

# HEINZLE I NAGEL RECHTSANWÄLTE

DR. GEBHARD HEINZLE Rechtsanwalt, Verteidiger in Strafsachen | MAG. ASTRID NAGEL Rechtsanwältin  
MAG. LUKAS TSCHAPPELLER juristischer Mitarbeiter  
FN 152826w | UID ATU 355 688 09

## Per ERV

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

Bregenz, am 05. Juni 2015  
14/BÜR/2 - ghe/era - 202192.doc

**GZ: W193 2012935-1/10E**

### Revisionswerberin:

#### **Bürgerinitiative „statt Tunnel“**

Amerdonastraße 13  
6820 Frastanz

### vertreten durch:

#### **HEINZLE NAGEL RECHTSANWÄLTE**

Gerberstraße 4, 6900 Bregenz  
Tel.: 05574/43350-0, Fax: 05574/43350-20  
BAWAG Bregenz Kto. AT601400077410735400,  
BLZ BAWAATWW  
**P919610**

### belangte Behörde:

#### **Vorarlberger Landesregierung**

(im Verfahren vor dem  
BVwG)

Landhaus  
6901 Bregenz

### belangtes VwG:

#### **Bundesverwaltungsgericht**

Erdbergstraße 192-196  
1030 Wien

### Mitbeteiligte Parteien:

- 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

### wegen:

Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom  
21.04.2015, GZ: W193 2012935-1/10E

## Revision

1-fach  
2 Beilagen (1-fach)  
Vollmacht gem § 8 RAO erteilt

## **I. Revisionsgegenstand, Rechtzeitigkeit:**

Gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 21.04.2015, W193 2012935-1/10E, zugestellt am 29.04.2015, erhebt die Revisionswerberin (Rw) fristgerecht

### **Revision**

an den Verwaltungsgerichtshof wegen Rechtswidrigkeit.

## **II. Sachverhalt:**

1. Mit Bescheid der Vorarlberger Landesregierung vom 11.03.2010, ZI. IVe-415.46, wurde festgestellt, dass für den „Stadttunnel Feldkirch“ eine Umweltverträglichkeitsprüfung im vereinfachten Verfahren durchzuführen ist.

2. Das Land Vorarlberg hat mit Schreiben der Abteilung Straßenbau des Amtes der Landesregierung vom 09.07.2013, ZI.VIIb-291A-0060-2013, überreicht am 11.09.2013, bei der Vorarlberger Landesregierung die Genehmigung gem § 17 UVP-G 2000 die Errichtung und den Betrieb des „Stadttunnels Feldkirch“ beantragt.

3. Am 17.07.2014 reichte die Rw eine mit 15.07.2014 datierte Stellungnahme samt Unterschriftenliste bei der belangten Behörde ein. Die Stellungnahme wurde von 100 Personen, welche in von § 19 Abs 4 UVP-G gedeckten Gemeinden wahlberechtigt waren, unterschrieben, sodass die Bürgerinitiative gem § 9 Abs 3 Z 4 iVm § 19 Abs 4 UVP-G gültig zustande gekommen ist.

Mit Bescheid vom 09.09.2014 stellte die belangte Behörde im Spruchpunkt I. fest, dass die Rw *„gem § 19 Abs 1 Z 6 und Abs 2 sowie § 39 UVP-G 2000, BGBl. Nr. 697/1993, idF BGBl. I Nr. 14/2014, in Verbindung mit Art 11 UVP-RL 2011/92/EU, idF RL 2014/52/EU und § 57 AVG, BGBl.Nr. 51/1991 idF BGBl. I. Nr. 161/2013 [...], im gegenständlichen vereinfachten UVP-Verfahren die Parteistellung zukommt“*.

4. Gegen diesen Bescheid erhoben das Land Vorarlberg, die Stadt Feldkirch und die Vorarlberger Energienetze GmbH am 06.10.2014 Beschwerde an das BVwG.

5. Mit dem der Rw am 29.04.2015 zugestellten Erkenntnis des BVwG vom 21.04.2015, W193 2012935-1/10E, wurde der Spruchpunkt I. des Bescheides der belangten Behörde am 09.09.2014 „gem § 28 Abs 2 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG), BGBl. I. Nr. 33/2013 idgF, *dahingehend abgeändert, dass der Bürgerinitiative „statt Tunnel“ im Rahmen des vereinfachten UVP-Genehmigungsverfahrens zum „Stadttunnel Feldkirch“ Beteiligtenstellung zukommt.“*

Die Revision wurde gem Art 133 Abs 4 B-VG für zulässig erklärt.

Gegen dieses Erkenntnis des BVwG richtet sich die vorliegende Revision.

### **III. Revisionspunkte:**

Durch das angefochtene Erkenntnis des BVwG ist die Rw insbesondere in ihrem sich aus Art 1 Abs 2 lit d) und e) im Art 11 Abs 1 lit a) und b) und Abs 3 UVP-RL 2011/92/EU, idF RL 2014/52/EU ergebenden Recht, als Mitglied der (ausländischen) betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen aus gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen unparteiischen Stelle zu haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Mäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, um die materiell-rechtliche Verfahrensrechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, verletzt.

### **IV. Revisionsgründe:**

#### **1. Vorbemerkungen zur Parteistellung der BI im vereinfachten Verfahren:**

1.1. Bei der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung hat der Gesetzgeber die Vorgaben der UVP-RL, der Aarhus- und der Espoo-Konvention zu beachten. Der Spielraum bei der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist daher eingeschränkt.

Bereits in der Stammfassung des UVP-G (BGBl. 697/1993) schuf der Gesetzgeber die Rechtsform der Bürgerinitiative und gewährte ihr Parteistellung im UVP-Verfahren. Da der Gesetzgeber die Rechtsform der Bürgerinitiative geschaffen hat, ist er in der Folge

hinsichtlich der Art und Weise, wie er diese in UVP-Verfahren beteiligt, an die ob genannten unions- und völkerrechtlichen Vorgaben gebunden (Berl, Die Bürgerinitiative, ihre Rechte und das Verhältnis zu ihren Unterstützern, RdU 2014/59, S 104).

**1.2.** Das UVP-G unterscheidet seit der UVP-G-Novelle 2000 (BGBl. I Nr. 89/2000) zwischen dem „ordentlichen“ und dem vereinfachten UVP-Verfahren und stattet die Bürgerinitiative im „ordentlichen“ UVP-Verfahren mit Parteistellung, im vereinfachten Verfahren aber nur mit Beteiligtenstellung aus. Diese Differenzierung in der Verfahrensstellung ist sachlich nicht zu rechtfertigen, verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip und ist mit den unionsrechtlichen Vorgaben der UVP-RL nicht zu vereinbaren.

Einer Bürgerinitiative ist die Parteistellung auch im vereinfachten UVP-Verfahren aus folgenden Gründen zu gewähren:

- Die Personen, die sich in einer Bürgerinitiative zusammenschließen, gehören der von einem konkreten Projekt „tatsächlich betroffenen Öffentlichkeit“ an (siehe Punkt 2. und 3.);
- Aufgrund der räumlichen Nähe zum Projekt, die Personen nachweisen müssen, um sich in einer Bürgerinitiative zusammenzuschließen, gehören sie dem enger eingegrenzten Kreis der betroffenen Öffentlichkeit an, die eine Rechtsverletzung geltend machen kann. Die Notwendigkeit des Zugangs zu Gericht ergibt sich aus der Verpflichtung, die von einem konkreten Projekt tatsächlich betroffene Öffentlichkeit in einem UVP-Verfahren effektiv zu beteiligen. Begründet wird der Zugang zu Gericht mit dem Gesundheitsschutz sowie der Aufgabe der Öffentlichkeit, die Einhaltung des Umweltrechts zu kontrollieren (siehe Punkt 3.);
- Die Parteistellung ist der Bürgerinitiative unabhängig von der Stellung der anderen Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, so auch von Umweltorganisationen, zu gewähren (siehe Punkt 4.);
- Entscheidendes Tatbestandsmerkmal für die UVP-Pflicht ist die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen. Sowohl bei einem Projekt, das ein „ordentliches“ UVP-Verfahren durchläuft als auch bei einem Projekt, für das ein vereinfachtes UVP-Verfahren vorgeschrieben ist, sind erhebliche schädliche oder belastende Auswirkungen auf die Umwelt möglich. Die UVP-RL verpflichtet dazu, der

tatsächlich betroffenen Öffentlichkeit einen Zugang zu Gericht in allen UVP-Verfahren zu gewähren (siehe Punkt 5.);

- Art 11 UVP-RL steht der unmittelbaren Anwendbarkeit offen. Der rechtspolitische Handlungsspielraum des Gesetzgebers wird eingeschränkt durch die unions- und völkerrechtlichen Vorgaben, einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren (siehe Punkt 6.);
- Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts ergibt sich nicht nur aus den unmittelbar anwendbaren Bestimmungen, sondern auch aus der Verpflichtung der nationalen Gerichte, das Verfahrensrecht in Fällen mit unionsrechtlichem Hintergrund in Bezug auf die Voraussetzungen für den Zugang zu Gericht so auszulegen, dass es möglich sein muss, eine behördliche Entscheidung gerichtlich anzufechten (siehe Punkt 7.);
- Der tatsächlich betroffenen Öffentlichkeit im Ausland ist in grenzüberschreitenden UVP-Verfahren eine gleichwertige Beteiligung wie der tatsächlich betroffenen Öffentlichkeit im Inland zu ermöglichen und damit ein gleichwertiger Zugang zu Gericht zu eröffnen (siehe Punkt 8.).

## **2. Bürgerinitiative als Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“:**

**2.1.** Das BVwG – wie auch die belangte Behörde (Bescheid v 12.09.2014 S 6) – geht davon aus, dass eine gültig zustande gekommene Bürgerinitiative als Bestandteil der „betroffenen Öffentlichkeit“ iSd Art 1 Abs 2 UVP-RL anzusehen ist.

**2.2.** Der nationale Gesetzgeber hat sich im UVP-G dafür entschieden, die Vorgaben aus der UVP-RL zur Öffentlichkeitsbeteiligung nicht durch eine wortgleiche Übernahme der Definitionen zur „Öffentlichkeit“ und zur „betroffenen Öffentlichkeit“ umzusetzen, sondern konkrete Parteistellungen für Einzelpersonen, ad-hoc-Personengruppen und Nichtregierungsorganisationen (kurz NGOs) zu normieren. Für den Fall, dass sich mehrere, von einem konkreten Vorhaben tatsächlich betroffene Personen ad hoc zusammenfinden, wurde mit dem UVP-G die Rechtsform der Bürgerinitiative geschaffen. Diese setzt sich nach § 19 Abs 4 UVP-G aus mindestens 200 Personen zusammen, die in der Standortgemeinde oder einer an sie unmittelbar angrenzenden Gemeinde zu Gemeinderatswahlen zugelassen sind.

**2.3.** Aufgrund der räumlichen Nähe zum Projekt, welche die Mitglieder einer Bürgerinitiative nachweisen müssen, ist eine Bürgerinitiative unzweideutig als betroffene Öffentlichkeit im Sinne von Art 1 Abs 2 lit e) UVP-RL und damit im Sinne der Aarhus-Konvention anzusehen (Ennöckl/Raschauer/Bergthaler, Kommentar zum UVP-G, § 19 Rz 99; Pürgy in Ennöckl/Raschauer, UVP-Verfahren vor dem Umweltsenat, 126). Der VfGH bestätigte diese Ansicht im Erk v 01.12.2004, V124/03 (VfSlg 17.389). Aufgrund des Gemeinderatswahlrechts und damit des Hauptwohnsitzes habe der Gesetzgeber „mit gutem Grund von möglichen Einwirkungen des umweltverträglichkeitsprüfungspflichtigen Vorhabens auf jene Personen“ ausgehen können.

**2.4.** Art 11 Abs 1 UVP-RL verpflichtet zwar nicht dazu, die Rechtsform der Bürgerinitiative zu schaffen. Da diese Rechtsform jedoch geschaffen wurde und die Personen, die sich in der Bürgerinitiative beteiligen, zur „betroffenen Öffentlichkeit“ nach Art 1 Abs 2 lit e) UVP-RL gehören, hat der Gesetzgeber der Bürgerinitiative als einer ad-hoc gebildeten Personengruppe in der Folge auch eine effektive Beteiligung zu ermöglichen und die in der UVP-RL vorgegebenen Mindeststandards einzuhalten.

### **3. Tatsächlich betroffene Öffentlichkeit:**

**3.1.** Dass im „ordentlichen“ UVP-Verfahren Bürgerinitiativen die Parteistellung zuerkannt wird, im vereinfachten UVP-Verfahren jedoch nur die Beteiligtenstellung, rechtfertigten die mitbeteiligten Parteien in ihrer Beschwerde unter Punkt 3.2.4. damit, es müsse eine Art „qualifizierte Betroffenheit“ vorliegen.

**3.2.** Tatsächlich gewährt Art 11 Abs 1 UVP-RL den Zugang zu Gericht innerhalb der betroffenen Öffentlichkeit nur den Mitgliedern, die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ eine Rechtsverletzung geltend machen. Diejenigen Personen oder Personengruppen, deren Gesundheit und Lebensqualität von den Auswirkungen möglicherweise betroffen ist und auch NGOs sollen von einem unabhängigen Gremium überprüfen lassen können, ob das Verfahren korrekt abgelaufen ist und alle umweltrechtlichen Vorgaben des Unionsrechts eingehalten werden. Die UVP-RL überlässt den Mitgliedstaaten die Entscheidung, ob sie sich bei der Umsetzung des Zugangs zu einem Gericht für das Kriterium des „ausreichenden Interesses“ oder das der „Rechtsverletzung“ entscheiden.

**3.3.** Der österreichische Gesetzgeber wählte das Zugangskriterium „Rechtsverletzung“ (Goby, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, S 57-58). Ob einer Person ein Rechtsanspruch oder ein rechtliches Interesse zusteht, ist der (österreichischen) Rechtsordnung zu entnehmen. An die dort vorgesehenen Berechtigungen wird ein Bündel prozessualer Rechte geknüpft. Durch diese prozessualen Rechte werden die Berechtigungen zu subjektiven, dh durchsetzbaren, öffentlichen Rechten. Nicht jede Norm des objektiven Verwaltungsrechtes gewährt aber auch eine subjektive Berechtigung. Der VwGH wendet im Zweifel die sog Schutznormtheorie an, die das im B-VG verankerte rechts(schutz)staatliche Grundprinzip berücksichtigt: wird einer Behörde von einer Rechtsnorm eine Pflicht auferlegt, deren Erfüllung im Interesse einer bestimmten Person und nicht bloß der Allgemeinheit liegt „so streitet im demokratischen Rechtsstaat eine Vermutung für ihre Befugnis zur Rechtsverfolgung“, dh für die Einräumung einer Parteistellung (*Kolonovits/Muzak/Stöger, Verwaltungsverfahrenrecht*<sup>10</sup> [2014] Rz 118 bei FN 14).

Inwieweit eine Norm bestimmte, besonders betroffene Personen und damit ihre privaten Interessen schützt, ist im österreichischen Recht somit das entscheidende Kriterium für die Zuerkennung der Parteistellung (Grabenwarter, Subjektive Recht und Verwaltungsrecht, S 21-22).

**3.4.** Zu den wesentlichen Zielen der UVP-Richtlinie und auch der Aarhus-Konvention gehören der Gesundheitsschutz und die objektive Kontrolle des Umweltrechts. Der „weite“ Zugang zu Gericht wurde eingeführt, um der betroffenen Öffentlichkeit ein wirksames, effizientes Werkzeug in die Hand zu geben, damit sie die Einhaltung des Umweltrechts nicht nur einmahnen sondern auch einfordern kann (Grabenwarter, Subjektive Recht und Verwaltungsrecht, S 40). Beispielsweise müssen Personen, die Immissionsbelastungen ausgesetzt sind, aufgrund ihrer Betroffenheit ihre Rechte geltend machen können, wenn eine Grenzwertüberschreitung ihre Gesundheit gefährden könnte (Grabenwarter, Subjektive Recht und Verwaltungsrecht, S 49).

Entsprechend ihrer Aufgabe über das unionsrechtlichen Umweltrecht zu wachen, ist die Öffentlichkeit im Unionsrecht mit subjektiven Rechten ausgestattet, die im Verhältnis zum österreichischen Recht geringere Anforderungen an Schutzintention und Betroffenheit stellen (Grabenwarter, Subjektive Recht und Verwaltungsrecht, S 47) und mit den

österreichischen Anforderungen an die Beteiligtenstellung vergleichbar sind (Goby, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, S 56).

Mit der Zuerkennung der Parteistellung für Bürgerinitiativen in „ordentlichen“ UVP-Verfahren wurde im österreichischen Recht den unions- und völkerrechtlichen Vorgaben bereits entsprochen und die Schutznormtheorie weniger streng ausgelegt (Goby, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, S 57-58).

**3.5.** Das österreichische Recht hat mit der Einräumung subjektiver Rechte an die Bürgerinitiative die faktische Betroffenheit ihrer Mitglieder hinsichtlich ihrer Gesundheit und ihr damit begründetes Interesse am Umweltschutz als rechtliches Interesse bereits anerkannt (Schulev-Steindl/Goby, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention, S 60-61). Der VfGH hat im Erk V 124/03 die Zuerkennung der Parteistellung und damit die Einräumung subjektiver Rechte an Bürgerinitiativen für verfassungskonform befunden.

**3.6.** Bei der Bürgerinitiative handelt es sich somit (unzweideutig) um ein Mitglied der „tatsächlich betroffenen Öffentlichkeit“ iSd Art 1 Abs 2 UVP-RL (siehe hierzu auch *Altenburger/Berger*, UVP-G<sup>2</sup> § 19 Rz 52; *Raschauer* in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler UVP-G<sup>3</sup> [2013] § 19 Rz 99 mwN), das Rechtsverletzungen geltend machen kann. Sie erfüllt aufgrund der räumlichen Nähe und der möglichen Gesundheitsgefährdung der sie unterstützenden Personen das Kriterium der „qualifizierten Betroffenheit“ und damit die unionsrechtlichen Voraussetzungen für die Zuerkennung der Parteistellung in allen UVP-Verfahren.

#### **4. Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen:**

**4.1.** Die vor dem BVwG belangte Behörde prüfte, ob für die Subsumierung einer Gruppierung unter „Öffentlichkeit“ iSd Art 1 Abs 2 lit d) UVP-RL ein gewisses Maß an organisatorischer Struktur oder Bestandsdauer vorausgesetzt wird, und ist zum Ergebnis gekommen, NGOs als typischen, aber nicht ausschließlichen Fall der Öffentlichkeit anzusehen (Bescheid vom 12.09.2014 S 6).

**4.2.** Nach Art 1 Abs 2 lit d) UVP-RL umfasst die Definition der „Öffentlichkeit“ auch „Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“. Ist die Öffentlichkeit nach Art 1 Abs 2 lit e)



UVP-RL von einem umweltbezogenen Entscheidungsverfahren (UVP-Verfahren) betroffen oder wahrscheinlich betroffen oder hat sie ein Interesse an diesen UVP-Verfahren, dann gehört sie der betroffenen Öffentlichkeit an. Wie vorstehend unter Punkt 3. dargelegt, gehören Bürgerinitiativen aufgrund ihres örtlichen Nahebezugs zur tatsächlich betroffenen Öffentlichkeit.

**4.3.** Da die Öffentlichkeitsbeteiligung der UVP-RL auf der Aarhus-Konvention basiert und diese sowohl von der EU als auch von Österreich ratifiziert wurde, kommt der Aarhus-Konvention normative Geltung zu. Der von der UNECE herausgegebene Aarhus-Leitfaden (2. Auflage, 2014) kann daher zur Auslegung herangezogen werden (EuGH 16.02.2012, C-182/10, *Solvay*, Leitsatz 1).

Laut Aarhus-Leitfaden sei die Definition der Öffentlichkeit so zu interpretieren, dass sie auch Vereinigungen, Organisationen und Gruppen umfasse, die keine Rechtspersönlichkeit haben, sofern sie mit der innerstaatlichen Rechtsfassung oder deren Praxis in Übereinstimmung stehen (vgl. UNECE, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*<sup>2</sup> S 55). Ergänzend erläutert der Aarhus-Leitfaden, 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 seien die in der Konvention garantierten Rechte jeder einzelnen Person oder jeder einzelnen Personengruppe zu gewähren (Vgl. UNECE, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*<sup>2</sup> S 55). Nicht nur NGOs sondern auch zivilgesellschaftliche Gruppierungen im Sinne von Graswurzelbewegungen werden von der Definition der Öffentlichkeit umfasst (Vgl. UNECE, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*<sup>2</sup> S 66). Laut Aarhus-Konvention soll eine Vertragspartei nicht den Eindruck erwecken, NGOs hätten eine größere Bedeutung als andere Gruppierungen (Vgl. UNECE, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*<sup>2</sup> S 67).

**4.4.** Ziel der Aarhus-Konvention und damit auch der UVP-RL ist es, sowohl die Personen und Personengruppen, die von einem konkreten Projekt betroffen sind, also auch die Organisationen, die sich im allgemeinen Interesse für Umweltanliegen einsetzen, an UVP-Verfahren mit dem Recht auf Zugang zu Gericht zu beteiligen. Personen, die sich in einer Bürgerinitiative zusammenschließen, sind von den Auswirkungen des konkreten Projektes tatsächlich betroffen und können ihr subjektives Recht auf Zugang zu Gericht

mit ihrer persönlichen Gesundheitsgefährdung und ihrer Betroffenheit begründen. Umweltorganisationen hingegen verfolgen ideelle Interessen und können keine subjektive Betroffenheit nachweisen. Damit sie in allen Mitgliedstaaten zur „betroffenen Öffentlichkeit“ gehören, werden sie in der UVP-RL in der Definition explizit genannt. Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, Umweltorganisationen seien besonders privilegiert oder es reiche zur Umsetzung aus, nur Umweltorganisationen, nicht aber Bürgerinitiativen, einen Zugang zu Gericht zu gewähren.

**4.5.** Für die Personen, die sich in einer Bürgerinitiative zusammenschließen, besteht in einem österreichischen UVP-Verfahren auch nicht die Option, selbst eine auf lokaler Ebene organisierte Umweltorganisation zu gründen, so wie dies in anderen europäischen Ländern möglich ist. Eine Umweltorganisation nach § 19 Abs 6 UVP-G muss mindestens seit drei Jahren bestehen, gemeinnützig sein und sich vorrangig dem Umweltschutz widmen, um anerkannt zu werden und sich auf Basis dieser Anerkennung an einem UVP-Verfahren beteiligen zu können. Die Voraussetzung, seit drei Jahren zu bestehen, ist nicht erfüllbar, wenn sich die von den Umweltauswirkungen eines konkreten Projektes betroffenen Personen anlässlich des UVP-Verfahrens aufgrund der Informationen, die sie in der öffentlichen Auflage erhalten, in einer Gruppe organisieren möchten, um sich selbst für ihren Gesundheitsschutz und ihre Lebensqualität einzusetzen.

**4.6.** Der EuGH stellt im Urteil vom 15.10.2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla* Rz 51 fest, es reiche nicht aus, nur großen Umweltorganisationen eine Parteistellung zu gewähren und darauf hinzuweisen, dass sich eine auf lokaler Ebene organisierte Vereinigung an diese wenden könne. Denn große Umweltorganisationen hätten zum einen möglicherweise nicht dasselbe Interesse daran, sich mit einem Vorgang von beschränkter Reichweite zu befassen, und liefen 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 abziele, die Umsetzung des Aarhus-Übereinkommens sicherzustellen.

**4.7.** Die Definition der betroffenen Öffentlichkeit nach der Aarhus-Konvention und damit auch nach der UVP-RL umfasst somit sowohl ad-hoc Personengruppen als auch NGOs. Dies auf der Basis unterschiedlicher Voraussetzungen und ohne sie gegeneinander auszuspielen. Schulev-Steindl/Goby sehen dies in ihrem Endbericht „Rechtliche Optionen

zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Absatz 3)“ auf Seite 64 in Bezug auf den Rechtsschutz in allen Umweltangelegenheiten in vergleichbarer Weise gegeben.

Der nationale Gesetzgeber hat im UVP-G den ihm durch Art 1 Abs 2 lit e) UVP-G gewährten Spielraum genutzt und zwei voneinander unabhängige Rechtsinstitute geschaffen, die unterschiedliche Voraussetzungen für ihre Konstituierung haben. Die normierten Voraussetzungen gewährleisten, dass sich sowohl ad-hoc Personengruppen mit dem Rechtsinstitut der Bürgerinitiativen als auch NGOs mit dem der Umweltorganisationen in UVP-Verfahren beteiligen können. Sowohl den Bürgerinitiativen als auch den Umweltorganisationen ist aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit nach Art 1 Abs 2 lit d) UVP-RL unabhängig voneinander in allen UVP-Verfahren eine effektive Beteiligung, die einen weiten Zugang zu Gericht nach Art 11 UVP-RL umfasst, zu ermöglichen. Eine effektive Beteiligung ist jedoch nur gegeben, wenn beiden Rechtsinstituten in allen UVP-Verfahren Rechtsschutz, sohin Parteistellung gewährt wird.

## **5. Differenzierung ordentliches und vereinfachtes UVP-Verfahren:**

**5.1.** Bereits die belangte Behörde konnte keine überzeugende Begründung für die unterschiedliche Stellung der BI im „ordentlichen“ und im vereinfachten Verfahren finden (Bescheid vom 12.09.2014). Die mitbeteiligten Parteien begründeten in ihrer Beschwerde die unterschiedliche Verfahrensstellung damit, diese erscheine aufgrund der geringeren Umweltrelevanz im vereinfachten Verfahren sachlich vertretbar. Tatsächlich unterscheiden sich das „ordentliche“ und das vereinfachte UVP-Verfahren jedoch nicht hinsichtlich ihrer Umweltrelevanz. Das entscheidende Tatbestandsmerkmal, das die UVP-Pflicht begründet, ist das der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen (*Bergthaler* in Ennöckl/Raschauer, UVP-Verfahren vor dem Umweltsenat, S 314-315). Dieses ist aber in allen UVP-Verfahren gleichermaßen gegeben.

Das BVwG führt hierzu aus, der Gesetzgeber habe bei der unterschiedlichen Verfahrensstellung nur seinen rechtspolitischen Gestaltungsspielraum ausgenutzt und verweist auf die Entscheidung LB 100 Drautal Straße (US 06.05.2009, US 4B/2008/12-22). Diesbezüglich hat jedoch bereits die belangte Behörde dargelegt, dass der

Umweltsenat die Parteistellung der Bürgerinitiativen im vereinfachten Verfahren ohne nähere Auseinandersetzung verneint hat (Bescheid vom 12.09.2014 S 6).

Auch der Hinweis des BVwG auf die Entscheidung des VfGH zur Trassenverordnung (VfGH 16.03.2006, V52/05) ist nicht zielführend. Der VfGH prüfte dort nicht, ob eine unterschiedliche Stellung der Bürgerinitiativen im „ordentlichen“ oder vereinfachten Verfahren zulässig ist, sondern verwies (nur) auf die VfGH-Entscheidung (VfSlg 15.226/1998). Wie bereits die belangte Behörde darlegt, ist die dort enthaltene Begründung nur von bedingter Relevanz, weil sie auf die Rechtslage vor Inkrafttreten der ÖB-RL, mit der der Zugang zu Gericht in die UVP-RL eingeführt wurde, abstellt (Bescheid vom 12.09.2014 S 6).

**5.2.** § 3 Abs 1 UVP-G unterscheidet zwischen zwei UVP-Verfahren. Projekte, die in der ersten Spalte des Anhangs 1 aufgeführt werden, durchlaufen ein „ordentliches“ UVP-Verfahren, Projekte, die in den Spalten 2 und 3 aufgezählt werden, ein vereinfachtes. Beispielsweise wird beim Neubau einer Straße von mindestens 10 km Länge ein „ordentliches“ UVP-Verfahren durchgeführt, beim Neubau einer Straße unter 10 km Länge abhängig von weiteren Kriterien ein vereinfachtes. Die Einstufung ist rein von einem Schwellenwert abhängig, nicht aber von den Umweltauswirkungen eines Vorhabens. Unberücksichtigt bleibt im UVP-G dabei, dass auch bei Vorhaben geringerer Größe die Umweltauswirkungen erheblich oder so schwerwiegend sein können, dass ein Antrag auf Genehmigung eines Vorhabens abzulehnen ist. Dies kann zum Beispiel dann der Fall sein, wenn das UVP-Verfahren wie im vorliegenden Fall „Stadttunnel Feldkirch“ aufgrund der Lage in einem Luftsanierungsgebiet, in dem Luftgrenzwerte überschritten werden, durchgeführt werden muss.

Nach Art 2 Abs 1 UVP-RL müssen sämtliche 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 aufgezählten 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, sondern in Anhang II enthalten sind, als „kleinere“ oder „mindergefährlichere“ Projekte ein Verfahren mit einer

abgeschwächten Öffentlichkeitsbeteiligung durchlaufen können. Besonders deutlich wird dies bei Projekten, die in einem Luftsanierungsgebiet liegen. Denn dort geht es in besonderem Maße um den Gesundheitsschutz der Bevölkerung, dem innerhalb des Unionsrechts und der Aarhus-Konvention ein besonders hoher Stellenwert zukommt. Die dort lebende Bevölkerung ist in beiden Fällen als gleichermaßen tatsächlich betroffen anzusehen.

**5.3.** Der EuGH hat bereits im Urteil vom 16.09.1999, C-435/97, *WWF/Bozen* klargestellt, dass ein Mitgliedstaat auch ein anderes als das „ordentliche“ UVP-Verfahren einführen könne. In diesen Verfahren seien jedoch ebenfalls die Anforderungen der UVP-RL an die Öffentlichkeitsbeteiligung zu beachten. Die im Urteil *WWF/Bozen* durchgeführte „vereinfachte Umweltverträglichkeitsstudie“ entsprach nicht dem in der UVP-Richtlinie vorgesehenen Verfahren. Im Urteil vom 21.09.1999, C-392/96, *Kommission/Irland* erklärte der EuGH, auch ein Projekt von geringer Größe könne erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, wenn es an einem Standort verwirklicht werde, an dem Umweltfaktoren empfindlich auf die geringste Veränderung reagieren. Es sei auch dann mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen, wenn ein Projekt wegen seiner Art diese Umweltfaktoren grundlegend zu verändern drohe.

**5.4.** Ein UVP-Verfahren inklusive Öffentlichkeitsbeteiligung muss dann durchgeführt werden, wenn mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Die im UVP-G getroffene Unterscheidung in „ordentliches“ und vereinfachtes UVP-Verfahren macht die Stellung einer Bürgerinitiative ausschließlich davon abhängig, auf welche Weise die UVP-Pflicht festgestellt wird. In beiden UVP-Verfahren sieht sich die betroffene Öffentlichkeit jedoch in vergleichbarer Weise mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt konfrontiert und hat somit das gleiche Interesse, sich vor erheblichen Umweltauswirkungen zu schützen und dafür zu sorgen, dass das Projekt optimiert und das Umweltrecht eingehalten wird. Dies gilt insbesondere für Infrastrukturprojekte wie den „Stadttunnel Feldkirch“, der in einem Luftsanierungsgebiet nach IG-L liegt und deshalb die Gesundheit der Bevölkerung gefährdet, welcher ein besonders hoher Stellenwert zukommt.

Die tatsächliche Betroffenheit der Personen, die sich in einer Bürgerinitiative zusammenschließen, ist somit im „ordentlichen“ UVP-Verfahren nicht größer oder anders als im vereinfachten. Eine unterschiedliche Stellung in den beiden Verfahren lässt sich sachlich nicht rechtfertigen.

**5.5.** Bereits im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren war die unterschiedliche Stellung der Bürgerinitiativen abhängig vom Verfahren umstritten. Als mit der UVP-G-Novelle 2004 die Vorgaben der ÖB-RL 2003/35/EG und damit der Aarhus-Konvention umgesetzt wurden, sah der Begutachtungsentwurf noch vor, Bürgerinitiativen die Parteistellung in allen UVP-Verfahren – also auch den vereinfachten – zuzuerkennen (Meyer, Jahrbuch Umweltrecht, 2006 S 139-155). Er begründete dies damit, eine Bürgerinitiative stelle eine Variante einer ad-hoc-Anerkennung von Umweltorganisationen dar.

**5.6.** Die mitbeteiligte Partei weist in ihrer Beschwerde darauf hin, selbst das Aarhus Compliance Committee habe die derzeit geltende Rechtslage nicht beanstandet.

Das ACC stellt in seinem Dokument "Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/48 concerning compliance by Austria" unter 22 und 36 fest, dass eine unterschiedliche Stellung der Bürgerinitiativen abhängig vom UVP-Verfahren bestehe. Das ACC erläutert in der Folge unter 52, der Bericht enthalte Angaben zur Nichterfüllung der Vorgaben hinsichtlich verschiedener Aspekte des Zugangs zu Gericht. Das ACC habe daher entschieden, sich auf ausgewählte Themen zu konzentrieren. Es prüfte somit gar nicht, ob die unterschiedliche Stellung der Bürgerinitiativen im „ordentlichen“ und im vereinfachten UVP-Verfahren Aarhus-konform ist. Daraus kann daher nicht geschlossen werden, die bestehende unterschiedliche Stellung abhängig von der Verfahrensart sei Aarhus-konform.

**5.7.** Die „betroffenen Öffentlichkeit“ nach Art 1 Abs 1 lit e) UVP-RL bezieht sich auf alle umweltbezogenen Entscheidungsverfahren nach Art 2 Abs 2 UVP-RL. Erfasst werden alle UVP-Verfahren, unabhängig davon, was für ein Verfahren sie durchlaufen. Betrachtet man diese Bestimmung im Zusammenhang mit der Definition der „betroffenen Öffentlichkeit“ und dem für diese in Art 11 UVP-Richtlinie vorgesehenen weiten Zugang zu Gericht, ist die Zuerkennung der Parteistellung für Bürgerinitiativen ausschließlich im „ordentlichen“ UVP-Verfahren, nicht aber im vereinfachten, mit Unionsrecht nicht vereinbar.

Zwar lässt die UVP-RL unterschiedliche UVP-Verfahren grundsätzlich zu. Dies jedoch nur dann, wenn die vorgegebenen Mindeststandards in allen UVP-Verfahren eingehalten werden und davon abweichende UVP-Verfahren diese Mindeststandards überschreiten. Hinsichtlich von ad-hoc Personengruppen wie Bürgerinitiativen, die sich aus Anlass eines

konkreten Projekts zusammenschließen und unzweideutig zu den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit gehören, ist unionsrechtlich als Mindeststandard der Zugang zu Gericht vorgeschrieben, damit die von einer Gesundheitsgefährdung möglicherweise betroffene Öffentlichkeit die materiell- und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit eines UVP-Verfahrens durch ein unabhängiges Gremium überprüfen lassen kann.

**5.8.** Der Gesetzgeber hat mit § 19 Abs 4 UVP-G die Bürgerinitiativen mit subjektiv-öffentlichen Rechten ausgestattet und ihnen die Parteistellung in „ordentlichen“ UVP-Verfahren zuerkannt, nicht aber in vereinfachten UVP-Verfahren. Die unterschiedliche Stellung lässt sich sachlich nicht rechtfertigen, da in beiden UVP-Verfahren die Erheblichkeit der Auswirkungen auf die Umwelt das entscheidende Tatbestandsmerkmal ist, das die UVP-Pflicht begründet, und auch von Projekten eine Gesundheitsgefährdung ausgehen kann, für die ein vereinfachtes UVP-Verfahren durchgeführt wird.

Die belangte Behörde führt aus dass bei näherer Betrachtung keine überzeugende Begründung gefunden werden könne, warum die Betroffenheit bei Projekten, die nach dem vereinfachten Verfahren zu behandeln sind, geringer sei als bei jenen nach dem „ordentlichen“ UVP-Verfahren. Sie wertet die bestehende Unterscheidung als „ungerechtfertigte Differenzierung“ (Bescheid vom 12.09.2014 S 6) und sieht eine Bürgerinitiative zutreffend auch im vereinfachten Verfahren als „betroffene Öffentlichkeit“ an.

## **6. Unmittelbare Anwendbarkeit von Art 11 UVP-RL:**

**6.1.** Nach Ansicht der belangten Behörde kann sich eine nach Art 1 UVP-RL anzuerkennende Gruppierung der betroffenen Öffentlichkeit auf die unmittelbare Anwendbarkeit von Art 11 UVP-RL stützen, um im Verfahren ein Rechtsmittel zu erheben (Bescheid v 12.09.2014 S 7). Das BVwG geht davon aus, dass der EuGH dem nationalen Gesetzgeber hinsichtlich der Stellung von Personengruppen wie Bürgerinitiativen einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum gewähre. Die unmittelbare Anwendbarkeit von Art 11 UVP-RL bleibe den NGOs vorbehalten (Erkenntnis vom 21.04.2015 S 11).

Das BVwG verweist hierzu auf VfGH 28.06.2011, B 254/11, welches auf den im Urteil Trianel genannten Spielraum hinweist. Diese Entscheidung erging jedoch vor den Urteilen *Solvay* und *Altrip* in denen der EuGH dem Spielraum Grenzen setzte, so dass das

Erkenntnis des VfGH heute nur noch bedingte Relevanz hat. Das gilt gleichermaßen für die vom BVwG angeführte Entscheidung B 320 Knoten Trautenfels, US 3C/2011/508 vom 22.06.2011, die ebenfalls vor den Urteilen Solvay und Altrip erging.

**6.2.** Im Urteil vom 12.05.2011, C-155/09, *Trianel* hatte der EuGH die unmittelbare Anwendbarkeit von Art 11 UVP-RL hinsichtlich Umweltorganisationen geprüft und für diesen Artikel als Ganzen einen beträchtlichen Spielraum bei der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten festgestellt. Die Sätze 2 und 3 in Absatz 3 *leg cit* wurden jedoch für unmittelbar anwendbar erklärt. Nicht geprüft hatte der EuGH die Stellung von ad-hoc Personengruppen wie Bürgerinitiativen. Aus dem Urteil *Trianel* kann daher nicht geschlossen werden, Art 11 sei für andere Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit als die NGOs nicht unmittelbar anwendbar. Vielmehr ist ergänzend zu prüfen, ob die unmittelbare Anwendbarkeit von Art 11 auch für Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die sich wie eine Bürgerinitiativen entsprechend den innerstaatlichen Rechtsvorschriften konstituiert haben, gegeben ist.

**6.3.** Bei der Prüfung dieser Rechtsfrage ist zu beachten, dass auch nicht unmittelbar anwendbare Normen dazu verpflichten können, Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit einen Zugang zu Gericht zu eröffnen. Das ergibt sich bereits aus EuGH 08.03.2011, C-204/09, *Slowakischer Braunbär*. Der EuGH erklärt sich zuständig, die Bestimmungen der Aarhus-Konvention auszulegen. Er stellte fest, Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention sei nicht unmittelbar anwendbar, da Mitgliedstaaten den Rechtsschutz für Mitglieder der Öffentlichkeit von etwaigen nach innerstaatlichem Recht festgelegten Kriterien abhängig machen können. Allerdings sei es Ziel der Bestimmungen, die Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes und so auch die Kontrolle der Einhaltung des Umweltrechtes der Union zu ermöglichen. Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention dürfe daher nicht so ausgelegt werden, dass die Ausübung der durch das Unionsrecht gewährleisteten Rechte praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werde. Ein nationales Gericht habe das Verfahrensrecht in Fällen mit unionsrechtlichem Hintergrund in Bezug auf die Voraussetzungen für den Zugang zu Gericht so auszulegen, dass es einer Umweltorganisation möglich sein müsse, eine behördliche Entscheidung gerichtlich anzufechten. Zu beachten seien sowohl die Ziele nach Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention als auch das unionsrechtliche Ziel eines effektiven Rechtsschutzes.



Im Urteil Slowakischer Braunbär wurde zwar die unmittelbare Anwendbarkeit des Rechtsschutzes nach Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention geprüft, der bei einem Verstoß gegen eine Bestimmung des Umweltrechts zur Anwendung kommt und sich daher vom Rechtsschutz in UVP-Verfahren nach Art 9 Abs 2 Aarhus-Konvention unterscheidet. Aber die Feststellungen des EuGH, dass auch nicht unmittelbare anwendbare Bestimmungen Mitgliedstaaten dazu verpflichten, ihr Recht im Einklang mit den Zielen aus unionsrechtlichen Bestimmungen und völkerrechtlichen Verpflichtungen der Union auszulegen, sind auch beim Rechtsschutz in UVP-Verfahren zu beachten, und zwar nicht nur hinsichtlich der Umweltorganisationen, sondern auch in Bezug auf andere Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, sofern sie sich wie die Bürgerinitiativen nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften konstituiert haben.

Dies wird dadurch belegt, dass die Europäische Kommission das Urteil Slowakischer Braunbär in ihre 2013 veröffentlichte Entscheidungssammlung „EIA Case Law“ aufgenommen hat und dort auf den Seiten 40-41 die für die unmittelbare Anwendbarkeit von Art 11 UVP-RL wichtigen Randziffern zitiert und innerhalb des allgemeinen Kapitels auf den Seiten 12-13 diejenigen, die auf die Art und Weise der Integration der Bestimmungen der Aarhus-Konvention in das Unionsrecht eingehen.

**6.4.** Nach EuGH 07.11.2013, C-72/12, *Altrip* wird der in Art 11 UVP-RL gewährte Spielraum eingeschränkt durch die Vorgabe in Abs 3, *„der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren“*. Beschwerft hatten sich einzelne Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit. Der EuGH stellte in Rz 46 fest: *„Daher haben die Mitgliedstaaten, wenn dies wie im vorliegenden Fall ihrem jeweiligen Rechtssystem entspricht, innerhalb der durch Art. 10a der Richtlinie 85/337 [nunmehr Art 11] gesteckten Grenzen die Rechte zu bestimmen, bei deren Verletzung ein Rechtsbehelf in Umweltsachen eingelegt werden kann. Dabei dürfen die Kriterien, die sie zu diesem Zweck festlegen, die Ausübung der durch die Richtlinie – mit der der betroffenen Öffentlichkeit ein weiter Zugang zu Gerichten gewährt werden soll, um zur Erhaltung, zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltqualität sowie zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen – verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.“*

**6.5.** Im Urteil Solvay das das BVwG ebenfalls zum Nachweis des Spielraums des Gesetzgebers heranzieht, betont der EuGH in Rz 47 die Grenzen dieses Spielraums und

bezieht die Aarhus-Konvention mit ein: *„Die Mitgliedstaaten verfügen aufgrund ihrer Verfahrensautonomie und vorbehaltlich der Einhaltung der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität über einen Gestaltungsspielraum bei der Durchführung von Art. 9 Abs. 2 des Übereinkommens von Aarhus und Art. 10a der Richtlinie 85/337. Insbesondere ist es, soweit die erwähnten Bestimmungen eingehalten worden sind, ihre Sache, festzulegen, welches Gericht oder welche auf gesetzlicher Grundlage geschaffene unabhängige und unparteiische Stelle für die Entscheidung über die Rechtsbehelfe im Sinne dieser Bestimmungen zuständig ist und nach welchen Verfahrensregeln zu entscheiden ist (vgl. Urteil Boxus u. a., Randnr. 52).“*

Nach diesem Urteil besteht der Freiraum vor allem darin, über die Art und Weise, wie der Zugang zu Gericht ausgestaltet wird, zu entscheiden. Nicht geprüft wird im Urteil Solvay, ob einer Personengruppe wie der Bürgerinitiative als Mitglied der betroffenen Öffentlichkeit ein Zugang zu Gericht verwehrt werden darf.

**6.6.** Das BVwG betont in seinem Erkenntnis den durch das Unionsrecht gewährten Spielraum – auch unter Hinweis auf die Urteile Solvay und Altrip – ohne jedoch auf die unionsrechtliche Begrenzung des Spielraums näher einzugehen. Es unterlässt die Prüfung, ob sich der Gesetzgeber bei der Ausnützung seines rechtspolitischen Spielraums innerhalb der vorgegebenen Grenzen bewegt hat und ob er seiner unionsrechtlichen Verpflichtung nachgekommen ist, Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gericht zu eröffnen.

**6.7.** Art 11 Abs 1 UVP-RL ist unmittelbar anwendbar, weil hinreichend unbedingt und hinreichend genau. Denn die Vorgabe „Die Mitgliedstaaten stellen sicher“ verpflichtet die nationalen Gesetzgeber dazu, Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit einen Zugang zu einem Überprüfungsverfahren zu gewähren, sofern sie eine der beiden Voraussetzungen erfüllen (ausreichendes Interesse oder Rechtsverletzung). Es ist unionsrechtlich zwar zulässig, den Zugang zu Gericht für ad-hoc Personengruppen zu beschränken, doch gilt dies nur in Bezug auf die Voraussetzungen, die an die Bildung einer ad-hoc Personengruppe gestellt werden dürfen. Denn dadurch, dass sich in einer Bürgerinitiative Personen „im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ entsprechend der Vorgabe von Art 1 Abs 2 lit e) UVP-RL im vom nationalen Gesetzgeber vorgeschriebenen Rechtsinstitut nach § 19 Abs 4 UVP-G zusammenfinden und daher zu den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit zählen, wird der Spielraum des Gesetzgebers eingeschränkt.

Weil er die Bürgerinitiative als ad-hoc Personengruppe geschaffen hat und sie eine Rechtsverletzung geltend machen kann, ist er in der Folge dazu verpflichtet, ihr auch einen Zugang zu Gericht eröffnen und die Parteistellung zuzuerkennen. Die Verpflichtung wird darüber hinaus verstärkt durch die Vorgabe in Art 11 Abs 3 UVP-RL „*einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren*“ sowie durch Art 47 GRC.

**6.8.** Das Rechtsinstitut der Bürgerinitiativen nach § 19 Abs 1 Z 6 iVm Abs 4 UVP-G verbindet das Kriterium der räumlichen Nähe mit einer bestimmten Zahl vom konkreten Vorhaben betroffener Personen. Damit hat der nationale Gesetzgeber die Voraussetzungen an die Bürgerinitiativen auf eine Weise gesetzt, die gewährleistet, dass Bürgerinitiativen zur tatsächlich betroffenen Öffentlichkeit gehören. Sie können aufgrund ihrer Nähe zum konkreten Projekt sowie der möglichen Gesundheitsgefährdung im vereinfachten UVP-Verfahren eine Rechtsverletzung nach Art 11 Abs 1 lit b) UVP-RL geltend machen. Der nationale Gesetzgeber hat daher sicherzustellen, dass Bürgerinitiativen Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht für all diejenigen UVP-Verfahren haben, in denen sie betroffen sind. Der Revisionswerberin ist somit im Gegenstand Parteistellung zuzuerkennen.

## **7. Anwendungsvorrang von Art 11 UVP-RL vor nationalem Recht:**

**7.1.** Hinsichtlich des Anwendungsvorrangs verweist das BVwG auf die ständige Rechtsprechung des EuGH, nach der sich der Einzelne in all den Fällen, in denen die Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind, vor den nationalen Gerichten gegenüber dem Staat auf diese Bestimmungen berufen kann, wenn dieser die Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzulänglich in das nationale Recht umgesetzt hat.

**7.2.** Nach EuGH 22.05.2003, C-462/99, *Connect Austria* Rz 38 und 40, obliegt die sich aus einer Richtlinie ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das in dieser vorgesehene Ziel zu erreichen, sowie die Pflicht der Mitgliedstaaten gemäß Art 10 EG (heute Art 4 Abs 3 EUV), alle zur Erfüllung dieser Verpflichtung geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch den Gerichten. Das nationale Gericht hat, soweit es das nationale Recht bei der Anwendung einer Richtlinie auszulegen hat, seine Auslegung soweit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie

auszurichten, um das mit der Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen und auf diese Weise Art 249 Abs 3 EG (heute Art 288 Abs 3 AEUV) nachzukommen. Ist eine den Anforderungen der Richtlinie genügende Anwendung des nationalen Rechts nicht möglich, so ist das nationale Gericht verpflichtet, das Unionsrecht in vollem Umfang anzuwenden und die Rechte, die dieses dem Einzelnen einräumt, zu schützen, *„indem es notfalls jene Bestimmung unangewendet lässt, deren Anwendung im konkreten Fall zu einem gegen diese Richtlinie verstoßenden Ergebnis führen würde, während die Nichtanwendung dieser Bestimmung das nationale Recht mit der Richtlinie in Einklang bringen würde“*.

**7.3.** Das BVwG geht in seiner Entscheidung davon aus, Art 11 Abs1 UVP-RL überlasse es den Mitgliedstaaten „im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ die Beteiligung der Öffentlichkeit zu regeln. Dem Gesetzgeber wird ein Spielraum eingeräumt, den die UVP-RL nicht enthält, wenn man das Ziel der Richtlinie und die durch den EuGH gezogenen Grenzen einbezieht. Es lässt unberücksichtigt, dass Art 11 nicht die Beteiligung der Öffentlichkeit regelt, sondern den Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht für Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit. Wer zu den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit gehört und am UVP-Verfahren zu beteiligen ist, gibt nicht Art 11 UVP-RL, sondern Art 1 Abs 2 lit e) UVP-RL vor.

Ein nationaler Gesetzgeber kann in Umsetzung von Art 11 UVP-RL somit nur noch festlegen, ob er das Kriterium „ausreichendes Interesse“ oder „Rechtsverletzung“ wählt, um der betroffenen Öffentlichkeit den Zugang zu einem Überprüfungsverfahren zu eröffnen. Er kann diesen Zugang aber einer den Vorgaben von Art 1 Abs 2 lit e) UVP-RL entsprechenden Gruppierung der betroffenen Öffentlichkeit, die die Voraussetzungen seiner innerstaatlichen Rechtsvorschriften erfüllt, nicht verwehren.

Zutreffend führt die belangte Behörde auf Seite 5 des Bescheides vom 12.09.2014 aus: *„Dies lässt den Schluss zu, dass eine nach Art 1 anzuerkennende Gruppierung der betroffenen Öffentlichkeit sich auf die unmittelbare Anwendbarkeit von Art 10a (heute Art 11) stützen kann.“*

**7.4.** § 19 Abs 2 UVP-G sowie die sachverwandte Wortfolge in § 19 Abs 1 Z 6 verstoßen gegen das derzeit maßgebliche Unionsrecht. Daher sind die nationalen Behörden und Gerichte dazu verpflichtet, diese Bestimmungen unangewendet zu lassen (*Raschauer* in

Ennöckl/Raschauer/Bergthaler UVP-G<sup>3</sup> [2013] § 19 Rz 99, mwN) und Bürgerinitiativen auch im vereinfachten Verfahren die Parteistellung zuzuerkennen.

#### **V. Antrag auf Einholung einer Vorabentscheidung:**

Wie in Punkt 7.4. ausgeführt, haben die nationalen Genehmigungsbehörden den der UVP-RL widersprechenden § 19 Abs 2 UVP-G (sowie die sachverwandte Wortfolge in § 19 Abs 1 Z 6 UVP-G) unangewendet zu belassen. Der Rw ist in unmittelbarer Anwendung von Art 11 UVP-RL als Bürgerinitiative im Rahmen des vereinfachten UVP-Genehmigungsverfahrens zum „Stadttunnel Feldkirch“ die Parteistellung zuzuerkennen. Für den Fall, dass der angerufene Gerichtshof Zweifel an dieser Auslegung des Unionsrecht haben sollte, beantragt die Rw die Einholung einer Vorabentscheidung gem Art 267 Abs 3 AEUV.

#### **VI. Anregung auf Einbringung eines Gesetzesprüfungsantrages (VfGH):**

Die Rw ist unzweideutig Bestandteil der „betroffenen Öffentlichkeit“. Ihr ist durch die Einschränkung des präjudiziellen § 19 Abs 2 iVm Abs 1 Z 6 und der Ergänzung in Abs 4 (oder als Beteiligte [Abs 2.]) der nach Art 11 UVP-RL iVm Art 47 GRC unionsrechtlich gebotene Zugang zu einer Überprüfungsentscheidung durch ein unabhängiges Gericht genommen.

Der VfGH hat mit Erkenntnis v 14.3.2012, U 466/11, U 1836/11 bereits festgehalten, dass Rechte der GRC als Prüfmaßstab des VfGH herangezogen werden.

Das primärrechtlich garantierte Grundrecht des Art 47 GRC garantiert jeder Person, deren durch das Unionsrecht gewährleistete Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht, bei einem Gericht iSd Art 267 AEUV einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen. Der sachliche Anwendungsbereich des Art 47 GRC erfasst auch Genehmigungsverfahren iSd UVP-G (*Raschauer* in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler (Hg) UVP-G<sup>3</sup> [213] § 19 Rz 5).

Art 47 Abs 1 GRC ist bereits dann anwendbar, wenn der Rechtsgutträger das Vorliegen einer Rechtsverletzung, wie zB Art 11 UVP-RL, behauptet und wenn beispielsweise eine RL ins nationale Recht umgesetzt wurde und die RL als Auslegungsgrundlage bei der

Anwendung des nationalen Rechts heranzuziehen ist. Auf eine unmittelbare Anwendbarkeit der RL kommt es dabei nicht an (*Raschauer* in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler (Hg) UVP-G<sup>3</sup> [2013] § 19 Rz 7).

Im Lichte von VfGH 14.3.2012, U 466/11 ist § 19 Abs 1 Z 6 iVm Abs 2 und die Ergänzung in Abs 4 UVP-G 2000 durch den VfGH wegen Widerspruchs zu Art 47 GRC iVm Art 11 UVP-RL aufzuheben (*Raschauer* in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler (Hg) UVP-G<sup>3</sup> [2013] § 19 Rz 99).

Der Verwaltungsgerichtshof wolle daher gem Art 135 Abs 4 B-VG iVm Art 89 Abs 2 B-VG und Art 140 Abs 1 B-VG beim VfGH den Antrag auf Prüfung des präjudiziellen § 19 UVP-G 2000, BGBl. I Nr. 14/2014 und Aufhebung folgender Textteile wegen Verfassungswidrigkeit (Art 47 GRC iVm Art 11 UVP-RL) stellen:

- § 19 Abs 1 Z 6 UVP-G 2000: „ , *ausgenommen im vereinfachten Verfahren (Abs 2)*;
- § 19 Abs 2 UVP-G 2000: „*Im vereinfachten Verfahren können Bürgerinitiativen gemäß Abs 4 als Beteiligte mit dem Recht auf Akteneinsicht am Verfahren teilnehmen.*“;
- § 19 Abs 4: „*oder als Beteiligte (Abs 2)*“

## **VII. Anträge:**

1. Die Rw stellt daher nachstehende

### **Anträge:**

Der Verwaltungsgerichtshof wolle:

1.1. gem § 39 Abs 1 Z 1 VwGG eine mündliche Verhandlung durchführen;

1.2. gem § 42 Abs 1 VwGG das angefochtene Erkenntnis des BVwG vom 21.04.2015, W193 2012935-1/10E, gegebenenfalls gem § 42 Abs 4 VwGG nach Beauftragung der Ergänzung des Ermittlungsverfahrens – dahingehend abändern, dass der Rw im Rahmen des vereinfachten UVP-Genehmigungsverfahrens zum „Stadttunnel Feldkirch“ die Parteistellung zukommt;

1.3. oder gem § 42 Abs 2 Z 1 VwGG das angefochtene Erkenntnis des BVwG vom 21.04.2015, W193 2012935-1/10E, aufheben;

1.4. der Rw jedenfalls Kostenersatz in Höhe der pauschalen Kostenersätze zuerkennen.

2. Für den Fall, dass den Revisionsanträgen nicht ohne Einholung einer Vorabentscheidung stattgegeben wird, stellt die Rw den

### **Antrag:**

Der Verwaltungsgerichtshof 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:

2.1. Sind Art 1 Abs 2 lit d) und e) und Art 11 Abs 1 lit a) und b) UVP-RL 2011/92/EU in dem Sinne auszulegen, dass unter „betroffener Öffentlichkeit“ auch betroffene ad-hoc Personengruppen (Interessensgemeinschaften), die sich in einer Bürgerinitiative gesetzeskonform nach nationalem Recht zusammengeschlossen haben, um sich an einem UVP-Verfahren zu beteiligen, zu verstehen sind?

2.2. 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. 1 iVm Art. 11, einer nationalen Regelung wie § 19 Abs 2 UVP-G entgegen, nach der betroffene Personen, 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?

Bürgerinitiative „statt Tunnel“

**An Kosten werden verzeichnet:**

Eingabegebühr EUR 240,00, zuzüglich Pauschalkostenersatz Schriftsatzaufwand  
Revision.

**Beilagen:**

Erkenntnis des BVwG (1-fach)

Überweisungsbeleg (1-fach)