

Ist die SEVESO-II-Richtlinie  
auf das Raumordnungsverfahren und die Landesentwicklungsplanung anwendbar?

Gutachterliche Stellungnahme

von

Matthias Möller-Meinecke  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Weimar

## I. Sachverhalt

1. Der Europäischen Kommission liegt eine Beschwerde der Fraktion der Flughafenausbaugesegner im Frankfurter Römer gegen die Bundesrepublik Deutschland vor (Verfahren Nr. 2003/5086), in der gerügt wird, die landesplanerische Beurteilung des Landes Hessen zum Ausbau des Flughafens Frankfurt (Main) vom 10. Juni 2002 verstoße gegen Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie (Richtlinie 96/82//EG des Rates vom 09.12.1996), weil sie keine abschließende Beurteilung des Absturzrisikos von Flugzeugen auf die in der Einflugschneise der geplanten Landebahn Nordwest liegenden Betriebe und Anlagen im Sinne der Seveso-II-Richtlinie enthält.

Die Mitgliedstaaten haben nach Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie dafür zu sorgen, dass in ihren „Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/ oder anderen einschlägigen Politiken das Ziel, schwere Unfälle zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, Berücksichtigung findet.“

Dazu überwachen sie nicht nur die Ansiedlung neuer Betriebe oder die Änderungen bestehender Betriebe, sondern auch „neue Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebe wie beispielsweise Verkehrswege, Örtlichkeiten mit Publikumsverkehr, Wohngebiete, wenn diese Ansiedlungen oder Maßnahmen das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können.“

Die Mitgliedstaaten sorgen dabei dafür, dass „in ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken sowie den Verfahren für die Durchführung dieser Politiken langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebieten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt und dass bei bestehenden Betrieben zusätzliche technische Maßnahmen nach Artikel 5 ergriffen werden, damit es zu keiner Zunahme der Gefährdung der Bevölkerung kommt.“

2. Die Europäische Kommission hat im Botschafterschreiben vom 10. November 2003 die Bundesrepublik Deutschland zu der Vertragsverletzung angehört.

3. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland vertritt in ihrer Antwort gegenüber der Kommission die Rechtsauffassung:

„Das Raumordnungsverfahren ist weder nach dem Gesetz noch nach seinem Sinn und Zweck eine Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung im Sinne der Seveso-II-Richtlinie. Es stellt vielmehr nur die Verträglichkeit oder die Unverträglichkeit des Vorhabens mit den im Raumordnungsplan niedergelegten Erfordernissen der Raumordnung fest (sog. Raumverträglichkeitsprüfung). Ihm kommt hierbei keinerlei Steuerungs- oder Gestaltungsfunktion hinsichtlich des geplanten Vorhabens zu.“

Diese Funktionen hätten nur der Landesentwicklungsplan, der Raumordnungsplan und die Planfeststellungsentscheidung.

Die hessische Landesregierung vertritt die gleiche Rechtsauffassung, die sie damit begründet, das Raumordnungsverfahren sei deshalb keine Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung, weil es sich auf eine gutachterliche Beurteilung der Raumverträglichkeit eines Vorhabens beschränke.

Zudem sei mit dem konkreten Raumordnungsverfahren zum Ausbau des Flughafens Frankfurt der allgemeinen Forderung der Seveso-II-Richtlinie nach einer hinreichenden Berücksichtigung von Störfallbetrieben und bestimmter Umgebungsnutzungen insoweit Rechnung getragen worden, dass Sicherheitsbetrachtungen eingefordert und die sicherheitstechnischen Aspekte bei der Beurteilung der Raumverträglichkeit des Vorhabens intensiv ermittelt und in die Abwägung eingestellt worden seien.

## II. Rechtsgrundlagen

Das zum Zeitpunkt der landesplanerischen Beurteilung geltende Hessische Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 29. November 1994 (GVBl. I S. 707) regelt inhaltsgleich zur bundesrechtlichen Rahmenvorschrift (§ 15 Abs. 1 ROG):

„Durch das Raumordnungsverfahren wird festgestellt,

1. ob raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen,
2. wie raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden können.“ (§ 13 Abs. 2 HLPG 1994)

Im Raumordnungsverfahren sind unter überörtlichen Gesichtspunkten die raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens

1. auf die Leitvorstellungen zur Raumordnung und Landesplanung in § 2 HLPG zu prüfen; dazu zählt die Vorstellung: „Der Eintrag von Schadstoffen in den Naturhaushalt soll so gering wie möglich gehalten werden“;
2. auf die Grundsätze zur Raumstruktur des Landes Hessen zu prüfen (§ 3 HLPG 1994);
3. auf die in § 2 des ROG genannten Grundsätze der Raumordnung zu prüfen; zu diesen Grundsätzen zählt: „Zur Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft sind im erforderlichen Umfang Flächen vorzuhalten“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 9 ROG);
4. auf Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft zu ermitteln und zu bewerten (§ 13 Abs. 3 Satz 1 HLPG 1994);
5. darauf zu prüfen, ob der Zweck des Vorhabens mit geringeren Nachteilen für den Naturhaushalt erreicht werden kann. Die Prüfung schließt auch die vom Planungsträger eingeführten Standort- oder Trassenalternativen ein. (§ 13 Abs. 3 Satz 3 HLPG 1994).

### III. Rechtliche Bewertung

Unstreitig dient das Raumordnungsverfahren rechtlich regelmäßig nicht der Zu- oder Ausweisung einer Fläche zugunsten einer bestimmten Nutzung oder der rechtsverbindlichen Festsetzung einer Flächennutzung. Zu untersuchen ist aber, ob nicht der Sonderfall eines Raumordnungsverfahrens, in dem mehrere Standortalternativen zu prüfen sind, eine im Sinne der Seveso-II-Richtlinie „andere einschlägige Politik“ der Flächenausweisung oder Flächennutzung darstellt, bei der das Ziel, schwere Unfälle zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, Berücksichtigung finden muss.

#### 1. Auslegung von Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie

Dazu ist zu klären, was im Sinne der Richtlinie neben der Flächenausweisung oder Flächennutzung eine „andere einschlägige Politik“ darstellt.

Die Richtlinie fordert auf eine Überwachung der Ansiedlung nicht nur in den Entscheidungen zur Flächennutzung und der Flächenausweisung, sondern auch in „**anderen** einschlägigen Politiken“ (Art. 12 Abs. 1 Satz 1). Damit zielt die Richtlinie nach ihrem **Wortlaut** auf eine Überwachung auch in anderen Verfahren, in denen Politiken zur Ansiedlung in der Nachbarschaft bestehender und von der Richtlinie erfasster Betriebe vorgenommen werden. Der Wortlaut der Richtlinie in Art. 12 spricht daher dafür, dass hier über die Aufstellung des Landesentwicklungsplanes, des Raumordnungsplanes, einer Planfeststellungsentscheidung oder Flächennutzungsplanung hinaus weitergehend auch andere Verfahren erfasst werden sollen, in denen die Eignung einer Fläche zu einer bestimmten Nutzung bewertet wird. Das können insbesondere auch staatliche Begutachtungen zur Verträglichkeit einer Planung mit staatlich vorgegebenen Planungsbelangen sein. Der Wortlaut der Richtlinie widerspricht daher der Interpretation in den Stellungnahmen der Bundes- und Landesregierung, wonach die Richtlinie nur in verbindlichen Letztentscheidungen über ein Planungsprojekt anwendbar sei. Die einleitend als Erwägung genannten Gründe für die Richtlinie betonen, dass zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen gerade „**vorbeugende** Maßnahmen“ geboten sind, um die Qualität der Umwelt zu erhalten und die Gesundheit der Menschen zu schützen. Die Alternativenprüfung im Raumordnungsverfahren ist eine Maßnahme die auch darauf zielt, Konflikte zwischen verschiedenen raumrelevanten Nutzungen im Sinne einer zwischenbehördlichen Koordinierung vorbeugend zu lösen.

Der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten haben in ihrer Entschliebung zum Vierten Aktionsprogramm für den Umweltschutz auch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 82/501/EWG hingewiesen (Erwägung Ziffer 3). Ursprünglich sollte diese Richtlinie nur um die Überwachung der „Flächennutzungsplanung“ erweitert werden (Erwägung Ziffer 4). Demgegenüber sieht der Wortlaut des Art. 12 nun über die Flächennutzung aber auch eine Überwachung „anderer einschlägiger Politiken“ vor. Daraus ist abzuleiten, dass im Sinne der Vorsorge auch staatliche Beurteilungen von Planungen eingeschlossen werden sollen, die eine Verträglichkeit eines Projektes in der Nähe von störfallgefährdeten Anlagen bewertet. Um eine solche Verträglichkeitsprüfung handelt es sich beim Raumordnungsverfahren.

Diese Interpretation von **Sinn und Zweck** der Seveso-II-Richtlinie bestätigt sich dem Inhalt von aus Ziffer 22 der Erwägungen, der bei allen einschlägigen Politiken die Einhaltung eines angemessenen Abstandes zu den gefährdeten Betrieben als Schutzziel benennt. Diese Wahrung eines angemessenen Abstandes ist insbesondere bei der Prüfung von Planungsalternativen für einen Standort möglich, die in dem hier interessierenden Raumordnungsverfahren erfolgte.

Zusammenfassend sprechen der Wortlaut sowie Sinn und Zweck des Raumordnungsverfahrens nach hessischem Landesrecht dafür, dass es sich bei diesem Verfahren um eine „ande-

re einschlägige Politik“ handelt, bei der das Ziel der Seveso-II-Richtlinie, schwere Unfälle zu verhüten, Berücksichtigung finden musste.

## 2. Planerisches Element im Sonderfall eines Raumordnungsverfahrens für ein Projekt ohne Aussage im Regionalplan bzw. Landesentwicklungsplan

Einem Raumordnungsverfahren kommt für ein Projekt eine vom Regelfall abweichende ausgeprägteres planerisches Element in dem Sonderfall zu, dass der Landesentwicklungsplan und der Regionalplan zu dem raumbedeutsamen Projekt keine Aussagen treffen. Denn für diesen Fall bedeutet die zur Feststellung der Raumverträglichkeit erforderliche Bewertung der Planung in der Sache nach nichts anderes als eine Bewertung mit ausgeprägten planerischen Elementen. In diesem Sonderfall kommt die Feststellung der Vereinbarkeit einer inhaltlichen Fortschreibung der Landesentwicklungsplanung bzw. des Regionalplanes sehr nahe.

Dieser Sonderfall ist hier gegeben. Der Regionalplan Südhessen 2000 regelt zum Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main:

„Eine eventuelle Kapazitätserweiterung des bestehenden Start- und Landebahnsystems für den Flughafen Frankfurt/Main setzt ein Raumordnungsverfahren voraus. Darin ist die Vereinbarkeit einer eventuellen Erweiterung mit den Erfordernissen der Raumordnung zu prüfen. Sollten sich daraus Siedlungs- oder sonstige Flächenrestriktionen ergeben, sind diese im unmittelbar zeitlichen Zusammenhang in einem Änderungsverfahren zum Regionalplan zu bearbeiten und verbindlich festzustellen.“ (Regionalplan Südhessen 2000 Ziffer 7.4-1)

Damit fordert der Regionalplan vom Raumordnungsverfahren zum Ausbau des Flughafens explizit die Vorprüfungen zur Raumverträglichkeit und zu Restriktionen für die Nutzung der benachbarten Flächen, die dann verbindlich im nachlaufenden Änderungsverfahren zum Regionalplan festzustellen sind. Damit werden planerische Teile des Änderungsverfahrens zum Regionalplan in das Raumordnungsverfahren vorverlagert. In diesem Sonderfall bewertet die landesplanerische Beurteilung zum Abschluss des Raumordnungsverfahrens auch planerische Elemente der Flächennutzung, wie sie als Politiken in Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie angesprochen werden.

## 3. Alternativenprüfung zum Ausbau des Flughafens

Die in Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie angesprochene Aufgabe der vorbeugenden Überwachung der Entwicklung in der Nachbarschaft bestehender Betriebe und der Wahrung eines Abstandes zu bestehenden Betrieben jeweils im Sinne des Art. 10 der Seveso-II-Richtlinie zielt insbesondere auf Politiken der Mitgliedsstaaten, in denen noch eine planerische Alternative zur Minderung eines Konfliktes besteht.

Hier hat die Vorhabensträgerin **drei Standortalternativen** in das Raumordnungsverfahren eingebracht, bei deren Auswahl unterschiedlich große Abstände zum Betrieb der Fm. Ticona gewahrt würden. Die das Verfahren führende Behörde des Landes Hessen, das Regierungspräsidium Darmstadt, hat **weitere** sich aus ihrer Sicht aufdrängende Standort- bzw. Vorhabensalternativen in die landesplanerische Beurteilung einbezogen und die Alternativenauswahl der Vorhabensträgerin bewertet (vgl. Landesplanerische Beurteilung Ziff. B.IV.2.).

Auch diese im Raumordnungsverfahren erfolgte Beurteilung von Standortalternativen trägt erkennbar planerische Züge und ist daher einer anderen einschlägigen Politik zuzuordnen, die in Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie angesprochen wird. Denn mit der Alternativenbewertung wird das landesplanerische Instrument genutzt, die Entwicklung in der Nachbarschaft

eines Betriebes im Sinne des Art. 10 der Richtlinie zu überwachen und insbesondere einen angemessenen Abstand zu diesem zu wahren.

#### 4. Nichtberücksichtigung des Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie

Die hessische Landesregierung vertritt die Auffassung, mit der „Sicherheitsbetrachtung“ (Landesplanerische Beurteilung Ziff. 2.2.3, S. 246) sei der Störfallvorsorge und der Abstandswahrung „Rechnung getragen“ worden.

Die Landesplanerische Beurteilung stellt aber lediglich fest, dass die Auswirkungen der Nordwest-Variante auf die Sicherheit im Hinblick auf die Anlagen der Firmen Ticona und Infraserb Höchst wegen der „Notwendigkeit einer weitergehenden Untersuchung der Risiken ... nicht abschließend bewertet werden“ können.

Die hessische Landesregierung interpretiert damit den Inhalt der Seveso-II-Richtlinie hinsichtlich ihrer Überwachungsaufgaben dahin, dass ein Konflikt nur erkannt, nicht aber gelöst werden müsse. Die Landesregierung verkennt damit die Aufgabe der Mitgliedsstaaten, durch **Überwachung** von Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebe im Sinne des Art. 10 der Seveso-II-Richtlinie schwere Unfälle auch zu verhüten. Das erfordert mehr als ein Erkennen eines Konfliktes, nämlich die Berücksichtigung des Zieles der Seveso-II-Richtlinie, schwere Unfälle zu verhüten, auch etwa bei der Bewertung von Standortalternativen.

Dies bestätigt sich in der Interpretation der Landesregierung, die Seveso-II-Richtlinie fordere „nicht explizit“, dass zwischen den unter die Richtlinie fallenden Betrieben und Verkehrswegen ein angemessener Abstand gewahrt bleibe. Diese These bleibt unbegründet. Sie wird durch den Wortlaut sowie Sinn und Zweck des Gebotes in Art. 12 Abs. 1 Satz 3 der Seveso-II-Richtlinie widerlegt, das ausdrücklich die Sorge der Mitgliedsstaaten einfordert, einen angemessenen Abstand zwischen dem Betrieb und dem Verkehrsweg zu wahren.

### Zusammenfassung

Das von der hessischen Landesregierung mit der landesplanerischen Beurteilung vom 10. Juni 2002 abgeschlossene Raumordnungsverfahren stellt eine andere einschlägige Politik des Mitgliedsstaates dar, auf die die Seveso-II-Richtlinie anwendbar ist. Dies erschließt sich aus dem

- Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Regelungen der Seveso-II-Richtlinie,
- aus den planerischen Element des Sonderfall dieses Raumordnungsverfahrens für ein Projekt o h n e Aussage im Regionalplan bzw. Landesentwicklungsplan und
- aus der durchgeführten Bewertung von Standortalternativen mit unterschiedlichem Abstand zu den von der Richtlinie erfassten Betrieben.

Die hessische Landesregierung verkennt auch ihre Überwachungsaufgaben sowie die Wirkung des Gebotes, einen angemessenen Abstand zwischen dem Verkehrsweg und den von der Richtlinie erfassten Betrieben zu wahren.

Weimar, den 12. Januar 2004

Möller-Meinecke  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht