

# ÖFFENTLICHKEITS- BETEILIGUNG IM UMBRUCH



14.01.2015, Bettina Bachl

# ÜBERBLICK

Öffentlichkeitsbeteiligung an UVP-Verfahren – Viele "Baustellen"

- EuGH 16.04.2015, C-570/13 "*Karoline Gruber*"
  - **Bindungswirkung** von UVP-Feststellungsbescheiden
  - Geklärte – offene Fragen?
  - Erste Judikate?
  
- EuGH 15.10.2015, C-137/14 "*Kommission/Deutschland*"
  - ua "**Präklusion**" in UVP-Verfahren (dritte Rüge der KOM)
  - Aussagen des EuGH?
  - Überraschendes Ergebnis?
  - Konsequenzen für nationale Rechtslage?

# EUGH 15.10.2015, C-137/14 „KOM/DEUTSCHLAND“

„EuGH beseitigt Präklusion in UVP- und IPPC-Verfahren“  
([www.oekobüro.at](http://www.oekobüro.at), 19.11.2015)

„Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs stellt das österreichische  
Verfahrensrecht auf den Kopf“ (Niederhuber, Der Standard 2015/46/01)

„Öffentlichkeit darf bei Großprojekten länger mitreden“  
(Sander/Reichel, Die Presse 2015/43/04)

„Knalleffekt: Behördliche Genehmigungsverfahren werden zum  
Spießbrutenlauf“ (Niederhuber/Schlatter/Suchanek, NHP – News Alert, November 2015)

■ **Konsequenz:** Umdenken notwendig!  
UVP-Verfahren völlig ohne Präklusion????

■ **Differenzierte Betrachtung notwendig!**

# AUSSAGEN DES EUGH

- **Dritte Rüge:** Beschränkung der **Klagebefugnis und des Umfangs** der gerichtlichen Kontrolle **auf Einwendungen**, die im **Verwaltungsverfahren** erhoben wurden, verstößt gegen Art. 11 der UVP-RL (und Art. 25 der IPPC-RL).
- Widerspruch zu 2 mit Art 11 UVP-RL verfolgten Zielsetzungen:
  - Weiter Zugang zu Gericht**
    - nicht mit Rechtssicherheit rechtfertigbar!
  - umfassende Überprüfung** der materiellen und formellen Rechtmäßigkeit von Genehmigungsentscheidungen
    - überwiegt Verfahrenseffizienz!



# AUSNAHME?

„81 **Allerdings** kann der nationale Gesetzgeber **spezifische Verfahrensvorschriften** vorsehen, nach denen z. B. ein missbräuchliches oder unredliches Vorbringen unzulässig ist, die geeignete Maßnahmen darstellen, um die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten.“

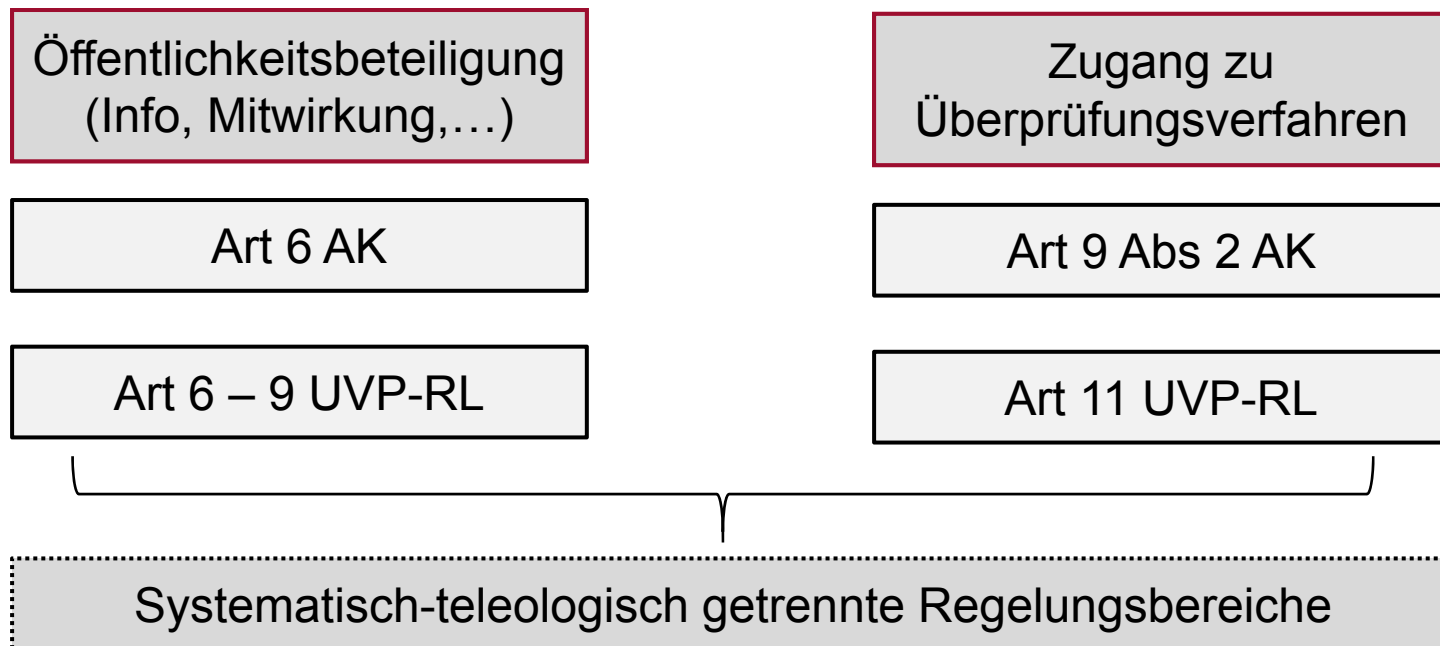
- Sehr **unbestimmt** – Wann ist erstmalige Geltendmachung von Einwendungen in Überprüfungsverfahren missbräuchlich?
- Strenge EuGH-Judikatur zum Rechtsmissbrauch
- „Bloßes Verschweigen“ reicht wohl nicht aus.

# ÜBERRASCHUNG!?!

- **Nein!** - Rs „*Djurgården*“ (EuGH 15.10.2009, C-263/0)
- EuGH erläuterte bereits, dass es...  
*„Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit [...] möglich sein muss, die [...] Entscheidungen über den Antrag auf Genehmigung eines Projektes anzufechten, **gleichviel, welche Rolle sie** in dem Verfahren über den Genehmigungsantrag vor dieser Stelle durch ihre Beteiligung an und ihre Äußerung in diesem Verfahren **spielen konnten**“* (Rz 39)
- Die UVP-RL würde es keineswegs zulassen,  
*„die Anfechtungsmöglichkeiten mit der Begründung zu beschränken, dass die Betroffenen sich bereits in der Phase der Beteiligung am Entscheidungsverfahren nach Art 6 Abs 4 [Stellungnahmerecht, Anm.] äußern konnten“* (Rz 48)

# VORGABEN AN NATIONALE ÜBERPRÜFUNGSVERFAHREN

- Ausübung der Verfahrensautonomie durch MGS unter Beachtung
  - Primärrecht (Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz)
  - Spezifischen Vorgaben der UVP-RL (insb. Art 11):



# AUSSAGEN - KONSEQUENZEN

- **Kernaussage:** Beteiligung am Verfahren darf keine Auswirkungen auf nachträgliches Überprüfungsrecht haben!

- So bereits EuGH in „*Djurgarden*“, Rz 38:

*„Zum anderen unterscheidet sich die Beteiligung am umweltbezogenen Entscheidungsverfahren [...] von einer gerichtlichen Anfechtung und hat auch **eine andere Zielsetzung** als diese, [...]. Diese Beteiligung hat daher keine Auswirkungen auf die Voraussetzungen für die Ausübung des Anfechtungsrechts“*

- **Derzeitige Folgen der Präklusion:** Einwendung(en) im  
Verwaltungsverfahren = Anfechtungsbefugnis im gerichtlichen  
Überprüfungsverfahren → unzulässige Verknüpfung!
- Präklusion ≠ Rechtsmittelfristen, Eingabegebühren,...



# RESÜMEE

- **Ergebnis:** Konflikt der nationalen Präklusionsvorschriften mit Unionsrecht „lediglich“ hinsichtlich der dadurch bewirkten Einschränkung der Beschwerdelegitimation von Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit. Dh:
  - Unzulässig:** Zurückweisung der Beschwerde wegen Präklusion
  - Zulässig:** Während Verwaltungsverfahren keine weitere Einwendungsmöglichkeit + Parteistellung bei Präklusion.
  
- **Offene Fragen – erste Reaktionen:**
  - Enorme Verzögerung des Verwaltungsverfahrens?
  - Beschwerde trotz Präklusion  $\triangleq$  § 3 Abs. 7a UVP-G?
  - Tätigwerden des Gesetzgeber?
  - Bei Aufrechterhaltung der Präklusion: Kenntnis der präkludierten betroffenen Öffentlichkeit von Entscheidung?
  - Einstweilen unmittelbare Anwendbarkeit von Art 11 UVP-RL?
  - BVwG 12.11.2015, W193 2013859-1; (Präklusion: ja; ordentl. Rev.)
  - Krtn LVwG 16.11.2015, KLVwG-1703-1704/16/2015 (Präkl.: eher nein)

# EUGH 16.04.2015, C-570/13 „KAROLINE GRUBER“

- Absage an Bindungswirkung von UVP-Feststellungsbescheiden
- VwGH 22.06.2015, 2015/04/002-18: UVP-Feststellungsbescheid entfaltet gegenüber Nachbarn gemäß § 75 Abs 2 GewO 1994 keine Bindungswirkung!
- Bestätigung der **Judikaturwende** in div. Folgeentscheidungen
- Nunmehr wohl unstrittig, dass qualifiziert betroffene Öffentlichkeit die Entscheidung über die UVP-Pflicht eines Vorhabens gerichtlich überprüfen lassen können muss.
- Jedoch nicht alle Fragestellungen unmittelbar mit Rs "*Gruber*" lösbar → unterschiedliche "Szenarien"

# GRUBER = LÖSUNG ALLER FRAGEN ZUM FESTSTELLUNGSVERFAHREN?

## ■ SZENARIO 1 NEGATIVER UVP-G-FESTSTELLUNGSBESCHIED + PARTEISTELLUNG IN MATERIEVERFAHREN (MATERIENGESETZ-PARTEIEN)

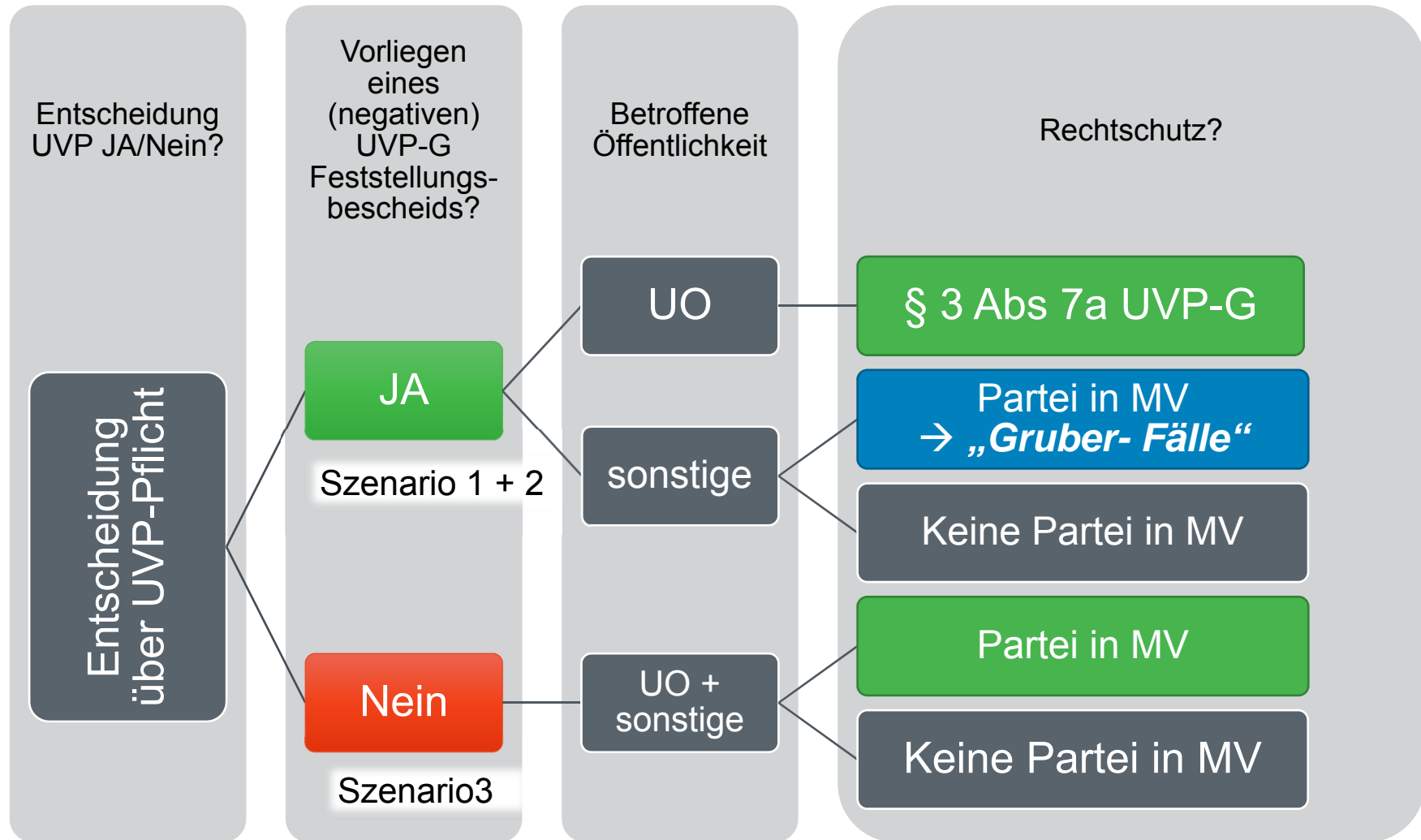
- Fall „Gruber“ (wenn keine UO!)
- Materienbehörde muss sich mit Frage der UVP-Pflicht auseinandersetzen
- EuGH fordert in „Gruber“ nur eine fehlende Bindungswirkung für jene **Parteien des Materienverfahrens** fordert, die...
  - (1.) nicht bereits die UVP-Feststellungsentscheidung bekämpfen können und
  - (2.) der qualifiziert betroffenen Öffentlichkeit angehören.
- Fraglich: Andere Entscheidung als UVP-Behörde?  
Unterschiedliche Rechtswege iHa selbe Fragestellung? UO?

# GRUBER = LÖSUNG ALLER FRAGEN ZUM FESTSTELLUNGSVERFAHREN?

## ■ **SZENARIO 2** NEGATIVER UVP-G-FESTSTELLUNGSBESCHEID + KEINE PARTEISTELLUNG IN MATERIEVERFAHREN (*POTENTIELLE UVP-PARTEIEN*)

- Kein Bindungswirkungsproblem, da ohnedies keine Parteistellung in Feststellungsverfahren!
- Generelleres Problem: Fehlender Rechtsschutz

# ÜBERSICHT



# GRUBER = LÖSUNG ALLER FRAGEN ZUM FESTSTELLUNGSVERFAHREN?

- **SZENARIO 3** KEIN UVP-FESTSTELLUNGSVERFAHREN →  
gleich MATERIENVERFAHREN
- Differenzierung notwendig zwischen:
  - „**Materiengesetz-Parteien**“
    - keine Problematik der Bindungswirkung
    - Rechtsschutz iRv Materienverfahren
  - „**Potentielle-UVP-Parteien**“
    - kein Rechtsschutz gegen Unterlassen von Screening/UVP-Verfahren
    - Lösungsvarianten?

# ÜBERPRÜFUNG VON ENTSCHEIDUNGEN ÜBER DIE UVP-PFLICHT

- Seit 2012: **§ 3 Abs 7a UVP-G** → Überprüfungsrecht (ohne vorherige Parteistellung) gegen negative Feststellungsentscheidungen für UO
- Dadurch von „Wahlrecht“ des Art 11 Abs 2 UVP-RL Gebrauch gemacht
- Dennoch keine vollständige Umsetzung durch § 3 Abs 7a UVP-G
  - Effektiver Rechtsschutz? Gleichheitsgesichtspunkte?
  - Nur Anfechtung gegen negative Feststellungsbescheide?
  - idR keine Überprüfmöglichkeit bei Unterlassung des Feststellungsverfahrens!
  - "Rest" der betroffenen Öffentlichkeit?

# ÜBERPRÜFUNG VON ENTSCHEIDUNGEN ÜBER DIE UVP-PFLICHT

- **Gänzlicher Ausschluss** von Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit von Überprüfungsmöglichkeit unzulässig (keine „Nullvariante“!!!)
- **Beseitigung des Umsetzungsmangels** durch GG!
  - durch Schaffung von § 3 Abs. 7a UVP-G selbst Grenzen gesetzt
  - schwer, sachliche Rechtfertigung für Schaffung unterschiedlicher Überprüfungsverfahren (in möglicherweise sogar verschiedenen Verfahrensstadien) zu finden
  - Problematik bei rechtswidriger Unterlassung von Feststellungsverfahren für gesamte qualifiziert betr. Öffentlichkeit (insb. bei fehlend Parteistellung in Materien-Verf.)



# UMSETZUNGSAALTERNATIVEN

- Alternativen zum Überprüfungsrecht ohne vorherige Parteistellung?
  - Parteistellung? De-facto-UVP? Bloßes Anhörungsrecht?...
- Lösungsvarianten bei rw. Unterlassung von Feststellungsverfahren
  - (nachträgliches) Anfechtungsrecht gg Materienbescheide
  - Parteistellung bereits im Materienverfahren (zumindest iHa Zuständigkeitsfrage)
    - VwGH 5.11.2015, Ro 2014/06/0078-7 iHa **Nachbarn**
  - Antragsrecht auf Erlassung eines Feststellungsbescheides
    - BVwG 11.02.2015, W104 2016940-1/3E iHa **UO** (Analogie); nicht aber BI! (BVwG 20.11.2015, W109 2114720-1/5E)

# RESÜMEE

- Aussagen des EuGH in beiden Urteilen beziehen sich jeweils nur auf Mitglieder der (qual.) betroffenen Öffentlichkeit
- Kombination von Rs „Gruber“ mit Rs „Kom/Deutschland“  
→ Auch in Materienverfahren dürfen Mitglieder der qualifiziert betroffenen Öffentlichkeit hinsichtlich Frage der Zuständigkeit keiner Präklusion unterliegen!
- Trotzdem noch viele Fragen zur Öffentlichkeitsbeteiligung unklar + strittig

# ÖFFENTLICHKEITS- BETEILIGUNG IM UMBRUCH



14.01.2015, Bettina Bachl