

Umfang der richterlichen Befugnisse zum Schutz der durch die Gesetzgebung für ICPE abgedeckten Interessen

Übersetzung eines Artikels von Benoît Williot und Olivier Fazio, Avocats
Mai 2018 - Veröffentlicht auf *Village De La Justice*

Ein Biogas-Projektentwickler scheiterte mit einem Genehmigungsantrag zum Betrieb einer Methanisierungsanlage und zur Ausbringung nicht recycelten Gärguts aus dieser Anlage. Die Gründe der Antragsablehnung hatten nichts mit der Gesetzgebung über klassifizierte Anlagen (ICPE) zu tun. Ein Gericht erklärt nun die Verweigerung der Betriebserlaubnis für nichtig und fordert den Präfekten nach eingehender Prüfung (in concreto) der Ablehnungsgründe auf, die Genehmigung innerhalb eines Monats zu erteilen [1].

Dieser Fall verdeutlicht den Umfang der richterlichen Befugnisse über den Schutz der durch die Gesetzgebung für ICPE (für den Umweltschutz anmeldungs- bzw. genehmigungsbedürftige Anlagen) abgedeckten Interessen, die Betriebserlaubnis einer Biogas- und Methanisierungsanlage zu erteilen oder zu verweigern. Dieses Urteil bestätigt, dass nur Interessen, die durch den Rechtsrahmen für klassifizierte Anlagen geschützt sind (Gesundheit, Sicherheit, öffentliche Gesundheit, Natur-, Umwelt- und Landschaftsschutz usw.), als Rechtsgrundlage für die Begründung der Ablehnung einer Betriebserlaubnis dienen können. In diesem Zusammenhang kontrolliert das Gericht, ob die Elemente aus denen sich der Antrag auf eine Betriebserlaubnis zusammensetzt ausreichend und angemessen sind.

Dieser Artikel bietet die Darstellung und Analyse von zwei grundlegenden Bestandteilen der Gesetzgebung für klassifizierte Anlagen: die geschützten Interessen und der Umfang der richterlichen Kontrolle.

1) Die durch Artikel L 511-1 des Umweltgesetzbuches geschützten – und die von ihm nicht geschützten Interessen

A. Grundsätzliches

Zweck der Regelung für klassifizierte Anlagen ist es, mit Hilfe einer eigenen verwaltungsrechtlichen Vorschrift bestimmte Industrie- und Landwirtschaftsbetriebe zu regulieren, die ein Umweltrisiko darstellen.

Ursprung der Regelung ist das kaiserliche Dekret vom 15. Oktober 1810 über gefährliche, ungesunde und unbequeme Einrichtungen, sowie das Gesetz vom 19. Juli 1976 über zum Schutz der Umwelt eingestufte Anlagen und das entsprechende Dekret Nr. 77-1133 vom 21. September 1977 zur Durchführung des Gesetzes, bevor diese Vorschriften in das Umweltgesetzbuch aufgenommen wurden.



Olivier Fazio
Avocat au Barreau
de Paris



Benoît Williot
Avocat au Barreau
de Paris

Die zahlreichen darauffolgenden Reformen beruhen alle auf diesem Grundprinzip: den Betrieb einer Anlage zu regeln, die Risiken birgt oder Verschmutzungen oder Belästigungen verursacht, unter Wahrung der durch diese Regelung geschützten Interessen.

Die Bestimmungen des Umweltgesetzbuches über die ICPE sehen vor, dass industrielle und landwirtschaftliche Anlagen mit einer bestimmten Größe „zum Schutz der Umwelt vor ihrer Inbetriebnahme Gegenstand einer Genehmigung in Form einer Verordnung des Präfekten sein müssen, die die Auflagen festlegt, die der Betreiber einzuhalten hat, um diesen Schutz zu gewährleisten“ [2].

Dazu muss der Antragsteller „die Vereinbarkeit seines Projekts mit den geltenden Vorschriften, bezüglich Umweltverträglichkeit und Schutz der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit“ nachweisen [3].

Der Präfekt orientiert sich bei der Erteilung (oder Nichterteilung) der beantragten Genehmigung daran, ob der Antragsteller die in Artikel L 511-1 des Umweltgesetzbuches [4] genannten, durch die ICPE-Vorschriften geschützten Interessen berücksichtigt.

B. Anwendung

Gemäß ständiger Rechtsprechung ist der Präfekt, bei dem ein Antrag auf Betriebs-erlaubnis für ein ICPE anhängig ist verpflichtet, unter richterlicher Kontrolle die beantragte Betriebserlaubnis zu erteilen, wenn die Gefährdungen oder Nachteile dieser Anlage durch spezielle Auflagen, die in einem Erlass über die Erteilung oder Nichterteilung der Genehmigung verankert sind, verhindert werden können [5].

Der Präfekt darf sich daher nicht auf Erwägungen oder Interessen stützen, die nicht in Artikel L 511-1 des Umweltgesetzbuches aufgelistet sind.

Entsprechend wurde die Entscheidung des Präfekten, eine Erlaubnis für den Betrieb einer Anlage für die Verwertung und Lagerung ungefährlicher Abfälle nicht zu erteilen, für nichtig erklärt. Der Präfekt hatte seine Entscheidung damit begründet, dass „die Erteilung einer Betriebserlaubnis die Bemühungen zur Förderung des Tourismus und der Aktivitäten im Zusammenhang mit Wasser und Holz untergraben würden“ [6].

Ebenso hatte das Gericht die Entscheidung des Präfekten über die Nichterteilung einer Betriebserlaubnis, für nichtig erklärt, weil das Bestehen einer Gefahr oder Unannehmlichkeit für die im Sinne von Artikel L 511-1 des Umweltgesetzbuches geschützten Interessen nicht festgestellt worden war. Das Gericht hatte den Präfekten daraufhin aufgefordert, die beantragte Genehmigung innerhalb eines Monats zu erteilen.

Dieses Prinzip gilt ferner für andere erneuerbare Energien, die von der Gesetzgebung für ICPE-Regelung betroffen sind:

Erst kürzlich hat das Gericht im Bereich der Windkraft daran erinnert, dass „die Auswirkungen des strittigen Projekts auf die Interessen im Sinne des Artikels L. 511-1 des Umweltgesetzbuches“ von der zuständigen Behörde zu erörtern sind, um eine beantragte Betriebserlaubnis erteilen oder nicht erteilen zu können. Entsprechend

hatte das Gericht den Präfekten dazu aufgefordert, den Antrag für die Betriebs-
erlaubnis erneut zu prüfen [7]
In gleicher Sache prüft das Gericht die Nichterteilung der beantragten Betriebs-
erlaubnis, welche allein auf Grundlage der Interessen im Sinne des Artikels L. 511-1
erfolgen kann.

Das kürzlich eingeführte Umweltgenehmigungsverfahren [8] basiert auf dem
Rechtsprinzip für klassifizierte Anlagen [9].

Um die Einhaltung dieser wesentlichen Rechtsgrundsätze für klassifizierte Anlagen
durch den Präfekten zu prüfen, übt das Gericht seine erweiterten Befugnisse auf
Grundlage einer sehr praktischen Beurteilung der anwendbaren rechtlichen und
tatsächlichen Umstände aus.

2) Die richterliche Kontrolle zur unbeschränkten Nachprüfung in concreto und Anwendungsbestimmungen

A. Die richterliche Kontrolle

Grundsätzlich gilt, dass das Gericht für klassifizierte Anlagen die Ablehnung von
ICPE-Betriebserlaubnissen, die nicht unter den in Artikel L511-1 des Umweltgesetz-
buches geschützten Interessen fallen, mit Sanktionen belegt.

Das Gericht hat jedoch eine extensive Auslegung dieser geschützten Interessen
und hat neue, präzisere „Interessen“ auf der Grundlage der im vorstehenden
Artikel L511-1 genannten allgemeinen Interessen ermittelt.

Es hat insbesondere die sichtbaren Auswirkungen einer Anlage auf eine Touristen-
stätte berücksichtigt, indem sie diese mit den Interessen im Zusammenhang mit
der „Erhaltung von Stätten und Denkmälern“ verknüpft hat, die speziell auf diese
geschützten Interessen ausgerichtet sind. Eine Ablehnung ist jedoch begründet,
sofern entsprechende Auflagen diese Unannehmlichkeiten nicht verhindern
konnten [10].

In ähnlicher Weise hat das Gericht in seinem, sich auf die geschützten Interessen
beschränkenden Urteil entschieden, dass „die Auswirkungen auf die Natur und die
Umwelt“ der betreffenden Anlage nicht bewiesen worden seien und die erlangte
Betriebserlaubnis nur aufgrund der in Artikel L. 511-1 aufgeführten Interessen für
nichtig erklärt werden könne [11].

In vorliegender Rechtssache beläuft sich die richterliche Kontrolle insbesondere auf
die Ermessensentscheidung des Präfekten über die beantragte Betriebserlaubnis. Das
Gericht entschied, dass „der hervorgehobene Grund für die mangelnde Gewissheit
über die Qualität und Sicherstellung der Substratbeschaffung für die Biogasanlage
[...] als solcher an sich nicht zu den Gründen gehört, die es der Verwaltung erlauben,
die Erteilung einer Genehmigung für den Betrieb einer klassifizierten Anlage recht-
lich zu verweigern“.

Darüber hinaus kontrolliert das Gericht, das über weitreichende Befugnisse in ICPE-
relevanten Angelegenheiten verfügt, die Ablehnung des Präfekten unter Beleuchtung



dieser Interessen und weist darauf hin, dass sie „davon ausgeht, dass hätte der Präfekt die Intention sich auf mangelnde finanziellen Leistungsfähigkeit des Unternehmens zu stützen [...], um die Ablehnung des Antrags auf Grund des Risikos der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit des Unternehmens zu begründen, der Antragsteller den Nachweis zu bringen hat, dass er über ausreichende finanzielle Kapazitäten verfügt, um sein Projekt durchzuführen und alle Anforderungen zu erfüllen, die sich aus dem Betrieb, der möglichen Einstellung des Betriebs und der Sanierung des Standortes ergeben können“.

Das Gericht vertritt die Ansicht, dass « der Präfekt [...] sich nicht auf diese Begründung stützen kann, um die beantragte Betriebserlaubnis abzulehnen ».

Das Gericht prüft daher, ob die Ablehnungsgründe auf den in Artikel L. 511-1 aufgeführten geschützten Interessen beruhen. Andernfalls wird die Ablehnung für nichtig erklärt.

Die Frage nach dem Standort der Anlage, die für die Methanisierung und Biogasproduktion von zentraler Bedeutung ist, ist ein gutes Beispiel für eine gründliche Kontrolle durch den Verwaltungsrichter.

So beurteilte das Gericht insbesondere, ob der Antragsteller bei der Wahl des Standortes die menschliche Umwelt angemessen berücksichtigt hat, indem es insbesondere feststellte, dass der Standort „in einem Industrie-, Handwerks- oder Gewerbegebiet liegt, wo die in der Nähe gelegenen Grundstücke seit mehr als zehn Jahren nicht mehr landwirtschaftlich erschlossen sind und wo die Lärmempfindlichkeit angesichts der großen Straßen und einer bereits vorhandenen Eisenbahn in der Nähe gering ist“. So entschied das Gericht, dass die Anlage, die sich „in einem stark anthropogenen Gebiet ohne besondere Fauna und Flora, außerhalb potentieller Überschwemmungsgebiete und außerhalb eines Wassereinzugsgebietes befindet“ [12] regulär betrieben werden kann.

Im vorliegenden Fall trifft dies ebenfalls zu, da sich die Anlage in der „UE“-Zone eines lokalen Stadtplanes befindet, welche „für den Bau von Gewerbe- und Industriegebäuden bestimmt ist“, die nicht zu einem „dicht besiedelten Gebiet“ gehört [13].

Im weiteren Sinne prüft das Gericht die Unterlagen, aus denen sich der Antrag auf eine Betriebserlaubnis zusammensetzt, und konzentriert sich beispielsweise darauf, ob die „Analyse des Ausgangszustands des Projektstandorts“, die „Analyse der Einflüsse des Projekts auf die Umwelt“, die „Begründungen für die Wahl des Projekts“ oder der „Maßstab des Plans, der dem Antrag beigefügt wird“ [14] angemessen dargestellt wurden.

Das Gericht prüft die Verhältnismäßigkeit der anderen durch die Gesetzgebung des ICPE geschützten Interessen, z.B. „geringe Zunahme des durch das Projekt verursachten Verkehrs“ [15] Fehlen von „negativen Auswirkungen des Projekts auf die Qualität der Umgebungsluft [unter Berücksichtigung der] vorbeugenden Maßnahmen zur Begrenzung der Belästigungen, wie optimierte Belüftung und die Sammlung von Gülle im geschlossenen Kreislauf“. Auf Grundlage des Sachverhalts kommt das Gericht zum Schluss, dass ein autorisierter Betrieb der Methanisierungsanlage im Rahmen der durch diese Gesetzgebung geschützten Interessen erfolgen kann [16].

Diese sehr umfassende richterliche Kontrolle ist mit weitreichenden Befugnissen hinsichtlich der ihm übertragenen Genehmigung oder Ablehnung verbunden.

B. Richterliche Befugnisse

Das Gericht hat weitreichende Befugnisse und kann insbesondere die Ablehnung ganz oder teilweise für nichtig erklären, den Präfekten auffordern, die Betriebs-erlaubnis zu erteilen und sogar eine vormalig abgelehnte Betriebserlaubnis direkt erteilen [17].

In unserem Fall ist das Gericht der Auffassung, dass die Tatsache, dass eine von zukünftigen Anrainern, beim Besuch einer anderen Anlage (in der Bretagne) ausgemachte Geruchsbelästigung, keinen Vergleich mit der geplanten Anlage zulässt und noch weniger einen Grund für die Verweigerung der Genehmigung darstellt.

Aufgrund der technischen Analyse der Winddaten und der anlagenspezifischen Eigenschaften kam das Gericht zu dem Schluss, dass der Vergleich zwischen diesen beiden Anlagen nicht relevant war.

Auch nach eingehender Prüfung der Wasserressourcenerhaltung im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung des Projekts ist das Gericht der Ansicht, dass das Projekt keinerlei Auswirkung auf „eine Feuchtzone von besonderer Bedeutung“ hat. Das Gericht befand, dass die beantragte Betriebserlaubnis auch aus diesen Gründen nicht verweigert werden könne.

Die sehr praktisch orientierte richterliche Kontrolle ist notwendig, um die technischen Aspekte der Anlage und des geplanten Betriebs zu verstehen, die spezifisch für die Bereiche Methanisierung und Biogas sind.

In diesem Fall war das Gericht daher der Ansicht, dass die Ablehnung der Genehmigung des Bauträgers nicht gerechtfertigt war und dass der Präfekt zur Erteilung der beantragten Genehmigung innerhalb eines Monats aufgefordert werden sollte, sofern sich die rechtlichen und tatsächlichen Umstände in Bezug auf die Situation des Antragstellers und die Betriebsbedingungen der Anlage nicht geändert haben.

Die Interessen, die durch die Regelung der klassifizierten Anlagen geschützt werden, und nur solche, bestimmen den Betrieb der Anlage, da sie sich direkt auf die im Genehmigungserlass für den Betrieb enthaltenen Auflagen auswirken.

In diesem Zusammenhang hat der Conseil d'État festgelegt, dass dem Betreiber einer klassifizierten Anlage nur Auflagen in Bezug auf seine Tätigkeit als Betreiber und den Schaden, den sie den Interessen des Artikels L 511-1 des Umweltgesetzbuches verursachen können, auferlegt werden dürfen. In diesem Fall hob das Gericht auch hervor, dass der Präfekt „vom Betreiber nicht verlangen dürfe, die Präsenz von Inhaltsstoffen im Abwasser zu kontrollieren, welche weder direkt noch indirekt durch eine chemische Reaktion aus dieser Anlage stammen können“ [18].

Diese weitreichenden richterlichen Befugnisse zur unbeschränkten Nachprüfung werden im Zuge der Reform der Umweltgenehmigung erneut aufgegriffen und erläutert. Hervorzuheben ist Artikel L. 181-18 des Umweltgesetzbuches [19], wonach ein Gericht, bei welchem eine Klage gegen eine Genehmigung anhängig war (nachdem es festgestellt hat, dass die anderen Klagegründe unbegründet waren), den Umfang der Aufhebung auf einen einzigen Teil der Genehmigung beschränken kann, wenn ein Mangel nur einen Teil der Genehmigung betrifft, und den Präfekten



auffordern kann, die Untersuchung des Teils, der mit Unregelmäßigkeiten behaftet war, wieder aufzunehmen [20].

3) Fazit

Wir empfehlen aus praktischer Sicht jedem Projektleiter sicherstellen, dass der Genehmigungsantrag rechtssicher ist. Im Streitfall können nur präzise und technische Argumente vorgebracht werden, um das Gericht von der Rechtmäßigkeit der erteilten Genehmigung oder der Rechtswidrigkeit der Ablehnung zu überzeugen.

Dieser dem Recht der klassifizierten Anlagen zugrundeliegende Ansatz ist besonders für den Methanisierungs- und Biogassektor geeignet, der sich durch eine hohe Technizität auszeichnet (Lieferung von Substraten, Wärmemanagement, dazugehöriger Ausbringungsplan usw.). Er soll zur Entwicklung dieser erneuerbaren Energie beitragen, damit das Ziel von 137 MW installierter Leistung im Jahr 2018 erreicht werden kann [21].



Anmerkungen:

- [1] Verwaltungsgericht Nantes, 8. Juni 2017, Nr. 1506902.
[2] Internetseite der Aufsichtsbehörde für klassifizierte Anlagen, Rubrik „Genehmigungsverfahren - Warum sollte eine Genehmigungsakte zusammengestellt werden?“
[3] Internetseite der Aufsichtsbehörde für klassifizierte Anlagen, Rubrik „Genehmigungsverfahren - Warum sollte eine Genehmigungsakte zusammengestellt werden?“
[4] Können für eines der folgenden Güter eine Gefahr oder eine Beeinträchtigung darstellen: das Wohl der Anwohner, das öffentliche Gesundheitswesen, die öffentliche Sicherheit, den Gesundheitsschutz, die Landwirtschaft, den Schutz der Natur, der Umwelt oder der Landschaft, den Erhalt von Sehenswürdigkeiten, rationellere Energieverwendung, Denkmälern und archäologischen Stätten“.
[5] In diesem Sinne, insbesondere für den Betrieb einer Deponie, siehe die Entscheidung des Conseil d'État vom 10. Mai 1989, Nr. 70601 und für ein jüngeres Beispiel, Berufungsgerichts in Verwaltungssachen von Douai, 7. April 2016, Nr. 14DA00173 über einen Antrag auf Genehmigung zum Betrieb einer Auffang- und Aufbereitungsanlage für auf Binnenschiffen beförderten Kies.).
[6] Berufungsgericht in Verwaltungssachen von Nancy, 23. April 2012, Nr. 10NC01450.
[7] Berufungsgericht in Verwaltungssachen von Bordeaux, 13. Juli 2017, Nr. 15BX03754.
[8] Verordnung Nr. 2017-80 und Durchführungsverordnung Nr. 2017-81 und 2017-82 vom 26. Januar 2017.
[9] Artikel L. 181-3 des Umweltgesetzbuches: „Die Umweltgenehmigung darf nur erteilt werden, wenn die damit verbundenen Maßnahmen die Vermeidung von Gefahren oder Beeinträchtigungen der in den Artikeln L 211-1 und L 511-1 genannten Interessen – je nach Sachlage gewährleisten“
[10] Berufungsgericht in Verwaltungssachen von Lyon, 14. Mai 1996, Nr. 93LY01003.
[11] Berufungsgericht in Verwaltungssachen von Paris, 19. Mai 1994, Nr. 93PA00298.
[12] Berufungsgericht in Verwaltungssachen von Marseille, 10. Juni 2011, Nr. 09MA01837.
[13] Verwaltungsgericht de Nantes, 8. Juni 2017, Nr. 1506902.
[14] Berufungsgericht in Verwaltungssachen von Douai, 16. November 2017, Nr. 15DA01535.
[15] In Bezug auf den Straßenverkehr heißt es in dem Urteil, dass er „nur einen Anstieg des Straßenverkehrs auf der Landstraße um 0,15 bis 0,3 % [...] (7.293 Fahrzeuge/Tag) oder weniger als 5 % in Spitzenzeiten darstellen wird“.
[16] Gleiches Urteil, Berufungsgerichts in Verwaltungssachen von Douai, 16. November 2017, Nr. 15DA01535.
[17] Im Falle einer einstweiligen Verfügung seitens des Gerichts an den Präfekten, erneut über den Antrag auf Genehmigung zur Bewirtschaftung eines Steinbruchs zu entscheiden, nachdem die ursprüngliche Ablehnung des Präfekten für nichtig erklärt wurde: Conseil d'Etat, 20. April 2005, Société des sablières et entreprises Morillon-Corvol, Nr. 246690.
[18] Conseil d'Etat, 1. April 2015, Nr. 368397.
[19] „I.- Das Verwaltungsgericht, beim welchen eine Klage gegen eine Umweltgenehmigung anhängig ist, nachdem es festgestellt hat, dass die anderen Klagegründe unbegründet sind, hat entschieden:
1° dass ein Mangel nur eine Phase der Prüfung des Antrags auf eine Umweltgenehmigung oder einen Teil dieser Genehmigung betrifft, kann die Wirkung der von Gericht ausgesprochenen Nichtigkeitserklärung auf diese Phase oder einen Teil davon beschränken und die zuständige Verwaltungsbehörde auffordern, die Untersuchung in der Phase oder dem Teil, der von Unregelmäßigkeiten betroffen ist, wieder aufzunehmen;
2° dass ein Mangel, der zur Rechtswidrigkeit dieser Handlung führt, durch eine abgeänderte Genehmigung behoben werden kann, nachdem das Gericht die Parteien zur Stellungnahme aufgefordert hat, das Verfahren bis zum Ablauf der Frist, die es für diese Abhilfe festsetzt, aussetzen kann. Erhält das Gericht innerhalb dieser Frist eine solche abgeänderte Genehmigung, so erfolgt die Entscheidung, nachdem das Gericht die Parteien zur Stellungnahme aufgefordert hat.
II.- Bei Nichtigerklärung oder Aussetzung eines Verfahrens, das nur einen Teil der Umweltgenehmigung betrifft, entscheidet das Gericht, ob die Ausführung der nicht beeinträchtigten Teile der Genehmigung ausgesetzt wird.“
[20] Der Rahmen wurde kürzlich vom Staatsrat in seiner Stellungnahme vom 22. März 2018, Nr. 415852 festgelegt.
[21] Dekret Nr. 2016-1442 vom 27. Oktober 2016 über die mehrjährige Energieplanung

| RECHTSANWÄLTE
| WIRTSCHAFTSPRÜFER
| STEUERBERATER
| UNTERNEHMENSBERATER

IN DEUTSCHLAND

FREIBURG
Emmy-Noether-Str. 2
79110 Freiburg
Tel. +49 761 490540

BERLIN
An der Kieler Brücke 25
10115 Berlin
Tel. +49 30 28876180

IN FRANKREICH

STRASBOURG
12 Rue Finkmatt
67000 Strasbourg
Tel. +33 1 53534670

PARIS
8 Rue de Hanovre
75002 Paris
Tél. +33 1 53534670