



## URTEIL DES GERICHTSHOFS

2. Oktober 2015\*

*(Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten – Artikel 11 – Recht auf Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren – Wirksamkeit des EWR-Rechts in nationalen Rechtsordnungen – Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität)*

In der Rechtssache E-3/15,

ANTRAG des Staatsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein an den Gerichtshof gemäss Artikel 34 des Abkommens der EFTA-Staaten über die Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofs in der vor ihm anhängigen Rechtssache

**Liechtensteinische Gesellschaft für Umweltschutz**

und

**Gemeinde Vaduz**

betreffend die Auslegung von Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, erlässt

DER GERICHTSHOF

bestehend aus Carl Baudenbacher, Präsident, Per Christiansen (Berichterstatter) und Páll Hreinsson, Richter,

Kanzler: Gunnar Selvik,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- der Gemeinde Vaduz, vertreten durch Dr. Peter Wolff, Rechtsanwalt, als Rechtsberater;

---

\* Sprache des Antrags: Deutsch

- der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, vertreten durch Dr. Andrea Entner-Koch, Leiterin, und Nadja Rossettini-Lambrech, Leitende Juristische Mitarbeiterin, von der Stabstelle EWR, als Bevollmächtigte und
- der EFTA-Überwachungsbehörde, vertreten durch Xavier Lewis, Direktor, Markus Schneider, Stv. Direktor, und Audur Ýr Steinarsdóttir, Beamtin, Abteilung Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten, als Bevollmächtigte,

unter Berücksichtigung des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Liechtensteinischen Gesellschaft für Umweltschutz (im Folgenden: Beschwerdeführerin oder LGU), vertreten durch Dr. Stefan Becker, Rechtsanwalt; der Gemeinde Vaduz, vertreten durch Dr. Peter Wolff, Rechtsanwalt; der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, vertreten durch Dr. Andrea Entner-Koch; der EFTA-Überwachungsbehörde, vertreten durch Markus Schneider, geschäftsführender Direktor, und Íris Ísberg, Beamtin (befristet), als Bevollmächtigte, und der Europäischen Kommission (im Folgenden: Kommission), vertreten durch Günter Wilms, Mitarbeiter des Juristischen Diensts der Kommission, als Bevollmächtigter, in der Sitzung vom 3. Juli 2015,

folgendes

## **Urteil**

### **I Einleitung**

- 1 Die vor dem nationalen Gericht anhängige Rechtssache betrifft eine Individualbeschwerde gegen eine Entscheidung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein vom 19./20. November 2013, mit der festgestellt wurde, dass das Projekt zur Erweiterung einer Deponie mit den Bestimmungen zum Schutz der Umwelt vereinbar ist (im Folgenden: angefochtene Entscheidung). Die LGU, eine Nichtregierungsorganisation, die sich für den Umweltschutz einsetzt (im Folgenden: Umweltschutz-NRO), hat das Verfahren gegen die Gemeinde Vaduz als Projektträgerin eingeleitet. Die angefochtene Entscheidung verlagert die Klärung bestimmter Fragen hinsichtlich der Prüfung der Umweltauswirkungen des Projekts in nachgelagerte Bewilligungsverfahren. In solchen Verfahren haben Umweltschutz-Nichtregierungsorganisationen (im Folgenden ebenfalls: Umweltschutz-NRO) keinen Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung. Die LGU bringt daher vor, die Entscheidung verletze ihr Recht auf ein Überprüfungsverfahren gemäss Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012 L 26, S. 1) (im Folgenden: Richtlinie). Vor diesem Hintergrund hat das vorliegende Gericht den Gerichtshof um eine

Vorabentscheidung hinsichtlich des Geltungsbereichs des Artikels 11 der Richtlinie und seiner Wirkung in der nationalen Rechtsordnung ersucht.

## **II Rechtlicher Hintergrund**

### *EWR-Recht*

- 2 Artikel 3 Absatz 1 des EWR-Abkommens lautet:

*Die Vertragsparteien treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Abkommen ergeben.*

- 3 Artikel 7 des EWR-Abkommens lautet:

*Rechtsakte, auf die in den Anhängen zu diesem Abkommen oder in den Entscheidungen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Bezug genommen wird oder die darin enthalten sind, sind für die Vertragsparteien verbindlich und Teil des innerstaatlichen Rechts oder in innerstaatliches Recht umzusetzen, und zwar wie folgt:*

...

*(b) Ein Rechtsakt, der einer EWG-Richtlinie entspricht, überlässt den Behörden der Vertragsparteien die Wahl der Form und der Mittel zu ihrer Durchführung.*

- 4 Protokoll 35 zum EWR-Abkommen lautet:

*Für Fälle möglicher Konflikte zwischen durchgeführten EWR-Bestimmungen und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen verpflichten sich die EFTA-Staaten, nötigenfalls eine gesetzliche Bestimmung des Inhalts einzuführen, dass in diesen Fällen die EWR-Bestimmungen vorgehen.*

- 5 Die Gemeinsame Erklärung zu Protokoll 35 zum EWR-Abkommen lautet:

*Zwischen den Vertragsparteien besteht Einigkeit darüber, daß die Wirkung bestehender innerstaatlicher Regelungen, die die unmittelbare Anwendbarkeit und den Vorrang internationaler Abkommen vorsehen, durch das Protokoll 35 nicht eingeschränkt wird.*

- 6 Die Richtlinie wurde mittels Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 230/2012 vom 7. Dezember 2012 (ABl. 2013 L 81, S. 32, und EWR-Beilage Nr. 18, S. 38) in Nummer 1a des Anhangs XX in das EWR-Abkommen aufgenommen (im Folgenden: Beschluss Nr. 230/2012). Da keiner der EFTA-Staaten für die Zwecke des Artikels 103 des EWR-Abkommens das Vorliegen verfassungsrechtlicher Anforderungen mitteilte, trat Beschluss Nr. 230/2012 am 8. Dezember 2012 gemäss seines Artikels 3 in Kraft. Die Frist der EFTA-Staaten

zur Verabschiedung von Massnahmen zur Umsetzung der Richtlinie endete am selben Tag.

7 Die Richtlinie kodifiziert und ersetzt Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 1985 L 175, S. 40) (im Folgenden: die alte Richtlinie), geändert durch die Richtlinien 97/11/EG, 2003/35/EG und 2009/31/EG.

8 Die Präambel der Richtlinie enthält folgende Erwägungsgründe:

*(2) Gemäß Artikel 191 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beruht die Umweltpolitik der Union auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung und auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip. Bei allen technischen Planungs- und Entscheidungsprozessen sollten die Auswirkungen auf die Umwelt so früh wie möglich berücksichtigt werden.*

*(3) Es sollte eine Harmonisierung der Grundsätze für die Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen werden, insbesondere hinsichtlich der Art der zu prüfenden Projekte, der Hauptauflagen für den Projektträger und des Inhalts der Prüfung. Die Mitgliedstaaten können jedoch strengere Umweltschutzvorschriften festlegen.*

...

*(6) Zur Ergänzung und Koordinierung der Genehmigungsverfahren für öffentliche und private Projekte, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, sollten allgemeine Grundsätze für Umweltverträglichkeitsprüfungen eingeführt werden.*

*(7) Die Genehmigung für öffentliche und private Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, sollte erst nach einer Prüfung der möglichen erheblichen Umweltauswirkungen dieser Projekte erteilt werden. Diese Prüfung sollte anhand sachgerechter Angaben des Projektträgers erfolgen, die gegebenenfalls von den Behörden und von der Öffentlichkeit, die möglicherweise von dem Projekt betroffen ist, ergänzt werden können.*

...

*(12) Bei Projekten, die einer Prüfung unterzogen werden, sollten bestimmte Mindestangaben über das Projekt und seine Auswirkungen gemacht werden.*

...

(16) *Eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen ermöglicht es der Öffentlichkeit, Meinungen und Bedenken zu äußern, die für diese Entscheidungen von Belang sein können, und ermöglicht es den Entscheidungsträgern, diese Meinungen und Bedenken zu berücksichtigen; dadurch wird der Entscheidungsprozess nachvollziehbarer und transparenter, und in der Öffentlichkeit wächst das Bewusstsein für Umweltbelange sowie die Unterstützung für die getroffenen Entscheidungen.*

(17) *Die Beteiligung – einschließlich die Beteiligung von Verbänden, Organisationen und Gruppen, insbesondere Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen –, sollte daher gefördert werden, unter anderem auch durch Förderung der Umwelterziehung der Öffentlichkeit.*

9 Artikel 1 Absätze 1 und 2 der Richtlinie lauten:

1. *Gegenstand dieser Richtlinie ist die Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben.*

2. *Im Sinne dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:*

(a) *„Projekt“:*

- *die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen,*
- *sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen;*

(b) *„Projektträger“: Person, die die Genehmigung für ein privates Projekt beantragt, oder die Behörde, die ein Projekt betreiben will;*

(c) *„Genehmigung“: Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält;*

(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;*

(f) „zuständige Behörde(n)“: die Behörde(n), die von den Mitgliedstaaten für die Durchführung der sich aus dieser Richtlinie ergebenden Aufgaben bestimmt wird (werden).

10 Artikel 2 Absätze 1 und 2 der Richtlinie lauten:

1. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. Diese Projekte sind in Artikel 4 definiert.
2. Die Umweltverträglichkeitsprüfung kann in den Mitgliedstaaten im Rahmen der bestehenden Verfahren zur Genehmigung der Projekte durchgeführt werden oder, falls solche nicht bestehen, im Rahmen anderer Verfahren oder der Verfahren, die einzuführen sind, um den Zielen dieser Richtlinie zu entsprechen.

11 Artikel 3 der Richtlinie lautet:

*Die Umweltverträglichkeitsprüfung identifiziert, beschreibt und bewertet in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls gemäß den Artikeln 4 bis 12 die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf folgende Faktoren:*

- (a) Mensch, Fauna und Flora;
- (b) Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft;
- (c) Sachgüter und kulturelles Erbe;
- (d) die Wechselwirkung zwischen den unter Buchstaben a, b und c genannten Faktoren.

12 Nach Artikel 4 der Richtlinie werden in Anhang I aufgeführte Projekte einer Prüfung nach den Artikeln 5 bis 10 der Richtlinie unterzogen, während Projekte des Anhangs II einer solchen Untersuchung unterzogen werden können, wenn dies von dem betroffenen EWR-Staat so festgelegt wurde. Es ist unstrittig, dass das gegenständliche Projekt nach liechtensteinischem Recht einer solchen Untersuchung unterzogen wird.

13 Nach Artikel 5 der Richtlinie gewährleisten die EWR-Staaten, dass der Projektträger ausreichende Angaben zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (im Folgenden: UVP) vorlegt. Artikel 5 Absatz 3 sieht in diesem Zusammenhang folgende Mindestanforderungen vor:

*Die vom Projektträger gemäß Absatz 1 vorzulegenden Angaben umfassen mindestens Folgendes:*

- a) eine Beschreibung des Projekts nach Standort, Art und Umfang;*
- b) eine Beschreibung der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen vermieden, verringert und soweit möglich ausgeglichen werden sollen;*
- c) die notwendigen Angaben zur Feststellung und Beurteilung der Hauptauswirkungen, die das Projekt voraussichtlich auf die Umwelt haben wird;*
- d) eine Übersicht über die wichtigsten anderweitigen vom Projektträger geprüften Lösungsmöglichkeiten und Angabe der wesentlichen Auswahlgründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen;*
- e) eine nichttechnische Zusammenfassung der unter den Buchstaben a bis d genannten Angaben.*

- 14 Laut Artikel 6 und 7 der Richtlinie gewährleisten die EWR-Staaten, dass die zuständigen Behörden und die Öffentlichkeit in Kenntnis gesetzt und angehört werden, bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag gefällt wird. Nach Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a stellen die EWR-Staaten insbesondere sicher, dass alle Informationen, die gemäß Artikel 5 eingeholt wurden, der betroffenen Öffentlichkeit innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens zugänglich gemacht werden. Artikel 6 Absatz 4 zufolge hat die betroffene Öffentlichkeit das Recht, Stellung zu nehmen und Meinungen zu äussern, wenn alle Optionen noch offen stehen und bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen wird.
- 15 Artikel 8 der Richtlinie sieht vor, dass die Ergebnisse von Anhörungen und die gemäß den Artikeln 5, 6 und 7 eingeholten Angaben beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen sind.
- 16 Laut Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie ist im Anschluss an eine Entscheidung über die Erteilung oder die Verweigerung einer Genehmigung die Öffentlichkeit unter anderem über den Inhalt der Entscheidung, gegebenenfalls mit der Entscheidung verbundene Bedingungen sowie Hauptgründe und -erwägungen, auf denen die Entscheidung beruht, in Kenntnis zu setzen.
- 17 Artikel 11 Absätze 1 bis 3 der Richtlinie lauten:
  - 1. Die Mitgliedstaaten 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 Mitgliedstaats 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 materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.*

2. *Die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können.*
3. *Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten 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.*

- 18 Der Wortlaut des Artikels 11 der Richtlinie ist identisch mit jenem von Artikel 10a der Richtlinie 85/337. Letzterer wurde durch die Richtlinie 2003/35/EG eingeführt und mittels Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 28/2012 vom 10. Februar 2012 (ABl. 2012 L 161, S. 34, und EWR-Beilage Nr. 34, S. 40) in das EWR-Abkommen aufgenommen. Der Stichtag für das Inkrafttreten und die Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG in den EFTA-Staaten war der 1. Mai 2012.
- 19 Die Europäische Union (im Folgenden: EU) hat das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden: Übereinkommen von Aarhus), das in den Erwägungsgründen 18 bis 21 in der Präambel der Richtlinie ausdrücklich erwähnt wird, ratifiziert. Das Übereinkommen von Aarhus ist weder ein offizieller Bestandteil des EWR-Abkommens noch wurde es von Liechtenstein ratifiziert. Die entsprechenden Bestimmungen in Artikel 11 der Richtlinie sind jedoch im Wesentlichen identisch mit Artikel 9 Absatz 2 des Übereinkommens von Aarhus.

#### *Nationales Recht*

- 20 Im liechtensteinischen Recht wurde für die UVP öffentlicher und privater Projekte ein eigenständiges Verfahren festgelegt. Im Jahr 2013, als das gegenständliche Projekt genehmigt wurde, war das Gesetz vom 10. März 1999 über die

Umweltverträglichkeitsprüfung (LGBI. 1999 Nr. 95) (im Folgenden: UVPGalt) in Kraft.

- 21 Artikel 16 UVPGalt sieht vor, dass ein Projekt zu genehmigen ist, wenn, allenfalls durch geeignete Auflagen, sichergestellt ist, dass die Bestimmungen zum Schutz der Umwelt eingehalten werden. Gegen solche Entscheidungen kann binnen 14 Tagen bei der Verwaltungsbeschwerdeinstanz Beschwerde erhoben werden. Beschwerdelegitimiert sind der Projektträger, die Standortgemeinde, die Nachbarn sowie Umweltschutzorganisationen mit Sitz im Inland, die sich seit mindestens fünf Jahren statutengemäss Umweltschutzziele widmen und von der Regierung als beschwerdeberechtigt bezeichnet wurden.
- 22 Am 10. Juli 2013 übermittelte die EFTA-Überwachungsbehörde ein Aufforderungsschreiben an Liechtenstein. Die EFTA-Überwachungsbehörde hatte festgestellt, dass die Richtlinie nicht korrekt in das UVPGalt umgesetzt worden war, und zwar insbesondere hinsichtlich der Abgrenzung von Projekten, die einer UVP unterzogen werden müssen, der vom Projektträger vorzulegenden Angaben und der grenzüberschreitenden Auswirkungen. Um den in diesem Aufforderungsschreiben angeführten Bedenken Rechnung zu tragen, verabschiedete Liechtenstein am 5. Dezember 2013 ein neues Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Das Gesetz vom 5. Dezember 2013 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (LGBI. 2014 Nr. 19) (im Folgenden: UVPGneu) trat am 1. Februar 2014 in Kraft. Die EFTA-Überwachungsbehörde hat ihre Untersuchung eingestellt.
- 23 Da die UVP nach liechtensteinischem Recht als eigenständiges Verfahren durchgeführt wird, gelten für das verbleibende Genehmigungsverfahren für öffentliche und private Projekte andere liechtensteinische Rechtsakte (im Folgenden: spezialgesetzliches Bewilligungsverfahren nach liechtensteinischem Recht), wie die Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990, die in diesem Fall Anwendung findet.

### **III Sachverhalt**

- 24 Im Februar 2013 hat die Gemeinde Vaduz der Regierung des Fürstentums Liechtenstein ein Konzept zur Umweltverträglichkeit für eine Erweiterung der Deponie *Im Rain* vorgelegt. Im Rahmen der Erweiterung sollen mehr als 150 000 m<sup>3</sup> Gestein abgebaut werden, um ein ebenso grosses Deponievolumen zu schaffen. Das Konzept wurde im Juni 2013 durch einen Bericht über die Umweltauswirkungen ergänzt, der in der Folge kundgemacht und anlässlich einer gemeinsamen Besprechung der interessierten Parteien, bei der auch die LGU vertreten war, im September 2013 diskutiert wurde. Insbesondere wurde die Abdichtung des Bauabfälle-Kompartiments besprochen.
- 25 Mit der Entscheidung, gegen die Beschwerde eingelegt wurde, wurde die Umweltverträglichkeit des Projekts vorbehaltlich der Einhaltung gewisser Auflagen festgestellt. Zu diesen Auflagen zählte die Erstellung eines Inertstoffkompartiments für die Ablagerung von Inertstoffen, wobei dieses

Kompartiment mit einer Abdichtung versehen werden muss, die sicherstellt, dass kein Sickerwasser in den Untergrund gelangen kann. Die Gemeinde Vaduz wurde aufgefordert, beim Amt für Umwelt Vorprojekte zum Nachweis der Einhaltung dieser Auflagen einzureichen. Die Vorprojekte mussten unter anderem eine Darstellung der geprüften Varianten, der Bestvariante und der Materialwahl enthalten. Das Amt für Umwelt sollte die Vorprojekte auf der Grundlage des spezialgesetzlichen Bewilligungsverfahrens nach liechtensteinischem Recht und zum Zweck der Bewilligung prüfen.

- 26 Am 6. Dezember 2013 hat die LGU beim Verwaltungsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein Beschwerde erhoben. Der Verwaltungsgerichtshof gab der Beschwerde mit Urteil vom 21. März 2014 keine Folge und begründete dies damit, dass das Projekt ausreichend detailliert sei, um es einer UVP zu unterziehen. Hinsichtlich der das Sickerwasser betreffenden Unsicherheiten betrachtete der Verwaltungsgerichtshof die Aufnahme der Auflagen als ausreichend.
- 27 Am 23. April 2014 erhob die LGU beim Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs. Die LGU brachte unter anderem vor, dass ihr aus der Richtlinie folgendes Recht auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren verletzt wurde. Die LGU stellte beim Staatsgerichtshof den Antrag, eine Vorabentscheidung des EFTA-Gerichtshofs betreffend die Auslegung der Richtlinie einzuholen. Die LGU äusserte insbesondere die Frage, ob es die Richtlinie erlaubt, eine UVP nur auf der Grundlage von Angaben über erste Grundzüge und Rahmenbedingungen eines Projekts vorzunehmen, während nähere Details in Form von nachgelagerten Vorprojekten zu entwickeln waren. In derartigen Verfahren besteht keine Beteiligung der Öffentlichkeit, was beispielsweise die Materialwahl und konstruktive Ausbildung, den Nachweis der langfristigen Dichtigkeit der Abfallbeseitigungsanlage oder ihre Entwässerung betrifft. In ihrer Gegenäusserung vom 25. Mai 2014 focht die Gemeinde Vaduz die Beschwerde an. Da die Richtlinie mittels UVPGneu umgesetzt wurde, bestritt die Gemeinde Vaduz die Bedeutung der Richtlinie im vorliegenden Verfahren und sprach sich gegen eine Vorlage an den EFTA-Gerichtshof aus.
- 28 Am 16. Dezember 2014 entschied der Staatsgerichtshof, das Verfahren zu unterbrechen und dem Gerichtshof die folgenden Fragen vorzulegen:
1. *Ist die Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten im Fürstentum Liechtenstein anwendbar auf UVP-Verfahren, die sich übergangsrechtlich noch auf das Gesetz vom 10. März 1999 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPGalt) stützen?*
  2. *Bejahendenfalls: Liegt im vorliegenden Fall eine unzulässige Beschränkung des Beschwerderechts der Umweltschutzorganisationen gemäss Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU in Verbindung mit Art. 20 UVPGalt vor, wenn die Regierung gemäss Art. 16 UVPGalt in einem*

*eigenständigen Verfahren einen Gesamtentscheid über die Umweltverträglichkeit des Projektes trifft, dabei aber – in Form von Auflagen – die Klärung entscheidungswesentlicher Fragen der Umweltverträglichkeit des Projektes in nachgelagerte spezialgesetzliche Bewilligungsverfahren verlagert?*

3. *Bejahendenfalls: Hat Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU für das vorliegende, der Individualbeschwerde an den Staatsgerichtshof zugrundeliegende UVP-Verfahren unmittelbare Wirkung?*
4. *Was wäre die Rechtsfolge im vorliegenden Fall bei der Verletzung des Beschwerderechts der Richtlinie bezogen auf die Fragen 2. und 3.?*

29 Für eine ausführliche Darstellung des rechtlichen Hintergrunds, des Sachverhalts, des Verfahrens und der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Auf den Sitzungsbericht wird im Folgenden nur insoweit eingegangen, wie es für die Begründung des Gerichtshofs erforderlich ist.

#### **IV            Rechtliche Würdigung**

##### *Frage 1*

30 Mit seiner ersten Frage ersucht das vorliegende Gericht um Klärung, ob die Richtlinie auf UVP-Verfahren Anwendung findet, die sich übergangsrechtlich noch auf das UVPGalt stützen.

##### Dem Gerichtshof vorgelegte Stellungnahmen

31 Die Gemeinde Vaduz bringt vor, dass die Bestimmungen zur innerstaatlichen Umsetzung der Richtlinie, die am 8. Dezember 2012 in den Rechtsbestand des EWR übernommen wurde, erst am 1. Februar 2014 in Kraft traten. Die Richtlinie war daher nicht auf die angefochtene Entscheidung anzuwenden.

32 Die Beschwerdeführerin, die Regierung des Fürstentums Liechtenstein und die EFTA-Überwachungsbehörde argumentieren dagegen, die Richtlinie sei in den Rechtsbestand des EWR übernommen worden und die Umsetzungsfrist sei ausgelaufen gewesen, als das UVP-Verfahren am 20. Februar 2013 eingeleitet wurde. Deshalb gelangen die Beschwerdeführerin, die Regierung des Fürstentums Liechtenstein und die EFTA-Überwachungsbehörde zu dem Schluss, dass die Richtlinie auf das gegenständliche UVP-Verfahren anwendbar ist.

##### Entscheidung des Gerichtshofs

33 Richtlinien sind mit unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit, die erforderlich sind, um den Erfordernissen der Rechtssicherheit zu genügen, in die nationale Rechtsordnung eines EWR-Staats umzusetzen. Die EWR-Staaten haben die volle Anwendung von Richtlinien nicht nur in tatsächlicher, sondern auch in rechtlicher Hinsicht zu gewährleisten. Es ist

daher wesentlich, dass die sich aus den nationalen Umsetzungsmassnahmen ergebende Rechtslage hinreichend bestimmt und klar ist und dass Einzelpersonen in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen. Zudem dürfen die EWR-Staaten keine Regelungen anwenden, die die Verwirklichung der mit einer Richtlinie verfolgten Ziele gefährden und dieser damit ihre praktische Wirksamkeit nehmen könnten (vgl. Rechtssache E-15/12 *Wahl*, Slg. 2013, EFTA Court Report, S. 534, Randnrn. 51 bis 54).

- 34 Die Richtlinie wurde mit Wirkung vom 8. Dezember 2012 in den Rechtsbestand des EWR übernommen (vgl. Artikel 3 des Beschlusses Nr. 230/2012). Die Frist zur Umsetzung der Richtlinie endete am selben Tag. Da diese Rechtssache insbesondere Artikel 11 der Richtlinie betrifft, wird der Form halber angemerkt, dass dieser Artikel mit den Bestimmungen des Artikels 10a der alten Richtlinie, die im Rahmen des EWR-Abkommens seit 1. Mai 2012 in Kraft war, identisch ist. Dieser Umstand ist jedoch nicht entscheidend.
- 35 Zu dem Zeitpunkt, zu dem das gegenständliche UVP-Verfahren durchgeführt wurde, war die Richtlinie ordnungsgemäss in den Rechtsbestand des EWR aufgenommen worden. Liechtenstein war daher zu ihrer Umsetzung in seine nationale Rechtsordnung verpflichtet. Dass das gegenständliche UVP-Verfahren auf dem UVP-Galt beruht, ändert nichts an dieser Tatsache. Die Folgen potenzieller Mängel bei der ordnungsgemässen Umsetzung der Richtlinie werden in der rechtlichen Würdigung der Fragen 3 und 4 durch den Gerichtshof behandelt.
- 36 Die Antwort auf die erste Frage muss lauten, dass Liechtenstein zur Umsetzung der Richtlinie gemäss Beschluss Nr. 230/2012 und ihrer Anwendung auf das UVP-Verfahren, das Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist, verpflichtet war.

#### *Frage 2*

- 37 Mit seiner zweiten Frage versucht das vorlegende Gericht im Wesentlichen zu klären, ob eine unzulässige Beschränkung des Rechts von Umweltschutz-NRO auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren gemäss Artikel 11 der Richtlinie vorliegt, wenn die Regierung eine UVP-Entscheidung unter Auflagen trifft, mit der entscheidungswesentliche Umweltverträglichkeitsfragen in nachgelagerte spezialgesetzliche Bewilligungsverfahren nach liechtensteinischem Recht verlagert werden. Dem Antrag zufolge haben Umweltschutz-NRO keinen Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung.

#### Dem Gerichtshof vorgelegte Stellungnahmen

- 38 Die Beschwerdeführerin verweist auf die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung, auf die in Erwägungsgrund 2 in der Präambel der Richtlinie Bezug genommen wird. Dementsprechend sind alle erheblichen Auswirkungen eines Projekts auf die Umwelt, mit denen zu rechnen ist, vor der Erteilung einer Genehmigung zu berücksichtigen. Entscheidungswesentliche Fragen hinsichtlich der Umweltverträglichkeitsprüfung dürfen daher nicht in nachgelagerte Verfahren

verlagert werden, in denen Umweltschutz-NRO keinen Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren haben.

- 39 Die Beschwerdeführerin bringt vor, der von der Gemeinde Vaduz vorgelegte Bericht über die Umweltauswirkungen, der die Grundlage für die Entscheidung bildet, gegen die Beschwerde eingelegt wurde, sei unvollständig. Er enthalte keine Angaben zur Ausführung des Inertstoffkompartiments, das sicherstellen soll, dass kein Sickerwasser in den Untergrund gelangt. Die Beschwerdeführerin vertritt die Auffassung, es sei unzulässig, die Klärung dieser Frage auf nachgelagerte Vorprojekte zu verlagern, die keiner gerichtlichen Prüfung durch Umweltschutz-NRO unterzogen werden können.
- 40 Die Beschwerdeführerin beruft sich auf Anhang IV Nummer 1 der Richtlinie, wo es heisst, dass die vom Projektträger vorzulegenden Angaben im Besonderen eine Beschreibung der physischen Merkmale des gesamten Projekts beinhalten. Die Beschwerdeführerin steht auf dem Standpunkt, dass diese Anforderung in Bezug auf das gegenständliche Projekt nicht erfüllt wurde.
- 41 Laut der Gemeinde Vaduz ist das UVPGalt, das die Durchführung eines mehrstufigen Genehmigungsverfahrens vorsieht, mit Artikel 11 der Richtlinie vereinbar. Der Gemeinde Vaduz zufolge sind die Auswirkungen, die ein Projekt möglicherweise auf die Umwelt hat, im Verfahren zum Erlass der Grundsatzentscheidung zu ermitteln und zu prüfen. Wenn diese Auswirkungen allerdings erst im Verfahren zum Erlass der Durchführungsentscheidung ermittelt werden können, ist diese Prüfung im letzteren Verfahren durchzuführen. Nach Auffassung der Gemeinde Vaduz war genau dies im gegenständlichen Verfahren in Liechtenstein der Fall.
- 42 Die Gemeinde Vaduz weist darauf hin, dass die angefochtene Entscheidung gemäss Artikel 16 Absatz 3 UVPGalt Auflagen vorsah, mit denen sichergestellt werden sollte, dass die Bestimmungen zum Schutz der Umwelt im Rahmen des Projekts eingehalten werden. Gemäss diesen Auflagen sind dann im Zuge nachgelagerter spezialgesetzlicher Bewilligungsverfahren Untersuchungen zur detaillierten Ausführung des Inertstoffkompartiments und des entstehenden Sickerwassers durchzuführen. Dementsprechend ist es nach Ansicht der Gemeinde Vaduz auch in diesem späteren Stadium des Genehmigungsverfahrens möglich, die Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Umwelt sicherzustellen.
- 43 Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein stellt fest, dass die Richtlinie den EWR-Staaten bei der Umsetzung ihrer Bestimmungen einen beträchtlichen Ermessensspielraum lässt, sofern gewährleistet ist, dass Projekte mit erheblichen Umweltauswirkungen nicht genehmigt werden, bevor diese Auswirkungen nicht geprüft sind. Wie dies gemäss Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie zulässig ist, hat Liechtenstein eine Methode gewählt, bei der die UVP im Rahmen eines eigenständigen Verfahrens erfolgt. Dieses Verfahren wird vor etwaigen nachgelagerten spezialgesetzlichen Bewilligungsverfahren durchgeführt, die ein Projekt möglicherweise erfordert. Die Regierung kann Auflagen in eine UVP-Entscheidung aufnehmen, um sicherzustellen, dass die Bestimmungen zum Schutz

der Umwelt im Rahmen des Projekts eingehalten werden. Nachgelagerte spezialgesetzliche Bewilligungen sind an etwaige mit der Erstentscheidung über die UVP erteilte Auflagen geknüpft. Diese Methode bietet viele Vorteile, vor allem, dass die UVP in einer frühen Phase vor der Erteilung etwaiger spezialgesetzlicher Bewilligungen stattfindet. Zudem kann die UVP durchgeführt werden, sobald es möglich ist, sämtliche Auswirkungen, die das Projekt möglicherweise auf die Umwelt hat, zu ermitteln und zu prüfen.

- 44 Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein streitet nicht ab, dass Probleme, die eine Ermittlung und Prüfung sämtlicher Umweltauswirkungen eines Projekts verhindern, wesentlich sind und nicht in nachgelagerte Verfahren verlagert werden dürfen. Eine solche Vorgehensweise könnte das den Umweltschutz-NRO nach Artikel 11 der Richtlinie gewährte Beschwerderecht untergraben und beschränken, sofern diese Organisationen nicht auch in den nachgelagerten Verfahren ein Beschwerderecht haben. Es obliegt jedoch einzig dem vorliegenden Gericht zu beurteilen, ob entscheidungswesentliche Fragen, welche die Regierung davon abhalten, die Umweltauswirkungen des Projekts zu ermitteln und zu prüfen, in nachgelagerte spezialgesetzliche Bewilligungsverfahren verlagert wurden.
- 45 Sollte der Gerichtshof die Absicht haben, das vorliegende Gericht bei dieser Prüfung zu unterstützen, versichert die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, dass ihre UVP-Entscheidung getroffen wurde, als sie sämtliche Umweltauswirkungen des Projekts ermitteln und prüfen konnte. Auswirkungen auf das Grundwasser konnten ohne die Erstellung eines Inertstoffkompartiments, bei dessen Bau eine Reihe von Auflagen zu beachten ist, nicht ausgeschlossen werden. Durch diese Auflagen konnte die Regierung negative Auswirkungen auf die Umweltverträglichkeit ausschliessen und folglich die Vereinbarkeit des Projekts mit den Bestimmungen zum Schutz der Umwelt feststellen. Die erteilten Auflagen verlagerten keine Prüfung entscheidungswesentlicher Fragen in nachgelagerte Bewilligungsverfahren.
- 46 Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein geht davon aus, dass dieser Ansatz voll und ganz im Einklang mit der Richtlinie steht. Insbesondere Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie sieht vor, dass die Genehmigungsentscheidung Bedingungen und eine Beschreibung der wichtigsten Massnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen vermieden, verringert und, soweit möglich, ausgeglichen werden sollen, enthalten kann. Die im gegenständlichen Fall erteilten Auflagen in Form zweier Vorprojekte dienen zur Gewährleistung und genauen Überwachung, dass das Projekt unter Beachtung der Bestimmungen zum Schutz der Umwelt ausgeführt wird. Dementsprechend wurde das Ziel des in der Richtlinie festgelegten Verfahrens erreicht, was anscheinend auch von der Beschwerdeführerin akzeptiert wurde. Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein hebt überdies hervor, dass Artikel 11 der Richtlinie über das Beschwerderecht nur auf das UVP-Verfahren und nicht auf nachgelagerte spezialgesetzliche Bewilligungsverfahren nach liechtensteinischem Recht anwendbar ist.

- 47 Die EFTA-Überwachungsbehörde trägt vor, dass Artikel 2 der Richtlinie den EWR-Staaten Spielraum in Bezug auf die Wahl der Massnahmen, mit denen gewährleistet wird, dass die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt wird, gewährt. Wie in Artikel 2 Absatz 2 festgehalten, steht es grundsätzlich im Einklang mit der Richtlinie, im nationalen Recht ein zweistufiges Verfahren - hierfür hat sich auch Liechtenstein entschieden - einzuführen. Des Weiteren existieren keine Hinweise auf einen Verstoß gegen das Recht der betroffenen Öffentlichkeit auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren nach Artikel 11 der Richtlinie in der Phase des UVP-Verfahrens, in der die Regierung die Umweltverträglichkeit des Projekts feststellte.
- 48 Die EFTA-Überwachungsbehörde betont jedoch, dass die von einem EWR-Staat angewendeten Verfahren die Ausübung der durch die Richtlinie verliehenen Rechte in der Praxis nicht praktisch unmöglich machen oder übermässig erschweren dürfen. Mit anderen Worten: Das Recht der Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit zur Anfechtung der Rechtmässigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen ist in Bezug auf alle für das UVP-Verfahren wesentlichen Phasen zu gewähren.
- 49 Die EFTA-Überwachungsbehörde versteht das liechtensteinische Recht – soweit im Antrag erläutert – so, dass das Recht zur Anfechtung der materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmässigkeit von UVP-Entscheidungen nur für die Regierungsentscheidung gilt, mit der die Umweltverträglichkeit des Projekts festgestellt wird. Im Gegensatz dazu können im Anschluss daran vom Amt für Umwelt in eigenständigen Verfahren zur Klärung vermeintlich entscheidungswesentlicher Fragen betreffend die Umweltverträglichkeit des Projekts getroffene Entscheidungen nicht angefochten werden. Nach Auffassung der EFTA-Überwachungsbehörde wäre dies nicht geeignet, die mit Artikel 11 der Richtlinie verfolgten Zielsetzungen zu erreichen.
- 50 Die Kommission, die im Grossen und Ganzen mit der EFTA-Überwachungsbehörde übereinstimmt, bringt vor, dass die langfristige Dichtigkeit der Abfallbeseitigungsanlage bzw. ihre Entwässerung Gegenstand einer UVP mit entsprechendem Beschwerderecht von Umweltschutz-NRO sein sollten, sofern jene Bestandteil der wesentlichen Merkmale des Projekts sind.
- 51 In diesem Zusammenhang bringt die Kommission vor, dass der weite Geltungsbereich der Richtlinie und ihre Zielsetzung, die Umwelt vor wesentlichen negativen Auswirkungen zu schützen, zu berücksichtigen sind. Ohne das Inertstoffkompartiment wird die Abfallbeseitigungsanlage solche wesentlichen Auswirkungen aufweisen. Um zu beurteilen, ob das Inertstoffkompartiment zur Verhinderung wesentlicher negativer Auswirkungen geeignet ist, ist ein gewisser Detaillierungsgrad unerlässlich.
- 52 Ausserdem verweist die Kommission auf die Zielsetzung, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren, um so zur Erhaltung, zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltqualität sowie zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen. Wenn die Erreichung dieses

Ziels von der Ausführung des speziellen Kompartiments abhängt, das Gegenstand dieser Rechtssache ist, sollte es einer gerichtlichen Überprüfung unterliegen. Vor diesem Hintergrund hebt die Kommission die Bedeutung der Einbeziehung von Umweltschutz-NRO sowohl in der administrativen als auch in der gerichtlichen Phase der Entscheidungsfindung hervor.

- 53 Abschliessend hält die Kommission fest, dass die Leitlinie zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus für die Festlegung der Verpflichtungen gemäss der Richtlinie relevant ist. In der Leitlinie sei die Sprache von angemessenen, wirksamen Rechtsbehelfen. Diese würden beschränkt, wenn entscheidungswesentliche Fragen der UVP keiner gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden können.

#### Entscheidung des Gerichtshofs

- 54 Dass es sich bei der LGU um eine Umweltschutz-NRO handelt, ist unstrittig. Dementsprechend zählt sie zu der betroffenen Öffentlichkeit im Sinne der Richtlinie, die gemäss Artikel 11 das Recht auf ein gerichtliches Überprüfungsverfahren hat. Die zentrale Fragestellung ist, ob es mit Artikel 11 vereinbar ist, dass die angefochtene Entscheidung die Klärung entscheidungswesentlicher Fragen hinsichtlich der Umweltauswirkungen des Projekts vorbehaltlich der Einhaltung entsprechender Auflagen in nachgelagerte Bewilligungsverfahren verlagert, in denen Umweltschutz-NRO keinen Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung haben.
- 55 Zu den Zielsetzungen der Richtlinie zählt – wie in Erwägungsgrund 3 in der Präambel festgehalten – die Harmonisierung der Grundsätze für die Umweltverträglichkeitsprüfung, insbesondere hinsichtlich der Art der zu prüfenden Projekte, der Hauptauflagen für den Projektträger und des Inhalts der Prüfung.
- 56 Zudem wird mit der Richtlinie die Festlegung allgemeiner Grundsätze der UVP für öffentliche und private Projekte, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, zur Ergänzung und Koordinierung der Genehmigungsverfahren angestrebt (vgl. Erwägungsgrund 6 in der Präambel der Richtlinie).
- 57 Artikel 4 der Richtlinie sieht vor, dass bestimmte in Anhang I aufgeführte Projekte einer solchen Prüfung unterzogen werden müssen. Im Gegensatz dazu müssen in Anhang II aufgeführte Projekte einer Prüfung nur dann unterzogen werden, wenn sie möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Im vorliegenden Fall ist es jedoch unstrittig, dass das gegenständliche Projekt einer UVP unterzogen werden muss.
- 58 Aus Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie geht hervor, dass der Zweck des UVP-Verfahrens darin besteht zu gewährleisten, dass die Genehmigung für Projekte, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, erst nach einer Prüfung dieser Auswirkungen erteilt wird. Diese Prüfung sollte anhand sachgerechter Angaben des Projektträgers erfolgen, die von den Behörden und

Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit gegebenenfalls nach Artikel 5 und 6 ergänzt werden können.

- 59 Des Weiteren geht aus Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie hervor, dass die vom Projektträger vorzulegenden Angaben mindestens die in diesem Absatz angeführten Elemente umfassen müssen.
- 60 Somit lässt sich aus den Zielsetzungen der Richtlinie ableiten, dass die zuständigen nationalen Behörden bei Erhalt eines Genehmigungsantrags für ein Projekt eine spezifische Prüfung auf der Grundlage der in Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie genannten Kriterien – z. B. ob die vom Projektträger vorgelegten Angaben eine ausreichende Beschreibung des Projekts, der Massnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen vermieden, verringert und ausgeglichen werden sollen und der wichtigsten anderweitigen Lösungsmöglichkeiten umfassen – durchführen müssen.
- 61 Im vorliegenden Fall hat die Regierung eine endgültige UVP-Entscheidung getroffen. Dieser Entscheidung zufolge musste die Gemeinde Vaduz Vorprojekte vorlegen, die eine Beschreibung der geprüften Varianten, der Bestvariante und der Materialwahl enthielten. Diese Anforderungen sind mehr oder weniger identisch mit jenen, die in Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe d der Richtlinie gestellt werden und die erfüllt sein müssen, bevor die UVP-Entscheidung getroffen wird. Die Verabschiedung der endgültigen UVP-Entscheidung in dieser Phase wirft die Frage der Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsverfahren auf.
- 62 Aus dem Antrag des nationalen Gerichts geht darüber hinaus hervor, dass Umweltschutz-NRO im Rahmen nachgelagerter spezialgesetzlicher Bewilligungsverfahren nach liechtensteinischem Recht keinen Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung haben. Mit Artikel 11 der Richtlinie soll sichergestellt werden, dass der betroffenen Öffentlichkeit, einschliesslich Umweltschutz-NRO, ein weiter Zugang zu Gerichten gewährt wird, um zur Erhaltung, zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltqualität sowie zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen (vgl. entsprechend Rechtssache C-72/12 *Gemeinde Altrip u. a.*, Urteil vom 7. November 2013, in elektronischer Form veröffentlicht, Randnr. 28).
- 63 Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie gewährt den EWR-Staaten einen Ermessensspielraum bei der Wahl des Verfahrensstadiums, in dem eine UVP-Entscheidung angefochten werden kann. Die von einem EWR-Staat angewendeten Massnahmen dürfen jedoch die Ausübung der durch die Richtlinie verliehenen Rechte in der Praxis nicht praktisch unmöglich machen oder übermässig erschweren (vgl. Rechtssache E-24/13 *Casino Admiral*, Slg. 2014, EFTA Court Report, S. 732, Randnr. 69 und die zitierte Rechtsprechung). Die Verlagerung der Klärung entscheidungswesentlicher umweltrelevanter Fragen, wie der in Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie angeführten, in nachgelagerte Verfahren, in denen Umweltschutz-NRO keinen Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung haben, ist nicht mit Artikel 11 der Richtlinie vereinbar, da dadurch deren Beschwerderecht verletzt würde.

- 64 Eine Genehmigung kann mit Bedingungen verbunden sein, wie in Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehen. Derartige Bedingungen dürfen die Zielsetzung der Richtlinie, die Öffentlichkeit zu beteiligen, jedoch nicht untergraben oder ersetzen. Entscheidungswesentliche Fragen hinsichtlich der Umweltauswirkungen eines Projekts können nicht in nachgelagerte Verfahren verlagert werden, sofern diese Verfahren die Rechte von Umweltschutz-NRO gemäss der Richtlinie verletzen. Die Aufnahme strenger Auflagen reicht daher in diesem Zusammenhang nicht aus. Im vorliegenden Fall kann es zur Verletzung eines legitimen Interesses gekommen sein, da die Beurteilung der Vereinbarkeit des Inertstoffkompartiments mit den Bestimmungen zum Schutz der Umwelt in ein nachgelagertes Bewilligungsverfahren verlagert wurde. Es ist jedoch Sache des nationalen Gerichts zu entscheiden, ob es sich dabei um entscheidungswesentliche Fragen handelte.
- 65 In Anbetracht dieser Überlegungen muss die Antwort auf die zweite Frage lauten, dass es nicht mit Artikel 11 der Richtlinie vereinbar ist, im Zuge eines UVP-Gesamtentscheids die Klärung entscheidungswesentlicher Fragen hinsichtlich der Umweltauswirkungen des Projekts, wie der in Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie angeführten, in nachgelagerte Bewilligungsverfahren zu verlagern, in denen Umweltschutz-NRO keinen Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung haben. Ob es sich im vorliegenden Fall um entscheidungswesentliche Fragen handelt, hat das nationale Gericht zu entscheiden.

### *Frage 3*

- 66 Die dritte Frage bezieht sich im Wesentlichen darauf, ob die Richtlinie für das zugrundeliegende UVP-Verfahren unmittelbare Wirkung entfaltet, obwohl sie erst nach Abschluss dieses Verfahrens in liechtensteinisches Recht umgesetzt wurde.

### Dem Gerichtshof vorgelegte Stellungnahmen

- 67 Die Gemeinde Vaduz und die Regierung des Fürstentums Liechtenstein führen aus, dass der Gerichtshof der Europäischen Union festgestellt hat, dass die beiden letzten Sätze von Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie über die rechtliche Stellung von Nichtregierungsorganisationen unmittelbare Wirkung entfalten. Es ist zudem unstrittig, dass die Beschwerdeführerin hinsichtlich der gegenständlichen UVP ein Beschwerderecht hat. Die weiteren Elemente von Artikel 11 sind inhaltlich nicht unbedingt oder hinreichend genau, um unmittelbar wirksam zu sein.
- 68 Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein argumentiert weiter, dass das EWR-Abkommen gemäss Artikel 7 des EWR-Abkommens und Protokoll 35 zum EWR-Abkommen keine Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen mit sich bringt. Dementsprechend verlangt das EWR-Recht nicht – wie der Gerichtshof in früheren Rechtssachen klar bestätigt hat –, dass eine Bestimmung einer Richtlinie, die in das EWR-Abkommen aufgenommen, aber nicht in nationales Recht umgesetzt wurde, unmittelbare Wirkung entfaltet. Daraus folgt, dass das EWR-Recht auch nicht verlangt, dass nicht umgesetzte bzw. nicht ordnungsgemäss umgesetzte EWR-Vorschriften Vorrang vor entgegenstehenden nationalen Vorschriften

haben. Nichtsdestotrotz sind die nationalen Gerichte verpflichtet, innerstaatliche Vorschriften soweit wie möglich im Einklang mit dem EWR-Recht auszulegen.

- 69 Die EFTA-Überwachungsbehörde, deren Feststellungen sich die Beschwerdeführerin anschliesst, hält fest, dass die unmittelbare Wirkung ein Begriff aus dem EU-Recht ist. Dieser Begriff ermöglicht es Einzelpersonen unter bestimmten Bedingungen, sich unmittelbar vor einem nationalen oder europäischen Gericht auf eine Bestimmung des EU-Rechts zu berufen. Die EFTA-Staaten haben den Grundsatz der unmittelbaren Wirkung allerdings nicht übernommen. Stattdessen versuchen sie, durch nationale Verfahren vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Zu diesem Zweck sieht Protokoll 35 zum EWR-Abkommen vor, dass die EFTA-Staaten nötigenfalls eine gesetzliche Bestimmung des Inhalts einführen, dass durchgeführte EWR-Bestimmungen im Falle eines Konflikts mit sonstigen gesetzlichen Bestimmungen vorgehen.

#### Entscheidung des Gerichtshofs

- 70 Zu dem Zeitpunkt, zu dem das gegenständliche UVP-Verfahren durchgeführt wurde, war die Richtlinie im liechtensteinischen Recht nicht umgesetzt. Die Richtlinie war zu diesem Zeitpunkt jedoch bereits in den Rechtsbestand des EWR übernommen worden.
- 71 Aus Artikel 7 des EWR-Abkommens und Protokoll 35 zum EWR-Abkommen folgt, dass das EWR-Abkommen keine Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen mit sich bringt. Dementsprechend verlangt das EWR-Recht nicht, dass sich Einzelpersonen und Wirtschaftsteilnehmer vor nationalen Gerichten unmittelbar auf nicht umgesetzte EWR-Vorschriften berufen können (vgl. z. B. Rechtssache E-1/07 *Strafverfahren gegen A*, Slg. 2007, EFTA Court Report, S. 246, Randnr. 40). Die EFTA-Überwachungsbehörde hat allerdings zu Recht darauf hingewiesen, dass die EFTA-Staaten versuchen, durch nationale Verfahren vergleichbare Ergebnisse zu erzielen.
- 72 Liechtenstein hat sich entschieden, diese Ziele durch die Anwendung des EWR-Rechts in seinem innerstaatlichen Recht ohne weitere nationale Umsetzung zu realisieren, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Ob Artikel 11 der Richtlinie im Falle eines Konflikts mit dem innerstaatlichen Recht unmittelbare Wirkung entfaltet, hängt einzig vom liechtensteinischen Recht ab.
- 73 Darüber hinaus sieht Artikel 3 des EWR-Abkommens vor, dass die EWR-Staaten unabhängig von der Form und den Mitteln der Durchführung alle geeigneten Massnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass eine umgesetzte Richtlinie im Falle eines Konflikts mit dem nationalen Recht vorgeht, und die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne die Rechtssache *Wahl*, oben erwähnt, Randnr. 54).
- 74 In jedem Fall ist es integraler Bestandteil der Ziele des EWR-Abkommens, dass die nationalen Gerichte verpflichtet sind, innerstaatliche Vorschriften im Einklang mit dem EWR-Recht auszulegen. Die nationalen Gerichte sind auf der Grundlage

des EWR-Rechts verpflichtet, die im nationalen Recht anerkannten Auslegungsmethoden soweit wie möglich anzuwenden, um das von der einschlägigen EWR-Norm angestrebte Ergebnis zu erreichen und in der Folge den aus Artikel 3 und 7 des EWR-Abkommens sowie Protokoll 35 zum EWR-Abkommen resultierenden Verpflichtungen nachzukommen (vgl. z. B. Rechtssache E-18/11 *Irish Bank*, Slg. 2012, EFTA Court Report, S. 592, Randnr. 123, und Rechtssache E-7/13 *Creditinfo Lánstraust*, Slg. 2013, EFTA Court Report, S. 970, Randnr. 47). Bei der Auslegung innerstaatlicher Vorschriften berücksichtigen die nationalen Gerichte jedes massgebliche Element des EWR-Rechts, unabhängig davon, ob es umgesetzt wurde oder nicht (vgl. Rechtssache E-4/01 *Karlsson*, Slg. 2002, EFTA Court Report, S. 240, Randnr. 28). Diese Verpflichtungen gelten ab dem Tag, an dem der entsprechende Rechtsakt in das EWR-Abkommen aufgenommen wird. Die innerstaatlichen Vorschriften über den Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren sind im gegenständlichen Fall vor dem Hintergrund dieser Verpflichtungen auszulegen.

- 75 In Anbetracht dieser Überlegungen muss die Antwort auf die dritte Frage lauten, dass das EWR-Recht nicht verlangt, dass vor den nationalen Gerichten in den EFTA-Staaten eine Berufung auf die unmittelbare Wirksamkeit nicht umgesetzter EWR-Vorschriften möglich ist. Aus dem EWR-Recht ist jedoch abzuleiten, dass das nationale Gericht bei der Auslegung innerstaatlicher Vorschriften verpflichtet ist, die im nationalen Recht anerkannten Auslegungsmethoden soweit wie möglich anzuwenden, um das von der Richtlinie angestrebte Ergebnis zu erreichen. Diese Verpflichtung gilt ab dem Tag, an dem der entsprechende Rechtsakt in das EWR-Abkommen aufgenommen wird.

#### *Frage 4*

- 76 Mit seiner vierten Frage strebt das vorliegende Gericht die Klärung der Rechtsfolgen einer Verletzung von Artikel 11 der Richtlinie an.

#### Dem Gerichtshof vorgelegte Stellungnahmen

- 77 Die Beschwerdeführerin schliesst sich dem Vorbringen der EFTA-Überwachungsbehörde zu dieser Frage an.
- 78 Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein und die EFTA-Überwachungsbehörde bringen vor, es sei in Ermangelung einer entsprechenden EWR-Regelung zu Rechtsbehelfen bei einer Verletzung des Artikels 11 der Richtlinie Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen EWR-Staaten, die Ausgestaltung von Verfahren, die den Schutz der den Einzelpersonen aus dem EWR-Recht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, zu bestimmen. Allerdings sollten solche Vorschriften nicht weniger günstig gestaltet sein als jene, mit denen die nationale Rechtsordnung vergleichbare Rechte nach rein nationalen Vorschriften schützt (Grundsatz der Äquivalenz), ausserdem dürfen sie die Ausübung der durch das EWR-Recht verliehenen Rechte in der Praxis nicht praktisch unmöglich machen oder übermässig erschweren (Grundsatz der Effektivität). Die

Entscheidung, ob ein Rechtsmittel diesen Grundsätzen entspricht, obliegt dem vorlegenden Gericht.

- 79 Angewendet auf Umstände wie jene des Ausgangsverfahrens ist laut EFTA-Überwachungsbehörde in allen für das UVP-Verfahren wesentlichen Phasen sicherzustellen, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, einschliesslich Umweltschutz-NRO wie die LGU, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht haben, um die materiell- und verfahrensrechtliche Rechtmässigkeit von unter die Richtlinie fallenden Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten. Zu den Verpflichtungen, die sich aus den Artikeln 3 und 7 des EWR-Abkommens ergeben, zählt die Behebung der rechtswidrigen Folgen eines Verstosses gegen das EWR-Recht durch die EFTA-Staaten. Das gegenständliche UVP-Verfahren kann nicht als vollständig betrachtet werden, solange Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit nicht die Möglichkeit geboten wurde, Entscheidungen über entscheidungswesentliche Fragen, die in den dem UVP-Gesamtentscheid nachgelagerten Bewilligungsverfahren getroffen wurden, anzufechten.
- 80 Die EFTA-Überwachungsbehörde stellt fest, dass eine mögliche Abhilfe für einen Verstoss gegen Artikel 11 der Richtlinie die Zurücknahme oder Aussetzung der Entscheidung, gegen die Beschwerde eingelegt wurde, sein könnte. Eine andere mögliche Lösung könnte sein, Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit eine Klagebefugnis zur Anfechtung von Entscheidungen einzuräumen, die im Zuge der nachgelagerten Bewilligungsverfahren getroffen wurden. Nach Ansicht der EFTA-Überwachungsbehörde obliegt die Klärung dieser Fragen dem vorlegenden Gericht. Alternativ kann das nationale Gericht auch feststellen, ob für die Mitglieder der Öffentlichkeit die Möglichkeit besteht, den Ersatz des ihnen entstandenen Schadens zu verlangen.
- 81 In Bezug auf mögliche Abhilfen im Zusammenhang mit der Nichtdurchführung eines ordnungsgemässen UVP-Verfahrens verweist die Kommission auf das Urteil in der Rechtssache C-201/02 *Wells*, Slg. 2004, I-723.

Entscheidung des Gerichtshofs

- 82 In Ermangelung einer EWR-Regelung zu Rechtsbehelfen in einem bestimmten Bereich ist es Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen EWR-Staaten, die zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung der Verfahren, die den Schutz der den Einzelpersonen und Wirtschaftsteilnehmern aus dem EWR-Recht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, zu bestimmen. Die entsprechenden Vorschriften müssen die Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität erfüllen (vgl. Rechtssache *Casino Admiral*, oben erwähnt, Randnr. 69, und die zitierte Rechtsprechung).
- 83 Gelangt das vorlegende Gericht zu dem Ergebnis, dass die angefochtene Entscheidung entscheidungswesentliche Fragen hinsichtlich der Umweltauswirkungen des Projekts in nachgelagerte Bewilligungsverfahren verlagert, in denen Umweltschutz-NRO keinen Zugang zu einer gerichtlichen

Überprüfung haben, folgt daraus, dass das UVP-Verfahren nicht ordnungsgemäss durchgeführt wurde oder unvollständig war. Eine geeignete Abhilfe in einer solchen Situation könnte die Aufhebung der Entscheidung, gegen die Beschwerde eingelegt wurde, und ihre Rückverweisung an die Regierung zur Neuurteilung sein.

- 84 In Abhängigkeit von den Umständen kann Liechtenstein verpflichtet sein, die betroffenen Mitglieder der Öffentlichkeit gemäss dem Grundsatz der Haftung des Staates im EWR-Recht zu entschädigen (vgl. Rechtssache *Irish Bank*, oben erwähnt, Randnr. 125, und die zitierte Rechtsprechung).
- 85 Die Antwort auf die vierte Frage muss daher lauten, dass es dem vorlegenden Gericht obliegt, vor dem Hintergrund der Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität die bei einer Verletzung von Artikel 11 der Richtlinie verfügbaren Abhilfemöglichkeiten zu bestimmen.

## V Kosten

- 86 Die Auslagen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, der EFTA-Überwachungsbehörde und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Da es sich bei diesem Verfahren um einen Zwischenstreit in einem beim Staatsgerichtshof anhängigen Rechtsstreit handelt, ist die Kostenentscheidung betreffend die Parteien dieses Verfahrens Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen erstellt

## DER GERICHTSHOF

in Beantwortung der ihm vom Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein vorgelegten Fragen folgendes Gutachten:

- 1. Liechtenstein war gemäss Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 230/2012 vom 7. Dezember 2012 zur Umsetzung der Richtlinie 2011/92/EU und ihrer Anwendung auf das Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren, das Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist, verpflichtet.**
- 2. Es ist nicht mit Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU vereinbar, im Zuge eines Umweltverträglichkeitsprüfungsgesamtentscheids die Klärung entscheidungswesentlicher Fragen hinsichtlich der Umweltauswirkungen des Projekts, wie der in Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie 2011/92/EU angeführten, in nachgelagerte Bewilligungsverfahren zu verlagern, in denen Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, keinen Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung haben. Ob es sich im vorliegenden Fall**

**um entscheidungswesentliche Fragen handelt, ist durch das nationale Gericht zu entscheiden.**

- 3. Das EWR-Recht verlangt nicht, dass vor den nationalen Gerichten in den EFTA-Staaten eine Berufung auf die unmittelbare Wirksamkeit nicht umgesetzter EWR-Vorschriften möglich ist. Aus dem EWR-Recht ist jedoch abzuleiten, dass das nationale Gericht bei der Auslegung innerstaatlicher Vorschriften verpflichtet ist, die im nationalen Recht anerkannten Auslegungsmethoden soweit wie möglich anzuwenden, um das von der Richtlinie 2011/92/EU angestrebte Ergebnis zu erreichen. Diese Verpflichtung gilt ab dem Tag, an dem der entsprechende Rechtsakt in das EWR-Abkommen aufgenommen wird.**
- 4. Es obliegt dem vorlegenden Gericht, vor dem Hintergrund der Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität die bei einer Verletzung von Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU verfügbaren Abhilfemöglichkeiten zu bestimmen.**

Carl Baudenbacher

Per Christiansen

Páll Hreinsson

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 2. Oktober 2015.

Gunnar Selvik  
Kanzler

Carl Baudenbacher  
Präsident