

Deutsche Umwelthilfe e.V.  
Bundesgeschäftsstelle Berlin  
Hackescher Markt 4  
10178 Berlin

Steinstr. 26  
10119 Berlin  
Tel.: 030 44054484  
Mobil: 0160 94182496  
rechtsanwaeltin-ziehm@posteo.de  
beA: Cornelia Ziehm  
Bankverbindung:  
DE65 2501 0030 0401 2983 06  
Steuernummer: 34/390/00690

## **Zur Frage der Zulässigkeit einer „Floating Storage and Regasification Unit“ für Liquefied Natural Gas (LNG) bei Wilhelmshaven**

### **Zusammenfassung**

*Uniper plant die Errichtung und den Betrieb eines LNG Import-Terminals zur Anlandung und Regasifizierung von Flüssigerdgas bei Wilhelmshaven. Der LNG Import-Terminal soll seeseitig in der Jademündung als LNG-Tankschiff mit Regasifizierungsanlage („Floating Storage and Regasification Unit“ - FSRU) ausgeführt werden.*

*Für die Errichtung der FSRU wären zunächst ein umfangreicher Gewässerausbau der Jade und für den Betrieb sodann laufende Unterhaltungsbaggerungen in der Jade erforderlich.*

*Bei der FSRU handelt es sich zudem um einen so genannten Störfallbetrieb. Ein größerer Austritt von LNG über Wasser führt zur Verdampfung, in der Folge bildet sich eine entzündbare Wolke. Das Gas nach Regasifizierung des LNG ist darüber hinaus explosiv.*

*Der geplante Standort in der Jademündung befindet sich in einem Bereich, in dem – siehe die aktuellen Erkenntnisse des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) - der Meeresspiegelanstieg und die Zunahme extremer Sturmfluten als Folgen des Klimawandels besonders drastisch sein werden.*

*Überdies ist der beabsichtigte seeseitige Standort von naturschutzfachlich herausragenden Gebieten „umgeben“, denen durch ihre Ausweisung als FFH- und Vogelschutzgebiete sowie als Nationalpark und Naturschutzgebiete der höchste Schutzstandard überhaupt zuerkannt worden ist.*

*Einer privatnützigen Planfeststellung nach §§ 68 ff. Wasserhaushaltsgesetz stünden vorherein, das heißt bereits im Vorfeld einer planerischen Abwägung, Versagungsgründe aus dem öffentlichen Wohl entgegen. In einem derart vom Klimawandel betroffenen Bereich sind Maßnahmen zur Anpassung an einen deutlich erhöhten Meeresspiegel, an geänderte Sedimenttransporte und Tidedynamiken sowie häufigere und extreme Sturmfluten geboten, nicht hingegen zusätzliche Sedimentbewegungen durch weitere und kontinuierlich erforderliche Ausbaggerungen und die unmittelbare Errichtung von Anlagen im Küstengewässerbereich, in denen in erheblichem Umfang mit explosiven und entzündbaren Stoffen umgegangen wird. Das folgt auch aus dem einschlägigen Maßnahmenprogramm nach der Wasserrahmenrichtlinie.*

*Das in einem immissionsschutzrechtlichen Verfahren nach §§ 4, 10 Bundesimmissionsschutzgesetz zu beachtende Störfallrecht erforderte die Achtung von Sicherheitsabständen zu den benachbarten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen Gebieten. Für den von Uniper beabsichtigten seeseitigen Standort in der Jade ist planerisch Nutzungsfreiheit vorgesehen. Aus dem aktuellen Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen aus 2017 ergibt sich die Nutzungsfreihaltung des fraglichen Bereichs, und zwar gerade auch in Anbetracht der zu*

*erwartenden Auswirkungen des Klimawandels und des gebotenen Schutzes der in der Jademündung befindlichen herausragenden Schutzgebiete.*

*Vor diesem Hintergrund ist das Vorhaben bereits aus übergeordneten Gründen nicht genehmigungsfähig. Eine Privatisierung der Küstengewässerzone zugunsten von Uniper scheidet aus.*

## **I. Vorhaben**

Die Uniper-Gruppe beabsichtigt, durch ihr Tochterunternehmen LNG Terminal Wilhelmshaven GmbH ein „LNG Import-Terminal zur Anlandung und Regasifizierung von Flüssigerdgas (LNG)“ bei Wilhelmshaven zu errichten und zu betreiben. Der Betrieb ist ab Ende 2022 für rund 30 Jahre geplant.

Der geplante LNG Import-Terminal soll seeseitig in der Jademündung zur Nordsee in ca. 1.500 m Entfernung vom Land als LNG-Tankschiff mit Regasifizierungsanlage („Floating Storage and Regasification Unit“ - FSRU) ausgeführt werden. Im Einzelnen ist Folgendes beabsichtigt:<sup>1</sup>

- Mit LNG Tankschiffen angeliefertes Flüssigerdgas soll seeseitig auf der FSRU gelagert, verdampft und gasförmig über eine Gasleitung in eine landseitig nachgeschaltete Gashochdruckleitung eingespeist werden. Das System soll für einen Volumenstrom von 1,2 Mio. Nm<sup>3</sup>/h ausgelegt sein. In der Spitze soll ein Erdgas-Durchsatz von 1,5 Mio. Nm<sup>3</sup>/h möglich

---

<sup>1</sup> Vgl. *ibid Umweltplanung GmbH*, LNG FSRU Import Terminal Wilhelmshaven, Wasserrechtliche Planfeststellung sowie Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG, Unterlage zur Abstimmung des Untersuchungsrahmens nach § 15 UVPG (Scopingunterlage) vom 4.4.2019, erstellt im Auftrag von Uniper Technologies GmbH, S. 1, 4, 8 f.

sein. Der jährliche Erdgasdurchsatz soll rund 10 Mrd. Nm<sup>3</sup> betragen. Die FSRU soll ein Gesamtvolumen von ca. 263.000 m<sup>3</sup> haben.

- Die örtlichen Gegebenheiten in der Jademündung lassen ein Anlegen von LNG-Tankschiffen an dem beabsichtigten Standort nicht zu. Um LNG-Tankschiffen die Zufahrt zum Anleger für den Umschlag von LNG zu ermöglichen, soll daher ein „Zufahrtsbereich“ in einer Größe von 105 ha inklusive einer „Liegewanne“ von ca. 3,5 ha durch Vertiefung der Jade hergestellt werden. Konkret soll ein Zufahrtsbereich zwischen bestehender Fahrrinne und Anlegerkopf von NHN – 15,73 m (LAT - 13,20 m) ausbaggert werden. Im Bereich des Liegeplatzes der FSRU am Anleger soll der Zufahrtsbereich zu einer Liegewanne mit einer Größe von 435 m x 80 m vertieft werden. In dem Bereich der Liegewanne ist eine Sohltiefe von NHN - 16,53 m (LAT – 14,00 m) geplant.
- Das anfallende Baggergut für die Erstherstellung des Zufahrtsbereichs würde angeblich 1,4 Mio. m<sup>3</sup> betragen. Für die laufende Unterhaltung soll darüber hinaus Baggergut jährlich in einem Umfang von etwa 30.000 m<sup>3</sup> anfallen.
- Zusätzlich sollen eine Transportbrücke errichtet bzw. verlängert und an ihrem Ende eine Betriebsplattform und ein Anlegerkopf mit drei Anlegern, Umschlagsanlage und Festmacheinrichtungen errichtet werden, ca. 150 Stützpfeiler sollen dafür in das Sediment gerammt werden.
- Die für die Verdampfung des LNG zu Erdgas auf der FSRU erforderliche Wärme soll über ein Seewassersystem aus dem Seewasser gewonnen werden. Dazu sollen bis zu ca. 30.000 m<sup>3</sup>/h (ca. 170 Mio. m<sup>3</sup>/a) Wasser entnommen werden. Das aufbereitete Seewasser soll um bis zu 7°C abgekühlt wieder ins Meer zurückgeführt werden.
- Zur Kühlung der schiffsüblichen Systeme (Motoren, Nebenaggregate, Klimaanlage, Frischwassererzeugung,

Feuerlöschsystem Ballast-Wasser System) soll ebenfalls kontinuierlich Seewasser in einer Größenordnung von bis zu 7.500 m<sup>3</sup>/h aus der Jade entnommen, aufbereitet und an verschiedenen Stellen um bis zu 16,5°C erwärmt wieder ins Meer zurückgeführt werden.

- Um Bewuchs von Leitungen und Apparaten, welche mit Seewasser durchströmt werden, durch Mikroorganismen zu verhindern, soll das entnommene Seewasser für beide Seewassersysteme kontinuierlich mit Mikrobioziden behandelt werden.
- Betriebsbedingt würde es zu Luftschadstoffemissionen von Staub (PM10), NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> und Kohlenwasserstoffen kommen.
- Landseitig ist „lediglich“ eine Gasleitung samt Rohrbrücke und Fundamenten bis zum Übergabepunkt beabsichtigt. Für die Anbindung an das Erdgasfernleitungsnetz wäre zusätzlich eine 30 km lange Gasleitung erforderlich.

## **II. Standort**

Der geplante seeseitige LNG-Terminalstandort in der Jademündung grenzt unmittelbar an die südwestlich gelegene Ferienregion Wangerland an. Er liegt in einer Entfernung von rund 2 km zu dem Ort Hooksiel, der Hooksieler Badestrand befindet sich in noch geringerer Entfernung. Südöstlich zum geplanten Standort befindet sich ebenfalls in etwa 2 km Entfernung unter anderem der Ort Sengwarden, danach folgt die Stadt Wilhelmshaven.

In der Nähe befinden sich zudem mehrere Deichanlagen sowie im Süden und Westen öffentliche Straßen. Unmittelbar nördlich angrenzend verläuft der Schifffahrtsweg durch die Jademündung nach Wilhelmshaven.

Der geplante LNG-Terminalstandort ist überdies umgeben von naturschutzfachlich herausragenden Gebieten:<sup>2</sup>

- Direkt „gegenüber“ nördlich sowie nordöstlich und westlich befinden sich das FFH-Gebiet „Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer“ und das EU-Vogelschutzgebiet „Vogelschutzgebiete Niedersächsisches Wattenmeer und angrenzendes Küstenmeer“, beide Gebiete erstrecken sich über maßgebliche Teile der Jade, ausgenommen ist im Wesentlichen lediglich der Bereich, der eine Zufahrt zum Tiefwasserhafen in Wilhelmshaven ermöglicht.
- Südöstlich grenzt landseitig unmittelbar das EU-Vogelschutzgebiet „Voslapper Groden Nord“ an sowie sodann das EU-Vogelschutzgebiet „Voslapper Groden Süd“. Beide Gebiete sind gleichzeitig auch als Naturschutzgebiete ausgewiesen.
- Auf der Fläche, die landseitig in Anspruch genommen werden soll, haben sich offene Sandflächen und Magerrasenstrukturen als prägende Biotope entwickelt.

Schließlich befinden sich landseitig in der Umgebung mehrere so genannte Störfallbetriebe bzw. kumulierende Vorhaben:

- eine LSFO-Anlage sowie Öltankterminals der HES Wilhelmshaven GmbH; aktuell soll die Lagerkapazität des Terminalbetriebs durch einen Tankneubau erweitert werden
- ein Chemiewerk der Vynova Wilhelmshaven GmbH zur Herstellung von Polyvinylchlorid (PVC)
- das Steinkohlekraftwerk Wilhelmshaven
- die Nord-West-Ölleitung
- das EUROGATE Container Terminal Wilhelmshaven
- eine (beabsichtigte) Gasleitung Hooksiel-Etzel
- ein (beabsichtigtes) Stromkabel von NeuConnect.

---

<sup>2</sup> Vgl. auch *ibl Umweltplanung GmbH*, a.a.O., S. 13.

### III. Rechtliche Zulässigkeit

Der Gewässerausbau der Jade zur „Herstellung des Zufahrtsbereichs inklusive Liegewanne“ sowie die Herstellung der Infrastruktur des Anlegers bedürften der wasserrechtlichen Planfeststellung nach §§ 68 ff. Wasserhaushaltsgesetz (WHG).

Die Errichtung und der Betrieb der FSRU als solcher bedürften einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach §§ 4, 10 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG).

Ein einheitliches Verfahren für alle geplanten Maßnahmen kommt nicht in Betracht, weil eine wasserrechtliche Planfeststellung nicht die Genehmigung von Vorhabenteilen zulässt, die zwar funktional und im Hinblick auf ihren Nutzungszweck mit dem Gewässerausbau in Zusammenhang stehen, jedoch weder dem Gewässer selbst noch dem Ufer räumlich zuzuordnen sind.<sup>3</sup>

Sowohl das wasser- als auch das immissionsschutzrechtliche Verfahren wären UVP-pflichtig, bedürften also einer Umweltverträglichkeitsprüfung.

Die Auswirkungen des Vorhabens auf Mensch und Umwelt im Einzelnen und deren Vereinbarkeit mit geltendem Recht können ohne Kenntnis von Antragsunterlagen und insbesondere auch von Eingangsparametern und Ergebnissen der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht bewertet werden.

Einem wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren stünden jedoch von vornherein, also bereits im Vorfeld der planerischen Abwägung, Versagungsgründe aus dem öffentlichen Wohl entgegen (unten Ziffer 1.).

Darüber hinaus scheidet die Neuansiedelung eines so genannten Störfallbetriebs, in welchem in großem Umfang mit explosiven und entzündlichen Stoffen umgegangen wird, direkt in der Jademündung und in unmittelbarer Nähe zu Gebieten von herausragender naturschutzfachlicher Bedeutung auf Grund geltenden Störfallrechts aus. Die aktuellen landesplanerischen Vorgaben in Niedersachsen bestätigen das (unter Ziffer 2.).

---

<sup>3</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 9.2.2015 – 7 C 11/12, NVwZ 2015, 1070.

## 1. Versagungsgründe „aus dem öffentlichen Wohl“

### a) Privatnützige Planfeststellung

Bei dem beabsichtigten Vorhaben handelt es sich um eine privatnützige Planfeststellung von Uniper bzw. ihres Tochterunternehmen LNG Terminal Wilhelmshaven GmbH. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist dementsprechend bereits im Vorfeld der planerischen Abwägung die Frage nach den dem Vorhaben entgegenstehenden Versagungsgründen aus dem öffentlichen Wohl zu stellen.<sup>4</sup>

Privatnützige Planfeststellungen sind solche, die nicht der Erledigung öffentlicher Aufgaben dienen, sondern im privaten Interesse des Ausbaunternehmers stehen, also zum Zweck der Gewinnerzielung verfolgt werden.<sup>5</sup> So liegt es beispielsweise bei der Erweiterung eines Baggersees oder dem Nassauskiesungsvorhaben eines Unternehmers.<sup>6</sup> Hier verhält es sich ebenso.

Uniper bzw. das Tochterunternehmen LNG Terminal Wilhelmshaven GmbH verfolgen mit dem Vorhaben eigennützige betriebswirtschaftliche Aspekte. Es geht um die Eröffnung eines Handelsmarktes mit LNG in Deutschland zur Gewinnerzielung.<sup>7</sup> In einem im Mai 2019 gestarteten „Open-Season-Prozess“ konnten dafür potenzielle Marktteilnehmer gegenüber Uniper bzw. der LNG Terminal Wilhelmshaven GmbH ihr Interesse an dem Projekt bekunden. Im Oktober 2019 sollen mit den Interessenten sodann verbindliche Vereinbarungen abgeschlossen werden.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 10.2.1978 – IV C 25.75, BVerwGE 50, 200 ff.

<sup>5</sup> Vgl. VGH München, Beschl. v. 2.5.2011 – 8 ZB 10.2312, BeckRS 2012, 45759

<sup>6</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 10.2.1978 – IV C 25.75, BVerwGE 50, 200 ff.; BVerwG, Beschl. v. 12.8.1993 - 7 B 123/93, NVwZ-RR 1994, 381.

<sup>7</sup> Vgl. Pressemitteilung der *LNG Terminal Wilhelmshaven GmbH* „Open-Season-Prozess für LNG-Terminal-Projekt in Wilhelmshaven startet“ vom 20.5.2019.

<sup>8</sup> Vgl. Pressemitteilung der *LNG Terminal Wilhelmshaven GmbH* „Open-Season-Prozess für LNG-Terminal-Projekt in Wilhelmshaven startet“ vom 20.5.2019.

Eine Notwendigkeit einer LNG-Infrastruktur für die Sicherstellung der Energieversorgung in Deutschland wird von Uniper bzw. der LNG Terminal Wilhelmshaven GmbH selbst nicht behauptet. Tatsächlich ist sie energiewirtschaftlich nicht nur nicht gegeben. Bei den bisher bekannten Planungen werden vielmehr die Auswirkungen auf die Dekarbonisierung des Energiesystems und - in der Folge - auf die Erreichung der von Deutschland eingegangenen Klimaschutzziele ebenso ausgeblendet wie die Auswirkungen der Fracking-Methode, mit welcher das Gas im Ursprungsland gewonnen werden soll.<sup>9</sup>

Das geplante Vorhaben dient keinem Gemeinwohlzweck im Sinne von Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG, mit dem geplanten Vorhaben würden keine Aufgaben zum Wohl der Allgemeinheit erfüllt, sondern konterkariert. Ein überwiegendes Interesse von Uniper bzw. der LNG Terminal Wilhelmshaven GmbH an der Realisierung des Vorhabens gibt es nicht:

#### **b) Anstieg des Meeresspiegels und Zunahme extremer Sturmfluten**

Der geplante LNG-Terminalstandort liegt in einem Bereich, der unmittelbar und erheblich von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen sein wird.

Der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) hat am 25. September 2019 seinen „Sonderbericht über die Ozeane und die Kryosphäre in einem sich wandelnden Klima“ (Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate - SROCC) veröffentlicht. Die zuständigen Fachbehörden in Deutschland haben den Bericht bereits im Frühjahr 2019 ausgewertet.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Siehe etwa Stellungnahme der *Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH)* vom 14.3.2019.

<sup>10</sup> Siehe *BMVI-Referate WS24/WS14/WS12/DG22*, Einordnung der Erkenntnisse zum Meeresspiegelanstieg auf Basis des Berichtes der BMVI-Oberbehörden BSH, BfG, BAW und DWD vom 28.3.2019 sowie *Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrografie (BSH)*, Erkenntnisse zum Meeresspiegelanstieg auf Basis des Entwurfes des IPCC „Special Report on the Ocean and Cryosphere in a

Die Erkenntnisse aus dem SROCC zeigen für die Messperiode 1993-2015 einen deutlich schneller ansteigenden Meeresspiegel, als noch im letzten insoweit einschlägigen Bericht des IPCC aus 2013 als mittlerer Anstieg angenommen worden war.

Für die zukünftige Entwicklung würde selbst bei weltweit erfolgreichen Klimaschutzbemühungen und der Reduzierung des globalen Temperaturanstiegs auf weniger als 2°C im niedrigsten Emissionsszenario, der mittlere globale Meeresspiegel bis Ende des Jahrhunderts um 28 bis 57 cm steigen. Im höchsten Emissionsszenario („Weiter-wie-bisher-Szenario“), auf dem sich die derzeitigen Entwicklungen von Treibhausgasemissionen bewegen, entwickelt sich der mittlere globale Meeresspiegelanstieg bis zum Jahr 2100 auf 55 bis 140 cm. Gegenüber dem Bericht des IPCC aus 2013 ergibt sich demnach eine Änderung um ca. 20 cm nach oben.<sup>11</sup>

Die Häufigkeit von Extremereignissen, die historisch seltene Hochwasserereignisse darstellen, steigt nach dem SROCC für alle Emissionsszenarien bis 2100. Für 100-jährige Sturmfluten, inklusive eines Beitrags des Seegangs, verändern sich die Wasserstände an der Nordseeküste im Mittel um fast 100 cm (hauptsächlich durch den lokalen Meeresspiegelanstieg) beim „Weiter-wie-bisher-Szenario“. Das bedeutet, dass danach für die Nordseeküste im Mittel ein heute 100-jähriges Hochwasserereignis im Jahr 2100 etwa 50-mal in 100 Jahren auftritt, wobei die Bandbreite dabei von drei bis 300-mal in 100 Jahren reicht.

Speziell für Cuxhaven gibt der SROCC an, dass in dem Szenario heutige 100-jährige Ereignisse bis zum Ende des Jahrhunderts etwa alle 10 Jahre (10-mal in 100 Jahren) auftreten. Eine Bewertung für Wilhelmshaven dürfte entsprechend, mindestens ähnlich dramatisch ausfallen. Die Nordseeregion sticht in dem Szenario jedenfalls als Gebiet mit dem

---

Changing Climate (SROCC)“ vom 12.2.2019.

<sup>11</sup> *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, SROCC, 2019, Tab. 4.3, 4.5 sowie BMVI-Referate WS24/WS14/WS12/DG22 und BSH (Fn. 10).

höchsten Zuwachs der Extremwasserstände in Europa heraus.<sup>12</sup>

Die Verfasserin verkennt nicht, dass sich die Szenarien auf Auswirkungen bis 2100 beziehen. Das bedeutet indes mitnichten, dass bis zur Hälfte des Jahrhunderts keine Auswirkungen an dem geplanten Standort eintreten. Hinzukommt, dass bereits gegenwärtig mehrfach Folgen des Klimawandels beobachtet werden, die von der Klimawissenschaft erst für deutlich spätere Zeitpunkte vorhergesagt waren. Die Projektionen zum Meeresspiegelanstieg sind überdies weiterhin mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet. Ein Unsicherheitsfaktor ist beispielsweise die mangelnde Prozesskenntnis bei den Vorgängen in der Antarktis.<sup>13</sup> Die Folgen können also noch schneller eintreten und/oder noch erheblicher ausfallen.

Im Übrigen können auch kleine Änderungen im mittleren Meeresspiegel die Frequenz und Stärke von Hochwasserereignissen erhöhen.<sup>14</sup>

Auf Grund des Meeresspiegelanstiegs verändert sich darüber hinaus in der Deutschen Bucht und in den Ästuaren die Tidedynamik. Daraus resultieren veränderte Sedimenttransporte und morphologische Veränderungen in den Ästuaren und Wattgebieten.<sup>15</sup>

Der Anstieg des mittleren Meeresspiegels in der Nordsee führt im Weserästuar zu einer stärkeren Anhebung des mittleren Tidehochwassers als des mittleren Tideniedrigwassers. Der Tidehub nimmt zu und die Form der Tidekurve verändert sich. Die Flutstromgeschwindigkeiten nehmen in den meisten Bereichen stärker zu als die Ebbestromgeschwindigkeiten.<sup>16</sup> Das dürfte entsprechend für den Bereich der Jademündung gelten.

---

<sup>12</sup> IPCC, SROCC, 2019, S. 4-52; siehe auch *BMVI-Referate WS24/WS14/WS12/DG22* sowie *BSH* (Fn. 10).

<sup>13</sup> *BMVI-Referate WS24/WS14/WS12/DG22* sowie *BSH* (Fn. 10).

<sup>14</sup> IPCC, SROCC, 2019, S. 4-48.

<sup>15</sup> IPCC, SROCC, 2019, S. 4-69; siehe auch *BMVI-Referate WS24/WS14/WS12/DG22* sowie *BSH* (Fn. 10).

<sup>16</sup> Vgl. Flussgebietsgemeinschaft Weser, Hochwasserrisikomanagementplan 2015 bis 2021 für die Flussgebietseinheit Weser, S. 13.

In einem derart vom Klimawandel betroffenen Bereich sind Maßnahmen zur Anpassung an einen deutlich erhöhten Meeresspiegel, an geänderte Sedimenttransporte und Tidedynamiken sowie häufigere und extreme Sturmfluten erforderlich und geboten, nicht hingegen zusätzliche Sedimentbewegungen durch kontinuierlich erforderliche Ausbaggerungen und die unmittelbare Errichtung von Anlagen im Küstengewässerbereich, in denen in erheblichem Umfang mit explosiven und entzündbaren Stoffen umgegangen wird.

Ein größerer Austritt von LNG über Wasser führt zur Verdampfung, dabei bildet sich eine entzündbare Wolke. Entzündet sich diese Wolke, würde sie Richtung Austrittsquelle zurückbrennen und dort gegebenenfalls zu weiteren Reaktionen führen. Offshore LNG-Terminals, die in den USA in Oxnard (Kalifornien) und im Long Island Sound (New York) geplant gewesen waren, ist unter anderem aus diesen Gründen die Zulassung versagt worden.<sup>17</sup>

Hinzukommt ein Weiteres: Das Maßnahmenprogramm 2015 bis 2021 für die Flussgebietseinheit Weser zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie sieht für das Teilgebiet der Tideweser, zu dem der hier fragliche Bereich gehört, ausdrücklich „Maßnahmen zur Reduzierung der Geschiebe-/Sedimententnahmen bei Küsten- und Übergangsgewässern“ vor.<sup>18</sup> Mit dem beabsichtigten Vorhaben würden also Auswirkungen hervorgerufen, deren Vermeidung, mindestens aber Reduzierung ansonsten gerade erreicht werden soll.

## **2. Entgegenstehendes Störfallrecht**

Unter dem Eindruck des Chemieunfalls von Seveso bei Mailand am 10.7.1976 wurde 1982 die erste Richtlinie über Gefahren schwerer

---

<sup>17</sup> Siehe <http://archive.vcstar.com/news/proposed-lng-terminal-off-oxnard-terminated-by-state-commission-ep-369461133-349986501.html> sowie <https://www.reuters.com/article/us-lng-broadwater/ny-rejects-long-island-sound-lng-terminal-idUSN1032056020080410>.

<sup>18</sup> Vgl. Flussgebietsgemeinschaft Weser, Maßnahmenprogramm 2015 bis 2021 für die Flussgebietseinheit Weser, LAWA-Maßnahme Nr. 82.

Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten (Seveso-Richtlinie)<sup>19</sup> erlassen und 1996 und 2012 als Seveso-II<sup>20</sup> bzw. Seveso-III-Richtlinie<sup>21</sup> fortgeschrieben. Ziel der Seveso-Richtlinien war und ist es, schwere Unfälle mit gefährlichen Stoffen zu verhüten und die Folgen von Unfällen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu begrenzen, um ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten (Art. 1 Seveso-III-Richtlinie).

In Deutschland wird das „Seveso-Recht“ durch die 12. Bundesimmissionsschutzverordnung (12. BImSchV - Störfallverordnung) und § 50 BImSchG umgesetzt.

#### **a) FSRU als „Störfallbetrieb“**

Bei der FSRU handelt es sich um einen „Störfallbetrieb“ im Sinne des Störfallrechts. In Anbetracht der beabsichtigten LNG-Speichermengen handelt es sich sogar um einen „Betriebsbereich der oberen Klasse“ nach § 2 Nr. 2 in Verbindung Nr. 2.1 des Anhang 1 zur 12. BImSchV:<sup>22</sup>

Ein „Störfallbetrieb“ ist eine Anlage mit besonderem Störfallpotential. Aus ihr können sich erhebliche Auswirkungen auf die Gefahren schwerer Unfälle ergeben (vgl. § 3 Abs. 5b BImSchG). Konkret erfasst werden Anlagen, in denen bestimmte gefährliche Stoffe (vgl. § 2 Nr. 4 Störfallverordnung) in bestimmten Mengen tatsächlich oder vorgesehen vorhanden sind bzw. bei einem Störfall freigesetzt werden.<sup>23</sup>

Der Begriff des „Vorhandenseins“ bestimmter gefährlicher Stoffe umfasst ausdrücklich auch deren Lagerung (§ 2 Nr. 5 Störfallverordnung).

---

<sup>19</sup> Richtlinie 82/501/EWG, ABl. 1982 L 230, 1.

<sup>20</sup> Richtlinie 96/82/EG zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 9.12.1996, ABl. EG 1996 L 10, 13.

<sup>21</sup> Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.7.2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates, ABl. EU 2012 L 197, 1.

<sup>22</sup> Vgl. *ibid Umweltplanung GmbH*, a.a.O., S. 1.

<sup>23</sup> Siehe auch *Thiel*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), *Umweltrecht*, 89. EL Februar 2019, BImSchG § 3 Rn. 102a f.; *Jarass*, BImSchG, 12. Aufl. 2017, BImSchG § 3 Rn. 96 ff.

„Gefährliche Stoffe“ sind „explosive Stoffe“ sowie „entzündbare Gase“. „Verflüssigte entzündbare Gase und Erdgas“ sind zudem so genannte „namentlich aufgeführte gefährliche Stoffe“ (vgl. Ziffern 1.2.1, 1.2.2 und 2.1. der „Stoffliste“ der Störfallverordnung).

Bei LNG besteht die Gefahr einer Entzündung des Gases bei der Verflüssigung oder der Vergasung im LNG Terminal sowie bei Austritt der tiefkalten Flüssigkeit aus ihrem Transport- oder Lagerbehälter. Ein größerer Austritt von LNG über Wasser führt zur Verdampfung, dabei bildet sich eine entzündbare Wolke. Entzündet sich diese Wolke, würde sie Richtung Austrittsquelle zurückbrennen und dort gegebenenfalls zu weiteren Reaktionen führen (siehe oben Ziffer III. 1. b)).

Das Gas nach Regasifizierung des LNG ist zudem explosiv.

Vorstehend sind mithin die Vorgaben des Störfallrechts, also der Seveso III-Richtlinie, der Störfallverordnung sowie § 50 BImSchG zu beachten. Das heißt, es sind angemessene Sicherheitsabstände zu bestimmten Schutzobjekten einzuhalten. Diesem Gebot ist bereits auf der planerischen Ebene zu entsprechen:

#### **b) Angemessene Sicherheitsabstände**

Art. 13 Abs. 1 der Seveso-III-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Überwachung der Ansiedlung neuer Betriebe. Die Mitgliedstaaten müssen nach Art. 13 Abs. 2 Seveso-III-Richtlinie konkret dafür sorgen, dass „in ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung oder anderen einschlägigen Politiken sowie den Verfahren für die Durchführung dieser Politiken langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird,

- dass zwischen den unter die Seveso-III-Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, Erholungsgebieten und - soweit möglich - Hauptverkehrswegen andererseits ein angemessener Sicherheitsabstand gewahrt bleibt;

- dass unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle bzw. besonders empfindliche Gebiete in der Nachbarschaft von Betrieben erforderlichenfalls durch angemessene Sicherheitsabstände oder durch andere relevante Maßnahmen geschützt werden.“

Nach dem Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG sind die Flächen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne des Störfallrechts hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle und besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude, soweit wie möglich vermieden werden.

Fixe Sicherheitsabstände gibt das Störfallrecht nicht vor. Eine präzise, absolute und objektive Grenzen der „Gefahrenzone“ um einen Störfallbetrieb kann es auch nicht geben.<sup>24</sup>

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat vielmehr klargestellt, dass für die Entscheidung über die Abstandswahrung von den entscheidungsbefugten Institutionen viele Faktoren einbezogen werden müssen. Ausdrücklich erwähnt der EuGH den Anstieg des Unfallrisikos und die Verschlimmerung der Unfallfolgen, die aus der Art der Tätigkeit der neuen Ansiedlung resultieren können.<sup>25</sup> Das erfordert eine Abschätzung nicht nur der Risiken und Schäden, sondern auch aller anderen in jedem Einzelfall relevanten (störfall-) „spezifischen Faktoren“,

---

<sup>24</sup> Schlussanträge der Generalanwältin *Sharpston* vom 14.4.2011 in der Rs. C-53/10, BeckRS 2011, 80446 Rn.39; BVerwG, Urt. v. 20.12.2012, 4 C 11/11, NVwZ 2013, 719 ff. Rn. 20.

<sup>25</sup> EuGH, Urt. v. 15.9.2011, Rs. C – 53/10 (*Mücksch/Merck*), ZUR 2011, 586 ff., Rn. 43.

die je nach den besonderen Gegebenheiten der Gebiete unterschiedlich ausfallen können.<sup>26</sup>

Störfallspezifisch sind mithin nicht nur Faktoren, die der Störfallanlage selbst anhaften, sondern auch die Eigenheiten der betroffenen Schutzobjekte, soweit sie für die Gefährdungslage relevant sind.<sup>27</sup>

Auch beispielsweise „die Leichtigkeit, mit der Notfallkräfte bei einem Unfall eingreifen können“, gehört dem EuGH zufolge zu den Faktoren, die zu ermitteln und einzustellen sind.<sup>28</sup>

Die behördliche Festlegung des angemessenen Abstands unterliegt der vollen gerichtlichen Überprüfung; ein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum kommt der Genehmigungsbehörde insoweit nicht zu.<sup>29</sup>

### **c) Sicherheitsabstände zu Schutzgebieten**

Zwischen Störfallbetrieben und bestimmten Schutzobjekten muss danach ein angemessener Sicherheitsabstand gewahrt bleiben. Dabei wird – neben Wohngebieten wie Hooksiel, Freizeitgebieten wie dem Hooksiel Badestrand oder öffentlichen Verkehrswegen wie dem Fahrwasser in der Jade – gerade auch dem Schutz der Umwelt besondere Bedeutung beigemessen.

Der 18. Erwägungsgrund der Seveso III-Richtlinie lautet:

*„Damit Wohngebiete, öffentlich genutzte Gebiete und die Umwelt, einschließlich unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvoller bzw. besonders empfindlicher Gebiete, besser vor den*

<sup>26</sup> BVerwG, Urt. v. 20.12.2012, 4 C 11/11, NVwZ 2013, 719 ff. Rn. 17.

<sup>27</sup> Jarass, a.a.O., § 3 Rn. 106.

<sup>28</sup> EuGH, Urt. v. 15.9.2011, Rs. C – 53/10 (Mücksch/Merck), ZUR 2011, 586 ff., Rn. 44.

<sup>29</sup> BVerwG, Urt. v. 20.12.2012, 4 C 11/11, NVwZ 2013, 719 ff. Rn. 20; siehe auch etwa Uechtritz, „Seveso II“ im Baugenehmigungsverfahren: Herausforderungen für die Bauaufsichtsbehörden und die gerichtliche Kontrolle, BauR 2015, 1039, 1046 f.; Berkemann, Der Störfallbetrieb in der Bauleitplanung – Skizzen zur rechtlichen Problembehandlung nach Maßgabe der RL 96/82/EG (Seveso II), ZfBR 2010, 18, 27.

*Gefahren schwerer Unfälle geschützt werden können, müssen die Mitgliedstaaten in ihren Politiken zur Flächennutzungsplanung oder anderen einschlägigen Politiken dafür sorgen, dass zwischen diesen Gebieten und Betrieben, die solche Gefahren bergen, angemessene Abstände eingehalten werden. ...“*

Art. 13 Abs. 1 der Seveso-III-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Überwachung der Ansiedlung neuer Betriebe. Sie müssen nach Art. 13 Abs. 2 Seveso-III-Richtlinie konkret dafür sorgen, dass „in ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung oder anderen einschlägigen Politiken sowie den Verfahren für die Durchführung dieser Politiken langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird,

- dass zwischen den unter die Seveso-III-Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, Erholungsgebieten und - soweit möglich - Hauptverkehrswegen andererseits ein angemessener Sicherheitsabstand gewahrt bleibt;

- dass unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle bzw. besonders empfindliche Gebiete in der Nachbarschaft von Betrieben erforderlichenfalls durch angemessene Sicherheitsabstände oder durch andere relevante Maßnahmen geschützt werden.“

Das nationale Recht definiert benachbarte Schutzobjekte dementsprechend als „ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete, öffentlich genutzte Gebäude und Gebiete, Freizeitgebiete, wichtige Verkehrswege und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete“ (vgl. § 3 Abs. 5d BImSchG).

In der unmittelbaren Umgebung des hier beabsichtigten Standortes befinden sich Gebiete mit naturschutzfachlich herausragender Bedeutung (siehe oben Ziffer II.), sie haben den Status als FFH- und Vogelschutzgebiete sowie als Nationalpark und als Naturschutzgebiete,

sie haben mithin den höchsten gesetzlich überhaupt vorgesehenen Schutzstatus. Auch der Standort selbst ist der naturräumlichen Region „Watten und Marschen“ als Teil der atlantischen biografischen Region zuzuordnen.

#### **aa) Bauplanungsrecht**

Lediglich für die landseitig für die Gasleitung vorgesehene Fläche weist der Flächennutzungsplan der Stadt Wilhelmshaven aus 1973, zuletzt geändert 2017, allgemein „industrielle Baufläche“ aus. Der Störfallbetrieb FSRU soll aber nicht auf dieser Fläche an Land, sondern seeseitig in etwa 1.500 m Entfernung vom Land errichtet und betrieben werden.

An dem seeseitig beabsichtigten Standort in der Jademündung ist planerisch kein Störfallbetrieb zugelassen. Es ist dort überhaupt keine Nutzung zugelassen.

Tatsächlich schließen die dem beabsichtigen Standort in der Jade benachbarten Naturschutzobjekte die Realisierung des Störfallbetriebs aus. Andernfalls würden die hier fraglichen Flächen nämlich einander so zugeordnet, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne des Störfallrechts hervorgerufene Auswirkungen auf unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle und besonders empfindliche Gebiete gerade nicht vermieden, sondern – umgekehrt - ermöglicht würden. Das widerspräche Art. 13 Abs. 2 Seveso-III-Richtlinie und dem Trennungsgrundsatz des § 50 S. 1 BImSchG.

Die aktuellen landesplanerischen Vorgaben in Niedersachsen bestätigen das:

#### **bb) Landesplanerische Vorgaben**

Das Landesraumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen legt Ziele und Grundsätze der Raumordnung in Niedersachsen fest. Es ist 2017

aktualisiert worden, auch im Hinblick auf die Erkenntnisse über die Auswirkungen des Klimawandels.<sup>30</sup>

Uniper legt erstaunlicherweise gleichwohl nicht diese aktuelle Fassung, sondern das „alte“ Landesraumordnungsprogramm aus 2008 zugrunde.<sup>31</sup>

Das LROP 2017 stellt in seiner textlichen Begründung zunächst die Notwendigkeit der Freihaltung von Flächen mit Blick insbesondere auch auf die Schutzgebiete dar. In Ziffer 1.3 des aktuellen LROP heißt es:

*„02 In der niedersächsischen Küstenzone sind durch eine ganzheitliche abwägende räumliche Steuerung frühzeitig Nutzungskonflikte zu vermeiden und bestehende Nutzungskonflikte zu minimieren. ...*

*03 Die niedersächsische Küste und die vorgelagerten Ostfriesischen Inseln sind vor Schäden durch Sturmfluten und Landverlust zu schützen. ...*

*04 Schutzwürdige marine Lebensräume sind zu erhalten und zu entwickeln. Nutzungen, die schädliche Auswirkungen haben könnten, sollen diese Bereiche nicht berühren. ...*

*Der Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ ist in seiner Einzigartigkeit und naturräumlichen Funktionsvielfalt auch durch angepasste Entwicklung in der Umgebung zu erhalten, zu unterstützen und zu entwickeln.“*

In der zeichnerischen Darstellung des LROP ist sodann lediglich landseitig „Vorranggebiet für hafenorientierte Anlagen“ ausgewiesen. Landseitig soll die FSRU nicht realisiert werden.

Der seeseitige Standort in der Jade soll demgegenüber ausweislich der zeichnerischen Darstellung des LROP nutzungsfrei bleiben. Damit wird die eben zitierte textliche Begründung umgesetzt.

---

<sup>30</sup> Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP-VO) in der Fassung vom 26. September 2017, Nds. GVBl. 2017, 378.

<sup>31</sup> Vgl. die im Auftrag von Uniper erstellte Scoping-Unterlage (Fn. 1), S. 13.

Eindrücklich ist insoweit auch der Vergleich mit weiter südöstlich *in* der Jade gelegenen Flächen, für die das LROP ausdrücklich „Vorranggebiet für hafenorientierte Anlagen“ vorsieht. Für den geplanten FSRU-Standort tut es das hingegen nicht. Dort ist keine Nutzung vorgesehen, erst recht keine störende oder störfallrelevante.

Ein LNG-Terminal an dem beabsichtigten Standort scheidet nach alledem bereits wegen des notwendigen Abstandes zum FFH-Gebiet „Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer“, dem EU-Vogelschutzgebiet „Vogelschutzgebiete Niedersächsisches Wattenmeer und angrenzendes Küstenmeer“ und den Natur- und EU-Vogelschutzgebieten „Voslapper Groden Nord“ und „Voslapper Groden Süd“ sowie auf Grund konkret entgegenstehender landesplanerischer Vorgaben aus.

#### **d) „Störfallverhinderungspflicht“**

Der Vollständigkeit halber sei schließlich darauf hingewiesen, dass die LNG Terminal Wilhelmshaven GmbH auch die ihr nach dem Störfallrecht als Betreiberin des Störfallbetriebs FSRU obliegende Störfallverhinderungspflicht schwerlich würde erfüllen können.

Der Betreiber eines Störfallbetriebs hat die nach Art und Ausmaß der möglichen Gefahren erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um Störfälle zu verhindern (vgl. 3 Abs. 1 Störfallverordnung). Dabei hat er nach § 3 Abs. 2 Störfallverordnung unter anderem

*umgebungsbedingte Gefahrenquellen, wie Erdbeben oder Hochwasser*

zu berücksichtigen, es sei denn, dass diese Gefahrenquellen oder Eingriffe als Störfallursachen vernünftigerweise ausgeschlossen werden können.

Das Gegenteil ist hier in Anbetracht der prognostizierten Auswirkungen des Klimawandels an dem beabsichtigten Standort der Fall (siehe oben Ziffer III. 1. b)).

Die häufigeren und extremeren klimawandelbedingten Sturmfluten, der Meeresspiegelanstieg samt Sedimentbewegungen und veränderten Tidedynamiken könnten Störungen eines Anlagenbetriebs verursachen und in der Folge zu unbeabsichtigten Freisetzungen von gefährlichen Stoffen und zur Kontamination von Mensch und Umwelt führen.<sup>32</sup>

Nach dem Maßstab der „praktischen Vernunft“, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Kalkar-Beschluss von 1978 zum damals geplanten Atomkraftwerk Kalkar entwickelt hat,<sup>33</sup> ist das erforderliche Schutzmaß konservativ zu bestimmen. Denn „vernünftigerweise ist ein Ereignis nicht schon dann ausgeschlossen, wenn es nur selten eintritt.“<sup>34</sup> Vielmehr macht schon die erhöhte Möglichkeit einer externen Gefahrenursache diese zu einer umgebungsbedingten Gefahrenquelle.<sup>35</sup>

#### IV. Fazit

Die rechtlichen Voraussetzungen zur Genehmigung einer FSRU in der Jademündung und zur Privatisierung der Küstengewässerzone zugunsten von Uniper liegen nicht vor.

Der privatnützigen wasserrechtlichen Planfeststellung stehen von vornherein Versagungsgründe aus dem öffentlichen Wohl entgegen. Für den von Uniper beabsichtigten seeseitigen Standort in der Jade ist in Verwirklichung der angemessenen störfallrechtlichen Abstandwahrung (landes)planerisch Nutzungsfreiheit vorgesehen.

Die Realisierung des beabsichtigten Vorhabens ignorierte sowohl die aktuellen Erkenntnisse über die drastischen Auswirkungen des

---

<sup>32</sup> Siehe auch *Köck*, Immissionsschutzrechtliche Störfallvorsorge vor den Herausforderungen der Anpassung an den Klimawandel, ZUR 2011, 15, 18.

<sup>33</sup> BVerfG, Beschluss vom 8.8.1978, 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89, 143 (Kalkar).

<sup>34</sup> Siehe auch bereits *BMU*, (Hrsg.), Vollzugshilfe zur Störfallverordnung vom März 2004, S. 17.

<sup>35</sup> *Hansmann/König*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 89. EL Februar 2019, § 3 12. BImSchV Rn. 17.

Klimawandels in dem fraglichen Bereich als auch die Notwendigkeit des störfallrechtlichen Schutzes der umgebenden naturschutzfachlich herausragenden Gebiete, unter anderem des Nationalsparks Niedersächsisches Wattenmeer.

Es erstaunt, dass der Meeresspiegelanstieg, häufigere und extremere Sturmfluten, Sedimenttransporte und veränderte Tidedynamiken als Folgen des Klimawandels an dem geplanten Standort weder in der im Auftrag von Uniper erstellten Scoping-Unterlage<sup>36</sup> noch in einer Potenzialanalyse „LNG-Infrastruktur an der deutschen Nordseeküste unter Betrachtung besonders geeigneter Standorte“<sup>37</sup> auch nur erwähnt werden. Diese Auswirkungen sind lange bekannt, „lediglich“ ihre Intensität ist im aktuellen Report des IPCC noch einmal nach oben korrigiert worden. In der genannten Potenzialanalyse werden darüber hinaus die dem beabsichtigten seeseitigen Standort in der Jade benachbarten herausragenden Schutzgebiete vollständig ausgeblendet.

Berlin, 30. September 2019



Dr. Cornelia Ziehm  
Rechtsanwältin

---

<sup>36</sup> Vgl. oben Fn. 1.

<sup>37</sup> Erstellt von Merkel Energy GmbH, herausgegeben vom Kompetenzzentrum GreenShipping Niedersachsen, LNG Initiative Nordwest c/o MARIKO GmbH, der Oldenburgischen Industrie- und Handelskammer, dem Maritimen Strategierat Weser-Ems und der Wilhelmshavener Hafenwirtschafts-Vereinigung e. V., Oktober 2017.