

BMH AVOCATS

Entwicklung von PV-Projekten in Frankreich: Achtung vor dem Artenschutz!



Anouk DARCET-FELGEN, Avocat au Barreau de Paris et Luxembourg, Partner

Laurence Duriez, Avocat au Barreau de Paris

Die französische Regelung hat auf der Grundlage europäischer Richtlinien¹ einen Grundsatz zum strengen Artenschutz festgelegt.

Seit langer Zeit und oft aufgrund mangelnder Informationen haben es die PV-Projektentwickler in Frankreich versäumt, sich mit diesem Thema zu befassen. Einige lokale Umweltbehörden haben sie jedoch kürzlich und manchmal sogar brutal mit der harten Realität konfrontiert.

Eine genaue Kenntnis der auf dem Projektgelände vorhandenen Arten ermöglicht es den Projektentwicklern, Maßnahmen zur Verhinderung und Verringerung der Auswirkungen ihres Projekts auf geschützte Arten in die Wege zu leiten. Wenn diese Maßnahmen ausreichend sind, sind keine Verwaltungsformalitäten für die Einhaltung der Regelung zum Artenschutz erforderlich. Andernfalls muss bei der zuständigen Behörde

die Gewährung einer Ausnahme beantragt werden.

Um diese Ausnahmeregelung zu erwirken, muss der Antrag sorgfältig vorbereitet werden, weshalb die Unterstützung durch Fachanwälte dringend empfohlen wird.

Welche Regelung ist für den Artenschutz anzuwenden?

Nach mehrfacher Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof hat Frankreich die für geschützte Arten geltenden europäischen Richtlinien zur Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, und der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen in sein Umweltgesetzbuch durch das Landwirtschaftsrahmengesetz vom 5. Januar 2006² eingeführt.

Grundsätzlich gilt, dass, sobald ein besonderes wissenschaftliches Interesse oder die Bewahrung des Naturerbes es rechtfertigen, geschützte Tier- oder Pflanzenarten zu erhalten, die Zerstörung, Veränderung oder Beschädigung dieser Arten, die in

¹ Richtlinie 79/409/EWG vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, die durch die Richtlinie 2009/147/EG vom 30. November 2009 festgelegt wurde; Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen

² Gesetz Nr. 2006-11

BMH AVOCATS

AVOCATS RECHTSANWÄLTE LAWYERS
29, RUE DU FAUBOURG SAINT-HONORÉ, 75008 PARIS
EMAIL bmh@bmhavocats.com TÉL (33)(0)1 42 66 63 19

verschiedenen Ministerialverordnungen aufgelistet sind, sowie die Schädigung ihres natürlichen Lebensraums³ gesetzlich verboten sind.

Allerdings können Ausnahmeregelungen, je nach der betreffenden Art, vom Präfekten oder vom für den Naturschutz zuständigen Minister gewährt werden, aber die Bewilligung dieser Ausnahme stellt oft einen echten Hindernislauf dar, da sie drei strengen Voraussetzungen unterliegt, die nach Ansicht des französischen obersten Verwaltungsgerichts⁴ kumulativ sind :

- es darf keine andere zufriedenstellende Lösung geben;
- die Populationen der betroffenen Arten müssen in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen;
- die Ausnahmeregelung muss durch einen der fünf in Artikel L. 411-2, I, 4° des französischen Umweltgesetzbuches genannten Gründe gerechtfertigt sein, von denen bei PV-Projekten nur ein "*zwingender Grund des überwiegenden öffentlichen Interesses*"⁵ geltend gemacht werden kann.

Ist eine Ausnahmeregelung erforderlich, können die Bauarbeiten erst nach ihrer Erteilung beginnen. Andernfalls könnte die Verwaltung eine Unterbrechung der Arbeiten anordnen und den Entwickler auffordern, die Situation zu regeln. Die

³ Artikel L. 411-1 des französischen Umweltgesetzbuches

⁴ Conseil d'Etat, 9. Oktober 2013, Nr. 366803

⁵ Artikel L. 411-2, I, 4° des französischen Umweltgesetzbuches

Durchführung des Projekts ohne vorherige Erteilung der Ausnahmeregelung, wenn diese erforderlich ist, kann auch zur Verhängung von strafrechtlichen Sanktionen⁶ führen.

Welches sind die Herausforderungen?

Die Begeisterung für große Photovoltaikanlagen in Frankreich zeigt keine Anzeichen eines Rückgangs⁷. Diese Projekte unterliegen einer Baugenehmigung, sowie einer Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) und einem öffentlichen Beteiligungsverfahren⁸, sobald ihre Gesamtkapazität größer oder gleich 250 kWp ist.

Da die Regelung für die Baugenehmigung unabhängig von der für geschützte Arten ist, müssen die Entwickler sicherstellen, dass ihr Projekt mit dieser übereinstimmt.

In den letzten Jahren haben die Behörden, die für die Prüfung der Baugenehmigungsanträge zuständig sind, manchmal auf Hinweis von Verbänden, die sich gegen große Photovoltaikanlagenprojekte stellen, von den Entwicklern verlangt, nachzuweisen, dass sie das Problem der geschützten Arten einbezogen haben, indem sie sie

⁶ Artikel L. 415-3 des französischen Umweltgesetzbuches

⁷ Laut einer kürzlichen Ankündigung haben sechs der führenden PV-Projektentwickler die Absicht, die größte PV-Freiflächenanlage Europas mit einer Gesamtleistung von 930 MWp zu entwickeln und zu bauen.

⁸ Artikel R. 421-1 et R. 421-9 des französischen Stadtplanungsgesetzes, Artikel R. 122-8, II, 16° et R. 122-3 des französischen Umweltgesetzbuches.

systematisch "auffordern", eine Ausnahmeregelung zu beantragen.

Die Erfahrung zeigt, dass Anträge für Ausnahmeregelungen mit größter Sorgfalt erstellt werden müssen, zumal die Anforderungen der Präfekten und lokalen Umweltbehörden an den Inhalt der Anträge nicht eindeutig aus der Regelung hervorgehen.

Wie kann man vermeiden, dass Schwierigkeiten entstehen?

Um jeglichen Verstoß gegen die Regelung zum Artenschutz zu vermeiden, ist es unerlässlich, dass die Entwickler von Freiflächenanlagen sich zunächst in der mit ihrem Baugenehmigungsantrag verbundenen Umweltverträglichkeitsstudie vergewissern, welche Arten auf dem Projektstandort und in dessen unmittelbarer Nähe geschützt sind, sowie welche Auswirkungen ihr Projekt auf diese Arten haben könnte.

Nach der Durchführung der Abschätzung sollten die Entwickler in ihrer Umweltverträglichkeitsstudie die Maßnahmen beschreiben, die ergriffen wurden, um Auswirkungen auf geschützte Arten zu vermeiden. Wenn diese Maßnahmen nicht ausreichend sind, müssen Minderungsmaßnahmen in die Umweltverträglichkeitsstudie einbezogen werden.

Ergibt sich aus der Umweltverträglichkeitsstudie, dass trotz der vorgesehenen Maßnahmen zur Vermeidung und Verringerung der Auswirkungen des Projekts erhebliche Restwirkungen auftreten, so ist eine Ausnahmeregelung zu beantragen. Somit ist nicht der dritte Teil des auf die Umweltverträglichkeitsstudie

anwendbaren Grundsatzes "Vermeiden, Reduzieren, Kompensieren", der im Gemeinschaftsrecht und im nationalen Recht allgemein bekannt ist, bei der Beurteilung, ob eine Ausnahmeregelung beantragt werden muss, zu berücksichtigen, was den Entwicklern oft nicht bekannt ist.

Ergibt sich aus dieser Beurteilung, dass eine Ausnahmeregelung erforderlich ist, müssen die Antragsunterlagen eine Umweltverträglichkeitsstudie⁹ enthalten, aus der folgendes hervorgeht:

- a. die Arten, die auf dem Projektstandort und in unmittelbarer Nähe vorhanden sind, und die von den Schutzmaßnahmen profitieren
- b. die Populationsgrößen dieser Arten und
- c. die Auswirkungen des Projekts auf diese und die benachbarten Populationen¹⁰.

In der Umweltverträglichkeitsstudie sind auch die vorgesehenen Maßnahmen zu beschreiben, die dazu dienen, die negativen Auswirkungen des Projekts auf die Populationen der betroffenen geschützten Arten zu vermeiden und, wenn diese nicht genügen, zu verringern und letztlich auszugleichen. Gemäß dem Rundschreiben vom 21. Januar 2008 müssen Ausgleichsmaßnahmen eine tatsächliche Erfolgswahrscheinlichkeit haben, auf dem besten verfügbaren Wissen und der besten Erfahrung beruhen und vor Beginn der Bauarbeiten

⁹ Diese Umweltverträglichkeitsstudie unterscheidet sich von derjenigen, die dem Baugenehmigungsantrag gemäß Artikel R. 122-2 des französischen Stadtplanungsgesetzes beizufügen ist.

¹⁰ Rundschreiben DNP/CFF Nr. 2008-01 vom 21. Januar 2008

oder spätestens gleichzeitig durchgeführt werden, wenn dies mit ihrer Wirksamkeit vereinbar ist.

Ausnahmen können nur gewährt werden, wenn der Antragsteller nachweist, dass die oben genannten Bedingungen erfüllt sind¹¹.

Der Antrag auf Ausnahmeregelung muss folgendes berücksichtigen:

- Zum Fehlen einer anderen "zufriedenstellenden Lösung": Der Entwickler muss nachweisen, dass alle Lösungen gesucht wurden, um zu vermeiden, dass er eine Ausnahmeregelung beantragen muss. Die Beurteilung der Angemessenheit oder Nichtaugleichheit einer alternativen Lösung muss auf objektiv überprüfbar Faktoren beruhen, wie beispielsweise wissenschaftlichen und technischen Gegebenheiten. Die gewählte Lösung muss auf das unbedingt Notwendige beschränkt sein, um das jeweilige Problem oder die jeweilige Situation zu lösen.
- Bezüglich der Verpflichtung, "dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen": Der Projektentwickler muss in seinem Antrag auf Ausnahmeregelung den ursprünglichen Erhaltungszustand beschreiben und nachweisen, dass verschiedene Parameter (Populationsdynamik,

Verbreitungsgebiet, ausreichender Lebensraum, langfristige Erhaltungsaussichten)¹² beibehalten werden. Mit oder ohne Ausgleichsmaßnahmen müssen die Auswirkungen der gewährten Ausnahmeregelung auf den Erhaltungszustand der betreffenden Arten neutral oder positiv¹³ sein.

- Was die "zwingenden Gründe von überwiegendem öffentlichem Interesse" betrifft: die französischen Gerichte gleichen das vom Antragsteller geltend gemachte öffentliche Interesse und das Interesse an der Erhaltung der Arten¹⁴ aus. Das Verwaltungsgericht Montpellier¹⁵ war der Ansicht, dass die PV-Projekte vollkommen mit der nationalen Energiepolitik übereinstimmen und somit das Kriterium des "zwingenden Grundes von überwiegendem öffentlichem Interesse" erfüllen, das für die Gewährung einer Ausnahmeregelung nachzuweisen ist.

¹¹ Conseil d'État, 9. Oktober 2013, Nr. 366803

¹² Artikel 1 (i) der Richtlinie 92/43/EWG

¹³ Rundschreiben DNP/CFF Nr. 2008-01 vom 21. Januar 2008

¹⁴ Oberverwaltungsgericht Marseille, 14.

September 2018, Nr. 16MA02626;

Oberverwaltungsgericht Nantes, 13. Juli

2018, Nr. 15NT00013;

Oberverwaltungsgericht Marseille, 25. Juni

2018, Nr. 17MA02587

¹⁵ Verwaltungsgericht Montpellier, 28.

November 2017, Nr. 160167676

Zusammengefasst sind die Regelungen zum Artenschutz und das Verfahren zur Gewährung einer Ausnahmeregelung komplex und sollten von den PV-Projektentwicklern nicht unterschätzt werden. Um alle mit dieser Regelung verbundenen Risiken zu vermeiden, ist technische und rechtliche Expertise und Unterstützung von Anfang an bei der Projektentwicklung erforderlich.