

## Alltag: Falsche Prospekte, falsche Publizität

Auch im Amtlichen Handel?

### Delisting

Strafverfahren

### Parteienantrag auf Gesetzesprüfung

Elternkarenz

### Wochenentgelt, Entgeltfortzahlung

Verdeckte Ausschüttungen

### Kapitalertragsteuer

Gefahr im Verzug?

### Gesamtgeschäftsführung: Gewinnentgang droht

# Öffentlichkeitsbeteiligung im UVP-Feststellungsverfahren

*Der Beitrag befasst sich vor dem Hintergrund des EuGH-Urteils „Gruber“ (C-570/13) und eines Erk des BVwG mit der Frage der Öffentlichkeitsbeteiligung im UVP-Feststellungsverfahren.*

PETER BUßJÄGER / STEFAN LAMPERT

## A. Einleitung

Die E des EuGH in der Rs „Gruber“ v 16. 4. 2015, C-570/13, überrascht nicht: Zum einen schließt sich der EuGH im Wesentlichen den Schlussanträgen der Generalanwältin (GA) Kokott<sup>1</sup> an und zum anderen wurde bereits in der Lehre<sup>2</sup> die Auffassung vertreten, dass ein UVP-Feststellungsbescheid nur gegenüber jenen Parteien Wirkung hat, die im UVP-Feststellungsverfahren „Mitsprache“ haben. Die Ausgangslage bildete die Beschwerde einer Nachbarin gegen eine Betriebsanlagengenehmigung durch den seinerzeitigen UVS des Landes Kärnten. Die Nachbarin brachte im Wesentlichen vor, dass der der Betriebsanlagengenehmigung vorangegangene negative Feststellungsbescheid der Ktn LReg, mit welchem eine UVP-Pflicht verneint worden war, rechtswidrig gewesen sei. Der VwGH hatte dem EuGH im Ergebnis die Frage gestellt, welche Rechtswirkungen ein derartiger Feststellungsbescheid entfaltet.

Der Beitrag zeigt die wesentlichen Konsequenzen des EuGH-Urteils *Gruber* sowie die Rechtsstellung von Umweltorganisationen (UO) im UVP-Feststellungsverfahren vor dem Hintergrund des Urteils *Gruber* sowie einer kürzlich ergangenen E des BVwG<sup>3</sup> auf, worin das BVwG UO ein auf das Unionsrecht gestütztes Antragsrecht auf Einleitung eines UVP-Feststellungsverfahrens einräumt.

## B. Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem UVP-G

### 1. Antragslegitimation und Parteistellung im UVP-Feststellungsverfahren

Die Frage der *Antragslegitimation* im UVP-Feststellungsverfahren ist strikt von der Frage der *Parteistellung* und der damit einhergehenden Rechte zu trennen. Für diese Annahme spricht, dass der Gesetzgeber den mitwirkenden Behörden lediglich ein Antragsrecht (aber keine Parteistellung) und der Standortgemeinde lediglich Parteistellung (aber keine Antragslegitimation) eingeräumt hat.<sup>4</sup> Noch deutlicher für eine solche Unterscheidung zwischen Antragslegitimation und Parteistellung spricht die nachträgliche Einfügung des § 3 Abs 7 a UVP-G, wonach eine gem § 19 Abs 7 UVP-G anerkannte UO lediglich berechtigt ist, Beschwerde an das BVwG zu erheben. Der Gesetzgeber hat bewusst die Möglichkeit der Überprüfung der UVP-Feststel-

Dr. Peter Bußjäger ist Univ.-Prof. an der Universität Innsbruck. Dr. Stefan Lampert ist Rechtsanwaltsanwarter der Schönherr RAe GmbH.

1) Schlussanträge GA Juliane Kokott v 13. 11. 2014 mwN.

2) Siehe dazu Schmelz/Schwarzer, UVP-G § 3 Rz 98 mwN.

3) BVwG 11. 3. 2015, W109 2102256–1/3E.

4) Vgl BVwG 11. 3. 2015, W109 2102256–1/3E mwN.

lung ohne Gewährung einer Antragslegitimation oder Zuerkennung einer Parteistellung während des Verfahrens geschaffen.<sup>5)</sup>

Aus dem eindeutigen Wortlaut des § 3 Abs 7 Satz 1 UVP-G ergibt sich, dass der Projektwerber, der Umweltanwalt oder die mitwirkende Behörde einen zulässigen Antrag auf Feststellung, ob für ein Vorhaben eine UVP durchzuführen ist, stellen kann, sofern die UVP-Behörde nicht von Amts wegen vorgeht.

Parteistellung und das Recht, Beschwerde an das BVwG zu erheben, haben aufgrund des Wortlauts des § 3 Abs 7 Satz 6 UVP-G der Projektwerber, der Umweltanwalt und die Standortgemeinde.<sup>6)</sup> Gegen einen negativen UVP-Feststellungsbescheid ist auch eine anerkannte UO gem § 3 Abs 7a UVP-G berechtigt, Beschwerde an das BVwG zu erheben.

Bei dieser in § 3 Abs 7 Satz 6 UVP-G enthaltenen Aufzählung handelt es sich nach stRsp des US sowie des VwGH um eine abschließende Aufzählung (taxative Aufzählung).<sup>7)</sup> Demnach kommt einzelnen Personen, wie etwa Nachbarn, aber auch Bürgerinitiativen und UO, weder eine Antragslegitimation noch eine Parteistellung zu.

Nachstehend werden die Konsequenzen des EuGH-Urteils C-570/13, *Gruber*, für die bestehende österr Rechtslage aufgezeigt.

## 2. Keine Bindungswirkung von UVP-Feststellungsbescheiden gegenüber Nachbarn

Der EuGH folgte den Schlussanträgen der GA. Demnach widerspricht die derzeit eingeschränkte Öffentlichkeitsbeteiligung im UVP-Feststellungsverfahren, wovon insb Nachbarn betroffen sind, der Tragweite des Art 11 Abs 1 UVP-RL. Folglich darf eine auf der Grundlage einer solchen nationalen Regelung getroffene Verwaltungsentscheidung, keine UVP durchzuführen, einen zur betroffenen Öffentlichkeit iSd UVP-RL gehörenden Einzelnen, der die Kriterien des nationalen Rechts in Bezug auf ein ausreichendes Interesse oder gegebenenfalls eine Rechtsverletzung erfüllt, nicht daran hindern, diese Entscheidung im Rahmen eines gegen sie oder gegen einen späteren Genehmigungsbescheid eingelegten Rechtsbehelfs anzufechten.

Der EuGH macht der Annahme einer uneingeschränkten Bindungswirkung von UVP-Feststellungsbescheiden für nachfolgende Genehmigungsverfahren ein Ende. Mit anderen Worten: Der betroffene Einzelne kann sich in Verfahren nach den Materiengesetzen auf eine allfällige UVP-Pflicht berufen und die Materienbehörde muss sich damit auseinandersetzen. Das bedeutet nicht, dass Nachbarn in ein UVP-Feststellungsverfahren eingebunden werden müssen. Es besteht weiterhin die Möglichkeit, das Fehlen des Nachprüfungsrechts auf Seiten betroffener Einzelpersonen in den nach einem negativen UVP-Feststellungsbescheid durchgeführten Materienverfahren zu sanieren. Im Rahmen ihrer Parteistellung haben Nachbarn ein subjektives Recht auf Einhaltung der gesetzlich normierten Zuständigkeiten sowie das Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter.<sup>8)</sup> Nachbarn können daher den

Einwand der Unzuständigkeit im darauffolgenden Materienverfahren erheben. Stellt die Materienbehörde die UVP-Pflicht (bzw die Pflicht zur Einzelfallprüfung) fest, muss sie das eingereichte Vorhaben an die UVP-Behörde weiterleiten. Entscheidet sie hingegen, dass keine UVP erforderlich ist, so kann der Nachbar dagegen ein Rechtsmittel erheben und das zuständige VwG muss sodann diese Entscheidung überprüfen, was in der Praxis dazu führen kann, dass die sonst für die UVP unzuständigen Landesverwaltungsgerichte über Fragen der UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens entscheiden können. Die Durchführung einer de-facto-UVP durch die Materienbehörde ist nach der Rsp des EuGH unionsrechtlich nunmehr (zumindest im Rahmen des gewerberechtigten Betriebsanlagengenehmigungsverfahrens) jedenfalls unzulässig.<sup>9)</sup>

## 3. Umweltorganisationen im UVP-Feststellungsverfahren

UO nehmen im UVP-Feststellungsverfahren eine Sonderstellung ein. Eine UO ist auf der Grundlage des § 3 Abs 7 UVP-G weder berechtigt einen UVP-Feststellungsantrag zu stellen (*keine Antragslegitimation*) noch kommt der UO (formelle) Parteistellung im UVP-Feststellungsverfahren zu (*keine Parteistellung*).<sup>10)</sup> Eine UO kann lediglich die Überprüfung der Einhaltung von Vorschriften über die UVP-Pflicht geltend machen (sog „Überprüfungsrecht“). Darunter fällt sowohl die materielle Rechtswidrigkeit des Bescheids, als auch die Verletzung wesentlicher Verfahrensmängel.<sup>11)</sup>

Für UO muss das Gleiche gelten wie für Nachbarn: Ein UVP-Feststellungsbescheid entfaltet nach dem EuGH-Urteil *Gruber* keine Bindungswirkung gegenüber Nachbarn; diese können eine allfällige UVP-Pflicht im materienrechtlichen Verfahren geltend machen (s untenstehende Ausführungen). Mit anderen Worten: Der UVP-Feststellungsbescheid entfaltet auch gegenüber UO keine Bindungswirkung.

Das BVwG hat zuletzt in einer umstrittenen Entscheidung<sup>12)</sup> die Auffassung vertreten, dass UO – entgegen dem Gesetzeswortlaut – ein Antragsrecht auf Durchführung eines UVP-Feststellungsverfahrens haben.<sup>13)</sup> Das BVwG begründet seine Entscheidung im Wesentlichen damit, dass es dem unionsrechtlichen Prinzip des „effet utile“ und dem Grundsatz der Effektivität als dessen Ausprägung widerspricht, wenn UO zwar einen negativen UVP-Feststellungsbescheid überprüfen lassen können, die-

5) Vgl BVwG 11. 3. 2015, W109 2102256–1/3E mwN.

6) Vgl BVwG 17. 6. 2014, W113 2006688–1/8E mwN.

7) US 24. 9. 2004, 7A/2004/12, *Pyhra*; US 28. 2. 2006, 4A/2006/2, *Arnoldstein Funpark*; VwGH 14. 12. 2004, 2004/05/0256; 28. 6. 2005, 2004/05/0032; 27. 9. 2007, 2006/07/0066.

8) VwGH 13. 4. 2010, 2010/18/0044, sowie VfGH 28. 6. 2011, B 254/11 mwN.

9) VwGH 22. 6. 2015, 2015/04/0002.

10) *Ennöckl/N. Raschauer/Bergthaler*, UVP-G<sup>3</sup> (2013) § 3 Rz 57 ff mwN.

11) *Ennöckl/N. Raschauer/Bergthaler*, UVP-G<sup>3</sup> (2013) § 3 Rz 57 ff mwN.

12) BVwG 11. 2. 2015, W104–2016940-1/3E.

13) Dieses Verfahren ist aktuell beim VwGH anhängig.

ses „Überprüfungsrecht“ jedoch ins Leere läuft, wenn keine der dazu antragslegitimierte Parteien einen UVP-Feststellungsantrag stellt und auch das UVP-Feststellungsverfahren nicht von Amts wegen durchgeführt wird. Demnach soll nach Ansicht des BVwG eine Lücke in § 3 Abs 7 UVP vorliegen, die es nun analog zu schließen gilt. Dieser Ansicht ist uE nicht zuzustimmen;<sup>14)</sup> dies aus folgenden Überlegungen:

- Die E des BVwG widerspricht der Rsp des VwGH. Der VwGH hat in seiner E v 18. 11. 2014, 2013/05/0022, die Gelegenheit ergriffen, um über eine allfällige Parteistellung von UO im UVP-Feststellungsverfahren abzusprechen. In dieser E stellte der VwGH klar, dass er die Antragsbefugnis des § 3 Abs 7 a UVP-G als ausreichende Beteiligung iSd unionsrechtlichen Vorgaben betrachtet.<sup>15)</sup>
- Weder aus der UVP-RL noch aus dem Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz<sup>16)</sup> lässt sich eine Antragslegitimation von UO begründen; selbst dann nicht, wenn die UVP-Behörde säumig ist. Die MS haben gem Art 11 UVP-RL die Verpflichtung, der betroffenen Öffentlichkeit, worunter UO fallen, Rechtsschutz gegen eine Negativfeststellung zu gewähren.<sup>17)</sup> Wie dieser Rechtsschutz innerstaatlich eingerichtet wird, liegt im Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers.<sup>18)</sup> Ob die MS dabei direkten Rechtsschutz, eine inzidente Rüge gegen die Genehmigung oder eine andere Möglichkeit schaffen, liegt in deren freiem Ermessen.<sup>19)</sup> Derzeit haben UO ein sog „Überprüfungsrecht“ gegen negative UVP-Feststellungsbescheide. Bei Säumigkeit oder Unterlassen eines negativen UVP-Feststellungsbescheids haben UO uE die Möglichkeit, die materienrechtliche Genehmigung anzufechten („Überprüfungsrecht“), mit dem Einwand, das Projekt sei UVP-pflichtig. Die UO hat sich dabei auf Art 11 UVP-RL zu stützen, der es ihr auch ermöglicht, eine materienbehördliche Entscheidung anzufechten und sich darauf zu berufen, dass das Vorhaben UVP-pflichtig sei. Dieses Recht ist UO durch unionsrechtskonforme Auslegung des anzuwendenden Verfahrensrechts – allenfalls auch durch Nichtberücksichtigung eben solcher Vorschriften – in effektiver Weise einzuräumen. Dies könnte etwa in der Gewährung einer Stellung bestehen, die der Rechtsposition als Partei iSd § 8 AVG ähnlich ist.<sup>20)</sup>
- Die fehlende Antragslegitimation ist entgegen der Auffassung des BVwG auch nicht wegen des Vorliegens einer Lücke durch Analogie zu schließen. Aus dem eindeutigen Wortlaut des § 3 Abs 7 Satz 1 UVP-G ergibt sich klar, dass eine UO keinen zulässigen Antrag auf Feststellung (Antragslegitimation), ob für ein Vorhaben eine UVP durchzuführen ist, stellen kann, sondern nur der Projektwerber, der Umweltschutzanwalt oder die mitwirkende Behörde. Bei dieser in § 3 Abs 7 UVP-G enthaltenen Aufzählung handelt es sich nach stRsp des US sowie des VwGH um eine abschließende Aufzählung (taxative Aufzählung).<sup>21)</sup> Auch aus den Mat lässt sich nicht entnehmen, dass der Gesetzgeber UO eine Antragslegitima-

tion hätte einräumen wollen.<sup>22)</sup> Eine Gesetzeslücke kann nur dort angenommen werden, wo das Gesetz, gemessen an der mit seiner Erlassung verfolgten Absicht und seiner immanenten Teleologie unvollständig, also ergänzungsbedürftig ist, und wo seine Ergänzung nicht einer vom Gesetz gewollten Beschränkung widerspricht.<sup>23)</sup> Da § 3 Abs 7 UVP-G eindeutig festlegt, wer antragslegitimiert ist und wer Parteistellung im UVP-Feststellungsverfahren hat und sonst nicht der geringste Anhaltspunkt dafür zu erkennen ist, dass der Gesetzgeber UO ungewollt keine Antragslegitimation eingeräumt hat, liegt daher auch keine planwidrige Lücke in § 3 Abs 7 UVP-G vor, die es durch Analogie zu schließen gilt.<sup>24)</sup>

### C. Rechtspolitische Lösungen in Reaktion auf das Urteil *Gruber*

Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit scheint eine Reaktion des Gesetzgebers auf das Urteil des EuGH notwendig. UE bieten sich für den Gesetzgeber folgende Varianten:

- Die Abschaffung des UVP-Feststellungsverfahrens:  
Das UVP-Feststellungsverfahren in seiner derzeitigen Form ist ein österr Unikum, das es sonst nirgends in der EU gibt.<sup>25)</sup> Dieser Lösungsansatz ist wohl dennoch unrealistisch.
- Lösung über die materienrechtlichen Genehmigungsverfahren:  
Nach dieser Variante haben die Materienbehörden ihre erlassenen materienrechtlichen Genehmigungsbescheide der „betroffenen Öffentlichkeit“ (insb Nachbarn und UO) zugänglich zu machen, und zwar bspw über das Internet und/oder durch Kundmachung und Anschlag an der Amtstafel. Diese Variante hat den Nachteil, dass die Frage der UVP-Pflicht erst im Nachhinein geklärt wird.

14) So auch *Bergthaler*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten – aktuelle Herausforderungen im Lichte der Aarhus-Konvention, RdU-U&T 2015/20.

15) *Frommelt*, Rechte von Umweltorganisationen im UVP-Feststellungsverfahren, RdU 2015/57 mwN.

16) Vgl bspw EuGH 14. 12. 1995, C-312/93, *Peterbroeck*, Slg 1995, I-04599 Rn 12; 24. 9. 2002, C-255/00, *Grundig Italia Spa*, Slg 2002, I-08003 Rn 33; 21. 2. 2008, C-426/05, *Tele2 Telecommunication GmbH*, Slg 2008, I-00685 Rn 57.

17) Vgl *Bußjäger/Lampert*, Bürgerinitiativen im vereinfachten UVP-Verfahren, *ecolx* 2015/163.

18) Vgl Schlussanträge GA *Kokott* 13. 11. 2014, Rn 62–67; s auch Art 11 Abs 2 UVP-RL.

19) Vgl Schlussanträge GA *Kokott* 13. 11. 2014, Rn 64.

20) Siehe dazu *Frischhut/Ranacher*, Handbuch Anwendung des EU-Rechts (2009) 359 ff; ebenso EuGH 21. 2. 2008, C-426/05, *Tele 2*.

21) US 24. 9. 2004, 7A/2004/12, *Pjhra*; US 28. 2. 2006, 4A/2006/2, *Arnoldstein Funpark*; VwGH 14. 12. 2004, 2004/05/0256; 28. 6. 2005, 2004/05/0032; 27. 9. 2007, 2006/07/0066.

22) RV 1809 BlgNR 24. GP; s *Bachl/Keplinger*, Die UVP-G Novelle BGBl I 2012/77, SPRW 2012 VuV A, 113 mwN; vgl *Altenburger/Berger*, Bewegung bei der UVP, RdU 2013/3.

23) Vgl VwGH 11. 12. 2013, 2012/08/0079.

24) Vgl *Bergthaler*, RdU-U&T 2015/20.

25) Vgl *Forster*, De facto kein Rechtsschutz? RdU 2014/4, der von einer österr Besonderheit des UVP-Feststellungsverfahrens spricht.

- Lösung über das UVP-Feststellungsverfahren:  
In diesem Fall hätte die UVP-Behörde alle materienrechtlichen Anträge entsprechend kundzumachen, sodass die „betroffene Öffentlichkeit“ (insb. Nachbarn und UO) im Vorhinein die UVP-Pflicht geltend machen kann. Dies wäre jedoch in Bezug auf den Verwaltungsaufwand höchst problematisch.
- Die UVP-Behörde als mitwirkende Behörde im Materienverfahren:  
Nach dieser Variante ist in einem materienrechtlichen Verfahren die UVP-Behörde als mitwirkende Behörde zu hören („Parteiengehör“), und zwar zur Frage der UVP-Pflicht des eingereichten Projekts. Die UVP-Behörde hat sich bei ihrer Aussage, ob das eingereichte Projekt UVP-pflichtig ist oder nicht, auf eine Grobprüfung zu beschränken.

Welchen Weg der Gesetzgeber bestreitet, wird sich als eine spannende Frage *pro futuro* zeigen.

SCHLUSSTRICH

- *Unionsrechtlich ist das Beteiligungserfordernis am UVP-Feststellungsverfahren nicht vorgegeben.*
- *UO haben aufgrund des Unionsrechts keine Antragslegitimation und/oder Parteistellung im UVP-Feststellungsverfahren.*
- *Wie der Gesetzgeber auf das EuGH-Urteil „Gruber“ reagieren wird, bleibt mit Spannung abzuwarten.*