

Editorial

Diese erste Ausgabe von **isu-aktuell** ist ein Versuch, unseren Lesern auch interessante Themen aus dem Aufgabenfeld des Städtebaus näher zu bringen und damit das behandelte Themenspektrum der bekannten **ISU-Nachrichten** zu erweitern. Ob und in welcher Form dieses ‚Experiment‘ weitergeführt wird, entscheiden Sie selbst. Wir möchten Sie daher bitten, uns Ihre Meinung zur künftigen Erscheinungsform unserer Publikation mitzuteilen und ggf. weitere Anregungen hierzu zu geben. Nach Auswertung des diesbezüglichen Rücklaufs werden wir dann darüber befinden, ob auch weiterhin entsprechende Themen aufgegriffen und behandelt werden sollen und inwiefern das Erscheinen von **isu-aktuell** und **ISU-Nachrichten** künftig aufeinander abgestimmt werden können.

Das heutige Thema – die Umsetzung europäischen Umweltrechts in der Bauleitplanung – hat schon in den zurückliegenden Jahren eine zunehmende Bedeutung erlangt und wird die Kommunen im Rahmen ihrer planerischen Tätigkeit in der Zukunft noch eingehender beschäftigen.

Daher werden nachstehend die heutigen und die zukünftigen Anforderungen auf der Stufe der vorbereitenden Bauleitplanung umrissen und insbesondere die Frage geklärt, beim Vorliegen welcher Tatbestände bzw. Ablauf welcher Fristen die recht weitgehenden neuen europarechtlichen Prüfungen und Untersuchungen durchzuführen sind.

Thema

Die künftigen europarechtlichen Anforderungen an die Flächennutzungsplanung

Die fortschreitende Ausweitung der Rechtsetzungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft hat dazu geführt, dass die ‚raumbezogene Umweltvorsorge‘ seit einiger Zeit ausgebaut und neben der konkreten Projektebene (z.B. Pflicht zur Durchführung einer UVP bei bestimmten Planungsvorhaben – sog. ‚Projekt-UVP‘) auch die standortvorbereitenden Planungsebenen hier in stärkerem Maße einbezogen werden.

Diese Entwicklung gründet in der Erkenntnis, dass dieser Planungsstufe eine besondere umweltfachliche Bedeutung zukommt. So wird im Rahmen der Flächennutzungsplanung grundsätzlich entschieden, welche Flächen zukünftig baulich in Anspruch genommen werden und welche Flächen den Freiraumfunktionen (z.B. dem Artenschutz) dienen sollen. Die umweltbezogenen Anforderungen an die Flächennutzungsplanung ergeben sich insbesondere aus:

- der *Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen vom 21. Mai 1992 (FFH-Richtlinie)* und
- der *Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27. Juni 2001 (Plan-UVP-Richtlinie)*.

Die **FFH-Richtlinie**, die bereits durch die §§ 32 ff. des Bundes-Naturschutzgesetzes (BNatSchG) in nationales Recht umgesetzt wurde, hat zum Ziel, im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen beizutragen. Dies soll insbesondere durch den Aufbau eines europäischen Biotopverbundsystems ‚Natura 2000‘ geschehen, zu dessen Bestandteilen neben den nach der FFH-Richtlinie ausgewiesenen Schutzgebieten (FFH-Schutzgebiete) auch die gemäß der Vogelschutz-Richtlinie ausgewiesenen Gebiete (Vogelschutzgebiete) gehören.



In der kommunalen Planungspraxis hat dies schon zu mancherlei Schwierigkeiten geführt und ist insofern – wenn gleich aus naturschutzfachlicher Sicht sicher sinnvoll – auf der Ebene der Städte und Gemeinden hoch umstritten.

Für die Bauleitplanung bedeutsam ist insbesondere die Einführung der Verträglichkeitsprüfung. Eine solche Prüfung ist gemäß § 34 i.V.m. § 35 BNatSchG für Bauleitpläne einschließlich der Flächennutzungspläne verpflichtend, die ein FFH-Schutzgebiet oder ein Vogelschutzgebiet erheblich beeinträchtigen können. Dabei wird im Schrifttum übereinstimmend angenommen, dass eine ernsthaft in Betracht kommende Möglichkeit oder die Vermutung erheblicher Beeinträchtigungen bereits genügt, um die Pflicht zur Durchführung auszulösen (!).¹ Zu beachten ist jedoch, dass nicht jede mögliche Beeinträchtigung eine Prüfpflicht auslöst, sondern lediglich solche, die 'erheblich' sind. Unwesentliche, das heißt nicht nennenswerte Beeinträchtigungen sind also auch ohne Prüfung zulässig.² Wichtig ist auch, dass eine Prüfpflicht nicht nur für Ausweisungen bestehen kann, welche ein Schutzgebiet unmittelbar in Anspruch nehmen, sondern auch für solche, die zwar außerhalb des Schutzgebiets liegen, deren mögliche Wirkungen aber auf das Schutzgebiet ausstrahlen können.³ Denkbar sind Ausstrahlungswirkungen z.B. in Form von Lärm, der Störung der Wasserabflussverhältnisse o.ä.

Die Prüfpflicht ist dabei nicht nur hinsichtlich der bereits ausgewiesenen, sondern auch hinsichtlich der sog. *potentiellen FFH-Schutzgebiete* und *faktischen Vogelschutzgebiete* zu untersuchen. Bei den FFH-Schutzgebieten wird überwiegend angenommen, dass auch solche Gebiete, die von den Ländern benannt und dem Bund zur Meldung an die EU-Kommission übergeben wurden, unter das Schutzregime der FFH-Richtlinie fallen.⁴ Zudem sind Gebiete, deren Meldung für die Aufnahme in das Netz 'Natura 2000' sich aufdrängt, als potentielle FFH-Gebiete zu behandeln.⁵ In Rheinland-Pfalz wurde die Meldung dieser Gebiete im Jahre 2001 vorgenommen.⁶ Nach ihrer Überprüfung hat die EU-Kommission das Land aufgefordert, weitere Gebiete bis zum September 2003 nachzumelden.



Noch nicht als Vogelschutzgebiete ausgewiesene Gebiete fallen bereits dann unter den Schutz der FFH-Richtlinie, wenn ihnen aufgrund der Gebietseigenart, der Größe und der Anzahl der dort lebenden geschützten Arten eine herausgehobene Bedeutung für den Vogelschutz zukommt.⁷

An die Gemeinde wird demnach die Aufgabe gestellt, im Rahmen einer sogenannten Verträglichkeitsvorprüfung zu untersuchen, ob eine Prüfpflicht im konkreten Fall vorliegt. Können erhebliche Beeinträchtigungen der Schutzgebiete, einschließlich solcher potentieller und faktischer Art, nicht ausgeschlossen werden, so ist die eigentliche Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Ist dies nicht der Fall, endet die Untersuchung mit der o.g. Vorprüfung.

Im Rahmen der eigentlichen Prüfung sind die Untersuchungen, die gegebenenfalls bereits im Rahmen der Verträglichkeitsvorprüfung vorgenommen wurden, zu vertiefen. Zunächst muss ermittelt werden, zu welchem Zweck das Schutzgebiet ausgewiesen wurde, d.h. welche Arten oder Lebensräume unter Schutz gestellt und welche Erhaltungs- und Entwicklungsziele festgelegt wurden. Dazu sind die Schutzgebietsverordnungen oder bei poten-

¹ Baumann et al, NuL 1999, S. 467, so auch: Schrödter, NuR 2001, S.12; Gellermann, Natura 2000, 1998, S. 172; Stollmann, in Erbguth (Hrsg.), Neuregelungen im BNatSchG - Rechtsfragen, 2000, S. 79 ff.

² Niederstadt, in Erbguth (Hrsg.): Neuregelungen im BNatSchG – Rechtsfragen, 2000, S. 73.

³ Schink, UPR 1999, S. 423; Iven, NuR 1996, S. 378.

⁴ Schink, DÖV 2002, S. 51 f.; Schrödter, NuR 2001, S. 19; VG Oldenburg, Urteil vom 26.10.1999 -1 B 3319/99-, NuR 2000, S. 403.

⁵ BVerwG, Urteil vom 27.01.2000 -4 C 2.99-, DVBl. 2000, S. 814.

⁶ Siehe dazu www.naturschutz.rlp.de.

⁷ OVG Münster, Urteil vom 11.05.1999 –20 B 1464/98.AK-, UPR 2000, S. 78.

tiellen FFH-Gebieten die zur Meldung an den Bund formulierten und in den sog. ‚Standarddatenbögen‘ aufgenommenen Erhaltungsziele heranzuziehen. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, welche Wirkungen von der Planung ausgehen können (z.B. Versiegelung). Im Wissen des konkreten Schutzgegenstands und der zu erwartenden Wirkungen der Planung können abschließend mögliche Beeinträchtigungen abgeleitet werden.

Verdichtet sich dabei der bloße Verdacht erheblicher Beeinträchtigungen zu einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit, so ist die Planung grundsätzlich unzulässig, es sei denn, die Planung liegt im ‚überwiegenden öffentlichen Interesse‘ und es bestehen keine zumutbaren Alternativen (Ausnahmevoraussetzungen gemäß § 34 Abs. 3 und 4 BNatSchG). Diese Hürde ist recht hoch, denn sowohl das *überwiegende* öffentliche Interesse als auch das Fehlen *zumutbarer* Alternativen sind dezidiert nachzuweisen und nicht nur ‚zu behaupten‘. Im Rahmen der Flächennutzungsplanung wird dabei aber regelmäßig nicht über die Zulässigkeit des gesamten Plans, sondern lediglich über einzelne Bauflächenausweisungen entschieden. Um die Prüfpflicht von vornherein abzuwenden, ist es ratsam, bereits frühzeitig auf alternative, verträglichere Standorte auszuweichen.

Während die vorgenannten Prüfungen in Folge der FFH-Richtlinie bereits seit einiger Zeit mehr oder minder konsequent angewendet werden, wird die **Plan-UVP-Richtlinie** das künftige Planungsgeschehen in den Kommunen stark beeinflussen. Ziel dieses relativ neuen europäischen Regelwerks ist die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und die Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus in den Mitgliedstaaten. Erreicht werden soll dies durch die Einführung der Plan-UVP, die bezweckt, dass *"Umwelterwägungen (bereits) bei der Ausarbeitung und Annahme von umweltrelevanten Plänen und Programmen einbezogen werden (Art. 1 Plan-UVP-Richtlinie)." Konkret kommt der Plan-UVP in der vorbereitenden Bauleitplanung die Aufgabe zu, die Umweltauswirkungen eines Flächennutzungsplans in einer transparenten Art und Weise frühzeitig unter Einbeziehung alternativer Planungslösungen zu untersuchen und zu dokumentieren, um eine sachgerechte Berücksichtigung der Umweltbelange in der bauleitplanerischen Abwägung zu ermöglichen.*

Nach den Bestimmungen der Plan-UVP-Richtlinie ist eine *Plan-UVP* im Rahmen der Flächennutzungsplanung regelmäßig durchzuführen. Unabhängig von der geforderten Umsetzung in nationales Recht bis zum 21. Juli 2004 wird in Art. 13 Abs. 3 die unmittelbare Geltung der Richtlinie geregelt. Danach muss im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens eine Plan-UVP durchgeführt werden, wenn der Aufstellungsbeschluss nach dem *21. Juli 2004* erfolgt. Des Weiteren ist auch dann eine Plan-UVP notwendig, wenn der Aufstellungsbeschluss zwar vor dem genannten Termin vorgenommen wurde, der Flächennutzungsplan aber mehr als 24 Monate nach dem 21. Juli 2004, d.h. nach dem *21. Juli 2006*, durch den Stadt-, Gemeinde- oder Verbandsgemeinderat beschlossen wird (!).

Um spätere Verfahrensverzögerungen zu vermeiden, ist es demnach sinnvoll, den Anforderungen der Plan-UVP vorsorglich nachzukommen, wenn nicht gesichert ist, dass das Verfahren bis zum 21. Juli 2006 abgeschlossen werden kann. Dies wird für viele Kommunen erhebliche Bedeutung erlangen und sicher auch einige ‚ältere‘ Planverfahren, die längere Zeit nicht mit dem nötigen Nachdruck betrieben wurden, beeinflussen. Es ist also anzuraten, laufende Planungsverfahren mit aller Konsequenz zu betreiben, wenn der durch die Plan-UVP entstehende Mehraufwand (und mögliche, sich hieraus ergebende notwendige Planänderungen) vermieden werden soll.

Aus der Plan-UVP-Richtlinie ergeben sich im Zuge der FNP-Aufstellung sowohl inhaltliche und als auch formale Anforderungen. Die inhaltlichen Anforderungen betreffen im Wesentlichen die Erstellung des Umweltberichts. In diesem werden gemäß Art. 5 Abs. 1 Plan-UVP-RL die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet. Zu den einzelnen Arbeitsschritten zur Erstellung des Umweltberichts gehören im Wesentlichen:⁸

- Beschreibung der Planungen einschließlich vernünftiger Alternativen und ihrer Wirkungen,
- Beschreibung der betroffenen Umwelt (Flora, Fauna, Boden, Wasser, Klima, Luft, Landschaftsbild, Mensch, Sach- und Kulturgüter),

⁸ Vgl. dazu Anhang I der Plan-UVP-Richtlinie.

- Ableitung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen,
- Darlegung der geplanten Vermeidungs-, Verminderungs- und Kompensationsmaßnahmen,
- abschließende Bewertung der Umweltauswirkungen des Flächennutzungsplans und
- Berücksichtigung der Ergebnisse im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung.

Neben den inhaltlichen Anforderungen müssen die planenden Gemeinden aber auch den formellen Bestimmungen der Plan-UVP-Richtlinie gerecht werden, welche sich jedoch zu großen Teilen mit den bereits heute bestehenden bauplanungsrechtlichen Regelungen zum Planaufstellungsverfahren decken. Als neuer Verfahrensschritt kann unter anderem das ‚Scoping‘ genannt werden, ein Abstimmungstermin, bei dem der Umfang und der Detaillierungsgrad der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen zusammen mit den in ihrem Aufgabenbereich betroffenen Behörden zu besprechen ist.

Die wesentliche Herausforderung bei der Bewältigung der aufgezeigten europarechtlichen Anforderungen wird zukünftig insbesondere darin bestehen, die bereits heute nach nationalem Recht existierenden Instrumente - insbesondere die Landschaftsplanung - und die ‚neuen‘ Instrumente Verträglichkeitsprüfung und Plan-UVP so aufeinander abzustimmen, dass einzelne Untersuchungen zur betroffenen Umwelt und zum umweltschutzbezogenen Planungsbedarf gemeinsam vorgenommen werden können und damit verhindert wird, dass die ohnehin langwierigen Planungsverfahren noch weiter verzögert werden.

So schwer dies im Einzelfall auch sein mag, sollte versucht werden, den neuen Instrumenten auch Positives abzugewinnen. Insbesondere hinsichtlich der FFH-Problematik kann nämlich eine frühzeitige Berücksichtigung (im Rahmen des FNP-Verfahrens) dazu führen, dass mögliche Konflikte durch eine alternative Standortwahl von vornherein ausgeschlossen werden und damit unnötiger Verfahrensaufwand auf der nachfolgenden Planungsebene des Bebauungsplans vermieden wird.

Urteile zum Thema

§

§

§

■ Ob ein Gebiet eine herausgehobene Bedeutung für den Vogelschutz hat, die es als faktisches Vogelschutzgebiet im Sinne der Vogelschutz-RL (79/409/EWG) qualifiziert, beurteilt sich nach den konkreten Umständen wie Gebietseigenart und -größe, Anzahl der dort anzutreffenden durch Art. 4 Vogelschutz-RL geschützten Arten, Größe der Bestände usw. Ein gewichtiges Indiz für die Zuordnung stellt die Aufnahme des Gebiets in die Vorschlagsliste IBA 89 dar. (VG Münster, 11.5.1999, 20 B 1464/98.AK veröffentlicht in: Umwelt- und Planungsrecht, 2000, Heft 2, S. 78)

■ Die Bedeutung von § 17 Abs. 3 Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz (LPfG) im Rahmen der Bauleitplanung liegt darin, dass dem Plangeber mit Hilfe des landespflegerischen Planungsbeitrags in qualifizierter, fachkundiger Form ein Überblick über das natur- und landschaftsbezogene Abwägungsmaterial unterbreitet und so zu der bundesrechtlich gebotenen Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft in der bauleitplanerischen Abwägung beigetragen wird.

Die bloße Erhaltung und Sicherung eines bereits vorhandenen wertvollen Landschaftsbestandteils darf im Rahmen der Abwägung zu den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege nicht als eine Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme für aufgrund der Planung zu erwartende Eingriffe in Natur und Landschaft gewertet werden. (OVG Koblenz, 14.1.2000, 1 C 12946/98 veröffentlicht in: Natur und Recht, 2000, Heft 7, S. 384)

Impressum

isu-aktuell ist eine Veröffentlichung des Planungsbüros **isu**. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen zu *kommerziellen Zwecken* nur mit schriftlicher Genehmigung des Büros **isu**.

Herausgeber

isu
Immissionsschutz
Städtebau
Umweltplanung
Kopernikusstraße 1
54634 Bitburg/Flugplatz

Redaktion

Dipl.-Ing. Klaus Zimmermann
Dipl.-Ing. Kay Strobach

Druck

Paqué Druckerei und Verlag,
Ramstein

Copyright

Inhalte, Konzept und Layout unterliegen dem Urheberrecht.