



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 31.8.2005
KOM(2005) 410 endelig

2003/0242 (COD)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet afsnit

vedrørende

Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af 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

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet afsnit

vedrørende

Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af 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

1 BAGGRUND

Dato for forelæggelse af forslaget for Europa-Parlamentet og Rådet 24. oktober 2003
(dokument KOM(2003)622 endelig - 2003/0242 (COD)):

Dato for udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg: 29. april 2004

Dato for Europa-Parlamentets udtalelse ved førstebehandlingen: 31. marts 2004

Dato for vedtagelse af den fælles holdning: 18. juli 2005

2 FORMÅLET MED KOMMISSIONENS FORSLAG

Kommissionens forslag tager sigte på at anvende bestemmelserne i FN/ECE-konventionen (Århus-konventionen) om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Det Europæiske Fællesskabs institutioner og organer. Fællesskabet ratificerede konventionen den 17. februar 2005 og blev part af den 90 dage senere. Artikel 2, stk. 2, litra d), i Århus-konventionen – definition af ”offentlig myndighed” indbefatter udtrykkelig ”institutioner, der henhører under en regional organisation for økonomisk integration, jf. artikel 17, og som er part i denne konvention”. Da begrebet ”offentlig myndighed” som defineret i konventionen generelt er bredt, vil dette ikke blot inkludere Fællesskabets institutioner som nævnt i EF-traktatens artikel 7, men som en regel alle organer, der er oprettet ved eller på grundlag af EF-traktaten, og som udøver offentlige funktioner.

I forslaget behandles konventionens tre søjler, og der fastsættes specifikke bestemmelser, hvor de er relevante for beslutningsprocessen på fællesskabsniveau.

Med hensyn til adgang til miljøoplysninger bygger forslaget på Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, der udvides til også at gælde alle fællesskabsinstitutioner og -organer som defineret, og der fastsættes yderligere regler især for aktiv formidling af miljøoplysninger.

Forslaget indfører offentlig deltagelse i fællesskabsinstitutionernes og -organernes udarbejdelse af planer og programmer for miljøet. Selvom Århus-konventionen og gennemførelsesbestemmelserne hertil også tager sigte på offentlighedens inddragelse ved udstedelse af tilladelser til projekter med betydelige miljøvirkninger, er dette ikke relevant her, da det er medlemsstaterne, der udsteder tilladelser til sådanne projekter.

Endelig indfører forslaget en bestemmelse om en prøvelsesprocedure hvad angår fællesskabsinstitutionernes forvaltningsakter og undladelser i forbindelse med fællesskabslovgivningen om miljø.

3 BEMÆRKNINGER TIL DEN FÆLLES HOLDNING

3.1 Generelle bemærkninger

På Europa-Parlamentets plenarmøde accepterede Kommissionen helt, delvis eller principielt 8 af de 40 ændringer, som Europa-Parlamentet havde foreslået ved sin førstebehandling. Den fælles holdning indarbejder en række af Europa-Parlamentets ændringer ved førstebehandling enten ordret eller indholdsmæssigt.

Kommissionen accepterede de ændringer, der gik ud på at afklare eller præcisere forslaget på flere punkter, f.eks. ved at gøre proceduredetaljerne mere eksplicite i Århus-konventionens ånd.

Rådet præciserede og skærpede i sin fælles holdning proceduredetaljerne vedrørende adgang til miljøoplysninger i den retning, som Europa-Parlamentet ønskede det i en række ændringer. Den fælles holdning tager en række elementer op fra Europa-Parlamentets ændringer om end ikke i alle detaljer i forbindelse med offentlig deltagelse i udarbejdelsen af planer og programmer for miljøet.

Med hensyn til adgang til klage og domstolsprøvelse forenkler den fælles holdning kriterierne og procedurerne for ret til at anmode om intern prøvelse af fællesskabsinstitutionernes og -organernes forvaltningsakter. For at en ikke-statslig organisation har ret til fremsætte en sådan anmodning, er det ikke længere specielt krævet, at den er aktiv på fællesskabsplan, selvom enhver anmodning skal behandle problemer på fællesskabsniveau, dvs. være i overensstemmelse med definitionen på miljølovgivning i artikel 2, litra f).

Kommissionen mener ikke, at den fælles holdning, der blev vedtaget den 18. juli 2005 med kvalificeret flertal, ændrer ved forslagets principper eller sigte, og den kan derfor tilslutte sig den fælles holdning, som den foreligger.

3.2 Detaljerede bemærkninger

3.2.1 Parlamentets ændringer, som Kommissionen har accepteret, og som helt, delvist eller i princippet er indarbejdet i den fælles holdning

Ændring 6 er taget op i den fælles holdning i artikel 1, stk. 1, litra a), med et lidt ændret ordlyd for at præcisere, at fællesskabsinstitutionerne også skal opbevare oplysninger, som de ”modtager eller udarbejder”, så der er adgang til oplysningerne.

Ændring 17 er indarbejdet i den fælles holdning med en let ændret ordlyd som et nyt stk. 2 i artikel 1 for at indføre begrebet fra Århus-konventionens artikel 3, stk. 2, om, at offentlige myndigheder og deres ansatte yder offentligheden assistance til og vejledning i at søge adgang

til oplysninger, at deltage i beslutningsprocesser og at klage eller søge domstolsprøvelse på miljøområdet.

Ændring 25 i den del, som Kommissionen har accepteret, er overtaget i den fælles holdning i artikel 10, stk. 1, der nu præciserer, at perioden for at anmode om intern prøvelse begynder ”efter udstedelsen, meddelelsen eller offentliggørelsen af forvaltningsakten, idet det seneste tidspunkt lægges til grund”.

3.2.2 Parlamentets ændringer, som Kommissionen har afvist, men som fuldt ud, delvis eller i princippet er indarbejdet i den fælles holdning

Ændrings 18 i den del, som Kommissionen ikke har accepteret, er i princippet og delvis indarbejdet i den fælles holdning, hvor den i en ny artikel 6 indsætter bestemmelser om ”anvendelse af undtagelser for så vidt angår anmodninger om adgang til miljøoplysninger”. Da Rådet følger det grundlæggende princip om at udvide anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i alle fællesskabsinstitutioners og -organers dokumenter, mente det, at nogle bestemmelser i nævnte forordning om undtagelser skulle fortolkes specifikt for anmodninger om miljøanmodninger for at sikre fuld overensstemmelse med Århus-konventionen. De er taget op i den nye artikel 6.

Kommissionen afviste ændring 21 og 46 samt 22 om bestemmelser om offentlig deltagelse, da disse ændringer uberettiget griber ind i detaljer ved en administrativ procedure. De er dog i princippet og delvis indarbejdet i den fælles holdning med den omformulerede artikel 9 (artikel 8 i Kommissionens forslag).

Kommissionen afviste ændringer 33, 35 og 58 om kriterierne for anerkendelse af kvalificerede organer. Nogle af disse ændrings elementer er overtaget i den fælles holdnings artikel 11, der drejer sig om ”kriterier for prøvelsesret på fællesskabsplan”. Især stilles der ikke længere krav om, at ikke-statslige organisationer skal være aktive på fællesskabsplan som sådant for at kunne blive anerkendt. Anmodninger fra dem om intern prøvelse skal dog vedrøre problemer på fællesskabsplan, dvs. være i overensstemmelse med definitionen på ”miljølovgivning”. Desuden kræver den fælles holdning i sammenligning med Kommissionens forslag ikke længere, at en ikke-statslig organisations ”årsregnskab skal være godkendt af en registreret revisor”.

3.2.3 Parlamentets ændringer, som Kommissionen og Rådet har afvist, og som ikke er indarbejdet i den fælles holdning

Ændring 1 var allerede dækket ind ved formuleringen af syvende betragtning.

Ændring 40 og 41 blev ikke accepteret af Kommissionen og er ikke indarbejdet i den fælles holdning, da disse ændringer ville udvide forordningens anvendelsesområde og organisationerne ville få ret til adgang til en prøvelsesprocedure ikke blot for ”miljøbeskyttelse” men også ”fremme af bæredygtig udvikling”. Århus-konventionen giver ikke-statslige organisationer, der fremmer miljøbeskyttelse, en privilegeret status, der afspejler sig i Kommissionens forslag. Kommissionen afviste også ændring 8 og 44, der udvider definitionen på ”kvalificerede organer” til også at omfatte organisationer, der har som mål ”at fremme bæredygtig udvikling”. Disse ændringer sigtede desuden også på at inkludere lokale ad hoc-organisationer, der ikke svarede til princippet i Kommissionens forslag om kun at dække problemer af fællesskabsdimension. Begge ændringer er som sådanne ikke længere relevante for den fælles holdning, da begrebet ”kvalificerede organer” blev slettet fra teksten

(med hensyn til ”fællesskabsdimension” se punkt 3.2.2 ovenfor).

Ændring 56 vedrørende femtende betragtning blev ikke accepteret af Kommissionen, da den henviste til reglerne i direktiv 2003/4/EF vedrørende undtagelser fra adgangen til miljøoplysninger. Denne ændring er ikke indarbejdet i den fælles holdning, der dog tilføjer en række elementer til Kommissionens forslag med hensyn til adgangen til miljøoplysninger (se punkt 3.2.5).

Ændring 3 vedrørende attende betragtning blev afvist af Kommissionen og er ikke indarbejdet i den fælles holdning, da de tilknyttede praktiske bestemmelser om offentlig deltagelse ikke indeholder en henvisning til ”ved hjælp af redskaber som for eksempel særlige websteder”.

Ændring 4 vedrørende en ny betragtning 20a, der tager sigte på at udelukke organisationer, der ikke direkte har miljøbeskyttelse som mål, blev afvist af Kommissionen og er ikke overtaget i den fælles holdning.

Ændring 5 (ny betragtning 20b) om fællesskabsinstitutionernes behov for at ”strømline procedurerne” er ikke forbundet med nogen specifik praktisk bestemmelse og er ikke indarbejdet.

Ændring 9, der tager sigte på at inkludere oplysninger om status med hensyn til procedurer for overtrædelse af fællesskabslovgivningen i definitionen på ”miljøoplysninger”, blev afvist af Kommissionen. Den er ikke indarbejdet i den fælles holdning, da definitionen er overtaget fra direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger.

Ændring 16 blev afvist af Kommissionen, da den indeholder en række krav til aktiv formidling af miljøoplysninger, der går ud over kravene i Århus-konventionen. Den fælles holdning indarbejder heller ikke denne ændring, der ville have medført unødvendige administrative byrder.

Ændring 19 blev afvist af Kommissionen, da den i det væsentlige allerede er indeholdt i forslaget. Den fælles holdning indarbejder heller ikke denne ændring.

Ændring 7 og 10 vedrørende udvidelse af anvendelsesområdet for bestemmelserne om offentlig deltagelse til også at omfatte ”politikker på miljøområdet” og inkludere planer og programmer, ”som finansieres af en fællesskabsinstitution eller et fællesskabsorgan”, blev afvist af Kommissionen, da de går ud over de retligt bindende krav i Århus-konventionen og ikke er på linje med den fremgangsmåde, der følges for medlemsstaterne. Den fælles holdning indarbejder dem heller ikke.

Ændring 23 vedrørende detaljer for behandling af resultater af offentlig deltagelse blev afvist af Kommissionen (ligesom de hertil knyttede ændringer 21 og 46 samt 22, se punkt 3.2.2), da den går for meget i administrative detaljer. Den fælles holdning, der godt nok indfører en række ændringer i bestemmelserne om offentlig deltagelse, indarbejder heller ikke denne ændrings grundsubstans.

Ændring 45, der tager sigte på at ændre definitionen på ”miljølovgivning” for at inkludere den fællesskabslovgivning, hvis *primære eller subsidiære formål* er beskyttelse eller forbedring af miljøet, blev afvist af Kommissionen, da den kan skabe usikkerhed om fortolkningen. Den er heller ikke indarbejdet i den fælles holdning, der dog ændrede definitionen i Kommissionens forslag væsentligt.

Ændring 30, 42, 47, 48, 49, 50, 52 og 53 vedrørende anmodninger fra medlemmer af offentligheden om prøvelse blev afvist af Kommissionen og er heller ikke indarbejdet i den fælles holdning. Århus-konventionen overlader det til parterne at fastlægge de nærmere bestemmelser for adgang til klage og domstolsprøvelse, som Kommissionens forslag gjorde brug af med hensyn til kriterierne for ikke-statslige organisationer ("kvalificerede organer"). Selvom kriterierne for ret til at anmode om intern prøvelse er blevet forenklet i den fælles holdning, holder den fælles holdning ligesom Kommissionens forslag sig nøje til bestemmelserne i EF-traktatens artikel 230, stk. 4, og artikel 232, stk. 2.

Ændring 51, der tager sigte på at tilføje en ny artikel 10b om klager til ombudsmanden, blev afvist af Kommissionen for ikke at gribe forstyrrende ind i EF-traktatens artikel 195, der åbner adgang til ombudsmandsproceduren. Den fælles holdning indarbejder ikke denne ændring.

Ændring 37 blev afvist af Kommissionen og er ikke indarbejdet i den fælles holdning, da ikke alle fællesskabsinstitutioner og -organer vil skulle tilpasse deres forretningsorden, og hvis de har behov for at gøre det, skal de have nogen tid til at gøre det.

3.2.4 Parlamentets ændringer, som Kommissionen har accepteret fuldt ud, delvis eller i princippet, men som ikke er indarbejdet i den fælles holdning

Ændring 39 vedrørende første betragtning blev i princippet accepteret af Kommissionen som værende af deklatorisk karakter. Den er dog ikke overtaget i den fælles holdning.

Den del af ændring 43, som Kommissionen accepterede for at indføre "i henhold til national lovgivning" i definitionen på "offentligheden", er ikke overtaget i den fælles holdning.

Den del af ændring 18, som Kommissionen accepterede, og som kræver informering af den informationssøgende "så hurtigt som muligt", når fællesskabsinstitutionerne eller -organerne ikke er i besiddelse af oplysningerne, "eller senest inden 15 arbejdsdage", er ikke overtaget i den fælles holdning (ny artikel 7).

Ændring 36 om, at et "kvalificeret organ" (ngo'er) skal kunne klage over Kommissionens beslutning om at inddrage dets anerkendelse, har mistet sin betydning, da den tilsvarende artikel om en sådan anerkendelsesprocedure ikke er taget op i den fælles holdning.

Ændring 38 om anvendelse af forordningen seks måneder efter dens ikrafttrædelse er ikke overtaget i den fælles holdning, hvor ikrafttrædelsesdatoen dog er "pm".

4- KONKLUSION

Rådets ændringer hjælper med til at tydeliggøre forslaget ud fra bestemmelserne i Århus-konventionen, især med hensyn til adgangen til miljøoplysninger. De er også mere specifikke med hensyn til offentlig deltagelse, men giver de pågældende institutioner og organer det nødvendige spillerum til at fastsætte procedureordninger og detaljer ved hjælp af praktiske og/eller andre foranstaltninger. Selvom kriterierne og proceduren for ikke-statslige organisationers ret til at anmode om intern prøvelse er blevet forenklet, udtrykker Kommissionen tilfredshed med, at de vigtigste elementer såsom krav om, at sådanne organisationers primære formål skal være at fremme miljøbeskyttelse i forbindelse med Fællesskabets miljøpolitik, opretholdes. Kommissionen støtter derfor den fælles holdning, der blev vedtaget den 18. juli 2005 med kvalificeret flertal.