



Betrifft: Ministerialentwurf eines Standort-Entwicklungsgesetzes, 67/ME XXVI. GP - StEntG;
Stellungnahme

Der Dachverband der Verwaltungsrichter gibt zum og. Entwurf folgende Stellungnahme ab:

Der vorliegende Entwurf zielt - so das Vorblatt seiner Erläuterungen - darauf ab, dass an eine Bestätigung der Bundesregierung im Verordnungsrang „verfahrensbeschleunigende Maßnahmen geknüpft“ werden; die vorgesehenen Regelungen fielen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union.

Beides, sowohl die Erwartung einer Verfahrensbeschleunigung als auch die Unterschätzung der Reichweite unionsrechtlicher aber auch verfassungsrechtlicher Vorgaben an Umweltverträglichkeitsprüfungen, kann nicht geteilt werden.

Zum 1. Hauptstück des 2. Teiles (§§ 3 bis 10 StEntG):

Der Entwurf übersieht, dass eine Verordnung gemäß § 9 StEntG voll und ganz unter den Anwendungsbereich der SUP-RL 2001/42/EG fällt: sie ist von der Definition der „Pläne und Programme“ gemäß Art. 2a SUP-RL und vom Geltungsbereich gemäß Art. 3 Abs. 2a SUP-RL erfasst. Abgesehen davon, dass der Entwurf eine Umweltprüfung vor Erlassung der Verordnung nach § 9 StEntG gar nicht vorsieht, sondern nur die Prüfung besonderer öffentlicher Interessen der Republik an einem Vorhaben, die gemäß § 2 Abs. 2 in der Erwartung außerordentlich positiver Folgen für den Wirtschaftsstandort konkretisiert und in Abs. 3 in diesem Sinne näher präzisiert werden, würden sich bei unionsrechtskonformer Durchführung einer SUP der Prüfungsumfang und damit der Zeitplan erheblich erweitern.

Der vorliegende Entwurf ist somit in diesem Teil unionsrechtswidrig.

Zum 2. Hauptstück des 2. Teiles:Zu § 11 StEntG:

Nach der Kundmachung der StEnt-Verordnung sollen der Behörde noch 12 Monate Zeit verbleiben, den Bescheid zu erlassen, bevor die ex-lege-Folgen gemäß § 11 Abs. 3 StEntG eintreten. Diese Befristung tritt also während eines laufenden Verfahrens (der Antrag auf Erteilung einer Bestätigung des öffentlichen Interesses der Republik kann erst nach Beantragung der Genehmigung nach dem UVP-G 2000 eingebracht werden) ein, unabhängig davon, ob oder wann die Genehmigungsunterlagen – insbesondere die Umweltverträglichkeitserklärung – vollständig vorliegen (was in UVP-Verfahren oft mehrere Monate dauern kann, wenn die (Amts-)Sachverständigen vom Projektwerber erst nähere Daten oder weitere Gutachten abverlangen müssen, um ihr Gutachten schlüssig erstatten zu können).

Eine sachgerechte und gesetzeskonforme Verfahrensführung ist unter diesen Umständen für die Behörde kaum möglich.

Zwar erlaubt etwa eine Genehmigung durch einen Akt iSd Art. 2 Abs. 5 UVP-RL Abweichungen von den Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung, erforderlich ist jedoch dies falls eine vollständige UVP (s. etwa die Urteile des EuGH in den Rechtssachen C-435/97, *WWF* und andere, C-128/09, *Boxus* und andere, sowie C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*).

Eine vollständige Ausnahme von den Bestimmungen der UVP-RL gemäß Art. 2 Abs. 4 wäre nur in Ausnahmefällen („exceptional cases“) unter der Voraussetzung zulässig, dass die Ziele der Richtlinie eingehalten werden. Solche Fälle stellen etwa Katastrophenfälle dar, aber nicht generell für den Standort als wichtig erachtete Vorhaben (s. dazu auch die Erwägungen in dem unter http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_art2_3.pdf abrufbaren Arbeitspapier der Europäischen Kommission). Aus dem Ministerialentwurf ist nicht erkennbar, dass die Zielsetzungen der UVP-RL noch ausreichend gewahrt bleiben.

§ 11 Abs. 3 StEntG knüpft an den Zeitablauf, ohne auf Ursachen oder den materiellen Stand des Verfahrens abzustellen, ex lege die Entscheidungsreife der Sache, den Schluss des Ermittlungsverfahrens und die Genehmigung des Vorhabens.

Die EU-UVP-Richtlinie 2011/92/EU idgF (UVP-RL) fordert die Berücksichtigung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in einem Genehmigungsverfahren (Art. 2 iVm Art. 8). Die Erteilung einer Genehmigung für ein UVP-pflichtiges Vorhaben vor Abschluss der unionsrechtlich gebotenen Umweltverträglichkeitsprüfung ist nach der Rechtsprechung des EuGH (17.11.2016, C-348/2015, Rz 29) unionsrechtswidrig: Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, [müssen] „vor Erteilung der Genehmigung“ einer Prüfung in Bezug auf ihre Umweltauswirkungen unterzogen werden.

Die Reichweite der ex-lege-Folgen der Entscheidungsreife (Z 1) und des Schlusses des Ermittlungsverfahrens (Z 2) erschließt sich erst in Zusammenhang mit der in einem Ministerialentwurf einer Änderung des UVP-G 2000, 59/ME XXVI. GP, vorgesehenen Neufassung des § 16 Abs. 3 leg. cit, wonach „Beweisanträge und neue Vorbringen ... bis spätestens in der mündlichen Verhandlung zu stellen bzw. zu erstatten“ sind, den Erläuterungen zufolge also ein Neuerungsverbot (für das Verwaltungsverfahren). § 11 Abs. 3 StEntG iVm. § 16 Abs. 3 UVP-G 2000 idF des Entwurfs bewirken also ein Neuerungsverbot und die Fiktion der Entscheidungsreife sowie der Genehmigung alleine durch Zeitablauf ohne Rücksicht auf den inhaltlichen Stand des Verfahrens. Während die Erläuterungen zur Änderung des § 16 Abs. 3 UVP-G 2000, 59/ME XXVI. GP 8, noch damit beruhigen, dass nach der Rechtsprechung des EuGH eine Beschränkung des Gerichtszugangs durch Präklusion im Verwaltungsverfahren nicht möglich sei und daher im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auch neue Einwendungen und Gründe vorgebracht werden könnten, würde das Hinzutreten des vorliegenden Entwurfs mit weiteren Beschränkungen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren durch § 12 StEntG, auf die im Folgenden noch eingegangen wird, auf eine endgültige Präklusion abzielen.

Die vorgesehenen Folgen des § 11 Abs. 3 StEntG sind daher in Zusammenhang mit den zitierten anderen Bestimmungen unionsrechtswidrig.

Unklar ist, welchen normativen Gehalt der Genehmigungsbescheid nach § 11 Abs. 4 StEntG haben soll, wenn die Genehmigung bereits durch Zeitablauf eintreten soll: bloß deklarativen oder doch auch konstitutiven, wenn nach § 11 Abs. 6 auch Auflagen, Bedingungen, Ausgleichsmaßnahmen etc. auferlegt werden könnten? Oder widersprächen solche behördlich verfügten Einschränkungen nicht der Fiktion der - wohl vorbehaltlosen - Genehmigung nach § 11 Abs. 3 Z 3 StEntG?

Eine Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP nach § 11 Abs. 5 StEntG oder die Beifügung von Nebenbestimmungen nach § 11 Abs. 6 StEntG ist vor Abschluss einer inhaltlichen Prüfung des Vorhabens einschließlich der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht möglich. Die „Umweltverträglichkeitsprüfung“ ist mit dem Genehmigungsverfahren bis zum Abschluss des Verfahrens durch Bescheid untrennbar verwoben. Ein tragfähiges „Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung“, nämlich die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens, kann seriöser Weise erst nach einer vollumfänglichen Beweisaufnahme, Beweiswürdigung und Subsumption unter die relevanten Genehmigungstatbestände, somit nach Abschluss eines vollständigen Verfahrens feststehen. Bloßes Fragmente können keine taugliche Grundlage für Ergänzungen - sofern sie überhaupt in eine fiktive Genehmigung eingreifen können (s.o.) - nach § 11 Abs. 5 und 6 StEntG sein.

Der Entwurf ist daher auch in sich inkonsistent.

Davon abgesehen ist unklar, was mit dem laut Erläuterungen „anderen, differenzierteren Bewertungsmaßstab“ gemäß § 11 Abs. 6 StEntG betreffend die Vorschreibung von Auflagen, Befristungen usw. nur für „wesentliche und nachhaltig nachteilige Auswirkungen“ gemeint sein soll: Geht man davon aus, dass subjektiv-öffentliche Rechte etwa von NachbarInnen durch die mitanzwendenden Materiengesetze abgedeckt und somit unverändert zu berücksichtigen sind, scheint diese Einschränkung insbesondere die Rechte von Umweltorganisationen zu betreffen, die gemäß § 19 Abs. 10 UVP-G 2000 „die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften“ geltend machen können. Diese Umweltschutzvorschriften basieren in den überwiegenden Fällen auf Unionsrecht (vgl. Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG oder Vogelschutz-Richtlinie 2009/147/EG). Diese Regeln sehen jedoch einen „differenzierteren Bewertungsmaßstab“ nicht vor. Auch hier besteht eine Unionsrechtswidrigkeit.

Zu § 12 StEntG:

§ 12 StEntG sieht Sonderbestimmungen für das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht.

Die Anordnung einer Entscheidungspflicht des Verwaltungsgerichts in der Sache selbst in § 12 Abs. 1 StEntG wäre nur dann sinnvoll, wenn das Gericht in die inhaltliche Prüfung des Vorhabens eintreten kann; daran lassen allerdings die Erläuterungen Zweifel aufkommen, wenn sie davon sprechen (S. 6), dass bei Eintritt der Rechtsfolgen gemäß § 11 Abs. 3 eine weitere Verzögerung der inhaltlichen Entscheidungsfindung hintangehalten und möglichst rasch zu einer Entscheidung gekommen werden solle, zumal zufolge § 17 VwG VG u.a. § 11 StEntG wohl auch vor dem Verwaltungsgericht gälte: die Entscheidung in der Sache hätte sich sodann wiederum nur auf die Feststellung des Eintrittes der Genehmigung zu beschränken (s.o.), die

Beifügung von Nebenbestimmungen zur Genehmigung stieße auf die selben Hürden wie sie der Behörde gesetzt wären.

Gemäß Art. 11 UVP-RL 2011/92/EU idF 2014/52/EU müssen Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit ein Recht auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, ohne dass die Kognition des Gerichtes oder dieser Stelle einer Einschränkung unterworfen wäre. Die Erläuterungen zu dem schon erwähnten Entwurf einer Änderung des UVP-G 2000, 59/ME XXVI. GP 8, halten zutreffend fest, „dass gemäß dem EuGH Urteil C-137/14 Kommission gegen Deutschland eine Beschränkung des Gerichtszugangs durch Präklusion im Verwaltungsverfahren nicht möglich ist und daher im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auch neue Einwendungen und Gründe vorgebracht werden können (vgl. § 40 Abs. 1 UVP-G).“

§ 12 Abs. 1 StEntG scheint daher unionsrechtswidrig.

§ 12 Abs. 2 beschränkt die Beschwerde gegen einen Bescheid nach diesem Hauptstück, d.h. gegen die ex-lege-Genehmigung, auf Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung. Die Einschränkung des Beschwerdegegenstandes folge - so die Erläuterungen - der Systematik der verwaltungsgerichtlichen Revision.

Das verfassungsgesetzlich vorgesehene Rechtsschutzsystem der Verwaltungsgerichtsbarkeit-Novelle 2012 regelt Beschwerde- und Revisionsverfahren getrennt voneinander, aber in sinnvoller Ergänzung zueinander. Nach Art. 132 Abs. 1 Z 1 B-VG kann wegen - jeglicher - Rechtswidrigkeit Beschwerde erheben, wer durch den Bescheid in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet; eine Einschränkung auf Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung ist dort nicht vorgesehen und wäre daher verfassungswidrig.

Gemäß Art. 11 UVP-RL 2011/92/EU idF 2014/52/EU müssen Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit ein Recht auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten. Der Entwurf würde darauf hinauslaufen, dass ein UVP-pflichtiges Vorhaben, das bereits per definitionem möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt hat (Art. 1 Abs. 1 UVP-RL) und schon von der Behörde nicht (vollständig) inhaltlich geprüft werden konnte, auch von daher einer unionsrechtlich gebotenen Überprüfung durch das Verwaltungsgericht entzogen wäre.

Eine Einschränkung von Beschwerden auf Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung ist daher auch unionsrechtswidrig.

Der in § 12 Abs. 3 StEntG vorgesehene Ausschluss jeder mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht verstößt gegen Art. 6 EMRK und Art. 47 GRC und ist daher vollends verfassungs- und unionsrechtswidrig.

Fazit:

Der vorliegende Versuch, die Quadratur des Kreises, bestehend aus gebotener inhaltlicher Prüfung eines Vorhabens, unter Beteiligung der Öffentlichkeit, in einem fairen Verfahren unter Gewährung des Zugangs zu einem Gericht und in angemessener Verfahrensdauer, durch Priorisierung der Verfahrensdauer hinter sich zu lassen, verletzt Unions- und Verfassungsrecht.

Gerade die mannigfaltigen unions- und verfassungsrechtlichen Fragen, die sich mit dem beabsichtigten Betreten von verfahrensrechtlichem Neuland erheben, werden zu einer Verzögerung wenn nicht gar Blockade von den in Rede stehenden Verfahren führen.

Der Verein der Richterinnen und Richter des Verwaltungsgerichtshofes

Die Vereinigung der Richter/innen des Bundesverwaltungsgerichtes

Die Vereinigung der Finanzrichterinnen und Finanzrichter

Die Verwaltungsrichter-Vereinigung