



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.10.2002

KOM(2002) 586 endelig

2000/0331 (COD)

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

**i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, tredje afsnit, litra c),
om Europa-Parlamentets ændringer til Rådets fælles holdning til
forslag til**

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

**om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og
programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og
96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse**

OM ÆNDRING AF KOMMISSIONENS FORSLAG

i henhold til EF-traktatens artikel 250, stk. 2

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

**i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, tredje afsnit, litra c),
om Europa-Parlamentets ændringer til Rådets fælles holdning til
forslag til**

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

**om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og
programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og
96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse**

1. INDLEDNING

Ifølge artikel 251, stk. 2, tredje afsnit, litra c), i EF-traktaten skal Kommissionen afgive udtalelse om de ændringer, som Europa-Parlamentet har foreslået ved andenbehandlingen. I det følgende redegør Kommissionen for sin holdning til de 19 ændringer, som Parlamentet har foreslået.

2. BAGGRUND

- Dato for forelæggelse af forslaget for Europa-Parlamentet og Rådet (KOM(2000) 839 endelig – 2000/0331 (COD): 18. januar 2001
- Dato for Europa-Parlamentets udtalelse ved førstebehandlingen: 23. oktober 2001
- Dato for Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse: 30. maj 2001
- Dato for Regionsudvalgets udtalelse: 14. juni 2001
- Dato for Kommissionens vedtagelse af det ændrede forslag – KOM(2001) 779 endelig – 2000/0331 (COD): 12. december 2001
- Dato for Rådets vedtagelse af den fælles holdning: 25. april 2002
- Dato for Europa-Parlamentets modtagelse af den fælles holdning: 30. maj 2002
- Dato for meddelelse af Kommissionens udtalelse om den fælles holdning: 27. maj 2002.

Den 5. september 2002 vedtog Europa-Parlamentet ved andenbehandlingen 19 ændringer. De fleste af ændringerne sigter mod at udvide anvendelsesområdet og indholdet af den offentlige deltagelse samt delvis om adgang til klage og domstolsprøvelse, i forhold til den fælles holdning. Ændringerne sigter i visse tilfælde mod at udbygge Kommissionens forslag og bedre afspejle Århuskonventionen. På andre punkter går de videre end Århuskonventionen, og nogle ville være en gentagelse af gældende bestemmelser i andre retsakter.

3. FORSLAGETS FORMÅL

Direktivet vil, når det er blevet vedtaget, bidrage til at gennemføre Århuskonventionen¹, for så vidt angår offentlig deltagelse i beslutningstagning på miljøområdet. Andre nylige fællesskabsbestemmelser har desuden allerede indarbejdet Århuskonventionens principper, hvad angår offentlig deltagelse, og forslaget om adgang til miljøoplysninger er i øjeblikket genstand for forligsforhandlinger. De resterende forslag med henblik på fuldt ud at gennemføre den tredje søjle og vedrørende anvendelsen af Århuskonventionen på fællesskabsinstitutioner er i øjeblikket under udarbejdelse i Kommissionens tjenestegrene.

Det foreslåede direktiv supplerer, eller ændrer, en række gældende direktiver ved at indføre Århuskonventionens krav om offentlig deltagelse. Formålet er at sikre, at de grundlæggende procedurer stemmer overens i alle medlemsstater og i tilfælde, hvor der er tale om grænseoverskridende forhold. I tråd med nærhedsprincippet overlader forslaget de proceduremæssige enkeltheder og gennemførelsen af Århuskonventionens 'bløde' lovbestemmelser til medlemsstaterne.

Detaljerede oplysninger om forslaget:

- der er krav om offentlig deltagelse i udarbejdelsen af bestemte *planer og programmer*, som medlemsstaterne skal vedtage i henhold til direktiver på miljøområdet, navnlig vedrørende affald, luftkvalitetsstyring og vandforurening med nitrater (*Artikel 2 og Bilag I*). Dette er en udmøntning af Århuskonventionens *artikel 7* om offentlig deltagelse i udarbejdelse af planer og programmer på miljøområdet. Fremover vil relevante nye lovforslag fra starten tage hensyn til Århuskonventionens krav. Andre nyligt vedtagne retsakter indeholder allerede bestemmelser om offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af henholdsvis planer og programmer, som f.eks. direktiv 2001/42/EF om strategisk miljøvurdering (*'SEA-direktivet'*)² og vandrammedirektivet direktiv 2000/60/EF³. I den fælles holdning tydeliggøres det, at i det omfang offentlig deltagelse er fastsat i de pågældende direktiver, vil deres bestemmelser finde anvendelse.
- Det ændrer Rådets direktiv 85/337/EØF om vurdering af virkninger på miljøet (*det såkaldte 'VVM-direktiv'*)⁴ og Rådets direktiv 96/61/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (*'IPPC-direktivet'*)⁵, for fuldt ud at integrere kravene i Århuskonventionens *artikel 6* om offentlig deltagelse (*'offentlig deltagelse i beslutningstagning i forbindelse med specifikke aktiviteter, der måtte få væsentlige virkninger for miljøet*). Begge direktiver dækker aktiviteter, der er anført i bilag I til Århuskonventionen, som måtte få væsentlige virkninger for miljøet. Udkastet til direktivet omfatter ligeledes bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse, hvad angår enhver beslutning, handling eller undladelse, der er omfattet af offentlig deltagelse i

¹ FN/ECE-konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutninger og adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århuskonventionen), der blev undertegnet af Fællesskabet og medlemsstaterne i juni 1998, og som trådte i kraft i oktober 2001

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger

⁴ Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og privat eprojekters indvirkning på miljøet.

⁵ Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

forbindelse med disse projekter, med henblik på gennemførelse af konventionens artikel 9, stk. 2.

4. KOMMISSIONENS HOLDNING TIL PARLAMENTETS ÆNDRINGER

Den 5. september 2002 vedtog Europa-Parlamentet 19 ændringsforslag. Kommissionen kan acceptere to af ændringerne fuldt ud [ændring 15 og 19]. Princippet i 4 ændringer kan accepteres [ændring 3, 4, 11 og 12], dog omformuleret. De resterende artikler kan Kommissionen ikke acceptere [ændring 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 18].

4.1. Ændringer, som Kommissionen har accepteret

Kommissionen accepterer ændring **15**. Denne ændring vedrører artikel 4, punkt 3 i den fælles holdning, der ændrer artikel 15 i IPPC-direktivet. Ændringen søger større offentlig deltagelse i *ajourføring* af IPPC-tilladelser, end fastsat i den fælles holdning. Kommissionen var ikke enig med den fælles holdning på dette punkt, eftersom ordlyden om ajourføring af tilladelser skaber retlig usikkerhed. Det overlader stor skønsmæssig afgørelse til medlemsstaterne og i sidste instans til myndighederne med ansvar for ajourføring af tilladelser. Dette vil føre til vidt forskellig praksis og muligvis bevirke, at offentlig deltagelse kun finder sted i få tilfælde af tilladelsesajourføringer snarere end offentlig deltagelse som hovedregel. Ændring **15** gør offentlig deltagelse til et krav for i det mindste i de mest relevante tilfælde af ajourføring af tilladelser, der omfattes af artikel 13 i IPPC-direktivet. Medens Kommissionens forslag omfattede ajourføring af tilladelser, falder ændringen stadig i tråd med artikel 6, stk. 10, i Århuskonventionen.

Kommissionen kan acceptere ændring **19** om bilag II. Ændringen tilføjer nye ord til det nye bilag V til IPPC-direktivet og udtrykker tydeligt faserne i offentlig deltagelse.

4.2. Ændringer, som Kommissionen har accepteret i princippet

Kommissionen accepterer princippet i ændring **3** til betragtning 3, der nævner, at effektiv offentlig deltagelse bidrager til "*offentlighedens støtte til beslutningerne*". Kommissionen accepterer, at dette *tilføjes* til ordlyden. Ordlyden bliver således:

Betragtning 3

En effektiv offentlig deltagelse i beslutningsprocessen giver offentligheden mulighed for at fremsætte udtalelser og give udtryk for betænkeligheder, som kan være relevante for beslutningerne, og som beslutningstageren kan tage hensyn til, således at ansvarlighed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen fremmes og **offentlighedens opmærksomhed omkring miljøspørgsmål øges**.

Kommissionen tilslutter sig princippet i ændring **4** til betragtning 6. Blandt Århuskonventionens målsætninger henviser ændringen til 'ønsket om at garantere offentligheden ret til deltagelse i beslutningstagning, *der vedrører miljøet*'. Den ville erstatte "... sikre retten til offentlig deltagelse i *visse beslutningsprocesser på miljøområdet*", i den fælles holdning. Kommissionen accepterer omskrivningen i tråd med teksten om 'formål' i artikel 1 i konventionen. Den vil herefter lyde:

Betragtning 6

Et af **Århuskonventionens** formål er at sikre retten til offentlig deltagelse i **beslutningstagning på miljøområdet** med henblik på at bidrage til at beskytte retten til at leve i et miljø, der er passende for hans eller hendes sundhed og trivsel.

Ændring **11** kan accepteres principielt, forudsat omformulering. Den ændrer undtagelsen som hovedregel i VVM-direktiv 85/337/EØF, hvad angår projekter, der tjener nationale forsvarsformål, til en beslutning, der træffes af medlemsstaterne sag for sag. Denne ændring skal afspejle artikel 6, stk. 1, litra c), i Århuskonventionen, der er relevant, eftersom aktiviteter, der omfattes af VVM-direktivet er de aktiviteter, der henvises til i Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra a), og bilag I. For at Kommissionen kan acceptere ændringen, skal den delvis omformuleres for på korrekt måde at henvise til VVM-direktivet og bedre afspejle konventionens ordlyd, hvad angår dette direktiv. Der foreslås følgende ordlyd:

Artikel 3, stk. 1a (ny)

(Artikel 1, stk. 4, (direktiv 85/337/EØF))

Artikel 1, **stk. 4, affattes således**: "Medlemsstaterne kan, fra sag til sag [...], beslutte ikke at anvende dette direktiv på projekter, der tjener nationale forsvarsformål, hvis de skønner, at denne affaldsforvaltning måtte få negative **virksomheder** for disse **formål**."

Kommissionen accepterer det principielle i ændring **12** med tilføjelse af nyt stk. 1b) til artikel 3. Denne ændring kræver, at der også gives oplysninger, når der er blevet foretaget en anden form for vurdering i forbindelse med undtagelse af en specifikt projekt fra kravene i VVM-direktivet. Ændringen vil imidlertid skulle omformuleres. Følgende ordlyd ville være mere hensigtsmæssig:

Artikel 3, stk. 1b (ny)

(Artikel 2, stk. 3, (direktiv 85/337/EØF))

1b) Artikel 2, stk. 3, litra a) og b), ændres således:

a) undersøge, om der kan foretages en anden form for vurdering;

b) stille de oplysninger til rådighed for den **berørte** offentlighed, der er indsamlet i henhold til **andre former for vurdering**, som der henvises til i stk. a), og som vedrører beslutningen om undtagelse [...] samt **grundene til, at den er blevet indrømmet**.

4.3. Ændringer, som Kommissionen afviser

Kommissionen kan ikke acceptere ændring **1**, der indfører en ny tekst i betragtning 2. Den omformulerede betragtning svarer ikke til direktivets artikler.

Af samme grund kan ændring **2** heller ikke accepteres. Den indfører en ny betragtning, der er af almen relevans, men ikke nødvendig for at berettiggere direktivets tekst.

Ændring **5** til betragtning 9 om adgang til klage og domstolsprøvelse henviser ikke kun til Århuskonventionens artikel 6, men ligeledes til "*andre relevante artikler*". Kommissionen kan ikke acceptere denne ændring, eftersom artikler om adgang til klage og domstolsprøvelse kun vedrører beslutningstagning om projekter, der omfattes af artikel 6 i Århuskonventionen.

Kommissionen kan ikke acceptere ændring **6**, der ændrer betragtning 10 om offentlig deltagelse i udarbejdelsen af planer og programmer på miljøområdet. Ændringen afspejler ikke artiklerne i det foreslåede direktiv, der vedrører planer og programmer, der udarbejdes i henhold til bestemte direktiver på miljøområdet.

Kommissionen kan ikke acceptere ændringsforslag **7** og **13**. Disse ændringer kræver, at de offentlige myndigheder, "*efter at have behandlet betænkeligheder og synspunkter, som offentligheden har givet udtryk for*" skal "*gøre en rimelig indsats for at svare offentligheden individuelt eller kollektivt, idet den redegør for, hvilke mulige virkninger offentlighedens deltagelse i den pågældende sag kan have*" (ændring 7 til artikel 2), både i forbindelse med planer og programmer (ændring 7 til artikel 2) og miljømæssigt væsentlige projekter under VVM-direktiv 85/337/EØF (ændring 13 til artikel 3). I forbindelse med planer og programmer (ændring 7) accepterede Kommissionen det principielle i en tilsvarende ændring ved førstebehandlingen, og den pågældende tekst er indarbejdet i den fælles holdning. I henhold til den fælles holdning skal den kompetente myndighed gøre *en rimelig indsats for at informere offentligheden om de afgørelser, der træffes, og om de årsager og overvejelser, der ligger til grund herfor*. Hvad angår ændring 13, er dette allerede omfattet af artikel 9 i VVM-direktivet. Større krav ville udgøre en uforholdsmæssig stor administrativ byrde og fordoble kravene.

Kommissionen kan ikke acceptere ændring **8**, ifølge hvilken ordningerne for offentlig deltagelse, som medlemsstaterne skal indføre i henhold til artikel 2, "*kan omfatte uddannelses tilbud til offentligheden om offentlige beslutningsprocesser eller finansiering af sådanne uddannelses tilbud*." En henvisning af denne type passer ikke ind i ordlyden af artikel 2, hvor de 'detaljerede bestemmelser' skal være af praktisk art. Desuden giver ordene 'kan omfatte' ikke nogen merværdi til et direktiv.

Ændring **9** til artikel 2, stk. 4, vedrører en eventuel undtagelse fra kravet om offentlig deltagelse i forbindelse med planer og programmer, "*der tjener nationale forsvarsformål*". I den fælles holdning gælder ordlyden en generel undtagelse, der overlader det til medlemsstaterne "*sag for sag at beslutte ikke at anvende denne artikel på planer og programmer, der tjener nationale forsvarsformål, hvis en sådan anvendelse vil skade disse planer og programmer, eller på afgørelser truffet med henblik på civile katastrofesituationer*". Kommissionen kan ikke acceptere denne ændring. Ordlyden er inspireret af Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra c), men den bestemmelse vedrører miljømæssigt væsentlige projekter. Den fælles holdnings bestemmelse er udformet i stil med direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet ('det såkaldte 'SEA-direktiv'). Det beholdes også af hensyn til kohærens mellem begge direktiver, der vedrører 'planer og programmer'. Hvad angår desuden undtagne 'planer og programmer', er ordlyden mere restriktiv, idet den sigter mod dem, der "*udelukkende er udarbejdet med henblik på det nationale forsvar*". Det skal desuden bemærkes, at i betragtning af den type planer og programmer, der omfattes af dette forslag, er bestemmelsen sandsynligvis af ganske begrænset betydning i praksis.

Kommissionen kan ikke acceptere ændring **10**, der tilføjer et nyt stk. 5a til artikel 2. Det ville indføre adgang til klage og domstolsprøvelse i forbindelse med planer og programmer, hvor der er krav om offentlig deltagelse i henhold til det foreslåede direktiv. Den fælles holdning indeholder bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse i forbindelse med miljømæssigt væsentlige projekter. Hvad angår planer og programmer, er adgang til klage og domstolsprøvelse ikke eksplicit nødvendig i henhold til Århuskonventionen og heller ikke i henhold til SEA-direktivet. At kræve adgang til klage og domstolsprøvelse for et begrænset antal planer og programmer, der omfattes af nærværende direktiv, ville skabe en juridisk

uholdbar situation. Kommissionens tjenestegrene er i færd med at udarbejde et forslag til retsakt, der fuldt ud skal omfatte tredje søjle af Århuskonventionen, i forbindelse med hvilken indholdet af ændringen ville blive behandlet horisontalt.

Kommissionen kan ikke acceptere ændring **14** og **16**. Disse ændringer kræver, at oplysninger om afgørelser truffet i henhold til henholdsvis VVM (ændring 14) og IPPC-direktivet (ændring 16) også ville omfatte "*praktiske anvisninger vedrørende domstolsprøvelse ...*". Ændringerne blev også fremført ved førstebehandlingen, og Kommissionen er enig i det principielle heri. Følgelig krævede den fælles holdning allerede, at medlemsstaterne "*sikrer, at offentligheden informeres om adgangen til administrativ og retslig prøvelse*" (i artikel 10a i VVM-direktivet og artikel 15a i IPPC-direktivet), der er taget fra Århuskonventionen. I lyset af de allerede foretagne ændringer er ændring 14 og 16 overflødige og kunne evt. give årsag til forvirring.

Kommissionen kan ikke acceptere ændring **17**, hvilket ville forkorte fristen for gennemførelse fra 2 år til 12 måneder at regne fra direktivets ikrafttrædelse. Integrering af kravene om offentlig deltagelse i de administrative forløb måtte omfatte ændring af gældende regler for forskellige regerings- og procedureniveauer. De her foreslåede 12 måneder anses for et for kort tidsrum. Til sammenligning er fristen 3 år i SEA-direktivet.

Kommissionen kan ikke acceptere ændring **18**, der tilføjer endnu et punkt til bilag I om planer og programmer, der omfattes af direktivet. Ændringen udvider direktivets anvendelsesområde betydeligt ved at medtage "*anden fællesskabslovgivning og andre fællesskabsplaner og -programmer, der kan have en væsentlig indflydelse på miljøet samt på menneskers sundhed og velbefindende, og som skal gennemføres under hensyntagen til traktatens artikel 6*". I det omfang ordlyden henviser til offentlig deltagelse i udarbejdelsen af fællesskabslovgivning, er dette direktiv ikke den korrekte retsakt. Offentlig deltagelse i udarbejdelse af lovgivning er anført som 'blød lovgivning' i Århuskonventionen. Hvad angår '*planer og programmer*' ville ændringen afvige betydeligt fra den oprindelige indfaldsvinkel med at omfatte klart definerede planer og programmer på miljøområdet. Den giver ikke tilstrækkelig juridisk sikkerhed for, hvilke planer og programmer der er omfattet. Den ville desuden muligvis medføre fordobling af foranstaltninger i forskellige retsakter. Navnlig er der i henhold til SEA-direktiv 2001/42/EF bestemmelser om offentlig deltagelse i tråd med Århuskonventionen i forbindelse med de planer og programmer, der omfattes af anvendelsesområdet.

5. KONKLUSION

I henhold til artikel 250, stk. 2, i EF-traktaten, ændrer Kommissionen sit forslag som beskrevet ovenfor.