Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 8. September 2016 [1]

Rechtssache C-348/15

Stadt Wiener Neustadt

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichtshofs [Österreich])

„Umweltpolitik — Richtlinie 85/337/EWG in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG — Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten — Anwendungsbereich — Regelung eines Mitgliedstaats zur Heilung einer bestandskräftigen Genehmigung trotz fehlender Umweltverträglichkeitsprüfung — Rechtssicherheit und Vertrauensschutz“

I – Einführung

1. Mehrere Österreich betreffende Verfahren haben gezeigt, dass in diesem Mitgliedstaat zumindest in der Vergangenheit große Schwierigkeiten bei der Anwendung der UVP-Richtlinie [2] bestanden. [3] Es ist zu befürchten, dass viele Projekte, die einer Prüfung ihrer Umweltauswirkungen gemäß dieser Richtlinie bedurft hätten, ohne eine solche Prüfung verwirklicht wurden.

2. Das vorliegende Vorabentscheidungsverfahren betrifft eine Regelung, die die Folgen eines solchen Verstoßes gegen die UVP-Richtlinie zum Gegenstand hat. Danach gilt ein Vorhaben als in Übereinstimmung mit den österreichischen Umsetzungsregelungen genehmigt, wenn seit der Genehmigung, die unter Verletzung dieser Bestimmungen erteilt wurde, drei Jahre vergangen sind. Diese Frist begrenzt zugleich die Befugnis der zuständigen Stellen, eine unter Verletzung der österreichischen Regelungen erlassene Genehmigung aufzuheben.

3. Daher ist zu klären, inwieweit eine solche Fiktion einer rechtmäßigen Genehmigung mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Die Entscheidung des Gerichtshofs kann erhebliche praktische Auswirkungen in Österreich, aber auch in anderen Mitgliedstaaten haben.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Heute Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2011, L 26, S. 1), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 (ABl. 2014, L 124, S. 1).

3 — Siehe etwa die Urteile vom 14. März 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), vom 21. März 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), vom 11. Februar 2015, Marktgemeinde Straßwalchen u. a. (C-531/13, EU:C:2015:79), sowie vom 16. April 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231).

II – Rechtlicher Rahmen

A – *Unionsrecht*

4. Das Vorabentscheidungsersuchen bezieht sich auf eine Ausnahme von der Verpflichtung, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, die zunächst in Art. 1 Abs. 5,[4] später in Art. 1 Abs. 4[5] der UVP-Richtlinie niedergelegt war:

„Diese Richtlinie gilt nicht für Projekte, die im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, da die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele einschließlich des Ziels der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden."

5. Mit geringfügigen Änderungen ist diese Bestimmung nun in Art. 2 Abs. 5 der UVP-Richtlinie zu finden.

6. Daneben ist auf die grundlegende Verpflichtung des Art. 2 Abs. 1 der UVP-Richtlinie hinzuweisen, die durch die genannten Fassungen der Richtlinie nicht berührt wurde:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. ..."

B – *Österreichisches Recht*

7. Im vorliegenden Verfahren sind zwei Bestimmungen des österreichischen Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVP-G 2000) in der im Beschwerdefall anwendbaren Fassung aus dem Jahr 2009 von Bedeutung. § 3 Abs. 6 enthält eine Ausschlussfrist für die Aufhebung von Genehmigungen, die ohne eine notwendige Umweltverträglichkeitsprüfung erlassen wurden:

„Vor Abschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Einzelfallprüfung dürfen für Vorhaben, die einer Prüfung gemäß Abs. 1, 2 oder 4 unterliegen, Genehmigungen nicht erteilt werden und kommt nach Verwaltungsvorschriften getroffenen Anzeigen vor Abschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung keine rechtliche Wirkung zu. Entgegen dieser Bestimmung erteilte Genehmigungen können von der gemäß § 39 Abs. 3 zuständigen Behörde innerhalb einer Frist von drei Jahren als nichtig erklärt werden."

8. § 46 Abs. 20 Nr. 4 UVP-G 2000 enthält eine Genehmigungsfiktion für ältere Vorhaben, die an § 3 Abs. 6 anknüpft:

„Vorhaben, deren Genehmigung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes BGBL I Nr. 87/2009 nicht mehr der Nichtigkeitsdrohung des § 3 Abs. 6 unterliegt, gelten als gemäß diesem Bundesgesetz genehmigt."

4 — Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 1985, L 175, S. 40) in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 (ABl. 1997, L 73, S. 5).

5 — Ursprüngliche Fassung der Richtlinie 2011/92.

III – Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

9. Die A.S.A. Abfall Service AG (im Folgenden: ASA Abfall) betreibt nach den Akten in der Stadt Wiener Neustadt eine chemisch-physikalische Behandlungsanlage für gefährliche Abfälle, eine Transferstation für Abfälle sowie eine Ersatzbrennstoffaufbereitungsanlage, die allein Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist.

10. Nach dem Vorabentscheidungsersuchen werden in der letztgenannten Anlage im Wesentlichen Kunststoffabfälle in mehreren Verfahrensschritten zerkleinert, bis ein industriell einsetzbarer Ersatzbrennstoff vorliegt, der vornehmlich in der Zementindustrie abgesetzt wird; in der Anlage wird somit eine physikalische Behandlung von nicht gefährlichen Abfällen vorgenommen.

11. Für die Anlage bestehen einzelne materiell-rechtliche Genehmigungen, nämlich gewerberechtliche Betriebsanlagengenehmigungen des Bürgermeisters der Stadt Wiener Neustadt aus den Jahren 1986 und 1993; bewilligt war damals die Behandlung einer Kapazität von 9 990 Tonnen pro Jahr. Am 10. Dezember 2002 erteilte der Landeshauptmann von Niederösterreich eine abfallrechtliche Genehmigung zur Erweiterung der Anlage auf maximal 34 000 Tonnen pro Jahr. Eine Festlegung auf die maximal zu verarbeitende Menge pro Tag ist in diesem Bescheid nicht enthalten. Eine Genehmigung nach dem UVP-G 2000, welches in Österreich die Umweltverträglichkeitsprüfung regelt, besteht für diese Anlage nicht.

12. Nach Feststellungen im innerstaatlichen Verfahren sollte die Kapazitätssteigerung durch einen Ausbau der bestehenden Linie sowie durch die Errichtung einer weiteren Verarbeitungslinie erreicht werden. Gegenwärtig werden etwa 17 000 bis 21 000 Tonnen pro Jahr produziert, damit wird die genehmigte Kapazität nicht ausgeschöpft. Dies liegt darin begründet, dass die mit diesem Bescheid bewilligte zweite Verarbeitungslinie bisher nicht realisiert worden ist.

13. Der rechtskräftige Bescheid vom 10. Dezember 2002 unterlag am 19. August 2009, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der UVP-G-Novelle 2009, nicht mehr der Nichtigkeitsdrohung des § 3 Abs. 6 des UVP-G 2000. Nach dieser Bestimmung konnten Genehmigungen für UVP-pflichtige Vorhaben auf der Grundlage von Fachgesetzen, die statt einer Genehmigung nach dem UVP-G 2000 erteilt worden waren, innerhalb einer Frist von drei Jahren für nichtig erklärt werden.

14. Der Niederösterreichische Umweltanwalt beantragte mit Schreiben vom 30. April 2014, die Niederösterreichische Landesregierung möge feststellen, ob die Anlagen, Tätigkeiten und Maßnahmen der ASA Abfall am Standort Wiener Neustadt sowohl getrennt oder auch im Zusammenwirken einen Tatbestand nach dem UVP-G 2000 erfüllten und somit eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorliege.

15. Mit Bescheid vom 27. Juni 2014 stellte die Niederösterreichische Landesregierung fest, dass die Ersatzbrennstoffaufbereitungsanlage nicht der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliege. Dies wurde u. a. mit der Bestimmung des § 46 Abs. 20 Z 4 UVP-G 2000 begründet, der zufolge Altanlagen nach Ablauf der Dreijahresfrist des § 3 Abs. 6 UVP-G 2000 als nach dem UVP-G 2000 genehmigt gälten.

16. Gegen diesen Bescheid erhob die Stadt Wiener Neustadt Beschwerde. Nachdem diese in erster Instanz zurückgewiesen wurde, ist nunmehr das Rechtsmittel der Stadt Wiener Neustadt beim Verwaltungsgerichtshof anhängig. Er richtet die folgende Frage an den Gerichtshof:

Steht das Unionsrecht, insbesondere die neu gefasste UVP-Richtlinie, insbesondere deren Art. 1 Abs. 4, bzw. die frühere Fassung dieser Richtlinie, insbesondere deren Art. 1 Abs. 5, einer nationalen Vorschrift entgegen, nach der Vorhaben, die UVP-pflichtig waren, aber keine Genehmigung nach dem nationalen Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, sondern nur über Genehmigungen nach einzelnen Materiengesetzen (z. B. Abfallwirtschaftsgesetz) verfügten, die am 19. August 2009 (Inkrafttreten der

UVP-G-Novelle 2009) wegen Verstreichens einer im nationalen Recht (§ 3 Abs. 6 UVP-G 2000) vorgesehenen Dreijahresfrist nicht mehr nichtig erklärt werden konnten, als gemäß dem UVP-G 2000 genehmigt gelten, oder entspricht eine solche Regelung den im Unionsrecht verankerten Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes?

17. Die Stadt Wiener Neustadt, die A.S.A. Abfall Service AG sowie die Europäische Kommission haben sich schriftlich geäußert.

IV – Rechtliche Würdigung

18. Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Frage, inwieweit es mit der UVP-Richtlinie vereinbar ist, das Fehlen einer gebotenen Umweltverträglichkeitsprüfung durch die gesetzliche Fiktion zu heilen, dass das Vorhaben in Übereinstimmung mit den Regelungen zur Umsetzung der UVP-Richtlinie genehmigt worden sei.

19. Die Fragen, ob die umstrittene Abfallverarbeitungsanlage einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedurft hätte [6] oder ob alle Anforderungen einer solchen Prüfung bereits in einem anderen Verfahren erfüllt wurden, [7] sind dagegen nicht Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens.

20. Zu seiner Beantwortung ist zunächst die anwendbare Fassung der UVP-Richtlinie zu identifizieren (dazu unter A), dann auf die grundlegende Pflicht zur Prüfung von Umweltauswirkungen einzugehen (dazu unter B), anschließend auf die in der Frage ausdrücklich genannte Bestimmung über die Genehmigung von Vorhaben durch Gesetzgebungsakte, früher Art. 1 Abs. 4 bzw. 5, heute Art. 2 Abs. 5 der UVP-Richtlinie (dazu unter C) und schließlich auf das Effektivitätsprinzip, das die praktische Durchsetzung unionsrechtlicher Pflichten leitet (dazu unter D).

A – *Zur maßgeblichen Fassung der UVP-Richtlinie*

21. Der streitgegenständliche Feststellungsantrag wurde zwar im Jahr 2014 gestellt und die abschließende Entscheidung dürfte nicht vor dem Jahr 2017 getroffen werden. Gleichwohl ist die Verpflichtung zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung anhand der Bestimmungen zu beurteilen, die auf die jeweilige Genehmigung anwendbar war. Insoweit kommt allein die Genehmigung der Kapazitätserweiterung am 10. Dezember 2002 in Betracht, da die übrigen Genehmigungen erteilt wurden, bevor Österreich der Union beitrat.

22. Am 10. Dezember 2002 galt die Richtlinie 85/337 in der Fassung der Richtlinie 97/11. Nach Art. 3 Abs. 2 der letztgenannten Richtlinie waren ihre Änderungen auf Genehmigungsanträge anzuwenden, die ab dem 14. März 1999 eingereicht worden waren.

23. Da ASA Abfall die Genehmigung vom 10. Dezember 2002 am 17. Juni 2002 beantragte, [8] ist somit die Richtlinie 85/337 in der Fassung der Richtlinie 97/11 anzuwenden.

6 — Vgl. dazu das Urteil vom 23. November 2006, Kommission/Italien (C-486/04 [Massafra], EU:C:2006:732, Rn. 40 ff.)

7 — Siehe meine Schlussanträge in der Rechtssache Gruber (C-570/13, Slg, EU:C:2014:2374, Nrn. 55 bis 59).

8 — S. 12 des Bescheids vom 10. Dezember 2002 (Anlage zum Schriftsatz der ASA Abfall).

B – *Zur Prüfungspflicht*

24. Ausgangspunkt der Beantwortung der Vorlagefrage muss Art. 2 Abs. 1 der UVP-Richtlinie sein. Danach treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen u. a. aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden.

25. Der Gerichtshof hat daher bereits entschieden, dass es Sache der zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats ist, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten alle erforderlichen allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu treffen, damit die Projekte im Hinblick darauf überprüft werden, ob bei ihnen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sind, und damit sie bejahendenfalls auf diese Auswirkungen hin untersucht werden. Begrenzt durch den Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten, sind derartige Maßnahmen beispielsweise die Rücknahme oder die Aussetzung einer bereits erteilten Genehmigung zu dem Zweck, eine Umweltverträglichkeitsprüfung des in Rede stehenden Projekts im Sinne der UVP-Richtlinie durchzuführen. [9]

26. Die im österreichischen Recht vorgesehene Fiktion einer Genehmigung könnte bewirken, dass unter Verletzung der UVP-Richtlinie genehmigte Projekte nicht geprüft werden. Folglich ist zu untersuchen, ob die gesetzliche Fiktion auf Ausnahmen der Prüfungspflicht gestützt werden kann.

C – *Zu den Ausnahmen von der Prüfungspflicht*

27. Wie bereits das Vorabentscheidungsersuchen andeutet und die Stadt Wiener Neustadt sowie die Kommission betonen, kann die gesetzliche Fiktion der Genehmigung von einer unbekannten Anzahl von Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, nicht auf die Ausnahme für die Genehmigung von einzelnen Vorhaben durch einen Gesetzgebungsakt gestützt werden, die damals in Art. 1 Abs. 5 der UVP-Richtlinie niedergelegt war (später Art. 1 Abs. 4, heute nach Änderungen Art. 2 Abs. 5).

28. Zur Anwendung dieser Ausnahme muss das Projekt nämlich zum einen im Einzelnen durch einen besonderen Gesetzgebungsakt genehmigt werden; zum anderen hat der Gerichtshof entschieden, dass die Ziele der Richtlinie einschließlich des Ziels der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden *müssen*. [10] Letzteres war zwar in Art. 1 Abs. 4 bzw. 5 der früher geltenden Fassungen der Richtlinie schon angelegt, wurde aber in der jüngsten Fassung der einschlägigen Bestimmung, Art. 2 Abs. 5 der heute geltenden UVP-Richtlinie, deutlicher zum Ausdruck gebracht.

29. Die in Österreich gesetzlich vorgesehene Fiktion der Genehmigung von Vorhaben wurde dagegen erlassen, ohne dass die betreffenden Vorhaben oder ihre Umweltauswirkungen überhaupt im Einzelnen bekannt gewesen, geschweige denn untersucht worden wären. Dementsprechend handelt es sich weder um einen besonderen Gesetzgebungsakt, der bestimmte Vorhaben genehmigt hat, noch wurden die Ziele der UVP-Richtlinie im Gesetzgebungsverfahren erreicht.

30. Dies kann allerdings nicht dahin gehend verstanden werden, dass die Ausnahme für die Genehmigung von Vorhaben durch Gesetzgebungsakte einer gesetzlichen Genehmigungsfiktion entgegenstünde. Vielmehr enthält diese Bestimmung nur keine Regelung über eine gesetzliche Fiktion der Genehmigung von Vorhaben, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordert hätten.

9 — Urteil vom 7. Januar 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, Rn. 65).

10 — Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay u. a. (C-182/10, EU:C:2012:82, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass für die übrigen in der UVP-Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen das Gleiche gilt: Sie sind nicht einschlägig, enthalten aber auch keine Regelung über eine gesetzliche Fiktion von Genehmigungen.

D – *Zum Effektivitätsprinzip*

32. Es ist allerdings daran zu erinnern, dass die bereits [11] erwähnte Verpflichtung zur Rücknahme oder Aussetzung von bestehenden Genehmigungen, die ohne eine Umweltverträglichkeitsprüfung erteilt wurden, durch den Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten begrenzt wird. [12]

33. Nach diesem Grundsatz sind die Einzelheiten des Verfahrens, jedenfalls soweit sie nicht durch das Unionsrecht geregelt werden, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung eines jeden Mitgliedstaats. Sie dürfen jedoch nicht ungünstiger sein als diejenigen, die gleichartige Sachverhalte innerstaatlicher Art regeln (Äquivalenzprinzip), und die Ausübung der von der Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsprinzip). [13]

34. Ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip ist im vorliegenden Fall nicht ersichtlich.

1. Zur nachträglichen Legalisierung (Heilung) von Verstößen

35. Was das Effektivitätsprinzip angeht, steht zwar das Unionsrecht nationalen Rechtsvorschriften nicht entgegen, die unter bestimmten Umständen die Legalisierung unionsrechtswidriger Vorgänge oder Handlungen zulassen. Doch darf eine solche Möglichkeit nur eingeräumt werden, wenn sie den Betroffenen keine Gelegenheit bietet, das Unionsrecht zu umgehen oder es nicht anzuwenden, und wenn sie die Ausnahme bleibt. [14]

36. Ohne dass näher untersucht werden müsste, welche „bestimmten Umstände“ eine Legalisierung rechtfertigen könnten oder ob ein Umgehungsrisiko besteht, kann festgestellt werden, dass die im österreichischen Recht vorgesehene Genehmigungsfiktion jedenfalls keine Ausnahme ist.

37. Die Fiktion betrifft zwar einen im Prinzip abgeschlossenen Kreis von Vorhaben, nämlich Vorhaben, die mehr als drei Jahre vor dem Inkrafttreten der Regelung über die Fiktion genehmigt wurden. Doch welche Vorhaben tatsächlich in den Genuss dieser Regelung kommen, weil sie ohne Umweltverträglichkeitsprüfung genehmigt wurden, obwohl diese Prüfung notwendig war, ist unklar. Um dies aufzuklären, müssten alle Vorhaben untersucht werden, die während des fraglichen Zeitraums in Österreich genehmigt wurden und in den Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie fallen könnten, aber keine Prüfung ihrer Umweltauswirkungen erfuhren.

11 — Siehe oben, Nr. 25

12 — Urteil vom 7. Januar 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, Rn. 65).

13 — Siehe z. B. Urteile vom 7. Januar 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, Rn. 67), und vom 6. Oktober 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, Rn. 26 und 27).

14 — Urteile vom 3. Juli 2008, Kommission/Irland (C-215/06, EU:C:2008:380, Rn. 57), sowie vom 15. Januar 2013, Križan u. a. (C-416/10, EU:C:2013:8, Rn. 87).

38. Im Übrigen hat der Gerichtshof jüngst in Bezug auf die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme,[15] die viele Ähnlichkeiten mit der UVP-Richtlinie aufweist, betont, dass sogar die nur vorübergehende Aufrechterhaltung von Plänen und Programmen, die unter Verletzung der erstgenannten Richtlinie erlassen wurden, in jedem Fall eine Einzelfallprüfung voraussetzt und weiteren strengen Bedingungen unterliegt.[16] Aufgrund der Regelungsstruktur der gesetzlichen Genehmigungsfiktion im österreichischen Recht kann aber keine Einzelfallprüfung unterstellt werden.

2. Zur Zulässigkeit von Ausschlussfristen

39. Daraus folgt jedoch nicht, dass ohne Umweltverträglichkeitsprüfung erteilte Genehmigungen, die einer Prüfung bedurft hätten, ausnahmslos zurückgenommen oder ausgesetzt werden müssten, um die Prüfung zu ermöglichen. Vielmehr ist die Festsetzung angemessener Ausschlussfristen für die Rechtsverfolgung nach ständiger Rechtsprechung im Interesse der Rechtssicherheit, die zugleich den Einzelnen und die Behörde schützt, mit dem Unionsrecht vereinbar. Solche Fristen sind nämlich grundsätzlich nicht geeignet, die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren;[17] sie sind also mit dem Effektivitätsprinzip vereinbar.

40. Die Frist von drei Jahren für die Aufhebung einer Genehmigung, die ohne eine gebotene Umweltverträglichkeitsprüfung erteilt wurde, erscheint insoweit angemessen, ja sogar großzügig, falls die Betroffenen – wie im Ausgangsfall die Stadt Wiener Neustadt – Kenntnis von der Genehmigung hatten oder haben mussten.[18]

41. Die UVP-Richtlinie und das Effektivitätsprinzip stehen somit im Interesse der Rechtssicherheit einer innerstaatlichen Regelung nicht entgegen, die es ausschließt, dass die zuständigen Behörden die Genehmigung eines Projekts für nichtig erklären, die unter Verletzung dieser Richtlinie erteilt wurde, wenn seit dieser Genehmigung drei Jahre vergangen sind.

3. Zu den weiter bestehenden Verpflichtungen der UVP-Richtlinie

42. Eine angemessene Ausschlussfrist für die Anfechtung einer Genehmigung bedeutet jedoch nicht, dass unterstellt werden darf, diese Genehmigung sei im Einklang mit den Anforderungen der UVP-Richtlinie erteilt worden. Dies zeigt sich schon daran, dass der Gerichtshof zwischen der nur ausnahmsweise zulässigen Legalisierung einer Genehmigung und angemessenen Ausschlussfristen unterscheidet, die keinen Ausnahmecharakter haben. Diese Unterscheidung hat auch praktische Folgen, denn in Bezug auf das fragliche Vorhaben können trotz der Ausschlussfrist weitere Verpflichtungen nach der UVP-Richtlinie bestehen.

15 — Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 (ABl. 2001, L 197, S. 30).

16 — Urteil vom 28. Juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, insbesondere Rn. 43).

17 — Urteile vom 16. Dezember 1976, Rewe-Zentralfinanz und Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, Rn. 5), vom 17. November 1998, Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, Rn. 19), vom 30. Juni 2011, Meilicke u. a. (C-262/09, EU:C:2011:438, Rn. 56), und vom 29. Oktober 2015, BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, Rn. 28).

18 — Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, Rn. 108).

43. Der Gerichtshof hat solche Verpflichtungen bereits für den Fall festgestellt, wenn sich herausstellt, dass seit dem Inkrafttreten der UVP-Richtlinie Arbeiten oder materielle Eingriffe, die als Projekt im Sinne dieser Richtlinie anzusehen sind, in Bezug auf ein Vorhaben durchgeführt wurden, ohne dass deren Umweltverträglichkeit auf einer früheren Stufe des Genehmigungsverfahrens geprüft wurde. Dann müssen die zuständigen Stellen diesem Versäumnis auf der Stufe der Erteilung einer späteren Genehmigung Rechnung tragen und die praktische Wirksamkeit dieser Richtlinie sicherstellen, indem sie dafür sorgen, dass eine derartige Prüfung zumindest auf dieser Stufe durchgeführt wird. [19]

44. Bei der streitgegenständlichen Anlage erscheint z. B. nicht ausgeschlossen, dass die Errichtung der bereits abfallrechtlich genehmigten zweiten Verarbeitungslinie noch einer Baugenehmigung bedarf. In einem solchen Genehmigungsverfahren müsste man die Umweltverträglichkeitsprüfung nachholen, wenn sie ursprünglich geboten war.

45. Weder die Rechtssicherheit noch das Vertrauen in den Bestand der Genehmigung stehen der Pflicht zur Nachholung einer versäumten Umweltverträglichkeitsprüfung entgegen.

46. Denn mit der Prüfung als solcher sind weder materiell-rechtliche Rechtsfolgen über eine Abwägung von Umweltauswirkungen mit anderen Faktoren verbunden noch wäre die Durchführung von Projekten untersagt, die nachteilige Umweltauswirkungen haben können. [20] Zwar ist zu hoffen, dass die Identifizierung erheblicher Umweltbeeinträchtigungen zu Vermeidungsmaßnahmen führt oder dazu, von dem Projekt abzusehen. Wenn dies aber nicht geschieht, hat eine Umweltverträglichkeitsprüfung immer noch die Funktion, Informationen über die Umweltauswirkungen zu sammeln, zu dokumentieren und zu verbreiten. [21]

47. Die Nachteile für den Projektbetreiber liegen hauptsächlich in dem Aufwand der Prüfung, doch er hätte diese Belastung auch hinnehmen müssen, wenn die Prüfung zum gebotenen Zeitpunkt durchgeführt worden wäre. Etwaiges Vertrauen in die Vermeidung dieses Nachteils überwiegt jedenfalls nicht gegenüber dem Interesse der von einem Projekt betroffenen Öffentlichkeit, umfassende Informationen über ihre Umweltauswirkungen zu erhalten und sich dazu zu äußern.

48. Die im Ausgangsverfahren beantragte Feststellung, dass das Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfe, wäre geeignet, die Nachholung einer versäumten Umweltverträglichkeitsprüfung zu fördern. Denn nach einer solchen Feststellung ist es nicht mehr nötig, im Zusammenhang mit einem späteren Genehmigungsverfahren darüber zu streiten, ob Arbeiten in der Vergangenheit einer Prüfung bedurft hätten, die nachzuholen wäre.

49. Dagegen ist zu befürchten, dass die gesetzliche Fiktion einer Genehmigung im Einklang mit der UVP-Richtlinie dahin gehend verstanden wird, dass die fragliche Genehmigung nicht nur bestandskräftig ist, sondern auch allen Anforderungen der Richtlinie genügt.

50. Folglich ist eine gesetzliche Fiktion, dass ein Projekt als in Übereinstimmung mit der UVP-Richtlinie genehmigt gilt, wenn seit der Genehmigung, die unter Verletzung der Richtlinie erteilt wurde, drei Jahre vergangen sind, mit der Richtlinie und dem Effektivitätsprinzip unvereinbar.

19 — Urteil vom 17. März 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest u. a. (C-275/09, Slg, EU:C:2011:154, Rn. 37)

20 — Urteil vom 14. März 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, Rn. 46).

21 — Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, Nrn. 49 ff.).

V – Ergebnis

51. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Im Interesse der Rechtssicherheit stehen die Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG und das Effektivitätsprinzip einer innerstaatlichen Regelung nicht entgegen, die es ausschließt, dass die zuständigen Behörden die Genehmigung eines Projekts für nichtig erklären, die unter Verletzung dieser Richtlinie erteilt wurde, wenn seit dieser Genehmigung drei Jahre vergangen sind.

2) Eine gesetzliche Fiktion, dass ein Projekt als in Übereinstimmung mit der Richtlinie 85/337 in der Fassung der Richtlinie 97/11 genehmigt gilt, wenn seit der Genehmigung, die unter Verletzung der Richtlinie erteilt wurde, drei Jahre vergangen sind, ist mit der Richtlinie und dem Effektivitätsprinzip unvereinbar.