



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 24.10.2003
COM(2003) 624 final

2003/0246 (COD)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente

(presentada por la Comisión)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

1.1. Consideraciones generales

La presente propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente tiene un doble objetivo. En primer lugar, contribuirá a la aplicación de la *Convención* de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/NU) *sobre el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente* (denominada en lo sucesivo la Convención de Århus). En segundo lugar, subsanará algunas deficiencias de control de la aplicación del Derecho medioambiental.

La Convención de Århus, firmada por la Comunidad Europea y sus Estados miembros en junio de 1998, consta de tres pilares. El primer pilar reconoce a las personas el derecho de acceso a la información medioambiental. El segundo reconoce el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones. Por último, el tercer pilar garantiza el acceso a la justicia, es decir, el derecho a entablar un procedimiento judicial o administrativo para oponerse a las acciones u omisiones de los particulares y las autoridades públicas que infrinjan las normas de medio ambiente. Para aplicar la Convención de Århus, se han adoptado dos directivas: la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva del Consejo 90/313/CEE¹ y la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y al acceso a la justicia las Directivas del Consejo 85/337/CEE y 96/61/CE².

El objetivo de la presente Directiva es también eliminar las deficiencias de aplicación del Derecho medioambiental. Estas deficiencias se han puesto de manifiesto a lo largo de muchos años³. En la Unión Europea se ha hecho hincapié en varias ocasiones en la importancia de la participación pública en la aplicación del Derecho medioambiental⁴. Estas deficiencias se deben, entre otras cosas, a la falta de un interés económico privado en la aplicación del Derecho medioambiental, en contraste con otros ámbitos del Derecho comunitario en los que los operadores económicos exigen la correcta aplicación de la legislación, como en el ámbito del mercado interno y la competencia. Además, la no aplicación plena de las normas medioambientales puede distorsionar el funcionamiento del mercado interno al crear unas condiciones económicas no equitativas de competencia para los operadores económicos. Así, según los Estados miembros, los agentes económicos que no cumplen sus obligaciones en

¹ DO L 41 de 14.02.2003, p.26.

² DO L 156 de 25.6.2003, p.17.

³ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente, COM (96) 500. Primer balance anual de la aplicación y ejecución del Derecho comunitario de medio ambiente, SEC (1999) 592 de 27.04.1999. Segundo balance anual de la aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente, SEC (2000) 1219 de 13.07.2000. Tercer balance anual de la aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente, SEC (2002) 1041 de 01.10.2002.

⁴ Véase la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se adopta el Sexto Programa de Acción Comunitario de Medio Ambiente, DO L de 10.09.2002, p 1.

materia de medio ambiente pueden tener cierta ventaja económica sobre las empresas que respetan las normas medioambientales.

En consecuencia, la aplicación del Derecho medioambiental corresponde en primer lugar a los poderes públicos y depende de muchos factores como los recursos de que disponen y la importancia política atribuida a la protección del medio ambiente. Estas diferencias crean disparidades considerables entre los sistemas de los Estados miembros y su consecuencia son los diferentes niveles de protección del medio ambiente que se aplican. Con frecuencia, las disparidades causan conflictos entre los Estados miembros, especialmente en lo que respecta a la protección de los cursos de agua internacionales, la calidad del aire y las emisiones transfronterizas de sustancias contaminantes.

Además, la no aplicación del Derecho medioambiental se debe con demasiada frecuencia a que la capacidad procesal para recurrir se limita a las personas directamente afectadas por la infracción. De ahí que una forma de mejorar la aplicación sea garantizar que las asociaciones representativas de protección del medio ambiente tengan acceso a los procedimientos administrativos o judiciales de medio ambiente. La experiencia práctica adquirida en el reconocimiento de la capacidad procesal de las organizaciones no gubernamentales de medio ambiente demuestra que ha servido para reforzar la aplicación del Derecho medioambiental.

1.2. Objetivos medioambientales que deberán realizarse

El artículo 2 del Tratado CE establece que la misión de la Comisión es promover un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. Por lo tanto, la Comunidad, con arreglo al apartado 1 del artículo 3 del Tratado CE, debe aplicar una política de medio ambiente que contribuya a alcanzar los siguientes objetivos enunciados en el artículo 174 del Tratado CE:

la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente,

la protección de la salud de las personas,

la utilización racional y prudente de los recursos naturales,

el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

El objetivo de la presente propuesta es reforzar la aplicación del Derecho medioambiental y, por lo tanto, la protección del medio ambiente. Para que el Derecho medioambiental no sea una mera cuestión teórica, sino una realidad práctica, es fundamental que su aplicación sea eficaz. Además, el Derecho medioambiental sólo surtirá los efectos deseados si su aplicación se hace posible a través de la Unión Europea. De ahí que al garantizar la conformidad del Derecho comunitario con las disposiciones de la Convención de Århus, la propuesta facilite la ratificación de dicha Convención por la Comunidad.

2. ELECCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Como ya se ha señalado anteriormente, la propuesta facilita la realización de los objetivos de la política comunitaria de medio ambiente definidos en el artículo 174 del Tratado CE. Por lo tanto, la propuesta se basa en el apartado 1 del artículo 175 del Tratado.

3. SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

3.1. Objetivos de la acción propuesta en relación con las obligaciones de la Comunidad

Mediante la firma de la Convención de Århus, la Comunidad se comprometía a hacer más eficaz su política de medio ambiente mediante una mayor sensibilización y participación públicas en los procesos de toma de decisiones. Como consecuencia de la firma y a fin de ratificar la Convención, la Comunidad está obligada a adaptar su legislación a los requisitos de la misma. En este sentido, la ratificación de la Convención de Århus es una prioridad política de la Comisión.

Las obligaciones que impone a la Comunidad Europea la firma de la Convención de Århus justifican por sí mismas un instrumento jurídicamente vinculante para el "acceso a la justicia en materia de medio ambiente". La Comunidad sólo será capaz de cumplir sus obligaciones si está en condiciones de garantizar el acceso a la justicia de los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales, en lo que respecta al Derecho comunitario. Para reconocer estos derechos de forma uniforme en toda la Unión Europea, la Comunidad debe crear un marco común mínimo que se aplique a todos los Estados miembros.

Además, con arreglo al artículo 2 del Tratado CE, una de las misiones de la Comunidad es promover la mejora y un elevado nivel de protección del medio ambiente. De acuerdo con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado CE, la Comunidad Europea es competente para adoptar las medidas necesarias para garantizar la realización de los objetivos del artículo 174 del Tratado CE. Así, la Comunidad ha desarrollado un *acervo* considerable en materia de medio ambiente. También corresponde a la Comunidad crear las condiciones que garanticen la aplicación de dicho *acervo* y, en consecuencia, adoptar las normas de procedimiento necesarias.

La presente propuesta de Directiva pretende mejorar la aplicación de las normas de medio ambiente a fin de subsanar las deficiencias existentes. Mejorar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente para los grupos representativos de protección del medio ambiente tendrá muchos efectos positivos, el más significativo de los cuales será la mejora general de la *aplicación práctica* del Derecho medioambiental. En la práctica, el acceso a la justicia puede ser el último recurso, por lo que contribuirá al fortalecimiento del Derecho medioambiental. Dado que el Derecho medioambiental sólo surtirá los efectos deseados si su aplicación se garantiza en el conjunto de la Unión, es de crucial importancia garantizar la posibilidad de que los tribunales controlen el cumplimiento de las normas de medio ambiente.

Con la ampliación de la Unión Europea, estos aspectos adquieren aún más importancia. Así, es indudable que los instrumentos destinados a aplicar las normas de medio ambiente también contribuirán a una mejor aplicación del "acervo comunitario" en los países candidatos.

3.2. La dimensión comunitaria del problema

La propuesta se enmarca en el proceso de reestructuración del enfoque de las autoridades públicas basado en la transparencia y apertura, que se inició con la Directiva del Consejo 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente⁵, posteriormente desarrollada por otros instrumentos. La medida adoptada más recientemente ha sido la Directiva 2003/35/CE, por la que se establecen medidas para la

⁵ DO L 158 de 23.6.1990, p. 56.

participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

Básicamente, este proceso es el resultado de la obligación de la Comunidad Europea de adaptar el Derecho medioambiental comunitario a las disposiciones de la Convención de Århus. La mejora de las condiciones de acceso a la justicia en el ámbito del medio ambiente cumple los requisitos del primer pilar de la Convención y facilitará la ratificación de la Convención de Århus por la Comunidad Europea.

Por otra parte, la directiva propuesta se propone compensar las deficiencias existentes en la aplicación del Derecho medioambiental. Mientras que el esfuerzo legislativo comunitario se ha centrado, principalmente, en la modificación del Derecho medioambiental fundamental, las normas de procedimiento y los mecanismos para garantizar la aplicación eficaz del Derecho medioambiental difieren considerablemente según los Estados miembros. Esta situación, unida a otros factores, ha generado diferencias considerables en la aplicación práctica del Derecho medioambiental.

3.3. Si se comparan los medios de que disponen los Estados miembros y la Comunidad ¿Cuál es la solución más eficaz?

Es necesario disponer de un instrumento legal comunitario que establezca un marco común de normas de procedimiento aplicables de forma uniforme a todos los Estados miembros, por las razones siguientes:

La firma de la Convención de Århus impone a la Unión Europea la obligación de garantizar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Ante la situación desigual que existe en los Estados miembros en cuanto al cumplimiento del Derecho medioambiental y los diferentes grados de ejecución de las normas, es evidente la necesidad de una acción comunitaria que garantice los objetivos de la Convención de Århus.

La dimensión transfronteriza de los problemas medioambientales también exige tomar medidas a nivel comunitario. Sólo la acción comunitaria puede garantizar la aplicación uniforme del Derecho medioambiental. Estos aspectos adquirirán mayor importancia con la ampliación de la Unión Europea.

La Directiva propuesta establece un marco general para acceder a la justicia en materia de medio ambiente y, conforme al principio de subsidiariedad, exige a los Estados miembros que desarrollen dicho marco en sus detalles. El marco se centra, en particular, en el acceso a la justicia en asuntos relacionados con los actos u omisiones de las autoridades públicas, ya que se trata de un ámbito en el que un enfoque armonizado a nivel comunitaria aporta un gran valor añadido. En cuanto a las posibles acciones contra los particulares, a que se refiere el apartado 3 del artículo 9 de la Convención de Århus, la Directiva propuesta establece el objetivo y deja a los Estados miembros la tarea de establecer los criterios adecuados para acceder a la justicia en sus ordenamientos internos.

3.4. Costes de la no acción de la Comunidad

La ausencia de acción comunitaria en la aplicación del pilar "acceso a la justicia" significa que la Comunidad no podrá cumplir sus obligaciones internacionales. La Comunidad no podrá ratificar, por tanto, la Convención de Århus, y perderá credibilidad a nivel internacional. Esta situación también afectará a la credibilidad de la Comunidad en lo que respecta a la gobernanza.

Dado que el objetivo de la propuesta es establecer un marco común para que los Estados miembros garanticen el cumplimiento del Derecho medioambiental, la no acción de la Comunidad se traducirá en diferencias en cuanto a los niveles de protección medioambiental y en criterios diferentes de ejecución de las normas de medio ambiente a nivel de los Estados miembros.

3.5. Instrumentos de que dispone la Comunidad para cumplir el objetivo

El Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente requiere el desarrollo de nuevas normas comunitarias y una aplicación más eficaz para lograr sus objetivos. De ahí que el Programa de acción reconozca la necesidad de reforzar las medidas para mejorar el cumplimiento de las normas comunitarias sobre protección del medio ambiente, y de luchar contra las infracciones de las normas medioambientales.

Para alcanzar estos objetivos, los servicios de la Comisión han debatido y ponderado diferentes opciones:

- la no actuación comunitaria: no se han encontrado argumentos claros en favor de esta opción, ya que la falta de un instrumento común para acceder a la justicia en materia de medio ambiente ha puesto de relieve las deficiencias existentes en el control de la aplicación del Derecho medioambiental. Además, existen argumentos evidentes en contra de la no actuación de la Comunidad. En primer lugar, la no actuación no permitirá a la Comunidad ratificar la Convención de Århus y, en consecuencia, reducirá el impacto global de la Convención. En segundo lugar, la falta de un marco común afecta a diversos niveles de protección del medio ambiente y a diferentes modelos de ejecución de las normas medioambientales a nivel de Estados miembros que distorsionan el funcionamiento del mercado interno creando unas condiciones de competencia desiguales en los Estados miembros. Por último, las disparidades de aplicación del Derecho de medio ambiente también pueden crear conflictos entre los Estados miembros, especialmente en lo que respecta a la protección de las aguas internacionales, la calidad del aire y las emisiones transfronterizas de sustancias contaminantes.
- La recomendación sobre los procedimientos de recurso en materia de medio ambiente. Un instrumento no vinculante tendría las mismas consecuencias que la no actuación comunitaria, ya que no permitiría a la Comunidad garantizar el adecuado cumplimiento del Derecho medioambiental en la totalidad de su territorio.
- La Directiva sobre procedimientos de recurso en materia de medio ambiente. Sólo un instrumento jurídicamente obligatorio permitirá la plena ratificación de la Convención de Århus por la Comunidad Europea y, al mismo tiempo, la aplicación adecuada del Derecho medioambiental. Con arreglo al artículo 249 del Tratado de la Comunidad Europea, la Directiva obliga a los Estados miembros a realizar el objetivo fijado. Desde esta perspectiva, la Directiva promoverá un alto nivel de protección del medio ambiente, una mejor aplicación y ejecución del Derecho medioambiental comunitario en la UE y también en los países candidatos.

3.6. Proporcionalidad

La Directiva propuesta establece las condiciones mínimas de acceso a los procedimientos judiciales y administrativos en materia de medio ambiente. Además, la propuesta establece explícitamente los criterios que pueden garantizar una mejor aplicación del Derecho medioambiental con un impacto mínimo.

El marco común propuesto se basa en la necesidad de aplicar las disposiciones de la Convención de Århus sobre el acceso a la justicia y de respetar las estructuras administrativas y judiciales de los Estados miembros. Para ello, la propuesta define los siguientes aspectos:

- con respecto al acceso a la justicia en relación con los actos y omisiones de los particulares que infringen el Derecho medioambiental, la propuesta pide a los Estados miembros que establezcan los criterios adecuados para cumplir las obligaciones que establece el apartado 3 del artículo 9 de la Convención.
- En relación con las acciones y omisiones de las autoridades públicas y con arreglo a la Convención de Århus, el objetivo de la propuesta es reforzar el Derecho medioambiental de medio ambiente mediante el reconocimiento de los procedimientos de recurso. Dichos procedimientos deberán cumplir los siguientes requisitos:
- Las acciones y omisiones de las autoridades públicas serán objeto de recurso en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento. Se recurrirá contra las acciones que sean jurídicamente obligatorias y que surtan efectos externos, excluidas las acciones que constituyan un instrumento legislativo.
- El recurso contra las acciones y omisiones se hará en dos fases. Antes de iniciar el procedimiento de medio ambiente, las entidades y los particulares que estén legitimados deberán solicitar a la autoridad pública designada por la legislación nacional la reconsideración de la acción o la omisión administrativa.
- Los miembros del público y las entidades habilitadas pueden acceder a los procedimientos de recurso administrativo o judicial contra las acciones y omisiones que contravienen las disposiciones del Derecho medioambiental. La directiva propuesta establece un marco de normas mínimas sobre la capacidad procesal que permite mantener los sistemas nacionales que reconocen una capacidad procesal más amplia.

4. COSTES DE APLICACIÓN DE LA PROPUESTA PARA LOS ESTADOS MIEMBROS

En primer lugar, hay que señalar que el objetivo de la propuesta es adaptar el Derecho medioambiental comunitario a la Convención de Århus. Actualmente, algunos Estados miembros han ratificado la Convención o han anunciado su intención de ratificarla lo antes posible. Según las condiciones establecidas en la Convención, todos los Estados miembros se comprometen a adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Todos los sistemas constitucionales de los Estados miembros tienen estructuras administrativas y judiciales para garantizar la aplicación adecuada de sus sistemas jurídicos.

Así, las estructuras ya existen en todos los Estados miembros. En menor medida, los Estados miembros pueden enfrentarse a costes adicionales menores por el hecho de que el reconocimiento de las ONG de medio ambiente contemplada en la presente propuesta implica ciertas cargas administrativas. También podrán surgir costes adicionales menores para el sistema judicial debido al posible incremento de los procedimientos legales en asuntos de medio ambiente. Sin embargo, la experiencia anterior muestra que es previsible un incremento limitado de los procedimientos medioambientales respecto del número total de procedimientos legales, de modo que las cargas adicionales podrán sufragarse en el marco de los sistemas judiciales existentes.

Otra razón por la que el sistema judicial no deberá soportar cargas adicionales es que la propuesta prevé el examen previo por las autoridades competentes. A este respecto, los organismos administrativos podrán tener gastos adicionales, que se podrán sufragar en el marco de las estructuras administrativas existentes.

Por otra parte, el nuevo instrumento favorecerá notablemente a los ciudadanos. Es de esperar que dadas las amplias posibilidades que existirán para presentar reclamaciones, los operadores y las autoridades públicas cumplan las normas de medio ambiente, a fin de evitar las órdenes de ejecución, que implicarían gastos adicionales para ellos. Hay que considerar que este efecto disuasorio reducirá notablemente los gastos de las autoridades en materia de protección del medio ambiente. La prevención de las actividades perjudiciales para el medio ambiente tiene repercusiones presupuestarias positivas asociadas al reparto de las cargas económicas de reparación y compensación por los daños medioambientales entre los contribuyentes de los Estados miembros.

Por último, los logros realizados en la ejecución de las normas de medio ambiente también reducirán los costes sociales, ya que el daño medioambiental que deberá repararse o compensarse será menor a posteriori. Esto tendrán un efecto positivo en los gastos presupuestarios, ya que hasta ahora gran parte de la reparación y compensación por daños medioambientales ha sido sufragada con frecuencia por los ciudadanos.

5. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS

El 11 de abril y el 22 de julio de 2002 la Dirección General de medio ambiente publicó dos documentos de trabajo que establecían los principios básicos de la propuesta de Directiva y declaraban los objetivos y el contenido de la futura Directiva. Para hacer más eficaz las consultas, los documentos se enviaron a los Estados miembros, las asociaciones no gubernamentales, asociaciones de empresas, autoridades regionales y locales y a los países candidatos. Durante la primavera y el otoño de 2002, se organizaron reuniones entre los participantes para terminar de elaborar el borrador de la propuesta de Directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

5.1. Estados miembros

En mayo y septiembre de 2002 se celebraron dos reuniones de expertos de los Estados miembros. En estas reuniones y posteriormente por escrito los Estados miembros también presentaron numerosos comentarios y observaciones sobre la aplicación proporcionada de la medida propuesta con arreglo al principio de subsidiariedad. Las opiniones de los Estados miembros oscilaron entre el rechazo y el apoyo del texto.

Las preocupaciones principales se referían al principio de subsidiariedad, en grados diferentes. Algunos consideraban que determinados aspectos de la propuesta sobre el acceso a la justicia afectaban directamente a sus competencias y debían mantenerse en el ámbito de sus propias legislaciones. Entre estos aspectos, pueden señalarse los siguientes:

- Capacidad procesal: los grupos sin personalidad jurídica no tienen estructura legal, sus objetivos no se recogen en ningún documento público ni transparente y carecen de los medios económicos para responder por sus actos. Basándose en estos argumentos, los expertos han considerado que no debería permitirse a esos grupos actuar ante los tribunales y órganos jurisdiccionales de la administración.
- Entidades habilitadas. Los documentos de trabajo preveían que determinados grupos, previamente reconocidos como tales a través de un procedimiento especial, podrían entablar recursos sin necesidad de demostrar que se ha vulnerado un derecho o que tienen interés suficiente en el asunto. Para algunos expertos estas disposiciones van más allá del artículo 9 de la Convención de Århus.
- Medidas cautelares. Algunos expertos señalaron que la Convención de Århus no contiene ninguna disposición al respecto. Por lo tanto, el establecimiento de este tipo de medidas debería hacerse en el marco de las legislaciones de los Estados miembros.
- Disposiciones adicionales. El segundo documento de trabajo establecía la obligación de los Estados miembros de transmitir informes periódicos a los servicios de la Comisión sobre los procedimientos entablados ante los órganos judiciales y administrativos. Los expertos han insistido en que esta obligación será una carga adicional para las administraciones nacionales.

El texto de la propuesta tiene en cuenta estos comentarios y observaciones. Así, los aspectos controvertidos han sido suprimidos o modificados. La respuesta a las observaciones de los Estados miembros puede resumirse como sigue:

- No se han aceptado las observaciones sobre la subsidiariedad. La firma de la Convención de Århus impone a la Comunidad la obligación de adaptar su legislación como condición para adherirse a la Convención. La Comunidad sólo podrá cumplir sus obligaciones si es capaz de reconocer el acceso a la justicia de forma armonizada en toda la Comunidad Europea.
- En lo que respecta a la capacidad procesal preferente, se ha suprimido la mayoría de los puntos conflictivos. Así, se ha suprimido del texto la capacidad procesal preferente de los grupos sin personalidad jurídica y de las autoridades regionales y locales.
- Algunos Estados miembros estaban en contra de la disposición que reconocía a las organizaciones no gubernamentales capacidad preferente para iniciar un procedimiento de recurso sin necesidad de demostrar la vulneración de un derecho o un interés suficiente en el asunto. La Comisión considera que esta disposición, que recoge una disposición de la Convención de Århus, es de crucial importancia para la propuesta.

- La propuesta reduce considerablemente las exigencias de los informes nacionales y sólo contiene disposiciones sobre la obligación general de informar. La modificación facilitará la incorporación de la Directiva a las legislaciones de los Estados miembros.

5.2. Organizaciones no gubernamentales

En mayo y septiembre de 2002 se celebraron dos reuniones con las organizaciones no gubernamentales. Estas reuniones permitieron examinar las ideas recogidas en los documentos de trabajo relacionadas con la propuesta de Directiva, así como en los comentarios escritos.

Las organizaciones no gubernamentales mantuvieron una postura totalmente opuesta a la postura mantenida por los Estados miembros durante el procedimiento de consulta. Así, las organizaciones no gubernamentales se pronunciaron por una propuesta de mayor alcance, pues desde su punto de vista la propuesta limita el ámbito de aplicación de la Convención de Árhús, especialmente en lo que respecta al tema de la capacidad procesal. Esperaban una disposición mucho más amplia y pidieron que se reconociera la capacidad procesal general sin restricciones conocida como "acción popular". La Comisión no comparte este punto de vista porque la acción popular no está prevista explícitamente en la Convención de Árhús y, por lo tanto, su reconocimiento debe corresponder a los Estados miembros.

Estas organizaciones también manifestaron su desacuerdo con el hecho de que el segundo documento de trabajo sólo se refería a las acciones y omisiones de las autoridades públicas y no de los particulares. También lamentaron el hecho de que las acciones y omisiones contra las que se podrá recurrir no incluyen asuntos penales.

También se comentó el punto referido a las "entidades habilitadas". Para la mayoría de ellas, estos grupos deberán cumplir unas condiciones muy estrictas para ser reconocidos como tales entidades, con arreglo a la futura propuesta.

5.3. Industria

Las observaciones de los operadores industriales se recogieron en dos reuniones celebradas en mayo y septiembre de 2002. También se pidió a estas asociaciones que presentaran sus comentarios escritos sobre las ideas presentadas en los documentos de trabajo.

Su principal preocupación parece haber desaparecido, ya que en el segundo documento de trabajo se eliminó la posibilidad de recurrir contra acciones y omisiones de las empresas y los particulares. El resto de las observaciones se refirió a la capacidad procesal de las agrupaciones sin personalidad jurídica. En la opinión de los operadores económicos, el acceso a los tribunales y órganos administrativos debería limitarse a las asociaciones con personalidad jurídica, ya que son las únicas que tienen objetivos establecidos jurídicamente y poseen un patrimonio para responder por sus actos.

5.4. Autoridades regionales y locales

En mayo y septiembre de 2002 se celebraron dos reuniones con los representantes de las autoridades regionales y locales. Se pidió a las autoridades regionales y locales que presentaran sus comentarios por escrito. La mayoría de los representantes de las autoridades regionales y locales que participaron en la reunión hicieron comentarios similares a los formulados por los Estados miembros en las consultas.

La principal preocupación se refería al principio de subsidiariedad. En este contexto, insistieron en que muchas de las normas establecidas en los documentos de trabajo interferían en sus competencias y que, por tanto, sólo los Estados miembros pueden establecer este tipo de legislación.

Con los mismos argumentos mantenidos por los expertos de los Estados miembros, los puntos de los documentos de trabajo que suscitaron la oposición de las autoridades regionales o locales se referían a la capacidad procesal, las entidades habilitadas, las medidas cautelares y las disposiciones sobre presentación de informes.

5.5. Países candidatos

Por último, en mayo y septiembre de 2002 se celebraron dos reuniones con los representantes de los países candidatos, que manifestaron sus preocupaciones en relación con el alcance y el contenido de los documentos de trabajo.

Sus comentarios se referían al enfoque de la futura propuesta en relación con la Convención de Århus. En general, señalaron que la mayoría de ellos había ya ratificado la Convención, mientras que ni la Comunidad ni la mayoría de los Estados miembros lo habían hecho aún. Se preguntaban si deberían modificar las disposiciones ya adoptadas a fin de aplicar plenamente la Convención de Århus en sus legislaciones nacionales.

Por otra parte, manifestaron que algunas disposiciones de los documentos de trabajo, especialmente las relativas a la capacidad procesal, eran de mayor alcance que las disposiciones de la Convención de Århus.

6. EXPLICACIÓN DETALLADA DE LA PROPUESTA

Contenido y alcance (artículo 1)

El objetivo de la propuesta es establecer un marco de requisitos mínimos para acceder a los procedimientos administrativos y judiciales en materia de medio ambiente, a fin de lograr una mejor aplicación y puesta en práctica del Derecho medioambiental en la Unión Europea, y de aplicar el tercer pilar de la Convención de Århus.

La Directiva propuesta reconoce a determinadas personas capacidad para entablar procedimientos administrativos o judiciales contra las acciones y las omisiones de las autoridades que infrinjan el Derecho medioambiental. Este enfoque está en consonancia con la Convención de Århus y se basa en los procedimientos judiciales y administrativos existentes en los Estados miembros.

La Directiva se entiende sin perjuicio de otras disposiciones comunitarias sobre el acceso a la justicia. Dichas disposiciones han sido establecidas por la Directiva 2003/4/CE sobre el acceso a la información de medio ambiente y por la Directiva 2003/35/CE sobre la participación del público.

Definiciones (artículo 2)

Este artículo contiene definiciones de crucial importancia para la interpretación de la Directiva, como las definiciones de "procedimiento de medio ambiente" y de "Derecho medioambiental". Todas las demás definiciones se refieren al acceso a los procedimientos de recurso o a determinar el objeto del procedimiento.

Procedimientos de medio ambiente:

Se entenderá por "procedimientos de medio ambiente" los procedimientos administrativos o judiciales, distintos de los procedimientos penales, ante un órgano judicial o un órgano independiente e imparcial establecido por la ley para controlar las acciones y omisiones de las autoridades.

El instrumento no distingue entre el acceso a un órgano judicial o a cualquier otro órgano imparcial e independiente, ya que se basa en el carácter jurídicamente obligatorio de las decisiones derivadas del órgano de que se trate. Así, los Estados miembros pueden decidir ante qué órgano se iniciará el procedimiento.

Acciones y omisiones administrativas

Las acciones y omisiones administrativas podrán ser objeto de recurso cuando infrinjan el Derecho medioambiental. Por acción administrativa se entenderá toda medida adoptada por una autoridad pública con arreglo al Derecho medioambiental que sea jurídicamente vinculante y surta efectos externos. Por omisión administrativa se entenderá la no actuación de una autoridad pública en los casos en que el Derecho medioambiental le impone la obligación de actuar.

Los miembros del público

Por miembros del público se entenderá una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.

Entidad habilitada

Por "entidad habilitada" se entenderá toda asociación, organización o grupo cuyo objetivo sea la protección del medio ambiente y que esté reconocida con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 9. Para ser reconocidas, las entidades habilitadas deberán cumplir determinadas condiciones establecidas en el artículo 8.

Derecho medioambiental

El "Derecho medioambiental" se define en términos generales para incluir la legislación aplicable de medio ambiente. Al tratarse de un Derecho que está en constante evolución, la elaboración de una lista exhaustiva sería problemática, ya que exigiría prever un procedimiento periódico de actualización y revisión. Por este motivo, la propuesta tiene en cuenta los siguientes aspectos:

- el objetivo legislativo debe ser uno de los contemplados en el artículo 174 del Tratado de la CE;
- la definición debe ser coherente con la Convención de Århus y abarcar los aspectos principales del medio ambiente. No conviene elaborar una lista exhaustiva de lo que debe considerarse "Derecho medioambiental", ya que este concepto no está definido en la Convención de Århus. La evolución constante del Derecho medioambiental requiere una lista indicativa.

Las acciones y omisiones de los particulares (artículo 3)

El apartado 3 del artículo 9 de la Convención de Århus prevé el acceso a los procedimientos administrativos o judiciales contra las acciones y omisiones cometidas por los particulares y las autoridades públicas que infrinjan el Derecho medioambiental. En virtud de la subsidiariedad, la Directiva propuesta se limita a establecer en más detalle las normas relativas a los procedimientos de recurso judicial y administrativo contra los actos y omisiones de las autoridades públicas. Establecer disposiciones sobre los particulares interferiría en la esencia misma de los sistemas de los Estados miembros, ya que supondría la regulación por normas comunitarias de un asunto propio de la competencia de los Estados miembros como es la posibilidad de que los particulares recurran ante los tribunales contra actos cometidos por otros particulares. Por ello, la propuesta refleja la obligación de la Convención de Århus, sin prejuzgar las disposiciones detalladas establecidas por los Estados miembros.

La capacidad procesal de los miembros del público (artículo 4)

El artículo 4 establece los criterios para determinar los miembros del público que tienen capacidad para iniciar los procedimientos administrativos y judiciales, incluidas las medidas cautelares, contra las acciones y omisiones de las autoridades públicas a que se refiere la Directiva. Los miembros del público deberán tener un interés suficiente en la acción u omisión administrativa de que se trate o invocar la vulneración de un derecho, cuando las normas de procedimiento administrativo del Estado miembro impongan esta condición previa para interponer el recurso. Al establecer estos criterios la Comisión ha decidido no optar por el reconocimiento de un derecho general de todas las personas físicas a entablar recursos, ya que el requisito general de la "acción popular" es incompatible con el principio de subsidiariedad, teniendo en cuenta que la Convención de Århus deja la posibilidad de establecer criterios a las legislaciones nacionales.

Con arreglo a la propuesta, los miembros del público que cumplan los criterios anteriormente citados tendrán acceso a los procedimientos de reconsideración que impugnen la legalidad procesal y sustantiva de las acciones u omisiones administrativas contrarias al derecho medioambiental.

La capacidad procesal de las entidades habilitadas (artículo 5)

Al reconocer la capacidad procesal a las "entidades habilitadas" la Directiva propuesta va más allá del artículo 4. Sin reconocer la "acción popular", la propuesta reconoce la capacidad procesal a determinados grupos a los que no se les exige tener un interés suficiente ni invocar la vulneración de un derecho. La Convención de Århus no se refiere a este tema, pero ofrece a las Partes contratantes la posibilidad de determinar el alcance de la capacidad procesal en sus legislaciones internas.

La capacidad procesal reconocida a las entidades habilitadas requiere una definición clara de los requisitos necesarios para ejercerla. La propuesta aplica un procedimiento de evaluación de la actividad de estas entidades. La capacidad procesal queda condicionada por el objeto del procedimiento, que deberá ser estatutario y estar relacionado geográficamente con la actividad de la entidad en cuestión. La propuesta también incorpora la posibilidad de entablar procedimientos de medio ambiente en casos transfronterizos. Así, una entidad reconocida en un Estado miembro podrá entablar un procedimiento de medio ambiente en otro Estado miembro contra una infracción del Derecho medioambiental, siempre que entre en el ámbito estatutario y geográfico de sus actividades.

Petición de revisión interna (artículo 6)

La "petición de revisión interna" es un procedimiento previo que permite presentar una petición de revisión del asunto a la autoridad pública designada con arreglo al Derecho nacional, antes de acceder al procedimiento de medio ambiente. A fin de no interferir en la organización administrativa de los Estados miembros en este ámbito, la propuesta no establece cual es la autoridad competente a la que debe dirigirse la petición de revisión interna.

Además, esta "petición de revisión interna" se ha establecido deliberadamente para no interferir en el ejercicio del derecho a actuar ante los tribunales. Las autoridades competentes deberán considerar dicho recurso a menos que esté manifiestamente infundado. Además, las autoridades competentes adoptarán una decisión dirigida a la persona que presente el recurso, en el plazo máximo de las doce semanas siguientes a la presentación del mismo, o desestimarán el recurso. Por último, las autoridades competentes deberán justificar los motivos de su decisión.

La propuesta tiene en cuenta la posibilidad de que la autoridad de que se trate, a pesar de sus esfuerzos, no esté en condiciones de adoptar una decisión en el plazo anteriormente mencionado. En tal caso, la autoridad deberá notificar a quienes hayan presentado el recurso e informar cuanto antes a las personas interesadas de las razones del retraso y del momento en que vaya a adoptarse la decisión final. La autoridad competente adoptará esta decisión en un plazo razonable, teniendo en cuenta la naturaleza, el alcance y la gravedad de la infracción del Derecho medioambiental.

Procedimiento de medio ambiente (artículo 7)

Cuando la autoridad pública no adopte una decisión en el plazo fijado en el artículo 6 ó su decisión se considere insuficiente para garantizar el cumplimiento del Derecho medioambiental, las personas que han presentado la petición de revisión interna podrán acceder "a posteriori" al procedimiento de medio ambiente.

Criterios de reconocimiento de las entidades habilitadas (artículo 8)

Este artículo define los criterios que deben cumplir estas entidades para que se les reconozca la capacidad procesal sin necesidad de tener un interés suficiente ni invocar la vulneración de un derecho. El reconocimiento de este derecho preferente de acceder a la justicia a estas entidades está justificado por el papel cada vez más importante que desempeñan en la protección nacional e internacional del medio ambiente. En consecuencia, estas organizaciones deben garantizar que su primer objetivo estatutario es la protección del medio ambiente. A tal fin, deben cumplir determinados criterios tales como:

- Actuar sin ánimo de lucro y en interés general del medio ambiente. Sus actividades económicas han de estar relacionadas con el objetivo principal de la organización;
- Tener personalidad jurídica y una estructura organizativa suficiente para poder realizar adecuadamente los objetivos estatutarios de protección del medio ambiente.
- Actuar diligentemente para proteger el medio ambiente de acuerdo con sus estatutos, ya que el plazo que deberán fijar los Estados miembros no será superior a tres años.

Procedimiento de reconocimiento de las entidades habilitadas (artículo 9)

En lo que respecta al proceso de reconocimiento de las entidades habilitadas, la propuesta adopta un enfoque que combina la posibilidad de un procedimiento preliminar y el reconocimiento "ad hoc" en cada caso. La ventaja de combinar estos dos procedimientos se traduce en más eficacia y flexibilidad. Algunas organizaciones de medio ambiente prefieren el reconocimiento previo, mientras que otras pueden optar por el reconocimiento "ad hoc". Los Estados miembros pueden decidir discrecionalmente entre prever el procedimiento de reconocimiento previo o de reconocimiento "ad hoc". Si el Estado miembro opta por el reconocimiento previo también deberá garantizar el reconocimiento "ad hoc" rápido.

Los requisitos del procedimiento de medio ambiente (artículo 10)

Para eliminar los obstáculos que impiden el acceso a la justicia y, con arreglo al apartado 4 del artículo 9 de la Convención de Arhus, esta disposición prevé establecer un procedimiento eficaz y adecuado que sea equitativo, justo, oportuno y no excesivamente costoso. Estos obstáculos pueden ser restricciones financieras, dificultades para obtener asesoramiento jurídico, falta de conocimientos medioambientales en los órganos administrativos y judiciales, deficiencias de aplicación de las decisiones administrativas o legales, y falta de información pública sobre el procedimiento de medio ambiente. A fin de mantener la transparencia y la seguridad jurídica necesarias, las decisiones que se adopten con arreglo a la propuesta se entregarán por escrito a los interesados y, en la medida de lo posible, serán accesibles para el público.

Informes (artículo 11)

Este artículo dispone que los Estados miembros informarán periódicamente a la Comisión de la aplicación de la futura Directiva. La Comisión publicará los informes sobre la aplicación de la Directiva.

Otras disposiciones (artículos 12 a 14)

La propuesta exige a los Estados miembros adoptar todas las medidas necesarias una vez transcurridos dieciocho meses desde la entrada en vigor de la Directiva. Las disposiciones finales fijan la fecha de entrada en vigor para el 1 de enero de 2005.

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el apartado 1 de su artículo 175,

Vista la propuesta de la Comisión⁶,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo⁷,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones⁸,

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado⁹,

Considerando lo siguiente:

- (1) Mejorar el acceso del público a la justicia en materia de medio ambiente contribuye a realizar los objetivos de la política comunitaria de protección del medio ambiente mediante la superación de las deficiencias de aplicación del Derecho medioambiental y, eventualmente, a mejorar el medio ambiente.
- (2) El 25 de junio de 1998, la Comunidad Europea firmó la Convención CEPE-NU sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (denominada en lo sucesivo Convención de Århus). El Derecho medioambiental comunitario debe adaptarse a la Convención a fin de permitir la ratificación de la misma por la Comunidad.
- (3) La Convención de Århus consta de tres pilares: el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Ya se han adoptado dos directivas que desarrollan los pilares primero y segundo de la Convención. La Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CE¹⁰, y la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se

⁶ DO C [...], [...], p. [...].

⁷ DO C [...], [...], p. [...].

⁸ DO C [...], [...], p. [...].

⁹ DO C [...], [...], p. [...].

¹⁰ DO L 41, 14.2.2003, p. 26.

modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE¹¹. Es necesario, por lo tanto, desarrollar ahora el tercer pilar de la Convención.

- (4) El apartado 3 del artículo 9 de la Convención de Århus prevé el acceso a los procedimientos judiciales y otros procedimientos de recurso contra las acciones y omisiones de los particulares y las autoridades públicas que infrinjan el Derecho medioambiental. Con arreglo al principio de subsidiariedad, las acciones y omisiones cometidas por los particulares podrán recurrirse con arreglo a los criterios establecidos en las legislaciones de los Estados miembros.
- (5) A fin de tener plenamente en cuenta el apartado 3 del artículo 9 de la Convención de Århus y de mejorar la protección del medio ambiente, deberán habilitarse procedimientos administrativos y judiciales aplicables a los actos y omisiones de las autoridades públicas que infrinjan el Derecho de medio ambiente. Los procedimientos deberán ser justos y no excesivamente largos ni costosos. También se establecerán medidas cautelares que garanticen la intervención de los tribunales y órganos jurisdiccionales.
- (6) Del mismo modo, se adoptarán las disposiciones necesarias para recurrir contra las acciones y omisiones ante los órganos jurisdiccionales. Podrán recurrirse los actos administrativos que sean jurídicamente obligatorios y que tengan efectos externos, siempre que no emanen de los órganos e instituciones que ejercen funciones legislativas o judiciales. Del mismo modo, las omisiones también serán objeto de recurso cuando el Derecho medioambiental imponga la obligación de actuar.
- (7) Dado que la el Derecho medioambiental está en constante evolución, la definición de la misma ha de referirse a los objetivos de la política comunitaria de medio ambiente, especialmente a la protección o la mejora del medio ambiente, incluida la salud humana y la protección de los recursos naturales. Los Estados miembros podrán ampliar esta definición para incluir el Derecho medioambiental de origen exclusivamente nacional.
- (8) Los miembros del público que tengan un interés suficiente o que aleguen la vulneración de un derecho tendrán acceso a los procedimientos de medio ambiente para recurrir ante los tribunales u otros órganos jurisdiccionales, por motivos procedimentales o de fondo, contra las acciones y omisiones administrativas que infrinjan el Derecho medioambiental.
- (9) Las entidades que actúan en el ámbito de la protección del medio ambiente y que cumplan determinadas condiciones tendrán acceso a los procedimientos de medio ambiente para recurrir por razones procedimentales o de fondo contra las acciones y omisiones administrativas que infrinjan el Derecho medioambiental. El objeto de los procedimientos de recurso que entablen estas entidades deberá estar dentro del ámbito de sus actividades estatutarias.

¹¹ DO L 156, 25.6.2003, p. 17.

- (10) Se tomarán las medidas necesarias para que la acción u omisión administrativa sea revisada por la autoridad pública designada con arreglo al Derecho nacional, a fin de reconsiderar la acción administrativa o, en el caso de omisión, establecer las medidas que deberán adoptarse.
- (11) Los recurrentes podrán interponer recursos administrativos o recursos judiciales contra las acciones u omisiones de una autoridad pública siempre que hayan recurrido previamente sin éxito en reposición.
- (12) La presente Directiva será evaluada periódicamente, a la luz de la experiencia y tras la presentación de los informes correspondientes por los Estados miembros, y se modificará en consecuencia. La Comisión presentará un informe de evaluación al Parlamento Europeo y al Consejo.
- (13) Las disposiciones de la presente Directiva no afectarán al derecho de los Estados miembros a mantener o introducir medidas que establezcan un acceso a la justicia más amplio que el reconocido por la presente Directiva.
- (14) Los Estados miembros no pueden realizar plenamente los objetivos de la acción propuesta, ya que el reconocimiento del derecho de acceso a la justicia debe hacerse garantizando la aplicación uniforme del Derecho medioambiental comunitario. Habida cuenta de la escala y los efectos de la acción, dichos objetivos pueden realizarse mejor a nivel comunitario, y la Comunidad podrá adoptar medidas conformes al principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado. Según el principio de proporcionalidad, tal como se establece en este artículo, la presente Directiva no va más allá de lo necesario para realizar dichos objetivos.
- (15) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y cumple los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Su objetivo es garantizar la plena protección del medio ambiente y apoyar la aplicación del artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1
Contenido y alcance

El objetivo de la presente Directiva es garantizar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente a los miembros del público y las entidades habilitadas.

La presente Directiva se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones comunitarias sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Artículo 2
Definiciones

1. A los fines de la presente Directiva, se entenderá por:
- (a) "autoridad pública" la administración pública de los Estados miembros, incluidas las administraciones de nivel nacional, regional y local, y excluidos el ministerio fiscal, los órganos, las administraciones y las instituciones que ejercen competencias judiciales o legislativas;
 - (b) "miembro del público" una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por estas personas con arreglo al Derecho nacional..
 - (c) "entidad habilitada" las asociaciones, organizaciones o grupos que tengan como objetivo la protección del medio ambiente y que estén reconocidas conforme al procedimiento establecido en el artículo 9;
 - (d) "acción administrativa" toda medida administrativa adoptada por una autoridad pública con arreglo al Derecho medioambiental, que sea jurídicamente obligatoria y surta un efecto externo;
 - (e) "omisión administrativa" la no actuación de una autoridad pública en los casos en que está obligada a adoptar medidas administrativas con arreglo al Derecho medioambiental;
 - (f) "procedimientos de medio ambiente" los procedimientos de recurso administrativos o judiciales en materia de medio ambiente, distintos de los procedimientos penales, ante tribunales u órganos independientes establecidos por ley, que concluyen con una decisión obligatoria..
 - (g) "Derecho medioambiental" la legislación comunitaria y la legislación adoptadas para aplicar la legislación comunitaria que tienen por objetivo la protección o mejora del medio ambiente, incluida la salud humana y la protección o la utilización racional de los recursos naturales, especialmente en los ámbitos siguientes:
 - i) protección de las aguas
 - ii) protección contra el ruido
 - iii) protección de los suelos
 - iv) contaminación atmosférica
 - v) ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos
 - vi) conservación de la naturaleza y biodiversidad biológica
 - vii) gestión de los residuos

viii) productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas

ix) biotecnología

x) otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente.

xi) evaluación de impacto medioambiental

xii) acceso a la información medioambiental y participación pública en la toma de decisiones.

2. Los Estados miembros podrán incluir el Derecho medioambiental de origen exclusivamente nacional en la definición recogida en la letra (g) del apartado 1.

Artículo 3

Acciones y omisiones de los particulares

Los Estados miembros garantizarán el acceso de los miembros del público que cumplan los requisitos establecidos en la legislación nacional a los procedimientos de medio ambiente previstos contra las acciones y omisiones de los particulares que infrinjan el Derecho medioambiental.

Artículo 4

Capacidad procesal de los miembros del público

1. Los Estados miembros garantizarán el acceso de los miembros del público a los procedimientos de medio ambiente, incluidas las medidas cautelares, contra las acciones y omisiones administrativas que, por motivos de procedimiento o de fondo, infrinjan el Derecho medioambiental:

(a) cuando tengan un interés suficiente o,

(b) cuando aleguen la vulneración de un derecho, si las normas de procedimiento administrativo exigen esta condición previa.

La solicitud de medidas cautelares no estará supeditada al cumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 6.

2. Los Estados miembros, con arreglo a los requisitos establecidos en sus legislaciones y el objetivo de reconocer un amplio acceso a la justicia, determinarán lo que constituye un interés suficiente y la vulneración de un derecho a los fines del apartado 1.

Artículo 5
Capacidad procesal de las entidades habilitadas

1. Los Estados miembros garantizarán el acceso de las entidades habilitadas reconocidas con arreglo al artículo 9 a los procedimientos de medio ambiente, incluidas las medidas cautelares, sin necesidad de que tengan un interés suficiente ni de que aleguen la vulneración de un derecho, cuando el objeto del recurso que se presente esté específicamente incluido en las actividades estatutarias de las entidades habilitadas, y el recurso se inscriba en la zona geográfica específica de actividad de la entidad habilitada.
2. Una entidad habilitada reconocida en virtud del artículo 9 en un Estado miembro podrá interponer una petición de revisión interna en otro Estado miembro, en las condiciones establecidas en el apartado 1.
3. La solicitud de medidas cautelares no estará supeditada al cumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 6.

Artículo 6
Petición de revisión interna

1. Los Estados miembros garantizarán que los miembros del público y las entidades habilitadas que tengan capacidad procesal con arreglo a los artículos 4 y 5, y que consideren que una acción u omisión administrativa ha infringido el Derecho medioambiental, puedan presentar una petición de revisión interna a la autoridad que haya sido designada con arreglo al Derecho nacional.

Los Estados miembros fijarán los plazos y las condiciones de presentación de dicho recurso. El plazo no podrá ser inferior a cuatro semanas a partir de la fecha de adopción del acto administrativo o, en el caso de omisión, a partir de la fecha en que debería haberse adoptado el acto administrativo según la ley.

2. La autoridad pública mencionada en el apartado 1 examinará todos los recursos a menos que sean manifiestamente infundados. Adoptará cuanto antes y a más tardar en el plazo de doce semanas desde la recepción del recurso, una decisión escrita sobre la medida que se adoptará para dar cumplimiento al Derecho medioambiental, o sobre la desestimación del recurso. La decisión estará dirigida al miembro del público o a la entidad habilitada que haya presentado el recurso y será motivada.
3. Cuando, a pesar de sus esfuerzos, la autoridad pública no pueda adoptar una decisión sobre una petición de revisión interna en el periodo mencionado en el apartado 2, informará cuanto antes al recurrente, y a más tardar en el plazo mencionado en el apartado anterior, de los motivos que le impiden adoptar una decisión y del tiempo que necesitará para hacerlo.
4. La autoridad pública adoptará una decisión sobre la petición de revisión interna considerando la naturaleza, el alcance y la gravedad de la infracción del Derecho medioambiental, dentro de un plazo razonable no superior a dieciocho semanas desde la recepción de la petición de revisión interna. La autoridad pública informará inmediatamente al recurrente de la decisión adoptada.

Artículo 7
Procedimiento de medio ambiente

Si la autoridad pública no adopta ninguna decisión sobre la petición de revisión interna en el plazo límite referido en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6, o si el recurrente considera que la decisión es inadecuada para garantizar el cumplimiento del Derecho medioambiental, el recurrente podrá iniciar un procedimiento de medio ambiente

Artículo 8
Criterios de reconocimiento de las entidades habilitadas

Para ser reconocidas como entidades habilitadas, las organizaciones o grupos locales, regionales, nacionales e internacionales deberán cumplir las siguientes condiciones:

- a) deberán ser personas jurídicas independientes y sin ánimo de lucro, y su objetivo la protección y la mejora del medio ambiente;
- b) deberán tener una estructura organizativa que les permita garantizar la realización adecuada de sus objetivos estatutarios;
- c) deberán haberse constituido jurídicamente y haber trabajado activamente para la protección del medio ambiente, conforme a sus estatutos, durante un periodo que fijará el Estado miembro en el que estén constituídas. Dicho periodo no deberá ser superior a tres años;
- d) deberán realizar un estado anual de cuentas que será certificado por un auditor reconocido para un periodo que fijará el Estado miembro, con arreglo a lo dispuesto en la letra (c) del apartado 1.

Artículo 9
Procedimiento de reconocimiento de las entidades habilitadas

1. Los Estados miembros adoptarán un procedimiento para garantizar el reconocimiento rápido de las entidades habilitadas que cumplan los criterios establecidos en el artículo 8, que podrá ser en cada caso ("ad hoc") o un procedimiento de reconocimiento previo.

Si el Estado miembro opta por el procedimiento de reconocimiento previo, deberá garantizar también la posibilidad de un reconocimiento rápido "ad hoc".

2. Los Estados miembros designarán la autoridad competente o responsable para conceder el reconocimiento.
3. Los Estados miembros garantizarán que la decisión de denegación del reconocimiento pueda ser recurrida ante los tribunales o los órganos imparciales e independientes establecidos por la ley.
4. Los Estados miembros establecerán las disposiciones detalladas del procedimiento de reconocimiento.

Artículo 10
Requisitos del procedimiento de medio ambiente

Los Estados miembros establecerán unos procedimientos adecuados y eficaces que sean objetivos, equitativos, rápidos y no excesivamente costosos.

Las decisiones que se adopten con arreglo a la presente Directiva serán escritas y, siempre que sea posible, serán accesibles al público.

Artículo 11
Informes

Los Estados miembros, a más tardar el [...], informarán de la experiencia adquirida en la aplicación de la presente Directiva. Comunicarán el informe a la Comisión a más tardar el [...].

La Comisión publicará un informe comunitario sobre la aplicación de la presente Directiva dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo, y propondrá las modificaciones necesarias tomando como base los informes nacionales.

Artículo 12
Transposición

Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva a más tardar el [...]. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

Artículo 13
Entrada en vigor

La presente Directiva entrará en vigor el 1 de enero de 2005.

Artículo 13
Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros

Hecho en Bruselas,

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente