff.), wonach es für die Bestimmung irrelevanter Zusatzbelastungen im Rahmen von Änderungsgenehmigungsverfahren (§ 16 BImSchG) nach Nr. 3.1 i.V.m. Nr. 4.1 Abs. 4 S. 1c) und Nr. 4.2.2 S. 1a) TA Luft 2002 grundsätzlich nur auf den Immissionsbeitrag des Änderungsvorhabens ankommt. Das Bundesverwaltungsgericht hatte Zweifel daran geäußert, ob die nach der TA Luft 2002 geforderte isolierte Beurteilung des Immissionsbeitrags des Änderungsvorhabens am Maßstab der Irrelevanzklausel dem Schutzanspruch des § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG auch dann genügt, wenn sich der durch die Änderung hinzukommende Immissionsbeitrag mit den Immissionsbeiträgen der Bestandsanlage überschneidet. Nach der nun in Nr. 4.1 Abs. 4 S. 1c) TA Luft-Entwurf vorgesehenen Neuregelung soll es für das **Entfallen der Pflicht zur Bestimmung der Immissionskenngrößen** aufgrund von Irrelevanz künftig auf die **Gesamtzusatzbelastung** ankommen.

Tritt die neue TA Luft wie vorgesehen in Kraft, werden bei Änderungsvorhaben im Rahmen der Vorprüfung folglich nicht mehr nur die von den änderungsbetroffenen Anlagenteilen oder Verfahrensschritten ausgehenden Immissionsbeiträge zu ermitteln und zu berücksichtigen sein, sondern auch die von den nicht änderungsbetroffenen Bestandsanlagenteilen ausgehenden Immissionsbeiträge. Durch die geplante Neuregelung werden die Anforderungen an die Irrelevanz und die Einhaltung der für die Bestimmung der Immissionskenngrößen maßgeblichen Irrelevanzschwellen verschärft. Der Prognoseaufwand bei Vorprüfungen für Änderungsvorhaben wird sich aufgrund der Neuregelungen im Regelfall deutlich erhöhen. Für Neugenehmigungsverfahren ergeben sich aus der geplanten Einführung der Gesamtzusatzbelastung dagegen keine praktischen Auswirkungen, da die Gesamtzusatzbelastung hier der Zusatzbelastung entspricht.

Bei der Beurteilung der **Genehmigungsfähigkeit** von (Änderungs-) Vorhaben wird nach den neugefassten Nrn. 4.2, 4.3, 4.4 und 4.5 TA Luft-Entwurf wie bisher auch künftig auf die **Gesamtbelastung** abzustellen sein. Überschreitet die Gesamtbelastung die Immissionskennwerte, soll es für die Frage der Genehmigungsfähigkeit aufgrund von Irrelevanz wie bisher auf die **Zusatzbelastung** und nicht auf die Gesamtzusatzbelastung ankommen. Dies wurde vor dem Hintergrund anderslautender Vorentwürfe in der Begründung zur der vom Bundeskabinett am 16. Dezember 2020 beschlossenen Entwurfsfassung ausdrücklich klargestellt.

2. **Anpassung der Immissionswerte und Emissionsbegrenzungen, Absenkung der Bagatellmassenströme**

Zur Anpassung an die sich aus der Luftqualitätsrichtlinie (Richtlinie EG 2008/50/EG), der NEC-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2016/2284, der CLP-Verordnung (Verordnung (EG) 1272/2008) sowie aus BVT-Schlussfolgerungen und -Merkblättern ergebenden europarechtlichen Vorgaben sollen die Anforderungen an die Immissions- und Emissionsbegrenzung verschärft werden.

In Konkretisierung der Schutzpflicht (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG) sind für Benzo(a)pyren sowie bestimmte Dioxine, Furane und polychlorierte Biphenyle in Nr. 4.5.1 Tabelle 6 und Anhang 4 TA Luft-Entwurf erstmals Immissionswerte sowie in Nr. 4.6.1.1, Tabelle 7 TA Luft-Entwurf ein deutlich niedrigerer bzw. neuer Bagatellmassenstrom vorgesehen. Für Benzo(a)pyren soll in Nr. 4.8 Tabelle 8 TA Luft-Entwurf zudem ein Depositionswert für die Sonderfallprüfung festgelegt werden. Im Übrigen sollen die in Nr. 4.6.1.1, Tabelle 7 TA Luft-Entwurf festgelegten Bagatellmassenströme für die dort genannten Schadstoffe mit Ausnahme von Benzol, Blei und Thallium verschärft werden. Für SO₂ und NO₂ ist vorgesehen, den Bagatellmassenstrom von 20 kg/h auf 15 kg/h herabzusetzen. Zu beachten ist, dass im Falle der Betroffenheit von FFH-Gebieten auch bei Unterschreiten der Bagatellmassenströme für SO₂ und NO₂ eine zusätzliche Beurteilung nach Anhang 8 TA Luft-Entwurf vorzunehmen sein kann (siehe hierzu näher nachfolgend unter Ziffer 3).

In Konkretisierung der Vorsorgepflicht gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG sieht Nr. 5.2.2 TA Luft-Entwurf eine deutliche Absenkung der Massenströme und Massenkonzentrationen für staubförmige anorganische Stoffe der Klasse I (Quecksilber und Thallium) vor. In Nr. 5.2.7 TA Luft-Entwurf sollen die bisherigen Regelungen zu karzinogenen, erbgutverändernden und reproduktionstoxischen Stoffen angepasst bzw. neue Emissionswerte aufgenommen werden.

Hinsichtlich der bereits im Jahr 2019 in der 44. BImSchV umgesetzten Richtlinie zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen (Richtlinie (EU) 2015/2193) sollen die bestehenden Regelungen auf dem Niveau der TA Luft 2002 erhalten bleiben. Ergänzt werden sollen lediglich die Regelungen zu Formaldehyd. Die neuen Anforderungen werden jedoch nur auf nicht der 44. BImSchV unterfallende Anlagen anwendbar sein.

3. Stickstoff- und Säureinträge in FFH-Gebiete

Auf der Grundlage von § 54 Abs. 11 BNatSchG sollen in der TA Luft erstmals naturschutzrechtliche Genehmigungsanforderungen in Bezug auf eutrophierende und versauernde Stoffeinträge in Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung im Sinne der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG) konkretisiert werden. Stickstoff- und Schwefeleinträge aus der Luft können sich nachteilig auf Biotope auswirken. Daher sind stickstoff- und/oder schwefelemittierende Vorhaben in der Nähe von FFH-Gebieten regelmäßig einer FFH-Verträglichkeitsprüfung gemäß § 34 Abs. 1 BNatSchG zu unterziehen. Die für Schwefeldioxid und Stickstoffoxide festgelegten Immissionswerte und irrelevanten Zusatzbelastungen sind zur Beurteilung des Vorliegens einer erheblichen Beeinträchtigung im Rahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung ungeeignet, da sie dem habitatschutzrechtlichen Maßstab nicht genügen. Das BVerwG erkennt im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung zur Bewältigung der Eutrophierungs- und Versauerungsproblematik den fachlichen Bewertungsansatz der „Critical Loads“ an. Die Critical Loads geben für empfindliche Lebensraumtypen die ökologischen Belastungsgrenzen an und bilden damit den Maßstab, an dem die von einem Vorhaben ausgehenden Stickstoff- und Schwefeleinträge zu messen sind. Insoweit besteht die Problematik, dass die Critical Loads insbesondere für Stickstoff vielerorts bereits durch die Vorbelastung überschritten werden. Fachwelt und Rechtsprechung haben daher sogenannte Abschneidekriterien zur Bestimmung des Einwirkungsbereichs von Anlagen und Bagatellschwellen entwickelt. Da die Abschneidekriterien in jüngerer Vergangenheit insbesondere im Zusammenhang mit Kumulationskonstellationen mehrfach Gegenstand abweichender Gerichtsentscheidungen waren, ist die FFH-Verträglichkeitsprüfung in Bezug auf eutrophierende und versauernde Stoffeinträge für Verwaltungsbehörden, Vorhabenträger und Umweltgutachter nach wie vor mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet. Die zum Zwecke der Vollzugsvereinfachung und -vereinheitlichung nunmehr in Nr. 4.8 und Anhang 8 TA Luft-Entwurf vorgesehenen habitatschutzrechtlichen Vorgaben sollen die Prüfung der „hinreichenden Anhaltspunkte“ konturieren, die der eigentlichen Sonderfallprüfung vorausgeht.

- a) Nach Nr. 4.8 TA Luft-Entwurf soll die immissionsschutzrechtliche Genehmigung nicht versagt werden, wenn die Prüfung gemäß § 34 BNatSchG ergibt, dass das Vorhaben selbst oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten zu keinen erheblichen Beeinträchtigungen eines FFH-Gebiets führen kann. Ob eine FFH-Verträglichkeitsprüfung gemäß § 34 Abs. 1 BNatSchG durchzuführen ist, soll der neue Anhang 8 TA Luft-Entwurf regeln. Ist eine erhebliche Beeinträchtigung eines FFH-Gebiets nicht offensichtlich ausgeschlossen, soll nach Anhang 8 TA Luft-Entwurf für Stickstoff- und Schwefeldepositionen der Jahresmittelwert der **Zusatzbelastung** nach Nr. 4.6.4 TA Luft-Entwurf gebildet werden. Die Bestimmung der Immissionskenngrößen soll im Regelfall auch bei Einhaltung der Bagatellmassenströme erfolgen. Als Einwirkbereich definiert der Anhang 8 TA Luft-Entwurf jene um den Emissionsschwerpunkt gelegene Fläche, in der die Zusatzbelastung mehr als 0,3 kg Stickstoff bzw. 0,04 keq Säureäquivalente pro Hektar und Jahr beträgt. Hinter dem Wert von 0,3 kg Stickstoff pro Hektar und Jahr verbirgt sich das vom BVerwG für eutrophierende Stickstoffeinträge ausdrücklich anerkannte Abschneidekriterium (Urteil vom 15. Mai 2019, Az. 7 C 27.17, Rn. 34 ff.). Welche Abschneidekriterien für versauernde Stickstoff- und Schwefeleinträge maßgeblich sind, hat das BVerwG bislang offengelassen.
- b) Liegen FFH-Gebiete innerhalb des Einwirkbereichs, so ist für diese Gebiete eine FFH-Verträglichkeitsprüfung gemäß § 34 BNatSchG durchzuführen. Die in früheren Entwurfsfassungen des Anhangs 8 vorgesehenen Regelungen zur Prüfung der erheblichen Beeinträchtigung anhand der Depositionswerte (Critical Loads), zur Überschreitung der Depositionswerte durch die Gesamtbelastung und zur Kumulation wurden in dem am 28. Mai 2021 vom Bundesrat beschlossenen Entwurf nicht übernommen.
- c) Nach dem Wortlaut und der Begründung des Anhangs 8 i.V.m. der Definition des Begriffs „Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung“ in Nr. 1 und Nr. 2.8 TA Luft-Entwurf soll dieser lediglich auf FFH-Gebiete und nicht auch auf Vogelschutzgebiete i.S.d. Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 2009/147/EG) Anwendung finden. Auch der in der Begründung zu Nr. 4.8 TA Luft-Entwurf in Bezug genommene „Stickstoffleitfaden BImSchG-Anlagen“ der LAI vom 19. Februar 2019 deckt Stickstoffeinträge in Vogelschutzgebiete ausdrücklich nicht ab. Indes können Stickstoff- und Schwefeleinträge auch im Hinblick auf Vogelschutzgebiete zu erheblichen Beeinträchtigungen führen, wenn empfindliche Habitate betroffen sind. Ob vor dem Hintergrund von Art. 7 der FFH-Richtlinie eine Anwendung der Regelungen des Anhangs 8 TA Luft-Entwurf auch auf Vogelschutzgebiete in Betracht kommt, bleibt abzuwarten.

4. Stickstoffdepositionen auf Böden

Stickstoffdepositionen auf Böden können durch Eutrophierung und Versauerung empfindliche Pflanzen und Ökosysteme schädigen. Anhang 9 TA Luft-Entwurf konkretisiert, unter welchen Voraussetzungen in diesem Zusammenhang eine Sonderfallprüfung gemäß Nr. 4.8 TA Luft-Entwurf durchzuführen ist. Zunächst zu prüfen, ob sich empfindliche Pflanzen und Ökosysteme im Beurteilungsgebiet befinden. Als Beurteilungsgebiet definiert Anhang 9 TA Luft-Entwurf (analog zu Nr. 4.6.2.5 TA Luft-Entwurf) jene Fläche, die sich vollständig innerhalb eines um den Emissionsschwerpunkt gebildeten Kreises befindet, dessen Radius dem 50-fachen der tatsächlichen Schornsteinhöhe entspricht und in dem die **Gesamtzusatzbelastung** der Anlage im Aufpunkt mehr als 5 kg Stickstoff pro Hektar und Jahr beträgt. Bei einer Austrittshöhe der Emissionen von weniger als 20 m über Flur soll der Radius des Beurteilungsgebiets mindestens einen Kilometer betragen. Überschreitet die **Gesamtbelastung** an mindestens einem Beurteilungspunkt die Immissionswerte, so ist grundsätzlich eine Einzelfallprüfung vorzunehmen. Beträgt die Immissionskenngroße der **Gesamtzusatzbelastung** allerdings an einem Beurteilungspunkt weniger als 30 % des Immissionswerts, so ist sie in der Regel irrelevant, sodass eine Einzelfallprüfung unterbleiben kann.

5. Emissionsmessungen

An der grundsätzlichen Überwachungsfrist gemäß Nr. 5.3.2.1 TA Luft 2002 sind keine Änderungen vorgesehen. Zur Umsetzung der Vorgaben der BVT-Schlussfolgerungen ist allerdings in Nr. 5.4 TA Luft-Entwurf geregelt, dass für bestimmte Anlagenarten wiederkehrende Messungen bestimmter Stoffe häufiger als alle drei Jahre durchzuführen sind. Auf Antrag des Anlagenbetreibers können die wiederkehrenden Messungen durch den Immissionsschutzbeauftragten durchgeführt werden.

6. Energieeffizienz

In Nr. 5.2.11 TA Luft-Entwurf sind zur Untersetzung der Betreiberpflicht gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG und zur Umsetzung von BVT-Merkblättern und -schlussfolgerungen neue Anforderungen für Maßnahmen zur Einsparung und effizienten Nutzung von **Energie** vorgesehen. Es handelt sich um allgemein gehaltene Maßnahmen, die auf die vorhandene oder geplante Anlagenstruktur, die Prozesssteuerung, die verwendeten Einsatzstoffe und Energieträger sowie das Produktspektrum und -volumen aufsetzen und damit grundsätzlich auf alle genehmigungsbedürftigen Anlagen Anwendung finden können. Die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen ist im Einzelfall zu prüfen, wobei insbesondere die

Abhängigkeit von Dritten, die Kosten von Nachrüstungen inklusive des möglichen Einsparpotentials und die sich in Abhängigkeit von Produktqualität und -sorten ergebenden Beschränkungen zu berücksichtigen sind. Anlagen, die über Energiemanagementsysteme nach DIN EN ISO 50001 verfügen, erfüllen die Anforderungen in aller Regel. Bei Anlagen, die dem TEHG unterfallen, sind zusätzlich die sich aus § 5 Abs. 2 BImSchG ergebenden Einschränkungen zu beachten.

7. **Betriebsorganisation**

Die in Nr. 3.6 der vom Bundeskabinett am 16. Dezember 2020 beschlossenen Entwurfsfassung der TA Luft vorgesehenen neuen Anforderungen an die **Betriebsorganisation** sollen nach dem Beschluss des Bundesrats vom 28. Mai 2021 gestrichen werden. Die Prüfung der Betriebsorganisation im Genehmigungsverfahren führt nach Ansicht des Bundesrats zu einem zusätzlichen bürokratischen Aufwand. Zur Entlastung des Genehmigungsverfahrens empfiehlt der Bundesrat, Anforderungen bestimmter BVT-Schlussfolgerungen zum Umweltmanagement in Gesetz oder Verordnung umzusetzen, die als Betreiberpflicht direkt gelten.

8. **Geruchsimmissionen**

In Nr. 4.3.2 und Anhang 7 TA Luft-Entwurf werden zum Zweck der Vereinheitlichung und Gleichbehandlung erstmals Regelungen zum Schutz vor erheblichen Belästigungen durch Geruchsemissionen geregelt. Hierzu wird die bislang von den Ländern mit unterschiedlicher Verbindlichkeit angewandte Geruchsimmissions-Richtlinie (GIRL) in Anhang 7 TA Luft-Entwurf überführt. Eine verpflichtende Prüfung von Geruchsimmissionen im Genehmigungsverfahren ist nur für solche Anlagen vorgesehen, von denen relevante Geruchsimmissionen ausgehen können. Unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Geruchsimmissionsprognosen anzustellen sind, soll in einem Leitfaden (siehe Entwurf der Richtlinie VDI 3886) beschrieben werden.

II. **Inkrafttreten der neuen Vorgaben, Übergangsregelungen / Fristen**

Setzt das Bundeskabinett die vom Bundesrat beschlossenen Änderungen um, wird die neue TA Luft gemäß Nr. 9 des Entwurfs am ersten Tag des dritten auf die Veröffentlichung folgenden Kalendermonats in Kraft treten. Wann die neue TA Luft veröffentlicht wird, ist derzeit noch nicht absehbar.

Nach Inkrafttreten der neuen TA Luft ist für Anlagenbetreiber hinsichtlich der Umsetzung Folgendes zu beachten:

Da die TA Luft für Anlagenbetreiber keine unmittelbare Bindungswirkung entfaltet, bedarf es bei Bestandsanlagen, die den Anforderungen der neuen TA Luft nicht entsprechen, nachträglicher Anordnungen seitens der zuständigen Behörde. Die Erforderlichkeit nachträglicher Anordnungen zur Einhaltung der neuen TA Luft richtet sich nach § 17 BImSchG. Die diesbezüglichen Vorgaben in Nr. 6 TA Luft-Entwurf sind im Wesentlichen deckungsgleich mit der TA Luft 2002.

Genehmigungsverfahren und Änderungsgenehmigungsverfahren, in denen der Vorhabenträger vor dem Inkrafttreten der neuen TA Luft einen vollständigen Genehmigungsantrag gestellt hat, sollen gemäß Nr. 8 TA Luft-Entwurf nach den Vorgaben der TA Luft 2002 zu Ende geführt werden. Auf Genehmigungsverfahren, in denen ein vollständiger Genehmigungsantrag erst nach dem Inkrafttreten der neuen TA Luft vorliegt, finden dagegen die neuen Vorschriften Anwendung. Vor diesem Hintergrund sollten Vorhabenträger, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der neuen TA Luft am Beginn eines Genehmigungsverfahrens stehen und dieses nach der TA Luft 2002 zu Ende führen möchten, prüfen, ob die Antragsunterlagen vor Ablauf der drei Monate bis zum Inkrafttreten der neuen Vorschriften vervollständigt werden können.

Hamburg, den 17. Juni 2021

gez. Claire Pröbstle
info@kk-rae.de

gez. Sophie Raffetseder