Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft“

(KOM(2003) 622 endg. — 2003/0242 (COD))

(2004/C 117/13)

Der Rat beschloss am 7. November 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft“ (KOM(2003) 622 endg. — 2003/0242 (COD)).

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 4. März 2004 an. Berichterstatterin war Frau SÁNCHEZ MIGUEL.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 408. Plenartagung am 28./29. April 2004 (Sitzung vom 29. April) mit 68 gegen 6 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Einleitung**

1.1 Die Umweltpolitik der EU — insbesondere das in Artikel 6 des EG-Vertrags festgelegte Gemeinschaftsziel der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung — macht es unabdingbar, dass die Bürger über diese Politik informiert und an ihrer Umsetzung beteiligt sind. Aus diesem Grund hat die GD Umwelt mittels verschiedener Maßnahmen, Rechtsvorschriften, Mitteilungen, Konferenzen usw. den Grad der Information und der Beteiligung der von der Umweltpolitik betroffenen Personen verstärkt.

1.2 Die eingesetzten Instrumente bestehen bis heute vornehmlich in neuen Rechtsvorschriften über die Information und Beteiligung der Bürger sowie — in geringerem Maße — in neuen Bestimmungen über den Zugang zu den Gerichten in umweltpolitischen Angelegenheiten.

1.3 Gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags obliegt es der Kommission, Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Umweltpolitik zu ergreifen. In diese Richtung zielen auch die Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Förderung und Verbesserung des Umweltschutzes. Es ist darauf hinzuweisen, dass entsprechende Informations- und Konsultationsinstrumente bereits in anderen Politikbereichen der Gemeinschaft eingesetzt werden, insbesondere bei der GAP und der Industriepolitik. Da sich diese Instrumente auf die nachhaltige Entwicklung auswirken, ist es unerlässlich, ihre Bekanntheit und das Verständnis ihres Anwendungsbereichs über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinaus durch die Information der gesamten Öffentlichkeit zu fördern.

1.4 Bisher wurden folgende Rechtsvorschriften über die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit im Umweltbereich erlassen:

— Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission ([1]),

— Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen ([2]),

— Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme ([3]).

1.5 Die Unterzeichnung des Århus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten durch die Europäische Gemeinschaft im Jahr 1998 bekräftigt das Ziel, die Beteiligung der europäischen Öffentlichkeit an Umweltangelegenheiten auszuweiten, d.h. ihre Beteiligung an Umweltschutzmaßnahmen zu stärken und dadurch die nachhaltige Entwicklung in Europa voranzubringen.

1.6 Da das Århus-Übereinkommen noch nicht von allen Unterzeichnerstaaten ratifiziert worden ist ([4]), macht die derzeitige Rechtslage Maßnahmen erforderlich, die in zwei Richtungen zielen. Erstens ist ein Rechtsinstrument (Verordnung) zu schaffen, das die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf die Einrichtungen und Organe der Gemeinschaft ermöglicht. Zweitens sind die für die Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen durch einen Vorschlag für eine Richtlinie zu ergänzen, in die nur die vorgenannten Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten aufgenommen werden müssten.

([1]) ABl. L 45 vom 31.5.2001, S. 43. Darüber hinaus wurde folgende Mitteilung angenommen: „Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs — Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission“ (KOM(2002) 704 endg. vom 11.12.2002).

([2]) ABl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26.

([3]) ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 17.

([4]) Das Übereinkommen wurde bereits von folgenden Ländern ratifiziert: Portugal, Belgien, Frankreich, Dänemark und Italien.

2. **Wesentlicher Inhalt des Verordnungsvorschlags**

2.1 Zweck der Verordnung ist die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens auf die zuständigen Stellen der EU durch die Festlegung von Kriterien, die für den Zugang zur Information, zur Beteiligung und zum Recht bei Umweltangelegenheiten zu erfüllen sind. Es werden deshalb sämtliche Begriffe definiert, die für die Auslegung der Verordnung von Bedeutung sind, sowie die Einrichtungen und Organe festgelegt, die den im Text genannten Verpflichtungen nachkommen müssen. Unter den Begriffsbestimmungen ist die des Umweltrechts hervorzuheben.

2.2 Die Artikel 3 und 7 über den Zugang zu Umweltinformationen schließen den Inhalt der Verordnung 1049/2001 ein. Allerdings erstrecken sie sich nicht nur auf das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission, sondern auf alle Einrichtungen und Organe mit Umweltfunktionen. Diese sind dazu verpflichtet, Umweltinformationen bereitzustellen. Sie müssen deshalb die probatesten Mittel zur Information der Öffentlichkeit festlegen. Mit allen verfügbaren Kommunikationsmitteln (vorzugsweise den öffentlichen Telekommunikationsmedien) müssen sie dann die Bürger auf dem neuesten Stand halten. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass die Betroffenen über ausreichende und aktuelle Informationen verfügen. Folgende Punkte müssen dabei gewährleistet sein:

— Qualität und Aktualität der Informationen,

— Zugänglichkeit der Informationen für die Betroffenen (d.h. Informationsanfragen sind zügig zu bearbeiten),

— Zusammenarbeit zwischen den für Umweltinformationen zuständigen Behörden im Falle von Umweltkatastrophen.

2.3 In Artikel 8 ist die Öffentlichkeitsbeteiligung geregelt. Es sind die Bedingungen aufgeführt, unter denen die Bürger Recht auf Beteiligung an der Ausarbeitung umweltbezogener Pläne und Programme haben, die auf der Basis einer entsprechenden Rechtsvorschrift von einem Organ oder einer Einrichtung der Gemeinschaft zu erarbeiten sind. Ferner ist die Möglichkeit vorgesehen, die betroffene Öffentlichkeit und Umweltorganisationen frühzeitig zu beteiligen, d.h. bevor die Pläne und Programme verabschiedet werden.

2.4 Zugang zu den Gerichten haben klagebefugte Rechtspersönlichkeiten. Das heißt, nur die gemäß Artikel 12 und 13 anerkannten Einrichtungen haben das Recht, ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof anzustrengen. Gleichwohl besteht gemäß Artikel 9 über die Legitimierung klagebefugter Rechtspersönlichkeiten die Möglichkeit, die Überprüfung der Verwaltungsakte der Gemeinschaftseinrichtungen zu beantragen. Wurde dem Antrag stattgegeben, können alle Akte, die nicht im Einklang mit dem Umweltrecht stehen, vor der Klageerhebung aufgehoben werden.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat mehrfach festgestellt, dass das probateste Mittel, über das die EU in Bezug auf die Einhaltung der Umweltvorschriften verfügt, die Beteiligung der Bürger an der Politik der nachhaltigen Entwicklung ist. Diese Beteiligung erfolgt auf der Basis vollkommener Transparenz und Kontrolle der Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften, wobei der Schutz vertraulicher Daten gewährleistet sein muss. Der Zugang zu Informationen, die Beteiligung an der Erarbeitung umweltbezogener Pläne und der spätere Zugang zu Gerichten sind geeignet, nicht nur die Rechtsvorschriften, sondern auch das Bewusstsein und die Kenntnisse der Bürger bezüglich der Erhaltung und Verwendung natürlicher Ressourcen zu verbessern.

3.2 Im Hinblick auf den bevorstehenden Beitritt zehn neuer Mitgliedstaaten, den Beginn einer neuen Ära, erscheint dieser Kommissionsvorschlag für harmonisierte Rechtsvorschriften durchaus angebracht. Dennoch sollte auf die Ratifizierung des Århus-Übereinkommens durch alle europäischen Unterzeichnerstaaten gedrängt werden. Auch die Europäische Gemeinschaft selbst sollte das Übereinkommen ratifizieren und so ihre Instrumente zum Schutz der Umwelt auf globaler Ebene, insbesondere in internationalen Vereinbarungen, verstärken.

3.3 Dieses neue auf die Gemeinschaftsinstitutionen ausgerichtete Rechtsinstrument ergänzt die Anwendung des Århus-Übereinkommens. Die grenzüberschreitende Wirkung zahlreicher Umweltvorschriften macht diesen Ansatz erforderlich, da die Gemeinschaftsinstitutionen in vielen Fällen über die Anwendung der Vorschriften entscheiden. Bei diesem doppelten Ansatz spielt die Europäische Umweltagentur eine entscheidende Rolle. Sie fungiert als Zentrale für Informationen und Kontrollen zwecks Einhaltung der Umweltvorschriften im gesamten Unionsgebiet.

3.4 Auch wenn er den Kommissionsvorschlag für positiv hält, ist der Ausschuss der Auffassung, dass einige Aspekte herausgestellt und geklärt werden sollten, die für die Erreichung des angestrebten Ziels von großer Bedeutung sind.

3.4.1 Die Begriffsbestimmungen in diesem Kommissionsvorschlag entstammen dem Århus-Übereinkommen, von dem sie aber in gewissen Punkten abweichen. Folgende Punkte sind hervorzuheben:

3.4.1.1 Der in diesem Kommissionsvorschlag verwandte Begriff der qualifizierten Einrichtung findet sich nicht im Århus-Übereinkommen wieder. Dort ist lediglich von der „betroffenen Öffentlichkeit“ die Rede. Als „betroffen“ gelten dabei alle Organisationen, die zugunsten des Umweltschutzes arbeiten (wobei der Umweltschutz nicht ihr alleiniges Ziel sein muss) und die im Rahmen des Verbandsrechts des jeweiligen Mitgliedstaats tätig sein müssen. Offenkundig leisten aber auch andere gemeinnützige Organisationen wie Gewerkschaften, sozialwirtschaftliche Verbände, Verbrauchervereine usw. wichtige Umweltarbeit auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene.

3.4.1.2 Die Verordnung bezieht sich auf Einrichtungen und Organe der Gemeinschaft, wobei sie sich auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 stützt; dies schließt folglich den EWSA ein.

3.4.1.3 Es ist darauf hinzuweisen, dass es bei der Auflistung der vom Umweltrecht abgedeckten Bereiche sprachlich begründete Abweichungen gibt. Deswegen sollten einige wichtige Passagen unter dem sprachlichen Aspekt noch einmal überprüft werden, wie etwa Punkt (v) der Bereichsliste. Es wäre nämlich sehr wichtig, dafür zu sorgen, dass bei sämtlichen für die Harmonisierung der Umweltschutzvorschriften als Mindeststandards maßgeblichen Bestimmungen eine einheitliche Terminologie verwendet wird.

3.4.2 Verfahren in Umweltangelegenheiten: Es sollte berücksichtigt werden, dass Artikel 9 Absatz 5 des Århus-Übereinkommens die Betroffenen — in diesem Fall die Gemeinschaftseinrichtungen — eindeutig dazu verpflichtet, über die Möglichkeit eines Gerichtsverfahrens zu informieren und Unterstützungsmechanismen einzurichten, mit denen finanzielle oder andere Hürden verringert oder aufgehoben werden können, welche den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten erschweren.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1 *Verordnung über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten*

4.1.1 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der Verordnungsvorschlag die umfangreichen Maßnahmen untermauert, die die Kommission zur Verwirklichung der Umweltziele eingeleitet hat. Seiner Ansicht nach ist der Vorschlag ein geeignetes Instrument, das die Information der europäischen Bürger, ihre Beteiligung und ihren Zugang zu den Gerichten über ihre sozialen und wirtschaftlichen Organisationen sowie ihre Umweltverbände gegenüber den EU-Organen und -Institutionen (einschließlich der durch den EG-Vertrag oder auf dessen Grundlage geschaffenen Agenturen und Behörden, außer wenn diese in Ausübung ihrer Rechtsprechungs- oder Gesetzgebungsbefugnis handeln) erleichtert und bewirkt, dass den Anliegen der Bürger nicht nur in der Kommission, sondern auch in sämtlichen Institutionen der Gemeinschaft im weitesten Sinne Rechnung getragen wird, so wie dies die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorsieht.

4.1.2 Ein bemerkenswerter Aspekt ist die Einführung des Begriffs der „qualifizierten Einrichtung" im Zusammenhang mit dem Zugang zu den Gerichten, da in Bezug auf Information und Beteiligung der Begriff „Öffentlichkeit" im Sinne des Übereinkommens von Århus beibehalten wird. Der Ausschuss hält dieses Vorgehen grundsätzlich für sinnvoll: Es erleichtert den Zugang zu den Gerichten insofern, als die qualifizierten Einrichtungen nicht verpflichtet sind, ein ausreichendes Interesse oder einen Verstoß gegen ein Recht nachzuweisen. Allerdings besteht nach Auffassung des Ausschusses eine Schwierigkeit in der Begrenzung der Kriterien für die Klagebefugnis der Einrichtungen, deren Ziel nicht allein der Umweltschutz ist. Es wäre der tatsächlichen Situation in Europa angemessener, wenn auch Organisationen, die sich dem Umweltschutz neben anderen sozialen und wirtschaftlichen Zielen verschrieben haben, die Klagebefugnis erhalten könnten.

4.1.3 Der Ausschuss betont erneut, dass der Verweis auf die im Bereich des Umweltschutzes tätigen NRO in Artikel 8, der die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung von umweltbezogenen Plänen und Programmen regelt, eine Einschränkung bedeuten kann, die zwar nicht so stark ist wie die Definition der qualifizierten Einrichtungen, aber zu vergleichbaren Ergebnissen führen könnte (z.B. der Schwerfälligkeit der Verfahren). Der Ausschuss wiederholt auch seine Forderung, den Begriff auf Organisationen, zu deren Zielen auch der Umweltschutz zählt, auszuweiten. Der EWSA befürwortet den besseren Zugang zu Umweltinformationen und die stärkere Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Erarbeitung der Umweltpläne und -programme durch die Gemeinschaftsinstitutionen und -einrichtungen wie im Århus-Übereinkommen vorgesehen. Er hofft, dass sich diese Einrichtungen für eine wirkliche Einbeziehung der Öffentlichkeit einsetzen und die Ergebnisse dieser Einbeziehung angemessen berücksichtigt werden, und spricht sich dafür aus, die Kriterien für die Finanzierung der im Anhang zum Übereinkommen aufgeführten Maßnahmen sowie die Beschlüsse über GVO und Chemikalien transparent und vollständig bekannt zu machen, da die Bürger auf den damit verbundenen Umwelt- und Gesundheitsschutz besonderen Wert legen.

4.1.4 Titel IV, in dem der Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten im Sinne des Århus-Übereinkommens geregelt ist, verzerrt das angestrebte Ziel, da er sowohl die Möglichkeit, eine interne Prüfung eines Verwaltungsaktes zu verlangen, als auch das Klagerecht auf die qualifizierten Einrichtungen beschränkt. Dieser restriktive Ansatz ist zwar unter dem Aspekt einfacher Verfahren verständlich, aber nach Einschätzung des Ausschusses sollte bei Beantragung eines Gerichtsverfahrens oder einer Revision auf Gemeinschaftsebene der Nachweis des berechtigten Interesses und der Klagebefugnis genügen.

4.1.5 Der EWSA ist nicht der Auffassung, dass qualifizierte Organisationen ihren Tätigkeitsbereich in mehreren Ländern haben müssen.

4.1.6 In Artikel 12 Buchstabe (d) der Verordnung ist vorgesehen, dass eine qualifizierte Einrichtung über Jahresabschlüsse verfügen muss, die von einem zugelassenen Rechnungsprüfer zertifiziert wurden. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips sollte es den Mitgliedstaaten überlassen werden, die Einhaltung der diesen Organisationen entsprechenden Rechnungslegungsgrundsätze zu überwachen.

4.1.7 Der EWSA ist der Auffassung, dass zur Kostenreduzierung der Klage für die staatliche Rechtsgewährung die Kosten in Abhängigkeit vom Verfahrensgegenstand und von den Finanzhilfen gemäß dem Århus-Übereinkommen begrenzt werden sollten.

Brüssel, den 29. April 2004

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH