

Beschlussempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
(16. Ausschuss)**

**zu der Verordnung der Bundesregierung
– Drucksache 20/9333, 20/9599 Nr. 2 –**

**31. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
(Verordnung zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer
Verbindungen bei der Verwendung organischer Lösungsmittel in
bestimmten Anlagen – 31. BImSchV)**

A. Problem

Der vorliegende Entwurf einer Ablöseverordnung setzt die luftseitigen Anforderungen der folgenden Durchführungsbeschlüsse der Europäischen Kommission in nationales Recht um:

- Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2009 der Kommission vom 22. Juni 2020 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen in Bezug auf die Behandlung von Oberflächen unter Verwendung von organischen Lösungsmitteln, einschließlich der Konservierung von Holz und Holzzeugnissen mit Chemikalien (ABl. L 414 vom 9.12.2020, S. 19) sowie
- Durchführungsbeschluss (EU) 2019/2031 der Kommission vom 12. November 2019 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Nahrungsmittel-, Getränke- und Milchindustrie (ABl. L 313 vom 4.12.2019, S. 60).

Zur Umsetzung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2020/2009 ist die Anpassung bestehender Regelungen der Verordnung zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen bei der Verwendung organischer Lösemittel in bestimmten Anlagen (31. BImSchV) erforderlich.

Der Deutsche Bundestag hatte in seiner 115. Sitzung am 6. Juli 2023 der Verordnung in ihrer ursprünglichen Fassung auf Drucksache 20/6813 zugestimmt.

Daraufhin hat der Bundesrat in seiner 1036. Sitzung am 29. September 2023 beschlossen, dieser Verordnung mit den auf Bundesratsdrucksache 333/23 (Beschluss) und auf Drucksache 20/9333 Anlage 2 aufgeführten Änderungsmaßnahmen zuzustimmen.

Die Bundesregierung hat beschlossen, die Änderungsmaßnahmen des Bundesrates unverändert zu übernehmen.

Auf Grund des § 48b des Bundes-Immissionsschutzgesetzes wurde die neu gefasste Verordnung erneut dem Deutschen Bundestag zugeleitet.

B. Lösung

Empfehlung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD, auf die Ablehnung oder Änderung der Verordnung zu verzichten.

C. Alternativen

Ablehnung oder Änderung der Verordnung.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
auf eine Ablehnung oder Änderung der Verordnung auf Drucksache 20/9333 zu
verzichten.

Berlin, den 13. Dezember 2023

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Harald Ebner
Vorsitzender

Daniel Rinkert
Berichterstatter

Anja Karliczek
Berichterstatterin

Dr. Jan-Niclas Gesenhues
Berichterstatter

Nils Gründer
Berichterstatter

Dr. Rainer Kraft
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Daniel Rinkert, Anja Karliczek, Dr. Jan-Niclas Gesenhues, Nils Gründer und Dr. Rainer Kraft

I. Überweisung

Die Verordnung der Bundesregierung auf **Drucksache 20/9333** wurde gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Überweisungsdrucksache 20/9599 Nr. 2) zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und zur Mitberatung an den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft sowie den Ausschuss für Klimaschutz und Energie überwiesen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Ausgangspunkt für den vorliegenden Entwurf ist die bestehende Verordnung zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen bei der Verwendung organischer Lösemittel in bestimmten Anlagen vom 21. August 2001 (BGBl. I S. 2180) (31. BImSchV), die zuletzt durch Artikel 109 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 132) geändert worden ist.

Zu den in der 31. BImSchV geregelten Anlagen hat die Europäische Kommission seit dem Inkrafttreten der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen eine Reihe von Durchführungsbeschlüssen erlassen. Die Vorschriften der Durchführungsbeschlüsse (EU) 2020/2009 und (EU) 2019/2031 gelten nur für Teile der national im Anwendungsbereich der 31. BImSchV befindlichen Anlagen.

III. Gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (BT-Drs. 20/696) bereits in seiner 38. Sitzung am 24. Mai 2023 mit der 31. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen bei der Verwendung organischer Lösungsmittel in bestimmten Anlagen – 31. BImSchV) (BT-Drs.20/6813) auf Ausschussdrucksache 19(26)62(neu)-1 inhaltlich befasst.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 80. Sitzung am 13. Dezember 2023 einstimmig empfohlen, auf die Ablehnung oder Änderung der Verordnung auf Drucksache 20/9333 zu verzichten.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 51. Sitzung am 13. Dezember 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD empfohlen, der Verordnung auf Drucksache 20/9333 zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Klimaschutz und Energie** hat in seiner 91. Sitzung am 13. Dezember 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD empfohlen, auf die Ablehnung oder Änderung der Verordnung auf Drucksache 20/9333 zu verzichten.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz hat in seiner 59. Sitzung am 13. Dezember 2023 die Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 20/9333 abschließend behandelt.

Die Fraktion der CDU/CSU hat zu dem Verordnungsentwurf folgenden Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 20(16)242 eingebracht:

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

1. § 3 Absatz 3 ist folgender Satz anzufügen:

„Für Anlagen der Nummer 18 des Anhangs I, die n-Hexan als Extraktionsmittel einsetzen, gelten die Anforderungen des Satzes 1 als erfüllt, sofern die besonderen Anforderungen des § 4 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang III Nummer 18.1 für Gesamtemissionen eingehalten werden.“

Begründung:

Im Rahmen der Novellierung der 31. BImSchV im Jahr 2013 wurde der Verweis auf die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) 1986 auf die TA Luft 2002 aktualisiert. Nur durch diese Veränderung des Verweises auf die aktuellere TA Luft ergibt sich eine Relevanz des Emissionsgrenzwertes für Ölmühlen, denn hier ist eine Stoffklasse („Klasse 1“) definiert, auf die die 31. BImSchV zurückgreift. Da die Einhaltung des Emissionsgrenzwertes seinerzeit für die Ölmühlen nicht möglich war, wurde richtigerweise eine Übergangsfrist in die 31. BImSchV aufgenommen. Des Weiteren wurde auf die Fortentwicklung der besten verfügbaren Techniken (BVT) im Jahr 2015 abgestellt. Die Übergangsfrist, die bereits ab dem 1. Januar 2019 ausgelaufen ist, wird nun mit dem vorgelegten Verordnungsentwurf der Bundesregierung nicht verlängert.

Fakt ist, dass das aktuelle für Ölmühlen einschlägige BVT-Merkblatt in der Nahrungsmittel-, Getränke- und Milchindustrie keinen separaten Emissionsgrenzwert vorschreibt, sondern es verweist auf die Emissionsbegrenzung über die Lösungsmittelbilanz. Ebenso hält die Empfehlung der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI) vom 25.09.2019 zur Umsetzung der 31. BImSchV in Ölmühlen fest:

„Der Zulassung einer Ausnahme von der Einhaltung des Emissionsgrenzwerts von 20 mg (n-Hexan)/m³ steht das EU-Recht nicht entgegen, da eine Entsprechung dieses Emissionsgrenzwertes im außerdeutschen Rechtsraum der Europäischen Union nicht besteht.“

Somit geht die Bundesregierung mit dem Verordnungsentwurf über eine 1:1-Umsetzung der europäischen Vorschriften hinaus. Dieser Umstand wird durch die hier vorgeschlagene Ergänzung in § 3 Absatz 3 geheilt.

Da der Gesamtemissionsgrenzwert durch die Novelle der 31. BImSchV halbiert wird und die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin im Jahr 2017 festgestellt hat, dass bei n-Hexan kein Verdacht auf kanzerogene/krebserregende oder mutagene/erbgutverändernde Eigenschaften besteht, ist dem Schutz von Mensch und Umwelt ausreichend Rechnung getragen.

2. § 6 Absatz 5 wird gestrichen

Begründung:

Die Verordnung der Bundesregierung setzt die Durchführungsbeschlüsse 2020/2009 der EU-Kommission vom 22.06.2020 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des EU-Parlaments sowie den Durchführungsbeschluss EU 2019/2031 der EU-Kommission vom 12.11.2019 über Schlussfolgerungen zu den BVT um. Mit dem Verordnungsentwurf werden allerdings zusätzlich nationale Regelungen zur Lösungsmittelbilanz und deren Überprüfung für genehmigungsbedürftige Anlagen durch Sachverständige getroffen. Deren Beitrag zum Umweltschutz ist mehr als fraglich. Stattdessen verursachen sie entgegen der Intention des Koalitionsvertrags mehr Bürokratie für Unternehmen und Verwaltung. Die in § 6 Absatz 5 geforderte Feststellung der Richtigkeit der Lösungsmittelbilanzen von einer zugelassenen Überwachungsstelle oder einem öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen in den angegebenen Zeiträumen ist abzulehnen. Den Unternehmen sowie den Verwaltungen entstehen durch Personalaufwendungen und finanzielle Belastungen unnötige Kosten. Lösungsmittelbilanzen gibt es seit vielen Jahren und diese werden von den

Unternehmen aufgrund der bereits geltenden Vorschriften gewissenhaft geführt. Bestehen bei einer Lösungsmittelbilanz schwerwiegende Verdachtsmomente, so ist nach derzeitiger Rechtslage eine Überprüfung möglich. Des Weiteren enthalten viele Betriebsgenehmigungen die Auflage, der zuständigen Behörde jährlich eine Lösungsmittelbilanz vorzulegen. Eine regelmäßige Überprüfung ist daher nicht notwendig. Zu beachten ist auch der Fachkräftemangel bei den Sachverständigen. Zudem lassen sowohl die BVT-Schlussfolgerungen als auch die Regelungen der von der Bundesregierung vorgelegten Verordnung konkrete Definitionen der geforderten Fachkenntnis vermissen. Ferner ist nicht ersichtlich, wie genau diese erworben werden muss, um im Einklang mit der Verordnung zu stehen.

Die **Fraktion der SPD** berichtete einleitend, nachdem der Bundestag die Novelle der 31. Bundes-Immissionschutzverordnung (31. BImSchV) bereits Anfang Juli 2023 verabschiedet habe, sei der Bundesrat in seiner Beschlussfassung am 29. September 2023 in den zentralen Punkten der Auffassung des Bundestages gefolgt. Gleichwohl hätten die Bundesländer Anpassungsbedarf bei der Verordnung gesehen. Das sei auch in der Sache vernünftig gewesen, schließlich falle die Umsetzung dieser sehr technischen Verordnung in die Zuständigkeit der Länder. Die Änderungen des Bundesrates beträfen insbesondere die Anforderungen an die Berichterstattung von Anlagen, die nicht der Industrieemissionsrichtlinie unterlägen, die Einführung von Übergangsvorschriften zur Sicherung von Anforderungen an bestehende Anlagen für eine Übergangszeit sowie einiger Konkretisierungen hinsichtlich der Sachverständigen. Mit dem Beschluss über diese Änderungen werde die 31. BImSchV abgeschlossen. Damit würden maßgeblich die auf europäischer Ebene erarbeiteten Schlussfolgerungen zum Einsatz der „besten verfügbaren Techniken“ (BVT) umgesetzt. Die Fraktion zeigte sich zuversichtlich, dass mit den Änderungen der Transformationsprozess der betroffenen Industriezweige gelingen werde.

Der Änderungsantrag der CDU/CSU-Fraktion überzeuge nicht. Insgesamt gelinge es der CDU/CSU-Fraktion nicht, eine stringente Position in der Umwelt- und Klimaschutzpolitik zu entwickeln.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, sie habe sich intensiv mit den Themen „n-Hexan und Ölmühlen“ auseinandergesetzt und deswegen ihren Änderungsantrag eingebracht. Dieser verfolge das Ziel, Ölmühlen in Deutschland wettbewerbsfähig zu erhalten. Das sehe übrigens das von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geführte Bundesministerium für Wirtschaft und Klima (BMWK) genauso. Zuletzt habe das BMWK gemeinsam mit den Ölmühlen ein Forschungsprojekt initiiert, mit dem untersucht werden solle, wie eine Fortführung des Betriebs von Ölmühlen mit weniger Gas, sondern mehr regenerativen Energien gelingen könne. Es müssten gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden. Nach den Vorstellungen der Koalition werde das aber nicht gelingen, weil diese einen Extra-Wert für n-Hexan einführen wolle, anstatt dies über die Lösungsmittelbilanzen zu organisieren. Der Erhalt der Ölmühlen in Deutschland sei essenziell. Es sei zudem durchaus möglich, die Ölmühlen wettbewerbsfähig zu halten und gleichzeitig etwas für die Umwelt zu tun.

Die Fraktion der CDU/CSU stellte klar, sie wolle einen Verzicht auf die Auditierung von Lösungsmittelbilanzen erreichen. Zum einen gebe es dafür nicht genügend Sachverständige und zum anderen könne man die Immissionsbegrenzung genauso gut über die Lösungsmittelbilanzen ohne Auditierung organisieren.

Die Koalition schaffe mit ihren Vorschlägen ein Übermaß an Bürokratie und stelle die Unternehmen zugleich unter Generalverdacht. Hiergegen richte sich der eingebrachte Änderungsantrag.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** kritisierte, dass die CDU/CSU-Fraktion bei Regelungen, die die Industrie betreffen würden, stets nur düstere Szenarien zeichne, aber keine eigenen Vorschläge entwickle. Diese Szenarien würden aber nicht eintreten, da die Koalition sehr ausgewogene Regulierungen vornehme. Da es in den vergangenen Jahren unter der unionsgeführten Regierung versäumt worden sei, die Industrie zukunftsfähig aufzustellen und auf diesem Weg zu unterstützen, würde diese jetzt durch zusätzliche Vorgaben oder auch durch Entwicklungen mit Blick auf den Klimaschutz getroffen. Der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei es wichtig, dass die Industrie gestärkt in die Zukunft gehe. Man müsse sich an die Spitze der Bewegung setzen, die in eine Richtung zu mehr Klimaschutz und mehr Emissionsschutz gehe. Das spiegele sich auch in dieser Verordnung wider, mit der ein Beitrag dazu geleistet werde, für die Gesundheit, für die Umwelt und fürs Klima schädliche Emissionen wirksam zu begrenzen. Das erfolge mit Augenmaß und Fingerspitzengefühl. So hätten die Koalitionsfraktionen bei der Prüfung der Verordnung auch die Interessen der Ölmühlen berücksichtigt und seien am Ende zu einer ausgewogenen Regelung gekommen. Der auch im Antrag der CDU/CSU-Fraktion angesprochene Grenzwert für n-Hexan bestehe bereits in der jetzigen 31. BImSchV. Jetzt werde er auch durchgesetzt, was mit Blick auf den Gesundheitsschutz wegen der Einstufung als Verdachtsfall, reproduktionstoxische Wirkungen zu haben, auch richtig sei. Sehr viele Anlagenbetreiber hätten aus Gründen des Risikos für die Gesundheit bereits

Investitionen getätigt und die notwendigen Umrüstungen vorgenommen, um die Grenzwerte einzuhalten. Mit dem Antrag der CDU/CSU-Fraktion würden jetzt genau diese Betreiber nachträglich dafür bestraft, dass sie in den Gesundheitsschutz investiert hätten, was zudem zu einer Wettbewerbsverzerrung führen würde. Das wäre der falsche Weg. Stattdessen wolle die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Betriebe unterstützen, die sich heute schon mit umweltverträglichen Geschäftsmodellen auf den Weg gemacht hätten. Von daher sei es gut, dass mit der Fortschreibung der 31. BImSchV ein guter Kompromiss gefunden worden sei. Diese sei technisch möglich, politisch ausgewogen und umweltpolitisch geboten.

Die **Fraktion der AfD** hielt der Koalition vor, dass die Industrie, die nach dem Willen der Koalition im Sinne des Klimaschutzes transformiert werden solle, gerade vornehmlich damit befasst sei, Deutschland zu verlassen. Überhaupt sei die Behauptung der Koalition bemerkenswert, dass es nicht möglich sei, hinsichtlich der Ölmühlen eine sachgerechte Differenzierung hinzubekommen. Im Gegenteil: Die vorgelegte Verordnung sehe eine Vielzahl an höchst unterschiedlichen Grenzwerten vor. Beispielsweise lege die Verordnung für Anlagen zur Serienbeschichtung von Personenkraftwagen einen Grenzwert von 15 Gramm Gesamtemissionen pro Quadratmeter fest, für Anlagen zur Serienbeschichtung von Fahrerhäusern einen Grenzwert von 20 Gramm Gesamtemissionen pro Quadratmeter und für Anlagen zum Beschichten von Nutzfahrzeugen einen Grenzwert von 70 Gramm pro Quadratmeter.

Offensichtlich hänge der Grenzwert von der Art des Transportmittels ab, was nicht einsichtig sei. Anscheinend habe die Regierung einfach diejenigen Grenzwerte in die Verordnung aufgenommen, die der jeweilige Verband zuvor gefordert habe. Das hätte man selbstverständlich auch für die nicht ersetzbaren Extraktionen von Pflanzenölen tun können. Deswegen kündigte die Fraktion der AfD an, dem Änderungsantrag der CDU/CSU-Fraktion zuzustimmen und die Verordnung der Bundesregierung abzulehnen.

Die **Fraktion der FDP** erinnerte daran, dass die Regelungen der 31. BImSchV bereits in der 46. Sitzung am 5. Juli 2023 im Ausschuss debattiert worden seien. Die danach beschlossenen Maßgaben des Bundesrates würden begrüßt.

Zum Änderungsantrag der CDU/CSU-Fraktion führte die Fraktion der FDP aus, dass der Grenzwert für die Ölmühlen bereits im Jahr 2019 zur Zeit der Großen Koalition verschärft worden sei und seit vielen Jahren bestehe. Die bisherige Nichtanwendung des Grenzwerts beruhe allein auf der Privilegierung einer einzelnen Branche, die sich lange Zeit auf diese Regelung habe einstellen können. Daher sei die Behauptung nicht richtig, dass es hier keine Rechtssicherheit gebe. Eine Streichung des Grenzwertes für n-Hexan sei demzufolge nach Ansicht der Fraktion der FDP falsch, da sie unfair gegenüber den Anlagenbetreibern wäre, die in den letzten Jahren schon Anpassungen vorgenommen hätten und ansonsten ein Nichtstun belohnt würde. Auch gehe es beim n-Hexan nicht nur um die Gefahr eines Grenzwertes von 20 Milligramm für die Gesundheit, sondern auch um die Reduzierung der hohen Gesamtemission. Der Änderungsantrag der CDU/CSU-Fraktion stehe im Widerspruch zu bestehenden Regelungen, eine Streichung des Grenzwertes würde die Aushebelung der TA Luft (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft) bedeuten. Auch im Bundesrat habe der entsprechende Änderungsantrag keine Mehrheit gefunden. Nach Ansicht der FDP-Fraktion mute es daher merkwürdig an, wenn die CDU/CSU-Fraktion in diesem Ausschuss etwas durchsetzen wolle, was offensichtlich die Kollegen der CDU/CSU in den Bundesländern mehrheitlich abgelehnt hätten. Daher werde der Änderungsantrag der CDU/CSU abgelehnt.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD, den Änderungsantrag der Fraktion der CDU/CSU auf Ausschussdrucksache 20(16)242 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD zu empfehlen, auf die Ablehnung oder Änderung der Verordnung auf Drucksache 20/9333 zu verzichten.

Berlin, den 13. Dezember 2023

Daniel Rinkert
Berichterstatter

Anja Karliczek
Berichterstatterin

Dr. Jan-Niclas Gesenhues
Berichterstatter

Nils Gründer
Berichterstatter

Dr. Rainer Kraft
Berichterstatter