



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.10.2003
COM(2003) 624 definitief

2003/0246 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. MOTIVERING VAN HET VOORSTEL

1.1. Algemene overwegingen

Dit voorstel voor een richtlijn betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden heeft een dubbel doel. In de eerste plaats moet het bijdragen tot de uitvoering van het *Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de VN/ECE*. Ten tweede moet het voorzien in een aantal tekortkomingen bij de controle van de toepassing van het milieurecht.

Het door de Europese Gemeenschap en haar lidstaten in juni 1998 ondertekende Verdrag van Århus bestaat uit drie pijlers. De eerste pijler verleent het publiek het recht van toegang tot milieu-informatie. De tweede pijler verleent het publiek het recht van inspraak in besluitvormingsprocessen. Tenslotte verleent de derde pijler het publiek toegang tot de rechter, dat wil zeggen het recht om gebruik te maken van administratieve of gerechtelijke procedures voor het aanvechten van handelingen en nalatigheden van private personen en overheidsinstanties die de bepalingen van het milieurecht schenden. Ter bevordering van de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Århus zijn twee richtlijnen aangenomen: Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad¹ en Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in publieke inspraak met betrekking tot de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en tot wijziging met betrekking tot publieke inspraak en toegang tot de rechter van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad².

Voorts is het doel van dit voorstel voor een richtlijn de bestaande tekortkomingen bij de handhaving van het milieurecht weg te werken. Deze tekortkomingen blijken al tal van jaren³. Op het niveau van de Europese Unie is het belang van publieke inspraak bij de handhaving van het milieurecht meermaals benadrukt⁴. Deze tekortkomingen zijn onder meer toe te schrijven aan het ontbreken van een financieel particulier belang bij het handhaven van het milieurecht, in tegenstelling tot andere gebieden van het Gemeenschapsrecht, waar de economische subjecten de correcte toepassing eisen van bijvoorbeeld de interne markt- en de concurrentiewetgeving. Bovendien kan het onvolledig handhaven van het milieurecht de werking van de interne markt verstoren door ongelijke economische concurrentievoorwaarden te creëren voor de economische subjecten. Aldus kunnen, afhankelijk van de betrokken lidstaat, de economische subjecten die hun milieuverplichtingen niet nakomen een economisch voordeel ontvangen boven die welke het milieurecht respecteren.

¹ PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26.

² PB L 156 van 25.6.2003, blz. 17.

³ Zie Europese Commissie, Tenuitvoerlegging van communautaire wetgeving - Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement, COM (96) 500. Eerste jaarlijkse overzicht betreffende de tenuitvoerlegging en handhaving van de communautaire milieuwetgeving, SEC (1999) 592 van 27.04.1999. Tweede jaarlijkse overzicht betreffende de tenuitvoerlegging van de communautaire milieuwetgeving, SEC (2000) 1219 van 13.7.2000. Derde jaarlijkse overzicht betreffende de tenuitvoerlegging van de communautaire milieuwetgeving, SEC (2002) 1041 van 1.10.2002.

⁴ Zie Besluit 1600/2002/EG van het Parlement en de Raad van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap, PB L 242 van 10.9.2002, blz.1.

Bijgevolg is de handhaving van het milieurecht in de eerste plaats een taak van de overheidsinstanties en hangt zij af van talrijke factoren zoals de middelen waarover zij beschikken of het politieke belang dat gehecht wordt aan de handhaving van de milieubescherming. De resulterende verschillen creëren belangrijke dispariteiten tussen de systemen van de lidstaten en leiden er bijgevolg toe dat verschillende niveaus van milieubescherming worden toegepast. Met name veroorzaken deze dispariteiten frequent conflicten tussen lidstaten, vooral in verband met de bescherming van internationale waterlopen, luchtkwaliteit, of grensoverschrijdende emissies van verontreinigende stoffen.

Bovendien is de gebrekkige handhaving van het milieurecht te vaak toe te schrijven aan het feit dat het beroepsrecht beperkt is tot personen die rechtstreeks getroffen worden door de overtreding. Een manier om de handhaving te verbeteren is derhalve te verzekeren dat representatieve verenigingen die het beschermen van het milieu nastreven toegang hebben tot administratieve of gerechtelijke procedures inzake milieuaangelegenheden. Praktische ervaring met het verlenen van beroepsrecht aan niet-gouvernementele milieuorganisaties wijst uit dat dit de tenuitvoerlegging van het milieurecht kan versterken.

1.2. Te bereiken milieudoelen

Artikel 2 van het EG-Verdrag bepaalt dat de taak van de Commissie onder meer is een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu te bevorderen. Daarom moet de Gemeenschap krachtens artikel 3, lid 1, van het EG-Verdrag een milieuwetgevingsbeleid voeren dat bijdraagt tot het nastreven van de volgende doelen, benadrukt bij artikel 174 van het EG-Verdrag:

behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu,

bescherming van de gezondheid van de mens,

behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen,

bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

Het doel van dit voorstel is het versterken van de handhaving van het milieurecht, en derhalve de milieubescherming. Effectieve handhaving is cruciaal wil het milieurecht geen dode letter zijn. Bovendien zal het milieurecht enkel de gewenste effecten teweegbrengen indien de handhaving ervan mogelijk is in heel de Europese Unie. Derhalve vergemakkelijkt het voorstel, door de conformiteit te verzekeren van het Gemeenschapsrecht met de bepalingen van het Verdrag van Århus, de ratificatie van dit verdrag door de Gemeenschap.

2. KEUZE EN MOTIVERING VAN DE RECHTSGRONDSLAG

Zoals hierboven benadrukt, vergemakkelijkt het voorstel het bereiken van de communautaire milieubeleidsdoelen, bepaald in artikel 174 van het EG-Verdrag. Derhalve wordt het voorstel gebaseerd op artikel 175, lid 1, van het Verdrag.

3. SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

3.1. Doelstellingen van het voorgestelde optreden met betrekking tot de verplichtingen van de Gemeenschap

Door het Verdrag van Århus te ondertekenen, toonde de Gemeenschap dat zij zich committeerde aan het verbeteren van de effectiviteit van haar milieubeleid, primair door het vergroten van het publieke bewustzijn en de inspraak bij de besluitvorming. Ten gevolge van de ondertekening en teneinde het verdrag te ratificeren is de Gemeenschap verplicht haar wetgeving op één lijn te brengen met de eisen van dat verdrag. Dienovereenkomstig is de ratificatie van het Verdrag van Århus een politieke prioriteit voor de Commissie.

De door de ondertekening van het Verdrag van Århus aan de Europese Gemeenschap opgelegde verplichtingen rechtvaardigen als zodanig een wettelijk bindend instrument betreffende de kwestie "toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden". De Gemeenschap zal enkel in staat zijn deze verplichtingen te vervullen indien zij in staat is te verzekeren dat burgers en niet-gouvernementele organisaties over de vereiste toegang tot de rechter beschikken wat het Gemeenschapsrecht aangaat. Om in staat te zijn deze rechten op uniforme wijze in heel de Europese Unie te verlenen, moet de Gemeenschap in een gemeenschappelijk kader voorzien dat van toepassing is op alle lidstaten.

Voorts is krachtens artikel 2 van het EG-Verdrag een communautaire taak de bevordering van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. Volgens artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag is de Europese Gemeenschap bevoegd het nodige te doen om het bereiken van de doelstellingen van artikel 174 van het EG-Verdrag te verzekeren. Zo heeft de Gemeenschap een aanzienlijk *acquis* op milieugebied ontwikkeld. Het is ook de taak van de Gemeenschap de voorwaarden te creëren om te verzekeren dat dit *acquis* wordt toegepast, en derhalve de nodige procedurele bepalingen vast te stellen.

Deze voorgestelde richtlijn beoogt een betere handhaving van het milieurecht teneinde in de bestaande tekortkomingen te voorzien. Betere toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden voor representatieve groepen die voor milieubescherming opkomen zal talrijke positieve effecten hebben; het belangrijkste effect zal een algemene verbetering zijn van de *praktische toepassing* van het milieurecht. In de praktijk zal toegang tot de rechter waarschijnlijk alleen als een laatste redmiddel worden aangegrepen en zo de handhaving van het milieurecht bevorderen. Gezien het feit dat het milieurecht enkel de gewenste effecten zal hebben indien de handhaving ervan gegarandeerd wordt in heel de Unie, is het absoluut cruciaal te verzekeren dat de naleving van het milieurecht kan worden gecontroleerd door de rechter.

Met de uitbreiding van de Europese Unie krijgen deze aspecten nog meer belang. Aldus zullen instrumenten die gericht zijn op de handhaving van het milieurecht ongetwijfeld ook leiden tot een betere uitvoering van het *acquis communautaire* in de toetredingslanden.

3.2. Wat is de communautaire dimensie van het probleem?

Het voorstel past in het proces van herstructurering van de benadering van overheidsinstanties van openheid en transparantie, dat startte met Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie⁵, en verder ontwikkeld werd door andere instrumenten. De meest recente ontwikkeling is Richtlijn 2003/35/EG tot voorziening in

⁵ PB L 158 van 23.6.1990, blz. 56.

publieke inspraak met betrekking tot de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG.

In essentie komt dit proces voort uit de verplichting van de Europese Gemeenschap om het communautaire milieurecht op één lijn te brengen met de bepalingen van het Verdrag van Århus. Het verbeteren van de voorwaarden voor toegang tot de milieurechter inzake milieuaangelegenheden beantwoordt aan de derde pijler van het verdrag, en vergemakkelijkt de ratificatie van het Verdrag van Århus door de Europese Gemeenschap.

Bovendien beoogt de voorgestelde richtlijn de bestaande tekortkomingen bij de toepassing van het milieurecht te compenseren. Terwijl de communautaire wetgevingsinspanningen voornamelijk gericht waren op een verandering van het materiële milieurecht, verschillen de procedurele bepalingen en mechanismen voor het verzekeren van de effectieve toepassing van het milieurecht sterk per lidstaat. Dit heeft, samen met andere factoren, tot aanzienlijke verschillen in de praktische toepassing van het milieurecht geleid.

3.3. Wat is de meest effectieve oplossing wanneer men de voor de lidstaten en de Gemeenschap beschikbare middelen vergelijkt?

Een communautair rechtsinstrument dat voorziet in een gemeenschappelijk kader van procedurele bepalingen die op uniforme wijze op alle lidstaten moeten worden toegepast is nodig om de volgende redenen:

De ondertekening van het Verdrag van Århus legt aan de Europese Unie de verplichting op te verzekeren dat toegang tot de rechter in milieuzaken wordt verleend. In het licht van de zeer ongelijke situatie in de lidstaten voor wat betreft de naleving van het milieurecht en de disparate staat van handhaving, wordt de noodzaak van een optreden op communautair niveau om de doelstellingen van het Verdrag van Århus te garanderen evident.

Een optreden op communautair niveau is ook vereist vanwege de grensoverschrijdende dimensie van milieuproblemen. Enkel een communautair optreden kan de uniforme toepassing van het milieurecht waarborgen. Deze aspecten zullen in belang toenemen met de uitbreiding van de Europese Unie.

De voorgestelde richtlijn stelt een algemeen kader in betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en vereist, teneinde het subsidiariteitsbeginsel te respecteren, dat de lidstaten de details van het kader ontwikkelen. Het kader is met name gericht op toegang tot de rechter betreffende handelingen of nalatigheden van publieke instanties aangezien dit een gebied is waar een geharmoniseerde benadering op communautair niveau de meeste toegevoegde waarde heeft. Met betrekking tot een mogelijke actie tegen private personen, die ook beoogd wordt in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Århus, bepaalt de voorgestelde richtlijn het doel, en wordt het aan de lidstaten overgelaten in passende criteria te voorzien voor desbetreffende toegang tot de rechter krachtens hun nationale recht.

3.4. Wat zijn de kosten als de Gemeenschap niet optreedt?

Als de Gemeenschap niet optreedt met betrekking tot de uitvoering van de "toegang tot de rechter"-pijler zal zij niet in staat zijn haar internationale verplichtingen na te komen. Het zou de Gemeenschap beletten het Verdrag van Århus te ratificeren, met een resulterend gebrek aan geloofwaardigheid op internationaal niveau. Op deze wijze zou de geloofwaardigheid van de Gemeenschap met betrekking tot behoorlijk bestuur eveneens op het spel staan.

Aangezien het voorstel beoogt in een gemeenschappelijk kader voor de lidstaten te voorzien om de naleving van het milieurecht te verzekeren zal, als de Gemeenschap niet optreedt, dit in verschillende niveaus van milieubescherming en verschillende standaarden van milieurechthandhaving op lidstaatsniveau resulteren.

3.5. Over welke instrumenten beschikt de Gemeenschap om het doel te verwezenlijken?

Het zesde Milieuactieprogramma van de Gemeenschap vereist de ontwikkeling van nieuwe communautaire wetgeving en een meer effectieve tenuitvoerlegging teneinde de doelstellingen ervan te bereiken. Derhalve erkent het actieprogramma de noodzaak om de maatregelen te versterken om de naleving van de communautaire regels inzake milieubescherming te verbeteren, en de schending van het milieurecht te bestrijden.

Om deze doelstellingen te bereiken hebben de Commissiediensten verschillende opties besproken en afgewogen:

- Geen communautair optreden: Er werden geen duidelijke argumenten gevonden vóór deze gedragslijn, aangezien blijkt dat het ontbreken van een gemeenschappelijk instrument op dit punt de bestaande tekortkomingen bij de controle van de toepassing van het milieurecht heeft veroorzaakt. Er zijn duidelijke argumenten tegen een niet-optreden van de Gemeenschap. In de eerste plaats zou de Gemeenschap dan niet in staat zijn het Verdrag van Århus te ratificeren en zou bijgevolg de totale impact van het verdrag worden verzwakt. In de tweede plaats heeft het ontbreken van een gemeenschappelijk kader geleid tot verschillende niveaus van milieubescherming en verschillende standaarden van milieurechthandhaving op lidstaatsniveau die de werking van de interne markt verstoren door ongelijke voorwaarden voor economische concurrentie te creëren in de lidstaten. Tenslotte kunnen de dispariteiten in de toepassing van het milieurecht ook conflicten tussen lidstaten veroorzaken, vooral in verband met de bescherming van internationale waterlopen, luchtkwaliteit, of grensoverschrijdende emissies van verontreinigende stoffen.
- Aanbeveling betreffende beroepsprocedures in milieuzaken. Een niet-bindend instrument zou dezelfde gevolgen hebben als een communautair niet-optreden aangezien de Gemeenschap niet in staat zou zijn de correcte naleving van het milieurecht op heel haar grondgebied te verzekeren.
- Richtlijn betreffende beroepsprocedures inzake milieuaangelegenheden. Enkel een wettelijk bindend instrument zal een volledige ratificatie van het Verdrag van Århus door de Europese Gemeenschap mogelijk maken en kan tegelijk de correcte toepassing van het milieurecht garanderen. Volgens artikel 249 van het Verdrag betreffende de Europese Gemeenschap is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. Vanuit dit oogpunt zal een richtlijn bevorderlijk zijn voor een hoog niveau van milieubescherming en een betere handhaving en praktische toepassing van het communautaire milieurecht in de EU en de toetredingslanden.

3.6. Evenredigheid

De voorgestelde richtlijn stelt de minimumvoorwaarden in voor toegang tot administratieve of gerechtelijke procedures inzake milieuaangelegenheden. Bovendien stelt het voorstel expliciet

de criteria vast die een verbeterde tenuitvoerlegging van het milieurecht met zo weinig mogelijk effecten kunnen verzekeren.

Het voorgestelde gemeenschappelijk kader is gebaseerd op de noodzakelijke tenuitvoerlegging van de bepalingen van het Verdrag van Århus betreffende toegang tot de rechter en op het respecteren van de administratieve en gerechtelijke structuren in de lidstaten. Hiertoe bepaalt het voorstel het volgende:

- Ten aanzien van de toegang tot de rechter betreffende handelingen en nalatigheden van private personen die het milieurecht overtreden vereist het voorstel dat de lidstaten de nodige criteria vaststellen om de verplichtingen na te komen krachtens artikel 9, lid 3 van het verdrag.
- Ten aanzien van handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties en in overeenstemming met het Verdrag van Århus beoogt het voorstel de handhaving van het communautaire milieurecht door het toelaten van beroepsprocedures. Dergelijke procedures moeten voldoen aan de volgende kenmerken:
- Handelingen en nalatigheden van een overheidsinstantie zijn onderworpen aan procedureel en materieel beroep. Deze handelingen zijn vatbaar voor beroep daar waar zij juridisch bindende en externe uitwerking hebben, met uitsluiting van handelingen die zijn vastgesteld als wettelijk instrument.
- Het beroep tegen handelingen en nalatigheden moet gebaseerd zijn op een tweefasige benadering. Alvorens een milieuprocedure te starten moeten entiteiten en leden van het publiek die beroepsrecht hebben de in overeenstemming met het nationale recht aangewezen overheidsinstantie eerst op de hoogte stellen om toe te staan dat de administratieve handeling of nalatigheid wordt herroepen.
- Leden van het publiek en bevoegde entiteiten hebben toegang tot administratieve of gerechtelijke beroepsprocedures om handelingen en nalatigheden aan te vechten die in strijd zijn met bepalingen van het milieurecht. De voorgestelde richtlijn voorziet in een kader van minimumnormen inzake beroepsrecht dat de instandhouding mogelijk maakt van nationale systemen die in een breder beroepsrecht voorzien.

4. KOSTEN VAN TENUITVOERLEGGING VAN HET VOORSTEL VOOR DE LIDSTATEN

In de eerste plaats moet eraan worden herinnerd dat het voorstel beoogt de communautaire wetgeving op één lijn te brengen met het Verdrag van Århus. Momenteel hebben sommige lidstaten het verdrag geratificeerd of hun voornemen aangekondigd het zo spoedig mogelijk te ratificeren. Krachtens de in het verdrag vastgestelde voorwaarden hebben alle lidstaten er zich derhalve toe verbonden de nodige maatregelen vast te stellen om toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te verlenen.

Evenzo beschikken alle lidstaten in hun constitutionele systeem over gerechtelijke en administratieve structuren om de correcte toepassing te verzekeren van hun rechtstelsel. De structuren als zodanig bestaan dus al in de lidstaten. In mindere mate kan het voorkomen dat de lidstaten extra kosten hebben omdat de erkenning van milieu-NGO's waarin het onderhavige voorstel voorziet op hen een aantal administratieve verplichtingen legt. Het is

ook mogelijk dat de rechterlijke macht vrij kleine extra kosten heeft vanwege een potentiële stijging van gerechtelijke procedures inzake milieuaangelegenheden. Gezien ervaringen uit het verleden is echter slechts een kleine stijging van de procedures inzake milieuaangelegenheden in verhouding tot het totale aantal gerechtelijke procedures te verwachten en kunnen extra zaken worden afgehandeld binnen het kader van de bestaande gerechtelijke systemen.

Nog een reden waarom er geen zwaardere last zal worden gelegd op de rechterlijke macht is dat het voorstel voorziet in een preliminair beroep voor de bevoegde overheidsinstanties. In dat verband kan de overheidsinstantie extra kosten hebben, maar zal het mogelijk zijn deze te behandelen binnen het kader van de bestaande administratieve structuren.

Anderzijds zullen met het nieuwe instrument substantiële baten voor het publiek kunnen worden behaald. De verwachting is dat vanwege bredere mogelijkheden om een klacht in te dienen de exploitanten en overheidsinstanties zullen voldoen aan de milieubepalingen teneinde executiebevelen af te wenden die voor hen extra kosten zouden creëren. Aangenomen moet worden dat vanwege dit preventieve effect de uitgaven van de overheidsinstanties op het gebied van milieubescherming substantieel lager zullen zijn. Preventie van milieuschadelijke activiteiten creëert positieve budgettaire repercussies die gepaard gaan met het verdelen van de economische last van het herstellen en vergoeden van milieuschade over de belastingbetalers van een lidstaat.

Tenslotte zullen successen bij het handhaven van het milieurecht ook de sociale kosten verminderen, aangezien post factum minder milieuschade zal moeten worden hersteld of vergoed. Dit heeft een positieve invloed op de uitgavenkant van de staatsbegroting aangezien tot dusver herstel en vergoeding van milieuschade vaak door het publiek in het algemeen werden gefinancierd.

5. RESULTATEN VAN HET OVERLEG MET DE BETROKKEN PARTIJEN

Op 11 april en 22 juli 2002 bracht het Directoraat-generaal "Milieu" respectievelijk twee werkdocumenten uit waarin de kernbeginselen van het voorstel voor een richtlijn werden vastgesteld en de doelstellingen en de inhoud van de toekomstige richtlijn werden gespecificeerd. Om de effectiviteit van het overlegproces te maximaliseren werden deze documenten verspreid onder de lidstaten, niet-gouvernementele verenigingen, verenigingen van bedrijven, regionale en lokale overheden, en de kandidaat-lidstaten. Tijdens het voorjaar en het najaar van 2002 werden stakeholdersvergaderingen georganiseerd met het doel de laatste hand te leggen aan een ontwerpvoorstel voor een richtlijn betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

5.1. Lidstaten

Er werden twee vergaderingen gehouden in mei en september 2002 met experts uit de lidstaten. Tijdens deze vergaderingen en ook later schriftelijk maakten de lidstaten talrijke opmerkingen en aanmerkingen betreffende de evenredige toepassing van de voorgestelde maatregel op basis van het subsidiariteitsbeginsel. De opinies van de lidstaten varieerden van verzet tegen de tekst tot steun ervan.

Hun voornaamste preoccupaties hadden tot op verschillende hoogte betrekking op het subsidiariteitsbeginsel. Sommigen van hen vonden dat verschillende punten van het voorstel betreffende toegang tot de rechter rechtstreeks van invloed waren op hun bevoegdheden en

aan hun eigen wetgeving moesten worden overgelaten. Van deze punten kunnen de volgende worden aangestipt:

- Beroepsrecht: groepen zonder rechtspersoonlijkheid hebben geen rechtsstructuur, hun doelstellingen zijn niet vastgesteld in een publiek, transparant document en zij hebben geen financiële mogelijkheden om in te staan voor hun daden. Op basis van deze argumenten vonden de experts dat deze groepen geen actie mochten instellen voor de rechter en administratieve beroepsorganen.
- Bevoegde entiteiten: volgens de werkdocumenten konden sommige groepen, die voorafgaandelijk als zodanig erkend werden via een speciale procedure, toegang hebben tot beroepsprocedures zonder zich op de schending van een recht te dienen te beroepen of een voldoende belang te hebben. Voor sommige experts vallen deze bepalingen buiten het kader van artikel 9 van het Århus-Verdrag.
- Procedures in kort geding: Sommige experts merkten op dat er in dat verband geen bepalingen voorkwamen in het Århus-Verdrag. Met het oog hierop moet de mogelijkheid van vaststelling van dit soort maatregel aan de wetgeving van de lidstaten worden overgelaten.
- Bijkomende bepalingen: Het tweede werkdocument voorzag in een verplichting voor de lidstaten om aan de Commissiediensten periodieke rapporten te zenden over voor de administratieve en gerechtelijke instanties ingestelde procedures. De experts hebben beklemtoond dat deze verplichting hun nationale besturen zou overbelasten.

De tekst van het voorstel houdt rekening met deze opmerkingen. Derhalve werden de meeste controversiële aspecten geschrapt of aangepast. Het antwoord op de opmerkingen van de lidstaten kan als volgt worden samengevat:

- De algemene opmerkingen betreffende subsidiariteit werden niet aanvaard. De ondertekening van het Verdrag van Århus legt aan de Gemeenschap de verplichting op haar wetgeving op één lijn te brengen als voorwaarde om tot het verdrag toe te treden. De Gemeenschap zal enkel in staat zijn deze verplichtingen te vervullen indien zij in staat is de vereiste toegang tot de rechter op geharmoniseerde wijze in heel de Europese Gemeenschap te verlenen.
- Voor wat betreft de bepalingen inzake een bevoorrecht beroepsrecht zijn de meeste controversiële onderdelen niet opgenomen. Aldus werden het bevoorrechte beroepsrecht voor groepen zonder rechtspersoonlijkheid en het bevoorrechte beroepsrecht voor lokale en regionale overheden uit de tekst geschrapt.
- Sommige lidstaten waren gekant tegen de bepaling op grond waarvan niet-gouvernementele organisaties bevoorrechte toegang hebben tot gerechtelijke beroepsprocedures zonder de schending van een recht te dienen aan te tonen of een voldoende belang te hebben. De Commissie is van oordeel dat deze bepaling, die een bepaling overneemt uit het Verdrag van Århus, cruciaal is voor het voorstel.
- Het voorstel zwakt de bepalingen betreffende nationale rapporten sterk af en bevat enkel bepalingen die verwijzen naar algemene rapportage. Deze wijziging zal een

gemakkelijker omzetting van de richtlijn in de wetgeving van de lidstaten mogelijk maken.

5.2. Niet-gouvernementele organisaties

Er hadden twee vergaderingen plaats met niet-gouvernementele organisaties in mei en september 2002. Deze vergaderingen maakten het mogelijk de ideeën in de werkdocumenten betreffende de richtlijn te onderzoeken en er werd ook gevraagd schriftelijk commentaar te leveren.

De niet-gouvernementele organisaties verdedigden een standpunt dat totaal het tegendeel was van het standpunt dat tijdens de overlegprocedure door de lidstaten werd geformuleerd. Aldus wilden de niet-gouvernementele organisaties een meer op de toekomst gericht voorstel aangezien het vanuit hun standpunt het toepassingsgebied van het Verdrag van Århus beperkt, voornamelijk wat de kwestie van het beroepsrecht aangaat. Zij verwachtten een veel bredere bepaling en vroegen om een algemeen beroepsrecht zonder beperkingen, bekend als "actio popularis". De Commissie deelt dit standpunt niet aangezien de "actio popularis" niet expliciet vereist wordt bij het Verdrag van Århus en derhalve aan de lidstaten moet worden overgelaten.

Deze organisaties waren het ook niet eens met het feit dat in het tweede werkdokument enkel handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties en niet van private personen werden opgenomen. Zij betreurden ook dat de aan te vechten handelingen en nalatigheden geen strafzaken omvatten.

Verdere opmerkingen hadden betrekking op het punt i.v.m. de "bevoegde entiteiten". Volgens de meeste opmerkingen zullen deze groepen krachtens het toekomstige voorstel zeer strenge voorwaarden moeten vervullen om als een van deze entiteiten te worden erkend.

5.3. Industrie

De opmerkingen van de industriële subjecten werden verzameld tijdens twee vergaderingen in mei en september 2002; aan hen werd ook gevraagd schriftelijke opmerkingen in te dienen betreffende de in de werkdocumenten naar voren gebrachte ideeën.

Aan hun belangrijkste preoccupaties bleek te zijn tegemoetgekomen door het feit dat de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen handelingen en nalatigheden van private partijen werd geschrapt uit het tweede werkdokument. Verdere opmerkingen had betrekking op het beroepsrecht van groepen zonder rechtspersoonlijkheid. Naar de mening van de economische subjecten moet toegang tot de rechter of administratieve instanties beperkt worden tot verenigingen met rechtspersoonlijkheid, aangezien alleen die verenigingen in een wettelijke vorm vastgelegde doelstellingen hebben en een vermogen hebben waarmee zij voor hun handelingen kunnen instaan.

5.4. Regionale en lokale overheden

Er werden twee vergaderingen gehouden met vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden in mei en september 2002. Aan de regionale en lokale overheden werd gevraagd schriftelijke opmerkingen in te dienen. De meeste vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden die de vergadering bijwoonden, maakten opmerkingen die leken op die welke werden gemaakt tijdens de raadpleging van de lidstaten.

De preoccupaties hadden vooral betrekking op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Veel van de in de werkdocumenten opgestelde regels zouden in botsing komen met hun bevoegdheden en derhalve mochten enkel de lidstaten dit soort wetgeving vaststellen.

De punten van de werkdocumenten waartegen de regionale en lokale autoriteiten gekant waren behelsden, en hierbij werd gesteund op dezelfde argumenten als de experts uit de lidstaten, de bepalingen van de documenten betreffende beroepsrecht, bevoegde entiteiten, procedures in kort geding en rapportagebepalingen.

5.5. Toetredingslanden

Tenslotte werden twee vergaderingen met vertegenwoordigers van de toetredingslanden gehouden in mei en september 2002. De kandidaat-lidstaten formuleerden bepaalde preoccupaties in verband met de werkingssfeer en inhoud van de werkdocumenten.

Hun opmerkingen hadden betrekking op de benadering van het toekomstige voorstel gelet op het Århus-Verdrag. Algemeen wezen zij erop dat de meeste toetredingslanden het verdrag al hadden geratificeerd terwijl noch de Gemeenschap noch de meeste lidstaten dit al hadden gedaan. Zij vroegen zich af of zij de bepalingen zouden moeten wijzigen die zij al hadden vastgesteld teneinde het Århus-Verdrag ten volle ten uitvoer te leggen binnen hun nationale wetgeving.

Anderzijds vonden zij dat sommige bepalingen van de werkdocumenten, vooral die welke betrekking hadden op het beroepsrecht, het kader van de bepalingen van het Århus-Verdrag te buiten gingen.

6. GEDETAILEERDE TOELICHTING BIJ HET VOORSTEL

Voorwerp en bereik (artikel 1)

Het voorstel beoogt een kader in te stellen van minimumeisen voor toegang tot de rechter en administratieve procedures inzake milieuaangelegenheden teneinde een betere tenuitvoerlegging en toepassing van het milieurecht te bereiken in de Europese Unie, en de derde pijler van het Verdrag van Århus ten uitvoer te leggen.

De voorgestelde richtlijn verleent beroepsrecht aan sommige leden van het publiek en stelt hen in staat toegang te hebben tot gerechtelijke of administratieve procedures tegen handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties die in strijd zijn met het milieurecht. Deze benadering incorporeert het Verdrag van Århus en is gebaseerd op de administratieve en gerechtelijke procedures die in de lidstaten bestaan.

De richtlijn mag geen afbreuk doen aan andere communautaire bepalingen betreffende toegang tot de rechter. Dergelijke bepalingen worden momenteel ingesteld op grond van Richtlijn 2003/4/EG betreffende toegang tot milieu-informatie en op grond van Richtlijn 2003/35G betreffende publieke inspraak.

Definities (artikel 2)

Het artikel stelt definities vast die cruciaal zijn voor de interpretatie van de richtlijn, met name definities betreffende "milieuprocedures" of "milieurecht". Alle andere definities hebben betrekking op toegang tot beroepsprocedures of het voorwerp van deze procedures.

Milieuprocedures

Onder "milieuprocedures" wordt verstaan administratieve of gerechtelijke procedures, met uitzondering van strafprocedures, voor een rechterlijke instantie of een ander onafhankelijk en onpartijdig bij wet ingesteld orgaan om beroep in te stellen tegen handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties.

Het instrument maakt geen onderscheid tussen toegang tot een rechterlijke instantie of tot een ander onafhankelijk en onpartijdig orgaan aangezien het het juridisch bindend effect van besluiten die uitgaan van de instantie in kwestie beoogt. Zo mogen de lidstaten beslissen voor welk orgaan deze procedures mogen worden gebracht.

Administratieve handelingen en nalatigheden

Administratieve handelingen en nalatigheden kunnen het voorwerp zijn van beroep indien zij inbreuk maken op het milieurecht. Onder administratieve handeling wordt verstaan elke door een overheidsinstantie op grond van het milieurecht genomen maatregel met een juridisch bindend en extern effect. Onder administratieve nalatigheid wordt verstaan het niet-handelen van een overheidsinstantie daar waar de overheidsinstantie krachtens het milieurecht verplicht was te handelen.

Leden van het publiek:

Onder "leden van het publiek" wordt verstaan een of meer natuurlijke of rechtspersonen en hun verenigingen, organisaties of groepen.

Bevoegde entiteit

Onder "bevoegde entiteit" wordt verstaan elke vereniging, organisatie of groep waarvan het doel het beschermen van het milieu is en die wordt erkend overeenkomstig de in artikel 9 vastgestelde procedure. Om te worden erkend moeten bevoegde entiteiten voldoen aan bepaalde in artikel 8 vastgestelde voorwaarden.

Milieurecht

"Milieurecht" wordt in algemene termen gedefinieerd om het mogelijk te maken relevante wetgeving betreffende het milieu op te nemen. Aangezien het milieurecht constant in ontwikkeling is zou een exhaustieve lijst opstellen problematisch zijn doordat in een procedure voor regelmatige actualisering zou moeten worden voorzien. Zo houdt het voorstel rekening met de volgende aspecten:

- Het wettelijke doel moet een van de doelstellingen zijn die zijn opgenomen in artikel 174 van het EG-Verdrag.
- De definitie moet in overeenstemming zijn met het Verdrag van Århus en de hoofdaspecten van het milieu behelzen. Het lijkt niet aangewezen een exhaustieve lijst op te stellen van hetgeen moet worden verstaan onder "milieurecht" aangezien dit concept niet wordt gedefinieerd in het Verdrag van Århus. De constante ontwikkeling van het milieurecht vereist een indicatieve lijst.

Handelingen en nalatigheden van private personen (artikel 3)

Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Århus voorziet in toegang tot administratieve of gerechtelijke procedures tegen handelingen en nalatigheden van private personen alsook van overheidsinstanties die in strijd zijn met het milieurecht. Op subsidiariteitsgronden is de voorgestelde richtlijn beperkt tot het in meer detail voorzien in de regels betreffende gerechtelijke en administratieve beroepsprocedures om handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties aan te vechten. Voorzien in bepalingen met betrekking tot private personen zou inbreuk maken op de kern zelf van de systemen van de lidstaten aangezien het zou betekenen dat een communautaire regeling een zo dicht in de buurt van de bevoegdheid van de lidstaten liggende kwestie mag behandelen als de mogelijkheid dat private personen voor de rechtbanken handelingen van private personen aanvechten. Zo is het voorstel in overeenstemming met de verplichting van Verdrag van Århus zonder vooruit te lopen op de gedetailleerde bepalingen die door de lidstaten moeten worden vastgesteld.

Beroepsrecht van de leden van het publiek (artikel 4)

Artikel 4 stelt de criteria vast voor het bepalen welke leden van het publiek recht van toegang hebben tot administratieve of gerechtelijke procedures, inclusief procedures in kort geding, om beroep in te stellen tegen handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties die bij de richtlijn worden beoogd. Leden van het publiek moeten een voldoende belang hebben bij de desbetreffende administratieve handeling of nalatigheid of de schending aanvoeren van een recht, voor zover het administratieve procesrecht van de betrokken lidstaat dit als voorafgaande voorwaarde stelt om toegang te hebben tot beroepsprocedures. Met de vaststelling van deze criteria besloot de Commissie niet te kiezen voor de mogelijkheid van een algemeen beroepsrecht voor alle natuurlijke personen omdat de veralgemeende eis van "actio popularis" onverenigbaar is met het subsidiariteitsbeginsel, dit in het licht van het feit dat het Verdrag van Århus de mogelijkheid openlaat criteria vast te stellen krachtens het nationale recht.

Luidens het voorstel hebben leden van het publiek die aan de bovenstaande criteria voldoen toegang tot beroepsprocedures om zowel de procedurele als de materiële wettigheid aan te vechten van administratieve handelingen of nalatigheden die in strijd zijn met het milieurecht.

Beroepsrecht van bevoegde entiteiten (artikel 5)

Door het verlenen van beroepsrecht aan "bevoegde entiteiten" gaat de voorgestelde richtlijn verder dan artikel 4. Hoewel het voorstel geen "actio popularis" toelaat, verleent het van rechtswege beroepsrecht aan bepaalde groepen, die geen voldoende belang dienen aan te tonen of de schending van een recht dienen aan te voeren. Het Verdrag van Århus behandelt deze kwestie niet, maar biedt elke verdragsluitende partij de mogelijkheid de breedte van het beroepsrecht te bepalen in de nationale wetgeving.

Bevoorrecht beroepsrecht verlenen aan bevoegde entiteiten vereist een duidelijke bepaling van de bevoegdmakende kenmerken. Het voorstel past een evaluatieprocedure toe op de activiteiten van deze entiteiten. Het beroepsrecht is gebonden aan de voorwaarde dat het voorwerp van de procedure een zowel statutair als geografisch relevante activiteit van de betrokken entiteit is. Het voorstel incorporeert ook de mogelijkheid van het hebben van toegang tot milieuprocedures in grensoverschrijdende zaken. Zo kan een in één lidstaat erkende entiteit een beroep doen op milieuprocedures in een andere lidstaat om op te komen tegen een schending van het milieurecht mits een en ander binnen haar statutair en geografisch activiteitengebied valt.

Verzoek om intern beroep (artikel 6)

Het "verzoek om intern beroep" is een preliminaire procedure die de mogelijkheid biedt, alvorens toegang te hebben tot milieuprocedures, voor de oplossing van de kwestie een verzoek in te dienen bij de overeenkomstig het nationale recht aangewezen overheidsinstantie. Het voorstel loopt niet vooruit op de vraag welke autoriteit bevoegd is om een verzoek om intern beroep in ontvangst te nemen, teneinde zich niet te mengen in de administratieve organisatie in de lidstaten in dat opzicht.

Bovendien werd dit "verzoek om intern beroep" doelbewust zo opgevat dat het niet interfereert met de uitoefening van het recht van toegang tot de rechter. De bevoegde instanties dienen een dergelijk verzoek in overweging te nemen tenzij het verzoek duidelijk ongegrond is. Voorts dienen de bevoegde instanties aan het lid van het publiek dat het verzoek indient uiterlijk twaalf weken na indiening van het verzoek een beslissing toe te sturen of het verzoek om intern beroep af te wijzen. Tenslotte dienen de bevoegde instanties hun beslissing te motiveren.

Het voorstel houdt rekening met de mogelijkheid dat de overheidsinstantie in kwestie ondanks haar inspanningen misschien niet in een positie is binnen de bovenvermelde termijn een beslissing te nemen. In dit geval dient de instantie degenen die het verzoek om intern beroep hebben ingediend zo spoedig mogelijk in kennis te stellen van haar redenen voor de vertraging bij het komen tot een beslissing en de betrokken mensen op de hoogte te stellen wanneer een definitieve beslissing waarschijnlijk zal worden bereikt. De bevoegde instantie dient deze beslissing te nemen binnen een redelijke termijn met het oog op de aard, omvang en ernst van de in het geding zijnde schending van het milieurecht.

Milieuprocedures (artikel 7)

Daar waar de overheidsinstantie niet binnen de in artikel 6 vermelde termijn tot een beslissing komt of haar beslissing als onvoldoende wordt beschouwd om de naleving van het milieurecht te verzekeren, kunnen degenen die het verzoek om intern beroep hebben ingediend "a posteriori" toegang hebben tot milieuprocedures.

Criteria voor de erkenning van bevoegde entiteiten (Artikel 8)

Dit artikel bepaalt welke criteria deze entiteiten moeten vervullen om beroepsrecht te hebben zonder een voldoende belang te hebben of zich op de schending van een recht te beroepen. De reden voor het geven van een dergelijke bevoorrecht recht van toegang tot de rechter aan deze entiteiten is de steeds belangrijkere rol die zij op het gebied van nationale en internationale milieubescherming spelen. Bijgevolg moeten deze organisaties erkennen dat hun eerste statutaire doel het beschermen van het milieu is. Hiertoe moeten zij aan verdere criteria voldoen, zoals:

- Werken op non-profitbasis en in het algemeen belang van het milieu, d.w.z. geen andere economische activiteiten uitoefenen dan die welke betrekking hebben op het hoofddoel van de organisatie.
- Rechtspersoonlijkheid hebben en een organisatorische structuur hebben die toereikend is voor het verzekeren van het adequaat nastreven van hun statutaire doel om het milieu te beschermen.

- Actief nastreven van milieubescherming in overeenstemming met hun statuten gedurende een door de lidstaten vast te stellen periode van niet langer dan drie jaar.

Procedure voor de erkenning van bevoegde entiteiten (Artikel 9)

Betreffende het proces van erkenning van bevoegde entiteiten voorziet het voorstel in een gemengde benadering die een combinatie is van de mogelijkheid van een preliminaire procedure en (ad-hoc)erkenning per geval. Het feit dat deze twee procedures gevolgd kunnen worden heeft het voordeel van effectiviteit en flexibiliteit. Bepaalde milieuorganisaties kunnen kiezen voor voorafgaande erkenning, terwijl andere de voorkeur kunnen geven aan ad-hocerkenning. De lidstaten kunnen vrij beslissen te voorzien in een voorafgaande of een ad-hocerkenningsprocedure. Zou een lidstaat kiezen voor voorafgaande erkenning, dan dient hij ook te verzekeren dat toegang tot een snelle ad-hocerkenning beschikbaar is.

Eisen betreffende milieuprocedures (artikel 10)

Om obstakels te ondervangen die toegang tot de rechter in de weg staan en in overeenstemming met artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Århus voorziet deze bepaling in de instelling van effectieve en adequate procedures die eerlijk, billijk, opportuun en niet onevenredig kostbaar moeten zijn. Deze obstakels kunnen bestaan in financiële restricties, moeilijkheden bij het verkrijgen van juridisch advies, een gebrek aan ecologische kennis binnen de administratieve of gerechtelijke instanties, tekortkomingen in verband met de toepassing van administratieve of wettelijke besluiten, of een gebrek aan publieke informatie over milieuprocedures. Teneinde te zorgen voor de nodige rechtszekerheid en transparantie worden beslissingen krachtens de voorwaarden van het voorstel schriftelijk aan het publiek gegeven, en zijn deze telkens als dat mogelijk is publiek toegankelijk.

Rapporten (artikel 11)

Volgens deze bepaling moeten de lidstaten aan de Commissie periodiek rapporteren over de toepassing van de toekomstige richtlijn. De Commissie dient rapporten te publiceren betreffende de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

Overige bepalingen (artikelen 12 tot 14)

Het voorstel vereist dat de lidstaten alle nodige maatregelen nemen achttien maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn. De slotbepalingen stellen de datum van inwerkingtreding vast op 1 januari 2005.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 175, lid 1,

Gezien het voorstel van de Commissie⁶,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁷,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁸,

Volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag⁹,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Vergrote publieke toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden bevordert het bereiken van de doelstellingen van het communautaire beleid inzake de bescherming van het milieu door het ondervangen van de huidige tekortkomingen bij de handhaving van het milieurecht en werkt uiteindelijk een beter milieu in de hand.
- (2) Op 25 juni 1998 heeft de Gemeenschap het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de VN/ECE ("het Verdrag van Århus") ondertekend. De bepalingen van het Gemeenschapsrecht moeten in overeenstemming zijn met dat verdrag met het oog op de sluiting ervan door de Gemeenschap.
- (3) Het Verdrag van Århus bestaat uit drie pijlers, namelijk toegang tot informatie, publieke inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Er zijn al twee richtlijnen aangenomen om de eerste en tweede pijler van het verdrag te ontwikkelen: Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad¹⁰ en Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in publieke inspraak met betrekking tot de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en tot wijziging met betrekking tot

⁶ PB C van , blz. .

⁷ PB C van , blz. .

⁸ PB C van , blz. .

⁹ PB C van , blz. .

¹⁰ PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26.

publieke inspraak en toegang tot de rechter van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad¹¹. Het is nu nodig de derde pijler van het verdrag te ontwikkelen.

- (4) Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Århus voorziet in toegang tot gerechtelijke of andere beroepsprocedures voor het aanvechten van handelingen en nalatigheden van private personen en overheidsinstanties die inbreuk maken op het milieurecht. In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel dienen handelingen en nalatigheden van private personen te worden aangevochten in overeenstemming met de criteria die in de wetgeving van de lidstaten zijn neergelegd.
- (5) Om ten volle rekening te houden met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Århus en teneinde de milieubescherming te verbeteren moet in administratieve of gerechtelijke procedures worden voorzien voor het aanvechten van administratieve handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties die inbreuk maken op het milieurecht. De procedures moeten eerlijk zijn en moeten niet buitensporig lang of duur zijn. Er moet ook worden voorzien in procedures in kort geding om de tussenkomst van rechtbanken en beroepsinstanties te verzekeren.
- (6) Er moeten evenzeer voorzieningen worden getroffen betreffende voor beroepsinstanties aan te vechten handelingen en nalatigheden. Administratieve handelingen moeten vatbaar zijn voor beroep voor zover zij juridisch bindende en externe uitwerking hebben mits deze handelingen niet worden aangenomen door instanties of instellingen die optreden in een wetgevende of rechterlijke hoedanigheid. Evenzo moet beroep mogelijk zijn tegen nalatigheden daar waar er krachtens het milieurecht een verplichting tot optreden is.
- (7) Met het oog op het feit dat het milieurecht constant in ontwikkeling is, moet de definitie van milieurecht verwijzen naar de doelstellingen van het Gemeenschapsbeleid betreffende het milieu, met name de bescherming of verbetering van het milieu, met inbegrip van de menselijke gezondheid en de bescherming van de natuurlijke hulpbronnen. De lidstaten moeten deze definitie kunnen uitbreiden om milieurecht van uitsluitend nationale origine op te nemen.
- (8) Leden van het publiek moeten, voor zover zij een voldoende belang hebben of zich op de schending van een recht beroepen, toegang hebben tot milieuprocedures om voor de rechtbank of een andere beroepsinstantie de procedurele en materiële wettigheid aan te vechten van administratieve handelingen of nalatigheden die inbreuk maken op het milieurecht.
- (9) Op het gebied van milieubescherming actieve entiteiten die aan bepaalde voorwaarden voldoen moeten toegang hebben tot milieuprocedures om de procedurele en materiële wettigheid aan te vechten van administratieve handelingen en nalatigheden die inbreuk maken op het milieurecht. Het voorwerp van de beroepsprocedures die door deze entiteiten worden ingesteld moet binnen het gebied van hun statutaire activiteiten vallen.

¹¹ PB L 156 van 25.6.2003, blz. 17.

- (10) Er moet voor worden gezorgd dat de administratieve handeling of nalatigheid wordt herzien door de in overeenstemming met het nationale recht aangewezen overheidsinstantie, om hetzij de administratieve handeling te herroepen hetzij, in geval van een nalatigheid, te voorzien in de maatregelen die moeten worden genomen.
- (11) Daar waar een eerder verzoek om intern beroep geen goedkeuring heeft gekregen, moet de verzoeker een administratief of gerechtelijk beroep kunnen instellen tegen de handeling of nalatigheid van een overheidsinstantie.
- (12) Deze richtlijn moet regelmatig worden geëvalueerd in het licht van de ervaring en na indiening van de relevante rapporten door de lidstaten. Zij moet op deze basis vatbaar zijn voor herziening. De Commissie moet een evaluatierapport bij het Europees Parlement en de Raad indienen.
- (13) De bepalingen van deze richtlijn moeten niet van invloed zijn op het recht van een lidstaat om maatregelen in stand te houden of in te voeren die voorzien in bredere toegang tot de rechter dan bij deze richtlijn is vereist.
- (14) Aangezien de doelstellingen van het voorgestelde optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden bereikt - gegeven het feit dat het recht van toegang tot de rechter moet worden verleend op een wijze die de consistente toepassing van het communautaire milieurecht verzekert - en derhalve, vanwege de schaal en effecten van het optreden, beter op communautair niveau kunnen worden bereikt, mag de Gemeenschap maatregelen vaststellen in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel zoals bedoeld bij artikel 5 van het Verdrag. In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, zoals bedoeld bij dat artikel, gaat deze richtlijn niet verder dan hetgeen nodig is om deze doelstellingen te bereiken.
- (15) Deze richtlijn respecteert de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name bij het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend. Met name beoogt deze richtlijn volledig respect te verzekeren voor de bescherming van het milieu en de toepassing te bevorderen van artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1
Voorwerp en bereik

Deze richtlijn stelt voorzieningen in die beogen toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te verzekeren voor leden van het publiek en voor bevoegde entiteiten.

De richtlijn is van toepassing onverminderd andere communautaire bepalingen betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

Artikel 2 *Definities*

1. Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

- (a) "overheidsinstantie": het overheidsbestuur van lidstaten, met inbegrip van het bestuur op nationaal, regionaal of lokaal niveau, maar met uitsluiting van openbare aanklagers en instanties, besturen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid;
- (b) "lid van het publiek": één of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met het nationale recht, verenigingen, organisaties of groepen bestaande uit deze personen;
- (c) "bevoegde entiteit": elke vereniging, organisatie of groep die tot doel heeft het milieu te beschermen en erkend is overeenkomstig de procedure in artikel 9;
- (d) "administratieve handeling": elke door een overheidsinstantie op grond van het milieurecht genomen administratieve maatregel die een juridisch bindend en extern effect heeft;
- (e) "administratieve nalatigheid": elk verzuim van een overheidsinstantie op grond van het milieurecht administratieve maatregelen te nemen daar waar het wettelijk vereist is dit te doen;
- (f) "milieuprocedures": administratieve of gerechtelijke beroepsprocedures inzake milieuaangelegenheden, met uitzondering van strafprocedures, voor een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk orgaan, die worden beëindigd met een bindende beslissing;
- (g) "milieurecht": communautaire wetgeving en ter uitvoering van communautaire wetgeving aangenomen wetgeving die tot doel hebben de bescherming of de verbetering van het milieu, met inbegrip van de menselijke gezondheid en de bescherming of het rationele gebruik van natuurlijke hulpbronnen, op gebieden als:
 - i) waterbescherming
 - ii) lawaaibeschermtng
 - iii) bodembescherming
 - iv) luchtverontreiniging
 - v) ruimtelijke ordening en landinrichting
 - vi) natuurbescherming en biologische diversiteit
 - vii) afvalbeheer

- viii) chemicaliën met inbegrip van biociden en pesticiden
 - ix) biotechnologie
 - x) andere emissies, lozingen en introducties in het milieu.
 - xi) milieueffectbeoordeling
 - xii) toegang tot milieu-informatie en publieke inspraak in de besluitvorming.
2. De lidstaten kunnen milieurecht van uitsluitend nationale origine opnemen onder de definitie in lid 1, onder (g)

Artikel 3 *Handelingen en nalatigheden van private personen*

De lidstaten verzekeren dat leden van het publiek, voor zover zij aan de criteria in het nationale recht voldoen, toegang hebben tot milieuprocedures teneinde handelingen en nalatigheden van private personen die inbreuk maken op het milieurecht aan te vechten.

Artikel 4 *Beroepsrecht van leden van het publiek*

1. De lidstaten verzekeren dat leden van het publiek toegang hebben tot milieuprocedures, met inbegrip van procedures in kort geding, teneinde de procedurele en materiële wettigheid aan te vechten van administratieve handelingen en administratieve nalatigheden die inbreuk maken op het milieurecht voor zover:
- (a) zij een voldoende belang hebben, of
 - (b) zich beroepen op de schending van een recht, voor zover het administratieve procesrecht dit als voorafgaande voorwaarde stelt.

Het instellen van beroepen in kort geding is niet onderworpen aan de naleving van de in artikel 6 vastgestelde procedure.

2. De lidstaten bepalen, in overeenstemming met de eisen van hun recht en met het doel brede toegang te verlenen tot de rechter, wat voor de toepassing van lid 1 een voldoende belang en een schending van een recht uitmaakt.

Artikel 5 *Beroepsrecht van bevoegde entiteiten*

1. De lidstaten verzekeren dat in overeenstemming met artikel 9 erkende bevoegde entiteiten toegang hebben tot milieuprocedures, met inbegrip van procedures in kort geding, zonder een voldoende belang te hebben of zich op de schending van een recht te dienen te beroepen, indien het voorwerp van het beroep specifiek verband houdt met de statutaire activiteiten van de bevoegde entiteit en het beroep binnen het specifieke geografische werkterrein van die entiteit valt.

2. Een in overeenstemming met artikel 9 in een lidstaat erkende bevoegde entiteit heeft het recht een verzoek om intern beroep in te dienen in een andere lidstaat onder de voorwaarden van lid 1.
3. Het instellen van beroepen in kort geding is niet onderworpen aan de naleving van de in artikel 6 vastgestelde procedure.

Artikel 6 *Verzoek om intern beroep*

1. De lidstaten verzekeren dat leden van het publiek en bevoegde entiteiten die beroepsrecht hebben overeenkomstig de artikelen 4 en 5, en die van oordeel zijn dat een administratieve handeling of administratieve nalatigheid inbreuk maakt op het milieurecht, gerechtigd zijn een verzoek om intern beroep in te dienen bij de in overeenstemming met het nationale recht aangewezen overheidsinstantie.

De lidstaten stellen vast binnen welke termijn en in welke vorm een dergelijk verzoek wordt ingediend. Deze termijn mag niet korter zijn dan vier weken vanaf de datum waarop de administratieve handeling is gesteld of, in geval van een vermeende nalatigheid, vanaf de datum waarop de administratieve handeling wettelijk vereist was.

2. De in lid 1 bedoelde overheidsinstantie neemt elk dergelijk verzoek in overweging tenzij het verzoek duidelijk ongegrond is. De instantie vaardigt zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk twaalf weken na ontvangst van het verzoek, schriftelijk een beslissing uit betreffende de maatregel die moet worden genomen om de naleving van het milieurecht te verzekeren, of betreffende haar afwijzing van het verzoek. De gemotiveerde beslissing wordt gericht aan het lid van het publiek of de bevoegde entiteit die het verzoek heeft gedaan.
3. Daar waar de overheidsinstantie, ondanks de nodige zorgvuldigheid, niet in staat is binnen de in lid 2 vermelde periode een beslissing te nemen betreffende een verzoek om intern beroep stelt zij de verzoeker zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen de in dat lid vermelde periode, op de hoogte van de redenen waarom zij niet in staat is de beslissing te nemen en van het tijdstip waarop zij voornemens is een beslissing te nemen betreffende het verzoek.
4. De overheidsinstantie neemt een beslissing betreffende het verzoek om intern beroep, rekening houdend met de aard, omvang en ernst van de inbreuk op het milieurecht, binnen een redelijke termijn, maar uiterlijk achttien weken vanaf de ontvangst van het verzoek om intern beroep. Zij stelt de verzoeker onmiddellijk op de hoogte van haar beslissing betreffende het verzoek.

Artikel 7 *Milieuprocedures*

Daar waar een beslissing betreffende een verzoek om intern beroep door de overheidsinstantie niet binnen de in artikel 6, leden 2, 3 en 4, vermelde termijnen is genomen, of daar waar de verzoeker van oordeel is dat de beslissing ontoereikend is om de naleving van het milieurecht te verzekeren, heeft de verzoeker het recht een milieuprocedure in te stellen.

Artikel 8 *Criteria voor de erkenning van bevoegde entiteiten*

Om te worden erkend als bevoegde entiteit dient een internationale, nationale, regionale of lokale vereniging, organisatie of groep te voldoen aan de volgende criteria:

- (a) hij moet een onafhankelijke en non-profitrechtspersoon zijn die tot doel heeft het milieu te beschermen;
- (b) hij moet een organisatorische structuur hebben die hem in staat stelt het adequate nastreven van zijn statutaire doelen te verzekeren;
- (c) hij moet wettelijk zijn opgericht en actief werkzaam zijn geweest op het gebied van milieubescherming, conform zijn statuten, gedurende een door de lidstaat waar hij is opgericht vast te stellen periode, die echter niet langer mag zijn dan drie jaar;
- (d) zijn jaarrekening moet door een geregistreerd accountant gecertificeerd zijn gedurende een door elke lidstaat vast te stellen periode, in overeenstemming met de krachtens lid 1, onder (c), vastgestelde bepalingen.

Artikel 9 *Procedure voor de erkenning van bevoegde entiteiten*

1. De lidstaten stellen een procedure vast om een snelle erkenning van bevoegde entiteiten te verzekeren voor zover deze voldoen aan de criteria in artikel 8, hetzij per geval ("ad hoc"), hetzij krachtens een procedure van voorafgaande erkenning.

Daar waar een lidstaat opteert voor een procedure van voorafgaande erkenning verzekert hij dat er ook een mogelijkheid is van een snelle "ad-hoc"erkenning.

2. De lidstaten bepalen welke bevoegde instantie of instanties verantwoordelijk zijn voor de erkenning.
3. De lidstaten verzekeren dat, daar waar een verzoek om erkenning is afgewezen, tegen deze beslissing beroep kan worden ingesteld voor een rechtbank of een ander onafhankelijk en onpartijdig bij wet ingesteld orgaan.
4. De lidstaten stellen de gedetailleerde bepalingen van de erkenningsprocedure vast.

Artikel 10 *Eisen inzake milieuprocedures*

De lidstaten voorzien in adequate en effectieve procedures die objectief, billijk, snel en niet prohibitief kostbaar zijn.

Beslissingen krachtens deze richtlijn worden schriftelijk gegeven of geregistreerd, en zijn telkens wanneer dat mogelijk is publiek toegankelijk.

Artikel 11

Rapporten

Uiterlijk [...] rapporteren de lidstaten over hun ervaringen met de toepassing van deze richtlijn. Zij delen het rapport aan de Commissie uiterlijk [...] mee.

De Commissie maakt een communautair rapport over de tenuitvoerlegging van deze richtlijn bekend aan het Europees Parlement en de Raad en kan de nodige wijzigingen voorstellen op basis van de nationale rapporten.

Artikel 12

Omzetting

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op [...] aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar deze richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van de bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

Artikel 13

Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op 1 januari 2005

Artikel 14

Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, op [...]

Voor het Europees Parlement
De Voorzitter

Voor de Raad
De Voorzitter