

LANDESBÜRO DER NATURSCHUTZVERBÄNDE NRW

Beratung . Mitwirkung . Koordination

Landesbüro der Naturschutzverbände NRW · Ripshorster Str. 306 · 46117 Oberhausen

Bezirksregierung Köln
Postfach 50606
-Regionalplanungsbehörde-

Per E-Mail an:
abgrabung@bezreg-koeln.nrw.de

Ihr Schreiben vom
16.05.2024

Ihr Zeichen
32.01-NR.FV.ÖfA-2

Unser Zeichen
SV 02-10.18 GEP/05.24

Aufstellung des Regionalplans Köln, Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine), Zweiter Planentwurf

Sehr geehrter Herr Krause,
sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem oben genannten Verfahren nehmen wir namens und in Vollmacht der anerkannten Naturschutzverbände BUND NRW, LNU und NABU NRW folgendermaßen Stellung:

Die Naturschutzverbände haben das zugrunde liegende Plankonzept in ihrer Stellungnahme zum ersten Planentwurf vom 09.11.2020 als einen wirksamen Ansatz für eine nachhaltige räumliche Steuerung des Abgrabungsgeschehens für die Planungsregion Köln eingestuft, dabei aber bereits auf die Steuerungswirkung einschränkende Faktoren im Planungsprozess hingewiesen. Insbesondere die kritisierte Vorgehensweise, nach welcher der Entwurf keine Geltung als in Aufstellung befindliche Ziele und Grundsätze und damit als sonstige zu berücksichtigende Erfordernisse der Raumordnung in Genehmigungsverfahren erhalten hat, zeigte die erwartete Wirkung. Über nun gut 4 Jahre konnten Abgrabungen beantragt werden, die den Zielen und Grundsätzen des Planentwurfs zuwiderlaufen und diese wurden im Vorfeld des Planbeschlusses auch zahlreich genehmigt.

Für den zweiten Planentwurf sind nun Änderungen an den Zielen vorgenommen worden, die die positive Steuerungswirkung ohne Notwendigkeit weiter einschränken. Nach Auffassung der Naturschutzverbände werden hier Partikularinteressen insbesondere der Abgrabungsindustrie vor dem öffentlichen Interesse an einer ausgewogenen und nachhaltigen Raumplanung unangemessen bevorzugt. Dies geht deutlich zu Lasten des in den Leitlinien der Planung eigentlich anvisierten Beitrags zur Verringerung der Flächenkonkurrenzen und insbesondere des Freiraumschutzes.

Zu B2 Kapitel 2.10. (Z10) Festlegung weiterer BSAB

Zuvorderst ist hier Ziel 10 zu nennen, dass die Ausschlusswirkung der Vorranggebiete nach Ziel 3 erheblich einschränkt. Hier wird eine Ausnahme für die weitere Ausweisung von BSAB ohne Ausschlusswirkung eingeführt, die es dem Regionalrat ermöglicht, aus nicht näher definierten Gründen („weil der Regionalplangeber selbst der Auffassung ist, neue BSAB auszuwei-

LANDESBÜRO DER
NATURSCHUTZVERBÄNDE NRW

Ripshorster Str. 306
46117 Oberhausen

T 0208 880 59-0
F 0208 880 59-29

E info@lb-naturschutz-nrw.de
I www.lb-naturschutz-nrw.de

Sie erreichen uns
Mo - Fr 9.00 bis 13.00 Uhr
Mo - Do 13.30 bis 16.00 Uhr

Auskunft erteilt:
Simone von Kampen
Michael Gerhard

Datum
25. Juni 2024

Träger des Landesbüros der
Naturschutzverbände NRW



sen (z.B. aus stadt- oder regionalentwicklungspolitischen Gründen oder um neue Formen der Rekultivierungsplanung zu erproben“), s. B2/ S. 88), weitere BSAB im Rahmen einer Regionalplanänderung festzulegen.

Begründet wird die Einführung dieses Ziels mit dem Schlagwort „Planungsbeschleunigung“, was in diesem Fall nicht verfangen kann. Aufgabe der Regionalplanung ist es ja gerade, durch die Ausweisung von BSAB als Vorranggebiete mit oder ohne Ausschlusswirkung den Versorgungszeitraum für Lockergesteine für 20 Jahre abzusichern, was mit dem vorgelegten Planentwurf nachweislich erfüllt wird. Es wird der substantielle Raum gewährleistet. Das LEP-Ziel 9.2-3 gibt vor, dass der Versorgungszeitraum einen Mindestumfang von 10 Jahren haben muss und die BSAB-Kulisse dementsprechend fortgeschrieben werden muss. Diese Zeiträume werden aktuell gar nicht unterschritten, sodass es im Sinne der Versorgungssicherheit auch gar kein Planerfordernis gibt (s. B2/ S. 15). Ein „Nachlegen“ aus Gründen der Versorgungssicherheit ist dementsprechend voraussichtlich auch langfristig gar nicht nötig.

Mit den Erweiterungsklauseln (s.u.) und der Möglichkeit zum Flächentausch werden außerdem bereits Flexibilisierungselemente vorgesehen, die eine Reaktion auf sich ändernde insbes. rechtliche Rahmenbedingungen/ tatsächliche Gegebenheiten/ neue Belange ermöglichen (s. B5/ S. 68). Auch die Reservegebiete (s.u.) nach Ziel 9 sollen langfristig das „Nachlegen“ von BSAB ermöglichen (s. B5/ S. 67).

Das Planerfordernis ergibt sich wie in Kapitel 1.2.1 (s. B2, S. 12) dargelegt vielmehr durch das Vorliegen „einer besonderen planerischen Konfliktlage“ nach LEP-Ziel 9.2-1, infolgedessen der Plangeber die Erforderlichkeit der Festlegung der BSAB als Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung festgestellt hat. Die besondere Konfliktlage ergibt sich den Erläuterungen zum LEP-Ziel entsprechend hier durch die Prägung des Regierungsbezirks durch sehr großflächige und besonders ergiebige Vorkommen von Lockergesteinen und die Beobachtung, dass vermehrt Abgrabungsstandorte an eher konfliktträchtigen Standorten entstanden sind oder entstehen und teils relativ unergiebige Lagerstätten aufgeschlossen wurden/ werden, was zu einem erhöhten Flächenverbrauch führt. Demnach bedarf es „zur Bündelung des Abgrabungsgeschehens einer besonderen raumordnerischen Steuerung (z.B. in konfliktarme Standorte)“ (s. Erläuterungen zu LEP-Ziel 9.2-1.).

Das neu eingeführte Ziel stellt nach Auffassung der Naturschutzverbände eine deutliche Abkehr von der in der Begründung (B5/S. 45) erläuterten Leitlinie des Plans dar, nach der das Abgrabungsgeschehen schrittweise in möglichst konfliktarme und möglichst ergiebige Räume verlagert werden soll. Dafür ist insbesondere die Ausschlusswirkung der BSAB von Bedeutung: In nicht geeigneten Gebieten soll nicht mehr abgebaut werden. Um diese grundlegende Leitlinie weiterhin zu erfüllen, müssten für weitere BSAB die gleichen Anforderungen wie für die ausgewiesenen Ausschluss-BSAB gelten.

Dabei sind die Voraussetzungen für die in Ziel 10 formulierte Ausnahme (außer zur erforderlichen Ergiebigkeit) nur sehr vage formuliert. Es wird ein Planungskonzept gefordert, das

- den Grundzügen des gesamtäumlichen Plankonzepts nicht widersprechen darf und

- „mindestens“ die formulierten Ausschlussbelange (mit Ausnahme gemeldeter Abgrabungsinteressen), also die Kriterien der Tabuzonen und der sonstigen Ausschlussbelange beachten muss,
- an das aber geringere rechtliche Anforderungen gestellt werden.

Zudem müssen diese Vorranggebiets-BSAB hinsichtlich Anzahl, Flächengröße und Rohstoffvolumen stets in einem ausgewogenen Verhältnis zu den BSAB mit Konzentrationswirkung stehen/ untergeordnet bleiben, damit es eine Ausnahmeregel bleibt.

Es bleibt vollkommen offen, inwieweit vom Konzept abgewichen werden darf und ob das bei jeder Regionalplanänderung neu entschieden wird und damit keine einheitlichen Anforderungen mehr gestellt werden. Inwiefern welche rechtlichen Anforderungen reduziert werden, bleibt ebenfalls unklar. Die Formulierung „ausgewogenes Verhältnis“ ist unbestimmt und lässt dem politischen Entscheidungsträger freie Hand bei der Beurteilung, was er als ausgewogen betrachtet: 10 % zusätzliche Flächenausweisung oder 50 %? Dies sollte hier bereits definiert und in sehr engen Grenzen gehalten werden.

Die Unbestimmtheit der Ausnahme – die erstmal per Regionalplanänderung umgesetzt werden muss – stellt die Rechtssicherheit der Planung in Frage, da hier eben keine reguläre Ausnahme eindeutig definiert wird, sondern in jedem Einzelfall aus unterschiedlichsten Gründen und nach offenbar nicht mehr einheitlichen, regionsweit geltenden Kriterien zu entscheiden/ abzuwägen ist. Die gesamtplanerische Endabwägung der BSAB mit Ausschlusswirkung wird so rückwirkend ausgehebelt, was die Naturschutzverbände – auch mit Blick auf die aktuelle Rechtsprechung zum LEP NRW – für rechtlich fragwürdig halten.

Die Naturschutzverbände lehnen das Ziel entschieden ab. Es hebt die Steuerungswirkung über die Ausweisung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung in Teilen auf. Damit ist keine nachhaltige Entwicklung des Abtragungsgeschehens mehr gewährleistet.

Auf die Problematik der fehlenden Gesamtabwägung im Zusammenhang mit dem in Neuaufstellung befindlichen Gesamtplans wurde bereits in der Stellungnahme zum ersten Planentwurf hingewiesen, was durch den nun ebenfalls in Aufstellung befindlichen Teilplan zu den erneuerbaren Energien und die hier getroffene Regelung weiter verschärft wird.

Zu B2 Kapitel 2.6. (Z6) Erweiterungsklauseln

Die Erweiterungsklausel nach Absatz 1 ist trotz Umstrukturierung (Übernahme von Zielinhalten in die Erläuterungen) gegenüber dem Planentwurf inhaltlich gleichgeblieben. Insbesondere wird hinsichtlich der entgegenstehenden Belange dem Plankonzept folgend erläutert, dass die für die Abgrenzung der BSAB herangezogenen Tabu- und weiteren Ausschlusskriterien hier ebenfalls wirksam sind.

Zu der Erweiterungsmöglichkeit nach Absatz 1 ist anzumerken, dass die Festlegung eines Umfangs von bis zu 50 % der bestehenden Abtragung in einem BSAB sehr weitreichend erscheint, zumal die Regelung sich nicht auf einen nach BauGB (§ 35, Abs. 4, S. 1 Nr. 6) zu erweiternden gewerblichen Betrieb in Bezug auf die Gebäudeflächen im Rahmen der Siedlungsentwicklung bezieht (s. B5/ S. 65), sondern auf eine in viel höherem Ausmaß flächen- und freiraumverbrauchende Raumnutzung. Die Naturschutzverbände halten hier einen deutlich geringeren Wert für angezeigt; die Obergrenze von 10 ha erscheint allerdings sachlich angemessen.

Der Einbezug der Reservegebiete erübrigt sich nach dem OVG-Urteil vom 21.3.24 (AZ 11 D 133/20.NE) zur ersten LEP-Änderung (s.u.).

Grundsätzlich lehnen die Naturschutzverbände die Erweiterungsmöglichkeit nach Absatz 2 für Erweiterungen von genehmigten und in Abbau befindlichen Abgrabungen außerhalb der BSAB um max. 5 ha ab. Es besteht keine Notwendigkeit, das Plankonzept mit der Ausrichtung auf konfliktarme und besonders ergiebige Standorte an dieser Stelle weiter aufzuweichen. Die Abgrabungsunternehmen hatten über einen sehr langen Zeitraum und wiederholt die Möglichkeit, Abgrabungsinteressen in das Planungsverfahren einzubringen und hatten frühzeitig Kenntnis darüber, welche Abgrabungen nicht als BSAB im neuen Plan ausgewiesen werden sollen und deren geordnete Beendigung langfristig einzuplanen und vorzubereiten. Mit dem Plankonzept soll außerdem insbesondere jenen Abgrabungen entgegenge-wirkt werden, die sich nicht in konfliktarmen Bereichen befinden und die keine ausreichende Ergiebigkeit aufweisen. Diese weiter zu betreiben, ist im Sinne der Versorgungssicherheit und einer nachhaltigen Steuerung des Abgra-bungsgeschehens in keiner Weise notwendig.

Die Naturschutzverbände lehnen weiterhin die mit dem neuen Planentwurf eröffnete Möglichkeit für „angemessene“ Erweiterungen für Abgrabungen (BSAB und außerhalb) in vom Braunkohletagebau besonders/ erheblich vorgeprägten Kommunen (weiteres Ausschlusskriterium zur Festlegung von BSAB) entschieden ab; dies insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit, bis zu 50 %/ max. 10 ha der bestehenden Abgrabung zu erweitern und der mit Absatz 2 neu geschaffenen Möglichkeit für Erweiterungen von genehmigten und in Abbau befindlichen Abgrabungen außerhalb der BSAB um max. 5 ha. In den vorbelasteten Kommunen ist erklärtes Ziel, hier keine weiteren und erneut über lange Zeiträume bestehende Belastungen herbeizuführen. Dieses Ziel muss nach Auffassung der Naturschutzverbände strikt umgesetzt werden. Die Abgrabungsbetreiber hatten auch hier in den vergangenen Jahren ausreichend Zeit, die geordnete Beendigung dieser Abgrabungen einzuplanen und vorzubereiten.

Zu B2 Kapitel 2.9. (Z9) Reservegebiete als Vorranggebiete

Mit dem OVG-Urteil vom 21.3.24 (AZ 11 D 133/20.NE) zur ersten LEP-Änderung wurde der damit eingeführte Grundsatz 9.2-4 zur Aufnahme von Ausweisung von Reservegebieten in die Erläuterungen zum Regionalplan für rechtsunwirksam erklärt, entsprechend müssen diese Regelung und die damit verbundenen Regelungsinhalte in anderen Zielen in diesem Regionalplan entfallen. Es ist darauf hinzuweisen, dass Reservegebiete laut LEP grundsätzlich nicht als Vorranggebiete auszuweisen gewesen wären, insofern ist hier auch die Formulierung als Ziel unangemessen.

Zu B2 Kapitel 2.8. (Z8) Rekultivierung von BSAB

Die Naturschutzverbände lehnen die neu eingefügte, pauschale Ausnahme-formulierung unter Absatz 3 als zu unbestimmt ab. Dass in den langen Planungszeiträumen ggf. nicht alle Entwicklungen vorhersehbar sind, ist unbestritten. Die Rekultivierungsplanung muss sich aber den langfristig absehbaren Problemen z.B. in Bezug auf das Wasser-/Gewässerregime auch im Hinblick auf den Klimawandel stellen und kann weder Festlegungen treffen, die bereits zum Planungszeitpunkt nicht erreichbar erscheinen/ unrealistisch sind, noch solche zentralen Fragen ausblenden. Die gewählte Formulierung, nach der von „bestimmten“ Rekultivierungszielen aus „rechtlichen und tatsächlichen Gründen“ abgewichen werden kann,

erscheint dafür viel zu unbestimmt/ weitreichend. Die Fälle sind eben nicht absehbar und können in jedem Einzelfall anders liegen.

Der Teilplan legt zu Recht zeichnerische Ziele für die Rekultivierung fest, z.B. AFAB oder Wald oder Wald und BSN oder Gewässer. Die Umsetzung dieser angestrebten Rekultivierungen ist in vielerlei Hinsicht bedeutend und sollte damit nicht ins Belieben des Antragstellers oder der jeweiligen Genehmigungsplanung gestellt werden. Z.B. ist die Rekultivierung des BSAB-L-26 als Wald und BSN von großer Bedeutung für den Biotopverbund im Rheinischen Revier, denn die Wirksamkeit von zwei aufwändig und kostenintensiv geplanten Grünbrücken über Bundesautobahnen hängt von der Durchgängigkeit dieser Abgrabung für bestimmte Tierarten ab. Dieses Rekultivierungsziel sollte also umgesetzt werden. Es mag zwar rein theoretisch in fernerer Zukunft Sachlagen geben, die eine Waldbegründung ausschließen könnten, aber dergleichen ist heute völlig spekulativ. Zunächst sollte die sehr wohl begründete Zielformulierung für die Rekultivierung ernst genommen und durchgesetzt werden. Aus diesem Grund ist auch eine entsprechende Anpassung über eine Regionalplanänderung/ ein Zielabweichungsverfahren weiterhin angezeigt.

Schließlich muss gefragt werden, ob ein Ziel mit einer so unbestimmten Ausnahmeoption überhaupt die Rechtsqualität eines Zieles haben kann. Auch dieser Aspekt sollte Grund dafür sein, eine Änderung der Rekultivierungsziele nur über ein Zielabweichungsverfahren zuzulassen.

Zu B6 Anhang A Gewichtung der Belange

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass die Biotopverbundflächen wie von den Naturschutzverbänden in der Stellungnahme zum ersten Planentwurf gefordert nun für Stufe I als Ausschlusskriterium und für Stufe II als Eignungskriterium (++) gefasst wurden.

Zu einzelnen BSAB

- BSAB-L-27 und BSAB-L-28 (Kerpen)

Die beiden BSAB sollten als BSN sowie Wald (im Westen) und AFAB (im Osten) dargestellt werden. Dabei sollte der Waldbereich zum Neffelbach hin orientiert werden.

Die BSAB liegen an einem überregional bedeutsamen Biotopverbund von der Eifel bis zur Erft, der von den Naturschutzverbänden schon für den Regionalplan Köln vorgeschlagen wurde. Die Darstellung der BSAB im Schnittpunkt dieser Biotopverbundachse und der ökologisch bedeutenden Waldbereiche des Nörvenicher Waldes wäre ein wichtiger Aspekt.

Die Naturschutzverbände halten im Übrigen Ihre in der Stellungnahme vom 09.11.2022 zum ersten Planentwurf eingebrachten Bedenken auch im Rahmen dieser Stellungnahme zum zweiten Planentwurf aufrecht.

Mit freundlichen Grüßen

Simone von Kampen