



Textliche Festlegungen

Regionalplan Köln

Sachlicher Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe
(Lockergesteine)

Teil B-2

Stand: Juli 2025



Impressum

Erarbeitet durch:

Bezirksregierung Köln
Dezernat 32 (Regionalentwicklung, Braunkohle)

Herausgeberin:

Bezirksregierung Köln
Zeughausstraße 2-10
50667 Köln

Kontaktdaten:

Bezirksregierung Köln
Dezernat 32
Tel.: 0221 147-2032
Fax: 0221 147-2905
E-Mail: regionalplanung@brk.nrw.de
www.brk.nrw.de

Satz & Layout

Dezernat 32

Grafiken & Karten

© Bezirksregierung Köln
Dezernat 32

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Verzeichnis der Ziele und Grundsätze der Raumordnung	5
Glossar	6
1. Einführung.....	7
1.1. Ausgangslage	8
1.2. Planerfordernis.....	10
1.2.1. Rechtliches Planerfordernis.....	11
1.2.2. Materielles Planerfordernis	15
1.3. Aufstellungsprozess.....	17
1.3.1. Planinstrument: Sachlicher Teilplan.....	18
1.3.2. Informelles Verfahren	18
1.3.3. Förmliches Verfahren	20
1.4. Rechtsgrundlagen und Rechtswirkung	23
1.5. Gliederung	26
1.6. Verhältnis zu anderen Regionalplänen.....	27
1.6.1. Aktueller Regionalplan Köln	27
1.6.2. Neuaufstellung Regionalplan Köln (Gesamtverfahren)	28
1.6.3. Teilplan Erneuerbare Energien.....	30
1.6.4. Braunkohlenplanung und Strukturwandel	32
1.6.5. Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Festgesteine).....	32
2. Textliche Ziele der Raumordnung.....	42
2.1. (Z1) Sicherung der Rohstoffversorgung und bedeutender Lagerstätten	43
2.1.1. Erläuterung.....	43
2.1.2. Begründung.....	45
2.2. (Z2) BSAB als Vorranggebiete	47
2.2.1. Erläuterung.....	47
2.2.2. Begründung.....	47
2.3. (Z3) BSAB als Eignungsgebiete	48
2.3.1. Erläuterung.....	48
2.3.2. Begründung.....	50
2.4. (Z4) Bestandsschutz für zugelassene Abgrabungen	53
2.4.1. Erläuterung.....	53
2.4.2. Begründung.....	54

2.5.	(Z5) Vollständige und gebündelte Gewinnung von Lagerstätten	55
2.5.1.	Erläuterung.....	55
2.5.2.	Begründung.....	56
2.6.	(Z6) Erweiterungsklauseln	61
2.6.1.	Erläuterung.....	62
2.6.2.	Begründung.....	62
2.7.	(Z7) Projekte der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes	78
2.7.1.	Erläuterung.....	78
2.7.2.	Begründung.....	78
2.8.	(Z8) Rekultivierung von BSAB.....	80
2.8.1.	Erläuterung.....	80
2.8.2.	Begründung.....	81
2.9.	(Z9) Reservegebiete als Vorranggebiete.....	86
2.9.1.	Erläuterung.....	86
2.9.2.	Begründung.....	87
2.10.	(Z10) Festlegung weiterer BSAB.....	89
2.10.1.	Erläuterung.....	89
2.10.2.	Begründung.....	92
3.	Textliche Grundsätze der Raumordnung	94
3.1.	(G1) Rohstoff-Monitoring und Flächentausch.....	95
3.1.1.	Erläuterung.....	95
3.1.2.	Begründung.....	97
3.2.	(G2) Gefährdungsabschätzung in HQextrem	101
3.2.1.	Erläuterung.....	101
3.2.2.	Begründung.....	101
	Tabellenverzeichnis	104

Verzeichnis der Ziele und Grundsätze der Raumordnung

- Z 1 Sicherung der Rohstoffversorgung und bedeutender Lagerstätten
- Z 2 BSAB als Vorranggebiete
- Z 3 BSAB als Eignungsgebiete
- Z 4 Bestandsschutz für zugelassene Abgrabungen
- Z 5 Vollständige und gebündelte Gewinnung von Lagerstätten
- Z 6 Erweiterungsklauseln
- Z 7 Projekte der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes
- Z 8 Rekultivierung von BSAB
- Z 9 Reservegebiete als Vorranggebiete
- Z 10 Festlegung weiterer BSAB
- G 1 Rohstoff-Monitoring und Flächentausch
- G 2 Gefährdungsabschätzung in HQ_{extrem}

Glossar

AbgrG	Abgrabungsgesetz NRW
AFAB	Allgemeiner Freiraum und Agrarbereich
ASB	Allgemeine Siedlungsbereiche
BauGB	Baugesetzbuch
BBergG	Bundesberggesetz
BSAB	Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher nicht-energetischer Bodenschätze
BSB	Bereiche für die Sicherung oberflächennaher nichtenergetischer Bodenschätze (= Reservegebiete)
BSLE	Bereiche für den Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
GIB	Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen
LEP NRW	Landesentwicklungsplan des Landes Nordrhein-Westfalen
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz
LPIG (NRW)	Landesplanungsgesetz NRW
LPIG DVO	Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz NRW aF.
OFG	Oberflächengewässer
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht des Landes NRW
ROG	Raumordnungsgesetz
Teilplan EE	Regionalplan Köln, Sachlicher Teilplan Erneuerbare Energien
Teilplan NR	Regionalplan Köln, Sachlicher Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine)
TÖB	Träger öffentlicher Belange
WHG	Wasserhaushaltsgesetz

1. Einführung

Die räumliche Steuerung des Abtragungsgeschehens ist eine Aufgabe staatlicher Planung. Der Bundesgesetzgeber sieht im Raumordnungsgesetz (ROG) vor, dass die Raumordnung die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen schafft¹.

Allein die Raumordnung kann – im Gegensatz zur Bauleitplanung oder der Landschaftsplanung – für sämtliche Rohstoffe verbindliche Regelungen darüber treffen, wo abgegraben werden darf und wo nicht. Räumlich konkrete „Abgrabungsbereiche“ werden auf Ebene der Regionalplanung festgelegt – insofern kann die Regionalplanung als „Fachplanung der Rohstoffsicherung“ verstanden werden.

¹ Vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG

1.1. Ausgangslage

Der Regierungsbezirk Köln zählt zu den rohstoffreichsten Regionen Deutschlands. Über Jahrmillionen hinweg wurden von Flüssen und Ozeanen insbesondere Kiese und Sande in unserer Region großflächig abgelagert. Heute stellt die Kölner Bucht die größte Gewinnungsregion von Sand und Kies in Deutschland und möglicherweise in Europa dar². Unsere Gesellschaft und Wirtschaft profitiert von diesem Rohstoffreichtum und der damit verbundenen sicheren und bedarfsgerechten Verfügbarkeit von nichtenergetischen Rohstoffen. Gleichzeitig besteht ein gesellschaftliches Interesse an einer sparsamen und umweltverträglichen Nutzung von Rohstoffen, vor allem um die Rohstoffversorgung für kommende Generationen sicherzustellen. Trotz des heutigen Rohstoffreichtums, handelt es sich letztlich um eine endliche Ressource.

So unentbehrlich die kontinuierliche Gewinnung von Rohstoffen für das tägliche Leben, Arbeiten und die Mobilität ist, so unerlässlich ist eine räumliche Steuerung des Abtragungsgeschehens – insbesondere in dem dicht besiedelten Regierungsbezirk Köln. Angesichts der hohen Siedlungsdichte in NRW, der Standortgebundenheit und Endlichkeit von Lagerstätten sowie dem häufig großen Flächenbedarf der oberirdischen Bodenschatzgewinnung stellt es eine besondere Herausforderung dar, die vielfältigen Anforderungen an den Raum sowie die unterschiedlichen Interessenlagen der betroffenen Akteure aufeinander abzustimmen und möglicherweise auftretende Konflikte auszugleichen.

Der Bundesgesetzgeber regelt im Raumordnungsgesetz, dass in den Raumordnungsplänen Festlegungen zu Standorten für die Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu treffen sind³. Der Landesentwicklungsplan NRW (LEP NRW) konkretisiert diesen Planungsauftrag inhaltlich und beauftragt die Regionalplanung mit der entsprechenden räumlichen Planung⁴. Demnach sind in den Regionalplänen „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ (umgangssprachlich auch „Abgrabungsbereiche“ genannt) für nichtenergetische Rohstoffe zeichnerisch festzulegen und zwar derart, dass bestimmte Mindestversorgungszeiträume gewährleistet werden. Leitvorstellung bei der Erfüllung dieser Aufgabe ist „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und

² Vgl. Elsner 2022: Sand und Kies in Deutschland – Band II Gewinnung in den Bundesländern. S. 115 (Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe) abgerufen von <https://my.de/GENUr> am 29.11.2024.

³ § 15 Abs. 5 Nr. 2 b) ROG

⁴ Kapitel 9.1 und 9.2 LEP NRW

wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“⁵.

Der vorliegende Regionalplan Köln, Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine) – nachfolgend: Teilplan NR – bezieht sich ausschließlich auf die im Regierungsbezirk Köln vorkommenden Lockergesteine⁶: Kies/Kiessand, Ton/Schluff, präquartäre Kiese und Sande. Vorrangiges Ziel dieses Teilplans ist die Festlegung von Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nicht-energetische Rohstoffe (BSAB) für sämtliche Lockergesteine als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten⁷ (also mit „Konzentrationswirkung“), um das Abgrabungsgeschehen zukünftig wieder vollumfänglich regionalplanerisch steuern zu können. Vor einigen Jahren haben Verwaltungsgerichte den BSAB im Regierungsbezirk Köln die Konzentrationswirkung aberkannt. Seitdem erfolgt das Abgrabungsgeschehen regionalplanerisch weitgehend ungesteuert. Dies führte zu einer Intensivierung des Abgrabungsgeschehens, in dessen Folge Nutzungskonflikte durch die Gewinnung oberflächennaher Bodenschätze vermehrt aufgetreten sind und der Flächenverbrauch durch Abgrabungen gestiegen ist.

Der Teilplan NR folgt dem Leitbild, das Abgrabungsgeschehen schrittweise in möglichst konfliktarme und möglichst ergiebige Räume zu verlagern. Dieses Leitbild wird durch mehrere Leitlinien konkretisiert.

Der Teilplan NR legt für jeden BSAB auch Rekultivierungsplanungen fest. Im Übrigen legt der Teilplan im Regierungsbezirk Köln erstmalig Reservegebiete als Vorranggebiete fest, um besonders geeignete (insb. besonders ergiebige) Lagerstätten vor entgegenstehenden Nutzungen langfristig zu schützen und diese Bereiche damit für eine Rohstoffgewinnung durch zukünftige Generationen zu sichern. Darüber hinaus umfasst der Teilplan Regelungen einerseits hinsichtlich des Bestandsschutzes genehmigter Abgrabungen, andererseits hinsichtlich geringfügiger Erweiterungen von BSAB. Zudem legt der Teilplan die Grundlagen für ein regelmäßiges Rohstoff-Monitoring, eine Flächentauschregelung und für seine künftige Fortschreibung (weitere BSAB „nachlegen“).

⁵ § 1 Abs. 2 ROG

⁶ Dies sind die vom Geologischen Dienst NRW definierten Rohstoffgruppen der Lockergesteine

⁷ Begriffsveränderung seit ROG-Novelle (28.09.2023): „Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung“. Nachfolgend wird gem. LEP NRW weiterhin der Begriff der eignungsgebietlichen Wirkung verwendet. Beide Begriffe sind synonym zu verstehen.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat in ständiger Rechtsprechung bestimmte Anforderungen für die Ausweisung von Konzentrationszonen definiert. Folglich muss auch der vorliegende Teilplan NR diesen Anforderungen entsprechen. Daraus ergibt sich insbesondere die Notwendigkeit, die BSAB auf Grundlage eines „schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts“ festzulegen. Dem entsprechen die Planunterlagen dieses Regionalplanverfahrens.

1.2. Planerfordernis

Das Verfahren zur Erarbeitung des Teilplans NR hat mit seinem informellen Teil Anfang 2017 begonnen, unmittelbar nachdem der LEP 2017 rechtswirksam wurde. Der LEP 2017 sah im Kapitel 9.2 als Ziel der Raumordnung vor, dass BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen sind.

Die neue Landesregierung hatte im Dezember 2017 mit dem Entfesselungspaket II angekündigt, auch den LEP bezüglich der Regelungen zur Rohstoffversorgung (Kapitel 9.2) zu überarbeiten. In der Folge wurde der LEP-Entwurf 04/2018 veröffentlicht, in dem die Festlegung der BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten (also mit Konzentrationswirkung) verpflichtend vorgesehen war, sofern „besondere planerische Konfliktlagen“ vorliegen, andernfalls wären BSAB als Vorranggebiete festzulegen; insofern handelte es sich um eine bedingte Planungsverpflichtung. Als Reaktion auf diese sich abzeichnende Änderung der Rechtslage hat der Regionalrat Köln in seiner 17. Sitzung am 22. Juni 2018 das Vorliegen besonderer planerischer Konfliktlagen bejaht⁸ und sich damit für die Festlegung von BSAB mit Konzentrationswirkung ausgesprochen.

Nach der öffentlichen Auslegung des LEP-Entwurfes 04/2018 wurde der LEP-Entwurf in Bezug auf sein Kapitel 9.2 erneut geändert. Der LEP-Entwurf 01/2019 ersetzte die bedingte Planungsverpflichtung zur Festlegung von BSAB als Konzentrationszonen durch eine optionale Regelung: BSAB konnten nun entweder als Vorranggebiete oder als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt werden; die Entscheidung wurde den Plangebern überlassen. In den Erläuterungen verwies der LEP darauf, dass sich ein planerisches Erfordernis zur Festlegung von BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten insbesondere durch hohe Nutzungs-

⁸ Drucksache Nr. RR 43/2018, TOP 9, nebst Anlagen

konflikte, bei großflächig verbreiteten Rohstoffvorkommen und hohem Abgrabungsdruck sowie bei regional konzentrierten, bedeutenden Rohstoffvorkommen mit hoher räumlicher Nutzungskonkurrenz ergeben könne. Diese Erfordernisse entsprechen materiell grundsätzlich den Erfordernissen des LEP 04/2018 bezüglich des Vorliegens „besonderer planerischer Konfliktlagen“. Insofern gilt die Feststellung und umfangreiche Begründung des Regionalrates vom 22. Juni 2018 unverändert fort, wonach BSAB (für sämtliche Lockergesteine) als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt werden sollen.

Der LEP-Entwurf 01/2019 wurde mit seiner Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt im August 2019 rechtswirksam. Dieser LEP liegt dem Teilplan NR mit nachfolgenden Änderungen zu Grunde.

Mit Urteil des OVG NRW vom 03.05.2022⁹ wurde der Mindestversorgungszeitraum des Ziels 9.2-2 LEP NRW um 5 Jahre auf 20 Jahre gesenkt. Hinsichtlich der Verpflichtung, diese Zeiträume fortzuschreiben (Ziel 9.2-3), wurde der Zeitraum ebenfalls um 5 Jahre auf 10 Jahre gesenkt.

1.2.1. Rechtliches Planerfordernis

Das Ziel 9.2-1 des LEP NRW 2019 eröffnet der Regionalplanung die Möglichkeit, BSAB als Vorranggebiete oder als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten (also als Konzentrationszonen) festzulegen:

„Für die Rohstoffsicherung sind in den Regionalplänen Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe als Vorranggebiete oder als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen.“

In den entsprechenden Erläuterungen werden (nicht abschließende) Tatbestände benannt, die eine Festlegung von BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten begründen können. Dem Träger der Regionalplanung bleibt es überlassen, festzustellen, ob diese oder andere Tatbestände erfüllt sind und so die Festlegung von BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten aus Sicht des Plangebers erforderlich ist.

⁹ Az. 11 D 109/19.NE

Der Regionalrat hat in seiner 17. Sitzung am 22. Juni 2018 per Beschluss festgestellt¹⁰, „dass im Regierungsbezirk Köln für sämtliche Lockergesteine (Kies/Kiessand, präquartäre Kiese und Sande, Ton/Schluff) „besondere planerische Konfliktlagen“ im Sinne des Ziels 9.2-1 LEP NRW (Entwurf, April 2018) vorliegen. Daher sind die entsprechenden BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen.“

Diese Feststellung gilt auch für den LEP 08/2019 unverändert fort. Daher erkennt der Träger der Regionalplanung das Erfordernis, für sämtliche Lockergesteine BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen.

Mit der Novelle des ROG im Jahr 2023 wurde der Begriff des Eignungsgebietes durch den Begriff des Vorranggebietes mit Ausschlusswirkung ersetzt. Aufgrund der Historie des Teilplans NR und da diese Änderung noch nicht vollständig in Landesrecht umgesetzt wurde, wird im Teilplan NR weiterhin der Begriff des Vorranggebietes mit der Wirkung von Eignungsgebieten verwendet; dieser ist synonym zum Vorranggebiet mit Ausschlusswirkung zu verstehen (Konzentrationswirkung).

Mit diesen Gebietsausweisungen werden gem. § 7 Abs. 3 ROG Gebiete bezeichnet,

„...die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (Vorranggebiete)“

„...in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind (Eignungsgebiete).“¹¹

Im Regierungsbezirk Köln werden BSAB für Lockergesteine mit der sog. „Konzentrationswirkung“ festgelegt, also die Sicherstellung der Ausübung der Abgrabungstätigkeit innerhalb der BSAB bei gleichzeitigem Ausschluss von Abgrabungen außerhalb der BSAB (räumliche Ausschlusswirkung).

Gegenwärtig sind BSAB in vier Teilabschnitten des Regionalplans Köln festgelegt.

¹⁰ Drucksache Nr. RR 43/2018, TOP 9, nebst Anlagen

¹¹ § 7 Abs. 3 S. 3 nach ROG-Novelle 2023: „Wird durch die Festlegung von Vorranggebieten der jeweiligen Nutzung oder Funktion substanziell Raum verschafft, kann festgelegt werden, dass diese Nutzung oder Funktion an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen ist (Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung)“.

Tabelle 1: Regelungen bzgl. BSAB im aktuellen Regionalplan Köln

Bezeichnung	Teilabschnitt	BSAB umfassen die Bodenschätze
Aachen (2003)	räumlich	Locker- und Festgesteine
Köln (2001)	räumlich	Locker- und Festgesteine
Bonn/Rhein-Sieg (2004)	räumlich	Locker- und Festgesteine
Hochreiner weißer Quarzkies im Raum Kottenforst/Ville	räumlich und sachlich	Lockergestein „hochreiner weißer Quarzkies“

Innerhalb der letzten zehn bis fünfzehn Jahre wurden Klagen gegen die eignungsgebietliche Wirkung der BSAB aller vier Teilabschnitte erhoben. Die Klagen gegen die drei räumlichen Teilabschnitte Aachen, Köln und Bonn/Rhein-Sieg wurden von Verwaltungsgerichten bzw. dem Oberverwaltungsgericht jeweils zu Gunsten der Klagenenden entschieden. Das Verfahren zum räumlichen und sachlichen Teilabschnitt „hochreiner weißer Quarzkies im Raum Kottenforst/Ville“ wurde im Februar 2020 in zweiter und letzter Instanz (OVG Münster) zu Gunsten des Landes NRW entschieden¹².

In den Urteilsbegründungen der drei räumlichen Teilabschnitte wurde übereinstimmend festgestellt, dass es sich bei der eignungsgebietlichen Wirkung der BSAB um kein Ziel der Raumordnung handelt. Im Einzelnen:

TA Aachen: „Kapitel 1.4 Ziel 1 RP erweist sich indes deshalb als unwirksam, weil die Auswahl der im Gebietsentwicklungsplan vorgesehenen Abgrabungsflächen im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auf einem offensichtlichen Abwägungsmangel beruht.“
(Urteil d. VG Aachen v. 15.12.2011 – 5 K 825/08)

TA Köln: „Zwar bestimmt Kapitel D.2.5 Ziel 1 Satz 5 des Regionalplans, dass neue Abgrabungen außerhalb der BSAB auszuschließen sind. Diese Anweisung ist [...] inhaltlich eindeutig. Sie ist jedoch unwirksam.“
(Urteil d. OVG NRW v. 08.05.2012 – 20 A 3779/06)

TA Bonn/Rhein-Sieg: Selbst wenn die grundsätzliche Zulässigkeit [...] zu bejahen wäre, handelte es sich bei der vorliegenden Ausschlussregelung nicht um eine im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Zielvorgabe, da sie nicht „abschließend abgewogen“ ist.“ (Urteil d. VG Köln v. 15.03.2007 – 1 K 1469/05; rechtskräftig durch Beschluss d. OVG Münster v. 15.03.2010 – 11 A 1355/07)

Die Aberkennung der eignungsgebietlichen Zielwirkung wird maßgeblich mit einem erheblichen Abwägungsmangel begründet, der sich aus dem Fehlen eines schlüssigen räumlichen Gesamtkonzepts ergebe. Aus heutiger Sicht erklären sich diese Abwägungsmängel durch die Zeitpunkte der seinerzeitigen Planaufstellungen: Als die drei

¹² Beschluss des OVG NRW v. 12.02.2020 – 21 A 1939/16

räumlichen Teilabschnitte erarbeitet und aufgestellt wurden (bis 2004), hatten die Verwaltungsgerichte die heutigen (hohen) rechtlichen Anforderungen an die wirksame Planung räumlicher Ausschlusswirkungen noch nicht entwickelt. Anders ausgedrückt: An eine „alte“ bzw. bestehende Planung wurden neue juristische Maßstäbe angelegt, die bei der seinerzeitigen Planaufstellung nicht bekannt waren bzw. bekannt sein konnten.

Wie zuvor dargelegt, beabsichtigt der heutige Träger der Regionalplanung, BSAB für Lockergesteine als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen. Da die BSAB für Lockergesteine – abgesehen von den BSAB des Teilplans hochreiner weißer Quarzkies – derzeit über keine eignungsgebietliche Wirkung verfügen, besteht ein Planerfordernis. Zur Wiederherstellung der eignungsgebietlichen Wirkung ist – aufgrund der jüngeren Rechtsprechung – ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept erforderlich.

Daran ändert auch die ROG-Novelle 2023 nichts, im Gegenteil, das Erfordernis eines gesamträumlichen Planungskonzepts wird nunmehr im Gesetz ausdrücklich genannt¹³:

„Die Ermittlung der Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung erfolgt auf der Grundlage eines gesamträumlichen Planungskonzepts der planaufstellenden Stelle. Werden in diesem Planungskonzept Teile des Planungsraums für eine Nutzung oder Funktion ausgeschlossen, ist eine systematische Unterscheidung, ob der Ausschluss aus tatsächlichen, rechtlichen oder planerischen Gründen erfolgt, nicht erforderlich.“

Der Hinweis auf die Nicht-Erforderlichkeit der Unterscheidung zwischen tatsächlichen, rechtlichen oder planerischen Gründen dürfte vorrangig der Planerhaltung dienen. Im gesamträumlichen Planungskonzept (Planbegründung) wird eine entsprechende Unterscheidung hingegen berücksichtigt, diese erscheint dem Plangeber vor dem Hintergrund des Abwägungsgebotes und der Nachvollziehbarkeit der Planung zielführend und verhältnismäßig. Dass eine exakte Unterscheidung im Einzelfall nunmehr offenbar nicht mehr zwingend erforderlich ist, nimmt der Plangeber zur Kenntnis.

Kein Planerfordernis aufgrund geringer Versorgungszeiträume

Aus Ziel 9.2-3 LEP NRW (Fortschreibung) ergibt sich für Lockergesteine kein rechtliches Planerfordernis. Für Kies/Kiessand und Ton/Schluff wird das Abgrabungsge-

¹³ § 7 Abs. 3 S. 4 ff. ROG

schehen vom Geologischen Dienst seit dem Jahr 2012 jährlich im Zuge des sogenannten Abgrabungsmonitorings NRW ermittelt, seit 2016 auch für präquartäre Kiese und Sande. Die so ermittelten Versorgungszeiträume lagen stets deutlich über 20 Jahren. Aus den so ermittelten Daten lässt sich nicht ableiten, dass ein Planerfordernis zur Fortschreibung der Lockergesteins-BSAB zu erfolgen hat.

1.2.2. Materielles Planerfordernis

Aufgrund der von den Verwaltungsgerichten festgestellten erheblich eingeschränkten räumlichen Steuerungswirkung der BSAB kann nach derzeitiger Rechtslage nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass neue Abgrabungen an – aus regionalplanerischer Sicht – unverträglichen bzw. konfliktträchtigen und vergleichsweise eher unergiebigsten Standorten entstehen bzw. erweitert werden. Im Gegenteil, seit einigen Jahren hat die Anzahl von Anträgen auf Zulassung von Abgrabungsvorhaben im gesamten Regierungsbezirk Köln erheblich zugenommen. Viele dieser Vorhaben befinden sich an Standorten, die dem Teilplan NR eigentlich widersprechen, sich also an eher konfliktträchtigen und unergiebigsten Standorten befinden. Allein in dem Halbjahr zwischen 08/2023 und 01/2024 wurde die Regionalplanungsbehörde als Träger öffentlicher Belange (TÖB) bei 11 Anträgen für Abgrabungsvorhaben für Kies/Kiessand (Erweiterungen oder Neuaufschlüsse) von den Zulassungsbehörden beteiligt (insgesamt ca. 150 ha, fast die Hälfte davon Neuaufschlüsse) – diese Menge von Anträgen geht üblicherweise in einem ganzen Jahr ein.

Die hohe räumliche Nutzungskonkurrenz hat der Regionalrat Köln bereits in seiner Sitzung am 17. Sitzung am 22. Juni 2018 festgestellt. Wesentliche Argumente sind im Folgenden zusammengefasst:

- Im Regierungsbezirk Köln bestehen in Bezug auf Kies/Kiessand und Ton/Schluff großflächige Rohstoffvorkommen im Sinne des LEP (auf rund 39 % der Fläche des Regierungsbezirks Köln kommen Kiese/Kiessande vor, bei Ton/Schluff sind es rund 20 %). Die Rohstoffvorkommen sind im Regierungsbezirk Köln somit großflächig verteilt, bedeutsam und zum Teil regional konzentriert (vgl. Planunterlagen Teil B-4, Erläuterungskarten 3 sowie 4a und 4b);
- Präquartäre Kiese und Sande stellen räumlich konzentrierte, seltene bzw. bedeutsame Rohstoffvorkommen im Sinne des LEP dar;

- Über 2/3 der Rohstoffvorkommen von Ton/Schluff und präquartärer Kiese und Sande werden von Kies/Kiessand überlagert. Alleine deshalb erscheint eine gesamträumliche Planung, die diese drei Lockergesteine integrierend betrachtet, erforderlich;
- Im bevölkerungsreichen, dicht besiedelten und besonders rohstoffreichen Regierungsbezirk Köln besteht grundsätzlich eine hohe räumliche Nutzungskonkurrenz, nicht nur zwischen dem Siedlungs- und Freiraum, sondern auch zwischen den verschiedenen Nutzungen des Freiraums;
- Im Regierungsbezirk Köln bestehen darüber hinaus mehrere besondere planerische Konfliktlagen, die eine Konzentrationszonenplanung erfordern:
 - o Räumliche Vorprägung der Region: Die jahrzehntelangen oberflächennahen Abgrabungstätigkeiten nichtenergetischer und energetischer Rohstoffe (insb. Braunkohle) sind im nationalen und europäischen Vergleich als äußerst erheblich, wenn nicht sogar als einzigartig zu bezeichnen;
 - o Bestandteil der Metropolregion Rheinland;
 - o Viele Kommunen des Regierungsbezirks Köln erachten eine regionalplanerische Steuerung des Abgrabungsgeschehens mittels BSAB mit Konzentrationswirkung für erforderlich.

Die hier skizzierten Gründe werden ausführlicher in der Begründung zu. o.g. Sitzungsvorlage erläutert. Die Sitzungsvorlage ist öffentlich auf der Internetseite der Bezirksregierung Köln einsehbar¹⁴.

Es sei an dieser Stelle auf die Erläuterungen des LEP zu Ziel 9.2-1 hingewiesen, wonach bei der Beurteilung der planerischen Erforderlichkeit für die Festlegung von Vorranggebieten mit Eignungswirkung nach überörtlichen Maßstäben vorzugehen ist.

„Das heißt, wenn im überwiegenden Teil der Planungsregion oder in Teilräumen entsprechende planerische Fragestellungen bestehen (z.B. hinsichtlich des Abbaus von Kies), ist in der Regel von einer planerischen Erforderlichkeit im Sinne des Ziels auszugehen. Somit können dann in der Regel auch für die Gesamtregion Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt werden.“

In vielen Teilräumen des Regierungsbezirkes Köln bestehen in Bezug auf Lockergesteine hohe räumliche Nutzungskonkurrenzen und hohe Nutzungskonflikte bei gleichzeitig hohem Abgrabungsdruck. Auch wenn diese Konfliktlagen nicht flächendeckend auftreten, so ist es dennoch erforderlich, dass der gesamte Regierungsbezirk Köln

¹⁴ Drucksache Nr. RR 43/2018, TOP 9, nebst Anlagen

Gegenstand der Planung ist und sich die Konzentrationswirkung der BSAB für Lockergesteine auf den gesamten Regierungsbezirk bezieht. Dies ist auch aus Vorsorgegründen erforderlich, schließlich hat selbst der Geologische Dienst NRW nicht vollständige Detailkenntnisse über die Verteilung sämtlicher Rohstoffvorkommen an allen Stellen des Regierungsbezirkes.

Vor diesem Hintergrund kann der vorliegende Teilplan NR durch die räumliche Steuerung des Abtragungsgeschehens dazu dienen, räumlichen Nutzungskonflikten im Regierungsbezirk Köln effektiv vorzubeugen. Die Erstellung eines gesamträumlichen Planungskonzepts bietet darüber hinaus die Möglichkeit, zukünftige Abtragungstätigkeiten auf solche Lagerstätten zu lenken, die sich durch eine besonders hohe Ergiebigkeit auszeichnen und/oder an denen eine gebündelte Gewinnung von Rohstoffen möglich ist. In der Konsequenz kann eine solche räumliche Konzentration zu einer reduzierten Flächeninanspruchnahme und insgesamt zu einer geordneten räumlichen Entwicklung beitragen.

Die vollumfängliche Wiederherstellung der eignungsgebietlichen Wirkung der BSAB trägt ferner zu einer gesteigerten Planungssicherheit bei, welche insbesondere für die Bevölkerung, Abtragungsunternehmen, Behörden, Verbände und Grundstückseigentümer vorteilhaft sein kann.

Der Teilplan NR bezieht sich ausschließlich auf die drei Rohstoffgruppen der Lockergesteine, die von dem Geologischen Dienst NRW landesweit einheitlich definiert wurden, und zwar aus den folgenden Gründen: Einerseits verweist der LEP auf diese gesicherte und unabhängige Datengrundlage. Andererseits handelt es sich bei den landesweit einheitlich definierten Rohstoffgruppen um unter geologischen Gesichtspunkten eindeutig definierte bzw. definierbare Rohstoffgruppen, die im Bereich der Kiese sogar bereits unterschiedliche Qualitäten berücksichtigen (präquartäre Kiese und Sande).

1.3. Aufstellungsprozess

Das Regionalplanverfahren des Teilplans NR gliedert sich grundsätzlich in einen informellen und in einen formellen Teil. Der informelle Planungsprozess hat Anfang 2017 begonnen, als der LEP 2017 rechtswirksam wurde. Mit der Frühzeitigen Unterrichtung im September 2018 bzw. mit dem Erarbeitungsbeschluss (bzw. Aufstellungsbeschluss) im März 2020 begann das förmliche Verfahren.

Der Teilplan NR ist aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung und Rechtssicherheit inhaltlich aus dem Gesamtverfahren der Überarbeitung des Regionalplans herausgelöst¹⁵.

1.3.1. Planinstrument: Sachlicher Teilplan

Formal gesehen handelt es sich bei dem Teilplan NR um einen sachlichen Teilplan (bzw. bezirksumfassenden sachlichen Teilabschnitt). Im Ersten Planentwurf aus dem Jahr 2020 wurde noch festgestellt, dass es sich eigentlich um eine Regionalplanänderung handeln würde, da durch den Teilplan mitunter bestehende BSAB nebst Rekultivierungszielen teilweise oder vollständig zurückgenommen werden und dadurch rechtlich „weiße Flächen“ im Plan entstehen würden und zudem die Gesamtkonzeption des Regionalplans Köln berührt sei. Da zwischenzeitlich jedoch der Aufstellungsbeschluss für die Regionalplan-Neuaufstellung gefasst wurde (am 10.12.2021), werden die (vermeintlichen) weißen Flächen durch die in Aufstellung befindlichen Ziele inhaltlich und konzeptionell „aufgefangen“. Anders ausgedrückt: Es ist nunmehr gewährleistet, dass im gesamten Regierungsbezirk flächendeckend Erfordernisse der Raumordnung zeichnerisch festgelegt sind – ein durchgreifendes regionalplanerisches Steuerungsdefizit besteht also zu keiner Zeit¹⁶.

1.3.2. Informelles Verfahren

Im informellen Verfahren verfolgte die Regionalplanungsbehörde mehrere Zwecke. Einerseits stand der Informationsaustausch mit sämtlichen Akteuren im Vordergrund. Ziel war es einerseits, sämtlichen Akteuren zu verdeutlichen, welches Ziel und welchen Zweck der Teilplan NR verfolgt, andererseits welche besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen eine solche Konzentrationszonenplanung zu beachten hat. Darüber hinaus ging es um einen Erkenntnisgewinn und Erfahrungsaustausch bezüglich der Anforderungen von Abgrabungsunternehmen an BSAB sowie um abgrabungsspezifische Belange von Trägern öffentlicher Belange an ein solches Regionalplanverfahren.

Auf bisher fünf Abgrabungskonferenzen hat sich die Regionalplanungsbehörde mit sämtlichen Akteuren inhaltlich ausgetauscht und ergebnisoffen diskutiert.

- Erste Abgrabungskonferenz: 12.06.2017

¹⁵ Vgl. auch Kapitel 1.6

¹⁶ Vgl. Kapitel 1.6.2

- Zweite Abgrabungskonferenz: 19.09.2017
- Dritte Abgrabungskonferenz: 27.02.2018
- Vierte Abgrabungskonferenz: 11. und 12.10.2018
- Fünfte (digitale) Abgrabungskonferenz: August/September 2020

Anfang 2018 konnten Kommunen ihre Belange im Zuge der Kommunalbefragung geltend machen. Auf Basis all dieser Rückläufe wurde der erste Entwurf des gesamträumlichen Planungskonzepts von der Regionalplanungsbehörde entwickelt und im Herbst 2018 veröffentlicht.

Dieses Konzept wurde sodann zur Diskussion gestellt und schrittweise optimiert. Insbesondere die Rückläufe aus der Frühzeitigen Unterrichtung führten zu substantiellen Anpassungen des gesamträumlichen Planungskonzepts bzw. einer veränderten Gewichtung einzelner Belange. Die Frühzeitige Unterrichtung dauerte von September 2018 bis Ende Januar 2019. In diesem Zuge konnten Kommunen, Abgrabungsunternehmen sowie alle weiteren öffentlichen und privaten Akteure Ihre Belange und Interessen erneut in das Aufstellungsverfahren einbringen.

Die Feststellung des Untersuchungsrahmens für die Umweltprüfung (Scoping) dauerte von November 2018 bis Ende Januar 2019.

Im Januar 2020 wurde schließlich der Erste Planentwurf zum Teilplan NR auf der Internetseite der Bezirksregierung Köln veröffentlicht.

Abgrabungsinteressen

Abgrabungsinteressen konnten anhand standardisierter Fragebögen form- und fristgerecht in nachfolgenden Zeiträumen gemeldet werden.

- 1. Befragung: Abgrabungsunternehmen, 5 Monate lang bis zum 31.10.2017
- 2. Befragung: Abgrabungsunternehmen und Kommunen im Zuge der Frühzeitigen Unterrichtung, 4 Monate lang bis zum 31.01.2019
- 3. Befragung (letztmalige): Im Zuge der ersten öffentlichen Auslegung, faktisch mehr als 6 Monate lang bis zum 09.11.2020. Im Planungskonzept des Teilplans NR sowie in der Sitzungsvorlage des Erarbeitungsbeschlusses vom 13.03.2020 (RR 02/2020) wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass im Zuge der (ersten) öffentlichen Auslegung Abgrabungsinteressen letztmalig gemeldet werden können.

Dieser umfassenden Abfrage war eine gezielte Kontaktierung der beteiligten Akteure mittels Anschreiben inklusive konkreter Hilfestellungen und allgemeinverständlicher Zusammenfassungen zum beabsichtigten Planungskonzept vorausgegangen sowie o.g. Abgrabungskonferenzen. Die Aufforderung zur Meldung von Abgrabungsinteressen wurde größtmöglich per E-Mail (teils per Brief) versendet, insbesondere an sämtliche der Regionalplanungsbehörde Köln bekannten im Regierungsbezirk Köln tätigen Abgrabungsunternehmen, Baustoffverbände, IHKs, Kommunen, Kreise, sonstige Behörden. Im Übrigen wurde in den Bekanntmachungen der Frühzeitigen Unterrichtung auf die Aufforderung zur Meldung von Abgrabungsinteressen ausdrücklich hingewiesen¹⁷:

1.3.3. Förmliches Verfahren

Mit der Frühzeitigen Unterrichtung und dem Scoping hat das förmliche Verfahren des Teilplans zwar in Teilen begonnen, mit dem Erarbeitungsbeschluss erhielt das förmliche Verfahren jedoch eine neue (rechtliche) Qualität.

Erster Planentwurf und erste öffentliche Auslegung

Auf Grundlage des Ersten Planentwurfes wurde der Erarbeitungsbeschluss am 13. März 2020 gefasst. In diesem Zuge wurde das gesamträumliche Planungskonzept in einem Belang konzeptionell ergänzt¹⁸. Die entsprechende öffentliche Auslegung sollte im April 2020 beginnen und bis Ende Juni 2020 andauern. Aufgrund der Coronavirus-Pandemie verzögerte sich der Beginn der ersten öffentlichen Auslegung auf das dritte Quartal 2020. Der erste Entwurf zum Teilplan NR lag letztendlich vom 07. September 2020 bis einschließlich 09. November 2020 öffentlich aus.

Auch wenn schriftliche Stellungnahmen zum Planentwurf erst im Zuge der öffentlichen Auslegung eingereicht werden konnten, bestand bereits seit Januar 2020 für sämtliche Akteure die Möglichkeit, sich mit den BSAB des Ersten Planentwurfes zu befassen. Somit war der Planentwurf faktisch deutlich mehr als 6 Monate öffentlich einsehbar.

Zahlreiche private und öffentliche Akteure haben im Kontext der ersten öffentlichen Auslegung die Möglichkeit genutzt, Stellungnahmen zum gesamträumlichen Pla-

¹⁷ Amtsblatt für den Regierungsbezirk Köln v. 01.10.2018, Nr. 39 (G 1294) und einmonatige Fristverlängerung v. 26.11.2018, Nr. 47

¹⁸ durch Braunkohlengewinnung besonders erheblich vorgeprägte Kommunen; s. Planbegründung

nungskonzept, zu konkreten BSAB-Vorschlägen oder zu sonstigen abwägungsrelevanten Belangen einzureichen. Die Fülle an neuen Informationen, neue rechtliche Vorgaben sowie zwischenzeitliche Ereignisse (wie z.B. die Flutkatastrophe von Juli 2021) haben letztlich zu zahlreichen Änderungen (bzw. „Feinjustierungen“) am gesamträumlichen Planungskonzept für den zweiten Entwurf des Teilplans NR geführt. Damit wurde eine zweite öffentliche Auslegung i.S.d. § 9 Abs. 2 S. 2 ROG erforderlich.

Auf eine Erörterung der Stellungnahmen zum ersten Planentwurf nach der ersten öffentlichen Auslegung wurde gem. § 19 Abs. 3 LPIG NRW verzichtet. Seit Bekanntmachung des Landesplanungsgesetzes NRW vom 16.07.2021 ist eine Erörterung grundsätzlich nicht vorgesehen, es sei denn der regionale Planungsträger beschließt dies; im Übrigen gelten die entsprechenden Übergangsvorschriften. Sämtliche Verfahrensschritte der Aufstellung des Teilplans NR, die sich nach Beendigung der ersten öffentlichen Auslegung anschließen, werden nach dem LPIG NRW n.F. durchgeführt.

Zweiter Planentwurf und zweite öffentliche Auslegung

Das überarbeitete gesamträumliche Planungskonzept als Grundlage für den Zweiten Planentwurf zum Regionalplan Köln, Teilplan NR wurde dem Regionalrat Köln in der 12. öffentlichen Sitzung vom 18. August 2023 zum Beschluss vorgelegt. Der Beschluss erging einstimmig. Auf eine etwaige Erörterung des Grundsatzbeschlusses gem. § 19 Abs. 3 LPIG NRW vor Beschluss des Zweiten Planentwurfes wurde ebenfalls verzichtet. Dies begründet sich insbesondere darin, dass der Zweite Planentwurf in Gänze öffentlich ausgelegt wurde und hierzu von jedermann umfassend Stellung genommen werden konnte. Der Aufstellungsbeschluss des zweiten Planentwurfes bzw. der Beschluss zur zweiten öffentlichen Auslegung wurde am 03.05.2024 gefasst. Der zweite Entwurf zum Teilplan NR lag vom 21. Mai 2024 bis einschließlich 25. Juni 2024 öffentlich aus.

Im Zuge der zweiten öffentlichen Auslegung konnten und sollten sämtliche Planunterlagen geprüft werden, insbesondere sämtliche dem Teilplan NR zu Grunde gelegten entscheidungserheblichen Daten. Diese Daten konnten insbesondere den Prüfbögen entnommen werden. Ziel der zweiten öffentlichen Auslegung war es somit nicht mehr, das grundsätzliche Planungskonzept zu hinterfragen. Vor diesem Hintergrund sowie aufgrund der gewollten Verfahrensbeschleunigung, entschied sich der Plangeber dazu

die Dauer der zweiten öffentlichen Auslegung eng an der gesetzlichen Mindestfrist von mindestens einem Monat auszurichten¹⁹(zuzüglich einiger Tage).

Mit Ende der zweiten öffentlichen Auslegung endete die Möglichkeit für Dritte, abweichende Rohstoffdaten durchgreifend geltend zu machen – insofern wurde ein Stichtag definiert. Dieser bezieht sich auf sämtliche Belange, die im gesamträumlichen Planungskonzept konzeptionell vorgedacht wurden bzw. entscheidungserheblich sind und unter der Einflussnahmemöglichkeit Dritter geltend gemacht werden könnten. Dabei handelt es sich insbesondere um:

- Eignungsbelange: Lokaler Konsens, städtebauliche Planungen, erhebliche räumliche Vorprägung;
- Ausschlussbelange, soweit sie nicht bereits einer anderen Stichtagsregelung unterliegen: Landschaftsschutzgebiete;
- Belange der Zeichenregeln.

Diese Stichtagsregelung ist erforderlich, damit der Teilplan NR auf verlässlichen Datengrundlagen zeitnah zu einem Abschluss gebracht werden kann und in Anbetracht der wiederholten Möglichkeit zur Einflussnahme auf die transparent bereitgestellten Daten- und Bewertungsgrundlagen angemessen. Sofern nach Ende der zweiten öffentlichen Auslegung entsprechende Belange (verspätet) geltend gemacht wurden, wurden sie vornehmlich zur Kenntnis genommen, ohne besondere Auswirkungen auf das Planungsergebnis zu haben.

Abgrabungsinteressen konnten letztmalig im Zuge der ersten öffentlichen Auslegung gemeldet werden. Für später gemeldete – also auch im Zuge der zweiten oder dritten öffentlichen Auslegung gemeldete – Abgrabungsinteressen gilt Vorgesagtes analog.

Dritter Planentwurf und dritte öffentliche Auslegung

Einige private und öffentliche Akteure haben im Rahmen der zweiten öffentlichen Auslegung von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Bewertungs- bzw. Datengrundlagen des gesamträumlichen Planungskonzeptes abschließend zu überprüfen bzw. zu validieren. Hierbei wurden zum Teil neue Erkenntnisse in das Verfahren eingebracht. Die vorgebrachten neuen Informationen zu den Bewertungs- bzw. Datengrundlagen des gesamträumlichen Planungskonzeptes zum Teilplan NR führen zu Änderungen

¹⁹ § 9 Abs. 2 S. 2 ROG

an bestimmten zeichnerischen Festlegungen. Überwiegend resultieren die Änderungen aus neuen Bewertungsergebnissen zu einzelnen BSAB bzw. zu Teilflächen von BSAB aufgrund neuer Datengrundlagen (z.B. zur Infrastrukturplanungen oder zum lokalen Konsens) sowie aus teils neuen Informationen über den Stand genehmigter Abgrabungen. Da die Änderungen an den zeichnerischen Festlegungen die Grundzüge der Planung betreffen und zu einer erstmaligen bzw. stärkeren Berührung von abwägungsrelevanten Belangen führen, wurde eine dritte öffentliche Auslegung i.S.d. § 9 Abs. 3 S. 1 ROG erforderlich.

Der Aufstellungsbeschluss des dritten Planentwurfes sowie der Beschluss zur dritten öffentlichen Auslegung wurden am 20.12.2024 gefasst. Die erneute öffentliche Auslegung erfolgte vom 13.01.2025 bis 13.02.2025.

Die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen führte ausschließlich zu redaktionellen Änderungen bzw. Ergänzungen, durch die Belange nicht erstmalig oder stärker berührt werden, sodass eine weitere öffentliche Auslegung nicht erforderlich ist.

Feststellungsbeschluss

Der Regionalrat als regionaler Planungsträger entscheidet in seiner Sitzung am 11.07.2025 über die Feststellung des Teilplans NR. Dieser ist der Landesplanungsbehörde im Anschluss anzuzeigen. Hierzu ist der Teilplan NR der Landesplanungsbehörde mit einem Bericht zum Aufstellungsverfahren und allen abwägungsrelevanten Unterlagen vorzulegen. Nach Rechtsprüfung durch die Landesplanungsbehörde und Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land NRW tritt der Teilplan NR in Kraft.

1.4. Rechtsgrundlagen und Rechtswirkung

Der Teilplan NR trifft als Raumordnungsplan gemäß § 7 ROG textliche und zeichnerische Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Planungsraumes. Ihm ist gemäß § 7 Abs. 5 ROG eine Begründung beizufügen.

Rechtswirksame Bestandteile des vorliegenden Teilplans NR sind die zeichnerischen und textlichen Festlegungen mit den dazugehörigen Erläuterungen. In der Begründung werden zudem rechtliche Grundlagen sowie die konzeptionelle Herleitung und Metho-

dik der textlichen und zeichnerischen Festlegungen beschrieben und erläutert. Die angeführten Hinweise dienen den nachgelagerten Planungsebenen zur konkretisierenden Umsetzung²⁰.

Nach § 1 Abs. 1 ROG ist es Aufgabe der Raumordnung, den Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind unterschiedliche Ansprüche an den Raum aufeinander abzustimmen, Konflikte auszugleichen und Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen. Leitvorstellung bei der Erfüllung dieser Aufgabe ist nach § 1 Abs. 2 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt. Im Sinne des Gegenstromprinzips soll sich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen; zugleich soll die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen. Die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 ROG sind im Sinne dieser Leitvorstellung anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren.

Diese bundesrechtlichen Vorgaben werden in Nordrhein-Westfalen maßgeblich durch die formal- und verfahrensrechtlichen Regelungen des Landesplanungsgesetzes NRW (LPIG NRW) und die materiell-rechtlichen Festlegungen des Landesentwicklungsplans NRW (LEP NRW) als landesweiter Raumordnungsplan mit seinen landesbedeutsamen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung konkretisiert und bestimmt. Das Verfahren zur Aufstellung des Teilplans NR richtet sich maßgeblich nach § 19 LPIG NRW.

Der Teilplan NR legt im Sinne des ROG Ziele der Raumordnung fest. Diese sind abschließend abgewogen und zu beachten. Zudem werden Grundsätze der Raumordnung festgelegt, die der nachfolgenden Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen unterliegen und zu berücksichtigen sind. Bei seinen zeichnerischen Festlegungen unterscheidet der Regionalplan gemäß Anlage 3 zur LPIG DVO zwischen Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten. Vorrang- und Eignungsgebiete sind als Ziele der Raumordnung zu beachten. Vorbehaltsgebiete sind als Grundsätze der Raumordnung

²⁰ Vgl. Kapitel: Übersicht der Planunterlagen

gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG zu berücksichtigen. Nach der letzten Novelle des ROG wurden Vorranggebiete mit eignungsgebietlicher Wirkung umbenannt in Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung.

Der Teilplan NR entspricht den Vorgaben und Leitlinien des ROG und ist gemäß § 13 ROG aus dem LEP NRW entwickelt. Darüber hinaus berücksichtigt der Teilplan NR im Sinne des raumordnerischen Gegenstromprinzips die kommunale Planungsebene sowie die Ebene der Fachplanungen, aber auch private Interessen.

Der Regionalplan erfüllt zudem im nordrhein-westfälischen Planungsrecht die Funktion eines Landschaftsrahmenplans und legt auf regionaler Ebene die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Region fest. In seiner Funktion als forstlicher Rahmenplan werden regionale Festlegungen für Erfordernisse und Maßnahmen zur Sicherung der für die Entwicklung der forstlichen Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse notwendigen Voraussetzungen getroffen.

Die regionalplanerischen Festlegungen bilden die raumordnungsrechtliche Grundlage für die nachfolgende kommunale Bauleitplanung und Fachbehörden im Maßstab 1:50.000.

Die kommunale Bauleitplanung ist nach § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Dies bedeutet, dass diese Planungsebene besonders eng an die Vorgaben der Raumordnung gebunden ist. Dies bedeutet wiederum, dass im Rahmen des Verfahrens nach § 34 LPiG NRW regelmäßig über die Ziele der Raumordnung befunden wird.

Der Teilplan NR richtet sich vornehmlich nicht nur an Kommunen, sondern auch an Fachbehörden, insbesondere Genehmigungs- bzw. Zulassungsbehörden für Abgrabungsvorhaben (Abgrabungsbehörden bei den Kreisen, Bergbehörde). Die Regionalplanungsbehörde ist bei förmlichen Zulassungsverfahren als Träger öffentlicher Belange von der verfahrensführenden Behörde stets zu beteiligen. Rechtsgrundlage hierfür sind in den jeweiligen Fachgesetzen verankert (Raumordnungsklauseln) sowie im § 4 ROG. Die Zuordnung eines BSAB zu einer Rohstoffgruppe determiniert nicht die behördliche Zuständigkeit fachrechtlicher Zulassungsverfahren: Die Rohstoffgruppen des Teilplans NR entsprechen denen des Geologischen Dienstes; die zuständige Zulassungsbehörde richtet sich bei Kies/Kiessand maßgeblich nach dem Quarzgehalt.

Die Raumbedeutsamkeit für Planungen und Maßnahmen begründet sich nicht allein über die sogenannte regionalplanerische Darstellungsschwelle von 10 ha gemäß Durchführungsverordnung zum LPIG NRW, sondern bedarf hierbei eigentlich einer Einzelfallbetrachtung. Abgrabungsnutzungen gelten jedoch grundsätzlich als raumbedeutsam, auch wenn sie deutlich kleiner als 10 ha sind; schließlich ist jedwede neue Abgrabung in der Lage, die durch Rohstoffgewinnung geprägten Teilräume mit den unterschiedlichsten Nutzungsanforderungen auf Jahrzehnte oder dauerhaft zu prägen.

Während der Erarbeitung des Teilplans NR können die Raumordnungsbehörden Instrumente der Plansicherung nutzen, um die Verwirklichung in Aufstellung befindlicher Ziele zu sichern. Nach den Regelungen des § 36 LPIG NRW können die Landesplanungsbehörde bzw. die Bezirksregierungen Vorhaben (befristet) untersagen, wenn dadurch die Verwirklichung der in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung wesentlich erschwert oder unmöglich gemacht werden würde. Im Übrigen können Zulassungsbehörden im Zuge der nachvollziehenden Abwägung selbst zu dem Ergebnis kommen, dass in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung als unbenannter sonstiger öffentlicher Belang der Zulassung eines Vorhabens entgegenstehen²¹.

1.5. Gliederung

Die Planunterlagen des Teilplans NR bestehen grundsätzlich aus fünf Teilen²²:

1. Textliche Festlegungen (Erläuterung und Begründung)
2. Zeichnerische Festlegungen nebst Erläuterungskarten
3. Umweltbericht nebst Anhängen
4. Begründung des Teilplans NR (Begründung der zeichnerischen Festlegungen; Gesamträumliches Planungskonzept nebst Anhängen)
5. Stellungnahmen aus Beteiligungsverfahren mit jeweiligen Ausgleichsvorschlägen (Synopsis, anonymisierte Originalstimmungen)

Das vorliegende Dokument stellt den ersten Teil dar. Es enthält neben einigen grundlegenden (verfahrensbezogenen) Informationen (vgl. Kapitel 1) vor allem die textlichen Festlegungen (Ziele und Grundsätze gem. § 3 ROG) nebst entsprechenden Erläuterungen und Begründungen (vgl. Kapitel 2 und 3).

²¹ Z.B. nach § 35 Abs. 1 BauGB oder § 3 Abs. 2 Nr. 3 AbgrG

²² Für eine umfassende Übersicht der Planunterlagen s. Kapitel „Übersicht der Planunterlagen“ am Ende dieses Dokumentes

Aufgrund seiner zentralen Bedeutung als Auslegungs- und Interpretationshilfe für die getroffenen Festlegungen wird im vorliegenden Dokument an verschiedenen Stellen auf den vierten Teil – das gesamträumliche Planungskonzept – verwiesen. Im Übrigen bilden die o.g. Planunterlagen grundsätzlich eine schlüssige argumentative Einheit.

Das gesamträumliche Planungskonzept enthält u.a. ausführliche Erläuterungen zur konzeptionellen Herleitung und Methodik, zu den herangezogenen Datengrundlagen und Rauminformationen. Ferner dokumentiert es detailliert die Abgrenzungen der zeichnerischen Festlegungen und erbringt den erforderlichen Nachweis über die Schaffung „substantiellen Raumes“ für die Rohstoffgewinnung im Planungsraum. Das Planungskonzept stellt im Wesentlichen das „schlüssige gesamträumliche Planungskonzept“ (im engeren Sinne) der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung dar. Somit fungiert es als das „Herzstück“ des Teilplans NR. Aufgrund seines Umfangs und seiner hohen planerischen Bedeutung stellt es ein separates Dokument der Planbegründung dar.

1.6. Verhältnis zu anderen Regionalplänen

Die Erarbeitung des Teilplans NR verläuft parallel zur Neuaufrstellung des Regionalplans Köln (Gesamtverfahren), zur Aufstellung des sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien und zu den Änderungen der Braunkohlenpläne. Diese Parallelität der Verfahren erfordert eine enge inhaltliche Abstimmung sowie eine Harmonisierung der Planwerke unter Berücksichtigung der Belange und Interessen der regionalen Akteure.

1.6.1. Aktueller Regionalplan Köln

Als Regionalplanänderung ersetzt der vorliegende sachliche Teilplan NR bezüglich der Lockergesteine sämtliche zeichnerischen und textlichen Festlegungen des aktuellen Regionalplans Köln (in seinen drei räumlichen Teilabschnitten) nebst entsprechender Erläuterungstexte, Erläuterungskarten und Begründungen. Im Übrigen werden bereits abgeschlossene lockergesteinsbezogene Regionalplanänderungen ebenfalls durch den Teilplan NR ersetzt. Ferner ersetzt der Teilplan NR den räumlichen und sachlichen Teilabschnitt hochreiner weißer Quarzkies im Raum Kottenforst/Ville vollständig. Die jeweiligen Regelungen bezüglich der Festgesteine bleiben unberührt und gelten (zunächst) fort²³.

²³ Vgl. Kapitel 1.6.5

Tabelle 2: Regionalpläne, die durch den Teilplan NR geändert bzw. ersetzt werden

Bezeichnung	Bekanntmachung
Gebietsentwicklungsplan (heute Regionalplan) für den Regierungsbezirk Köln:	
Teilabschnitt Region Köln	2001
Teilabschnitt Aachen	2003
03. Planänderung	2005
12. Planänderung	2013
Teilabschnitt Region Bonn/Rhein-Sieg	2004
Sachlicher Teilabschnitt „Weißer Quarzkies im Raum Kottenforst / Ville“	2012

Im Ergebnis werden sämtliche bestehende BSAB nebst Rekultivierungszielen der o.g. Regionalpläne aufgehoben und durch die des Teilplans NR ersetzt, sofern dort Lockergesteine gewonnen werden. Dort, wo der Teilplan NR keine (oder nur teilweise) Nachfolgeregelungen trifft, gelten die Festlegungen der Regionalplan-Neuaufstellung. Somit ist im gesamten Regierungsbezirk Köln zu jeder Zeit eine regionalplanerische Steuerungswirkung, Entwicklungsperspektive bzw. Sicherungsfunktion gewährleistet.

Die Festgestein-BSAB, welche vom Teilplan NR unberührt bleiben und weiterhin gelten, sind in Kapitel 1.6.5 aufgelistet.

1.6.2. Neuaufstellung Regionalplan Köln (Gesamtverfahren)

Der Teilplan NR wird in einem eigenständigen Regionalplanverfahren erarbeitet. Er ist also thematisch und verfahrenstechnisch aus der zeitlich (weitgehend) parallellaufenden Neuaufstellung des Regionalplans Köln herausgelöst und zeitlich vorgezogen. Gleichwohl werden beide Verfahren in enger Abstimmung erarbeitet. Insbesondere werden in Aufstellung befindliche Ziele der Regionalplan-Neuaufstellung an mehreren Stellen des gesamträumlichen Planungskonzepts – und damit letztendlich bei der Festlegung der BSAB – berücksichtigt.

Die Regionalplan-Neuaufstellung und der sachliche Teilplan NR sind rechtlich eigenständige Planwerke. Die jeweiligen Festlegungen sind aufeinander abgestimmt und ergänzen sich inhaltlich widerspruchsfrei. Bei der raumordnerischen Beurteilung von Planungen und Maßnahmen sind grundsätzlich die Festlegungen beider Planwerke zu beachten bzw. zu berücksichtigen. Über eine entsprechende textliche Zielformulierung der Regionalplan-Neuaufstellung ist das Verhältnis bzw. die Rangfolge der jeweiligen

Festlegungen abschließend und hinreichend bestimmt: Die Festlegungen des Teilplans NR (insb. BSAB nebst Rekultivierungszielen, Reservegebiete) haben Vorrang vor den Festlegungen des Regionalplans. Die räumlichen Abgrenzungen der im Teilplan NR festgelegten BSAB und Reservegebiete werden in den zeichnerischen Festlegungen des Regionalplans nachrichtlich gekennzeichnet.

Der Vorrang des Teilplans NR wird dadurch sichergestellt, dass die Festlegungen des Regionalplans innerhalb der BSAB und Reservegebiete gemäß Teilplan NR gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG nur bedingt gelten. Die Festlegungen des Regionalplans gelten innerhalb der im Teilplan NR festgelegten BSAB nur, soweit sie der Verwirklichung der Festlegungen des Teilplans NR nicht entgegenstehen. Sie gelten damit nur insoweit, als dass die bestimmungsgemäße Nutzung in den BSAB gemäß Teilplan NR nicht wesentlich beeinträchtigt wird und können weder derzeitigen noch künftigen Abgrabungsnutzungen entgegengehalten werden. Hiervon betroffen können insbesondere folgende Festlegungen des Regionalplans sein: *Z.18 RG sichern und vor Inanspruchnahme schützen, Z.19 Konsistentes regionales Biotopverbundsystem durch BSN sichern, Z.22 Waldbereiche erhalten und entwickeln, Z.24 Oberflächengewässer sichern, Z.27 Bereiche für Grundwasserschutz und Gewässerschutz (BGG) sichern, Z.28 Überschwemmungsbereiche (ÜBB) erhalten und entwickeln sowie Z.37 Standorte für Abfalldeponien sichern.*

Der Vorrang der Reservegebiete wird ebenfalls durch eine eindeutige Zielformulierung der Regionalplan-Neuaufstellung sichergestellt: Die langfristige Lagerstättensicherung für eine zukünftige Rohstoffgewinnung hat Vorrang vor den zeichnerischen Festlegungen des Regionalplans. Die im Regionalplan zeichnerisch festgelegten Ziele und Grundsätze dienen der Sicherung der (Frei-)Raumqualitäten bis zu einer etwaigen regionalplanerischen Umwandlung der Reservegebiete in BSAB. In diesem Fall würden die Festlegungen des Regionalplans als wesentlicher Orientierungsrahmen bei der zukünftigen Festlegung entsprechender Rekultivierungsziele dienen.

Durch die Festlegungen der Regionalplan-Neuaufstellung werden bestehende Abgrabungsrechte innerhalb und außerhalb der zeichnerisch festgelegten BSAB gemäß Teilplan NR nicht berührt bzw. eingeschränkt. Dabei kommt es nicht darauf an, nach welchem Fachrecht die Abgrabung zugelassen wurde (z.B. AbgrG, WHG, BBergG). Zulassungen in diesem Sinne sind Abgrabungsgenehmigungen, Planfeststellungen, obligatorische und fakultative Rahmenbetriebspläne, Haupt- und (fakultative) Sonderbetriebspläne oder vergleichbare verwaltungsrechtliche Entscheidungen, durch die

eine Rohstoffgewinnung sowie eine Rekultivierung respektive Wiedernutzbarmachung rechtlich ermöglicht bzw. umfassend vorbereitet wird.

Soweit der Teilplan NR aufgrund seines spezifischen Regelungsinhalts für bestimmte raumbedeutsame Zwischennutzungen bzw. Nachnutzungen keine Festlegungen trifft, leistet der Regionalplan bzw. andere sachliche Teilpläne diese Aufgabe. Mögliche Zwischen- bzw. Nachnutzungen für Abgrabungen sind insbesondere Standorte für Abfalldeponien. Für solche Sonderfälle ergänzen sich die Festlegungen des Regionalplans und des Teilplans NR. Diese Zwischen- bzw. Nachnutzungen sind zulässig, soweit sie der Verwirklichung der Festlegungen des Teilplans NR (Rohstoffgewinnung, Rohstoff-sicherung, Rekultivierungsplanung) nicht entgegenstehen.

Die Festlegungen der Regionalplan-Neuaufstellung kommen bei Abgrabungsvorhaben insbesondere zum Tragen, sobald und sofern Abgrabungen nach Z6 des Teilplans NR erweitert werden sollen (Erweiterungsklausel). In diesem Fall stellen die Ziele und Grundsätze des Regionalplans regionalplanerische Belange im Sinne des Z6 d) dar, die einer Erweiterung im Einzelfall entgegenstehen können.

Nähere Erläuterungen zum Verhältnis der Regionalplan-Neuaufstellung und dem Teilplan NR befinden sich in Kapitel 5.4 der Textlichen Festlegungen zur Neuaufstellung des Regionalplans Köln.

1.6.3. Teilplan Erneuerbare Energien

Die Regionalplanungsbehörde der Bezirksregierung Köln bereitet seit Ende 2022 die Aufstellung des sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien (Teilplan EE) zum Regionalplan Köln vor. Anlass für die Aufstellung sind veränderte rechtliche Rahmenbedingungen auf Bundes- bzw. Landesebene in Folge des Wind-an-Land-Gesetzes und der Änderung des LEP NRW zum Ausbau der Erneuerbaren Energien von Dezember 2023. Der Regionalrat Köln hat aufgrund dieser aktuellen rechtlichen und politischen Entwicklungen in seiner Sitzung am 09.12.2022 beschlossen, das Thema der Erneuerbaren Energien zeitnah in einem gesonderten sachlichen Teilplan zu regeln.

Der sachliche Teilplan EE wird die regionalplanerisch notwendigen Vorgaben für einen zügigen Ausbau der Erneuerbaren Energien im Regierungsbezirk Köln festlegen. Die zeichnerische Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergie (Windenergiegebiete) bildet in diesem Kontext den wesentlichen Regelungsgehalt im Hinblick auf den Harmonisierungsbedarf mit dem vorliegenden Teilplan NR. Windenergieanlagen wie

auch Abgrabungen stellen raumordnungsrechtlich Freiraumnutzungen bzw. bauplanungsrechtlich Nutzungen des Außenbereichs dar.

Die Frühzeitige Unterrichtung zum sachlichen Teilplan EE fand im Zeitraum 17.04.2023 bis 19.05.2023 statt. Ein räumliches Plankonzept als Grundlage für den anstehenden förmlichen Aufstellungsbeschluss wurde im Oktober 2024 im Ratsinformationssystem der Bezirksregierung Köln veröffentlicht. Die erste öffentliche Auslegung fand im Zeitraum 13.01.2025 bis 13.02.2025 statt.

Für den Sommer 2025 ist eine erneute öffentliche Auslegung des überarbeiteten Planentwurfes zum Teilplan EE vorgesehen.

Aufgrund des fortgeschrittenen Planungsstandes des Teilplans NR können insbesondere seine zeichnerischen Festlegungen im Teilplan EE hinreichend berücksichtigt werden:

Der Planentwurf zum Teilplan Erneuerbare Energien (Stand Oktober 2024) berücksichtigt die zeichnerischen Festlegungen des vorliegenden Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine) als Ausschlusskriterium des Themengebiets Infrastruktur (vgl. Begründung zum Sachlichen Teilplan Erneuerbare Energien, S. 37-38). Eine räumliche Überlagerung der vorgesehenen Windenergiegebiete mit den zeichnerisch festgelegten BSAB und Reservegebieten des Teilplans NR findet somit nicht statt. Der Teilplan NR trifft für die BSAB keine eigenständigen Festlegungen von Rekultivierungszielen bezüglich Erneuerbarer Energien, sondern verweist diesbezüglich auf die Festlegungen der LEP-Änderung von Dezember 2023 (Änderung des Landesentwicklungsplans NRW für den Ausbau der Erneuerbaren Energien) – insbesondere hinsichtlich der Nutzung von Freiflächen-Solarenergieanlagen. Andererseits wird der Teilplan EE unter Umständen weitere Regelungen treffen. Eine inhaltliche Harmonisierung des Teilplans NR und des Teilplans EE ist zu jeder Zeit sichergestellt.

Bestehende Infrastrukturanlagen wie z.B. Wind- oder Solarparks sowie diesbezügliche hinreichend verfestigte Planungen werden darüber hinaus im gesamträumlichen Planungskonzept zur Festlegung der BSAB berücksichtigt (vgl. Begründung Kapitel 10 und 11). Das überragende öffentliche Interesse, das der Errichtung und dem Betrieb der erneuerbaren Energien gem. § 2 des Gesetzes für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2023) zukommt, wird auf diese Weise im vorliegenden Regionalplanverfahren angemessen berücksichtigt.

1.6.4. Braunkohlenplanung und Strukturwandel

Zwischen der rechtsverbindlichen bzw. in Aufstellung befindlichen Braunkohlenplanung und dem Teilplan NR sind keine räumlichen Konflikte erkennbar – die Verfahren sind materiell aufeinander abgestimmt.

Der Teilplan NR reagiert auf die sich ändernde Braunkohlenplanung (insb. Verkleinerung der Tagebaue Garzweiler und Hambach), indem der Regionalplangeber einen speziellen Ausschlussbelang definiert hat: Keine Festlegung von BSAB und Reservegebieten in den ehemaligen Braunkohlentagebauvorfeldern (vgl. Begründung Kapitel 7.8). Die bestehenden BSAB und genehmigten Abgrabungen im (ehemaligen) Vorfeld sind von der Ausschlusswirkung dieses weichen Tabukriteriums erfasst. Die bestehenden genehmigten Abgrabungen können damit im jeweils räumlich genehmigten Rahmen geordnet beendet werden. Ausgeübte und bestandsgeschützte Rechte bzw. Befugnisse werden nicht eingeschränkt. Bestehende BSAB nebst Rekultivierungszielen des aktuellen Regionalplans werden in diesem Teilraum aufgehoben, es gelten nachfolgend die Regelungen der Regionalplan-Neuaufstellung.

Im Übrigen berücksichtigt der Teilplan NR die besondere Situation in der Braunkohleregion derart, als während der Geltungsdauer des Teilplans NR (mittels Ausschlussbelang) keine Neuaufschlüsse und keine Reservegebiete in von Braunkohlentagebauen besonders erheblich vorgeprägten Kommunen entstehen dürfen und nur noch angemessene Erweiterungen ermöglicht werden. Dies kommt einer Art Moratorium für neue Abgrabungsstandorte für die Geltungsdauer des Teilplans NR gleich, insbesondere zu Gunsten der Sicherung der bestehenden Freiraumqualitäten und zur Unterstützung des Strukturwandels. Beide Ausschlussbelange sind im gesamträumlichen Planungskonzept ausführlich begründet.

Im Übrigen sind keine räumlichen Konflikte mit dem Seeablauf Hambach und der Rheinwassertransportleitung erkennbar.

1.6.5. Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Festgesteine)

Die im Regierungsbezirk Köln bereits festgelegten BSAB des aktuellen Regionalplans, die sich auf Festgesteine beziehen, bleiben vom Teilplan NR unberührt. Diese („alten“) BSAB gelten mit ihren jeweiligen Rekultivierungszielen unverändert fort:

Tabelle 3: Festgesteins-BSAB

Aktueller Regionalplan Köln				2024	
BSAB Nr.	Rohstoffvorkommen		BSAB-Größe (ha)	BSAB ungenehmigt ha / %	Rohstoffgruppe laut GD, Festgest.
TAA-4	Festgest.	Kalk, Dolomit	77	66 / 85	Karbonatgestein
TAA-5	Festgest.	Kalk	64	39 / 61	
TAA-6	Festgest.	Kalk, Dolomit	34	30 / 90	
TAA-7	Festgest.	Kalk, Dolomit	94	52 / 56	
TAA-31	Festgest.	Kalk	119	61 / 51	
TAA-53	Festgest.	Kalk	17	0 / 0	
TAB-9	Festgest.	Basalt	50	13 / 26	Vulkanit
TAB-10	Festgest.	Grauwacke	40	25 / 62	Sandstein
TAB-11	Festgest.	Grauwacke	14	14 / 100	
TAK-30	Festgest.	Dolomit	18	10 / 58	Karbonatgestein
TAK-31	Festgest.	Grauwacken-Sandstein	68	25 / 37	Sandstein
TAK-32	Festgest.		76	76 / 100	
TAK-33	Festgest.	Feink. Grauwacken-Sandstein	73	40 / 55	
TAK-34	Festgest.	Quarzitische Grauwacke	58	13 / 23	
TAK-35	Festgest.	Grauwacken-Sandstein	26	20 / 74	
TAK-36	Festgest.		8	6 / 75	
TAK-37	Festgest.		35	10 / 29	
TAK-38	Festgest.		42	18 / 43	
TAK-39	Festgest.		12	7 / 60	

Nach Bekanntmachung des Teilplans NR beabsichtigt der Regionalplangeber die Aufstellung eines „sachlichen Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe (Festgesteine)“ (Arbeitstitel), in dessen Zuge sämtliche bestehenden Festgesteins-BSAB (zeichnerische und textliche Festlegungen) geprüft und ggf. fortgeschrieben werden.

Aufgrund der nachfolgend erläuterten Rahmenbedingungen wird der Regionalplangeber die Festgestein-BSAB voraussichtlich als Vorranggebiete ohne eignungsgebietliche Wirkung festlegen. Der LEP NRW überlässt es dem Regionalplangeber zu entscheiden, ob BSAB als Vorranggebiete oder als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt werden. Da bei Festgesteinen derzeit weder hohe Nutzungskonflikte erkennbar sind, noch der planerische Bedarf für eine räumliche Konzentration dieser Abgrabungen besteht, erscheint dem Plangeber die Festlegung als Vorranggebiete derzeit verhältnismäßig.

Die Fortschreibung der Festgesteins-BSAB kann insbesondere deshalb aus dem vorliegenden Teilplan NR (Lockergesteine) inhaltlich und zeitlich herausgelöst werden, da für die Festgesteine derzeit kein Planerfordernis besteht.

Kein Planerfordernis für Festgesteine

Für die Festgesteins-BSAB besteht derzeit aus mehreren Gründen kein regionalplanerisches Planerfordernis:

- Kein akuter Handlungsbedarf:

Weder dem Regionalrat noch der Regionalplanungsbehörde ist ein akuter Handlungsbedarf bekannt. In den letzten zehn Jahren war eine sehr geringe Dynamik auf der Genehmigungsebene erkennbar: Es gab nur sehr wenige Abgrabungsanträge für Vorhaben zur Gewinnung von Festgesteinen, über viele Jahre keinen einzigen. Diese Einzelfälle konnten mit der bestehenden (eingeschränkten) rechtlichen Wirkung des Regionalplans (Vorranggebiete) raumverträglich gesteuert werden.

- Keine Nutzungskonflikte:

Weder dem Regionalrat noch der Regionalplanungsbehörde sind raumbedeutsame Nutzungskonflikte im Zusammenhang mit Festgesteinen bekannt. Im Übrigen fällt das räumliche Konfliktpotential durch Nutzungskonkurrenzen bei Festgesteinen – insbesondere aufgrund des deutlich geringeren Flächenverbrauchs und der räumlichen Verteilung der Rohstoffvorkommen – grundsätzlich erheblich geringer aus als bei Lockergesteinen. Der Bedarf, neue Flächen für Festgesteine kontinuierlich planerisch „nachzulegen“, ist gegenüber den Lockergesteinen erheblich geringer.

- Vergleichsweise wenige Festgesteinsvorkommen:

Die Rohstoffvorkommen an Festgesteinen sind im Regierungsbezirk Köln bei weitem nicht so großflächig verteilt wie bei den Lockergesteinen. Im Gegenteil, diese Rohstoffvorkommen sind relativ kleinräumig verteilt, teils vergleichsweise punktuell, und befinden sich in Teilräumen, in denen in der Regel keine Lockergesteine vorkommen (insb. Eifel, Bergisches Land). Im aktuellen Regionalplan Köln beziehen sich lediglich 20 % aller BSAB auf Festgesteine (Anzahl: 19 von 92); bezogen auf die tatsächliche Rohstoffgewinnung: Lediglich in 15 % aller genehmigten Abgrabungen im Regierungsbezirk Köln werden Festgesteine gewonnen²⁴.

- Keine tatsächlichen Versorgungsengpässe:

Weder dem Regionalrat noch der Regionalplanungsbehörde sind im Regierungsbezirk Köln tatsächliche Versorgungsengpässe mit Festgesteinen bekannt. Auch wurde darauf bislang weder von Seiten der Rohstoffindustrie noch von kommunaler Seite hingewiesen.

- Keine adäquaten Datengrundlagen:

Selbst wenn ein Planerfordernis erkennbar wäre, liegen die erforderlichen quantifizierbaren Datengrundlagen derzeit nicht vor: Der LEP NRW sieht in den Erläuterungen zu Ziel 9.2-3 eigentlich vor, dass der Abbaufortschritt mittels Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes regelmäßig erfasst und die verbliebenen Rohstoffvorräte bewertet werden. Dieses Abgrabungsmonitoring ist für die Festgesteine derzeit (noch) nicht verfügbar. Eine anderweitige Ermittlungsmethodik benennt der LEP NRW in Ziel 9.2-3 nicht. Gleichwohl stellt der LEP NRW in den Erläuterungen ausdrücklich fest, dass allein der regionale Planungsträger über eine Fortschreibung entscheidet. Folglich wird es offenbar (bis auf weiteres) dem Regionalrat überlassen, die Einhaltung von Ziel 9.2-3 LEP NRW anderweitig zu gewährleisten. Eine solche behelfsweise Datenermittlung würde dazu führen, dass die Methodik und Datengrundlage bei den Festgesteinen von denen der Lockergesteine abweichen würde.

- Kein rechtlicher Fortschreibungsbedarf:

Eine behelfsweise Datenermittlung der Regionalplanungsbehörde kommt zu dem Ergebnis, dass offenkundig kein Planerfordernis besteht (siehe nachfolgend Tabelle 4). Im Ergebnis liegen keine Anhaltspunkte vor, dass der im maßgeblichen

²⁴ Darunter auch genehmigte Abgrabungen außerhalb von BSAB

Ziel 9.2-3 LEP NRW (Fortschreibung) geforderte Zeitraum von 25 Jahren für Festgesteine im Regierungsbezirk Köln unterschritten wird.

Hinweis: Der in 9.2-2 LEP NRW genannte Mindestversorgungszeitraum von 35 Jahren für Festgesteine gilt alleinig bei der Festlegung von BSAB (was hier nicht der Fall ist und damit nicht Maßstab sein kann).

Ermittlung der Einhaltung der Versorgungszeiträume nach 9.2-3 LEP NRW

In Ermangelung eines Abgrabungsmonitorings des Geologischen Dienstes NRW für Festgesteine, steht der Regionalplangeber vor der Herausforderung, anderweitig zu einer Einschätzung zu gelangen, ob die Versorgungszeiträume nach 9.2-3 LEP NRW (Fortschreibung) unterschritten sind bzw. drohen, unterschritten zu werden, und dadurch ein Planerfordernis entsteht.

Hierfür stehen grundsätzlich zwei methodische Ansätze zur Verfügung, die der LEP NRW in den Erläuterungen zu Ziel 9.2-2 zumindest stichwortartig erwähnt:

1. Volumenbezogen: Ermittlung der verbleibenden Rohstoffvolumina und der jährlichen Förderrate je Rohstoffgruppe, um daraus die Versorgungsreichweite relativ exakt zu ermitteln.
2. Flächenbezogen: Ermittlung der unverritzten (also genehmigte und noch nicht beanspruchte bzw. rekultivierte) Flächen je Rohstoffgruppe, um daraus überschlägig zu ermitteln, ob die vorhandenen Flächenreserven ausreichend sind.

Der erste methodische Ansatz entspricht grundsätzlich dem Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes. Beim Abgrabungsmonitoring werden sämtliche im Bezirk gesicherten Abgrabungsflächen erfasst, unabhängig von ihrer Lage innerhalb eines BSAB. Da dieses Monitoringsystem derzeit jedoch nicht vorliegt, sind Daten weder zu den unverritzten Flächen, noch zu den verbleibenden Rohstoffvolumen noch zu der jährlichen Förderrate verfügbar. Über diese Daten hat die Regionalplanungsbehörde selbst auch nur sehr unvollständige Informationen (Abgrabungskataster). Diese Daten könnten der Regionalplanung behelfsweise von den Zulassungsbehörden und den jeweiligen Abgrabungsunternehmen bereitgestellt werden. Die Zulassungsbehörden würden diese Daten voraussichtlich im Zuge der behördlichen Zusammenarbeit zur Verfügung stellen; private Unternehmen hingegen sind zu einer Mitwirkung nicht verpflichtet, ihre Mitwirkung wäre freiwillig. Damit die Regionalplanung die Daten des Abgrabungsmonitorings behelfsweise in Erfahrung bringen kann, wäre eine Befragung

erforderlich. Jedwede Befragung – und erst recht eine Befragung Privater – erscheint dem Plangeber allerdings nicht zweckmäßig, wäre sie doch mit nicht unerheblichem Aufwand verbunden und würde zum jetzigen Zeitpunkt tendenziell zu einer Verkomplizierung der zahlreichen (parallel) laufenden Regionalplanverfahren führen. Von einer solchen Befragung sieht der Regionalplangeber also (zunächst) ab, weshalb der erste methodische Ansatz entfällt.

Der zweite methodische Ansatz erscheint dem Plangeber jedoch vollkommen ausreichend und zielführend, da das Ergebnis dieses Ansatzes sehr eindeutig ist. Bei diesem methodischen Ansatz hat die Regionalplanungsbehörde innerhalb sämtlicher Festgesteins-BSAB, die noch nicht vom Abtragungsgeschehen beanspruchten Flächen (noch nicht genehmigt oder rekultiviert) je Rohstoffgruppe ermittelt. Die verwendeten Rohstoffgruppen entsprechen denen des Geologischen Dienstes und weichen deshalb zum Teil von den Bezeichnungen des aktuellen Regionalplans ab. Die Ergebnisse sind in nachfolgender Tabelle dargestellt.

Tabelle 4: Ungenehmigte Flächen in Festgesteins-BSAB („Flächenreserven“)

Rohstoffgruppe laut GD NRW	BSAB		Genehmigte Abgrabungen (auch außerhalb BSAB)		Ungenehmigte BSAB („Flächenreserven“)	
	Anzahl	ha	Anzahl	ha	ha	%
Karbonatgestein	7	423	10	197	259	61
Sandstein	11	453	13	243	253	56
Vulkanit	1	50	1	48	13	26
Gesamt	19	926	24	488	525	57

Diese Tabelle verdeutlicht, dass für die drei im Regierungsbezirk Köln vorkommenden Rohstoffgruppen kein Planerfordernis im Sinne des Ziels 9.2-3 LEP NRW besteht. Aus mehreren Gründen:

In den Rohstoffgruppen Karbonatgestein und Sandstein wurden in der Laufzeit des aktuellen Regionalplans Köln (also in den letzten ca. 20 Jahren) noch nicht einmal die Hälfte der verfügbaren BSAB-Fläche beansprucht. Daher drängt sich die Annahme auf, dass mit der verbleibenden Fläche erneut über 20 Jahre Versorgungszeitraum sichergestellt sind. Da in beiden Rohstoffgruppen 55-60 % an Reservefläche verbleiben, kann nach heutigem Kenntnisstand davon ausgegangen werden, dass dadurch ein Versorgungszeitraum von jeweils 25-30 Jahren gesichert ist.

Die Rohstoffreserven der bereits genehmigten, aber noch unverritzten Flächen sind bei diesen Berechnungen noch gar nicht berücksichtigt. Die Erhebung dieser Daten

durch die Regionalplanungsbehörde würde eine umfassende Luftbildanalyse nebst Validierung durch lokale Akteure erfordern (Zulassungsbehörde, Kommune, Unternehmen) – dies ist zum aktuellen Verfahrensstand weder erforderlich noch zielführend. Ebenfalls nicht berücksichtigt sind etwaige in den nächsten Jahren noch zu genehmigende Flächen. Durch beides erhöht sich das verfügbare Rohstoffvolumen – und damit die Versorgungsreichweite – in nicht unerheblicher Weise.

Ebenfalls nicht berücksichtigt sind noch vorhandene Rohstoffreserven in bereits aufgeschlossenen bzw. in Betrieb befindlichen Flächen. Diese Reserven sind bei der Festgesteinsgewinnung von besonders hoher Bedeutung, insbesondere im Vergleich zu den Lockergesteinen: Während Lockergesteins-Abgrabungen aufgrund der hohen Förderraten und der begrenzten Rohstoffmächtigkeiten recht flächenintensiv sind und stetig neue Flächen benötigen, ist der stetige Flächenbedarf bei Festgesteins-Abgrabungen relativ gering. Dies ist insbesondere durch geringere Förderraten und größere Rohstoffmächtigkeiten zu erklären. Gerade da sich in diesem Aspekt die Locker- und Festgesteinsgewinnung erheblich voneinander unterscheiden, erarbeitet der Geologische Dienst ein eigenes Festgesteins-Monitoring, welches auch die Rohstoffreserven der dritten Dimension (also den Abbaufortschritt in der Tiefe) berücksichtigen kann.

Im Übrigen ist aufgrund der aktuellen konjunkturellen Lage nicht davon auszugehen, dass die Förderraten gegenüber den letzten Jahren erheblich gestiegen sind bzw. auf absehbare Zeit steigen werden, eher im Gegenteil. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass der Versorgungszeitraum eingehalten wird.

Im Ergebnis spricht alles dafür, dass bei den Karbonatgesteinen und Sandsteinen der Versorgungszeitraum nach 9.2-3 LEP NRW von 25 Jahren nicht unterschritten wird, tendenziell sogar recht deutlich überschritten werden dürfte. In jedem Fall lässt sich hieraus kein akutes Planerfordernis plausibel ableiten.

Für die Rohstoffgruppe der Vulkanite greift die oben dargelegte Argumentation nur zum Teil. Gleichwohl besteht auch hier kein Planerfordernis – denn diese Rohstoffgruppe wird bei einer (zukünftigen) Fortschreibung der Festgesteins-BSAB voraussichtlich gar nicht Gegenstand der Planung sein. Schließlich wird Vulkanit allein an einem Standort im gesamten Regierungsbezirk Köln gewonnen. Aufgrund der räumlich sehr begrenzten Rohstoffvorkommen und einer offenbar konfliktarmen stattfindenden Gewinnung dürfte hier kein regionalplanerisches Steuerungsbedürfnis bestehen. Erweiterungswünsche und Vertiefungen sind grundsätzlich weiterhin möglich unter

Beachtung der übrigen Ziele der Raumordnung. Im Übrigen bestehen gewisse rechtliche Bedenken dahingehend, als dass für einen einzelnen Betrieb eigentlich keine maßgeschneiderte Regionalplanung betrieben werden sollte (keine unternehmensbezogene Projektplanung). In diesen Zusammenhang spielen datenschutzrechtliche Bedenken auch eine nicht unerhebliche Rolle. Im Ergebnis besteht für Vulkanite kein Planerfordernis nach Ziel 9.2-2 oder 9.2-3; beide Ziele verpflichten nicht zur Festlegung von BSAB für sämtliche im Regierungsbezirk vorkommenden Rohstoffe, schon gar nicht für sehr vereinzelte Rohstoffvorkommen. Der LEP NRW weist in den Erläuterungen zu Ziel 9.2-1 selbst darauf hin, dass nicht für sämtliche vorkommenden Rohstoffe Festlegungen erfolgen.

Festgesteine in der Regionalplan-Neuaufstellung

In der parallellaufenden Regionalplan-Neuaufstellung sind weitere Regelungen bezüglich der Festgesteine enthalten. Im Folgenden werden die voraussichtlichen Regelungen (unverbindlich) zusammengefasst:

Die im aktuellen Regionalplan festgelegten („alten“) Festgesteins-BSAB bleiben mit ihren Rekultivierungszielen unverändert bestehen. Planungsrechtlich sind die „alten“ Festgesteins-BSAB von der Regionalplan-Neuaufstellung also ausgenommen; der neue Regionalplan wird an diesen Stellen keine Regelungen treffen. Plangrafisch werden in der Regionalplan-Neuaufstellung hingegen keine „weißen Flächen“ dargestellt. An den Stellen der eigentlich „weißen Flächen“ werden die Festgesteins-BSAB des Regionalplans a.F. als nachrichtliche Übernahme zeichnerisch dargestellt.

Im Zuge der Regionalplan-Neuaufstellung erfolgt eine planerische Abwägung und inhaltliche Integration mit den übrigen Festlegungen des neu aufgestellten Regionalplans. Der Abwägungsvorgang wird entsprechend in der Planbegründung und in der zusammenfassenden Erklärung dargelegt. Es wird sichergestellt, dass die fortgeltenden Festlegungen nicht in Widerspruch zu den Zielen des neuen Regionalplans stehen. Dies gilt insbesondere für die angrenzenden zeichnerischen Festlegungen.

Im Übrigen wird den Vorgaben des LEP NRW in der Planungsregion insgesamt entsprochen. Ferner löst ein solches Vorgehen, also das Fortbestehen der Festgesteins-BSAB, keine Pflicht zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung o.ä. aus, da bestehendes Recht lediglich beibehalten wird, also keine Änderung des Status-Quo erfolgt.

Zusammenfassung

- Derzeit besteht weder ein Handlungserfordernis, noch ein Planerfordernis, Festgesteins-BSAB neu auszuweisen. Ebenso wenig sind Nutzungskonflikte oder tatsächliche Versorgungsengpässe erkennbar.
- Die Ziele 9.2-1 bis 9.2-3 LEP NRW werden derzeit und voraussichtlich in den nächsten Jahren vollständig eingehalten. Die zur Verfügung stehenden Datengrundlagen implizieren eindeutig, dass die landesplanerischen Vorgaben hinsichtlich der Versorgungszeiträume erfüllt sind.
- Der Regionalplangeber beabsichtigt, die Fortschreibung der Festgesteins-BSAB in Form eines Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe (Festgesteine) so bald wie möglich einzuleiten. In diesem Zuge würde voraussichtlich eine umfassende volumenbezogene Datenerhebung unter Beteiligung der maßgeblichen Akteure durchgeführt werden – unter Umständen steht dann bereits das Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes für Festgesteine zur Verfügung.
- Die „alten“ BSAB des aktuellen Regionalplans würden für eine gewisse Zeit beibehalten werden – dies ist planerisch zwar keine optimale Lösung, tatsächlich entspricht dies jedoch der (verwaltungsrechtlich bestätigten) Praxis der Raumordnung und Bauleitplanung.
- Zu keinem Zeitpunkt wird auf die Festlegung von Festgesteins-BSAB im Regionalplan Köln verzichtet.
- Die bestehenden Festgesteins-BSAB verfügen über die rechtliche Wirkung von Vorranggebieten und damit (derzeit) über keine Konzentrationswirkung im Sinne von Eignungsgebieten; aus diesem Grund ist es möglich, die bestehenden Festgesteins-BSAB gewissermaßen als „Planungstorso“ zeitweise beizubehalten, da bei Vorranggebieten kein gesamträumliches Planungskonzept im Sinne der Konzentrationszonen-Rechtsprechung erforderlich ist.

Planungsalternativen

Eine bloße Übernahme bzw. Überführung der bestehenden Festgesteins-BSAB in den Teilplan NR oder in die Regionalplan-Neuaufstellung ist rechtlich nicht ohne weiteres möglich. Eine „Übernahme“ käme einem „zu eigen machen“ gleich, was rechtlich eine Neuplanung darstellen würde. Eine Neuplanung wiederum würde eine vollständig

neue Abwägung erfordern und müsste zudem das Ziel 9.2-1 LEP NRW erfüllen (35 Jahre Mindestversorgungszeitraum).

Im Übrigen würde die Aufnahme von Festgesteins-BSAB in die Regionalplan-Neuaufstellung oder den Teilplan NR voraussichtlich räumliche Konfliktlagen und/oder Missverständnisse auslösen, die planerisch und politisch zunächst gelöst werden müssten (z.B. Konkurrenz zu anderen Freiraumnutzungen, Rekultivierungsziele, Nähe zu Siedlungen). Dies könnte zu einer nicht unerheblichen Verzögerung der jeweiligen Planverfahren führen.

Die Aufstellung eines Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe (Festgesteine) in absehbarer Zukunft erscheint dem Regionalplangeber auch aus Gründen der Verfahrensführung sowie der Begrenztheit personeller Kapazitäten erforderlich: Aufgrund der beispiellosen Anzahl an zeitlich parallel laufenden Regionalplan- und Braunkohlenplanverfahren, die teilweise mit komplexen Abwägungsbedarfen und zugleich einem hohen zeitlichen bzw. politischen Handlungsdruck verbunden sind, erscheint es dem Plangeber praktisch alternativlos, den Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Festgesteine) zu einem späteren Zeitpunkt aufzustellen.

2. Textliche Ziele der Raumordnung

Im Zusammenwirken von zeichnerischen und textlichen Festlegungen entfaltet der Teilplan NR seine räumliche Steuerungswirkung im Sinne des Leitbildes: Der schrittweisen Verlagerung des Abgrabungsgeschehens in möglichst konfliktarme und möglichst ergiebige Standorte.

Im Folgenden werden die textlichen Ziele (Z) formuliert, erläutert und begründet. Die Wortlaute der Ziele sind in den folgenden Unterkapiteln grau hinterlegt. Erläuterungen und Begründungen ergänzen sich. Die übrigen Bestandteile der Planunterlagen, insbesondere das gesamträumliche Planungskonzept, sind ebenfalls ergänzend zu sehen.

2.1. (Z1) Sicherung der Rohstoffversorgung und bedeutender Lagerstätten

- (1) Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher nichtenergetischer Bodenschätze (BSAB) sichern kurz-, mittel- und langfristig die Rohstoffversorgung im Regierungsbezirk Köln. Reservegebiete dienen der langfristigen Sicherung bedeutender Lagerstätten vor entgegenstehenden Nutzungen. Die Festlegungen von BSAB und Reservegebieten basieren auf demselben gesamträumlichen Planungskonzept.
- (2) Auch Abgrabungsvorhaben, deren Größe weniger als 10 ha beträgt, unterliegen den nachfolgenden regionalplanerischen Festlegungen.
- (3) Die nachfolgenden Regelungen beziehen sich auf die im Regierungsbezirk Köln vorkommenden Lockergesteine (Kies/Kiessand, Ton/Schluff und präquartäre Kiese und Sande).

2.1.1. Erläuterung

Die Regionalplanung stellt traditionell die Standortplanung der Rohstoffversorgung und Rohstoffsicherung in NRW dar. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips handelt es sich bei der Regionalplanung um die für die Rohstoffplanung angemessenste Planungsebene. Aufgrund der Größe des Planungsraumes verfügt die Regionalplanung im Regierungsbezirk Köln auch für flächenintensive Abgrabungsnutzungen in der Regel über hinreichende Standortalternativen, ist aber zugleich in der Lage, regionale und lokale Besonderheiten gleichermaßen angemessen zu berücksichtigen.

Z1 definiert den Planungsgegenstand, der in der Festlegung von BSAB und Reservegebieten liegt. BSAB dienen der Rohstoffgewinnung. BSAB dienen zugleich der Sicherung dieser Lagerstätten vor entgegenstehenden Nutzungen, damit die Rohstoffgewinnung jederzeit (in der Laufzeit des Regionalplans) möglich ist.

Die zeitliche Angabe („kurz-, mittel- bis langfristig“) bezieht sich grundsätzlich auf die Geltungsdauer des Regionalplans Köln bzw. des Teilplans NR. Da das Planerfordernis, zusätzliche BSAB „nachzulegen“ abhängig von der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung wie auch betrieblicher Erwägungen ist und somit schwerlich exakt datierbar, verbleibt die zeitliche Angabe im Ungefähren. Die „langfristige“ zeitliche Perspektive schöpft die Geltungsdauer des Regionalplans aus bzw. könnte diese auch faktisch überschreiten, wenn zukünftige Regionalplanungen die Festlegungen des vorliegenden Teilplans besonders berücksichtigen sollten.

Reservegebiete dienen vornehmlich der langfristigen Sicherung *bedeutender* Rohstoffvorkommen bzw. Lagerstätten. Bedeutende Lagerstätten werden im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts identifiziert. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass es sich tendenziell um eher konfliktarme Standorte (außerhalb von Tabuzonen und sonstigen Ausschlussbelangen) und gleichzeitig um hinreichend ergiebige Lagerstätten handelt. Die Ergiebigkeit wird dabei relativ bewertet zu sämtlichen gemeldeten Abgrabungsinteressen und wird in m³/ha angegeben. Im Übrigen begründet sich die Bedeutung der Lagerstätten durch die anzunehmende tatsächliche Nutzbarkeit einer Lagerstätte durch das Vorliegen eines konkreten Abgrabungsinteresses.

Die Bedeutung von Lagerstätten bezieht sich nicht auf die Rohstoffqualitäten in Form von Färbung oder Körnung. Diese Qualitäten bzw. Merkmale können von der Regionalplanung aufgrund fehlender neutraler und bezirksumfassender Datengrundlagen nicht berücksichtigt werden. Im Übrigen unterliegen diese Merkmale einem nachfrage- und eigentumsbedingten Wandel, sind also für die Geltungsdauer des Regionalplans neutral kaum zu beurteilen. Die Rohstoffqualität im Sinne eines hohen Quarzgehaltes wird jedoch berücksichtigt, da es sich um ein geologisch eindeutig bestimmbares Merkmal handelt und der Geologische Dienst die erforderlichen Daten für den gesamten Bezirk zur Verfügung stellen kann. Eigens zur Berücksichtigung dieser besonderen Rohstoffqualität hat der Geologische Dienst landesweit eine neue Rohstoffgruppe eingeführt: die präquartären Kiese und Sande, die sich aufgrund ihres geologischen Alters und durch einen besonders hohen Quarzgehalt auszeichnen.

Z1 stellt klar, dass die Festlegungen von BSAB und Reservegebieten auf ein und demselben gesamträumlichen Planungskonzept beruhen, es sich also um unterschiedliche Festlegungen, aber trotzdem um dasselbe schlüssige Planwerk handelt. Den Anforderungen der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Ausweisung von Konzentrationszonen wird vollumfänglich entsprochen. Im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts wird eine Vielzahl von Belangen im Sinne einer nachhaltigen, integrierten, überörtlichen, zusammenfassenden und fachübergreifenden Planung neutral und nachvollziehbar berücksichtigt. Die Standortwahl der BSAB und Reservegebiete erfolgt unter besonderer Berücksichtigung des regionalen Rohstoffbedarfs, der lokalen Rohstoffvorkommen im Bewusstsein ihrer Begrenztheit sowie konkreter Abgrabungsinteressen aus der Öffentlichkeit (Abgrabungsunternehmen) und öffentlichen Hand (Kommunen) im Sinne einer dauerhaft umweltgerechten bzw. nachhaltigen Raumentwicklung.

Bereits im Z1 wird definiert, dass sich die Regelungen des Teilplans NR auf Abgrabungsvorhaben jeglicher Größe beziehen, also ausdrücklich auch auf Vorhaben kleiner 10 ha.

Ferner wird definiert, dass sich die Regelungen des Teilplans NR auf sämtliche Abgrabungsvorhaben beziehen, bei denen Lockergesteine gewonnen werden. Laut den Angaben des Geologischen Dienstes kommen im Regierungsbezirk Köln die Lockergesteine Kies/Kiessand, Ton/Schluff und präquartäre Kiese und Sande vor (Rohstoffkarte NRW). Sollte bei einem Abgrabungsvorhaben einer dieser Rohstoffe gewonnen werden, unterliegt dieses Vorhaben den Regelungen dieses Teilplans. Dies gilt auch, wenn sich der eigentlich zu gewinnende Rohstoff unterhalb der o.g. Lockergesteine befindet, diese Lockergesteine also „nur“ als Abraum anfallen würden.

Der Teilplan NR ist insbesondere von den Kommunen des Regierungsbezirks Köln als Träger der Bauleitplanung, von Zulassungsbehörden (insb. Abgrabungsbehörden, Wasserbehörden, Bergbehörde) und Fachplanungen (z.B. Landschaftsplanung) zu beachten bzw. zu berücksichtigen.

2.1.2. Begründung

Der Regionalplanung wird von Seiten der Bundesebene die grundsätzliche Kompetenz zugesprochen, die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Die Landesebene erteilt im LEP NRW der Regionalplanung den Auftrag, in den Regionalplänen Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze festzulegen.

Das rechtliche Planerfordernis zur Festlegung von BSAB und Reservegebieten ergibt sich einerseits aus dem ROG und dem LEP, andererseits aufgrund der erheblich eingeschränkten Steuerungswirkung der bestehenden BSAB im Regierungsbezirk Köln durch wiederholt ergangene verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung. In diesem Zuge wurde den BSAB die eignungsgebietliche Wirkung aberkannt, die vorranggebietliche Wirkung gilt unbenommen fort. Aufgrund großflächiger und ergiebiger Rohstoffvorkommen im Bereich der Lockergesteine sowie einer sehr hohen Förderrate bei gleichzeitig hoher Siedlungsdichte besteht im Regierungsbezirk Köln auch ein tatsächliches Planerfordernis, die eignungsgebietliche Wirkung zeitnah wiederherzustellen.

Laut ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung bedarf die Festlegung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten, also von Konzentrationszonen, eines gesamträumlichen Planungskonzepts. Dieses wurde insbesondere mit der vorliegenden Planunterlage erarbeitet. Auf dieser Grundlage werden BSAB und Reservegebiete festgelegt. Das Z1 definiert Ziel und Zweck von BSAB (vornehmlich Rohstoffgewinnung) und Reservegebieten (vornehmlich Rohstoffsicherung). Näheres wird in den nachfolgenden Zielen erläutert.

Im Z1 wird der Planungsgegenstand eindeutig bestimmt, nämlich jedes Abgrabungsvorhaben, bei dem Lockergesteine gewonnen werden (Kies/Kiessand, Ton/Schluff, präquartäre Kiese und Sande), unabhängig von der Größe der Abgrabung. Auch Abgrabungsvorhaben kleiner 10 ha nehmen Raum in Anspruch und sind raumbedeutsam. Der Regierungsbezirk Köln ist durch frühere Abgrabungen (auch der Braunkohlegewinnung) räumlich erheblich vorgeprägt. In einer räumlich so vorgeprägten und zugleich dicht besiedelten Region führen auch Abgrabungen geringer Größe zu einer planlosen Inanspruchnahme von Landschaft, wenn sie außerhalb der Abgrabungskonzentrationszonen erfolgen, insbesondere Neuaufschlüsse. Dies ergibt sich auch daraus, dass selbst kleine Abgrabungen – zumindest in der mittel- bis langfristigen Perspektive – regelmäßig die Tendenz sukzessiver Erweiterungen aufweisen²⁵. Auch von kleineren Abgrabungen gehen Emissionen aus, es werden Verkehre erzeugt und Flächen beansprucht. Folglich widersprechen auch kleinere Abgrabungen regelmäßig dem Leitbild dieses Planungskonzeptes, also der schrittweisen Verlagerung hin zu möglichst ergiebigen und konfliktarmen Standorten.

Bei der Festlegung von BSAB und Reservegebieten werden insbesondere die landesplanerischen Grundsätze 9.1-2 und 9.1-3 berücksichtigt. Ersterer, also die Substitution von Rohstoffen, entzieht sich jedoch weitgehend der regionalplanerischen Einflussphäre. Letzterer, also die flächensparende und gebündelte Rohstoffgewinnung, wird im Abwägungsvorgang konzeptionell berücksichtigt. Der Grundsatz 9.1-1 (Standortgebundenheit von Rohstoffen) wird entsprechend vorheriger Erläuterungen berücksichtigt.

²⁵ Urteil des OVG NRW v. 07.12.2009 – 20 A 628/05

2.2. (Z2) BSAB als Vorranggebiete

Die zeichnerisch festgelegten BSAB sind für die Sicherung und den Abbau der dort lagernden Rohstoffe vorgesehen. Ihre Inanspruchnahme durch andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen ist ausgeschlossen, soweit diese mit der Lagerstättensicherung oder dem Rohstoffabbau nicht vereinbar sind.

2.2.1. Erläuterung

Die BSAB sind vorrangig für den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (Lockergesteine) und die Sicherung der jeweiligen Lagerstätten vorgesehen; die Inanspruchnahme für andere Zwecke ist auszuschließen, soweit sie mit der Rohstoffgewinnung und Lagerstättensicherung nicht vereinbar sind. Ob eine bestimmte Nutzung mit der vorrangigen Abgrabungsnutzung vereinbar ist, wird im jeweiligen Zulassungsverfahren einzelfallbezogen von der Regionalplanungsbehörde beurteilt.

Zur Klarstellung: Bei der zeichnerischen Abgrenzung der BSAB sind die Außengrenzen maßgeblich, nicht die nach „innen“ gerichteten Spitzen der „Zackenlinie“.

2.2.2. Begründung

Die BSAB entfalten die rechtliche Wirkung von Vorranggebieten nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG. Das Z2 wurde entsprechend des Wortlautes dieses Paragraphen formuliert. Die Wirkung von Vorranggebieten entspricht der rechtlichen Wirkung der bestehenden BSAB im Regierungsbezirk Köln.

2.3. (Z3) BSAB als Eignungsgebiete

- (1) Innerhalb der BSAB stehen dem Abbau der dort lagernden Rohstoffe andere raumbedeutsame Maßnahmen oder Nutzungen nicht entgegen, wobei Maßnahmen und Nutzungen zum Abbau von Lockergesteinen an anderer Stelle im Regierungsbezirk Köln ausgeschlossen sind. Die Sonderregelungen von Z4, Z6, Z7 und Z10 bleiben davon unberührt.
- (2) Für Abgrabungsvorhaben erforderliche Betriebsanlagen können bei Neuaufschlüssen ausnahmsweise außerhalb eines BSAB für die Dauer der Abgrabung errichtet werden, sofern sämtliche nachfolgenden Bedingungen erfüllt sind:
 - a) Die Betriebsanlagen grenzen an einen BSAB an und stehen im räumlich-funktionalen Zusammenhang zu einer darin zuzulassenden Abgrabung.
 - b) Die Betriebsanlagen können aus zwingenden betrieblichen Gründen nicht innerhalb des BSAB errichtet werden.
 - c) Die Flächeninanspruchnahme der Betriebsanlagen ist auf das zwingend erforderliche Maß beschränkt.
 - d) Den Betriebsanlagen stehen insbesondere keine regionalplanerischen, baulleitplanerischen oder fachrechtlichen Belange entgegen.

Nach Abschluss der Abgrabungstätigkeit sind die Betriebsanlagen rückzubauen und die Flächen zeitnah zu rekultivieren. Die Rekultivierung richtet sich nach den entsprechenden Festlegungen des angrenzenden BSAB.

- (3) Diese Ausnahmeregelung gilt für Erweiterungsvorhaben und genehmigte in Betrieb befindliche Abgrabungen analog, sofern durch die Verlagerung der Betriebsanlagen die örtliche Lagerstätte vollständig ausgebeutet werden kann.

2.3.1. Erläuterung

Abgrabungsvorhaben von Lockergesteinen sind nur innerhalb der zeichnerisch festgelegten BSAB (Abgrabungsbereiche) vorzunehmen; außerhalb sind sie unzulässig. Erforderliche Betriebsanlagen, deren Zulassung im Rahmen der jeweiligen Abgrabungszulassung (z.B. Abgrabungsgenehmigung oder Planfeststellung) erteilt wird (z.B. Waage, Wäsche, Absetzbecken, Verwaltungsgebäude), zählen ebenfalls zum Abgrabungsvorhaben und sollen sich folglich vollständig innerhalb des BSAB befinden. Solche Anlagen dienen der Rohstoffgewinnung und sind grundsätzlich zeitlich befristet zugelassen. Naturschutzrechtliche Ausgleichsflächen und sonstige Anlagen, die über andere genehmigungsrechtliche Grundlagen verfügen (z.B. Anlagen der Wei-

terverarbeitung), zählen nicht zum Abgrabungsvorhaben im Sinne des Z3. Für sie gelten folglich die übrigen Ziele und Grundsätzen der Raumordnung (Regionalplan Köln, Landesentwicklungsplan NRW).

Bei Neuaufschlüssen können sich die Betriebsanlagen ausnahmsweise außerhalb der BSAB befinden, sofern sie für das Abgrabungsvorhaben unverzichtbar sind und über deren Zulässigkeit im Rahmen des Antrages auf Abgrabung (AbgrG NRW, WHG, BBergG) abschließend entschieden wird. Die Ausnahmetatbestände sind kumulativ zu erfüllen. Die Betriebsanlagen grenzen unmittelbar an einen BSAB an, stehen im räumlich-funktionalen Zusammenhang zu der zuzulassenden Abgrabung des BSAB und nehmen eine möglichst geringe Fläche ein²⁶. Im Antrag auf Zulassung der Abgrabung ist nachvollziehbar darzulegen, aus welchen zwingenden betrieblichen Gründen diese Betriebsanlagen nicht innerhalb des BSAB errichtet werden können. In der Regel wird diese Ausnahmeregelung für Neuaufschlüsse von Nassabgrabungen in Frage kommen, da bei diesen Vorhaben eine vollständige Ausbeutung der Lagerstätte durch spätere Betriebsverlagerung innerhalb des BSAB schwerlich zu realisieren ist (dies würde ein partielles Auffüllen der Nassabgrabung erfordern). Die Flächen für Betriebsanlagen müssen im Einklang stehen mit den übrigen Regelungen des Teilplans NR sowie mit bauleitplanerischen und sonstigen fachplanerischen Belangen. Die Betriebsanlagen sind nach Abschluss der Abgrabungstätigkeit rückzubauen und die Fläche entsprechend der analogen Anwendung der Festlegungen zur Rekultivierung des angrenzenden BSAB zeitnah herzurichten.

Diese Ausnahmeregelung gilt für Erweiterungen von in Betrieb befindlichen Abgrabungen sowie für genehmigte in Betrieb befindliche Abgrabungen analog, sofern durch die Verlagerung der Betriebsanlagen die örtliche Lagerstätte vollständig ausgebeutet werden kann. Durch den Vorhabenträger ist darzulegen, dass durch eine Verlagerung der Betriebsanlagen signifikante Rohstoffmengen²⁷ gewonnen werden können, die sich unter den bisherigen Betriebsanlagen befinden („Werksockel“) und ansonsten ungenutzt blieben. Dies gilt sowohl für Nassabgrabungen als auch grundsätzlich für Tro-

²⁶ Betriebsanlagen nehmen nach Kenntnis der Regionalplanungsbehörde in der Regel eine Fläche von 2-5 ha in Anspruch.

²⁷ Signifikant = analog zu Z5 vollständige Ausbeutung der Lagerstätten (das maximal mögliche gem. von der Regionalplanung zu Grunde gelegten Gewinnungstiefe)

ckenabgrabungen. Der Begründungsaufwand bei Trockenabgrabungen ist jedoch wesentlich höher, da hier eine Verlagerung innerhalb der BSAB grundsätzlich möglich erscheint.

Ob sich eine bestimmte Nutzung innerhalb eines BSAB befindet (maßstabsbedingter Interpretationsspielraum) und/oder ob im Einzelfall eine der genannten Sonderregelungen greift, wird im jeweiligen Zulassungsverfahren einzelfallbezogen von der Regionalplanungsbehörde beurteilt. Bereits zugelassene Abgrabungen unterliegen dem Bestandsschutz (Z4). Mittels der Erweiterungsklauseln (Z6) sind Abgrabungsvorhaben auch ausnahmsweise außerhalb von BSAB zulässig. Projekte der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes, bei denen auch Abgrabungstätigkeiten erfolgen, sind von der eignungsgebietlichen Wirkung ausgenommen (Z7). Werden nach Bekanntmachung des Teilplans NR zusätzliche BSAB als Vorranggebiete festgelegt, unterliegen diese nicht der Ausschlusswirkung nach Ziel 3, sofern sie auf Grundlage eines Planungskonzepts festgelegt werden, welches den Grundzügen des gesamträumlichen Planungskonzepts des Teilplans NR nicht widerspricht (Z10).

2.3.2. Begründung

Die BSAB entfalten die rechtliche Wirkung von Eignungsgebieten, also eine räumliche Ausschlusswirkung; das Ziel wurde entsprechend des Wortlautes des ROG (alte Fassung) formuliert. In Verbindung mit Z2 (Vorranggebiete) ergibt sich die Wirkung von sog. Konzentrationszonen bzw. des sog. „Planvorbehalts“ bzw. von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung (§ 7 Abs. 3 S. 3 ROG; § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB).

Die Privatnützigkeit der Flächen, die von der räumlichen Ausschlusswirkung der BSAB erfasst werden, ist zwar eingeschränkt, wird aber nicht beseitigt. Ein Eigentümer muss es grundsätzlich hinnehmen, dass ihm eine möglicherweise rentablere Nutzung seines Grundstücks verwehrt wird.

Das Z3 bezieht sich im Gegensatz zu Z2 alleinig auf die Rohstoffgewinnung, also auf den räumlichen Eingriff einer Abgrabungsnutzung, nicht auf die Sicherung der Lagerstätte vor entgegenstehenden Nutzungen. Lagerstätten außerhalb der BSAB können faktisch auch anderweitig und/oder indirekt gesichert werden, beispielsweise mittels fachplanerischer (z.B. Natur- und Landschaftsschutz, Grundwasser- und Gewässer-

schutz, Hochwasserschutz), bauleitplanerischer (z.B. Flächennutzungspläne, Bebauungspläne) oder regionalplanerischer (sonstige Festlegungen des Regionalplans) Instrumentarien.

Die Ausnahmeregelungen bzgl. des Standortes der Betriebsanlagen ist erforderlich, um eine vollständige und gebündelte Gewinnung von Lagerstätten zu ermöglichen. Im Regelfall sollen sich die Betriebsanlagen innerhalb der BSAB befinden; mit fortschreitender Abgrabungstätigkeit sollen die Betriebsanlagen innerhalb des BSAB verlagert werden, so dass die Lagerstätte letztlich vollständig genutzt werden kann. Dieses Vorgehen dient nicht nur der Planungssicherheit (Abgrabungsvorhaben verbleiben innerhalb des BSAB), sondern auch dem flächensparenden Umgang mit Grund und Boden. In denjenigen Fällen jedoch, in denen eine Verlagerung der Betriebsanlagen innerhalb der BSAB nicht möglich ist, steht das Ziel der vollständigen und gebündelten Gewinnung der Lagerstätte des BSAB über dem Erfordernis des flächensparenden Umganges mit Grund und Boden. Durch die Verlagerung der Betriebsanlagen außerhalb von BSAB wird zwar Fläche beansprucht, jedoch in einem weitaus geringeren Maße als es bei einer Abgrabung der Fall wäre. Nach Rückbau der Betriebsanlagen steht die Fläche grundsätzlich für jedwede Nutzung zur Verfügung – abgegrabene Flächen sind in ihrer Nutzbarkeit selbst bei vollständiger Verfüllung häufig nur eingeschränkt nutzbar.

Eine Verlagerung bzw. Ansiedlung der Betriebsanlagen außerhalb der BSAB dürfte in der Regel bei Nassabgrabungen erforderlich sein, da eine Verlagerung der Betriebsanlagen innerhalb eines BSAB bei Nassabgrabungen aus tatsächlichen Gründen kaum möglich sein dürfte. Im Übrigen wurden die in dem BSAB lagernden Rohstoffe in die Berechnungen des gewinnbaren Rohstoffvolumens bzw. der Rohstoffergiebigkeit eingerechnet, entsprechend der Regelungen des LEP. Die Möglichkeit der Ansiedlung bzw. Verlagerung von Betriebsanlagen außerhalb von BSAB erscheint folglich auch erforderlich, um die Schlüssigkeit des gesamträumlichen Planungskonzepts zu wahren.

Auch bei Trockenabgrabungen kann eine Ansiedlung bzw. Verlagerung der Betriebsanlagen an Standorte außerhalb der BSAB aus regionalplanerischer Sicht sinnvoll sein, wenn alleine hierdurch die Lagerstätte vollständig ausgebeutet werden kann. Bei Trockenabgrabungen ist plausibel darzulegen, dass eine Verlagerung der Betriebsanlagen innerhalb des BSAB aus rechtlichen und/oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist. Durch dieses besondere Begründungserfordernis können bisher unverritzte (an

den BSAB angrenzende) Bereiche vor einer Flächeninanspruchnahme bewahrt werden. Innerhalb von Trockenabgrabungen ist eine Verlagerung grundsätzlich zumutbar. Die Ausnahmetatbestände sind hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar. Sie sind insbesondere aus Gründen der Schlüssigkeit mit dem gesamträumlichen Planungskonzept erforderlich sowie aus Gründen des Leitbildes einer angemessenen bzw. flexiblen Planung sowie aus Gründen des Flächensparens. Unter regionalplanerischen Belangen (d) sind insbesondere auch die Ausschlussbelange des gesamträumlichen Planungskonzepts zu fassen: Die Betriebsanlagen müssen also vollständig außerhalb von Flächen liegen, die im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts des Teilplans NR als Ausschlussbelange definiert wurden (Tabuzonen und sonstige Ausschlussbelange), ausgenommen des Belanges „Lage außerhalb eines gemeldeten Abgrabungsinteressensbereiches“.

2.4. (Z4) Bestandsschutz für zugelassene Abgrabungen

Innerhalb von Abgrabungen, die zum Zeitpunkt der Bekanntmachung des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine) über eine Zulassung verfügen und sich außerhalb eines BSAB befinden, sind Änderungen der Zulassung möglich (insbesondere Vertiefungen, Verlängerungen der Laufzeiten, Änderungen der Rekultivierungsplanungen), sofern diese Änderungen nicht über die bereits zugelassene Flächengröße hinausgehen und fachrechtliche Belange dem nicht entgegenstehen. Solche Änderungen sind von der eignungsgebietlichen Wirkung (Z3) nicht erfasst.

2.4.1. Erläuterung

Rechtmäßig zugelassene Abgrabungen unterliegen dem Bestandsschutz, sofern die entsprechende Zulassung zum Zeitpunkt der Bekanntmachung des Teilplans NR rechtswirksam war bzw. ist. Änderungen einzelner Regelungen der Zulassung, die der zugelassenen Abgrabungsnutzung dienen und den zugelassenen Vorhabenbereich bzw. räumlichen Geltungsbereich der Zulassung nicht überschreiten, sind weiterhin zulässig, auch wenn sich diese Abgrabungen außerhalb der BSAB (Konzentrationszonen) befinden und gem. Z3 eigentlich unzulässig wären.

Klarstellend sei darauf hingewiesen, dass geänderte Rekultivierungsplanungen insbesondere im Einklang mit den Erfordernissen der Regionalplanung stehen müssen. Laufzeitverlängerungen könnten unter Umständen eingeschränkt sein beim Vorliegen zeitlich gestaffelter Nutzungskonzepte der Raumordnung oder der kommunalen Planung. Im Übrigen können auch fachrechtliche Belange Änderungen der Zulassung entgegenstehen.

Zulassungen im Sinne des Z4 sind Abgrabungsgenehmigungen, Planfeststellungen, obligatorische und fakultative Rahmenbetriebspläne, Haupt- und (fakultative) Sonderbetriebspläne oder vergleichbare verwaltungsrechtliche Entscheidungen, durch die eine Rohstoffgewinnung sowie eine Rekultivierung respektive Wiedernutzbarmachung rechtlich ermöglicht bzw. umfassend vorbereitet wird. Weder abgrabungsrechtliche Vorbescheide (§ 5 AbgrG) noch vorzeitige Gestattungen bzw. Teilgenehmigungen (§ 6 AbgrG) stellen Zulassungen im Sinne des Z4 dar, da diese grundsätzlich nur für einen kurzen Zeitraum befristet gelten und sich in der Regel nur auf Teilaspekte eines Abgrabungsvorhabens beziehen.

Mit dem Erarbeitungsbeschluss des Teilplans NR verändert sich der rechtliche Beurteilungsrahmen für Zulassungsverfahren von Abgrabungsvorhaben. Ab diesem Zeitpunkt sind die entsprechenden BSAB als in Aufstellung befindliche Ziele insbesondere von Zulassungsbehörden, Kommunen und Fachplanungsbehörden zu berücksichtigen. Ob und unter welchen Umständen ab diesem Zeitpunkt Abgrabungsvorhaben mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung vereinbar sind, wird – entsprechend der gängigen Praxis – im Einzelfall unter Beteiligung der Regionalplanungsbehörde zu entscheiden sein. Mit Bekanntmachung des Teilplans NR können im Regierungsbezirk Köln nur noch Abgrabungen zugelassen werden, die mit seinen Zielen und Grundsätzen vollumfänglich vereinbar sind.

2.4.2. Begründung

Z4 stellt eine Ausnahmeregelung von der eignungsgebietlichen Wirkung der BSAB gem. Z3 dar. Diese Regelung dient einerseits der Klarstellung. Andererseits wird der ohnehin geltende Bestandsschutz im Sinne einer angemessenen Planung materiell erweitert. Die Erfahrungen der Regionalplanungsbehörde haben gezeigt, dass regelmäßig Laufzeitverlängerungen und/oder (zumeist marginale) Änderungen der ursprünglich beabsichtigten Rekultivierungsplanung beantragt wurden, die mit den regionalplanerischen und sonstigen Belangen vereinbar sind. Es liegt im Interesse des Plangebers, dass bestehende Abgrabungen nicht nur geordnet zu Ende geführt werden können, sondern im Sinne einer maximalen Rohstoffgewinnung auch vertieft, sofern dies aus technischen, rechtlichen und tatsächlichen Gründen möglich und betriebswirtschaftlich zweckmäßig ist. Die Grenzen dieser Regelung ergeben sich aus den räumlichen Grenzen derjenigen Abgrabungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Teilplans NR (Bekanntmachung) im o.g. Sinne zugelassen sind. Somit wird sichergestellt, dass das gesamträumliche Planungskonzept nicht konterkariert wird. Durch diese Regelung sollen andere Nutzungsansprüche an den betreffenden Raum (ggf. Konzepte der Nachfolgenutzung) sowie fachrechtliche Belange unberührt bleiben.

2.5. (Z5) Vollständige und gebündelte Gewinnung von Lagerstätten

- (1) Der in einem BSAB lagernde Bodenschatz ist vollständig zu gewinnen, also mit der maximal möglichen Gewinnungstiefe. Kommen mehrere Bodenschätze in einem BSAB vor, sind diese Rohstoffe gebündelt zu gewinnen.
- (2) Die maximal möglichen Gewinnungstiefen und vorkommenden Rohstoffgruppen eines jeden BSAB sind dem Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine) zu entnehmen. Von diesen Angaben kann in Einzelfällen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen wesentlich abgewichen werden. Geringfügige Abweichungen von der maximalen Gewinnungstiefe sind ohne besondere Begründung möglich.
- (3) Vor Bekanntmachung des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine) zugelassene Abgrabungen sind innerhalb ihres bereits zugelassenen räumlichen Geltungsbereiches von diesem Ziel ausgenommen (Bestandsschutz).

2.5.1. Erläuterung

Im Interesse der flächensparenden, umweltschonenden und haushälterischen Nutzung der Bodenschätze sowie im Interesse einer nachhaltigen Raumentwicklung soll in einem BSAB einerseits die maximal mögliche Gewinnungstiefe erreicht werden (vollständige Gewinnung), andererseits sollen sämtliche vorkommenden Rohstoffe einer Lagerstätte gewonnen werden (gebündelte Gewinnung).

Ein Antrag auf Zulassung eines Abgrabungsvorhabens steht nur dann mit dem Z5 in Einklang, sofern:

1. der entsprechende Abgrabungsantrag mindestens die Gewinnungstiefe vorsieht, die dem jeweiligen BSAB im Teilplan NR zugeordnet wurde; und
2. sich der entsprechende Abgrabungsantrag mindestens auf die Gewinnung der Rohstoffgruppen (Lockergesteine) bezieht, die dem jeweiligen BSAB im Teilplan NR zugeordnet wurden.

Geringfügige Abweichungen von den regionalplanerisch festgelegten maximalen Gewinnungstiefen sind ohne besondere Begründung möglich. Eine Abweichung gilt dann als geringfügig, wenn sie im Mittel nicht mehr als 2,5 m beträgt. Dies entspricht der Abstufung der Rohstoffkarte NRW und damit ihrer „Unschärfe“. Die Abweichungsmöglichkeit ist damit sowohl der grundsätzlichen Prognoseunsicherheit geschuldet, die der

Rohstoffkarte NRW zu Grunde liegt, als auch dem generalisierenden Charakter der Regionalplanung.

Werden in den Antragsunterlagen Gewinnungstiefen angestrebt, die in einem größeren Umfang als 2,5 m von den regionalplanerisch festgelegten maximalen Gewinnungstiefen abweichen, bedürfen sie einer besonderen Begründung. Gleiches gilt, wenn sich der Abgrabungsantrag nicht auf sämtliche Rohstoffgruppen bezieht, die in dem BSAB nach Kenntnis des Regionalplangebers eigentlich vorkommen. Die aussagekräftige und nachprüfbare Begründung ist den Antragsunterlagen beizufügen. In Frage kommen rechtliche und/oder tatsächliche Gründe, sofern diese Gründe im Regionalplanverfahren nicht erkannt wurden bzw. erkennbar waren. Durchschlagende tatsächliche Gründe könnten insbesondere bei exakteren geologischen Daten (mit Bohrergebnissen zu belegen) vorliegen, bei unvorhergesehenen Zwischenmitteln oder bei zwingenden gewinnungstechnischen Gründen. Durchschlagende rechtliche Gründe könnten insbesondere bei geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen vorliegen (z.B. Erhalt von Tonschichten wegen Grundwasserschutz). Betriebswirtschaftliche, Verwendungszweckbezogene oder marktwirtschaftlich bedingte Gründe bleiben grundsätzlich unbeachtlich, da sie eigentumsbedingt und somit veränderlich sind, mithin von der Regionalplanung nicht entscheidungserheblich in die Abwägung eingestellt werden können.

Das Z5 gilt für Abgrabungen, die zeitlich *nach* Bekanntmachung des vorliegenden Teilplans NR zugelassen werden. Ab dem Erarbeitungsbeschluss sind die regionalplanerisch angestrebten Gewinnungstiefen und zu Grunde gelegten Rohstoffvorkommen bekannt und sind als solche in Zulassungsverfahren zu berücksichtigen. Für Abgrabungen, die vor der Bekanntmachung, aber nach dem Erarbeitungsbeschluss zugelassen werden (sollen), gilt das Z5 folglich als in Aufstellung befindliches Ziel und ist als solches zu berücksichtigen.

2.5.2. Begründung

Der LEP NRW verpflichtet die Regionalplanung, die Gewinnungstiefen und Rohstoffvorkommen eines jeden BSAB zu ermitteln. Nur auf diese Weise ist es der Regionalplanung möglich, einen Nachweis zu erbringen, ob die Mindestversorgungszeiträume gem. Ziel 9.2-2 LEP NRW eingehalten werden können. Den Gewinnungstiefen und Rohstoffvorkommen kommt im Teilplan NR ein besonders hohes Gewicht zu (Rohstoff-

fergiebigkeit). Dieses besondere Gewicht begründet sich insbesondere durch die örtlichen Rohstoffvorkommen (besonders großflächige und ergiebige Rohstoffvorkommen). Da im Teilplan NR BSAB maßgeblich auf Grundlage von Gewinnungstiefen und Rohstoffvorkommen ausgewiesen werden, erscheint es dem Plangeber nur folgerichtig und erforderlich, diesen Belangen auch in Zulassungsverfahren eine besonders hohe Bedeutung beizumessen – mit der Formulierung des Z5 wird diesen Belangen das angemessene Gewicht verliehen.

Die vollständige und gebündelte Gewinnung entspricht einer flächensparenden, umweltschonenden und haushälterischen Nutzung der Bodenschätze. Sie liegt im Interesse einer nachhaltigen Raumentwicklung. Das Z5 konkretisiert den landesplanerischen Grundsatz der flächensparenden Gewinnung²⁸ und wertet ihn zu einem Ziel der Raumordnung auf. Dies erscheint erforderlich, da die Zulassungspraxis der Vergangenheit gezeigt hat, dass die maximal möglichen Gewinnungstiefen tatsächlich nicht immer erreicht wurden, also Lagerstätten aus geologischer und regionalplanerischer Sicht mitunter nicht effizient genutzt wurden. Die Festlegung als BSAB allein garantiert offensichtlich nicht, dass die entsprechenden Lagerstätten tatsächlich vollständig und/oder gebündelt genutzt werden. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen sowie dem Leitbild dieses Regionalplanverfahrens – der schrittweisen Verlagerung des Abgrabungsgeschehens in möglichst ergiebige und möglichst konfliktarme Standorte – erscheint es erforderlich, dass die Regionalplanung darauf hinwirkt, dass die Lagerstätten bestmöglich genutzt werden, also möglichst vollständig ausgebeutet und so die Rohstoffversorgung tatsächlich möglichst flächensparend sichergestellt ist.

Dem Träger der Regionalplanung ist bewusst, dass es sowohl auf regionalplanerischer wie auf fachrechtlicher Ebene am rechtlichen Instrumentarium mangelt, verbindlich zu gewährleisten, dass die genehmigten Gewinnungstiefen tatsächlich vollständig erreicht bzw. die gewonnen Bodenschätze dem Markt letztlich zur Verfügung gestellt werden. Diese Tatsache gilt nicht nur für Z5, sondern für die Ausweisung von BSAB generell. Bei dem Z5 handelt es sich letztlich um einen regionalplanerischen Ansatz, um auf eine maximale bzw. vollständige Gewinnung der in einem BSAB vorkommenden Bodenschätze hinzuwirken.

²⁸ Vgl. 9.1-3 LEP NRW; auch Ziel 9.2-1, wonach BSAB „flächensparend“ festgelegt werden sollen.

Dem Träger der Regionalplanung ist bewusst, dass Z5 über das bisher übliche Regelungsmaß hinausgeht und insbesondere dazu führen dürfte, dass in zukünftigen Zulassungsverfahren raumordnerische Belange in einem weitreichenderen Umfang als bisher beachtet werden müssen. Eine solche Regelung ist dennoch verhältnismäßig: Einerseits wurde den Belangen der maximalen Gewinnungstiefen und Rohstoffvorkommen im Zuge des Teilplans NR eine sehr große Bedeutung zugesprochen, indem diese Merkmale detailliert erhoben und von Beginn des Planungsprozesses an zur allgemeinen Diskussion gestellt wurden, letztlich also sehr belastbare Entscheidungsgrundlagen darstellen. Andererseits steht der Regionalplanung kein anders Mittel zur Verfügung, um den legitimen Zweck der vollständigen und gebündelten Gewinnung mit gleicher Erforderlichkeit und Angemessenheit zu erreichen. Die einzige Alternative wäre es, die Regelung nicht als Ziel der Raumordnung zu formulieren, sondern als Grundsatz der Raumordnung.

Die Formulierung der Regelung als Grundsatz wäre prinzipiell zwar denkbar, jedoch nicht in gleicher Weise erforderlich und angemessen. Wäre die Regelung als Grundsatz formuliert, so unterläge es der Abwägung des Zulassungsverfahrens, ob eine Lagerstätte vollständig ausgebeutet und sämtliche vorkommenden Rohstoffe gewonnen werden. Diese Frage ist jedoch auf Ebene der Regionalplanung zu beurteilen, da sie als zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende räumliche Gesamtplanung sowie als wichtigste Standortplanung der Rohstoffversorgung in NRW im besonderen Maße geeignet ist, im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung auf eine flächensparende, umweltschonende und haushälterische Nutzung der Bodenschätze im Regierungsbezirk Köln hinzuwirken. Folglich soll es der regionalplanerischen Auslegung der Ausnahmetatbestände unterliegen, ob mit den beantragten Gewinnungstiefen der abzubauenen Rohstoffe die Lagerstätte vollständig und gebündelt gewonnen wird. Im Ergebnis wird die Diskussion, ob regionalplanerisch relevante und nachvollziehbare Abweichungsgründe vorliegen, auf die regionalplanerische Ebene verlagert, konkret auf die sachgerechte Anwendung der Ausnahmetatbestände.

Im Übrigen sind die Ausnahmetatbestände vom Aufwand her angemessen: Schließlich tritt diese Begründungspflicht nur dann ein, wenn von den regionalplanerischen Grundannahmen wesentlich abgewichen werden soll. Der entsprechende Begründungsaufwand dürfte in diesen Fällen relativ gering sein, da es sich bei durchschlagenden Gründen in der Regel um offensichtliche Gründe handeln dürfte.

Im Übrigen bleibt festzustellen, dass die Abgrabungsinteressen überwiegend von den Unternehmen selbst gemeldet wurden, also überwiegend solche Flächen als BSAB festgelegt werden, die von einem Unternehmen als abgrabungswürdig anerkannt wurden. Ferner haben die Unternehmen die Möglichkeit, ihre Kenntnisse in den Planungsprozess einzuspeisen, die Datengrundlage also so präzise und aktuell wie möglich zu halten und damit den Beurteilungsmaßstab selbst zu definieren, der im Zulassungsverfahren von der Regionalplanungsbehörde angelegt wird (Gewinnungstiefe und Rohstoffvorkommen).

Unbeschadet dessen erfüllt Z5 die Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung. Insbesondere wurde es umfassend vom Träger der Raumordnung abgewogen, unterliegt der Regelungskompetenz der Raumordnung, ist gesetzlich legitimiert und hat einen räumlichen Bezug. Weiterhin ist Z5 durch die aufwändig erhobenen Gewinnungstiefen und Rohstoffvorkommen des Teilplans NR bestimmt bzw. bestimmbar. Auch die Ausnahmen von dem Ziel sind bestimmt bzw. anhand der formulierten Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fallkonstellationen bestimmbar.

Der Anreiz einer vollständigen Ausbeutung der lagernden Rohstoffvorkommen wird „flankiert“ durch die Regelungen der Erweiterungsklausel (Z6). Die Erweiterungsklausel kann nur angewendet werden, wenn die genehmigte maximale Gewinnungstiefe in der zu erweiternden Abgrabung erreicht wurde (es sei denn, die zu erweiternde Abgrabung wurde vor dem Erarbeitungsbeschluss zugelassen, dann unterliegt sie dem Bestandsschutz des Z4).

Unbeschadet dessen kommt der Teilplan NR mit dem Z5 den Anregungen des Fachbeitrages des Naturschutzes und der Landschaftspflege des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV) zum Regionalplan Köln nach, wonach der Flächenverbrauch für neue Abgrabungen möglichst gering gehalten werden soll, Abgrabungen im Rahmen der jeweiligen Genehmigung möglichst vollständig auszubeuten sind und bei künftigen Abgrabungsvorhaben möglichst große Abbautiefen festzulegen sind.

Im Übrigen basieren die dem Teilplan NR zu Grunde gelegten Gewinnungstiefen und Rohstoffgruppen auf der Rohstoffkarte NRW als einzig verfügbare bezirksumfassende und neutrale Datengrundlage. Sowohl die Gewinnungstiefen als auch die Rohstoffvorkommen werden im Planungsprozess des Teilplans NR zur Diskussion gestellt. Ab-

weichende Kenntnisse können von jedem Akteur gegenüber der Regionalplanungsbehörde geltend gemacht werden, bedürfen jedoch der Begründung, damit sie hinreichend berücksichtigt werden können. Wenn abweichende Rohstoffvorkommen oder Rohstoffmächtigkeiten geltend gemacht werden, bedarf es belastbarer Bohrerergebnisse. Diese Bohrerergebnisse werden vom Geologischen Dienst geprüft und beurteilt, ob im jeweiligen Einzelfall andere Rohstoffmächtigkeiten und/oder Rohstoffvorkommen plausibel erscheinen. Das Beurteilungsergebnis des Geologischen Dienstes legt die Regionalplanungsbehörde ihren weiteren Berechnungen – unter Umständen abweichend von der Rohstoffkarte NRW – zu Grunde. Insofern stellen die dem Teilplan NR zu Grunde gelegten Gewinnungstiefen und Rohstoffvorkommen die zum Zeitpunkt der Planaufstellung bestmöglichen Kenntnisse dar.

2.6. (Z6) Erweiterungsklauseln

- (1) Die Regelung nach Z3 steht der Zulassung eines Abgrabungsvorhabens nicht entgegen, sofern sämtliche nachfolgenden Bedingungen a) bis h) erfüllt sind:
- a) Es handelt sich um ein Vorhaben zur Erweiterung einer zugelassenen und in Betrieb befindlichen Abgrabung.
 - b) Die Erweiterungsfläche grenzt an einen BSAB und steht im räumlich-funktionalen Zusammenhang zu einer darin zugelassenen Abgrabung.
 - c) Die Erweiterungsfläche, die sich außerhalb des BSAB befindet, umfasst nicht mehr als 50 % der Flächengröße des zu erweiternden BSAB, maximal 10 ha Flächen, die zu einem früheren Zeitpunkt mittels Z6 die Grenzen des BSAB überschritten haben, werden angerechnet.
 - d) Dem Erweiterungsvorhaben stehen keine regionalplanerischen, bauleitplanerischen oder fachrechtlichen Belange entgegen.
 - e) Das Erweiterungsvorhaben wird mit einer Gewinnungstiefe beantragt, welche nicht wesentlich hinter der genehmigten Gewinnungstiefe der zu erweiternden Abgrabung zurückbleibt. Höhere Abweichungen sind aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen vertretbar.
 - f) Die Erweiterungsfläche darf erst verritzt bzw. aufgeschlossen werden, wenn der zu erweiternde BSAB seine genehmigte maximale Gewinnungstiefe tatsächlich erreicht hat. Höhere Abweichungen sind aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen vertretbar.
 - g) Der Antrag des Erweiterungsvorhabens muss ein Rekultivierungskonzept enthalten, in dem eine abschnittsweise Rekultivierung bzw. Wiedernutzbarmachung der gesamten Abgrabung (zu erweiternde Fläche und Erweiterungsfläche) vorgesehen ist, derart, dass in der zu erweiternden (bereits genehmigten) Abgrabung die Rekultivierung beginnt, bevor die Erweiterung verritzt bzw. aufgeschlossen wird. Abweichungen sind aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen vertretbar. Für die Flächen, die durch die Erweiterungsklausel beansprucht werden, gelten die Ziele und Grundsätze der Rekultivierungsplanung des angrenzenden BSAB.
 - h) Das Erweiterungsvorhaben darf auch Teile von Reservegebieten (Z9) umfassen, sofern das jeweilige Reservegebiet auf einer Fläche von mindestens 10 ha von der Erweiterungsklausel unberührt bleibt.
- (2) Für zugelassene Abgrabungsstandorte, die sich außerhalb von BSAB befinden und in keinem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem BSAB stehen, gilt Z6 analog, wobei die Erweiterungsfläche abweichend maximal 5 ha betragen darf (vgl. 1c).

2.6.1. Erläuterung

Unter den in Z6 genannten Bedingungen können im Einzelfall zugelassene Abgrabungen, die sich innerhalb von BSAB befinden, ausnahmsweise auch außerhalb des jeweiligen BSAB angemessen erweitert werden, maximal um 10 ha je BSAB (Erweiterungsklausel 1). Die Entfernung zwischen Erweiterung und bestehender zugelassener Abgrabung darf 50 m nicht überschreiten. Regionalplanerisch angestrebt wird grundsätzlich eine unmittelbare, also lückenlose, Erweiterung. Im Einzelfall können Feldwege, kleinere Straßen und regionalplanerisch unbedeutende Bahnschienen mittels Z6 überquert werden, sofern ein enger räumlich-funktionaler Zusammenhang zwischen Erweiterung und bestehender zugelassener Abgrabung gewahrt bleibt.

Z6 gilt unter bestimmten Voraussetzungen auch für Abgrabungsstandorte außerhalb von BSAB analog (Erweiterungsklausel 2). Befinden sich mehrere genehmigte Abgrabungen in unmittelbarer Nähe zueinander, gelten sie im Sinne des Z6 als ein (zusammenhängender) Abgrabungsstandort. Ferner muss es sich um einen Abgrabungsstandort handeln, der in keinem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einer Abgrabung steht, die ganz oder teilweise als BSAB festgelegt ist; insofern muss es sich um einen „solitären“ Standort handeln. Die Abgrabung(en) des zu erweiternden Abgrabungsstandortes müssen vor Bekanntmachung des Teilplans NR vollständig zugelassen sein, unabhängig davon, ob die Zulassung bzw. Genehmigung nach AbgrG NRW, BBergG oder WHG erfolgte. Im Übrigen müssen an diesen Standorten Rohstoffe tatsächlich gewonnen werden, eine Abgrabungsnutzung muss also faktisch ausgeübt werden. Vorbescheide oder (vorzeitige) Teilgenehmigungen nach §§ 5 bzw. 6 AbgrG NRW gelten nicht als hinreichende Zulassung in diesem Sinne. Werden an einem Standort ausschließlich Rekultivierungsarbeiten durchgeführt, so entspricht dies keiner faktischen bzw. „in Betrieb befindlichen“ Abgrabungsnutzung im Sinne des Z6. Sind diese und die übrigen Tatbestandsmerkmale des Z6 erfüllt, dürfen sich solche Abgrabungsstandorte um bis zu 50 % der genehmigten Abgrabung erweitern, maximal um bis zu 5 ha.

2.6.2. Begründung

Die Erweiterungsklauseln stellen eine textliche Ausnahmeregelung von der Konzentrationswirkung der BSAB dar (Z3) im Sinne der Erläuterungen zum LEP, Ziel 9.2-1: „Die Regionalpläne können darüber hinaus bei räumlicher Steuerung begründete Ausnahmen textlich festlegen.“ Im Übrigen wird insbesondere auf die Ausführungen im

gesamträumlichen Planungskonzept bzgl. der Leitlinien „angemessene Planung“ und „flexible Planung“ verwiesen.

Z6 ist nach Auffassung des Regionalplangebers aus mehreren Gründen erforderlich: Einerseits dient dies der Flexibilisierung der Planung (vgl. Leitlinie „flexible Planung“). Andererseits kann etwaigen Härtefällen vorgebeugt werden, die bei Abgrabungen ohne regionalplanerische Entwicklungsmöglichkeiten entstehen könnten (BSAB, die alleinig den Bestand nachzeichnen oder bei genehmigten Standorten außerhalb von BSAB). Hierdurch wird insbesondere eine geordnete Beendigung des Abgrabungsstandortes unterstützt – diese Regelung dient also der Standortsicherheit bzw. dem Vertrauensschutz (vgl. Leitlinie „angemessene Planung“). Ferner steht eine solche Regelung im Einklang mit dem Leitbild des Teilplans NR, da alleinig relativ konfliktarme Flächen bereits etablierter Standorte beansprucht werden dürfen. Im Übrigen wirkt diese Regelung auf eine maximale Rohstoffausbeute hin (vollständige Gewinnung, Böschungsverluste werden minimiert). Diese Regelung kann letztlich auch zu einer Verlängerung der Versorgungszeiträume beitragen, wodurch sich der Fortschreibungsbedarf des Teilplans NR zeitlich verzögern könnte. Rechtlicher Anknüpfungspunkt der Erweitungsklausel sind (öffentlich-rechtliche) Zulassungen bzw. Genehmigungen, keine (privaten und veränderlichen) Eigentumsrechte, wodurch den Grundsätzen der Neutralität und Gleichbehandlung entsprochen wird. Durch eine solche Regelung werden andere Marktteilnehmer, die bisher über keine Zulassung im Regierungsbezirk Köln verfügen, nicht benachteiligt. Erstens können bestehende Abgrabungsrechte grundsätzlich eigentumsrechtlich erworben werden. Zweitens konnten sich sämtliche (auch neue) Marktteilnehmer in den Aufstellungsprozess des Teilplans NR einbringen und ihre Bedürfnisse geltend machen – der Regionalrat entscheidet darüber im Zuge der Abwägung. Drittens werden (neue) Marktteilnehmer im Zuge von dem Rohstoff-Monitoring (G1) auch zukünftig darauf hinwirken können, dass ihre Interessen hinreichend berücksichtigt werden.

Z6 ist im Übrigen auch deshalb verhältnismäßig, da hierdurch die räumliche Steuerungswirkung des Teilplans NR nicht konterkariert, sondern (flächenbezogen) geringfügig und (räumlich) eher punktuell ergänzt wird. Dies soll an einer überschlägigen Berechnung verdeutlicht werden: Angenommen, es werden für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand ca. 70 BSAB festgelegt. Somit könnten rechnerisch maximal 700 ha neue Flächen durch Abgrabungen außerhalb von BSAB beansprucht werden. Tatsächlich dürfte aufgrund der Tatbestandsmerkmale von Z6 aber nicht jeder BSAB in

der Lage sein, die Erweiterungsklausel tatsächlich vollumfänglich zu nutzen. Konservative Schätzung: Sofern rund $\frac{3}{4}$ sämtlicher BSAB in dem oben skizzierten Szenario in der Lage wären, Z6 vollumfänglich zu nutzen, könnten damit rund 500 ha Flächen einer Abgrabungsnutzung zugeführt werden, die eigentlich nicht als BSAB vorgesehen sind. Diese Flächengröße stellt einen relativ geringen Anteil der insgesamt als BSAB festgelegten Flächen dar (schätzungsweise ca. 15 %). Zusammen mit der „erweiterten Erweiterungsklausel“ (also die Erweiterungsmöglichkeit genehmigter Abgrabungen außerhalb von BSAB, Erweiterungsklausel 2), könnten durch Z6 theoretisch schätzungsweise maximal ca. 20 % (15 % + 5 %) der Flächengröße, die als BSAB festgelegt ist, zusätzlich einer Abgrabungsnutzung zugeführt werden. Je nach Rohstoffmächtigkeit, jährlicher Förderrate und sonstigen Restriktionen dürfte dies theoretisch einem Versorgungszeitraum von insgesamt 2 bis 4 Jahren entsprechen. Eine GIS-basierte Simulation zur Nutzung der Erweiterungsklauseln bestätigt diese theoretischen Herleitungen: Durch die Erweiterungsklausel 1 könnte der rechnerisch ermittelte Versorgungszeitraum um rund 2 Jahre verlängert werden, durch die Erweiterungsklausel 2 um ca. 0,5 Jahre, in Summe etwa 2,5 Jahre (vgl. Begründung Kapitel 15.4.5). Im Vergleich zum Mindestversorgungszeitraum von 20 Jahren erscheint diese Größenordnung dem Plangeber verhältnismäßig. Diese Berechnungen machen deutlich, dass das Abgrabungsgeschehen durch Z6 weiterhin planbar, angemessen und mit dem gesamträumlichen Planungskonzept vereinbar ist – in jedem Fall nicht ungesteuert „ausufert“.

Eine bauleitplanerische Feinsteuerung (zeichnerischer und/oder textlicher Art) von Abgrabungserweiterungen nach Z6 ist ausdrücklich möglich (Konkretisierung der Regionalplanung). Dies ist erforderlich, um der kommunalen Planungshoheit angemessen Rechnung zu tragen.

Erweiterungsklausel 1: Erweiterungsmöglichkeit von 10 ha für BSAB

Die nachfolgenden Regelungen sind insbesondere erforderlich, um die Schlüssigkeit des gesamträumlichen Planungskonzepts zu wahren. Insbesondere dürfen durch die Erweiterungsklausel keine Vorhaben ermöglicht werden, die das gesamträumliche Planungskonzept konterkarieren.

Zu a) und b)

Die Erweiterungsklausel wird nur solchen Abgrabungsstandorten eröffnet, die über eine rechtmäßige Zulassung bzw. Genehmigung verfügen und an denen tatsächlich eine Rohstoffgewinnung erfolgt. Solche Erweiterungen müssen räumlich-funktional an bestehenden Abgrabungen anschließen, also in einem engen räumlich-funktionalen Zusammenhang zur bestehenden Abgrabung stehen. Erweiterungen nach Z6 sollen – sofern möglich – unmittelbar, also lückenlos, an eine bestehende Abgrabung anschließen, um die Rohstoffgewinnung durch entfallende Böschungswinkel zu maximieren.

Eine Erweiterung grenzt in jedem Falle nicht mehr an eine Zulassung bzw. an einen BSAB, wenn die Entfernung zwischen Erweiterung und zugelassener Abgrabung bzw. BSAB mehr als 50 m beträgt. Diese Entfernung stellt im Maßstab des Regionalplans die kleinste messbare Entfernung dar (1 mm auf dem Plan entspricht 50 m in Wirklichkeit), begrenzt also den Interpretationsspielraum des Regionalplans. Eine größere Entfernung würde der planvollen räumlichen Konzentration von Abgrabungsvorhaben entgegenstehen, andererseits tendenziell zu Abgrabungsvorhaben führen, die räumlich eher eigenständig bzw. als Neuansätze wirken (selbst wenn sie in einem funktionalen Zusammenhang zur bestehenden Abgrabung stünden).

Die Beurteilung, ob eine Erweiterung, welche zwar nicht lückenlos an eine bestehende Abgrabung anschließt, sich aber dennoch näher als 50 m zur bestehenden Abgrabung befindet, in einem engen räumlichen *und* funktionalen Zusammenhang zur bestehenden Abgrabung steht, erfolgt im Einzelfall. Im Sinne einer Einzelfallbetrachtung fallen darunter räumlich stark prägende Zäsuren bzw. Raumkanten (z.B.: Straßen, die vorwiegend dem überörtlichen Verkehr dienen) sowie andere tatsächliche oder rechtliche Gründe, die dazu führen, dass ein enger räumlich-funktionaler Zusammenhang zwischen Erweiterungsvorhaben und bestehender Abgrabung bei weniger als 50 m nicht gegeben ist. Dies gilt insbesondere für räumliche Zäsuren, die bei der zeichnerischen Abgrenzung der BSAB erkannt und entscheidungserheblich waren und entsprechend dokumentiert wurden (insb. Planbegründung, Prüfbögen). Bei solchen Erweiterungsvorhaben wäre Z6 folglich nicht anwendbar. Das räumlich-funktionale „Anschließen“ muss unter Berücksichtigung von Lage, Art und Ausmaß der Trennfläche einem „Angrenzen“ noch vergleichbar sein²⁹.

²⁹ Vgl. Beschluss d. OVG NRW vom 05.03.2021 – 20 A 1197/18

Eine weitere Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Erweiterungsklausel ist, dass ein Abgrabungsstandort als BSAB festgelegt wurde. Das bedeutet, dass die Erweiterungsklausel nur für solche Abgrabungsstandorte grundsätzlich in Frage kommen soll, die im Zuge des mehrjährigen Regionalplanverfahrens als Abgrabungsinteresse (Bestandsmeldung oder Erweiterung) der Regionalplanungsbehörde mittels Fragebogen gemeldet wurde. Von der Erweiterungsklausel sollen also nur Abgrabungsstandorte profitieren, wenn sich die betroffenen Akteure in den Regionalplanungsprozess eingebracht haben („Gegenstromprinzip“). Dem Träger der Regionalplanung ist bewusst, dass die umfangreichen und vielfältigen Beteiligungsmöglichkeiten des Regionalplanverfahrens durch eine solche Regelung tendenziell aufgewertet werden. Schließlich wird so ein Anreiz geschaffen, Abgrabungsinteressen zu melden und Auskunft über bestehende Abgrabungen zu geben. Im Übrigen erscheint es dem Träger der Regionalplanung verhältnismäßig, die Erweiterungsklausel nur auf BSAB zu beschränken, um die räumliche Entwicklung des zukünftigen Abgrabungsgeschehens besser absehen bzw. einschätzen zu können. Hätte jede genehmigte Abgrabung die Erweiterungsmöglichkeit, wäre die Entwicklung des Abgrabungsgeschehens grundsätzlich erheblich schwieriger abzusehen und für die Allgemeinheit wenig transparent, insbesondere aufgrund der Vielzahl an genehmigten Abgrabungen im Regierungsbezirk Köln. Ferner ist eine Beschränkung der Anwendbarkeit der Erweiterungsklausel auf BSAB erforderlich, um die Auswirkungen bzw. Verlängerung des regionalplanerisch zu sichernden Mindestversorgungszeitraumes von 20 Jahren verlässlicher ermitteln zu können.

Des Weiteren soll die Erweiterungsklausel nur solchen Abgrabungsstandorten mit einem besonderen regionalplanerischen Gewicht zugesprochen werden, die in der Lage sind, den Raum auch zukünftig besonders zu prägen. Zwar sind auch Abgrabungen kleiner als 10 ha grundsätzlich raumbedeutsam, allerdings verfügen diese Abgrabungen häufig nicht über dasselbe regionalplanerische Gewicht wie Abgrabungen größer als 10 ha. Die Darstellungsschwelle bzw. Mindestgröße für BSAB liegt bei 10 ha. Schließlich stellen die Abgrabungsstandorte, die als BSAB festgelegt werden, die Abgrabungsstandorte der Zukunft (Abgrabungstätigkeit in der Laufzeit des Regionalplans Köln und Teilplans NR) und *mit* Zukunft (substantielle Erweiterungsmöglichkeiten) dar. Die Erweiterungsklausel kommt also sowohl für BSAB in Frage, denen (eigentlich) keine regionalplanerischen Erweiterungsflächen mehr zugesprochen werden (also nur der Bestand als BSAB festgelegt wird), als auch für BSAB, die regionalplanerische

Erweiterungsflächen vorsehen (Flächenreserven, die über den genehmigten Bestand hinausgehen).

Zu c)

Die Flächengröße der Erweiterung soll die Raumwirksamkeit der bestehenden Abgrabung nicht überschreiten. In Anlehnung an die Rechtsprechung des § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 6 BauGB (es wird ausdrücklich keine Analogie gezogen) handelt es sich um eine „angemessene Erweiterung“, wenn die Erweiterung nicht größer als 50 % des zu erweiternden BSAB ist. Da jeder BSAB mindestens 10 ha groß ist, kann mit der Erweiterungsklausel mindestens eine Fläche von 5 ha erweitert werden. Ein BSAB mit einer beispielhaften Größe von 16 ha könnte also um 8 ha erweitert werden. Ab einer BSAB-Größe von 20 ha kann um das Maximum von 10 ha erweitert werden.

Flächen, die zu einem früheren Zeitpunkt mittels Erweiterungsklausel die Grenzen des BSAB überschritten haben, werden angerechnet, da die Erweiterungsklausel jeweils für einen BSAB gilt. Ein BSAB kann also mehrfach mittels Z6 erweitert werden, wenn die Summe aller Erweiterungsflächen 10 ha nicht überschreitet.

Die Begrenzung auf 10 ha ergibt sich einerseits aus der Darstellungsschwelle des Regionalplans, andererseits aus der gesteigerten Raumbedeutsamkeit, die von einer größeren Fläche ausginge. Die Begrenzung auf 10 ha erscheint im Übrigen ausreichend, da sich im Zuge der Meldung der Abgrabungsinteressen gezeigt hat, dass viele Flächen kleiner als 10 ha als Erweiterungen gemeldet wurden. Somit scheinen auch Erweiterungsflächen von wenigen ha aus betriebswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich substantiell und wirtschaftlich zu sein.

Zu d)

Mit der Erweiterungsklausel dürfen keine Flächen beansprucht werden, denen regionalplanerische, bauleitplanerische oder fachrechtliche Belange entgegenstehen. Flächen, die durch die Erweiterungsklausel beansprucht werden können, unterliegen ausdrücklich nicht der Privilegierung des Vorranggebietes BSAB. Diese Flächen sind in der Regel Teil des regionalplanerischen Freiraumes bzw. des bauleitplanerischen Außenbereiches und unterliegen damit den hier geltenden Regularien. Im Freiraum bzw. Außenbereich muss jederzeit mit dem Entstehen entgegengesetzter Belange gerechnet werden. Hierzu zählen insbesondere auch solche planerischen Belange, die in Zulassungsverfahren eigentlich nicht entgegenstehen würden. Auf diese Weise sollen

lediglich solche Flächen beansprucht werden, die tatsächlich *und* planerisch als sehr konfliktarm zu bezeichnen sind.

Nachfolgend werden die Belange der Regionalplanung, Bauleitplanung und des Fachrechts erläutert. Diese Belange sind grundsätzlich dynamisch, also veränderlich; dies ist Nutzungen des Außenbereiches planungsrechtlich zu eigen (Vorhaben nach § 35 BauGB müssen jederzeit mit dem Entstehen entgegenstehender Belange rechnen).

Regionalplanerische Belange

Regionalplanerische Belange stehen insbesondere dann entgegen, wenn es sich um Erfordernisse der Raumordnung i.S.d. § 3 Abs. 1 ROG handelt (Ziele, Grundsätze, sonstige Erfordernisse der Raumordnung). Diese Regelung ist erforderlich, um anderweitige regionalplanerische Planungen oder Planungsabsichten zu ermöglichen bzw. diese Entwicklungen nicht zu erschweren. Dies betrifft zunächst rechtswirksame Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Aber auch in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung sind in der Regel hinreichend verfestigt, so dass sie einer Erweiterung nach Z6 entgegenstehen können. Dies erscheint dem Regionalplangeber verhältnismäßig, soll doch eine regionalplanerische Ausnahmeregelung sonstige regionalplanerische Belange in keiner Weise einschränken. Aus diesem Grund können auch die Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren (z.B. Raumverträglichkeitsprüfung) einer Erweiterung nach Z6 entgegenstehen. Das Entgegenstehen regionalplanerischer Belange ist einzelfallbezogen im Zuge der Auslegung bestimmbar. Maßgeblich können insbesondere auch rechtswirksame, in Aufstellung befindliche und zukünftige (heute noch nicht absehbare) Festlegungen des Regionalplans (Gesamtplan) und etwaiger sachlicher Teilpläne sein, sofern diese hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar sind.

Darüber hinaus stehen regionalplanerische Belange auch dann entgegen, sofern diese bei der zeichnerischen Abgrenzung der BSAB entscheidungserheblich waren und entsprechend dokumentiert wurden (insb. Planbegründung, Prüfbögen, Synopse). Diese Regelung ist erforderlich, um zu vermeiden, dass Abwägungsentscheidungen des Regionalplangebers nachträglich konterkariert werden. Hat sich beispielsweise der Regionalplangeber ausdrücklich dafür entschieden, die Umzingelung einer Splittersiedlung durch Abgrabungsvorhaben zu vermeiden und einen BSAB entsprechend zugeschnitten, so darf eine Umzingelung nicht durch die Erweiterungsklausel hergestellt werden.

Auch solche Flächen, die im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts des Teilplans NR als Ausschlussbelange definiert wurden (Tabuzonen und sonstige Ausschlussbelange), stehen einer Erweiterung mittels Z6 entgegen; ausgenommen im Falle der „Lage außerhalb eines gemeldeten Abgrabungsinteressensbereiches“ sowie im Falle der Betroffenheit von Belangen des Trinkwasserschutzes und des Hochwasserschutzes und die Vorsorgeabstände zu linearen Infrastrukturen (und weiterer, siehe unten) – jeweils aus den folgenden Gründen:

- Der sonstige Ausschlussbelang „Lage außerhalb eines gemeldeten Abgrabungsinteressensbereiches“ (vgl. Kapitel 7.4.2) ist ausgenommen, da die Erweiterungsklausel ansonsten nicht vollumfänglich anwendbar wäre.
- Die Belange des Trinkwasserschutzes – also die Tabuzone „Trinkwasserschutzzone I, II, III, III A) und der sonstige Ausschlussbelang „Nassabgrabungen in festgesetzten und geplanten WSZ III B“ – sind ausgenommen, um die landeswasserrechtlichen Ausnahmeregelungen bzgl. der Erweiterung einer bestehenden Abgrabung rechtssystematisch auf Zulassungsebene zu ermöglichen³⁰. Der Trinkwasserschutz bleibt durch die landeswasserrechtlichen Regelungen vollumfänglich gewahrt, sie werden hier im Einzelfall geprüft.
- Die Belange des Hochwasserschutzes – also die Tabuzone „festgesetzte und vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete“ – sind ausgenommen, um die bundeswasserrechtlichen Ausnahmeregelungen bzgl. der Errichtung der Erweiterung von Abgrabungen rechtssystematisch auf Zulassungsebene zu ermöglichen³¹. Die Belange des Hochwasserschutzes bleiben durch die wasserrechtlichen Regelungen vollumfänglich gewahrt, sie werden hier im Einzelfall geprüft.
- Die Tabuzone (festgesetzte / geplante) WSZ III B in HQ_{extrem} darf durch die Erweiterungsklausel hingegen *nicht* in Anspruch genommen werden (auch nicht mittels etwaiger fachgesetzlicher Ausnahmeregelungen): Hier greifen der regionalplanerische vorsorgende Trinkwasser- sowie Hochwasser- und Gewässerschutz, welche durch die Erweiterungsklausel nicht beeinträchtigt werden dürfen.

Auch die Rohstoffergiebigkeit der Erweiterungsfläche (m³/ha) kann einer Erweiterung beim Vorliegen eines „besonders unergiebigem“ Standortes entgegenstehen. Der Schwellenwert für das Vorliegen eines „besonders unergiebigem“ Abgrabungsstandortes ergibt sich aus dem gesamträumlichen Planungskonzept. Beurteilt wird alleinig die

³⁰ § 4 Abs. 4 und 5 LwWSGVO-OB

³¹ Insb. § 78 Abs. 5 WHG

Erweiterungsfläche abzüglich etwaiger erweiterungsbedingt entfallender Böschungskanten auf Grundlage des sog. AM-Tools von IT.NRW (welches maßgeblich auf der Rohstoffkarte NRW beruht). Aktuelle Bohrergebnisse können abweichend von den Angaben der Rohstoffkarte NRW einzelfallbezogen berücksichtigt werden.

Die vorsorglichen Schutzabstände von 300 m zu ASB, Bauflächen und Ortslagen sind ebenfalls *nicht* ausgenommen, dürfen also von der Erweiterungsklausel nicht beansprucht werden. Der Regionalplangeber ermöglicht zwar den Kommunen im Zuge der Regionalplanaufstellung, einzelfallbezogen auf einen Verzicht dieses Schutzabstandes hinzuwirken – dieser Verzicht wäre auch bei Anwendung der Erweiterungsklausel wirksam. Sobald der Regionalplan rechtswirksam ist, entfällt diese kommunale Einflussmöglichkeit jedoch zu Gunsten einer langfristigen Vorsorge und der Planungssicherheit für alle Akteure, insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Insbesondere im Hinblick auf die Starkregenereignisse im Juli 2021 legt der Regionalplangeber grundsätzlich besonderen Wert auf vorsorgliche Schutzabstände zwischen Siedlungen und Abgrabungen. Diese Regelung erscheint angemessen angesichts ausreichender Planungsalternativen im Regierungsbezirk Köln.

Die vorsorglichen Schutzabstände von 300 m zu Natura 2000-Gebieten sind grundsätzlich nicht ausgenommen, dürfen also von der Erweiterungsklausel eigentlich nicht beansprucht werden. Gleichwohl ermöglicht der Regionalplangeber den beteiligten Akteuren in Zulassungsverfahren einzelfallbezogen auf eine Über- bzw. Unterschreitung des Schutzabstandes hinzuwirken (analog zu den entsprechenden Regelungen, vgl. Kap. 7.4.6). Die Möglichkeit der Unterschreitung des Schutzabstandes soll auch im Zuge der Erweiterungsklausel beibehalten werden, handelt es sich um eine fachrechtliche Ausnahmemöglichkeit. Dies erscheint insbesondere angemessen angesichts der Leitidee einer flexiblen Planung. Die erforderlichen Unterlagen wären vom Vorhabenträger beizubringen.

Ausgenommen sind ferner die vorsorglichen Schutzabstände zu Infrastruktureinrichtungen, wenn im Einzelfall eine entsprechende Unterschreitung mit den fachrechtlichen Belangen vereinbar ist (insb. Schutzabstände zu BAB und B). Der vorsorgliche Schutzabstand kann in diesen Fällen im Zuge einer Einzelfallprüfung unterschritten werden. Materiell kann dies vertretbar sein, da es sich jeweils um Nutzungen mit nicht geringen Emissionen handelt.

Für die übrigen Ausschlussbelange ist derzeit nicht erkennbar, dass sich aus rechtlichen und/oder tatsächlichen Gründen die Frage stellt, ob sie von der Erweiterungsklausel gem. Buchstabe d) ausgenommen werden sollen. Sollte sich nach Rechtswirksamkeit des Teilplans NR im Einzelfall herausstellen, dass im Zuge der Anwendung der Erweiterungsklausel die Abweichung von weiteren Ausschlussbelangen erforderlich ist, könnte unter Umständen das Instrument der Zielabweichung angewendet werden.

Unbeschadet der zuvor erläuterten Erfordernisse der Raumordnung, kommt im Zuge der Erweiterungsklausel ein weiterer regionalplanerischer Belang zum Tragen, der sich aus den Regelungen des Teilplans NR ergibt und für die Schlüssigkeit der Planung erforderlich ist: Im Sinne einer größtmöglichen Rohstoffausbeute und im Sinne der Minimierung des Flächenverbrauches sollen die Flächen, die mit Z6 außerhalb von BSAB beansprucht werden, möglichst kompakt und zusammenhängend zu bestehenden Abgrabungen sein. Dadurch sollen bandartige Raumstrukturen, mithin die räumliche Zerschneidung bzw. das Entstehen unverhältnismäßiger Barrierewirkungen vermieden werden. Diese Regelung entspricht auch den Zeichenregeln des Teilplans NR.

Bauleitplanerische und fachrechtliche Belange

Bauleitplanerische Belange stehen insbesondere dann entgegen, wenn es sich um Darstellungen des Flächennutzungsplans oder um Festsetzungen in Bebauungsplänen handelt. Hierzu zählen auch vorbereitende oder verbindliche Bauleitpläne, die den Stand der Planreife erreicht haben, also hinreichend verfestigt sind (analog zu den in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung). Bauleitplanungen, die diesen Planungsstand noch nicht erreicht haben, erscheinen dem Regionalplangeber noch nicht hinreichend verfestigt. An Bauleitplanungen werden somit höhere Anforderungen gestellt als an regionalplanerische Erfordernisse; dies begründet sich in der vertikalen Planungshierarchie und der (horizontalen) regionalplanerischen Gestaltungsfreiheit.

Zu den fachrechtlichen Belangen zählen insbesondere solche, denen im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts das Gewicht eines Ausschlussbelanges zugesprochen wurde oder die in den Zeichenregeln berücksichtigt werden. Entgegenstehende Belange sind solche, die die jeweilige Fachbehörde aus eigener Kraft durchzusetzen vermag. Es soll sichergestellt werden, dass die Behörden in der Durchsetzung ihrer

Planungen und Maßnahmen durch Z6 nicht behindert werden. Zu den fachrechtlichen Belangen zählen insbesondere:

- Natur- und Landschaftsschutz,
- Bau- und Bodendenkmalpflege,
- Grundwasser-, Gewässer- und Hochwasserschutz,
- Bodenschutz.

Die entsprechenden Fachbehörden sind im Zulassungsverfahren zu beteiligen.

Diese Regelung ist im Sinne der Schlüssigkeit des gesamträumlichen Planungskonzepts erforderlich. Im Übrigen geht diese Regelung materiell über den Teilplan NR hinaus, da sich die o.g. Belange im Laufe der Zeit verändern können, wenn die entsprechenden (Fach-)Planungen geändert werden. Diese Dynamik ist verhältnismäßig, da sie grundsätzlich den Regelungen des § 35 BauGB entspricht. Demnach hat jedes Vorhaben im Außenbereich stets mit dem Entstehen (neuer) entgegengesetzter Belange zu rechnen. Den Erweiterungsflächen nach Z6 kommt somit keine vorranggebietliche Wirkung o.ä. zu, sondern es handelt sich um eine Ausnahmeregelung von der eignungsgebietlichen Wirkung von Z3. Insofern besteht kein Anspruch auf die Inanspruchnahme der Erweiterungsklausel.

Zu e)

Im Sinne einer vollständigen und gebündelten Gewinnung (Z5) sollen auch die Bodenschätze der Erweiterungsfläche nach Möglichkeit vollständig ausgebeutet werden. Beurteilungsmaßstab für eine vollständige Ausbeutung ist die Gewinnungstiefe, die dem zu erweiternden BSAB im gesamträumlichen Planungskonzept zugesprochen wurde. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich die örtlichen Rohstoffvorkommen weitgehend homogen verhalten. Sollten dennoch erheblich abweichende Rohstoffmächtigkeiten anstehen oder eine entsprechende Abgrabungstiefe aus sonstigen tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich sein, kann eine andere Gewinnungstiefe angesetzt werden. Hinsichtlich der Toleranzschwelle für abweichende Gewinnungstiefen wird auf die obenstehende Begründung zu Z5 verwiesen.

Grenzt die Fläche der Erweiterungsklausel an Abgrabungen, die vor der Bekanntmachung des Teilplans NR zugelassen wurden, wird hingegen die seinerzeit genehmigte Gewinnungstiefe zu Grunde gelegt. In dieser Regelung kommt nochmals der vorgesehene „regionalplanerische Bestandsschutz“ für genehmigte Abgrabungen zum Ausdruck (vgl. Ausführungen zu Z4): Die Regionalplanungsbehörde geht grundsätzlich

davon aus, dass Abgrabungsunternehmen wirtschaftlich agieren und das Maximum an gewinnbaren Rohstoffen im Regelfall tatsächlich gewinnen. Auch *innerhalb* der BSAB müssen bestehende Abgrabungen erst dann das Regelungsregime der Regionalplanung hinsichtlich Gewinnungstiefe beachten (vgl. Z5), wenn die jeweilige fachrechtlich genehmigte Abgrabung in den „Erweiterungsbereich“ des BSAB ausgedehnt werden soll. Die Teilflächen innerhalb der BSAB, die mit einer fachrechtlichen Abgrabungsgenehmigung belegt sind, genießen dagegen Bestandsschutz – auch im Hinblick auf die Gewinnungstiefe. Für die Inanspruchnahme der Erweiterungsklausel kommen somit im Hinblick auf die erforderlichen Gewinnungstiefen zwei grundsätzlichen Fallkonstellationen in Betracht:

1. Angrenzen an eine Bestandsabgrabung, die *vor* der Bekanntmachung des Teilplans NR zugelassen wurde. In diesen Fällen bildet die fachrechtlich genehmigte Gewinnungstiefe den Maßstab.
2. Angrenzen an eine Abgrabungsfläche, die *nach* Bekanntmachung des Teilplans NR innerhalb des jeweiligen BSAB zugelassen wurde. In diesen Fällen ist die Gewinnungstiefe maßstäblich, die dem zu erweiternden BSAB im gesamträumlichen Planungskonzept zugesprochen wurde.

Zu f) und g)

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sollen die Erweiterungsflächen erst dann beansprucht werden, wenn die zu erweiternde Abgrabung einerseits die genehmigte maximale Gewinnungstiefe erreicht hat (also dem Ziel einer vollständigen und gebündelten Gewinnung tatsächlich entsprochen wird) und andererseits mit der Rekultivierung begonnen wurde. Beide Bedingungen wirken darauf hin, dass der Eingriff in die Landschaft und damit die von der Abgrabungstätigkeit ausgehenden Wirkungen räumlich und zeitlich minimiert werden. Beide Bedingungen tragen zu einer schrittweisen und zeitnahen Wiedernutzbarmachung bei. Ein Abbau, der zunächst in die Fläche geht und erst anschließend in die Tiefe, soll im Sinne des Flächensparens und der Minimierung des räumlichen Eingriffs vermieden werden.

Die Regelung von f) wirkt darüber hinaus darauf hin, dass die dem gesamträumlichen Planungskonzept zu Grunde gelegte maximale Gewinnungstiefe nicht nur genehmigt, sondern auch tatsächlich erreicht wird. Aus Gründen der Bestimmbarkeit und praktischen Anwendbarkeit ist es erforderlich, dass die zu erweiternde Abgrabung die maximale Gewinnungstiefe mindestens an einem Punkt nachweislich erreicht hat (nicht

auf der gesamten Fläche). Sollten in einem BSAB unterschiedliche Gewinnungstiefen genehmigt sein, ist der entsprechende Nachweis für jede einzelne Zulassung zu erbringen. Die Nachweise sind von den Zulassungsbehörden schriftlich zu bestätigen. Abweichungen von dieser Regelung sind aus rechtlichen und/oder tatsächlichen Gründen möglich (vgl. Begründung zu Z5).

Zu h)

Aus Gründen der planerischen Flexibilität dürfen Reservegebiete (Vorranggebiete) mittels der Erweiterungsklausel teilweise beansprucht werden. Die Darstellung als Vorranggebiet bzw. Reservegebiet darf jedoch nicht obsolet werden, schließlich handelt es sich um ein potentielles Abbauggebiet der Zukunft. Die Funktion der langfristigen Sicherung einer Lagerstätte muss noch substantiell erfüllt werden. Mindestens 10 ha des Reservegebietes müssen von der Erweiterungsklausel unberührt bleiben (regionalplanerische Darstellungsschwelle).

Erweiterungsklausel 2: Erweiterungsmöglichkeit von 5 ha für Bestand

Bei der Erarbeitung des Zweiten Planentwurfes des Teilplans NR ist der Plangeber im Laufe des Planungsprozesses zur Überzeugung gekommen, dass Z6 modifiziert bzw. inhaltlich „erweitert“ werden soll („erweiterte Erweiterungsklausel“). Auslöser hierfür sind insbesondere das Planungsergebnis des Zweiten Planentwurfes, eine in diesem Lichte nuancierte Neubewertung hinsichtlich der Erweiterungsklausel durch den Plangeber sowie Anregungen seitens privater Einwender.

Im Ergebnis möchte der Plangeber *sämtlichen* genehmigten bzw. zugelassenen und in der Gewinnungsphase befindlichen Abgrabungen im Bezirk gewisse Erweiterungsmöglichkeiten zugestehen, unabhängig davon, ob diese Flächen als BSAB festgelegt werden oder nicht³². Dadurch wird auch solchen etwaigen Härtefällen vorgebeugt, die entstehen können, wenn ein Abgrabungsstandort nicht als BSAB festgelegt wurde (vgl. Leitlinie „angemessene Planung“). Hierdurch wird insbesondere eine geordnete Beendigung des Abgrabungsstandortes unterstützt.

Die maximal mögliche Erweiterungsfläche soll in diesen Fällen mit 5 ha jedoch wesentlich geringer sein als bei Abgrabungsstandorten, die als BSAB festgelegt wurden

³² Sofern diese Abgrabungen vor der Bekanntmachung des Teilplans NR zugelassen wurden. Diese Beschränkung ist aus Gründen der Schlüssigkeit des Teilplans NR und seiner Steuerungswirkung erforderlich.

(hier: 10 ha). Der Schwellenwert von 5 ha steht im Einklang mit den übrigen Regelungen bzgl. Schwellenwerten des Teilplans NR, da er die Hälfte des „Ursprungswertes“ von 10 ha darstellt. Die Halbierung erscheint dem Plangeber angemessen und verhältnismäßig. 5 ha ist deutlich weniger als 10 ha (und damit unterscheidbar), zugleich jedoch ausreichend groß, als dass eine solche Erweiterung für Abgrabungsunternehmen substantiell nutzbar und damit realisierbar ist. Grundsätzlich dürfte jedwede zusätzliche Flächenerweiterung abbauwürdig sein, was auch die teils noch kleineren gemeldeten Abgrabungsinteressen sowie das laufende Genehmigungsgeschäft zeigen. Zugleich übersteigt der Schwellenwert von 5 ha den Schwellenwert der zeichnerischen Darstellbarkeit der Regionalplanung von 2 ha. Im Ergebnis drängt sich kein anderer Schwellenwert mehr auf als die gewählten 5 ha.

Die Reduzierung von 10 ha auf 5 ha erscheint dem Plangeber im Sinne der konzeptionellen Schlüssigkeit erforderlich. Die o.g. Argumente für eine 10-ha-Erweiterungsklausel gelten unbenommen fort, insbesondere in folgenden Fällen:

- Abgrabungsstandorte, die sich in den Planungsprozess im Sinne des Gegengstromprinzips frist- und formgerecht eingebracht haben, profitieren weiterhin gegenüber den übrigen Standorten, welche über Erweiterungsmöglichkeiten von bis zu 10 ha verfügen.
- Durch die „erweiterte Erweiterungsklausel“ bleibt die Entwicklung des Abgrabungsgeschehens weiterhin grundsätzlich absehbar, im Sinne des gesamträumlichen Planungskonzeptes konfliktarm (vgl. insb. Tatbestandsvoraussetzung d)) und näherungsweise kalkulierbar, in jedem Falle nicht unkontrolliert. Dies gilt insbesondere auch deshalb, da lediglich rund 1/3 sämtlicher derzeit zugelassenen Abgrabungen von dieser Regelung betroffen sind; im Umkehrschluss gilt für 2/3 sämtlicher zugelassenen Abgrabungen grundsätzlich die 10-ha-Erweiterungsmöglichkeit (in den meisten BSAB befindet sich nur eine Abgrabung bzw. ein Abgrabungsunternehmen). Die eher begrenzte Bedeutung der erweiterten Erweiterungsklausel wird auch bei einer reinen Flächenbetrachtung (ha) deutlich: Bezirksweit werden durch den Teilplan NR mehr als $\frac{3}{4}$ der für eine Abgrabungsnutzung freigegebenen Flächen als BSAB festgelegt³³ (vgl. Begründung, Ergebnis der Planung).

³³ Flächensumme sämtlicher laufender Abgrabungen, unabhängig von Eigentumsverhältnissen und Genehmigungen

- Auch Abgrabungsstandorte, die sich außerhalb von BSAB befinden, verfügen aufgrund ihrer Größe und Lage im Einzelfall über ein gewisses regionalplanerisches Gewicht. Der Teilplan NR wirkt jedoch darauf hin, dass es sich bei diesen Bestandsabgrabungen nicht um Abgrabungsstandorte *mit* Zukunft handelt, da hier keine substantiellen Flächenerweiterungen zugesprochen werden. Folglich bleibt auch mit der „erweiterten Erweiterungsklausel“ die Aussage bestehen, wonach die 10-ha-Erweiterungsklausel nur solchen Abgrabungsstandorten mit einem besonderen regionalplanerischen Gewicht zugesprochen wird, die in der Lage sind, den Raum auch zukünftig besonders zu prägen. Mit der 5-ha-Erweiterungsklausel werden hingegen einzelne Härtefälle aufgefangen; hiermit geht keine dauerhafte Stärkung des bestehenden (mit dem gesamträumlichen Planungskonzept in Summe nicht vereinbaren) Abgrabungsstandortes einher.

Genehmigte Abgrabungen, die sich näher als 200 m zueinander befinden, werden in der Regel als ein Abgrabungsstandort im Sinne des Z6 beurteilt. Der Schwellenwert von 200 m wurde im Teilplan NR bereits bei der Suchraumbildung angewandt, ist insofern konzeptionell schlüssig. Der Schwellenwert ergibt sich aus dem maximalen Interpretationsspielraum, welcher der Regionalplanung regelmäßig zugesprochen wird. Befindet sich eine Abgrabung bzw. ein Abgrabungsstandort näher als 200 m zu einem BSAB, wird diese Abgrabung in der Regel dem Abgrabungsstandort des BSAB zuzurechnen sein. Die Beurteilung des räumlich-funktionalen Zusammenhanges kann hier im Einzelfall zu einer anderen Einschätzung führen. Grundsätzlich soll durch die erweiterte Erweiterungsklausel das Abtragungsgeschehen weiterhin planbar bleiben.

Eine „Doppelnutzung“ der Erweiterungsklauseln 1 und 2 an einem Abgrabungsstandort soll grundsätzlich ausgeschlossen werden: Ein BSAB bzw. Abgrabungsstandort soll sich nicht um 10 ha erweitern *und* nochmals um 5 ha (wenn sich eine genehmigte Abgrabung (teilweise) außerhalb, aber angrenzend an bzw. in der Nähe (räumlich-funktionaler Zusammenhang) zu einem BSAB befindet). Für solche Abgrabungsstandorte, bei denen sich eine genehmigte Abgrabung ganz oder teilweise außerhalb des BSAB befindet, gelten grundsätzlich die Regelungen der 10-ha-Erweiterungsklausel: Die Erweiterung soll – sofern möglich – unmittelbar, also lückenlos, an eine bestehende Abgrabung innerhalb des BSAB anschließen, um die Rohstoffgewinnung durch entfallende Böschungswinkel zu maximieren. Eine Erweiterung, die in der vorstehend beschriebenen Fallkonstellation (Abgrabungsstandorte, bei denen sich eine genehmigte

migte Abgrabung ganz oder teilweise außerhalb des BSAB befindet) allein an die genehmigte Abgrabung *außerhalb* des BSAB anschließt, und nicht an eine Abgrabung innerhalb des jeweiligen BSAB, ist nicht zulässig. Dies ist im Sinne einer kompakten und planbaren räumlichen Entwicklung, zur Vermeidung bandartiger Raumstrukturen sowie im Sinne einer effizienten Rohstoffgewinnung bzw. des Flächensparens erforderlich.

Wurde in einem Teilraum ein BSAB festgelegt, so gilt dieser BSAB als Abgrabungsstandort mit Zukunft; wurden etwaige angrenzende bzw. benachbarte Abgrabungen nicht in den BSAB mit einbezogen, so erfolgte dies aufgrund der Regelungen des vorliegenden schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts.

Abgrabungsstandorte außerhalb von BSAB, die schrittweise mittels Erweiterungsklausel die Grenzen des genehmigten Bestandes überschreiten, werden angerechnet, da die Erweiterungsklausel jeweils für einen Abgrabungsstandort gilt. Ein Abgrabungsstandort kann also mehrfach mittels Z6 erweitert werden, wenn die Summe aller Erweiterungsflächen 5 ha (und 50 % der ursprünglichen zu erweiternden Fläche) nicht überschreitet.

Nach konservativer überschlägiger Schätzung könnten im Regierungsbezirk Köln durch die erweiterte Erweiterungsklausel 2 theoretisch ca. 200 ha³⁴ zusätzlich genehmigt werden (zusätzlich zu den bereits genehmigten Abgrabungen bzw. BSAB). Das sind ca. 5 % der im Regierungsbezirk Köln bereits genehmigten Abgrabungsfläche. Etwaig entgegenstehende Restriktionen sind bei dieser überschlägigen Berechnung nicht berücksichtigt. Auf die Versorgungsreichweite hätte dies – je nach (veränderlicher) Förderrate und anstehenden Rohstoffvorkommen – schätzungsweise eine Auswirkung von ca. einem Jahr. Diese Berechnung macht deutlich, dass das Abgrabungsgeschehen durch die erweiterte Erweiterungsklausel weiterhin planbar, angemessen und mit dem gesamträumlichen Planungskonzept vereinbar ist – in jedem Fall nicht ungesteuert „ausufert“. Auch aus diesem Grund erscheint dem Plangeber eine solche Härtefallregelung erforderlich und verhältnismäßig.

Die obigen Ausführungen zur Erweiterungsklausel 1 gelten analog.

³⁴ Ca. 1/3 der rund 120 genehmigten Abgrabungen befinden sich außerhalb von BSAB

2.7. (Z7) Projekte der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes

Die Regelung nach Z3 steht der Zulassung eines Abgrabungsvorhabens nicht entgegen, sofern die beiden nachfolgenden Bedingungen erfüllt sind:

1. Im Rahmen eines wasserwirtschaftlichen oder naturschutzfachlichen Projekts werden Bodenschätze entnommen und die Entnahme dient lediglich der Erreichung des wasserwirtschaftlichen oder naturschutzfachlichen Zwecks;

2. Das Projekt ist als Gewässerausbau nach § 68 WHG oder Gewässerunterhaltung nach § 39 WHG qualifiziert.

2.7.1. Erläuterung

Die in Z7 genannten Abgrabungsvorhaben können auch außerhalb der BSAB durchgeführt werden. Werden diese Projekte außerhalb von BSAB durchgeführt, unterliegen diese Vorhaben nicht den Zielen und Grundsätzen des Teilplans NR.

2.7.2. Begründung

Diese Sonderregelung dient der rechtlichen Klarstellung und bezieht sich auf den Erlass des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25.03.2019 bezüglich der „Entnahme von Bodenschätzen im Rahmen von Projekten der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes“ (Aktenzeichen IV - 8 - 90 07 30). Das Z7 setzt diesen Erlass in Form einer regionalplanerischen Ausnahmeregelung um.

Entsprechend dieses Erlasses ist es möglich, die o.g. Projekte nach § 68 WHG zuzulassen oder als Gewässerunterhaltung durchzuführen, ohne dass die Flächen, auf denen Bodenentnahmen stattfinden, im Regionalplan als „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ (BSAB) ausgewiesen sind.

Zu den fachlichen Projekten der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes, bei denen eine Entnahme von Bodenschätzen nicht unter das Abgrabungsrecht oder das Bergrecht fällt und soweit sie sich auf den für das Projekt erforderlichen Umfang beschränkt, gehören:

- Maßnahmen, die in dem mit der Bezirksregierung abgestimmten Umsetzungsfahrplan zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele oder in einer Maßnahmenübersicht nach § 74 LWEG, die die Bezirksregierung nicht beanstandet hat, enthalten sind,

- die als Maßnahmen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes mit Landesmitteln gefördert werden,
- Naturschutzprojekte, die der Umsetzung von Natura-2000-Maßnahmen dienen oder in Pflege- und Entwicklungsplänen festgelegt sind.

Bei fachlichen Projekten der Wasserwirtschaft oder des Naturschutzes, die eine Entnahme von Bodenschätzen erforderlich machen und die nicht zu den im vorherigen Absatz genannten Projekten gehören, ist eine vorhergehende Abstimmung der geplanten Maßnahmen mit der jeweils zuständigen oberen Wasserbehörde bzw. der höheren Naturschutzbehörde erforderlich.

Sofern entnommene Bodenschätze nicht innerhalb des Projekts verwendet werden können, dürfen sie vermarktet werden.

2.8. (Z8) Rekultivierung von BSAB

- (1) Innerhalb der BSAB ist die angestrebte Rekultivierungsplanung zeichnerisch und textlich festgelegt.
- (2) Den Anträgen auf Zulassung einer Abgrabung ist ein Rekultivierungskonzept beizufügen, welches die Rekultivierungsplanung konkretisiert und eine abschnittsweise Rekultivierung bzw. Wiedernutzbarmachung vorsieht. In den Anträgen ist ferner nachvollziehbar darzulegen, weshalb mit der Rekultivierung bzw. Wiedernutzbarmachung nicht früher begonnen werden kann.
- (3) Sind bestimmte Rekultivierungsziele im Einzelfall aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht umsetzbar, kann hiervon ausnahmsweise abgewichen werden.
- (4) Ausnahmsweise sind im Regionalplan festgelegte Zwischen- bzw. Nachnutzungen innerhalb von BSAB zulässig, sofern diese mit dem Abbau, der Rohstoffsicherung und der Rekultivierung vereinbar sind.

2.8.1. Erläuterung

Die im Teilplan NR zeichnerisch und textlich festgelegte Rekultivierungsplanung besteht aus Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Für jeden BSAB wird in den Planunterlagen textlich dargelegt, bei welchen zeichnerischen Festlegungen es sich um Ziele und Grundsätze handelt. Ferner wird die Rekultivierungsplanung für jeden BSAB begründet.

Ein Abgrabungsvorhaben entspricht nur dann dem Z8, sofern das dem Abgrabungsantrag beigefügte Rekultivierungskonzept den Zielen und Grundsätzen der im Regionalplan zeichnerisch und textlich festgelegten Rekultivierungsplanung nicht widerspricht. Gemäß Z8 ist die Rekultivierung abschnittsweise und möglichst zeitnah an den Abbaufortschritt anzuschließen, da die Rohstoffgewinnung innerhalb einer Genehmigung bzw. Zulassung in der Regel abschnittsweise erfolgt. Das entsprechende Rekultivierungskonzept muss eine abschnittsweise Rekultivierung vorsehen, sofern dies technisch möglich und fachlich zielführend ist. Im Sinne des Ziels 9.2-5 LEP NRW muss das Rekultivierungskonzept eine zeitnahe Rekultivierung bzw. Wiedernutzbarmachung vorsehen, in dem zu begründen ist, weshalb mit der Rekultivierung (oder entsprechenden Rekultivierungsabschnitten) nicht früher begonnen werden kann. Die zeitlich möglichst ununterbrochene Gewährleistung wichtiger vorhandener Wegebeziehungen soll im Zuge der Rekultivierungskonzepte besonders berücksichtigt werden (z.B. durch späten Wegeverlust oder frühzeitige Wiederherstellung).

Von zeichnerisch oder textlich festgelegten Zielen der Rekultivierungsplanung kann im Einzelfall im Zulassungsverfahren ausnahmsweise begründet abgewichen werden, wenn sich die rechtlichen oder tatsächlichen Gegebenheiten verändert haben und die festgelegten Rekultivierungsziele faktisch nicht umsetzbar sind. Dies kann insbesondere beim Rekultivierungsziel zur Herstellung eines Oberflächengewässers der Fall sein, sofern der Grundwasserstand wider Erwarten nicht durchstoßen wird (aufgrund geringerer Abbautiefen bzw. anderem Grundwasserstand). Die abweichende Rekultivierungsplanung richtet sich in diesen Ausnahmefällen nach den übrigen (überlagernden) bzw. umliegenden regionalplanerischen Festlegungen sowie den räumlichen Gegebenheiten und weiteren fachplanerischen Regelungen.

Soweit der Teilplan NR aufgrund seines spezifischen Regelungsinhalts für bestimmte Zwischennutzungen bzw. Nachnutzungen keine Festlegungen trifft, leistet der Regionalplan diese Aufgabe.

Die Begrifflichkeiten Zwischen- bzw. Nachnutzungen werden komplementär verwendet, da sich solche Zwischen- bzw. Nachnutzungen zum Teil sowohl räumlich als auch zeitlich mit der Rohstoffsicherung, Rohstoffgewinnung und Rekultivierungsplanung innerhalb der im Teilplan NR festgelegten BSAB überschneiden und ineinandergreifen.

Werden durch die Festlegungen des Regionalplans Zwischen- bzw. Nachnutzungen innerhalb von BSAB ermöglicht, sind diese zulässig, soweit sie der Verwirklichung der Festlegungen des Teilplans NR nicht entgegenstehen. Diese Regelung dient insbesondere der Klarstellung der Vereinbarkeit für im Regionalplan festgelegte Freiraumbereiche für Aufschüttungen und Ablagerungen mit der Zweckbestimmung Abfalldeponie, die sich innerhalb der im Teilplan NR festgelegten BSAB befinden. Die im Regionalplan zeichnerisch festgelegten Standorte für Deponien stehen der Verwirklichung der Festlegungen des Teilplans NR nicht entgegen.

2.8.2. Begründung

Der LEP NRW sieht in Ziel 9.2-5 Nachfolgenutzung vor: „Flächen, die dem Abbau oberflächennaher Bodenschätze dienen, sind abschnittsweise und zeitnah zu rekultivieren bzw. wiedernutzbar zu machen. In den Regionalplänen ist die Nachfolgenutzung für diese Flächen zeichnerisch festzulegen.“

Der Begriff der Nachfolgenutzung wird in den Erläuterungen des LEP dahingehend beschrieben, als darunter Rekultivierungen, Renaturierungen und funktionale Wiedernutzbarmachungen fallen sowie naturschutz-, erholungs-, sport- oder freizeitorientierte Nutzungen. Die mit der Rohstoffgewinnung verbundene Raumbelastung legt zudem nahe, dass nach Abschluss der Gewinnungsphase für eine naturräumliche und funktionale Aufwertung des betroffenen Raums Sorge zu tragen ist. Aus diesen Erläuterungen wird deutlich, dass der Begriff der Nachfolgenutzung umfassend interpretiert wird, sich also insbesondere nicht von dem raumordnungsrechtlichen Begriff der *Funktion* abgrenzt. Die in Anlage 3 der LPIG DVO ausdrücklich benannte Unterscheidung von „Nr. 2 Freiraumfunktionen“ scheint also nicht maßgeblich. Somit eröffnet der LEP NRW die Möglichkeit, sowohl (flächige) Nachfolgenutzungen (z.B. ASB, Wald, Oberflächengewässer, GIB) als auch (überlagernde) Nachfolgefunktionen (z.B. BSN, BSLE, Regionale Grünzüge, BGG) zeichnerisch festzulegen. Im Übrigen äußert sich der LEP NRW nicht, ob Nachfolgenutzungen oder Nachfolgefunktionen als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden sollen.

Der Regionalplangeber nutzt diesen landesplanerisch eingeräumten (und ohnehin bestehenden) Konkretisierungsspielraum derart, als der Oberbegriff „Nachfolgenutzung“ ersetzt wird durch den raumordnungsrechtlich weniger vorgeprägten Begriff der Rekultivierung. Nach Auffassung des Regionalplangebers werden im allgemeinen Sprachgebrauch unter Rekultivierung Maßnahmen zur Wiederherstellung oder Rückführung einer Landschaft in einen nutzbaren Zustand verstanden, welche durch massive Eingriffe infolge wirtschaftlicher Aktivitäten des Menschen beeinträchtigt oder zerstört wurde.

Die Rekultivierungsplanung gem. Teilplan NR folgt im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung dem Leitbild, vorhandene Qualitäten wiederherzustellen und (nach Möglichkeit) aufzuwerten. Sofern zweckmäßig bzw. möglich, schaffen die Rekultivierungsfestlegungen des Teilplans NR die Voraussetzungen für eine naturräumliche und funktionale Aufwertung des betroffenen Raumes nach Abschluss der Gewinnungsmaßnahmen. Zugleich wird auch den Belangen der Landwirtschaft zur Wiederherstellung landwirtschaftlicher Flächen hinreichend Rechnung getragen. Ziel 8 schafft somit ergänzend zu fachrechtlichen Rekultivierungsverpflichtungen (insb. naturschutzfachliche Kompensation) die raumordnungsrechtlichen Voraussetzungen dafür, dass sich die Rekultivierung der Flächen in die gesamträumliche Entwicklung verträglich einfügt

bzw. dass durch die Rekultivierungsmaßnahmen nach Beendigung der Abbauphase ein Mehrwert für den betroffenen Raum geschaffen wird.

Die Festlegungen zur Rekultivierung erfolgen vor diesem Hintergrund als Ziele der Raumordnung (z.B. Wald, Oberflächengewässer, BSN) und/oder als Grundsätze der Raumordnung (AFAB, BSLE) entsprechend der LPIG DVO. Die vom Regionalplangeber beabsichtigte Rekultivierung wird gemäß LEP NRW innerhalb der BSAB zeichnerisch festgelegt. Für jeden BSAB wird in den Planunterlagen dargelegt, welche zeichnerischen Rekultivierungsplanungen aus welchen Gründen festgelegt wurden. Unter Umständen werden einzelne Rekultivierungsplanungen textlich konkretisiert.

In Ziel 9.2-5 LEP NRW wird ferner auf eine abschnittsweise und zeitnahe Rekultivierung abgestellt. Der Teilplan NR übernimmt das Erfordernis der abschnittswisen Rekultivierung. Das landesplanerische Ziel einer „zeitnahen“ Rekultivierung wird im Teilplan NR konkretisiert: Z8 legt fest, dass sich der Vorhabenträger in seinen Antragsunterlagen zu dem Zeitpunkt der Rekultivierung äußert und darlegt, dass die vorgesehene Zeitplanung für die einzelnen Rekultivierungsabschnitte tatsächlich dem frühestmöglichen Zeitpunkt entspricht und die Rekultivierung somit zeitnah im Sinne des LEP NRW erfolgt. Die Einflussmöglichkeiten der Regionalplanung hinsichtlich einer zeitnahen Rekultivierung sind also im Wesentlichen auf zwei Fallkonstellationen beschränkt: Entweder die entsprechende Begründung des Abgrabungsantrages ist nicht nachvollziehbar (also offensichtlich unplausibel), oder sie fehlt gänzlich. In diesen Fällen könnte der Zulassung einer Abgrabung das Z8 des Teilplans NR bzw. Ziel 9.2-5 LEP NRW allein aus Gründen einer nicht zeitnahen Rekultivierung entgegenstehen. In jedem Falle sollte erkennbar sein, dass der Abgrabungsantrag auf eine Minimierung der räumlichen Zerschneidung hinwirkt, z.B. indem kleine Abgrabungsabschnitte und damit eine frühzeitige Rekultivierung gewährleistet ist und/oder durch das frühzeitige Wiederherstellen von Wegebeziehungen (ggf. in Tieflage).

Mit Z8 kommt der Teilplan NR den Anregungen des Fachbeitrages des LANUV zum Regionalplan Köln insoweit nach, als dass Rekultivierungen zeitlich und räumlich so aufeinander abzustimmen sind, dass die gewünschte Wiederherstellung des Naturhaushalts und die Wiedereingliederung in die umgebende Landschaft möglichst frühzeitig abbaubegleitend erreicht werden kann. Der Anregung, dass für Abgrabungsbereiche ein raumbezogenes Folgenutzungskonzept erarbeitet werden sollte, das mindestens 50 % der Abgrabungsflächen für Naturschutzbelange sichert, sofern mehrere Abgrabungsbereiche in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang stehen, kann in

seiner Pauschalität nicht gefolgt werden. Aus Sicht der Regionalplanungsbehörde ist die Rekultivierungsplanung immer vom Einzelfall abhängig, insbesondere von den räumlichen Gegebenheiten und bereits genehmigter bzw. vollzogener Rekultivierungskonzepte. Ähnlich verhält es sich mit der Anregung, dass Nassabgrabungsvorhaben in der Nähe von Fließgewässern stets in Form natürlicher Auengewässer hergestellt werden sollen.

In den Erläuterungen zu 9.2-5 LEP NRW wird ferner darauf hingewiesen, dass vor Festlegung einer Folgenutzung, die eine teilweise oder vollständige Verfüllung des Abbauraumes vorsieht, auch die tatsächliche Verfügbarkeit und Eignung der Materialien berücksichtigt werden sollen. Dieser Aspekt kann auf Ebene der regionalplanerischen Rekultivierungsplanung weder hinreichend genau bestimmt noch geregelt werden. Rekultivierungen können grundsätzlich in Hoch-, Tief- oder Hanglage erfolgen (z.B. Aufforstungen, landwirtschaftliche Nutzung, Biotope, Gewässer). Auch die Herstellung eines Gewässers stellt nicht zwangsläufig eine Vollverfüllung dar, da sich die Höhenlage des Gewässerspiegels grundsätzlich nach dem Grundwasserstand richtet. Im Übrigen ist die Höhenlage der Rekultivierung zeichnerisch nicht darstellbar. Die Höhenlage wird im Teilplan NR auch nicht textlich geregelt, da dies auf Ebene der Regionalplanung in der Regel nicht erkannt bzw. beurteilt werden kann. Grundsätzlich ist eine Verfüllung mit Fremdmaterial heutzutage wesentlich schwieriger zu realisieren als früher, da einerseits die Anforderungen an fremdes Bodenmaterial erheblich gestiegen sind, zum anderen die Verfügbarkeit dieser Materialien erheblich eingeschränkt zu sein scheint. Im Ergebnis führt dies dazu, dass derzeit die meisten Abgrabungen nicht oder nur zum Teil mit Bodenmaterial verfüllt werden.

Der Plangeber legt mit Rekultivierungsplanungen Ziele bzw. Grundsätze der Raumordnung fest, die mitunter erst in 20 Jahren oder noch später realisiert werden. In dieser Zeit können sich die rechtlichen Rahmenbedingungen, die tatsächlichen Gegebenheiten oder die Kenntnisse über die tatsächlichen Gegebenheiten erheblich verändern. Insbesondere die Rekultivierungs-Festlegungen bezüglich der Herstellung von Oberflächengewässern sind mit einer gewissen Unsicherheit behaftet (insb. Kenntnisse über Grundwasserstände, realisierte Gewinnungstiefen). Die Rekultivierungsplanungen werden vom Plangeber zwar nach bestem Wissen und Gewissen auf aktuellen Datengrundlagen und unter Beteiligung lokaler Akteure festgelegt. Gleichwohl können in der o.g. Zeitspanne bestimmte Festlegungen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht realisierbar sein. Für diese eindeutig bestimmbareren Einzelfälle sieht der

Teilplan NR eine Ausnahmeregelung vor: Von bestimmten Rekultivierungszielen kann aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen abgewichen werden. Diese Ausnahmeregelung dient insbesondere der Beschleunigung von Zulassungsverfahren, da auf diese Weise raumordnungsrechtliche Zielabweichungsverfahren mitunter vermieden werden können. Sollte ein Vorhaben aus anderweitigen, nicht zwingenden Gründen eine abweichende Rekultivierung vorsehen, käme unter Umständen ein Zielabweichungsverfahren in Frage, sofern die Grundzüge der Planung nicht berührt sind. Der Regionalplangeber geht davon aus, dass die Rekultivierungsplanungen bezüglich der Nutzung (flächige, farbige Darstellung) in der Regel nicht zu den Grundzügen der Planung zu zählen sind, die Funktion jedoch schon (überlagernde schraffierte Darstellung). Dies rührt einerseits daher, dass Freiraumfunktionen grundsätzlich im Zusammenhang mit unterschiedlichen Nutzungen möglich sind (die Funktion eines BSN kann sowohl im AFAB, Wald oder Oberflächengewässer realisiert werden). Folglich dürfte auch die Ausnahmeregelung alleinig bei regionalplanerischen Nutzungen, nicht bei regionalplanerischen Funktionen Anwendung finden. Wird die Ausnahmeregelung angewendet, so soll dies im Benehmen mit der Kommune und den betroffenen Fachbehörden erfolgen, insbesondere um sicherzustellen, dass die vorgesehene Rekultivierung gleichfalls raumverträglich ist.

Für die Grundsätze der Rekultivierungsplanung (AFAB, BSLE) sind weder eine Ausnahmeregelung noch eine Zielabweichung erforderlich, da diese Belange im Zuge der Abwägung grundsätzlich überwunden werden können.

Werden in der Regionalplan-Neuaufstellung bestimmte Zwischen- bzw. (untergeordnete) Nachnutzungen innerhalb von BSAB vorgesehen (z.B. AbfalldPONien), die der Verwirklichung der Festlegungen des Teilplans NR (Rohstoffgewinnung, Rohstoffsisicherung, Rekultivierungsplanung) nicht entgegenstehen, so sind diese ausnahmsweise zulässig. Diese Regelung dient insbesondere der Klarstellung hinsichtlich der im Regionalplan festgelegten AbfalldPONien innerhalb der BSAB gemäß Teilplan NR. Diese im Regionalplan zeichnerisch festgelegten Standorte für Deponien stehen der Verwirklichung der Festlegungen des Teilplans NR nicht entgegen.

Im Übrigen wird auf die Planbegründung zum gesamträumlichen Planungskonzept verwiesen.

2.9. (Z9) Reservegebiete als Vorranggebiete

Die zeichnerisch dargestellten Reservegebiete sind für die langfristige Sicherung von Lagerstätten für eine zukünftige Abgrabungsnutzung vorgesehen. Ihre Inanspruchnahme durch andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen ist ausgeschlossen, soweit diese mit der langfristigen Lagerstättensicherung nicht vereinbar sind. In Reservegebieten ist die Rohstoffgewinnung nicht zulässig, ausgenommen im Rahmen einer Inanspruchnahme durch Z6, Z10 und G1.

2.9.1. Erläuterung

Reservegebiete dienen der langfristigen Sicherung bedeutender Lagerstätten vor entgegenstehenden Nutzungen für eine zukünftige Rohstoffgewinnung späterer Generationen und damit der langfristigen Rohstoffversorgung. Bis dahin soll die Lagerstätte nicht substantiell aufgeschlossen bzw. verritzt werden. Während der Laufzeit des Teilplans NR sind innerhalb der Reservegebiete (insb. zeitlich befristete) Planungen und Maßnahmen möglich, sofern sie der langfristigen Sicherung der Lagerstätten nicht entgegenstehen und eine zukünftige Rohstoffgewinnung nicht substantiell beeinträchtigen. Reservegebiete könnten – in Anlehnung an BSAB – auch als BSB bezeichnet werden, also als Bereiche für die Sicherung (und nicht des Abbaus) oberflächennaher nichtenergetischer Bodenschätze.

Reservegebiete werden grundsätzlich nach derselben Methodik wie BSAB ermittelt und erfüllen insofern dieselben Kriterien. Auch Reservegebiete bilden nach den Maßstäben des Teilplans NR – obwohl nicht als BSAB dargestellt – grundsätzlich gut geeignete Standorte für eine perspektivische Rohstoffgewinnung, da es sich ebenso um relativ konfliktarme und hinreichend ergiebige Standorte (bedeutende Lagerstätten) im Sinne des gesamträumlichen Planungskonzeptes handelt. Im Gegensatz zu BSAB sind Reservegebiete jedoch primär für die langfristige Sicherung von bedeutenden Lagerstätten für eine zukünftige Abgrabungsnutzung vorgesehen. Bei einer Fortschreibung der BSAB nach Ziel 9.2-3 LEP NRW wird Reservegebieten voraussichtlich ein besonderes Gewicht beigemessen werden.

Reservegebiete können auch vor einer Fortschreibung der BSAB, dann aber nur teilweise (also nicht substantiell) über Z6 (Erweiterungsklausel) für die Rohstoffgewinnung beansprucht werden. Selbiges gilt für die vorzeitige Rohstoffgewinnung mittels G1 (Flächentausch) und/oder Z10 (Festlegung weiterer BSAB als Vorranggebiete), in

diesen Fällen ist eine vollständige oder teilweise Inanspruchnahme der Reservegebiete möglich. Letztere Fälle erfordern gesonderte Regionalplanänderungsverfahren. Innerhalb von Reservegebieten werden keine Rekultivierungsplanungen festgelegt.

2.9.2. Begründung

Das ROG sieht vor, dass die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen sind³⁵. Grundsätze der Raumordnung, so auch bundesrechtliche Grundsätze wie § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 3 ROG, bedürfen der Auslegung bzw. unterliegen der Abwägungs- oder Ermessensentscheidung des Trägers der Regionalplanung³⁶. Ferner können Planzeichen soweit erforderlich sinngemäß entwickelt, bzw. in textlichen Festlegungen konkretisiert werden³⁷. Dies sieht auch die Anlage 3 zur LPIG DVO vor, wonach unter 2.ec) sonstige Zweckbindungen als Vorranggebiete festgelegt werden können. Bei Reservegebieten nach Z9 handelt es sich folglich um eine sonstige Zweckbindung nach 2.ec).

Der Teilplan NR nutzt den gesetzlich zugesprochenen Konkretisierungs- bzw. Abwägungsspielraum, indem Reservegebiete im Teilplan NR nicht nur in den Erläuterungen aufgenommen, sondern auch als zeichnerische und textliche Festlegung (Z9) in Form von Vorranggebieten zum Zwecke der langfristigen Sicherung (nicht des Abbaus) bedeutender Langerstätten oberflächennaher Bodenschätze festgelegt werden.

Die Festlegung von Reservegebieten als Vorranggebiete ist aus Sicht des Trägers der Regionalplanung aus mehreren Gründen erforderlich. Einerseits, um die langfristige Sicherung verbindlich zu gewährleisten und hierdurch Planungssicherheit und Transparenz für sämtliche Akteure zu schaffen. Andererseits aus konzeptionellen Gründen der Schlüssigkeit und Verhältnismäßigkeit des gesamträumlichen Planungskonzepts: Dadurch werden eigentlich sehr gut geeignete Flächen gemeldeter Abgrabungsinteressen mit hinreichendem Gewicht berücksichtigt, die aus Gründen der Flächendeckung, Zeichenregeln oder der Eignungsprüfung nicht als BSAB dargestellt werden. Nicht sämtliche der in der Detailanalyse identifizierten potentiellen Abgrabungsstandorte müssen als BSAB ausgewiesen werden, um die Anforderungen aus Ziel 9.2-2 LEP NRW zu erfüllen. Im Übrigen werden durch die Festlegung von Reservegebieten

³⁵ § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 3 ROG

³⁶ § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG

³⁷ § 35 Abs. 4 LPIG NRW DVO

auch etwaige Härtefälle bei der Auswahl der BSAB in gewisser Weise abgefedert. Ferner erscheint dem Plangeber diese Regelung erforderlich, um die regionalplanerische Flächentauschregelung (G1) rechtlich und konzeptionell überhaupt erst zu ermöglichen. Im Ergebnis ergänzen Reservegebiete (in Form von Vorranggebieten) die BSAB um die langfristige und verbindliche Sicherung besonderer Lagerstätten. Reservegebiete tragen damit der Standortgebundenheit, der begrenzten Verfügbarkeit und der Nichtregenerierbarkeit von Bodenschätzen Rechnung³⁸ sowie der vorsorgenden Sicherung, der geordneten Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen³⁹. Dem Z9 liegt insbesondere auch die Leitlinie der „vorsorgenden Planung“ zu Grunde⁴⁰. Die Besonderheit der Lagerstätte ergibt sich nicht nur aus dem Zusammen treffen von relativer Konfliktarmut und hinreichender Rohstoffergiebigkeit, sondern auch aus der anzunehmenden tatsächlichen Nutzbarkeit dieser Lagerstätte durch das Vorliegen eines konkreten Abgrabungsinteresses.

Bei einer zukünftigen Überarbeitung des Regionalplans zur Neuausweisung von BSAB würden die Reservegebiete voraussichtlich mit einem besonderen Gewicht in die Abwägung eingestellt werden. Sie können jedoch nicht pauschal als BSAB (mit der Wirkung von Eignungsgebieten) „übernommen“ bzw. „umgewandelt“ werden, sondern müssten sich im Zuge einer Abwägung gegenüber anderen Flächen durchsetzen.

Innerhalb von Reservegebieten legt der Teilplan NR keine Rekultivierungsplanungen fest, da dies für die Sicherungsfunktion nicht erforderlich ist. Im Übrigen gelten die im Regionalplan (Gesamtplan) festgelegten zeichnerischen Ziele und Grundsätze, jedoch nachgeordnet zur vorrangigen Funktion der langfristigen Lagerstättensicherung für eine zukünftige Rohstoffgewinnung.

³⁸ Vgl. auch Grundsatz 9.1-1 LEP NRW 2019

³⁹ Vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG

⁴⁰ Vgl. Planbegründung

2.10. (Z10) Festlegung weiterer BSAB

Werden nach Bekanntmachung des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine) BSAB als Vorranggebiete festgelegt, steht ihnen die räumliche Ausschlusswirkung des Z3 nicht entgegen, sofern sie auf Grundlage eines Planungskonzepts festgelegt werden, welches den Grundzügen des gesamträumlichen Planungskonzepts des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine) nicht widerspricht. Zusätzliche BSAB nach Z10 verfügen mindestens über eine überdurchschnittlich hohe Rohstoffergiebigkeit im Sinne des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine).

2.10.1. Erläuterung

Um die Rohstoffversorgung unserer Gesellschaft und Wirtschaft dauerhaft sicherzustellen, ist es erforderlich, kontinuierlich neue Abgrabungsflächen aufzuschließen und ausgebeutete Flächen sukzessive zu rekultivieren. Um auch zukünftig planerischen Einfluss darauf zu nehmen, wo welche Rohstoffe abgegraben werden dürfen und wie die Rekultivierung zu erfolgen hat, werden auch zukünftig neue BSAB nebst Rekultivierungszielen festzulegen sein. Der vorliegende Teilplan NR weist BSAB schließlich nur für eine begrenzte Laufzeit aus.

Nach Bekanntmachung des Teilplans NR werden also zu einem bestimmten Zeitpunkt neue BSAB festzulegen sein. Grundsätzlich kommen dafür zwei Anlässe in Frage: Entweder um die Versorgungszeiträume des LEP NRW wiederherzustellen oder weil der Regionalplangeber selbst der Auffassung ist, neue BSAB auszuweisen (z.B. aus stadt- oder regionalentwicklungspolitischen Gründen oder um neue Formen der Rekultivierungsplanung zu erproben).

Sofern der Regionalplangeber BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten (also mit Konzentrationswirkung) festlegen wollte, unterläge diese Neuausweisung (weiterhin) den hohen rechtlichen Anforderungen der Konzentrationszonenplanung. Bei Neuausweisung von BSAB mit Konzentrationswirkung wäre folglich ein neues gesamträumliches Planungskonzept erforderlich, welches nicht nur das vorliegende Planungskonzept berücksichtigen müsste, sondern auch die rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten zum Zeitpunkt der Planaufstellung. Im Ergebnis wäre eine solche Planung (erneut) sehr umfassend, aufwändig und zeitintensiv.

Um demgegenüber das zukünftige „Nachlegen“ neuer bzw. weiterer BSAB erheblich zu vereinfachen bzw. zu „beschleunigen“, wurde Z10 formuliert. Z10 stellt eine Ausnahmeregelung von Z3 (Eignungsgebiete) dar. Mit Z10 wird die rechtliche Grundlage dafür geschaffen, künftig neue BSAB mit überschaubarem Planungsaufwand festzulegen. Dies wird dadurch möglich, indem Z10 sinngemäß folgendes regelt: Sofern zukünftige BSAB allein als Vorranggebiete – also ohne eignungsgebietliche Wirkung und damit ohne (eigene) Konzentrationswirkung – festgelegt werden, sind diese von der Konzentrationswirkung bzw. räumlichen Ausschlusswirkung der dann rechtswirksamen BSAB nicht erfasst (= BSAB des vorliegenden Teilplans). Diese Ausnahme gilt allerdings nur unter zwei hinreichend bestimmten Voraussetzungen:

1. Die Festlegung von BSAB als Vorranggebiete basiert auf einem eigenen schlüssigen Planungskonzept. Dieses (neue) Planungskonzept darf den Grundzügen des (vorliegenden) gesamträumlichen Planungskonzepts nicht widersprechen, sondern es schreibt dieses sozusagen fort. Die Grundzüge des (vorliegenden) gesamträumlichen Planungskonzepts im Sinne des Ziels 10 sind die Kriterien der Tabuzonen und der sonstigen Ausschlussbelange des gesamträumlichen Planungskonzeptes des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe mit Ausnahme des sonstigen Ausschlussbelangs „Lage außerhalb eines gemeldeten Abgrabungsinteressenbereichs“. An die Festlegung von Vorranggebiets-BSAB werden ähnliche, tendenziell jedoch geringere rechtliche Anforderungen gestellt als an die Festlegung von Konzentrationszonen.
2. Die BSAB als Vorranggebiete müssen über eine bestimmte Mindest-Ergiebigkeit verfügen: Erweiterungen müssen mindestens überdurchschnittlich ergiebig sein, Neuaufschlüsse besonders ergiebig im Sinne des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzepts⁴¹.

Mit diesen zwei Voraussetzungen ist sichergestellt, dass die Festlegung weiterer BSAB nach Ziel 10 im Sinne des Leitbildes zum Teilplan NR auf konfliktarme und hinreichend ergiebige Standorte (bedeutende Lagestätten) gelenkt wird. Im Ergebnis würden sich die Vorranggebiets-BSAB in das vorliegende gesamträumliche Planungskonzept einfügen, sie würden es ergänzen. Im gesamten Regierungsbezirk Köln bliebe die Konzentrationswirkung bzw. die räumliche Ausschlusswirkung (eignungsgebietli-

⁴¹ Vgl. Kapitel 7.4.1. für die entsprechenden rohstoffspezifischen Schwellenwerte

che Wirkung) erhalten durch die BSAB des vorliegenden Teilplans NR. Diese eignungsgebietliche Wirkung bliebe bei der Ausweisung von Vorranggebiets-BSAB unberührt, der vorliegende Teilplan NR würde also unberührt fortgelten.

Durch die Festlegung von BSAB als Vorranggebiete würden sich gleichwohl die Laufzeit, also der gesicherte Mindestversorgungszeitraum gem. 9.2-1 bzw. 9.2-3 LEP NRW für die betroffene(n) Rohstoffgruppe(n), verlängern. Der Zeitpunkt einer rechtlich erforderlichen Fortschreibung des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzepts (aus dem die Konzentrationswirkung hervorgeht) würde sich also zeitlich nach hinten verschieben.

BSAB als Vorranggebiete werden durch Regionalplanänderungen festgelegt. Ob und wie viele BSAB im Zuge einer solchen Regionalplanänderung festgelegt werden, entscheidet alleinig der Plangeber; denkbar wäre auch nur die Festlegung eines einzigen BSAB, sofern dies hinreichend begründet ist. BSAB als Vorranggebiete können in mehreren Regionalplanänderungen festgelegt werden, eine mehrfache bzw. wiederholte Anwendung des Z10 ist möglich. Dadurch würde sich der Fortschreibungsbedarf des Teilplans NR zeitlich nach hinten verschieben. Z10 ist sowohl auf Neuaufschlüsse als auch auf Erweiterungen anwendbar (auch auf Erweiterungen von BSAB mit der Wirkung von Eignungsgebieten).

In den zu sichernden Mindestversorgungszeiträumen liegt zugleich auch eine wesentliche rechtliche Grenze der Anwendbarkeit des Z10: Die BSAB mit Konzentrationswirkung müssen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen zu den Vorranggebiets-BSAB hinsichtlich Anzahl, Flächengröße und Rohstoffvolumen. Sollte hier ein Missverhältnis drohen, wäre die Ausweisung von BSAB mit Konzentrationswirkung auf Grundlage eines neuen gesamträumlichen Planungskonzepts erforderlich.

BSAB als Vorranggebiete können grundsätzlich auch Reservegebiete beanspruchen (ganz oder teilweise). Wenn ein Reservegebiet nur teilweise beansprucht wird, müssen mindestens 10 ha unberührt bleiben, damit das Reservegebiet weiterhin als substantielles Reservegebiet gelten bzw. dargestellt werden kann.

BSAB als Vorranggebiete sollen in der Regel mindestens 10 ha groß sein (regelmäßige Darstellungsschwelle der Regionalplanung).

2.10.2. Begründung

Z10 ist als Ausnahmeregelung von Z3 erforderlich, damit BSAB als das vorliegende Planungskonzept ergänzende Vorranggebiete rechtlich überhaupt erst festgelegt werden können. Eigentlich wären jedwede neuen Abgrabungsbereiche von der eignungsgebietlichen (Konzentrations-) Wirkung bzw. räumlichen Ausschlusswirkung der BSAB erfasst, welche mit dem vorliegenden Teilplan NR festgelegt werden. Um die konzeptionelle Schlüssigkeit zu wahren und dennoch zukünftig planerisch flexibel zu sein bzw. zukünftige Fortschreibungen zu vereinfachen, wird Z10 formuliert.

Die Festlegung von BSAB als Vorranggebiete ohne eignungsgebietliche Wirkung ist rechtlich möglich. Ziel 9.2-1 LEP NRW überlässt es grundsätzlich dem Regionalplangeber, ob BSAB als Vorranggebiete oder als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt werden.

Die Rechtsgrundlage, eine solche Ausnahme zu formulieren, liegt in der Natur der Regionalplanung begründet, grundsätzlich hinreichend bestimmte bzw. bestimmbare Ausnahmen von Zielen der Raumordnung festlegen zu können. Dies stellt der LEP NRW in Bezug auf Abgrabungen in den Erläuterungen zum LEP, Ziel 9.2-1 selbst klar: „Die Regionalpläne können darüber hinaus bei räumlicher Steuerung begründete Ausnahmen textlich festlegen.“ Auf die grundsätzliche Möglichkeit, bei Konzentrationszonenplanungen Ausnahmen von der räumlichen Ausschlusswirkung vorzusehen, weist auch die „in der Regel-Formulierung“ des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB hin – Z10 stellt eine solche Ausnahme von der Regel dar. In eine ähnliche Richtung verwies auch das BauGB im ehemaligen § 249 BauGB.

Z10 erfüllt die Anforderungen an hinreichend bestimmte bzw. bestimmbare Ausnahmetatbestände:

1. Das Vorliegen eines Planungskonzepts ist hinreichend bestimmbar. Die Erforderlichkeit eines Planungskonzepts ist rechtlich grundsätzlich geboten, die Methodik eines solchen Konzepts ist bei der Vorranggebietsfestlegung rechtlich indes nicht vorgegeben. Dieses Planungskonzept darf jedoch aus Gründen der Schlüssigkeit dem vorliegenden Konzept des Teilplans NR in seinen Grundzügen nicht widersprechen. Hierzu zählen die formulierten Ausschlussbelange, also die Kriterien der Tabuzonen und der sonstigen Ausschlussbelange – mit Ausnahme gemeldeter Abgrabungsinteressen. Zu diesen Grundzügen zählt

auch nicht die Abwägung bei der konkreten Flächenauswahl; andernfalls wäre ein „Nachlegen“ neuer Flächen kaum möglich.

2. Die Mindestanforderungen an die Rohstoffergiebigkeit ist mathematisch bestimmbar (m^3/ha). Dieser Ausnahmetatbestand ist aus Gründen der konzeptionellen Schlüssigkeit erforderlich, stünde es doch nicht im Einklang mit dem Leitbild, wenn hierdurch wenig ergiebige Abgrabungsstandorte ermöglicht würden. Die Mindestgrenze überdurchschnittlich ergiebiger Standorte erscheint dem Plangeber verhältnismäßig: Das Leitbild der Planung sieht u.a. eine schrittweise Entwicklung hin zu möglichst ergiebigen Standorten vor. Dem Plangeber erscheint es nur plausibel, wenn zukünftige Standorte folglich mindestens überdurchschnittlich ergiebig sind – dies gilt für Erweiterungen. Für etwaige Neuaufschlüsse gilt ohnehin der konzeptionelle Maßstab des vorliegenden gesamt-räumlichen Planungskonzepts, dass nur besonders ergiebige Standorte ausgewiesen werden dürfen.

Im Übrigen entscheidet der Regionalrat, ob überhaupt Vorranggebiets-BSAB festgelegt werden. Bei dieser Entscheidung handelt es sich stets um eine Abwägungsentscheidung, für die der Regionalrat die alleinige Kompetenz hat.

Die Vorranggebiets-BSAB müssen gegenüber den BSAB mit Konzentrationswirkung stets untergeordnet bleiben hinsichtlich Anzahl, Größe und Rohstoffvolumen. Schließlich handelt es sich um eine Ausnahmeregel von der Konzentrationswirkung, die nicht zur Regel werden darf.

Im Übrigen bietet Z10 auch die Möglichkeit auf die Ergebnisse des regelmäßigen „Rohstoff-Monitorings“ (G1) zu reagieren, indem unter Umständen neue Flächen festgelegt werden.

3. Textliche Grundsätze der Raumordnung

Nur im Zusammenwirken von Zielen und Grundsätzen entfaltet der Regionalplan dauerhaft seine räumliche Steuerungswirkung.

Neben den zuvor erläuterten textlichen Zielen legt der Regionalplan textliche Grundsätze der Raumordnung fest. Im Folgenden werden die textlichen Grundsätze (G) formuliert, erläutert und begründet. Die Wortlaute der Grundsätze sind in den folgenden Unterkapiteln farbig hinterlegt. Erläuterungen und Begründungen ergänzen sich. Die übrigen Ausführungen des gesamträumlichen Planungskonzepts sind auch im Hinblick auf die formulierten Grundsätze ergänzend zu sehen.

3.1. (G1) Rohstoff-Monitoring und Flächentausch

- (1) Der Regionalrat Köln beabsichtigt mittels eines „Rohstoff-Monitorings“ regelmäßig zu überprüfen, ob die Festlegung neuer BSAB erforderlich ist.
- (2) In diesem Zuge wird auch die Möglichkeit des Flächentausches geprüft. Bei einem Flächentausch können nicht beanspruchte Teile eines BSAB mit gleichwertigen Teilen eines Reservegebietes getauscht werden.

3.1.1. Erläuterung

Der Plangeber beabsichtigt die Entwicklung und regelmäßige Durchführung eines sog. „Rohstoff-Monitorings“ durch die Regionalplanungsbehörde. Das „Rohstoff-Monitoring“ stellt ein eigenständiges Controlling-System dar, welches unabhängig von dem landesweit einheitlichen Abgrabungsmonitoring NRW bestehen soll. Im Gegensatz zum quantitativen Abgrabungsmonitoring NRW des geologischen Dienstes NRW (Rohstoffvolumen, Förderraten, Versorgungszeitraum) soll es sich bei dem Rohstoff-Monitoring der Regionalplanungsbehörde Köln um eine qualitativ-planerische Betrachtung handeln. Es soll regelmäßig geprüft werden, ob an bestimmten Stellen im Bezirk neue BSAB aus regionalplanerischen Gründen festgelegt oder bestehende BSAB erweitert werden können. Es soll also geprüft werden, ob ein regionalplanerisch begründeter Fortschreibungsbedarf des Teilplans NR besteht, unabhängig von dem zwingenden Fortschreibungsbedürfnis nach LEP NRW bei sinkenden Versorgungsreichweiten. Die abschließende Beurteilung und Ableitung etwaiger Handlungskonsequenzen der Monitoring-Ergebnisse obliegt dem Regionalrat Köln als Regionalplangeber.

Mittels des Rohstoff-Monitorings wird ein vorausschauendes Reagieren auf geänderte Rahmenbedingungen ermöglicht. Ferner kann auf etwaige Prognoseunsicherheiten (bei der Erarbeitung des Teilplans NR) rechtzeitig reagiert werden – schließlich basiert der Teilplan NR in wesentlichen Teilen auf Annahmen, Prognosen und Berechnungen von Rohstoffvorkommen. Auch wenn in diesem Teilplan NR mit den bestmöglichen Datengrundlagen gearbeitet wurde, verbleibt eine gewisse Berechnungs- bzw. Prognoseunsicherheit – genau diese beabsichtigt der Regionalplangeber mit G1 aufzufangen.

Im Übrigen könnten mit G1 innovative Projekte der Regionalentwicklung konzeptioniert und realisiert werden (z.B. Siedlungsentwicklung am Wasser oder die aktive Stärkung

von Biotopverbundsystemen durch zielgerichtete koordinierte Rekultivierungen). Solche Projekte erfordern eine intensive mehrjährige Vorarbeit und die Einbindung zahlreicher Akteure (z.B. Kommunen, Kreise, Unternehmen, Bürger, Verbände). Die Regionalplanung könnte dabei eine Doppelfunktion übernehmen: Einerseits in Form der vermittelnden bzw. informellen Regionalplanung, andererseits als formale Regionalplanung, um Vereinbarungen in Regionalplänen rechtlich verbindlich festzulegen (ggf. flankiert von raumordnungsrechtlichen Verträgen).

Das erste Rohstoff-Monitoring wird voraussichtlich frühestens drei Jahre nach Inkrafttreten des Teilplans NR erfolgen und dann – im Sinne eines dynamischen Instruments – voraussichtlich alle drei Jahre. Dem Plangeber erscheint dies ein angemessener Rhythmus; etwaige zeitliche Anpassungen sind selbstredend nicht ausgeschlossen.

Das Rohstoff-Monitoring wird von der Regionalplanungsbehörde in eigener Verantwortung erarbeitet. Das Rohstoff-Monitoring wird voraussichtlich auf einer umfassenden Befragung basieren (Kommunen, Kreise, Bergbehörde, Unternehmen, Verbände, Bürger). Unter Umständen könnte es zielführend sein, die Befragungsergebnisse mit Interessierten gemeinsam zu erörtern. Die exakte Methodik des Rohstoff-Monitorings ist zu gegebener Zeit in Abstimmung mit dem Regionalrat zu erarbeiten.

Sollte im Zuge des Rohstoff-Monitorings ein Handlungsbedarf festgestellt werden, stehen insbesondere die folgenden Handlungsoptionen zur Verfügung:

- Beratung zur Nutzung der Erweiterungsklausel (Z6)
- Festlegung eines neuen BSAB als Vorranggebiet (Z10), entweder als solitärer Neuaufschluss oder angrenzend an einen bestehenden BSAB (mit Konzentrationswirkung) durch Regionalplanänderung
- Nutzung des sog. Flächentausches durch Regionalplanänderung (s.u.)

Hinweis: Ersatzlose Rücknahmen von BSAB mit Konzentrationswirkung sind rechtlich voraussichtlich nicht möglich.

Flächentausch

Bei der Flächentauschregelung handelt es sich um eine Absichtserklärung des Trägers der Regionalplanung zur regelmäßigen Überprüfung und ggf. Änderung der zeichnerischen Darstellungen des Teilplans NR. Im Zuge des Rohstoff-Monitorings soll regelmäßig geprüft werden, ob von Seiten einer Kommune und/oder eines Unternehmers

Interesse besteht, einen Flächentausch zwischen einem BSAB und einem Reservegebiet durchzuführen.

Ein Flächentausch müsste – analog zu jeder anderen Regionalplanänderung im Regierungsbezirk Köln – im Einvernehmen von betroffener Kommune und jeweiligem im BSAB tätigen Abgrabungsunternehmen schriftlich angeregt und die Erforderlichkeit begründet werden (z.B. höhere Ergiebigkeiten, sonstige Vollzugshindernisse). Der Flächentausch kann auf Seiten der „wegzutauschenden“ Flächen nur für Flächen ohne Abtragungsgenehmigung erfolgen, damit das Gesamtmengengerüst des Teilplans NR unverändert bleibt; laufende Verfahren sind mit Wirksamwerden des Flächentausches einzustellen. Der Flächentausch kann sowohl zwischen BSAB und angrenzendem Reservegebiet erfolgen als auch zwischen BSAB und nicht angrenzendem Reservegebiet. Der Flächentausch kann auch interkommunal erfolgen, dann aber im Einvernehmen aller betroffenen Kommunen.

Der Flächentausch kann ausschließlich mit gleichwertigen Flächen erfolgen. Maßgeblich sind vergleichbare Rohstoffvorkommen und -volumina laut Rohstoffkarte NRW. Der Flächentausch würde derart erfolgen, dass Teilflächen eines BSAB zeichnerisch zurückgenommen werden und vormals als Reservegebiet dargestellte gleichwertige Flächen als BSAB festgelegt werden. Die Teile des BSAB, die zurückgenommen werden, sollen als Reservegebiete dargestellt werden. Das dem Teilplan NR zugrundeliegende Mengengerüst bliebe somit grundsätzlich unverändert.

Beim Vorliegen hinreichend begründeter Tauschinteressen entscheidet der Regionalrat unabhängig und ungebunden, ob eine Regionalplanänderung zum Zwecke des Flächentauschs eingeleitet werden soll. Zur Einleitung des Flächentauschverfahrens würde ein Aufstellungsbeschluss gefasst werden, an den sich das ergebnisoffene Planverfahren zwecks entsprechender Änderung des Regionalplans anschließen würde. Frühestens sieben Jahre nach Bekanntmachung des Teilplans NR würde der geänderte Regionalplan wirksam werden.

3.1.2. Begründung

Dem Regionalplangeber erscheint die Einführung eines bezirksweiten Rohstoff-Monitorings insbesondere aufgrund der besonderen räumlichen Gegebenheiten erforderlich: Der Regierungsbezirk Köln ist nicht nur der rohstoffreichste Bezirk NRWs, in dem rund die Hälfte sämtlicher Kiese/Kiessande von NRW gefördert werden, sondern es

handelt sich auch deutschlandweit um die Region mit der größten Rohstoffdichte (energetische und nichtenergetische Rohstoffe). Zugleich steht die Abgrabungsnutzung in unmittelbarer Konkurrenz zu Siedlungsraumnutzungen (insb. hohe Einwohnerzahl, prosperierende Wirtschaftsregion, einzige Millionenstadt NRWs), zu Freiraumnutzungen (insb. hochwertige Böden, zahlreiche hochwertige Natur- und Landschaftsräume, Hochwassergefahren), aber auch zur Braunkohlegewinnung bzw. dem Strukturwandel. Unter diesen Voraussetzungen erscheint es dem Plangeber von besonderer Bedeutung, die Bedürfnisse der flächenintensiven Abgrabungsnutzung regelmäßig zu überprüfen und zu eruieren (Controlling), ob Synergieeffekte zwischen den unterschiedlichen Nutzungen genutzt bzw. entwickelt werden können.

Im Übrigen dient das Rohstoff-Monitoring der Rechtssicherheit bzw. Planerhaltung des Teilplans NR. Mittels G1 kann etwaigen Prognoseunsicherheiten, unvollständigen Informationen und vermeintlich strittigen Datengrundlagen begegnet werden. Die Regionalplanung nutzt nach Möglichkeit selbstverständlich die bestmöglichen bzw. aktuellsten Datengrundlagen. Ab einem gewissen Zeitpunkt im Planungsprozess müssen jedoch bestimmte Daten zu Grunde gelegt werden, um zu einem Planungsergebnis zu kommen. Sofern die verwendeten Datengrundlagen durch neuere Daten nicht substantiell in Zweifel gezogen werden, sondern sich nur graduell unterscheiden, werden die Datengrundlagen ab einem bestimmten Zeitpunkt „eingefroren“ bzw. als Stichtag angesetzt. Dieses Vorgehen ist der räumlichen Planung grundsätzlich zu eigen. Im Übrigen steht es der Regionalplanung frei, Annahmen zu treffen. Mittels des Rohstoff-Monitorings wird der Plangeber in die Lage versetzt, den tatsächlichen Vollzug des Teilplans NR systematisch zu überwachen und das Planungsergebnis im Falle eines substantiellen Handlungsbedarfes „nachzujustieren“.

Kurz gesagt, ermöglicht das Rohstoff-Monitoring das Reagieren auf neue Kenntnisse, das Egalisieren von Prognoseunsicherheiten und das Konzeptionieren innovativer Projektideen der Regionalentwicklung (wozu auch die Flächentauschregelung gezählt werden kann).

Flächentausch

Ziel und Zweck der Flächentauschregelung ist es, planerische Flexibilität in die eher starren Regelungen einer Konzentrationszonenplanung zu implementieren. Gewissermaßen handelt es sich um einen „rechtlichen Spagat“, da einem gesamträumlichen Planungskonzept eigentlich Flächen schwerlich hinzugefügt werden dürfen, um die

Abwägungsgrundlage nicht zu verändern. Der Flächentauschregelung des G1 gelingt dieser Spagat, indem BSAB und Reservegebiete von Anfang an und vollumfänglich elementare Planfestlegungen ein und desselben gesamträumlichen Planungskonzepts sind. BSAB und Reservegebiete werden im Wesentlichen auf denselben Abwägungsgrundlagen und -kriterien festgelegt. Die für den Flächentausch in Frage kommenden Flächen sind also von vornherein bekannt, also von vornherein Bestandteil des gesamträumlichen Planungskonzepts.

Die Flächentauschregelung stellt eine Überprüfung bzw. Änderung des Teilplans NR dar, losgelöst von der generellen Pflicht zur Fortschreibung, die sich – unabhängig von der Flächentauschregelung – aus dem LEP NRW bei zu geringen Versorgungszeiträumen ergibt (nicht weniger als 10 Jahre). Gegenüber der generellen Fortschreibungspflicht ergibt sich durch die Flächentauschregelung ein zeitlicher Gewinn von mehreren Jahren, je nach regionalplanerisch gesichertem Versorgungszeitraum und jährlicher Fördermengen.

Erst nach einer gewissen „Karenzzeit“ von (drei bis sechs Jahren) soll geprüft werden, ob und an welchen Stellen ein Flächentausch möglich sein kann. Dieser Zeitraum ist erforderlich, um dem Teilplan NR hinreichend Zeit zu geben, seine räumliche Steuerungswirkung zu entfalten und die Abgrabungsunternehmen in die Lage zu versetzen, Abgrabungsvorhaben innerhalb der BSAB auf den Weg zu bringen. Stellt sich im Laufe der Zeit heraus, dass in bestimmten BSAB Abgrabungsvorhaben aus bisher unerkannten Gründen nicht umsetzbar sind, könnte ein Regionalplanänderungsverfahren zum Flächentausch im Sinne des G1 eingeleitet werden. Kleinere Regionalplanverfahren nehmen in der Regel mindestens ein Jahr in Anspruch, größere zum Teil deutlich mehr. Die im Zuge des Flächentausches erforderliche Regionalplanänderung soll frühestens 7 Jahre nach Rechtswirksamkeit des Teilplans NR in Kraft treten, um etwaige Entschädigungsansprüche (§ 39 ff BauGB) vorsorglich vollständig auszuschließen⁴².

Mit dieser Flächentauschregelung beschreitet der Regionalplan Köln, Teilplan NR planerisches Neuland. Da es sich lediglich um eine Absichtserklärung des Regionalrates handelt, greifen jedwede juristischen Bedenken gegenüber der Rechtmäßigkeit des G1 auf die Rechtmäßigkeit des vorliegenden Teilplans NR nicht durch. Die Inanspruchnahme des Flächentausches widerspricht weder Z3 noch dem gesamträumlichen Planungskonzept, da die in Frage kommenden Tauschflächen von vornherein Bestandteil

⁴² Auch wenn Entschädigungsansprüche bei der Rücknahme von BSAB nach Auffassung der Regionalplanungsbehörde Köln nicht analog vom BauGB auf die Raumordnung übertragen werden können.

desselben Planungskonzepts sind und wie die BSAB selbst Ziele der Raumordnung darstellen (Vorranggebiete). Im Übrigen bleibt das Mengengerüst (Versorgungszeitraum) aufgrund des gleichwertigen Flächentausches im Wesentlichen unverändert. Der G1 entspricht der Leitlinie der „flexiblen Planung“, auf die entsprechenden Ausführungen wird verwiesen⁴³.

Im Unterschied zu Z10 (Festlegung zusätzlicher BSAB) können BSAB im Zuge des Flächentausches auch als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten (also mit Konzentrationswirkung) festgelegt werden, da diese Flächen von vornherein Teil dieses gesamträumlichen Planungskonzepts waren. Ungeachtet dessen dürfte der Begründungsaufwand bei einer Regionalplanänderung auf Grundlage des Flächentausches im Sinne des G1 deutlich geringer ausfallen als bei einer Regionalplanänderung nach Z10, so dass von einer erheblich kürzeren Verfahrensdauer auszugehen ist.

⁴³ Vgl. Planbegründung

3.2. (G2) Gefährdungsabschätzung in HQextrem

Den Antragsunterlagen von Abgrabungsvorhaben, die sich innerhalb von extrem-hochwassergefährdeten Bereichen befinden, ist eine Gefährdungsabschätzung beizufügen.

3.2.1. Erläuterung

Im Sinne des vorsorgenden Hochwasserschutzes ist den Antragsunterlagen auf Zulassung von Abgrabungen eine Gefährdungsabschätzung analog zum „Untersuchungsrahmen für die Gefährdungsanalyse von Vorhaben zur oberirdischen Bodenschatzgewinnung im Hinblick auf rückschreitende Erosion“ gem. Anlage 3 des Erlasses vom 08.03.2022 des MUNLV beizufügen. Die Zulassungsbehörden haben darauf hinzuwirken, dass diese Unterlagen vom Vorhabenträger zur Verfügung gestellt werden und fügen diese den Unterlagen der Trägerbeteiligungen hinzu.

Wenn sich aus diesen Unterlagen Risiken ergeben, sind diese als öffentlicher Belang in den Zulassungen zu berücksichtigen (z.B. als Nebenbestimmung). Das Nicht-Vorliegen solcher Untersuchungen bzw. Nicht-Thematisieren kann dazu führen, dass Abgrabungsvorhaben nicht zugelassen werden können, da Erfordernisse der Raumordnung nicht hinreichend berücksichtigt wurden.

G2 bezieht sich ausschließlich auf Erweiterungen und Neuaufschlüsse, also auf Vorhaben, durch die tatsächlich neue Flächen beansprucht werden. Bei Vertiefungen und Verlängerungen ist nicht von einem gesteigerten Risiko auszugehen.

3.2.2. Begründung

Als Reaktion auf die Starkregenereignisse 2021 hat sich der Regionalrat zum Ziel gesetzt, die ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu nutzen, um die Folgen bzw. Auswirkungen zukünftiger Starkregenereignisse bzw. daraus resultierender Extremhochwasser zu begrenzen, insbesondere (verkürzte Darstellung):

- Regionalplan Köln (Entwurf): Siedlungsbereiche in HQ_{extrem} vermeiden
- Resolution des Regionalrates Köln: 300 m Schutzabstand gesetzlich verankern
- Teilplan NR:
 - Ausschlussbelang: 300 m Schutzabstand zu bewohnten Siedlungen
 - Tabuzone: Keine Abgrabungen in Wasserschutzzonen, die zugleich in HQ_{extrem} liegen

- Grundsatz: Verpflichtende Gefährdungsanalyse für Abgrabungen in HQ_{extrem}

Letzterer Aspekt wird mit dem G2 umgesetzt. Der Regionalrat setzt mit G2 die Initiative der Landesregierung NRW konsequent fort. Die Landesregierung hat als Reaktion auf die Starkregenereignisse eine ex-post-Überprüfung bestehender, in Betrieb befindlicher Abgrabungen gefordert. Der Geologische Dienst NRW hat einen entsprechenden Untersuchungsrahmen erarbeitet, welcher von der Landesregierung beschlossen wurde. Die Ergebnisse dieser Prüfung liegen für den Regierungsbezirk Köln seit Mitte 2023 vor.

Dieser bewährte Untersuchungsrahmen des Geologischen Dienstes NRW soll mittels G2 auf neue Abgrabungen angewendet werden. Anders ausgedrückt: Die einmalige ex-post-Analyse der Landesregierung wird mittels der Regionalplanung in eine dauerhafte ex-ante-Analyse umgewandelt. Die Anwendung von G2 soll sich auf solche Abgrabungen beschränken, die sich innerhalb von extremhochwassergefährdeten Bereichen (HQ 1000) befinden, womit zugleich auch hochwassergefährdete Bereiche im Sinne HQ 100 abgedeckt sind. Für andere Abgrabungen ist eine solche Prüfung obsolet, liegt doch keine besondere Gefahrenlage erkennbar vor. Durch den vorgegebenen Untersuchungsrahmen und die eindeutige räumliche Zuordnung ist G2 hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar.

Durch diese Prüfung wird insbesondere sichergestellt, dass Siedlungen im näheren Umfeld von Abgrabungen berücksichtigt werden. Dazu dürften nicht nur regionalplanerische Siedlungsbereiche, sondern auch bauleitplanerisch gesicherte Flächen und im Zusammenhang bebaute Ortsteile zählen.

Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB) sind in der Regel bereits über die vorsorglichen 300 m Schutzabstand geschützt; dieser Abstand ergibt sich aus dem Abstandserlass NRW. Für Gewerbe- und Industriebereiche (GIB) kann die Regionalplanung einen vergleichbaren Abstand schwerlich definieren. Denn einerseits fehlen die fachlichen Grundlagen, um einen solchen Schutzabstand pauschal zu quantifizieren (der Abstandserlass sieht diesen nicht vor). Andererseits handelt es sich bei Abgrabungen grundsätzlich auch um gewerbliche Vorhaben, die mit GIB nicht zwangsläufig unvereinbar sind bzw. die durchaus in großer räumlicher Nähe zueinander existieren können. Ein pauschaler Schutzabstand um jeden GIB erscheint dem Plangeber folglich

nicht verhältnismäßig. Mit der vorliegenden Formulierung des G2 wird nunmehr gewährleistet, dass bei neuen Abgrabungsvorhaben auch räumlich benachbarte GIB im Zuge der Gefährdungsabschätzung berücksichtigt werden. Aufgrund des Abstandserlasses NRW und der Erfahrungen der rückschreitenden Erosion in Erftstadt-Blessem geht der Regionalrat davon aus, dass sämtliche Siedlungsansätze (Wohnen und Gewerbe) mindestens im Umfeld von 300 m zu neuen Abgrabungen in einer Gefährdungsabschätzung berücksichtigt werden.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Regelungen bzgl. BSAB im aktuellen Regionalplan Köln.....	13
Tabelle 2: Regionalpläne, die durch den Teilplan NR geändert bzw. ersetzt werden.....	28
Tabelle 3: Festgesteins-BSAB	33
Tabelle 4: Ungenehmigte Flächen in Festgesteins-BSAB („Flächenreserven“).....	37