

Bürgerinitiative „mobil ohne Stadttunnel“
Postfach 105
FL-9493 Mauren
Liechtenstein

Vorab per E-Mail: einlaufstelle@bvwg.gv.at

Einschreiben

An das
Bundesverwaltungsgericht
Republik Österreich
Erdbergstr. 192-196
1030 Wien

Mauren, am 2. Dezember 2014

GZ: W193 2012936-1/2Z

Beschwerdeführer:

(Vertreter ist dem Einbringer
unbekannt)

- 1. Land Vorarlberg**
vertreten durch die VlbG. Landesregierung
Abteilung VII b-Straßenbau
Widnau 12
6800 Feldkirch
- 2. Stadt Feldkirch**
Schmiedgasse 1
6800 Feldkirch
- 3. Vorarlberger Energienetze GmbH**
Weidachstraße 10
6900 Bregenz

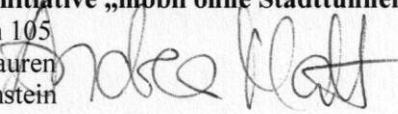
Belangte Behörde:

(Vertreter ist dem Einbringer
unbekannt)

Vorarlberger Landesregierung
Landhaus
6901 Bregenz

Sonstige Partei:

Bürgerinitiative „mobil ohne Stadttunnel“
Postfach 105
9493 Mauren
Liechtenstein



wegen:

Beschwerde gegen den Bescheid der Vorarlberger Landes-
regierung vom 12.09.2014, Zl. Ib-314-2013/0001

Stellungnahme zum Beschwerdeverfahren

4-fach
1Beilage (4-fach)

Zur Beschwerde vom 06.10.2014 des Landes Vorarlberg, der Stadt Feldkirch und der Vorarlberger Energienetze GmbH, der Bürgerinitiative „mobil ohne Stadttunnel“ zugestellt am 24.11.2014, erstattet die Bürgerinitiative „mobil ohne Stadttunnel“ innerhalb offener Frist nachstehende

Stellungnahme:

I. Sachverhalt:

Das UVP-Genehmigungsverfahren „Stadttunnel Feldkirch“, das am 11.07.2013 eingeleitet wurde, wird als vereinfachtes Verfahren durchgeführt. Aufgrund der Umweltauswirkungen des Vorhabens auf den Nachbarstaat Liechtenstein wurde das UVP-Verfahren notifiziert, so dass ein grenzüberschreitendes UVP-Verfahren vorliegt. Am 17.07.2014 reichte die liechtensteinische Bürgerinitiative „mobil ohne Stadttunnel“ (im folgenden kurz „Antragstellerin“) fristgerecht eine Stellungnahme samt Unterschriftenliste bei der UVP-Behörde ein. Beigeschlossen waren Bestätigungen der möglicherweise von den Umweltauswirkungen betroffenen Gemeinden Liechtensteins, dass von den 708 unterzeichnenden Personen 508 zu den dortigen Gemeinderatswahlen zugelassen sind.

Mit Bescheid vom 12.09.2014 stellte das Amt der Vorarlberger Landesregierung fest, dass der Antragstellerin im gegenständlichen vereinfachten UVP-Verfahren die Parteistellung zukommt. Laut Bescheid hat die Überprüfung der Unterschriftenliste durch die UVP-Behörde 508 gültige Unterstützungen ergeben.

Gegen diesen Bescheid erhoben die Beschwerdeführer Beschwerde.

II. Rechtsgrundlagen:

Das österreichische Recht regelt für Bürgerinitiativen die Partei- und Beteiligtenstellung sowie die Rechtsmittelbefugnis in § 19 Abs 2 UVP-G 2000 (idF UVP-G). § 19 UVP-G ist eine jener zentralen Normen, durch die der Gesetzgeber seiner Pflicht zur Umsetzung der UVP-RL dieser vorgelagerten weiterer Rechtsakte des Völkerrechtes und des Unionsrechtes nachgekommen ist. Es empfiehlt sich daher zunächst diese näher zu beleuchten.

1. Völker- und Unionsrechtliche Vorgaben:

Die Espoo-Konvention, das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, und die Aarhus-Konvention, das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, beide entwickelt von der UN Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), haben die Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (idF UVP-RL) und über diese das UVP-G, das gemäß § 1 Abs 2 diese UVP-RL umsetzt, wesentlich beeinflusst.

Die Espoo-Konvention wurde 1991 unterzeichnet und ist seit 10.09.1997 in Kraft. Sie wurde von der Europäischen Union am 24.06.1997 ratifiziert (Approval), von Österreich am 27.07.1994 (BGBl.III.201/1997) und von Liechtenstein am 09.07.1998. Die Ziele und Inhalte der Espoo-Konvention wurden in Art 7 UVP-

RL umgesetzt. § 10 UVP-G enthält die zentralen nationalen Bestimmungen zu Vorhaben mit grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen. Die Verpflichtung aus Art 2 Espoo-Konvention, die Öffentlichkeit in den voraussichtlich betroffenen Gebieten mit gleichwertigen Möglichkeiten wie im Ursprungsstaat am UVP-Verfahren zu beteiligen, wurde in Art 7 Abs 5 UVP-RL übernommen. Das Unionsrecht verpflichtet dazu, die betroffene Öffentlichkeit im Hoheitsgebiet des betroffenen Mitgliedsstaates effektiv an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren zu beteiligen. Diese Vorgabe war im nationalen Recht in § 19 UVP-G umzusetzen.

Die Aarhus-Konvention wurde 1998 unterzeichnet und ist seit dem 30.10.2001 in Kraft. Die Europäische Union hat sie am 17.02.2005 ratifiziert (Approval), Österreich am 17.01.2005 (BGBl.III.Nr. 88/2005). Liechtenstein hat die Aarhus-Konvention zwar am 25.06.1998 unterschrieben, aber noch nicht ratifiziert. Als EWR-Mitglied musste Liechtenstein jedoch die UVP-RL und damit die für die Öffentlichkeitsbeteiligung in UVP-Verfahren relevanten Bestimmungen aus der Aarhus-Konvention ebenfalls in nationales Recht umsetzen. Auf europäischer Ebene wurden Ziele und Inhalte der Aarhus-Konvention insbesondere in Art 6 und 11 UVP-RL umgesetzt. Die unionsrechtlichen Vorgaben wurden an verschiedenen Stellen ins UVP-G übernommen. So regelt § 9 UVP-G die öffentliche Auflage, § 19 UVP-G die Partei- und Beteiligtenstellung sowie Rechtsmittelbefugnis.

Beide Konventionen stehen in engem Zusammenhang und haben sich wechselseitig beeinflusst. In der Präambel der Aarhus-Konvention wird in Absatz 23 mit „*eingedenk der einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens...*“ auf die Espoo-Konvention verwiesen. Die Aarhus-Konvention übernahm 1998 die Definition der Öffentlichkeit aus der Espoo-Konvention und ergänzte sie. Diese Ergänzung wurde dann wiederum 2001 in die Espoo-Konvention übernommen und trat am 26.08.2014 in Kraft, so dass beide Konventionen heute die wortgleiche Definition für die Öffentlichkeit enthalten. Dies ist bei der Auslegung der Definitionen zur Öffentlichkeit zu berücksichtigen.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist im Unionsrecht ein Kernstück der UVP. Nahezu wortgleich enthalten sowohl die UVP-RL als auch die Aarhus-Konvention folgende Begriffsbestimmungen der „Öffentlichkeit“ und der „betroffenen Öffentlichkeit“ und für diese zudem den folgenden verpflichtenden Zugang zu den Gerichten. Aufgrund der Wortgleichheit gelten die folgenden Ausführungen für diese in gleicher Weise. Da sich der EuGH bei der Prüfung der unionsrechtskonformen Umsetzung an der Aarhus-Konvention orientiert, ist für die Auslegung der Bestimmungen der von der UNECE herausgegebene Leitfaden zur Umsetzung der Aarhus-Konvention in nationales Recht (The Aarhus Convention: An implementation guide², 2014, idF Aarhus-Leitfaden) von hoher Relevanz und für die Auslegung heranzuziehen (siehe Beilage, vollständig als Buch erhältlich oder, Stand 02.12.2014, elektronisch unter <http://www.unece.org/env/pp/acig.html>).

Die Begriffsbestimmungen des Art 1 Abs 2 lit d) und e) UVP-RL lauten:

„(...)“

- d) *„Öffentlichkeit“: eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen;*
- e) *„betroffene Öffentlichkeit“: die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Artikel 2 Absatz 2 betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran. Im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse;“*

Art 11 Abs 1 und 3 UVP-RL lauten:

„(1) Die Mitgliedsstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die

a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ

b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedsstaats dies als Voraussetzung erfordert,

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, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

(...)

(3) Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedsstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a dieses Artikels. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b dieses Artikels verletzt werden können.

(...)“

2. Rechtslage in Österreich

Im UVP-G wurden die Regelungsinhalte der Espoo-Konvention bereits in der Stammfassung umgesetzt und die der Aarhus-Konvention in Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie (idF ÖB-RL) erstmals mit der UVP-G-Novelle 2004. Das UVP-G musste in der Folge mehrfach angepasst werden und setzt heute die UVP-RL 2011/92/EU um.

Anstatt allgemein der „betroffenen Öffentlichkeit“ Rechte zuzustehen, normiert der österreichische Gesetzgeber konkrete Parteistellungen. Er sieht in § 19 Abs 4 UVP-G die Rechtsperson einer Bürgerinitiative für Personengruppen aus mindestens 200 Personen vor, die in der Zeit der öffentlichen Auflage eines konkreten Projektes gemeinsam eine Stellungnahme mit ihrer Unterschrift unterstützen. Unterstützende Personen müssen in der Standortgemeinde oder in einer unmittelbar an sie angrenzenden Gemeinde zu Gemeinderatswahlen zugelassen sein. Als Partei ist eine Bürgerinitiative berechtigt, die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen. Eine Bürgerinitiative hat somit weitergehende Rechte als Einzelpersonen.

Die Parteistellung erhalten Bürgerinitiativen nach § 19 Abs 1 lit 6 UVP-G in „normalen“ UVP-Verfahren, nicht jedoch in vereinfachten UVP-Verfahren nach § 3 Abs 1 S 2 UVP-G. Im vereinfachten Verfahren können nach § 19 Abs 2 UVP-G Bürgerinitiativen nur als Beteiligte mit dem Recht auf Akteneinsicht iSd § 8 AVG teilnehmen.

III. Zum Inhalt des angefochtenen Bescheides:

Der Spruch des angefochtenen Bescheides der belangten Behörde lautet:

„Gemäß § 19 Abs. 1 Z. 6 und Abs. 11 sowie § 39 UVP-Gesetz 2000, BGBl. Nr. 697/1993, in der Fassung BGBl. I Nr. 14/2014, in Verbindung mit Art. 11 der UVP-RL 2011/92/EU, idF RL 2014/52/EU, und § 57 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, BGBl. Nr. 51/1991, in der Fassung BGBl. I Nr. 161/2013, wird festgestellt, dass der Bürgerinitiative „mobil ohne Stadttunnel“ im gegenständlichen vereinfachten UVP-Verfahren die Parteistellung zukommt.“

Vollkommen richtig vertritt die belangte Behörde die Rechtsauffassung, dass Bürgerinitiativen als „betroffene Öffentlichkeit“ iSd Art 1 Abs 2 lit e UVP-RL anzusehen seien (Bescheid der belangte Behörde vom 12.09.2014 S 6 erster Absatz letzter Satz).

Auch ist der belangten Behörde dahingehend beizupflichten, dass vor dem Hintergrund der Entscheidung EuGH C-115/09, wonach Art 11 der UVP-RL einer unmittelbaren Anwendung offensteht, dies die unmittelbare Anwendung der UVP-RL zur Folge habe. Dies habe zur Folge, dass einer Bürgerinitiative auch im vereinfachten Verfahren die Möglichkeit der Anfechtung der Entscheidung einzuräumen gewesen sei. Da eine Anfechtung einer verwaltungsbehördlichen Entscheidung nach dem österreichischen Verwaltungsverfahrenrecht nur durch eine Verfahrenspartei möglich sei, habe der Bürgerinitiative [hier der Antragstellerin] die Parteistellung zuerkannt werden müssen.

IV. Zu den Beschwerdegründen:

1. Zum Beschwerdegrund der mangelnden unmittelbaren Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention und des Artikels 11 UVP-RL:

Die Beschwerdeführer verneinen die unmittelbare Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention sowie des Art 11 UVP-RL. Die Antragsstellerin teilt hierzu die Rechtsauffassung der belangten Behörde, die unmittelbare Anwendbarkeit von Art 11 UVP-RL sei gegeben, und begründet dies wie folgt:

Der EuGH hat sich in seiner Entscheidung *Lesoochranárske zoskupenie*, Rs C-240/09 (08.03.2011, Slg 2011, I-1255) in Rz 44 generell zur unmittelbaren Wirkung von Abkommen geäußert:

„Eine Bestimmung eines von der Union und ihren Mitgliedstaaten mit Drittstaaten geschlossenen Übereinkommens hat unmittelbare Wirkung, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Wortlauts und im Hinblick auf den Zweck und die Natur dieses Übereinkommens eine klare und präzise Verpflichtung enthält, deren Erfüllung und deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Rechtsakts abhängen (...)“

Für Art 11 UVP-RL, der nahezu wortgleich mit Art 9 Abs 2 Aarhus-Abkommen ist, stellte der EuGH in der Entscheidung *Trianel*, Rs C-115/09 (12.05.2011, Slg 2011, I-3673) in Rz 55 und 56 die unmittelbare Anwendbarkeit zweier Sätze innerhalb Art 11 UVP-RL fest:

„Betrachtet man Art. 10a [heute Art 11] der Richtlinie 85/337 [heute 2011/92] als Ganzen, lässt er den Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Spielraum sowohl hinsichtlich der Bestimmung dessen, was eine Rechtsverletzung darstellt, als auch hinsichtlich der Festlegung insbesondere der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen und der Stellen, bei denen diese einzulegen sind.

Entsprechendes gilt allerdings nicht für die Sätze 2 und 3 des Art. 10a Abs. 3 der Richtlinie 85/337.“

Auf Basis dieser Entscheidung kann sich eine NGO in allen UVP-Verfahren auf die durch Art 11 UVP-RL 2011/92 unmittelbar gewährte Parteistellung berufen. Stellt man also eine Bürgerinitiative aufgrund der durch das UVP-G zuerkannten Rechtspersönlichkeit, die ihr wegen der Zugehörigkeit zur „betroffenen Öffentlichkeit“ gewährt wird, einer Umweltorganisation gleich, muss ihr die Parteistellung auch im vereinfachten Verfahren ebenfalls aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit dieser beiden Sätze zukommen.

Unabhängig davon ist einer Bürgerinitiative die Parteistellung jedoch auch alleine aufgrund der Zugehörigkeit zur „betroffenen Öffentlichkeit“ zu gewähren. Denn den in Art 11 UVP-RL bestehenden Spielraum für den Gesetzgeber hatte der EuGH bereits in der Entscheidung Djurgården/Lilla C-263/08 (15.10.2009, Slg 2009, I-9967), in Rz 45 eingeschränkt:

„Zwar überlässt es Art. 10a [heute Art 11] mit seiner Verweisung auf Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie den nationalen Gesetzgebern, die Voraussetzungen dafür zu bestimmen, dass eine Nichtregierungsorganisation, die sich für den Umweltschutz einsetzt, etwa eine Vereinigung, unter den oben genannten Voraussetzungen ein Anfechtungsrecht haben kann, doch müssen die so festgelegten nationalen Rechtsvorschriften zum einen „einen weiten Zugang zu Gerichten“ sicherstellen und zum anderen die praktische Wirksamkeit derjenigen Bestimmungen der Richtlinie 85/337 [heute 2011/92] gewährleisten, die die gerichtliche Anfechtung betreffen. Folglich darf nicht die Gefahr bestehen, dass diese nationalen Rechtsvorschriften diejenigen Gemeinschaftsvorschriften gegenstandslos machen, nach denen alle, die ein ausreichendes Interesse an der Anfechtung eines Projekts haben und deren Rechte verletzt sind, wozu auch Umweltschutzvereinigungen gehören, die Möglichkeit haben müssen, vor den zuständigen Gerichten gegen dieses Projekt vorzugehen.“

Aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich unzweifelhaft, dass Art 11 UVP-RL einer unmittelbaren Anwendung offen steht.

Hierzu wenden die Beschwerdeführer ein, den Mitgliedstaaten werde bei der Definition der „Öffentlichkeit“ und der „betroffenen Öffentlichkeit“ sowie dem Gerichtszugang ein breiter Ermessensspielraum bei der Umsetzung in nationales Recht eingeräumt. Wie oben ausgeführt, ist der Spielraum auf nationaler Ebene begrenzt durch die vorgeschriebenen Mindeststandards, die mit dem in Art 11 Abs 3 Satz 1 UVP-RL verankerten Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren, umzusetzen sind. Die in einem Abkommen bestehende Unschärfe dient dazu, den Vertragsparteien einen Freiraum zu gewähren. Dieser ist aufgrund der unterschiedlichen Rechtsordnungen der Vertragsstaaten notwendig. Auch wenn Abkommen auf diese Weise ein gewisses Maß an Flexibilität gewähren, darf dies nicht dazu führen, dass Vertragsparteien durch eine restriktive Umsetzung zentrale Ziele eines Abkommens unterlaufen.

Die Beschwerdeführer begründen die nicht bestehende unmittelbare Anwendbarkeit auch mit dem Hinweis des Verfassungsgerichtshofes in Erk B254/11 (Beschwerde vom 06.10.2014, S 8). Der VfGH verweist in diesem Erkenntnis zwar auf die beiden oben zitierten Randziffern in der Entscheidung Trianel, jedoch in Zusammenhang mit der Durchführung eines Feststellungsverfahrens nach § 3 UVP-G. In der gegenständlichen Beschwerde geht es jedoch um die Parteistellung im Genehmigungsverfahren.

Außer Frage steht jedoch, dass der nationale Gesetzgeber in UVP-Verfahren verpflichtet ist, insbesondere aufgrund Art 11 UVP-RL (aber auch aufgrund des Art 19 Abs 1 EUV, und Art 47 GRC), einen umfassend effektiven Rechtsschutz (Gerichtszugang), insbesondere auch für Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, zu gewährleisten.

2. Zur nicht vorhandenen (betroffenen) Öffentlichkeit:

Die Beschwerdeführer wenden in ihrer Beschwerde ein, aus dem Wortlaut der Definitionen ergebe sich keine Möglichkeit der Subsumtion einer Bürgerinitiative unter die Begriffsbestimmung „betroffene Öffentlichkeit“. Sie vertritt damit eine gänzlich andere Rechtsauffassung als die belangte Behörde. Diese hatte in ihrem Bescheid zuerst geprüft, ob eine Bürgerinitiative als eine Gruppierung der betroffenen Öffentlichkeit nach Art 1 Abs 2 UVP-RL anzusehen ist und sich daher auf die unmittelbare Anwendbarkeit von Art 11 UVP-RL berufen kann. Sie kam bei Berücksichtigung aktueller Rechtsprechung und Literatur zum Ergebnis, es handle sich bei einer Bürgerinitiative um „eine spontan organisierte Interessengemeinschaft von Bürgern, die sich aus Anlass eines konkret geplanten Vorhabens zusammenschließt.“ Eine Betroffenheit liege bei in den Standortgemeinden und daran anschließenden Nachbargemeinden wahlberechtigten und damit wohnhaften Bürgern jedenfalls vor (Bescheid vom 12.09.2014, Seite 5 und 6).

Die Antragsstellerin teilt hier die Rechtsauffassung der belangten Behörde. Auch die Berücksichtigung der Erläuterungen im Aarhus-Leitfaden (S 55-58), die nachfolgend zusammengefasst werden, stützt das Ergebnis der belangten Behörde.

Nach Art 1 Abs 1 lit d UVP-RL umfasst der Begriff der „Öffentlichkeit“ „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen“. Zur Öffentlichkeit gehören somit eindeutig Einzelpersonen und Personengruppen, die sich in einer juristischen Person zusammengeschlossen haben. Der Aarhus-Leitfaden weist auf Seite 55 darauf hin, dass der Begriff der Öffentlichkeit ergänzend auch Personengruppen ohne Rechtspersönlichkeit – ad-hoc gebildete Personengruppen - entsprechend den nationalen Vorgaben umfasst. Nationale Vorgaben müssen jedoch mit dem Ziel, einen weiten Zugang zu den garantierten Rechten zu gewähren, vereinbar sein. Weiter erläutert der Aarhus-Leitfaden auf Seite 56, die Wortfolge „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen“ dürfe nicht so interpretiert werden, dass es ausreiche, nur einem ausgewählten Personenkreis stellvertretend für alle anderen die garantierten Rechte zu geben. Vielmehr sind die garantierten Rechte jeder einzelnen Person oder jeder einzelnen Personengruppe unabhängig von den Rechten anderer Personen oder Personengruppen zu gewähren.

Der Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“ wird in Zusammenhang mit UVP-Verfahren und dem dazu gehörenden Recht auf Zugang zu Gericht verwendet. Um in einem konkreten UVP-Verfahren zu der mit weitergehenden Rechten ausgestatteten „betroffenen Öffentlichkeit“ zu gehören, muss eine Person oder Personengruppe der „Öffentlichkeit“ nach dem Aarhus-Leitfaden, Seite 57f, eines der beiden weitergehenden Kriterien erfüllen, das der Betroffenheit oder alternativ das des Interesses.

Das Kriterium der Betroffenheit umfasst den Teil der Öffentlichkeit, der „vom umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffen oder wahrscheinlich betroffen“ ist. Zu den umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gehören alle UVP-Verfahren nach Art 2 Abs 2 UVP-RL, unabhängig davon, wo oder wie ein Verfahren zur Erreichung der Ziele der UVP-RL in nationales Recht umgesetzt wurde. Beim Kriterium der Betroffenheit kann zur Auslegung auf Art 2 Espoo-Konvention, der zur Beteiligung der Öffentlichkeit in den voraussichtlich betroffenen Gebieten verpflichtet, verwiesen werden. Das Kriterium der Betroffenheit umfasst somit unabhängig voneinander alle einzelnen Personen oder Personengruppen mit oder ohne Rechtspersönlichkeit, die in dem Gebiet leben, in dem es sicher oder möglicherweise zu erheblichen Umweltauswirkungen kommt.

Das Kriterium des Interesses „mit einem Interesse daran“ umfasst den Teil der Öffentlichkeit, der durch die Entscheidung in einem garantierten Recht oder in einer Freiheit verletzt sein kann, unabhängig davon, ob es sich um subjektives oder öffentliches Interesse handelt, und unabhängig davon, ob es sich bei der Öffentlich-

keit um eine NGO handelt oder nicht. Die Rechte in einem UVP-Verfahren können einer Personengruppe ohne Rechtspersönlichkeit auch aufgrund eines Interesses zukommen. Der Begriff „*ein Interesse daran*“ ist weiter zu verstehen als der für den Zugang zu Gericht verwendete Begriff „*ausreichendes Interesse*“. Es muss ein Zusammenhang zwischen der Person oder der Personengruppe und dem konkreten Vorhaben bestehen.

Aufgrund des zweiten Satzes der Definition erhalten NGOs eine Sonderstellung. Diese ist notwendig, weil der Sitz einer NGO sich auch an einem Ort befinden kann, an dem es zu keinen erheblichen Umweltauswirkungen kommt. Eine NGO soll jedoch auch in diesen Fällen in einem UVP-Verfahren Umweltinteressen vertreten können. Wie oben bei der Definition der „Öffentlichkeit“ ausgeführt, darf diese NGO-Sonderstellung jedoch nicht als Begründung dazu herangezogen werden, anderen Personengruppen die ihr in einem UVP-Verfahren zustehenden Rechte nicht zuzuerkennen.

Die Ausführungen im Aarhus-Leitfaden stützen das Fazit der belangten Behörde, im Ergebnis liege ein Verständnis nahe, NGOs als typischen, aber nicht ausschließlichen Fall der betroffenen Öffentlichkeit anzusehen (Bescheid vom 12.09.2014, Seite 5, Abs 1). Nicht beigeplant werden kann hingegen der den Gerichtszugang einschränkende Ansicht der Beschwerdeführer, aufgrund des den Mitgliedstaaten gewährten Spielraums reiche es aus, unter dem Begriff der betroffenen Öffentlichkeit ausschließlich NGOs zu subsumieren und auf diese Weise nur für NGOs einen Zugang zu Gericht zur Überprüfung von Genehmigungsentscheidungen in vereinfachten UVP-Verfahren vorzusehen. Dies lässt sich mit dem Ziel der UVP-RL, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren, nicht vereinbaren. Vielmehr trifft die von *Ennöckl/Raschauer/Bergthaler* vertretene Ansicht zu, eine Bürgerinitiative sei unzweideutig Bestandteil der betroffenen Öffentlichkeit im Sinne des Art 1 Abs 2 UVP-RL (UVP-G³ § 19 Rz 99).

Aus dem Dargelegten folgt, dass eine Bürgerinitiative von der Begriffsbestimmung der „betroffenen Öffentlichkeit“ erfasst ist und das für den Zugang zu Gericht notwendige „ausreichende Interesse“ gegeben ist.

3. Die Parteistellung der Bürgerinitiativen im vereinfachten Verfahren (BI):

Die Beschwerdeführer wenden ein, der in der UVP-RL gegebene Ermessensspielraum ermögliche es, einer Bürgerinitiative im vereinfachten Verfahren keine Parteistellung, sondern nur eine Beteiligtenstellung mit Recht auf Akteneinsicht zukommen zu lassen. Wie oben bereits dargelegt, ist der Spielraum begrenzt durch die Vorgabe, einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren. Zu prüfen ist daher, ob nach Art 11 UVP-RL die unterschiedliche Parteistellung einer Bürgerinitiative davon abhängig gemacht werden darf, ob ein vereinfachtes oder „normales“ UVP-Verfahren durchgeführt wird.

Der Gesetzgeber sah bereits 1993 in der Stammfassung des UVP-G Bürgerinitiativen als spezielle Personengruppe vor und stattete sie mit der Parteistellung für alle UVP-Verfahren aus. Mit der UVP-G-Novelle 2000 und der damit einhergehenden Einführung des vereinfachten Verfahrens schränkte der Gesetzgeber – wie von der belangten Behörde ausgeführt entgegen der ursprünglichen Empfehlung der Regierung - in der Folge die Parteistellung der Bürgerinitiativen auf „normale“ UVP-Verfahren ein und sieht für sie seither in vereinfachten Verfahren nur noch eine Beteiligtenstellung mit dem Recht auf Akteneinsicht vor.

Das vereinfachte Verfahren des UVP-G findet für Vorhaben der Spalten 2 und 3 des Anhangs 1 statt. Es handelt sich dabei in der Regel um Vorhaben, die rein aufgrund ihrer Größe „kleiner“ als vergleichbare Vorhaben der Spalte 1 sind (zB Neubau sonstiger Straßen unter 10 km Länge). Diese Einstufung ist jedoch unabhängig von den Umweltauswirkungen eines Vorhabens. Auch bei Vorhaben geringerer Größe können

Umweltauswirkungen erheblich sein oder sogar so schwerwiegend, dass ein Antrag auf Genehmigung eines Vorhabens abzulehnen ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das UVP-Verfahren wie beim Vorhaben „Stadttunnel Feldkirch“ aufgrund der Lage in einem Luftsanierungsgebiet, einem schutzwürdigen Gebiet, durchgeführt werden muss.

Nach Art 2 Abs 1 UVP-RL müssen all die Projekte ein UVP-Verfahren durchlaufen, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Das ist auch das zentrale vom Unionsrecht für die Feststellung der UVP-Pflicht vorgegebene Kriterium. Die drei anderen erwähnten Kriterien Größe, Art und Standort sind aufgrund der Wortfolge „unter anderem“ eine demonstrative Auflistung im Sinne von Indikatoren, bei denen mit hoher Wahrscheinlichkeit mit erheblichen Auswirkungen zu rechnen ist. Keinesfalls ist dies jedoch eine abschließende Aufzählung. Es darf deshalb daraus auch nicht geschlossen werden, dass Projekte, die nicht in der Liste des Anhangs I UVP-RL enthalten sind, als „kleinere“ Projekte nur ein vereinfachtes Verfahren mit einer abgeschwächten Öffentlichkeitsbeteiligung durchlaufen müssen. Dies gilt besonders für Projekte, die in einem Luftsanierungsgebiet liegen. Denn dort geht es um den Gesundheitsschutz der Bevölkerung, dem innerhalb des Unionsrechts und der Aarhus-Konvention ein besonders hoher Stellenwert zukommt.

Wie von der belangten Behörde richtig erkannt, kann bei näherer Betrachtung keine überzeugende Begründung gefunden werden, warum die Betroffenheit bei Projekten, die nach dem vereinfachten Verfahren zu behandeln sind, geringer ist als bei jenen nach dem „normalen“ UVP-Verfahren. Sie wertet die bestehende Unterscheidung als „ungerechtfertigte Differenzierung“ (Bescheid vom 12.09.2014, S 6) und kommt zur auch aus Sicht der Antragsstellerin korrekten Rechtsauffassung, dass eine Bürgerinitiative auch im vereinfachten Verfahren als „betroffene Öffentlichkeit“ anzusehen ist.

Bei Projekten, die nicht aufgrund ihrer schieren Größe sondern aufgrund ihrer möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt oder Gesundheit ein UVP-Verfahren durchlaufen, ist es aber auch wahrscheinlicher, dass sich die vom Vorhaben betroffene Öffentlichkeit in Form einer Bürgerinitiative organisiert. Die dort aktiven Personen kennen die Verhältnisse vor Ort sehr gut und haben aufgrund ihrer Betroffenheit ein besonderes, ausreichendes Interesse an einem in Bezug auf die Umweltverträglichkeit optimierten Projekt. Genau darum geht es in einem UVP-Verfahren. Nach § 1 Abs 1 Z 2 UVP-G gehört es zur Aufgabe der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Bürgerbeteiligung, Maßnahmen zu prüfen, durch die schädliche, belästigende oder belastende Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt verhindert oder verringert oder günstige Auswirkungen des Vorhabens vergrößert werden. Nach § 17 Abs 4 UVP-G hat die Behörde in ihrer Entscheidung durch Auflagen, Projektmodifikationen etc zu einem hohen Schutzniveau für die Umwelt in ihrer Gesamtheit beizutragen.

Indem im vereinfachten Verfahren den Bürgerinitiativen keine Parteistellung gewährt wird, wird für sie der Zugang zu Gericht und damit die Überprüfung der Entscheidung mit den darin gemachten Auflagen zum Schutz der Umwelt durch eine objektive Stelle genau für die Vorhaben eingeschränkt, an denen Bürgerinitiativen ein besonderes Interesse haben, die aber große Umweltorganisationen möglicherweise nicht interessieren.

Wie der EuGH in der Entscheidung Djurgården-Lilla, Rs C-263/08 (15.10.2009, Slg 2009, I-9967), in Rz 51 festgestellt hat, reicht es nicht aus, nur großen Umweltorganisationen eine Parteistellung zu gewähren und darauf hinzuweisen, dass sich eine auf lokaler Ebene organisierte Vereinigung an diese wenden kann. Denn große Umweltorganisationen haben zum einen möglicherweise nicht dasselbe Interesse daran, sich mit einem Vorgang von beschränkter Reichweite zu befassen, und liefern zum anderen Gefahr, mit zahlreichen Ersuchen dieser Art überhäuft zu werden, so dass sie zwangsläufig eine Auswahl anhand nicht kontrollierbarer

Kriterien treffen müssten. Dies würde zu einer Filterung der umweltbezogenen Anfechtungen führen, die dem Geist der Richtlinie zuwiderliefe, die darauf abzielt, die Umsetzung des Aarhus-Übereinkommens sicherzustellen.

Ergänzend dazu ist auszuführen, dass sich die Definition der „betroffenen Öffentlichkeit“ nach Art 1 Abs 1 Z e UVP-RL in allen Fällen auf ein umweltbezogenes Entscheidungsverfahren nach Art 2 Abs 2 UVP-RL bezieht. Von dieser Bestimmung erfasst werden alle Umweltverträglichkeitsprüfungen, unabhängig davon, was für ein Verfahren sie in einem Mitgliedstaat durchlaufen. Betrachtet man diese Bestimmung im Zusammenhang mit der Definition der „betroffenen Öffentlichkeit“ und dem für diese in Art 11 UVP-RL vorgesehenen weiten Zugang zu Gericht, ist eine unterschiedliche Zuerkennung der Parteistellung im vereinfachten und „normalen“ UVP-Verfahren mit Unionsrecht nicht vereinbar.

Für den Gesetzgeber bestand keine Pflicht, im UVP-G die Rechtsperson der Bürgerinitiative einzuführen, da weder die Aarhus-Konvention noch die UVP-Richtlinie eine konkrete Vorgabe zu einer Rechtsperson macht und auch Personengruppen ohne Rechtspersönlichkeit im Sinne von Graswurzelbewegungen zur Öffentlichkeit zählen können. Vorgegeben wird, dass sich Personengruppen, die möglicherweise von den Umweltauswirkungen eines Vorhabens betroffen sind, am für dieses Vorhaben durchgeführten UVP-Verfahren in effektiver Weise beteiligen können müssen. Daraus ergibt sich die Pflicht, diese Personengruppen nicht nur am Verfahren zu beteiligen, sondern ihnen auch den Rechtsschutz nach Art 11 UVP-RL zu gewähren. Da das UVP-G Bürgerinitiativen zulässt und sie aufgrund der normierten Voraussetzungen unzweideutig zur „betroffenen Öffentlichkeit“ gehören, ist ihnen in allen UVP-Verfahren auch der entsprechende Rechtsschutz und damit die Parteistellung zu gewähren.

Nach *Ennöckl/Raschauer/Bergthaler* verstößt § 19 Abs 2 UVP-G 2000 gegen das derzeit maßgebliche Unionsrecht (*Raschauer in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler UVP-G*³ § 19 Rz 99). Dadurch sind die nationalen Behörden verpflichtet, die Bestimmung unangewendet zu lassen. Beim Hintergrund der Entscheidung EuGH C-115/09, wonach Art 11 der UVP-RL einer unmittelbaren Anwendung offen steht, hat dies die unmittelbare Anwendung der UVP-RL zufolge. Eine Bürgerinitiative ist daher auch im vereinfachten Verfahren die Möglichkeit der anfechtenden Entscheidung einzuräumen. Da nach dem österreichischen Verwaltungsverfahren eine Anfechtung einer verwaltungsbehördlichen Entscheidung nur durch eine Verfahrenspartei möglich ist, wird den in diesem Verfahren ordnungsgemäß konzipierten inländischen Bürgerinitiativen Parteistellung zuzuerkennen sein. Der Antragstellerin wurde im Bescheid vom 12.09.2014 richtigerweise die Parteierstellung zuerkannt.

4. Zur Parteistellung ausländischer Bürgerinitiativen:

Gegen die Parteistellung der ausländischen Bürgerinitiative wenden die Beschwerdeführer ein, dass § 19 Abs 4 UVP-G für die Unterstützung einer Bürgerinitiative die Wahlberechtigung zu Gemeinderatswahlen in der Standortgemeinde oder in einer angrenzenden Gemeinde voraussetzt. Der Argumentation von *Schmelz/Schwarzer* folgend, sei davon auszugehen, dass es sich um ein Wahlrecht in Österreich handeln müsse.

Dem ist entgegenzuhalten, dass der Gesetzgeber darauf verzichtet hat, in § 19 Abs 4 UVP-G auf eine österreichische Gemeinde zu verweisen. Bei der Parteistellung der Gemeinden in § 19 Abs 3 UVP-G findet hingegen eine Begrenzung auf die „österreichischen Gemeinden“ statt.

Doch unabhängig von dem Wortlaut ergibt sich die Notwendigkeit der Gleichbehandlung der Öffentlichkeit über die Staatsgrenzen hinweg aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot in Artikel 18 Abs 1 AEUV, das bei der Umsetzung der UVP-Richtlinie in nationales Recht zu beachten ist. Auch die Aarhus-Konvention und die Espoo-Konvention enthalten Diskriminierungsverbote, allerdings nicht wortgleich formuliert.

Nach Art 3 Abs 9 Aarhus-Konvention erhält die Öffentlichkeit die in der Aarhus-Konvention garantierten Rechte, ohne dabei wegen Staatsangehörigkeit, Volkszugehörigkeit oder Wohnsitz benachteiligt zu werden. Auch eine juristische Person darf nicht aufgrund ihres eingetragenen Sitzes oder aufgrund des tatsächlichen Mittelpunkts ihrer Geschäftstätigkeit benachteiligt werden (Aarhus-Leitfaden, Seite 72f). Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gilt aufgrund der Aufnahme in die allgemeinen Bestimmungen ohne jede Einschränkung im gesamten Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention und somit auch für die Definition der Öffentlichkeit bzw der betroffenen Öffentlichkeit sowie deren Zugang zu Gericht. Der Aarhus-Leitfaden erläutert auf Seite 56: „(...) *the rights (...) apply to non-citizens and nonresidents as well as citizens and residents.*”

Bei einem grenzüberschreitenden UVP-Verfahren kommt der Espoo-Konvention eine besondere Bedeutung zu. Nach Art 2 Abs 6 Espoo-Konvention ist der betroffenen Öffentlichkeit in den betroffenen Staaten eine gleichwertige Möglichkeit zur Verfahrensbeteiligung zu geben wie der Öffentlichkeit der Ursprungspartei. Bezugspunkt für konkrete Bestimmungen dazu, welche Gruppierungen der Öffentlichkeit im Verfahren zuzulassen sind, ist die Ursprungspartei und damit nach der Definition von Art 1 Z 1 Espoo-Konvention der Staat, in dessen Zuständigkeitsbereich das Projekt geplant wird. Das Kriterium der „gleichwertigen Möglichkeit“ verpflichtet den Staat, in dem das Projekt geplant wird, somit die Öffentlichkeit im anderen Staat gleich zu behandeln wie die eigene Öffentlichkeit, unabhängig davon, wie der andere Staat die Öffentlichkeit an dort durchzuführenden UVP-Verfahren beteiligt.

Dieser Grundsatz war dem Nationalrat bereits bei der Behandlung der Espoo-Konvention bekannt. Die Regierungsvorlage zur Genehmigung der Espoo-Konvention (Regierungsvorlage Staatsvertrag, 1616 d.B. (XVIII. GP) S 27) betonte in den Erläuterungen zu Art 2 Abs 6 Espoo-Konvention die umfangreiche Bürgerbeteiligung im österreichischen UVP-G, die über die anderer Staaten hinausgeht, und erklärte, dass in den Fällen, in denen ein UVP-pflichtiges Projekt möglicherweise Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Staates hat, gleichwertige Möglichkeiten eingeräumt werden müssen.

Wenn das österreichische UVP-G österreichische Bürgerinitiativen in UVP-Verfahren eine besondere Stellung zukommen lässt, ist auch ausländische Bürgerinitiativen eine gleichwertige Stellung im Verfahren – in analoger Weise - zu geben.

Aus den Diskriminierungsverboten ergibt sich, dass bei der Umsetzung der UVP-RL jede Diskriminierung nach Staatsangehörigkeit zu unterlassen ist. Zur „betroffenen Öffentlichkeit“ gehören können müssen somit unabhängig voneinander alle einzelnen Personen oder Personengruppen mit oder ohne Rechtspersönlichkeit, die in dem Gebiet leben, in dem es sicher oder möglicherweise zu erheblichen Umweltauswirkungen kommt.

Das in § 19 Abs 4 UVP-G normierte Kriterium der Wahlberechtigung zu Gemeinderatswahlen stellt auf die Staatsangehörigkeit ab und damit auf ein aufgrund der Diskriminierungsverbote nicht zulässiges Kriterium (mittelbare Diskriminierung). Dies hat zur Konsequenz, dass bei der Entscheidung, welche Personen einer Bürgerinitiative zugehören, nur das Kriterium eines Wohnsitzes in dem möglicherweise betroffenen Gebiet mit Unionsrecht vereinbar ist. Mit der Folge, dass eine ausländische Bürgerinitiative, deren Unterstützer/-innen in unmittelbar an die Standortgemeinde angrenzenden Gemeinden leben, anzuerkennen ist.

Da mehr als 200 Personen, die die Bürgerinitiative „mobil ohne Stadttunnel“ unterstützen, in einer an die Standortgemeinde angrenzenden Gemeinde leben, hat die belangte Behörde zu Recht ein gültiges Zustandekommen der Bürgerinitiative „mobil ohne Stadttunnel“ angenommen (Bescheid vom 12.09.2014, Seite 1).

In Bezug auf das Vorbringen der Beschwerdeführer zur unmittelbaren Anwendbarkeit und zur Stellung ausländischer Umweltorganisationen gilt das oben Dargelegte analog. NGOs mit Sitz im Inland oder im Ausland erhalten ihre Sonderstellung ergänzend zu Personengruppen, können aber Personengruppen nicht ersetzen.

Bei der Beurteilung der Parteistellung einer ausländischen Bürgerinitiative ist die Espoo-Konvention und die Umsetzung der Vorgaben in Art 7 UVP-RL zu beachten. Die Verpflichtung aus Art 2 Espoo-Konvention, die Öffentlichkeit in den voraussichtlich betroffenen Gebieten mit gleichwertigen Möglichkeiten wie im Ursprungsstaat am UVP-Verfahren zu beteiligen, wurde in Art 7 Abs 5 UVP-RL übernommen. Das Unionsrecht verpflichtet dazu, die betroffene Öffentlichkeit im Hoheitsgebiet des betroffenen Mitgliedsstaates effektiv an den umweltbezogenen Entscheidungsverfahren zu beteiligen. Diese Vorgabe war im nationalen Recht in § 19 UVP-G umzusetzen. Eine effektive Beteiligung ist jedoch nur dann gegeben, wenn auch ein Zugang zu Gericht gewährt wird.

Der ausländischen Bürgerinitiative „mobil ohne Stadttunnel“ war auch aus diesem Grund die Parteistellung zu gewähren. Sie ist auf gleichwertige Weise wie eine österreichische Bürgerinitiative am Verfahren zu beteiligen.

Im Übrigen ist auch der Argumentation der belangten Behörde beizupflichten, wonach ausländischen Bürgerinitiativen auch in analoger Anwendung von § 19 Abs 11 UVP-G Parteistellung einzuräumen ist (Bescheid der belangte Behörde vom 12.09.2014 S 7 ff.).

V. Vorlagepflicht gem § 267 Abs 3 AEUV:

Sollte das angerufene Verwaltungsgericht nicht auf Grund der dargelegten klaren Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union zum Ergebnis gelangen, dass die nationalen Genehmigungsbehörden den mit der UVP-RL konfligierenden § 19 Abs 2 (sowie die sachverwandte Wortfolge in § 19 Abs 1 Z 6) unangewendet zu belassen haben, wird die Frage inwieweit Art 11 iVm Artikel 1 UVP-RL § 19 Abs 2 (sowie die sachverwandte Wortfolge in § 19 Abs 1 Z 6) verdrängt, jedenfalls im Wege der Vorabentscheidung gem Art 267 Abs 3 AEUV vorzulegen sein.

Es wird daher

beantragt,

die Beschwerde der Beschwerdeführer vom 06.10.2014 als unberechtigt abzuweisen.

Weiters ergeht die

Anregung:

das Verwaltungsgericht wolle dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Fragen zur Auslegung des Art 1 Abs 2 lit d) und e) und Art 11 Abs 1 lit a) und b) der UVP-RL 2011/92/EU gem Art 267 Abs 3 AEUV zur Vorabentscheidung vorlegen:

1. Steht das Unionsrecht, insbesondere die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 26 vom 28.1.2012, S. 1-12 (Richtlinie 2011/92), insbesondere deren Art. 11, einer nationalen Rechtslage entgegen, nach der betroffene Personengruppen, die sich in einer Bürgerinitiative nach nationalem Recht zusammengeschlossen haben, am vereinfachten UVP-Verfahren nur als Beteiligte mit dem Recht auf Akteneinsicht, nicht aber mit dem Recht auf Zugang zu Gericht teilnehmen können?

Bei Bejahung der ersten Frage:

2. Verlangt es das Unionsrecht, insbesondere die Richtlinie 2011/92/EU, im Wege ihrer unmittelbaren Anwendung, bei Vorhaben mit grenzüberschreitenden Auswirkungen auch ausländische Personengruppen, die sich in einer gleichwertigen Weise wie im Ursprungsstaat in einer dort zulässigen Bürgerinitiative zusammengeschlossen haben, mit einem Recht auf Zugang zu Gericht an vereinfachten und „normalen“ UVP-Verfahren teilnehmen zu lassen?

Bürgerinitiative "mobil ohne Stadtunnel"