Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 630/2014

Urteil vom 18. September 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Pedretti.

Verfahrensbeteiligte
Helvetia Nostra, handelnd durch den Vereinsvorstand, präsidiert von Verena Weber,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Rudolf Schaller,

gegen

A._____ AG,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Vincent Augustin,

Gemeinde Breil/Brigels,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger.

Gegenstand
Baueinsprache,

Beschwerde gegen das Urteil vom 11. November 2014 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer.

Sachverhalt:

A.

Am 17. Oktober 2012 reichte die A._____ AG bei der Gemeinde Breil/Brigels ein Baugesuch um Erstellung zweier Mehrfamilienhäuser auf der Parzelle Nr. xxx in Tgariel ein. Das Baugesuch wurde am 9. November 2012 im Amtsblatt der Surselva publiziert. Am 11. Dezember 2012 erteilte die Gemeinde die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen.

B.

Mit E-Mail vom 14. März 2014 ersuchte der Verein Helvetia Nostra um Zustellung der Unterlagen des Bauvorhabens. Die Gemeinde übermittelte ihm daraufhin am 20. März 2014 die Baubewilligung und die Ausschreibung im Amtsblatt der Surselva.

Am 24. März 2014 teilte Helvetia Nostra der Gemeinde mit, seit dem 11. März 2012 seien auch die Bau-

bewilligungen für Wohnungen in Gemeinden mit 20 % oder mehr Zweitwohnungen im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen, es sei denn, die Umweltorganisationen würden direkt informiert.

C.

Am 28. März 2014 beantragte Helvetia Nostra bei der Gemeinde, die Baubewilligung für das Bauvorhaben auf der Parzelle Nr. xxx sei zu widerrufen, allenfalls sei deren Nichtigkeit festzustellen. Mit Verfügung vom 26. Mai 2014 wies der Gemeindevorstand das Gesuch ab, soweit er darauf eintrat.

Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit Urteil vom 11. November 2014 ab.

D.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 27. Dezember 2014 gelangt Helvetia Nostra an das Bundesgericht und beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts, die Baubewilligung vom 11. Dezember 2012 sowie die Verfügung der Gemeinde vom 26. Mai 2014 seien aufzuheben. Eventuell sei die Nichtigkeit der Baubewilligung und der Verfügung festzustellen.

Die Gemeinde Breil/Brigels, das Verwaltungsgericht und die A._____ AG (Beschwerdegegnerin) schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) ist der Auffassung, dass die Publikationsvorschriften nach Art. 12b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) zwar zur Anwendung kämen, sobald eine Verfügung in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen sei. Im vorliegenden Fall müsse jedoch berücksichtigt werden, dass im Zeitpunkt der Veröffentlichung des Baugesuchs resp. der Bewilligungserteilung noch nicht erkennbar gewesen sei, dass die strittige Baubewilligung dem Verbandsbeschwerderecht unterliege. Im Übrigen habe der Gesetzgeber in Art. 20 Abs. 1 des Zweitwohnungsgesetzes vom 20. März 2015 (ZWG; BBl 2015 2753; noch nicht in Kraft) festgelegt, dass sich die Ausschreibung von Baugesuchen und die Mitteilung von Bauentscheiden abschliessend nach den jeweiligen kantonalen Vorgaben richteten. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) schliesst sich dem an.

Die Beschwerdeführerin hält in der Replik sinngemäss an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen anfechtbaren kantonal letztinstanzlichen Endentscheid (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG ist nicht gegeben.

1.1. Die Beschwerdeführerin ist als beschwerdeberechtigte Organisation im Bereich des Natur- und Heimatschutzes nach Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG (vgl. Anhang der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen, VBO; SR. 814.076) zur Beschwerde gegen Verfügungen befugt, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG ergehen (BGE 139 II 271 E. 3 S. 273; 123 II 5 E. 2c S. 7 f.). Das Bundesgericht hat in BGE 139 II 271 ausgeführt, dass die Plafonierung des Zweitwohnungsbaus gemäss Art. 75b BV eine Bundesaufgabe darstellt, die der Schonung der Natur und Landschaft dient (E. 11 S. 276 ff.). Baubewilligungen können daher von der Beschwerdeführerin wegen Verletzung von Art. 75b und seiner Übergangs- und Ausführungsbestimmungen mit Beschwerde gemäss Art. 12 NHG angefochten werden.

1.2. Soweit die Vorinstanz auf die Anträge der Beschwerdeführerin nicht eingetreten ist, ist diese - unabhängig von ihrer Legitimation in der Sache - zur Beschwerde nach Art. 89 Abs. 1 BGG befugt. Allerdings

beschränkt sich der Streitgegenstand vor Bundesgericht auf die Eintretensfrage. Soweit die Beschwerdeführerin einen Sachentscheid des Bundesgerichts auch zu den Anträgen verlangt, auf welche die Vorinstanzen nicht eingetreten sind, kann darauf nicht eingetreten werden (Urteil 1C 134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 1.2). Dies trifft vorliegend insbesondere auf die Ausführungen zum Vertrauensschutz und zur Interessenabwägung im Rahmen des Widerrufs der Baubewilligung zu.

1.3. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde auch insoweit, als sie sich gegen den Entscheid der Vorinstanz des Verwaltungsgerichts richtet. Dieser ist im Rahmen des Streitgegenstands durch dessen Urteil ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gilt als inhaltlich mitangefochten (BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144).

1.4. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Unbeachtlich sind deshalb die von der Beschwerdeführerin in der Replik, und damit ohnehin verspätet (Art. 42 Abs. 2 BGG), vorgebrachten Ausführungen zur Gesamtrevision der Ortsplanung der Gemeinde Breil/Brigels.

2.

Strittig ist, ob das Baugesuch vom 17. Oktober 2012 der Beschwerdegegnerin im Sinne von Art. 12b NHG im Amtsblatt des Kantons Graubünden hätte publiziert oder der Beschwerdeführerin direkt mitgeteilt werden müssen. Diese Bestimmung verlangt, dass die Behörde den Gemeinden und Organisationen ihre Verfügungen nach Art. 12 Abs. 1 NHG durch schriftliche Mitteilung oder durch Veröffentlichung im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan eröffnet (Abs. 1). Sieht das Bundesrecht oder das kantonale Recht ein Einspracheverfahren vor, so sind auch die Gesuche nach Abs. 1 zu veröffentlichen (Abs. 2).

2.1. Die Vorinstanz erwog, dass die Verfahrensvorschriften des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG; BR 801.100) und der entsprechenden Raumplanungsverordnung (KRVO; BR 801.110) anwendbar seien. Zwar stelle die Verhinderung des Zweitwohnungsbaus eine Bundesaufgabe dar; dies bedeute aber nicht, dass die kantonalen Bestimmungen für das Bauen innerhalb der Bauzone und insbesondere die Verfahrensvorschriften für die Publikation solcher Vorhaben nicht mehr anwendbar seien. Dies widerspiegle auch die Auffassung des Bundesgerichts. Selbst der Entwurf des Bundesrats für ein Zweitwohnungsgesetz vom 19. Februar 2014 sehe vor, dass sich unter anderem das Verfahren - unter Vorbehalt der Bestimmungen dieses Gesetzes - nach dem RPG (SR 700) und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen der Kantone richteten. Betrachte man Art. 12b NHG genauer, werde zudem klar, dass dieser nicht für die Eröffnung von Entscheiden von Gemeinden konzipiert sei. Mit der öffentlichen Auflage des Baugesuchs im Amtsblatt der Surselva seien die kantonalen Verfahrensvorschriften eingehalten worden; ein Fall der Publikation im Amtsblatt des Kantons liege nicht vor. Die Beschwerdeführerin hätte demnach während des Auflageverfahrens Einsprache erheben müssen. Da dies nicht geschehen sei, gelte das Beschwerderecht als verwirkt, weshalb die Baubewilligung vom 11. Dezember 2012 in Rechtskraft erwachsen sei.

2.2. Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, Art. 12b NHG sei verletzt worden. Diese Bestimmung gelte auch für das Baubewilligungsverfahren, wenn es sich wie hier in Anwendung von Art. 75b BV um eine Bundesaufgabe handle. Sie ermögliche den legitimierten Organisationen die Teilnahme am Einsprache- und nicht erst am Beschwerdeverfahren. Dies sei gemäss Art. 12c NHG sogar Voraussetzung für die Möglichkeit der Beschwerdeführung. Wenn Organisationen einsprache- und beschwerdelegitimiert seien, gälten selbstredend auch die entsprechenden Ausführungsbestimmungen nach Art. 12a bis 12d NHG. Der Bestimmung im Entwurf des Bundesrats für ein Zweitwohnungsgesetz komme nur subsidiäre Geltung zu. Es liege somit ein gewichtiger Verfahrensfehler vor.

2.3.

2.3.1. Wie bereits ausgeführt, hat das Bundesgericht in BGE 139 II 271 die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus als Bundesaufgabe qualifiziert und die Beschwerdelegitimation von Organisationen im Bereich des

Natur- und Heimatschutzes im Sinne von Art. 12 NHG bejaht. Diese können daher Baubewilligungen wegen Verletzung von Art. 75b BV, welcher einen Höchstanteil für Zweitwohnungen von 20 % pro Gemeinde festsetzt, und seiner Übergangs- und Ausführungsbestimmungen mit Beschwerde anfechten (E. 11 S. 276 ff.). Ausschlaggebend für die Annahme einer Bundesaufgabe ist in erster Linie, dass die angefochtene Verfügung eine Rechtsmaterie betrifft, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt und bundesrechtlich geregelt ist. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz kann deshalb auch dann eine Bundesaufgabe vorliegen, wenn eine kantonale oder kommunale Behörde entschieden hat (E. 9.2 f. S. 273 f.). Sprachliche Unebenheiten (Art. 12 Abs. 1 NHG spricht von "Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden") stehen dem nicht entgegen. Gleiches gilt grundsätzlich auch für Art. 12b NHG: Daraus, dass es wenig stimmig wäre, wenn eine Gemeinde als "Behörde" im Sinne von Abs. 1 ihre Verfügungen "den Gemeinden" eröffnen müsste, lässt sich nicht schliessen, diese Publikationsvorschrift sei generell nicht anwendbar, denn gegenüber Organisationen behält sie ihren Sinngehalt.

2.3.2. Das Bundesgericht hat in BGE 139 II 271 zwar nicht ausdrücklich festgehalten, dass Art. 12b NHG anwendbar ist, doch ergibt sich dies bereits aus dem Wortlaut dieser Bestimmung. Art. 12b NHG nimmt Bezug auf Art. 12 Abs. 1 NHG, womit zum Ausdruck kommt, dass Verfügungen, die dem Verbandsbeschwerderecht im Bereich des Natur- und Heimatschutzes unterliegen, durch schriftliche Mitteilung oder durch Veröffentlichung im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan zu eröffnen sind. Gleiches gilt für Gesuche, wenn ein Einspracheverfahren nach Bundes- oder kantonalem Recht vorgesehen ist (Abs. 2 von Art. 12b NHG). Der Zusammenhang zwischen der Beschwerdelegitimation von Organisationen und der Veröffentlichung von Verfügungen resp. Gesuchen ergibt sich auch unter gesetzessystematischen Gesichtspunkten: Die Artikel 12 ff. NHG stehen alle unter dem Titel "Beschwerderecht der Gemeinden und Organisationen", der in verschiedene Teilaspekte aufgeteilt ist. Besteht das Verbandsbeschwerderecht, sind die entsprechenden Verfügungen und Gesuche folglich in den in Art. 12b NHG vorgesehenen Publikationsorganen zu veröffentlichen. Sollen sich gesamtschweizerisch tätige Organisationen als Partei am Verfahren beteiligen können, müssen sie in überblickbarer Weise über die geplanten Vorhaben informiert werden. Dies wird durch die schriftliche Mitteilung bzw. die Publikation im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan erreicht. Diese Publikationsformen sind das notwendige Korrelat zur Obliegenheit der Organisation, sich von Anfang an am kantonalen Verfahren zu beteiligen. Bereits die Botschaft über die Änderung des NHG vom 26. Juni 1991 hielt dazu fest, mit einer solchen Veröffentlichung solle verhindert werden, dass beschwerdeberechtigte Organisationen sämtliche Publikationsorgane bis hin zu Gemeindeanzeigern und öffentlichen Aushängen regelmässig einsehen müssen, um nicht Gefahr zu laufen, ihr Beschwerderecht zu verwirken (BBl 1991 III 1121 S. 1141). Sinn und Zweck von Art. 12b NHG ist es, sicherzustellen, dass das Verbandsbeschwerderecht effektiv gewährleistet ist. Auch im Schrifttum wird die Auffassung vertreten, wenn gesamtschweizerischen Organisationen das Beschwerderecht nach Art. 12 NHG zustehe und ein Einspracheverfahren vorgesehen sei, müsse das Gesuch mindestens im kantonalen Publikationsorgan bekannt gemacht werden, wenn es nicht schriftlich mitgeteilt werde (vgl. Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage 2008, S. 331;
Peter M. Keller, in: Kommentar NHG, 1997, N. 12 zu Art. 12a NHG).

2.3.3. Da das Beschwerderecht von Natur- und Heimatschutzverbänden im Bereich der Beschränkungen von Zweitwohnungen besteht, müssen demnach entsprechende Baugesuche und -bewilligungen den Organisationen mitgeteilt oder aber im kantonalen Amts- oder Bundesblatt publiziert werden. Aus dem Wortlaut von Art. 12b NHG, der vom "kantonalen Publikationsorgan" in der Einzahl spricht, ergibt sich, dass Veröffentlichungen von Zweitwohnungsbauvorhaben in einem regionalen oder kommunalen Amtsblatt davon nicht erfasst werden. Entgegenstehendes kantonales Recht, das eine Publikation in diesen Amtsblättern vorschreibt, tritt im Sinne des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) hinter Art. 12b NHG zurück.

2.4. Dieser Beurteilung steht der Einwand nicht entgegen, dass im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage des vorliegenden Baugesuchs resp. der Bewilligungserteilung Ende 2012 aufgrund des erst am 22. Mai 2013 getroffenen Leitentscheids des Bundesgerichts noch nicht erkennbar gewesen sei, dass die strittige Baubewilligung dem Verbandsbeschwerderecht unterliege. Aus rechtlicher Sicht ist massgeblich, dass Art. 75b BV am 11. März 2012 in Kraft getreten ist (Art. 195 BV und Art. 15 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, BPR; SR 161.1). Da damit im Sinne einer Plafonierung des Zweitwohnungsbaus eine Bundesaufgabe geschaf-

fen wurde, die dem Schutz der Natur und des heimatlichen Landschaftsbildes dient, sind gesamtschweizerische Natur- und Heimatschutzverbände ab diesem Zeitpunkt nach Art. 12 NHG beschwerdeberechtigt. Damit einher geht die Verpflichtung der Behörden, Baugesuche und -bewilligungen für Zweitwohnungen nach den Vorgaben von Art. 12b NHG zu publizieren. Das Bundesgericht hat in seinem Grundsatzentscheid vom 22. Mai 2013 keine Rechts- oder Praxisänderung herbeigeführt, sondern bloss geltendes Recht angewendet.

2.5. Wie es sich mit Art. 20 Abs. 1 ZWG verhält, der Art. 21 des Entwurfs des Bundesrats konkretisiert, kann vorliegend offen bleiben. Dieser bestimmt, dass die Ausschreibung von Baugesuchen und die Mitteilung von Bauentscheiden sich abschliessend nach den jeweiligen kantonalen Vorgaben richten (Satz 1). Das neue Recht ist aber noch nicht in Kraft und entfaltet im Bereich der Publikationsvorschriften keine Vorwirkung (vgl. BGE 136 I 142 E. 3.2 S. 145; 125 II 278 E. 3c S. 282; je mit Hinweisen).

2.6. Vorliegend wurde das Baugesuch am 9. November 2012 öffentlich aufgelegt und die Baubewilligung am 11. Dezember 2012 erteilt. Es ist unstreitig, dass der Zweitwohnungsanteil der Gemeinde Breil/Brigels über 20 % beträgt (vgl. Anhang zur ZwV; Gemeinde Nr. 3981). Weder das (in den Akten liegende) Baugesuch noch die Baubewilligung enthalten eine Nutzungsbeschränkung, womit sie eine Zweitwohnungsnutzung zulassen. Dies wird von der Beschwerdegegnerin und der Gemeinde in ihren Stellungnahmen auch nicht in Abrede gestellt. Das Baugesuch hätte demnach gemäss Art. 12b Abs. 2 NHG im kantonalen Publikationsorgan (resp. im Bundesblatt) oder durch schriftliche Mitteilung veröffentlicht werden müssen. Gleiches gilt nach Art. 12b Abs. 1 NHG für die Eröffnung der Baubewilligung. Da das Baugesuch lediglich im regionalen Amtsblatt der Surselva publiziert wurde, liegt ein Verstoss gegen Art. 12b NHG vor.

Nachfolgend ist der Frage nachzugehen, ob die Beschwerdeführerin diese bundesrechtswidrige Bekanntmachung geltend machen kann.

3.

3.1. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt gestützt auf den auch für Private geltenden Grundsatz von Treu und Glauben und das Verbot des Rechtsmissbrauchs (Art. 5 Abs. 3 BV; BGE 137 V 394 E. 7.1 S. 403 mit Hinweisen), dass verfahrensrechtliche Einwendungen so früh wie möglich, das heisst nach Kenntnisnahme eines Mangels bei erster Gelegenheit, vorzubringen sind. Es verstösst gegen Treu und Glauben, Mängel dieser Art erst in einem späteren Verfahrensstadium oder sogar erst in einem nachfolgenden Verfahren geltend zu machen, wenn der Einwand schon vorher hätte festgestellt und gerügt werden können. Wer sich auf das Verfahren einlässt, ohne einen Verfahrensmangel bei erster Gelegenheit vorzubringen, verwirkt in der Regel den Anspruch auf spätere Anrufung der vermeintlich verletzten Verfahrensvorschrift (vgl. BGE 135 III 334 E. 2.2 S. 336; 134 I 20 E. 4.3.1 S. 21; 132 II 485 E. 4.3 S. 496 f.; 130 III 66 E. 4.3 S. 75; je mit Hinweisen).

3.2. Die Gemeinde Breil/Brigels führt in ihrer Stellungnahme vor Bundesgericht aus, im Kanton Graubünden sei bisher noch keine kommunale Baubewilligung für Zweitwohnungen innerhalb der Bauzone im kantonalen Publikationsorgan bekannt gegeben resp. eröffnet worden, und zwar auch dann nicht, wenn ein offensichtlicher Bezug zur Natur- und Heimatschutzgesetzgebung bestanden habe. Ebenso wenig schreibe dies die vom Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) herausgegebene Praxishilfe vor. Die Beschwerdeführerin habe in den zahlreichen Einsprachen, die sie gegen im Jahr 2012 publizierte Baugesuche erhoben habe, nie eine mangelhafte Eröffnung gerügt. Dieser Darstellung widerspricht die Beschwerdeführerin in ihrer Replik nicht. Mit anderen Worten räumt sie damit ein, sich derart organisiert zu haben, dass es ihr möglich war, fristgerecht Einsprache gegen in regionalen Amtsblättern wie demjenigen für die Surselva publizierte Baugesuche zu erheben. Dies wird auch durch die zahlreichen, bis vor Bundesgericht geführten Beschwerden gegen Zweitwohnungsvorhaben, insbesondere auch in den Gemeinden der Region Surselva, bestätigt. Dabei unterblieb bisher der Einwand, diese Baugesuche müssten im kantonalen Publikationsorgan veröffentlicht
werden oder ihr direkt mitgeteilt werden. Da die Beschwerdeführerin erst im vorliegenden Verfahren, das sie fast anderthalb Jahre nach Erteilung der Baubewilligung angehoben hat, zum ersten Mal eine Verletzung von Art. 12b NHG geltend macht, obwohl dies vorzubringen ihr - wie aufgezeigt - bereits früher bzw. in einem früheren Verfahren möglich gewesen wäre, erweist sich ihr Vorbringen als treuwidrig und kann sie insoweit

keinen Rechtsschutz beanspruchen.

3.3. Im Übrigen leidet die Baubewilligung entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin aufgrund der mangelhaften Publikation nicht an einem derart schweren Mangel, dass gesamthaft betrachtet von ihrer Nichtigkeit auszugehen wäre, die von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden jederzeit von Amtes wegen zu beachten wäre. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind rechtswidrige Entscheide nichtig, wenn der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer ist, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (BGE 138 II 501 E. 3.1 S. 503 f.; 137 I 273 E. 3.1 S. 275 f.; je mit Hinweisen). In der Regel führen aber Verfahrensmängel nur zur Anfechtbarkeit des entsprechenden Entscheids (vgl. BGE 129 I 361 E. 2.1 S. 363 mit Hinweisen). Dies trifft grundsätzlich auch auf Baubewilligungen zu, die nicht ordnungsgemäss publiziert worden sind. Gemäss Praxis des Bundesgerichts sind Baubewilligungen in Fällen fehlender bzw. mangelhafter Veröffentlichung anfechtbar und nicht nichtig (BGE 134 V 306 E. 4.2 S. 312 f.; 116 Ib 321 E. 3a S. 326; 107 Ia 72 E. 4a S. 76; Urteil P.883/1983 vom 14. März 1984 E. 3, in: ZBl 85/1984 S. 425; je mit
Hinweisen). Dies gilt insbesondere auch in Bereichen, in denen Baugesuche bzw. -bewilligungen Verbänden mitgeteilt werden müssen (Urteile 1C 150/2012 vom 6. März 2013 E. 2; 1A.136/2004 vom 5. November 2004 E. 3.2.2). Würde man wegen Verletzung der Publikationsvorschriften nach Art. 12b NHG auf Nichtigkeit erkennen, wäre denn auch die Rechtssicherheit erheblich gefährdet.

Nichtigkeit ergibt sich auch nicht aus den weiteren Umständen, dass das Bauvorhaben nach dem 11. März 2012 öffentlich aufgelegt wurde und die Baubewilligung für die Zweitwohnungsbauten erst nach dem 1. Januar 2013 in Rechtskraft erwachsen ist. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die verschärfte Rechtsfolge der Nichtigkeit gemäss Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV nur auf Baubewilligungen anwendbar, die nach dem 1. Januar 2013 erstinstanzlich erteilt wurden; auf den Zeitpunkt der Rechtskraft bzw. der öffentlichen Auflage kommt es nicht an (BGE 139 II 243 E. 11.6 S. 262 f.). Die vorliegende Baubewilligung datiert vom 11. Dezember 2012, womit sie zwar anfechtbar war, nicht aber unter die Nichtigkeitsfolge von Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV fällt. Ausserdem ist sie nicht ex tunc ungültig, weil sie auf einem Zonenplan basiert, der vor dem 12. März 2012 erlassen wurde und möglicherweise überdimensionierte Bauzonen vorsieht. Aus Art. 75b Abs. 1 BV ergeben sich keine unmittelbar anwendbare Vorgaben zur Bauzonengrösse (Urteil 1C 134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 6.3). Auch kann eine Baubewilligung nicht nachträglich mit der Begründung aufgehoben werden, dass die Gemeinde eine Planungszone hätte erlassen müssen (Urteil 1C 114/2015 vom 10. Juli
2015 E. 5.2). Schliesslich ist die Baubewilligung nicht schon deshalb missbräuchlich, weil sie innert kurzer Zeit erteilt wurde, ist die (auch nach Art. 12b NHG) vorgesehene Auflagefrist doch gewahrt worden (vgl. BGE 135 II 78 E. 2.5 S. 84).

4.

Sodann ist strittig, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf zwei weitere Rügen der Beschwerdeführerin eingetreten ist.

4.1. Wie von der Vorinstanz festgestellt, brachte die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 28. März 2014 an die Gemeinde zum einen vor, die Baubewilligung sei erloschen, weil von ihr nicht rechtzeitig, innerhalb der Jahresfrist gemäss Art. 91 Abs. 2 KRG, Gebrauch gemacht worden sei. Nach dieser Bestimmung erlöschen Baubewilligungen, wenn mit den Bauarbeiten nicht innert Jahresfrist seit zulässigem Baubeginn begonnen worden ist. Zum anderen machte sie geltend, das Bauvorhaben sei nachträglich wesentlich geändert worden, weshalb die erteilte Baubewilligung nicht mehr gültig und ein neues Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei. Damit verbunden verlangte sie die Edition der Bauunterlagen. Das Verwaltungsgericht trat auf diese Rügen nicht ein mit der Begründung, die Beschwerdeführerin habe weder die Feststellung, dass die Baubewilligung infolge verspäteten Baubeginns erloschen sei, noch die Durchführung eines neuen Baubewilligungsverfahrens wegen wesentlicher Änderung des Bauvorhabens verlangt, sondern lediglich den Widerruf bzw. die Feststellung der Nichtigkeit der Baubewilligung beantragt. Es genüge nicht, die Rügen beiläufig in der Begründung aufzuführen, ohne die entsprechenden Rechtsbegehren zu stellen. Auf den
Editionsantrag sei zu Recht nicht eingegangen worden, da dieser nicht Verfahrensgegenstand bilde.

Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, der Nichteintretensentscheid sei krass falsch und stelle eine Rechtsverweigerung dar.

4.2. Als besondere Form der Rechtsverweigerung liegt überspitzter Formalismus unter anderem dann vor, wenn die Behörde an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt (BGE 120 V 413 E. 4b S. 417 mit Hinweisen). Das Verbot weist einen engen Bezug zum Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) auf: Prozesserklärungen dürfen nicht buchstabengetreu ausgelegt werden, ohne zu fragen, welcher Sinn ihnen vernünftigerweise beizumessen sei (BGE 113 Ia 94 E. 2 S. 96 f.). Insbesondere auf der untersten Stufe der Rechtsmittelleiter dürfen keine hohen Anforderungen gestellt werden (Urteile 1C 236/2014 vom 4. Dezember 2014 E. 3.5; 1C 519/2009 vom 22. September 2010 E. 6). In Zweifelsfällen kann die Behörde zur Nachfrage verpflichtet sein (Urteil 1A.80/2002 vom 18. Juni 2002 E. 4.5).

4.3. Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin mit ihrer Eingabe vom 28. März 2014 den Widerruf der Baubewilligung, allenfalls die Feststellung deren Nichtigkeit verlangt hat. Dass sie nicht explizit - wie von der Vorinstanz gefordert - ein Rechtsbegehren auf Durchführung eines neuen Baubewilligungsverfahrens resp. auf Feststellung des Erlöschens der Baubewilligung gestellt hat, darf ihr nicht zum Nachteil gereichen und ist auch nicht erforderlich. Denn abgesehen davon, dass sich die Anträge aus den Vorbringen sowie dem Sinn, der diesen vernünftigerweise beizumessen ist, ergeben, können die Begehren auch aus der Begründung in der Rechtsschrift hervorgehen (BGE 133 II 409 E. 1.4.1 S. 415; 136 V 131 E. 1.2 S. 136).

Der Eingabe ist zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin dem Sinn nach davon ausging, die Bauerlaubnis falle wegen der nachträglichen, wesentlichen Änderung des Bauvorhabens und wegen der erst nach dem 1. Januar 2013 abgelaufenen (ordentlichen) Rechtsmittelfrist unter die spezielle Nichtigkeitsfolge von Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV. Damit besteht ein direkter Zusammenhang zum Rechtsbegehren um Feststellung der Nichtigkeit der Baubewilligung, was sich auch auf den Antrag um Edition der Bauunterlagen auswirkt. In dieselbe Richtung zielte das weitere Vorbringen, wonach die Bauerlaubnis ohnehin als obsolet gelten müsse, da der Baubeginn nicht innert Jahresfrist erfolgt sei. Auch hiermit wurde zum Ausdruck gebracht, dass die umstrittene Baubewilligung als dahingefallen und deshalb rechtsunwirksam erachtet wird. Vor diesem Hintergrund kann der Beschwerdeführerin dahingehend beigepflichtet werden, als die beiden Rügen hinreichend klar vorgebracht und rechtsgenüglich mit den Anträgen um Widerruf bzw. Rücknahme oder Nichtigerklärung der Bauerlaubnis verknüpft worden sind. Dass die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang nicht rechtzeitig an die Baubehörden gelangt sei, ist nicht geltend gemacht worden. Indem das Verwaltungsgericht nicht
auf die Vorbringen zur wesentlichen Änderung des Bauvorhabens (verbunden mit dem Antrag um Edition der Bauunterlagen) resp. zum vermeintlichen Erlöschen der Baubewilligung eingetreten ist und diese nicht überprüft hat, ist es daher in überspitzten Formalismus verfallen. Die Beschwerde erweist sich somit in diesem Punkt als begründet.

5.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das vorinstanzliche Urteil aufzuheben. Die Sache ist im Sinne der Erwägungen zur Beurteilung der nicht geprüften Rügen (E. 4 hievor) und zur entsprechenden Sachverhaltsabklärung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens rechtfertigt es sich, die Gerichtskosten von Fr. 2'000.– zu einem Viertel der Beschwerdeführerin und zu drei Vierteln der privaten Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 66 BGG). Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin eine reduzierte Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 BGG). Die Gemeinde hat keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 11. November 2014 wird aufgehoben. Die Sache wird im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.

2.
Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von Fr. 2'000.– werden im Betrag von Fr. 1'500.– der Beschwerdegegnerin und im Betrag von Fr. 500.– der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Breil/Brigels, dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, dem Bundesamt für Raumentwicklung und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. September 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Pedretti