

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Det Europæiske Fællesskabs institutioner og organer«

(KOM(2003) 622 endelig — 2003/0242 (COD))

(2004/C 117/13)

Rådet besluttede den 7. november 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 175, stk. 1, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Det Europæiske Fællesskabs institutioner og organer« (KOM(2003) 622 endelig — 2003/0242 (COD)).

Det forberedende arbejde henvises til EØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede María Sánchez Miguel til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4. marts 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 408. plenarforsamling af 28.-29. april 2004, mødet den 29. april 2004, følgende udtalelse med 68 stemmer for, 6 imod og 7 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 EU's miljøpolitik, som sammenfattet i EF-traktatens artikel 6, og især EU-målsætningen om at styrke den bæredygtige udvikling forudsætter, at EU's borgere føler sig fuldt ud oplyste og inddragede i anvendelsen heraf. Generaldirektoratet for Miljø har derfor gennem forskellige instrumenter, bestemmelser, meddelelser, konferencer etc. øget oplysningen og inddragelsen af de involverede parter i denne politik.

1.2 De hidtil benyttede instrumenter har lagt størst vægt på indførelsen af regler for oplysning og inddragelse af borgerne og mindre vægt på bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

1.3 I henhold til EF-traktatens artikel 175, stk. 1, har Kommissionen beføjelser til at vedtage foranstaltninger, der tjener til at opfylde de miljøpolitiske målsætninger. Således bør bestemmelserne om inddragelse af borgerne tage sigte på at fremme og forbedre miljøbeskyttelsen. Det skal bemærkes, at dette oplysnings- og høringsinstrument allerede anvendes i andre EU-politikker, navnlig i den fælles landbrugspolitik og industripolitikken. Som følge af den virkning disse politikker har på den bæredygtige udvikling, er det af afgørende betydning, at de gennemføres på en gennemsigtig måde, og at oplysninger om gennemførelsen ikke blot stilles til rådighed for de interesserede parter, men for alle borgere.

1.4 Indtil videre er borgerne blevet oplyst om og inddraget i miljøaspektet gennem følgende lovgivning:

— Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter ⁽¹⁾.

— Direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger ⁽²⁾.

— Direktiv 2003/35/EF om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet ⁽³⁾.

1.5 EF's undertegnelse af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen) i 1998 understøtter målsætningen om at øge inddragelsen af borgerne i miljøspørgsmål med henblik på at opnå, at de i højere grad deltager i bevarelsen og beskyttelsen af miljøet og dermed fremmer en bæredygtig udvikling i Europa.

1.6 I henhold til den nuværende juridiske situation, som præges af, at ikke alle medlemsstater har ratificeret Århus-konventionen ⁽⁴⁾, skal der træffes foranstaltninger på to områder. Dels skal der fastlægges en retsakt (forordning), som muliggør en fuldstændig anvendelse af konventionens krav på Det Europæiske Fællesskabs institutioner og organer, hvad angår adgang til oplysninger, deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse, dels skal de bestemmelser, der tager sigte på medlemsstaterne, suppleres med et direktivforslag om adgang til klage og domstolsprøvelse.

⁽¹⁾ EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43. Desuden er følgende meddelelse fra Kommissionen vedtaget: »Mod en stærkere hørings- og dialogkultur — Generelle principper og minimumsstandarder ved Kommissionens høring af interesserede parter«, KOM(2002) 704 endelig af 11.12.2002.

⁽²⁾ EFT L 41 af 14.2.2003, s. 26.

⁽³⁾ EFT L 156 af 25.6.2003, s. 17.

⁽⁴⁾ Følgende lande har ratificeret Århus-konventionen: Portugal, Belgien, Frankrig, Danmark og Italien.

2. Forordningsforslagets indhold

2.1 Forordningsforslaget tager sigte på at anvende Århuskonventionens indhold på de relevante EU-organer gennem indførelse af nødvendige krav om adgang til oplysninger, deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. Der gives derfor en definition af de begreber, der tjener til at afgrænse forordningens anvendelsesområde, tillige med en definition af de referenceorganer, som er underlagt forpligtelserne. Det er vigtigt at understrege, at der også gives en definition af »miljølovgivning«.

2.2 Adgangen til miljøoplysninger, som omhandles i artikel 3 til 7, medtager forordning 1049/2001, som nu er udvidet til at omfatte alle organer i EU, der udøver funktioner i forbindelse med miljøet, og ikke blot Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen. Disse forskellige organer forpligtes til at videreformidle og opdatere miljøoplysninger til offentligheden ved hjælp af de mest hensigtsmæssige medier, som fortrinsvis bør være offentlige telekommunikationsmidler. Således vil interesserede parter hurtigt få adgang til de oplysninger, de har brug for. Alle tilgængelige oplysninger skal:

- være af god kvalitet og ajourførte,
- være nemt tilgængelige for de interesserede parter, således at forespørgslen kan besvares så hurtigt som muligt,
- udarbejdes i samarbejde af de kompetente myndigheder, når miljøkatastrofer indtræffer.

2.3 Den offentlige deltagelse (artikel 8), fastlægger, i hvilke tilfælde borgerne har ret til at deltage i udarbejdelsen af planer og programmer vedrørende miljøet, når udarbejdelsen varetages af en fællesskabsinstitution eller et fællesskabsorgan og kræves ifølge lovgivningen. Der åbnes mulighed for, at befolkningen og miljøorganisationerne inddrages i de indledende faser, inden planer og programmer vedtages.

2.4 Kvalificerede personer med klage- og søgsmålsret har adgang til klage og domstolsprøvelse. Det vil sige, at kun de organer, der anerkendes i artikel 12 og 13, er berettiget til at indbringe klage ved EF-domstolen. Ikke desto mindre og i henhold til artikel 9, der fastholder kvalificerede personers søgsmålsret, kan der anmodes om intern prøvelse af fællesskabsinstitutioners administrative handlinger, således at alle handlinger, der strider mod EF's miljølovgivning, kan standses, inden der lægges sag an.

3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU har gentagne gange givet udtryk for, at EU's mest hensigtsmæssige instrument til sikring af, at miljølovgivningen overholdes, er borgernes inddragelse i den bæredygtige udviklingspolitik, og at denne inddragelse skal ske på grundlag af gennemsigtighed og kontrol med, om alle parter overholder den relevante lovgivning, dog med garanti for, at fortrolige oplysninger beskyttes. Adgang til oplysninger, deltagelse i udar-

bejdelsen af planer på miljøområdet og efterfølgende adgang til klage og domstolsprøvelse er instrumenter, der ikke blot tjener til en bedre overholdelse af lovgivningen, men også til at oplyse borgerne og gøre dem mere bevidste om, hvordan naturressourcerne bevares og udnyttes.

3.2 I denne nye fase, der indebærer en snarlig tiltrædelse af ti nye lande, er det hensigtsmæssigt at Kommissionen foreslår disse nye harmoniserende bestemmelser. Det er dog samtidigt vigtigt, at de europæiske lande, der har undertegnet Århuskonventionen, også ratificerer den. EU bør desuden også ratificere den, hvorved man vil udvide EU's instrumenter til miljøbeskyttelse på verdensplan, især gennem internationale konventioner.

3.3 Dette nye retlige instrument er ment som et supplement til EU-myndighederne i anvendelsen af Århuskonventionen. De grænseoverskridende virkninger, som mange miljøkrav medfører, nødvendiggør denne løsning, idet det i mange tilfælde bør være EU-myndighederne, der tager sig af spørgsmål i forbindelse med anvendelsen. Det Europæiske Miljøagentur, der fungerer som en centraliseret informations- og kontrolbase i forbindelse med overholdelsen af miljølovgivningen i hele EU, spiller her en afgørende rolle.

3.4 EØSU finder de foreslåede bestemmelser positive, men mener alligevel, at man bør fremhæve og klarlægge en række punkter, der har stor betydning for opnåelsen af det tilsigtede mål.

3.4.1 De i forslaget indeholdte definitioner, der stammer fra Århuskonventionen, afviger på nogle punkter fra denne. Det gælder især:

3.4.1.1 Kvalificeret organ, som omtales i begge forslag, er ikke omhandlet i Århuskonventionen, som kun refererer til »offentligheden«, hvormed alle organisationer, der tilstræber at beskytte miljøet, anerkendes. I henhold til Århuskonventionen er det ikke nødvendigt, at disse organisationers eneste formål er miljøbeskyttelse — blot kræves det, at de overholder lovgivningen for foreninger i hver medlemsstat. Det er indlysende, at andre non-profit organisationer, såsom fagforeninger, erhvervs- og interesseorganisationer, forbrugerorganisationer etc. også udfører et vigtigt arbejde for miljøet på lokalt, regionalt, nationalt og europæisk plan.

3.4.1.2 Forordningen refererer til fællesskabsinstitutioner og -organer i bred forstand under henvisning til forordning (EF) nr. 1049/2001. Det forstås, at EØSU er omfattet heraf.

3.4.1.3 Det er vigtigt at fremhæve den begrebsmæssige forskelligartethed, der optræder i miljølovgivningen som følge af sproglige problemer. EØSU opfordrer til, at man efterprøver ordlyden i visse yderst vigtige afsnit, såsom afsnit v). Det er vigtigt, at alle afsnit, der vedrører harmonisering af miljøbeskyttelsen, har samme ordlyd.

3.4.2 Procedurer på miljøområdet. Der bør tages hensyn til, at parterne, i dette tilfælde fællesskabsorganerne, i Århus-konventionens artikel 9, stk. 5, udtrykkeligt forpligtes til at informere offentligheden om mulighederne for retslig prøvelse og til at »etablere passende støtteordninger«, der kan fjerne eller reducere finansielle og andre barrierer, der måtte stå i vejen for adgangen til retslig prøvelse på miljøområdet.

4. Særlige bemærkninger

4.1 *Forordning om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet*

4.1.1 EØSU mener, at forordningsforslaget vil styrke de brede foranstaltninger, som Kommissionen har fastsat med henblik på at nå målene på miljøområdet, og synes især, at det er det rigtige instrument til fremme af de europæiske borgeres adgang, gennem de socio-økonomiske organisationer og miljøorganisationerne, til oplysninger, deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse over for fællesskabsinstitutionerne, herunder de offentlige agenturer og kontorer, der er oprettet af eller på grundlag af EF-traktaten, bortset fra de tilfælde, hvor de har udøvende eller lovgivende beføjelser. Dette vil sikre, at ikke kun Kommissionen, men alle institutionerne i bredeste forstand står til ansvar over for borgerne, således som det fastsættes i forordning (EF) nr. 1049/2001.

4.1.2 Et afgørende aspekt er indlemmelsen af begrebet »kvalificerede organer« i forbindelse adgang til klage og domstolsprøvelse i modsætning til artiklerne om adgang til oplysninger og deltagelse, hvor man ligesom i Århus-konventionen fastholder begrebet »offentligheden«. EØSU finder i princippet indlemmelsen af dette begreb hensigtsmæssig og forstår, at det vil lette adgangen til klage og domstolsprøvelse, idet »de kvalificerede organer« hermed ikke skal gøre gældende, at de har en tilstrækkelig interesse eller at en rettighed er krænket. EØSU peger dog på den begrænsning, der ligger i kravene om, at organernes eneste formål skal være miljøbeskyttelse for at blive anerkendt som kvalificerede. Det ville være mere hensigtsmæssigt i EU-sammenhæng, at organisationer med andre socio-økonomiske formål ud over beføjelse på miljøbeskyttelsesområdet også får mulighed for at blive anerkendt som kvalificerede.

4.1.3 Med hensyn til den offentlige deltagelse i udarbejdelse af planer og programmer, som omtalt i artikel 8, gentager EØSU, at der kan ligge en begrænsning i henvisningen til ikke-statslige organisationer, der tilstræber at beskytte miljøet. Selvom definitionen ikke er lige så restriktiv som definitionen på et kvalificeret organ, kunne den ende med at få samme virkning, selvom det måske skyldes proceduremæssig inert. EØSU gentager også sin anmodning om, at begrebet udvides til at omfatte alle organisationer, hvis formål blot omfatter miljøbeskyttelse. Artikel 8 bør tillige forpligte fællesskabsinstitutionerne til at offentliggøre resultaterne af deltagelsen. EØSU er enig i at udvide adgangen til miljøoplysninger og offentlighedens deltagelse i udarbejdelse af de miljøplaner og programmer, som EU's institutioner og organer udarbejder, og som er fastsat i Århus-konventionen. EØSU håber, at disse organer arbejder på en sådan måde, at der sikres en effektiv deltagelse, og at der tages passende hensyn til resultaterne heraf. Det anbefaler, at der tages åbent og fuldstændigt hensyn til finansieringskriterierne for de aktiviteter, der er anført i konventionens bilag, og til overvejelserne omkring GMO'er og kemiske stoffer, da borgerne er særligt opmærksomme på miljø sikkerhed og beskyttelse af sundheden.

4.1.4 I forhold til Århus-konventionen forvrænges det tilsigtede mål i afsnit IV, der fastsætter bestemmelser for adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, idet intern prøvelse af administrative handlinger og sagsanlæg begrænses til kun at kunne foretages af de kvalificerede organer. Selvom EØSU forstår, at forslaget restriktive natur grunder i et ønske om en forenkling af procedurene, mener det, at interesse og beføjelse bør være et tilstrækkeligt grundlag for intern prøvelse og sagsanlæg.

4.1.5 EØSU mener ikke, at kvalificerede organisationer skal være aktive i flere lande.

4.1.6 I artikel 12, litra d), i forordningen fastsættes det, at en kvalificeret organisation skal lade sit årsregnskab godkende af en revisor. På grund af subsidiaritetsprincippet bør medlemsstaterne selv kunne kontrollere opfyldelsen af de regnskabsmæssige krav, der gør sig gældende for disse organisationer.

4.1.7 EØSU mener, at statslige tilskud til nedbringelse af omkostningerne ved en klage bør begrænses i henhold til søgsmålets værdi og den finansielle bistand, som det fremgår af Århus-konventionen.

Bruxelles, den 29. april 2004

Roger BRIESCH

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg