



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 31.8.2005
KOM(2005) 410 endgültig

2003/0242 (COD)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag

betreffend den

**vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlaß einer
Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung der
Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die
Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in
Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag

betreffend den

vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlaß einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung der Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft

1- HINTERGRUND

Übermittlung des Vorschlags an das EP und den Rat
(KOM(2003) 622 endgültig – 2003/0242 (COD)): 24. Oktober 2003

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozial-
ausschusses: 29. April 2004

Stellungnahme des Europäischen Parlaments in erster Lesung: 31. März 2004

Annahme des gemeinsamen Standpunkts: 18. Juli 2005

2- ZIEL DES KOMMISSIONSVORSCHLAGS

Mit dem Vorschlag der Kommission wird das Ziel verfolgt, die Bestimmungen des Übereinkommens der UN-Wirtschaftskommission für Europa (Aarhus) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft anzuwenden. Die Gemeinschaft hat das Übereinkommen am 17. Februar 2005 ratifiziert, und es wurde 90 Tage später für sie als Vertragspartei verbindlich. Das Aarhus-Übereinkommen bezieht durch seinen Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d) - Begriffsbestimmung „Behörde“ - ausdrücklich “die Einrichtungen aller in Artikel 17 näher bestimmten Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind“ in den Geltungsbereich des Übereinkommens ein. Da der Begriff „Behörde“ in dem Übereinkommen umfassend definiert ist, würde das nicht nur die in Artikel 7 des EG-Vertrags genannten Organe der Gemeinschaft, sondern auch grundsätzlich alle durch den EG-Vertrag oder auf seiner Grundlage eingerichteten Stellen mit öffentlichen Aufgaben einbeziehen.

In dem Vorschlag werden die drei Pfeiler des Übereinkommens behandelt und es wird speziell darauf eingegangen, wo diese für Entscheidungsprozesse auf Gemeinschaftsebene relevant sind.

Hinsichtlich des Zugangs zu Umweltinformationen wird in dem Vorschlag die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission weiterentwickelt, die auf alle der Definition entsprechenden Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung finden soll, und es werden zusätzliche Vorschriften insbesondere für die aktive Verbreitung von Umweltinformationen festgelegt.

In dem Vorschlag ist die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung umweltbezogener Pläne und Programme durch Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft vorgesehen. Während das Aarhus-Übereinkommen und seine Durchführungsbestimmungen auch eine Beteiligung an der Genehmigung umweltrelevanter Projekte vorsieht, ist dies hier nicht relevant, da derartige Projekte auf Ebene der Mitgliedstaaten genehmigt werden.

Der Vorschlag enthält ferner eine Bestimmung für eine Überprüfung von Verwaltungsakten und Unterlassungen von Einrichtungen der Gemeinschaft in Bezug auf das Umweltrecht.

3- BEMERKUNGEN ZUM GEMEINSAMEN STANDPUNKT

3.1. Allgemeine Bemerkungen

Auf der Plenartagung des Europäischen Parlaments akzeptierte die Kommission 8 der 40 vom Europäischen Parlament in erster Lesung vorgeschlagenen Abänderungen ganz, teilweise oder im Grundsatz. In den gemeinsamen Standpunkt wurden einige der Abänderungen des Europäischen Parlaments aus der ersten Lesung entweder wörtlich oder sinngemäß aufgenommen.

Die Kommission akzeptierte die Abänderungen, die dazu beitragen, den Vorschlag in mehrerer Hinsicht klarer oder ausführlicher zu fassen, zum Beispiel durch deutlichere Ausformulierung verfahrenstechnischer Einzelheiten im Sinne des Aarhus-Übereinkommens.

Der Rat hat in seinem gemeinsamen Standpunkt verfahrenstechnische Details betreffend den Zugang zu Umweltinformationen entsprechend der Intention einer Reihe von Abänderungen des Parlaments klarer und umfassender ausformuliert. Der gemeinsame Standpunkt bezieht verschiedene Elemente, wenn auch nicht in allen Details, von Abänderungen des Europäischen Parlaments zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung umweltbezogener Pläne und Programme ein.

Im Hinblick auf den Zugang zu Gerichten werden im gemeinsamen Standpunkt Kriterien und Verfahren bezüglich der Berechtigung, Anträge auf interne Überprüfung von Rechtsakten der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft zu stellen, vereinfacht; so ist es insbesondere nicht mehr erforderlich, dass eine Nichtregierungsorganisation auf Gemeinschaftsebene tätig ist, um einen solchen Antrag stellen zu können; aber alle Anträge müssen Fragen auf Gemeinschaftsebene betreffen, d.h. mit der Definition des Begriffs „Umweltrecht“ in Artikel 2 Buchstabe f) in Einklang stehen.

Nach Auffassung der Kommission verändert der vom Rat am 18. Juli 2005 mit qualifizierter Mehrheit angenommene gemeinsame Standpunkt Konzept oder Ziele des Vorschlags nicht, und sie kann ihn in seiner derzeitigen Form unterstützen.

3.2. Ausführliche Stellungnahme

3.2.1 Abänderungen des Parlaments, die von der Kommission befürwortet und ganz, teilweise oder im Grundsatz in den gemeinsamen Standpunkt übernommen wurden

Abänderung 6 wird in einer leicht geänderten Formulierung in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a) des gemeinsamen Standpunktes übernommen, um deutlich zu machen, dass auch der Zugang zu Informationen, die bei den Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft „eingegangen sind oder von diesen erstellt wurden“, von diesem bereitgehalten werden müssen, damit die Bestimmungen über den Zugang zu Informationen eingehalten werden.

Abänderung 17 wird leicht geändert als neuer Absatz 2 von Artikel 1 in den gemeinsamen Standpunkt aufgenommen, um das Konzept von Artikel 3 Absatz 2 des Aarhus-Übereinkommens zu übernehmen, wonach die Verwaltungen bemüht sein sollten, die Öffentlichkeit beim Zugang zu Informationen, der Beteiligung an Entscheidungsverfahren und beim Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu unterstützen.

Bei der teilweise akzeptierten Abänderung 25 wird der von der Kommission akzeptierte Teil in Artikel 10 Absatz 1 des gemeinsamen Standpunktes übernommen, um klarzustellen, dass die Frist für Anträge auf interne Überprüfung beginnt „ab dem Zeitpunkt des Erlasses, der Bekanntgabe oder der Veröffentlichung des Verwaltungsakts, je nachdem, was zuletzt erfolgte“.

3.2.2 Abänderungen des Parlaments, die von der Kommission abgelehnt, aber ganz, teilweise oder im Grundsatz in den gemeinsamen Standpunkt übernommen wurden

Der Teil von Abänderung 18, den die Kommission nicht akzeptiert hatte, wird im Grundsatz und teilweise in den gemeinsamen Standpunkt aufgenommen, wo er als neuer Artikel 6 Bestimmungen zur „Anwendung von Ausnahmeregelungen bei Anträgen auf Zugang zu Umweltinformationen“ hinzufügt. Vor dem Hintergrund seines grundlegenden Ansatzes, die Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang zu Dokumenten auf alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft auszuweiten, bedürfen nach Auffassung des Rates einige Bestimmungen dieser Verordnung betreffend Ausnahmen bei Anträgen auf Zugang zu Umweltinformationen der Auslegung, um volle Übereinstimmung mit dem Aarhus-Übereinkommen zu gewährleisten. Diese Bestimmungen haben Eingang in den neuen Artikel 6 gefunden.

Die Abänderungen 21 und 46 sowie 22 betreffend die Bestimmungen über die Beteiligung der Öffentlichkeit waren von der Kommission abgelehnt worden, da sie zu sehr in Details von Verwaltungsverfahren gingen. Sie wurden mit dem umformulierten Artikel 9 (Artikel 8 des Kommissionsvorschlags) dennoch im Grundsatz und teilweise in den gemeinsamen Standpunkt übernommen.

Die Abänderungen 33, 35 und 58 betreffend Kriterien für die Anerkennung qualifizierter Einrichtungen wurden von der Kommission nicht akzeptiert. Einige Elemente dieser Abänderungen wurden in den Artikel 11 des gemeinsamen Standpunktes über „Kriterien für die Antragsberechtigung auf Gemeinschaftsebene“ aufgenommen. Insbesondere ist es nicht mehr erforderlich, dass Nichtregierungsorganisationen auf Gemeinschaftsebene tätig sein müssen, um anerkannt werden zu können; aber alle von ihnen gestellten Anträge auf interne Überprüfung müssen Fragen auf Gemeinschaftsebene betreffen, d.h. mit der Definition von „Umweltrecht“ in Einklang stehen. Im gemeinsamen Standpunkt gilt im Gegensatz zum Vorschlag der Kommission für eine Nichtregierungsorganisation nicht die Auflage, dass „ihr

Jahresabschluss der letzten beiden Jahre von einem zugelassenen Rechnungsprüfer zertifiziert worden sein muss“.

3.2.3 Von der Kommission und vom Rat abgelehnte Abänderungen des Parlaments, die nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen wurden

Abänderung 1 wurde bereits durch den Wortlaut von Erwägung 7 abgedeckt.

Die Abänderungen 40 und 41 wurden von der Kommission abgelehnt und nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen, da sie den Geltungsbereich der Verordnung und den Kreis der Organisationen mit Zugang zu Überprüfungsverfahren über den „Umweltschutz“ hinaus auf „Förderung der nachhaltigen Entwicklung“ ausgedehnt hätten. Das Aarhus-Übereinkommen gewährt Nichtregierungsorganisationen, die den Umweltschutz fördern, einen besonderen Status, der auch im Vorschlag der Kommission zum Ausdruck kommt. Die Kommission lehnte außerdem die Abänderungen 8 und 44 ab, mit denen die Definition „qualifizierte Einrichtungen“ auch auf Organisationen ausgedehnt wird, deren Ziel die „Förderung der nachhaltigen Entwicklung“ ist. Mit diesen Abänderungen sollten außerdem lokale und „Ad-hoc“-Organisationen eingeschlossen werden, die nicht dem Konzept des Kommissionsvorschlags entsprechen, nur Elemente mit Gemeinschaftsdimension einzubeziehen. Für den gemeinsamen Standpunkt sind jedoch beide Abänderungen als solche nicht mehr relevant, da der Begriff „qualifizierte Einrichtungen“ aus dem Text gestrichen wurde (im Hinblick auf die „Gemeinschaftsdimension“, vgl. jedoch obige Ziffer 3.2.2)

Die Abänderung 56 zu Erwägung 15 war von der Kommission abgelehnt worden, da sie sich auf die Bestimmungen der Richtlinie 2003/4 bezieht, in der es um Ausnahmen vom Zugang zu Umweltinformationen geht. Diese Abänderung wurde nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen, der jedoch eine Reihe von Elementen hinsichtlich des Zugangs zu Umweltinformationen zum Vorschlag der Kommission hinzufügt (vgl. 3.2.5).

Die Abänderung 3 zu Erwägung 18 wurde von der Kommission nicht akzeptiert und nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen, da entsprechende Bestimmungen im Rechtsakt zur Beteiligung der Öffentlichkeit keinen Verweis auf den „Einsatz von Instrumenten wie beispielsweise besonderen Internetseiten“ enthalten.

Die Abänderung 4 betreffend eine neue Erwägung 20 a) zwecks Ausschluss von Einrichtungen, „die nicht wirklich Umweltschutzziele verfolgen“, war von der Kommission abgelehnt worden und wurde nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen.

Die Abänderung 5 (neue Erwägung 20 b) betreffend die Notwendigkeit, dass sich die Organe der Gemeinschaft um die „Straffung der derzeitigen Verfahren“ bemühen, ist nicht mit einer spezifischen Bestimmung des Rechtsaktes verbunden und wurde daher nicht in den gemeinsamen Standpunkt aufgenommen.

Die Abänderung 9, mit der in die Begriffsbestimmung „Umweltinformation“ Angaben zum Stand und Verlauf des Vertragsverletzungsverfahrens aufgenommen werden sollten, wurde von der Kommission abgelehnt. Sie wurde auch nicht in den gemeinsamen Standpunkt aufgenommen, wo die Begriffsbestimmung aus der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen übernommen wurde.

Die Abänderung 16 wurde von der Kommission abgelehnt, da sie eine Reihe von Anforderungen zur aktiven Verbreitung von Umweltinformationen enthält, die die über

Anforderungen des Aarhus-Übereinkommens hinausgehen. Auch diese Abänderung wurde nicht in den gemeinsamen Standpunkt aufgenommen, da sie einen unnötigem Verwaltungsaufwand nach sich gezogen hätte.

Die Abänderung 19 wurde von der Kommission abgelehnt, da sie von der Substanz her bereits in ihrem Vorschlag angelegt ist. Auch in den gemeinsamen Standpunkt wurde diese Abänderung nicht übernommen.

Die Abänderungen 7 und 10 betreffend den Geltungsbereich der Bestimmungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit und dessen Ausweitung auf „umweltbezogene ... Maßnahmen“ sowie die Einbeziehung von Plänen und Programmen, die von den „Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft ... finanziert werden“, wurden von der Kommission abgelehnt, da sie über die rechtsverbindlichen Auflagen des Aarhus-Übereinkommens hinausgehen und nicht dem für die Mitgliedstaaten verfolgten Konzept entsprechen. Auch in den gemeinsamen Standpunkt wurden diese Abänderungen nicht übernommen.

Die Abänderung 23 mit Einzelheiten zur Behandlung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde von der Kommission nicht akzeptiert (ebenso wie die damit verbundenen Abänderungen 21, 46 und 22, vgl. 3.2.2) da sie verwaltungstechnisch zu sehr ins Detail geht. Im gemeinsamen Standpunkt werden zwar einige Änderungen an den Bestimmungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit vorgenommen, aber diese Abänderung wird in der Substanz nicht aufgegriffen.

Mit Abänderung 45 soll die Begriffsbestimmung „Umweltrecht“ geändert werden, um Rechtsvorschriften der Gemeinschaft einzubeziehen, deren *primäres oder subsidiäres Ziel* der Schutz der Umwelt ist; sie wurde von der Kommission abgelehnt, weil sie zu Unsicherheiten bei der Auslegung führen kann. Sie wurde auch nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen, in dem die Definition aus dem Kommissionsvorschlag jedoch wesentlich geändert wurde.

Die Abänderungen 30, 42, 47, 48, 49, 50, 52 und 53 betreffend Anträge auf Überprüfung von Mitgliedern der Öffentlichkeit wurden von der Kommission abgelehnt und auch nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen. Gemäß dem Aarhus-Übereinkommen können die Vertragsparteien Kriterien für den Zugang zu den Gerichten festlegen, wovon die Kommission in ihrem Vorschlag Gebrauch gemacht hat mit den Kriterien für Nichtregierungsorganisationen (“qualifizierte Einrichtungen”). Zwar wurden die Kriterien für die Berechtigung auf Stellung von Anträgen für interne Überprüfungen im gemeinsamen Standpunkt vereinfacht, doch lehnt sich dieser wie der Kommissionsvorschlag eng an die Bestimmungen der Artikel 230 Absatz 4 und 232 Absatz 3 EG-Vertrag an.

Die Abänderung 51 zur Einfügung eines neuen Artikels 10 Buchstabe b) betreffend Beschwerden beim Bürgerbeauftragten wurde von der Kommission abgelehnt, um Konflikte mit Artikel 195 EG-Vertrag zu vermeiden, der den Zugang zu Verfahren vor dem Bürgerbeauftragten vorsieht. Auch in den gemeinsamen Standpunkt wurde diese Abänderung nicht übernommen.

Die Abänderung 37 wurde von der Kommission abgelehnt und nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen, da nicht alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft ihre Geschäftsordnung anpassen müssen werden, und ihnen, wenn dies doch erforderlich ist, entsprechend Zeit gegeben werden sollte.

3.2.4 Von der Kommission ganz, teilweise oder im Grundsatz akzeptierte, aber nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommene Abänderungen des Parlaments

Die Abänderung 39 betreffend Erwägung 1 wurde von der Kommission im Grundsatz akzeptiert, da sie Erklärungscharakter hat; sie wurde jedoch nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen.

Der von der Kommission akzeptierte Teil von Abänderung 43, laut dem der Begriffsbestimmung von „Öffentlichkeit“ die Formulierung „in Einklang mit einzelstaatlichem Recht“ hinzugefügt werden sollte, wurde nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen.

Der von der Kommission akzeptierte Teil der Abänderung 18, in dem für die Unterrichtung des Antragstellers, wenn sich Informationen nicht im Besitz dieser Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft befinden, die Formulierung „so bald wie möglich“ definiert wird als „oder spätestens innerhalb von 15 Arbeitstagen“, wurde nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen (jetzt Artikel 7).

Die Abänderung 36 betreffend die Möglichkeit einer „qualifizierten Einrichtung“ (NRO), Beschwerde gegen eine Entscheidung der Kommission zur Aufhebung ihrer Anerkennung einzulegen, ist nicht mehr relevant, da der betreffende Artikel über ein solches Anerkennungsverfahren nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen wurde.

Die Abänderung 38 betreffend eine Anwendung der Verordnung sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten wurde nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen, wo dieses Datum jedoch als „pm“ gekennzeichnet ist“.

4- SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Änderungen des Rates tragen dazu bei, den Vorschlag in Bezug auf die Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens klarer zu fassen, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu Umweltinformationen. Auch im Hinblick auf die Beteiligung der Öffentlichkeit sind sie spezifischer, lassen jedoch Organen und Einrichtungen die erforderliche Flexibilität für verfahrenstechnische Regelungen und Details durch praxisorientierte und/oder andere Bestimmungen. Während die Kriterien und das Verfahren für das Recht von Nichtregierungsorganisationen, einen Antrag auf interne Überprüfung zu stellen, vereinfacht wurden, ist die Kommission zufrieden, dass zentrale Elemente erhalten wurden, die sicherstellen, dass das oberste Ziel solcher Organisationen die Förderung des Umweltschutzes im Kontext der gemeinschaftlichen Umweltpolitik sein muss. Die Kommission unterstützt daher den am 18. Juli 2005 mit qualifizierter Mehrheit angenommenen gemeinsamen Standpunkt.