

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hur Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor skall tillämpas på Europeiska gemenskapens institutioner och organ"**

(KOM(2003) 622 slutlig – 2003/0242 COD)

(2004/C 117/13)

Den 7 november 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175.1 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hur Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor skall tillämpas på Europeiska gemenskapens institutioner och organ" (KOM(2003) 622 slutlig – 2003/0242 COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 mars 2004. Föredragande var María Candelas Sánchez Miguel.

Vid sin 408:e plenarsession den 28–29 april 2004 (sammanträdet den 29 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 68 röster för, 6 röster mot och 7 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. EU:s miljöpolitik i enlighet med artikel 6 i EG-fördraget, och framför allt EU:s mål att främja en hållbar utveckling, kräver att unionens medborgare känner sig delaktiga i och har kännedom om denna politik. Generaldirektoratet för miljö har därför via bland annat olika rättsakter, meddelanden och konferenser strävat efter att öka informationen om EU:s miljöpolitik till medborgarna och främja deras delaktighet.

1.2. De instrument som hittills har använts har främst gällt bestämmelser om medborgarnas rätt till information och delaktighet och, i mindre utsträckning, om tillgång till rättslig prövning av bestämmelser på miljöpolitikens område.

1.3. Enligt artikel 175 i EG-fördraget har kommissionen behörighet att vidta åtgärder för att uppnå målen för miljöpolitiken. Det handlar således om att reglera medborgarnas delaktighet för att främja och förbättra miljöskyddet. Det bör påpekas att EU redan använder detta informations- och samrådsinstrument på andra områden, särskilt inom den gemensamma jordbrukspolitikerna och industripolitiken. Dessa områden har stor betydelse för en hållbar utveckling och det är därför inte bara de direkt berörda som måste ha kännedom om politikens tillämpning, utan alla medborgare.

1.4. Hittills har följande lagstiftning behandlat information till medborgarna och deras delaktighet på miljöområdet:

— Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar <sup>(1)</sup>.

— Direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation <sup>(2)</sup>,

— Direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön <sup>(3)</sup>.

1.5. När Europeiska unionen 1998 undertecknade konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) bekräftade man målet att den europeiska allmänheten skall bli mer delaktig i miljöfrågor. Avsikten var således att allmänheten på ett bredare sätt skulle bidra till att bevara och skydda miljön och därmed till en hållbar utveckling i EU.

1.6. Eftersom alla medlemsstater ännu inte har ratificerat Århuskonventionen <sup>(4)</sup> har det uppstått ett rättsläge som kräver att EU agerar på två områden. För det första krävs det en rättsakt i form av en förordning som gör det möjligt att fullt ut tillämpa Århuskonventionen på gemenskapens institutioner och organ på miljöområdet när det gäller tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning. För det andra är det nödvändigt att komplettera de bestämmelser som riktar sig till medlemsstaterna med ett direktiv som endast reglerar tillgång till rättslig prövning.

<sup>(1)</sup> EUT L 145, 31.5.2003, s. 43. Kommissionen har också antagit ett meddelande "Mot en bättre struktur för samråd och dialog. Allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter", KOM(2002) 704 slutlig, 11.12.2002.

<sup>(2)</sup> EUT L 41, 14.2.2003, s. 26.

<sup>(3)</sup> EUT L 156, 25.6.2003, s. 17.

<sup>(4)</sup> Den har ratificerats av följande länder: Portugal, Belgien, Frankrike, Danmark och Italien.

## 2. Förordningsförslagets innehåll

2.1. Förordningens syfte är att Århuskonventionens principer skall tillämpas på EU:s institutioner och organ genom att fastställa kriterierna för tillgång till information, allmänhetens deltagande och rättslig prövning i miljöfrågor. I förordningen definieras således alla begrepp som avgränsar rättsaktens tillämpningsområde samt de referensorgan som skall uppfylla de angivna kraven. Det är viktigt att betona att även "miljölagstiftning" definieras.

2.2. Tillgång till miljöinformation regleras i artiklarna 3 till 7 och innefattar bestämmelserna i förordning nr 1049/2001, som dock breddas till att omfatta övriga EU-organ med befogenheter på miljöområdet, och därmed inte bara gäller Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Miljöorganen skall vara skyldiga att tillhandahålla miljöinformation och på lämpligaste sätt ge allmänheten tillgång till informationen, som fortlöpande skall uppdateras och göras tillgänglig, särskilt via allmänna telekomnät. De berörda kan på så sätt i ett tidigt skede få tillgång till den information som behövs. All information skall byggas på följande:

- Den skall vara av hög kvalitet och uppdaterad.
- De berörda måste få tillgång till information, vilket innebär att en begäran om information måste behandlas snabbt.
- Alla myndigheter som är skyldiga att tillhandahålla information skall samarbeta vid akuta miljöfaror.

2.3. Allmänhetens deltagande, som behandlas i artikel 8, handlar om under vilka villkor medborgarna skall ha rätt att delta i utformningen av planer och program för miljön som utarbetas av en EU-institution eller ett EU-organ, när detta sker i enlighet med krav i lagstiftningen. Möjlighet finns för berörda personer ur allmänheten och för miljöorganisationer att delta i ett tidigare skede, innan lagstiftningen antas.

2.4. Den juridiska person som har partsbehörighet skall ha tillgång till rättslig prövning. Det vill säga att endast organisationer som är erkända i enlighet med artiklarna 12 och 13 får väcka talan vid EG-domstolen. De har också enligt artikel 9 om partsbehörighet möjlighet att begära omprövning av förvaltningsåtgärder som har vidtagits av gemenskapens institutioner eller organ, vilket innebär att alla förvaltningsåtgärder som strider mot miljölagstiftningen kan upphävas efter ett motiverat beslut innan talan väcks.

## 3. Allmänna kommentarer

3.1. EESK har upprepade gånger framhållit att EU:s effektivaste verktyg för att garantera efterlevnaden av miljölagstiftningen är att allmänheten engageras i politiken för en hållbar utveckling och att detta engagemang måste byggas på fullständig öppenhet och kontroll av att alla efterlever miljöbestämmelserna, samtidigt som det finns garantier för att konfidentiell information skyddas. Tillgång till information, deltagande i

utformningen av miljöplaner och tillgång till rättslig prövning kommer inte bara att göra det möjligt att uppnå en bättre efterlevnad av lagstiftningen. Det kan också leda till att fler medborgare blir medvetna och får kunskap om bevarande och utnyttjande av naturresurserna.

3.2. I detta nya skede, när tio nya länder står på tur för att ansluta sig till EU, har kommissionen mycket lägligt beslutat att föreslå harmonisering och nya bestämmelser. Kommittén insisterar dock på att de europeiska länder som har skrivit under Århuskonventionen också måste ratificera den. Dessutom bör den också ratificeras av EU, som därmed skulle utöka sina instrument för att värna om miljön på global nivå, särskilt genom internationella konventioner.

3.3. Denna nya rättsakt kompletterar bestämmelserna i Århuskonventionen och riktar sig dels till gemenskapens institutioner och organ, dels till medlemsstaternas myndigheter. Många miljöbestämmelser har gränsöverskridande effekter, och det kräver en sådan dubbel lösning eftersom det i många fall är gemenskapen som måste lösa frågor som rör tillämpningen av konventionen. När det gäller denna dubbla uppgift är det viktigt att framhålla Europeiska miljöbyrån, som fungerar som en centraliserad bas för informationsinsamling och kontroll av efterlevnaden av miljölagstiftningen i hela EU.

3.4. EESK välkomnar de föreslagna bestämmelserna, men vill ändå framhålla och klargöra några punkter som är av stor vikt för att helt och fullt kunna uppnå det eftersträfvade målet.

3.4.1. De definitioner som ingår i detta förslag och som härrör från Århuskonventionen avviker i vissa avseenden från denna, däribland på följande punkter:

3.4.1.1. Begreppet erkänd sammanslutning, som används i båda lagförslagen, förekommer inte i Århuskonventionen, som endast hänvisar till den "berörda allmänheten" och som erkänner att alla organisationer som är aktiva på miljöskyddsområdet har partsbehörighet. Dessa organisationer behöver inte ha miljöskydd som sitt enda mål, utan det krävs endast att de omfattas av föreningslagstiftningen i den egna medlemsstaten. Det står klart att även andra organisationer utan vinstsyfte, däribland fackföreningar och andra arbetsmarknadsorganisationer, organisationer i den sociala ekonomin och konsumentorganisationer, bedriver ett viktigt miljöarbete på lokal, regional, nationell och europeisk nivå.

3.4.1.2. I förordningen talas om gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan i vid mening, med hänvisning till förordning (EG) nr 1049/2001. Det framgår att EESK inkluderar.

3.4.1.3. En viktig aspekt som bör understrykas är ett språkligt problem i form av den begreppsliga variationen i innehållet i miljörätten. EESK rekommenderar en språklig kontroll av vissa viktiga stycken, exempelvis punkt v. Som ett minimikrav är det väsentligt att alla stycken som avser harmonisering av miljöskyddet har samma formulering.

3.4.2. Rättslig prövning av miljöärenden: Det måste stå klart att artikel 9.5 i Århuskonventionen klart anger att parterna, det vill säga gemenskapens organ, måste informera om möjligheten att inleda en rättslig prövning och inrätta stödmekanismer som kan undanröja eller minska ekonomiska eller andra hinder som begränsar tillgången till rättslig prövning i miljöfrågor.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1. *Förordning om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocessen och tillgången till rättslig prövning i miljöfrågor.*

4.1.1. EESK ser förslaget till förordning som en förstärkning av kommissionens insatser på miljöområdet. Vi anser att det behövs ett sådant instrument för informationsförmedling, deltagande och tillgång till rättslig prövning för europeiska medborgare via sociala och ekonomiska organisationer och miljöorganisationer, så att inte enbart kommissionen utan alla institutioner i vidaste bemärkelse är ansvariga inför medborgarna i enlighet med förordning (EG) nr 1049/2001. Detta skall även gälla de offentliga kontor och byråer som inrättats genom eller på grundval av EG-fördraget, utom när de utövar rättslig eller lagstiftande makt.

4.1.2. En avgörande aspekt är införande av begreppet erkända sammanslutningar, vilket fastställs när det gäller tillgång till rättslig prövning, medan allmänheten är det begrepp som används avseende information och deltagande, precis som i Århuskonventionen. Detta tillägg anser vi i princip är lämpligt; det kan underlätta tillgången till rättslig prövning, eftersom det inte innebär en förpliktelse att visa tillräckligt intresse eller att åberopa kränkning av en rättighet. Det problem som EESK pekar på är den begränsning som görs i fråga om kraven för erkännande av sammanslutningar som inte har miljöskydd som enda syfte. För europeiska förhållanden vore det bättre att låta andra organisationer som har miljöskydd som ett mål utöver andra sociala och ekonomiska mål vara berättigade till erkännande.

4.1.3. När det gäller allmänhetens deltagande i utformningen av planer och program, vilket regleras i artikel 8, upprepar EESK först och främst den begränsning som hänvisningen till icke-statliga miljöorganisationer kan innebära. Även om den

inte är lika restriktiv som definitionen av erkänd sammanslutning skulle den kunna ge samma resultat, om inte annat på grund av långdragna procedurer. EESK vill också upprepa sin begäran om att begreppet skall vidgas till att omfatta alla organisationer som har som ett av sina syften att skydda miljön. Därutöver bör artikel 8 ange att gemenskapsinstitutionerna är skyldiga att offentliggöra resultaten av deltagandet. Kommittén instämmer i att man bör utöka tillgången till miljöinformation och allmänhetens medverkan vid utarbetandet av gemenskapsinstitutionernas och -organens miljöplaner och miljöprogram i enlighet med Århuskonventionen. EESK hoppas att dessa organ skall kunna garantera verklig delaktighet i sin verksamhet och att resultaten skall beaktas på lämpligt sätt och förespråkar därför att dessa organ på ett öppet och fullständigt sätt skall offentliggöra kriterierna för finansiering av de verksamheter som återfinns i bilagan till konventionen och de beslut som gäller GMO och kemiska ämnen, eftersom medborgarna är särskilt intresserade av miljösäkerhets- och hälsoskyddsfrågor på dessa områden.

4.1.4. I avdelning IV om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor görs det ur Århuskonventionens perspektiv ett avsteg från det eftersträfvade målet i och med att man begränsar de erkända sammanslutningarna både vid den interna omprövningen av förvaltningsåtgärder och vid rättslig prövning. Även om EESK inser att begränsningarna i förslaget är avsedda att skapa enklare förfaranden anser kommittén att det för omprövning av förvaltningsåtgärder och rättslig prövning i EU skulle räcka att visa att man är en berörd part och har rätt att framföra klagomål.

4.1.5 EESK anser inte att erkända organisationer måste ha verksamhet i flera länder.

4.1.6 Enligt artikel 12 d i förordningen skall en organisation för att kunna erkännas få sitt bokslut godkänt av en auktoriserad revisor. Med hänsyn till subsidiaritetsprincipen bör det överlåtas på medlemsstaterna att kontrollera efterlevnaden av de nationella bokföringskrav som dessa organisationer är skyldiga att uppfylla.

4.1.7 För att minska kostnaderna i samband med den rättsliga prövningen anser EESK att dessa i enlighet med Århuskonventionen bör begränsas med hänsyn till de intressen som berörs och de ekonomiska stöden.

Bryssel den 29 april 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Roger BRIESCH