

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

26.11.2015

Geschäftszahl

Ra 2015/07/0055

Beachte**Vorabentscheidungsverfahren:**

* EU-Register: EU 2015/0008 20. Dezember 2017

* EuGH-Zahl: C-664/15

* Enderledigung des gegenständlichen Ausgangsverfahrens im fortgesetzten Verfahren:

Ra 2015/07/0055 E 28. März 2018

EuGH 62015CJ0664 B 20. Dezember 2017

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Bumberger und die Hofrätin Dr. Hinterwirth sowie die Hofräte Dr. N. Bachler, Dr. Lukasser und Mag. Haunold als Richter, im Beisein der Schriftführerin Dr. Hohenwarter, in der Revisionssache der P in K, vertreten durch Dr. Lorenz Edgar Riegler, Rechtsanwalt in 1070 Wien, Mariahilfer Straße 124/15, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Niederösterreich vom 30. Jänner 2015, Zl. LVwG-AV-33/001-2014, betreffend eine wasserrechtliche Angelegenheit (belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht: Bezirkshauptmannschaft Gmünd), den Beschluss gefasst:

Spruch

Dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) werden nach Art. 267 AEUV folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Räumt Art. 4 der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) oder die WRRL als solche einer Umweltorganisation in einem Verfahren, das keiner Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL) unterliegt, Rechte ein, zu deren Schutz sie nach Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, das mit dem Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2015 im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt wurde (Aarhus-Übereinkommen), Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren hat?

Bei Bejahung der Frage 1:

2. Ist es nach den Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens geboten, diese Rechte bereits im Verfahren vor der Verwaltungsbehörde geltend machen zu können oder genügt die Möglichkeit einer Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes gegen die Entscheidung der Verwaltungsbehörde?

3. Ist es zulässig, dass das nationale Verfahrensrecht (§ 42 AVG) die Umweltorganisation - so wie andere Verfahrensparteien auch - dazu verhält, ihre Einwendungen nicht erst in einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht, sondern bereits im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden rechtzeitig geltend zu machen, widrigenfalls sie ihre Parteistellung verliert und auch keine Beschwerde mehr an das Verwaltungsgericht erheben kann?

Begründung

I. Sachverhalt und Ausgangsverfahren:

1. Gegenstand des Verfahrens ist der Antrag der A GmbH auf (Wieder)erteilung einer wasserrechtlichen Bewilligung für eine Beschneidungsanlage. Dabei wird das Wasser für den Speicherteich aus dem E-Bach entnommen.

Die mündliche Verhandlung über diesen Antrag erfolgte in der in §§ 41 und 42 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG) vorgeschriebenen Form und enthielt auch eine Belehrung über die Rechtsfolgen im Sinne des § 42 AVG.

Die Revisionswerberin, eine nach § 19 des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVP G 2000) anerkannte Umweltorganisation, erstattete im Verfahren vor der Verwaltungsbehörde Einwendungen; sie stützte ihre Parteistellung und die ihrer Ansicht nach verletzten Rechte auf Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens im Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-RL). In den Einwendungen wies sie unter Bezugnahme auf die FFH-RL auf projektsbeeinflusste Schutzgebiete und auf erheblich betroffene Schutzgüter, wie näher genannte Vögel, Großwild und Muscheln und deren gefährdete Lebensräume, hin. Eine Bezugnahme auf Rechte aus der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) oder auf innerstaatliche Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG 1959), die in Umsetzung dieser Richtlinie ergingen, wurde hingegen nicht hergestellt.

2. Die Verwaltungsbehörde (Bezirkshauptmannschaft Gmünd) verlieh der Antragstellerin nach Durchführung der mündlichen Verhandlung mit Bescheid vom 4. November 2013 gemäß § 21 Abs. 3 WRG 1959 in Verbindung mit §§ 32 und 38 leg. cit. die wasserrechtliche Bewilligung (wieder). Die Einwände bzw. Anträge der Revisionswerberin wurden ab- bzw. zurückgewiesen, weil sie keine Berührung wasserrechtlich geschützter Rechte behauptet habe, weshalb ihr keine Parteistellung im Verfahren zukomme.

3. Die Revisionswerberin erhob Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (LVwG). In der Beschwerde berief sie sich wieder auf Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens, diesmal erstmals in Verbindung mit der Verletzung von Bestimmungen der WRRL; diese Richtlinie sei als anzuwendende Rechtsmaterie zu sehen und schreibe einen guten ökologischen Zustand der Gewässer vor, wobei die Verschlechterung des ökologischen Zustandes des Fließgewässers bereits offensichtlich sei.

4. Mit dem Erkenntnis vom 30. Jänner 2015 wies das LVwG die Beschwerde der Revisionswerberin als unbegründet ab.

Aus der Begründung geht hervor, dass der Revisionswerberin deshalb keine Parteistellung zukomme, weil sie nicht bis zur mündlichen Verhandlung vor der Behörde wasserrechtlich geschützte Rechte vorgebracht habe; ihre Parteistellung sei daher gemäß § 42 AVG verloren worden. Zum anderen sei das Aarhus-Übereinkommen der unmittelbaren Anwendbarkeit im innerstaatlichen Bereich nicht zugänglich.

5. Die Revisionswerberin macht in ihrer Revision geltend, ihr komme im wasserrechtlichen Verfahren bereits unmittelbar aufgrund des Aarhus-Übereinkommens (Art. 2 Z 4 und 5 und Art. 9 Abs. 3) in Verbindung mit dem effet utile des Unionsrechts und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes Parteistellung zu. Sie habe ein rechtliches Interesse an der Einhaltung der umweltrechtlichen Bestimmungen der Union; in diesem Fall sei (auch) die WRRL betroffen, die durch das verfahrensgegenständliche Projekt in erheblichem Maße verletzt würde.

6. Die belangte Behörde erstattete eine Revisionsbeantwortung, in der sie die Zulässigkeit der Revision in Frage stellte und ihre kostenpflichtige Zurück- bzw. Abweisung beantragte.

II. Die maßgeblichen Bestimmungen des Unionsrechts:

1. Art. 2 Z 4 und 5 sowie Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens haben folgenden Wortlaut:

"Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Übereinkommens

1. ...

4. bedeutet 'Öffentlichkeit' eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen;

5. bedeutet 'betroffene Öffentlichkeit' die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.

Artikel 9

Zugang zu Gerichten

(1) ...

(3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen."

2. Die WRRL hat im Zusammenhang mit dem von der Revisionswerberin geltend gemachten Anspruch auf Beachtung des Verschlechterungsverbotes folgenden (auszugsweisen) Wortlaut:

"Artikel 4

Umweltziele

(1) In Bezug auf die Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme gilt folgendes:

a) bei Oberflächengewässern:

i) die Mitgliedstaaten führen, vorbehaltlich der Anwendung der Absätze 6 und 7 und unbeschadet des Absatzes 8, die notwendigen Maßnahmen durch, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern;

ii) ...

(4) Die in Absatz 1 vorgesehenen Fristen können zum Zweck der stufenweisen Umsetzung der Ziele für Wasserkörper verlängert werden, sofern sich der Zustand des beeinträchtigten Wasserkörpers nicht weiter verschlechtert und die folgenden Bedingungen alle erfüllt sind:

...

(5) Die Mitgliedstaaten können sich für bestimmte Wasserkörper die Verwirklichung weniger strenger Umweltziele als in Absatz 1 gefordert vornehmen, wenn sie durch menschliche Tätigkeiten, wie gemäß Artikel 5 Absatz 1 festgelegt, so beeinträchtigt sind oder ihre natürlichen Gegebenheiten so beschaffen sind, dass

erreichen dieser Ziele in der Praxis nicht möglich oder unverhältnismäßig teuer wäre, und die folgenden Bedingungen alle erfüllt sind:

...

(6) Eine vorübergehende Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern verstößt nicht gegen die Anforderungen dieser Richtlinie, wenn sie durch aus natürlichen Ursachen herrührende oder durch höhere Gewalt bedingte Umstände, die außergewöhnlich sind oder nach vernünftiger Einschätzung nicht vorhersehbar waren, insbesondere starke Überschwemmungen oder lang anhaltende Dürren, oder durch Umstände bedingt sind, die durch nach vernünftiger Einschätzung nicht vorhersehbare Unfälle entstanden sind, und wenn sämtliche nachstehenden Bedingungen erfüllt sind:

...

(7) Die Mitgliedstaaten verstoßen nicht gegen diese Richtlinie, wenn:

...

(8) Ein Mitgliedstaat, der die Absätze 3, 4, 5, 6 und 7 zur Anwendung bringt, trägt dafür Sorge, dass dies die Verwirklichung der Ziele dieser Richtlinie in anderen Wasserkörpern innerhalb derselben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausschließt oder gefährdet und mit den sonstigen gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften vereinbar ist.

(9) ..."

III. Die maßgeblichen Bestimmungen des nationalen Rechts:

1. Die hier relevanten Bestimmungen des AVG haben folgenden Wortlaut:

"§ 41. (1) Die Anberaumung einer mündlichen Verhandlung hat durch persönliche Verständigung der bekannten Beteiligten zu erfolgen. Wenn noch andere Personen als Beteiligte in Betracht kommen, ist die Verhandlung überdies an der Amtstafel der Gemeinde, durch Verlautbarung in der für amtliche Kundmachungen der Behörde bestimmten Zeitung oder durch Verlautbarung im elektronischen Amtsblatt der Behörde kundzumachen.

(2) Die Verhandlung ist so anzuberaumen, dass die Teilnehmer rechtzeitig und vorbereitet erscheinen können. Die Verständigung (Kundmachung) über die Anberaumung der Verhandlung hat die für Ladungen vorgeschriebenen Angaben einschließlich des Hinweises auf die gemäß § 42 eintretenden Folgen zu enthalten. Falls für Zwecke der Verhandlung Pläne oder sonstige Behelfe zur Einsicht der Beteiligten aufzulegen sind, ist dies bei der Anberaumung der Verhandlung unter Angabe von Zeit und Ort der Einsichtnahme bekanntzugeben.

§ 42. (1) Wurde eine mündliche Verhandlung gemäß § 41 Abs. 1 zweiter Satz und in einer in den Verwaltungsvorschriften vorgesehenen besonderen Form kundgemacht, so hat dies zur Folge, dass eine Person ihre Stellung als Partei verliert, soweit sie nicht spätestens am Tag vor Beginn der Verhandlung während der

Amtsstunden bei der Behörde oder während der Verhandlung Einwendungen erhebt. Wenn die Verwaltungsvorschriften über die Form der Kundmachung nichts bestimmen, so tritt die im ersten Satz bezeichnete Rechtsfolge ein, wenn die mündliche Verhandlung gemäß § 41 Abs. 1 zweiter Satz und in geeigneter Form kundgemacht wurde.

(2) ..."

2. In Umsetzung der WRRL und des dort verankerten Verschlechterungsverbot wurden durch die WRG-Novelle 2003, BGBl. I Nr. 82/2003, mehrere Bestimmungen des WRG 1959 neu formuliert und neue Bestimmungen ins WRG 1959 eingefügt. Stellvertretend für diese seien hier die Bestimmungen der §§ 30a Abs. 1 und § 104a WRG 1959 genannt:

"§ 30a. (1) Oberflächengewässer einschließlich erheblich veränderter und künstlicher Gewässer (§ 30b) sind derart zu schützen, zu verbessern und zu sanieren, dass - unbeschadet § 104a - eine Verschlechterung des jeweiligen Zustandes verhindert und - unbeschadet der §§ 30e und 30f - bis spätestens 22. Dezember 2015 der Zielzustand erreicht wird. Der Zielzustand in einem Oberflächengewässer ist dann erreicht, wenn sich der Oberflächenwasserkörper zumindest in einem guten ökologischen und einem guten chemischen Zustand befindet. Der Zielzustand in einem erheblich veränderten oder künstlichen Gewässer ist dann erreicht, wenn sich der Oberflächenwasserkörper zumindest in einem guten ökologischen Potential und einem guten chemischen Zustand befindet.

(2) ...

Vorhaben mit Auswirkungen auf den Gewässerzustand

§ 104a. (1) Vorhaben, bei denen

1. durch Änderungen der hydromorphologischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder durch Änderungen des Wasserspiegels von Grundwasserkörpern

a) mit dem Nichterreichen eines guten Grundwasserzustandes, eines guten ökologischen Zustandes oder gegebenenfalls eines guten ökologischen Potentials oder

b) mit einer Verschlechterung des Zustandes eines Oberflächenwasser- oder Grundwasserkörpers zu rechnen ist

2. durch Schadstoffeinträge mit einer Verschlechterung von einem sehr guten zu einem guten Zustand eines Oberflächenwasserkörpers in der Folge einer neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit zu rechnen ist,

sind jedenfalls Vorhaben, bei denen Auswirkungen auf öffentliche Rücksichten zu erwarten sind (§§ 104 Abs. 1, 106).

(2) Eine Bewilligung für Vorhaben gemäß Abs. 1, die einer Bewilligung oder Genehmigung auf Grund oder in Mitwirkung wasserrechtlicher Bestimmungen bedürfen, kann nur erteilt werden, wenn die Prüfung öffentlicher Interessen (§§ 104, 105) ergeben hat, dass

1. alle praktikablen Vorkehrungen getroffen wurden, um die negativen Auswirkungen auf den Zustand des Oberflächenwasser- oder Grundwasserkörpers zu mindern und

2. die Gründe für die Änderungen von übergeordnetem öffentlichem Interesse sind und/oder, dass der Nutzen, den die Verwirklichung der in §§ 30a, c und d genannten Ziele für die Umwelt und die Gesellschaft hat, durch den Nutzen der neuen Änderungen für die menschliche Gesundheit, die Erhaltung der Sicherheit der Menschen oder die nachhaltige Entwicklung übertroffen wird und

3. die nutzbringenden Ziele, denen diese Änderungen des Oberflächenwasser- oder Grundwasserkörpers dienen sollen, aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder auf Grund unverhältnismäßiger Kosten nicht durch andere Mittel, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen, erreicht werden können.

(3) ...

(4) Die Gründe für ein Abweichen vom Verschlechterungsverbot sind im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan (§ 55c) im Einzelnen darzulegen und die Ziele alle sechs Jahre zu überprüfen (§§ 133 Abs. 6, 135)."

Die materiellrechtlichen Bestimmungen eines wasserrechtlichen Wiederverleihungsverfahrens und der Parteistellung in einem solchen Verfahren finden sich in den §§ 12 Abs. 2, 15 Abs. 1, 21 Abs. 3 und 102 Abs. 1 lit. a und lit. b WRG 1959 und haben folgenden Wortlaut:

"§ 12. (1) ...

(2) Als bestehende Rechte im Sinne des Abs. 1 sind rechtmäßig geübte Wassernutzungen mit Ausnahme des Gemeingebrauches (§ 8), Nutzungsbefugnisse nach § 5 Abs. 2 und das Grundeigentum anzusehen.

(3) ...

§ 15. (1) Die Fischereiberechtigten können anlässlich der Bewilligung von Vorhaben mit nachteiligen Folgen für ihre Fischwässer Maßnahmen zum Schutz der Fischerei begehren. Dem Begehren ist Rechnung zu tragen, insoweit hiedurch das geplante Vorhaben nicht unverhältnismäßig erschwert wird. Für sämtliche aus einem Vorhaben erwachsenden vermögensrechtlichen Nachteile gebührt den Fischereiberechtigten eine angemessene Entschädigung (§ 117).

(2) ...

§ 21. (1) ...

(3) Ansuchen um Wiederverleihung eines bereits ausgeübten Wasserbenutzungsrechtes können frühestens fünf Jahre, spätestens sechs Monate vor Ablauf der Bewilligungsdauer gestellt werden. Wird das Ansuchen rechtzeitig gestellt, hat der bisher Berechtigte Anspruch auf Wiederverleihung des Rechtes, wenn öffentliche Interessen nicht im Wege stehen und die Wasserbenutzung unter Beachtung des Standes der Technik erfolgt. Der Ablauf der Bewilligungsdauer ist in diesem Fall bis zur rechtskräftigen Entscheidung über das Ansuchen um Wiederverleihung gehemmt; wird gegen die Abweisung eines Ansuchens um Wiederverleihung der Verwaltungsgerichtshof oder der Verfassungsgerichtshof angerufen, wird die Bewilligungsdauer bis zur Entscheidung dieses Gerichtes verlängert. Im Widerstreit mit geplanten Wasserbenutzungen gilt eine solche Wasserbenutzung als bestehendes Recht im Sinne des § 16.

(4) ...

§ 102. (1) Parteien sind:

a) der Antragsteller;

b) diejenigen, die zu einer Leistung, Duldung oder Unterlassung verpflichtet werden sollen oder deren Rechte (§ 12 Abs. 2) sonst berührt werden, sowie die Fischereiberechtigten (§ 15 Abs. 1) und die Nutzungsberechtigten im Sinne des Grundsatzgesetzes 1951 über die Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte sowie besonderer Felddienstbarkeiten, BGBl. Nr. 103, sowie diejenigen, die einen Widerstreit (§§ 17, 109) geltend machen;
ferner"

IV. Zur Vorlageberechtigung:

Der Verwaltungsgerichtshof ist ein Gericht im Sinne des Art. 267 AEUV, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können.

Der Verwaltungsgerichtshof vertritt die Auffassung, dass sich bei der Entscheidung des von ihm zu beurteilenden Revisionsfalles die im gegenständlichen Ersuchen um Vorabentscheidung angeführten und im Folgenden näher erörterten Fragen der Auslegung des Unionsrechts stellen.

V. Erläuterung der Vorlagefragen:

1. Vorauszuschicken ist, dass es sich im vorliegenden Fall um kein Verfahren handelt, das einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen gewesen wäre; die Bestimmungen der UVP-RL sind daher im vorliegenden Fall ohne Bedeutung. Es handelt sich vielmehr um ein (einfaches) wasserrechtliches Bewilligungsverfahren, das allein auf der Grundlage des WRG 1959 durchzuführen und zu entscheiden war.

2. Gegen die Annahme der Parteistellung der Umweltorganisation in diesem wasserrechtlichen Verfahren wurden im Verfahren zwei Argumentationslinien ins Treffen geführt:

2.1. Im wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren bestimmt sich der Parteienkreis nach § 102 Abs. 1 lit. a und lit. b WRG 1959. Auch wenn dieser Aufzählung kein abschließender Charakter zukommt, kommt eine darauf gründende Parteistellung für Umweltorganisationen, denen keine subjektiv-öffentlichen Rechte zukommen, nicht in Betracht. Eine ausdrückliche Zuerkennung einer Parteistellung einer Umweltorganisation als Formalpartei, wo die Berührung subjektiv-öffentlicher Rechte nicht nachgewiesen werden müsste, findet sich im WRG 1959 nicht.

Allein vor dem Hintergrund der innerstaatlichen Rechtslage kam der Revisionswerberin keine Parteistellung zu. Auch aus der Aarhus-Konvention konnte eine solche Parteistellung nicht unmittelbar abgeleitet werden.

2.2. Ginge man aber von einer Parteistellung der Revisionswerberin im Verwaltungsverfahren aus, so hätte sie ihre Parteistellung wieder verloren.

Auch den Inhabern bestehender wasserrechtlich geschützter Rechte im Sinne des § 12 Abs. 2 WRG 1959 und den Fischereiberechtigten nach § 15 WRG 1959 kommt nämlich Parteistellung in einem wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren nur dann zu, wenn sie eine Verletzung dieser wasserrechtlich geschützten Rechte im Verfahren vor der Verwaltungsbehörde rechtzeitig geltend machen; auf die Verletzung allfälliger anderer Rechte kann eine Parteistellung im Wasserrechtsverfahren nicht gestützt werden.

Die Revisionswerberin machte im Verfahren vor der Verwaltungsbehörde lediglich eine Verletzung von Rechten aus der FFH-RL geltend; diese Richtlinie wurde im österreichischen Recht aber durch die

Naturschutzgesetze der Länder und nicht durch das WRG 1959 umgesetzt (vgl. die hg. Erkenntnisse vom 11. Dezember 2013, 2012/04/0127, und vom 18. Dezember 2012, 2011/07/0190). Selbst wenn ihr Parteistellung im wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren zugekommen wäre, so verabsäumte sie, im Verfahren vor der Verwaltungsbehörde rechtzeitig Einwendungen zu erstaten, die die Verletzung eines wasserrechtlich geschützten Rechtes zum Gegenstand hatten.

Einer Nachholung von wasserrechtlich relevanten Einwendungen steht die Bestimmung des § 42 AVG entgegen, wonach die Stellung als Partei verloren geht, wenn nicht spätestens am Tag vor Beginn der Verhandlung bei der Behörde oder während der Verhandlung Einwendungen erhoben werden. Demzufolge ging das LVwG auch davon aus, dass - wenn der Revisionswerberin überhaupt die Stellung als Partei im Verfahren zugekommen wäre - diese mangels rechtzeitig erhobener wasserrechtlich relevanter Einwendungen verloren gegangen wäre.

2.3. Gemäß Art. 132 Abs. 1 B-VG kann gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde wegen Rechtswidrigkeit Beschwerde erheben, wer durch den Bescheid in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Demnach können nur diejenigen natürlichen oder juristischen Personen eine solche Beeinträchtigung von Rechten mit Beschwerde an ein Gericht (hier: LVwG) geltend machen, denen in einem vorangegangenen Verwaltungsverfahren Parteistellung zukam oder zuerkannt wurde.

Parteistellung im Verwaltungsverfahren und die Befugnis zur Beschwerdeerhebung an ein Verwaltungsgericht hängen nach der innerstaatlichen Rechtslage somit unmittelbar zusammen. Der Verlust der Parteistellung im Verfahren vor der Verwaltungsbehörde führt daher in einem Bewilligungsverfahren auch zum Verlust der Beschwerdelegitimation an das Verwaltungsgericht.

3. Zur ersten Vorlagefrage:

3.1. Die Revisionswerberin beruft sich im Verfahren vor dem LVwG in Bezug auf ihre Parteistellung auf Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens in Verbindung mit dem Unionsrecht, insbesondere der WRRL.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sind die Vorschriften dieses Übereinkommens integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung (vgl. dazu die Urteile vom 10. Jänner 2006, IATA und ELFAA, C-344/04, Randnr. 36, und vom 30. Mai 2006, Kommission/Irland, C-459/03, Randnr. 82). Im Rahmen dieser Rechtsordnung ist demnach der Gerichtshof dafür zuständig, im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung dieses Übereinkommens zu befinden (vgl. dazu das Urteil vom 8. März 2011, C-240/09, Lesoochranarske zoskupenie, Randnr. 30).

3.2. Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens spricht von "Mitgliedern der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen." Der Revisionswerberin kommt als innerstaatlich anerkannter Umweltorganisation der Status der "betroffenen Öffentlichkeit" bzw. des "Mitglieds der Öffentlichkeit" im Sinne des Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens zu. Sie kann daher gegebenenfalls die aus dieser Bestimmung ableitbaren Rechte geltend machen.

3.3. Im vorliegenden Fall betrifft der Ausgangsstreit die Frage, ob eine Umweltschutzvereinigung Partei oder rechtsmittelbefugt in einem Verfahren sein kann, das die wasserrechtliche Genehmigung einer Beschneidungsanlage zum Inhalt hat, für die Wasser aus einem Oberflächengewässer entnommen wird, wobei behauptetermaßen dabei gegen das in der WRRL gründende Verschlechterungsverbot verstoßen wird. Dieser Rechtsstreit unterliegt dem Unionsrecht (vgl. dazu das Urteil des EuGH vom 8. März 2011, C-240/09, Lesoochranarske zoskupenie, Randnr. 37 und 38).

Im zitierten Urteil des EuGH heißt es in Beantwortung der ersten Vorlagefrage, dass Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens keine unmittelbare Wirkung hat (vgl. in diese Richtung gehend auch das Urteil des EuGH vom 13. Jänner 2015, Stichting Natuur en Milieu, C-404/12P, Randnr. 53).

Die Berufung allein auf diese Bestimmung des Übereinkommens vermag daher nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofes der Revisionswerberin keine Parteistellung in einem wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren zu verschaffen.

3.4. Nach dem Urteil des EuGH vom 8. März 2011, C-240/09, Lesoochranarske zoskupenie, ist das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 dieses Übereinkommens als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, um es einer Umweltschutzorganisation zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten.

Die Parteistellung und/oder das Anfechtungsrecht von Entscheidungen stehen einer Umweltorganisation daher insoweit zu, als es um den Rechtsschutz für die "durch das Unionsrecht verliehenen Rechte" geht.

3.5. Diese durch das Unionsrecht verliehenen Rechte könnten im vorliegenden Fall in der WRRL begründet sein; die Revisionswerberin beruft sich diesbezüglich auf das Verschlechterungsverbot, das in Art. 4 Abs. 1 der WRRL seine Grundlage findet.

Das Verschlechterungsverbot ist ein zentrales Element der WRRL. Es besagt im Wesentlichen, dass Projekte, die dazu führen, dass der (ökologische oder chemische) Zustand eines Gewässers verschlechtert wird, nur unter gewissen Voraussetzungen zulässig sind. Die WRRL beinhaltet in ihrem Art. 4 an die Mitgliedstaaten gerichtete Verpflichtungen, um die dort genannten Umweltziele umzusetzen; in den Absätzen 5 bis 7 des Art. 4 der WRRL werden aber auch die Voraussetzungen für die Festsetzung weniger strenger Umweltziele (Abs. 4), für die Toleranz einer vorübergehenden Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern (Abs. 5) oder für das Nichtverhindern einer Verschlechterung (Abs. 7) festgelegt. Das Verschlechterungsverbot ist daher zwar eine grundsätzliche Maxime verwaltungsbehördlichen Handelns, es gilt aber keinesfalls uneingeschränkt oder absolut.

Fraglich ist daher, ob sich eine Umweltorganisation auf die Wahrung des Verschlechterungsverbots (des Art. 4 der WRRL) als ein ihr zukommendes Recht berufen kann und ob ihr eine solche Bezugnahme in einem wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren eine Rechtsposition einräumt, die zum Schutz dieses Rechtes nach Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren mit sich bringt.

Die erste Vorlagefrage bezieht sich daher darauf, ob das in der WRRL (insbesondere in Art. 4 leg. cit.) zum Ausdruck kommende Verschlechterungsverbot oder die WRRL als solche einer Umweltorganisation in einem Verfahren, das keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt, Rechte einräumt, zu deren Schutz sie nach Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben muss.

4. Zur zweiten Vorlagefrage:

Für den Fall, dass einer Umweltorganisation ein solches Recht erwächst, stellt sich die zweite Vorlagefrage.

Die Revisionswerberin hat es nämlich unterlassen, eine Rechtsverletzung im Verfahren vor der Verwaltungsbehörde geltend zu machen. Erst im Verfahren vor dem LVwG hat sie sich auf ihre aus der WRRL erwachsenden Rechte und damit auf Aspekte berufen, die in einem wasserrechtlichen Verfahren zu berücksichtigen sind.

Nach dem Urteil des EuGH vom 8. März 2011, C-240/09, Lesoochranarske zoskupenie, müssen die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen so weit als möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte ausgelegt werden, um es einer Umweltschutzorganisation zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten.

Demzufolge könnte es für die Wahrung der Rechte einer Umweltorganisation ausreichen, eine Entscheidung anfechten zu können, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist. Für den vorliegenden Fall würde dies bedeuten, dass allein der Erhebung einer Beschwerde an das LVwG und deren Inhalt Relevanz zukäme. Auf die Unterlassung geeigneter Verfahrensschritte im Verfahren vor der Behörde käme es hingegen nicht an.

Umgekehrt wäre es aber auch nicht ausgeschlossen, einer Umweltorganisation vor dem Hintergrund der Effektivität des Rechtsschutzes bereits das Recht zuzusprechen, auch im Verfahren vor der Behörde als Verfahrenspartei aufzutreten und Einwendungen in einem früheren Verfahrensstadium zu Gehör bringen zu können. Dafür spräche der Umstand, dass bereits im verwaltungsbehördlichen Verfahren auf die Einwendungen reagiert und sie fachlich geprüft werden könnten. Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens scheint jedoch nur eine Rechtsstellung zu vermitteln, die ein Einschreiten im Verfahren vor dem Gericht (hier: im Verfahren vor dem LVwG) ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund ist die zweite Vorlagefrage zu verstehen; fraglich ist, ob es nach den Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens geboten ist, dass die einer Umweltorganisation (aus der WRRL) erfließenden Rechte bereits im Verfahren vor der Verwaltungsbehörde geltend gemacht werden können oder ob die Möglichkeit einer Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes gegen die Entscheidung der Verwaltungsbehörde genügt.

5. Zur dritten Vorlagefrage:

Nimmt nun eine Umweltorganisation bereits im behördlichen Verfahrensstadium als Verfahrenspartei teil, stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit einer verfahrensrechtlichen Vorschrift über den Verlust der Parteistellung in Folge der Anwendung der Präklusionsregelung des § 42 AVG.

Nach dieser Bestimmung verliert eine Person ihre Stellung als Partei, soweit sie nicht spätestens am Tag vor Beginn der Verhandlung während der Amtsstunden bei der Behörde oder während der Verhandlung Einwendungen erhebt. Mit dem Verlust der Parteistellung im Bewilligungsverfahren geht auch der Verlust der Beschwerdelegitimation an das Verwaltungsgericht einher.

Vor dem Hintergrund des zu den Bestimmungen der UVP-RL und der Industrie-Emissions-RL 2010/75/EU ergangenen Urteils des EuGH vom 15. Oktober 2015, C-137/14, stellt sich daher im vorliegenden Fall die Frage, ob auch in einem Verfahren, das nicht an den einschlägigen Vorschriften der UVP-RL zu messen ist und demgemäß in Bezug auf die Umweltauswirkungen regelmäßig Vorhaben geringerer

Bedeutung zum Inhalt hat, die durch den Verlust der Parteistellung eintretende Beschränkung der Anfechtbarkeit der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen gegen den Grundsatz des Zugangs zu Gericht verstößt und den effektiven gerichtlichen Rechtsschutz der betroffenen Öffentlichkeit unzulässigerweise einschränkt.

Dagegen kann eingewendet werden, dass mit dieser Rechtsvorschrift die Rechtssicherheit und die Effizienz verwaltungsbehördlicher und gerichtlicher Verfahren gewährleistet wird, zumal es den Umweltorganisationen ja frei steht, rechtzeitig entsprechende Einwendungen zu erheben, um eine umfassende materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Kontrolle in diesen Verfahren, die in Bezug auf die Umweltauswirkungen regelmäßig Vorhaben geringerer Bedeutung (als die einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehenden Vorhaben) zum Inhalt haben, zu bewirken. Mit dem Aarhus-Übereinkommen wird der Zugang der Umweltorganisationen zu diesen Verfahren gesichert; die nähere Ausgestaltung wird aber dem innerstaatlichen Verfahrensrecht überlassen, das im Sinne der Verfahrensökonomie solche spezifische Verfahrensvorschriften trifft.

Daher ist die Frage zu stellen, ob auch eine Umweltorganisation in einem Bewilligungsverfahren vor der Verwaltungsbehörde der im Sinne der Verfahrensökonomie getroffenen Regelung des § 42 AVG unterliegt, wonach mangels rechtzeitiger Erhebung von Einwendungen die Parteistellung (wieder) verloren wird oder ob der Anwendbarkeit dieser Bestimmung das Gebot der Effizienz des Rechtsschutzes entgegen steht.

VI. Da die richtige Anwendung des Unionsrechts nicht als derart offenkundig erscheint, dass für einen vernünftigen Zweifel kein Raum bleibt (vgl. hierzu das Urteil des EuGH vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache C-283/81, Srl C.I.L.F.I.T. und andere, Slg. 1982, 3415), werden die eingangs formulierten Fragen gemäß Art. 267 AEUV mit dem Ersuchen um Vorabentscheidung vorgelegt.

Wien, am 26. November 2015

European Case Law Identifier

ECLI:AT:VWGH:2015:RA2015070055.L00