EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.4.2010
KOM(2010)143 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

OM ANVENDELSEN OG VIRKNINGEN AF EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2003/35/EF AF 26. MAJ 2003 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

Nærværende rapport er udarbejdet af Kommissionen i medfør af artikel 5 i direktiv 2003/35/EF (i det følgende benævnt "direktivet"). Formålet med dette direktiv var at bidrage til opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af Århuskonventionen af 25. juni 1998[1], særlig artikel 6, 7 og 9, stk. 2 og 4.

Følgende fremgår af artikel 5: "*Inden den 25. juni 2009 sender Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om direktivets anvendelse og virkning. Med henblik på yderligere at integrere miljøbeskyttelseskrav i overensstemmelse med traktatens artikel 6 og under hensyntagen til den indhøstede erfaring i forbindelse med anvendelsen af dette direktiv i medlemsstaterne vil nævnte rapport i givet fald blive ledsaget af forslag til ændring af dette direktiv. Kommissionen vil især overveje muligheden for at udvide dette direktivs anvendelsesområde til andre planer og programmer, der vedrører miljøet*".

Det skal bemærkes, at direktivets artikel 3 har ændret direktivet om vurdering af virkningerne på miljøet (VVM). Dette direktiv har imidlertid været genstand for en grundig analyse, som bl.a. omfattede de forhold, der er dækket af direktiv 2003/35/EF, og resultaterne af analysen førte til udarbejdelsen af beretningen af 23. juli 2009[2]. Direktivets artikel 4 om ændring af direktiv 96/61/EF[3] om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC) er desuden formelt blevet ophævet i forbindelse med kodificeringen af sidstnævnte. Ophævelsen har formel karakter i den forstand at bestemmelserne i artikel 4 og bilag II er blevet indføjet i uændret form i det kodificerede direktiv. Kommissionen opstillede ved beslutning af 2. marts 2006[4] et spørgeskema i tilknytning til IPPC-direktivet vedrørende erfaringerne i tidsrummet 1. januar 2006 til 31. december 2008, herunder erfaringerne med de forhold, der er omhandlet i direktivet. Den rapport, der udarbejdes i forbindelse hermed, sendes til de øvrige institutioner inden for fristen i artikel 17, stk. 3, i direktiv 2008/1/EF.

Kommissionen vurderede i lyset heraf, at nærværende rapport skulle begrænses til en undersøgelse af anvendelsen og virkningen af artikel 2, da de forhold, der vedrører VVM-direktivet, blev undersøgt i beretningen af 23. juli 2009[5], og de forhold, der vedrører IPPC-direktivet, skal undersøges i den kommende rapport. I nærværende rapport undersøges også spørgsmålet om nødvendigheden eller hensigtsmæssigheden af at fremsætte ændringsforslag og muligheden for at udvide direktivets anvendelsesområde til andre planer og programmer end dem, der er omhandlet i bilag I.

---

1 Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. EU tiltrådte konventionen den 17. maj 2005 ved Rådets afgørelse af 17. februar 2005 (2005/370/EF), EUT L 124 af 17.5.2005.

2 Beretning fra Kommissionen om VVM-direktivets anvendelse og virkning, KOM(2009) 378 af 23. juli 2009.

3 Direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (kodificeret udgave), EUT L 24 af 29.1.2008.

4 Kommissionens beslutning af 2. marts 2006 om opstilling af et spørgeskema i tilknytning til Rådets direktiv 96/61/EF (2006/194/EF), EUT L 70 af 9.3.2006, s. 65.

5 Følgende dele af beretningen af 23. juli 2009 vedrører offentlig deltagelse inden for rammerne af VVM-direktivet (dvs. artikel 3 i direktiv 2003/35/EF): afsnit 2.2 og 3.3 samt bilag 2.

2. DIREKTIVETS ANVENDELSESOMRÅDE SOM OMHANDLET I NÆRVÆRENDE RAPPORT, DVS. ARTIKEL 2 VEDRØRENDE VISSE PLANER OG PROGRAMMER PÅ MILJØOMRÅDET

Formålet med direktivets artikel 2 er at sikre håndhævelsen af Århuskonventionens artikel 7. Det fremgår således bl.a., at "*medlemsstaterne sikrer, at offentligheden tidligt og på en effektiv måde får mulighed for at deltage i udarbejdelse og ændringer eller ajourføring af de planer eller programmer, som kræves udarbejdet i henhold til bestemmelserne i bilag I*". I henhold til stk. 4 og 5 i artikel 2 finder bestemmelserne i denne artikel hverken anvendelse på planer og programmer, der udelukkende er udarbejdet med henblik på det nationale forsvar, eller som er fastlagt med henblik på civile katastrofesituationer (stk. 4), eller de i bilag I omhandlede planer og programmer, som er omfattet af en procedure for offentlig deltagelse i henhold til direktiv 2001/42/EF eller direktiv 2000/60/EF (stk. 5).

Med forbehold for ovennævnte undtagelser og i henhold til direktivets bilag I som udformet i 2003 berører artikel 2 de planer og programmer, der er omhandlet i:

- artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442/EØF om affald

- artikel 6 i direktiv 91/157/EØF om batterier og akkumulatorer, der indeholder farlige stoffer

- artikel 5, stk. 1, i direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget

- artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689/EØF om farligt affald

- artikel 14 i direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald

- artikel 8, stk. 1, i direktiv 96/62/EF om vurdering og styring af luftkvalitet.

Visse retsakter er imidlertid enten blevet kodificeret for at sikre en klar og rationel lovgivning eller tilpasset med henblik på at indføre strengere miljøbeskyttelseskrav.

De planer og programmer, der som følge af lovgivningsændringer er eller vil blive omfattet af direktivets artikel 2, er følgende:

- fra den 12. december 2010: de planer for affaldshåndtering, der er omhandlet i artikel 28 i direktiv 2008/98/EF[6]; i henhold til artikel 41 i dette direktiv ophæves direktiv 2006/12/EF (dette direktiv kodificerer direktiv 75/442/EØF) og 91/689/EØF først denne dato; indtil da er de planer, der er omhandlet i artikel 7 i direktiv 2006/12/EF og i artikel 6 i direktiv 91/689/EØF, underlagt disse bestemmelser

- de handlingsprogrammer, der er omhandlet i artikel 5, stk. 1, i direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget

[6] Direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver, EUT L 312 af 22.11.2008, s. 3. I betragtning 40 nævnes udtrykkeligt kravet om offentlig deltagelse i overensstemmelse med direktiv 2003/35/EF.

- fra den 11. juni 2010: de luftkvalitetsplaner, der er omhandlet i artikel 23 i direktiv 2008/50/EF[7]; i henhold til artikel 31 i dette direktiv ophæves direktiv 96/62/EF først denne dato; indtil da er de planer, der er omhandlet i artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62/EF, underlagt dette direktiv.

Med hensyn til de håndteringsplaner, der er omhandlet i artikel 14 i direktiv 94/62/EF[8], skal der indføjes et "*særligt kapitel om håndtering af emballage og emballageaffald, som omfatter de foranstaltninger, der skal træffes i henhold til artikel 4 og 5*", i de planer for affaldshåndtering, der skal udarbejdes i henhold til artikel 7 i direktiv 75/442/EØF (nu direktiv 2006/12/EF) - og som fra 12. december 2010 erstattes af de planer, der er omhandlet i artikel 28 i direktiv 2008/98/EF - hvilket betyder, at den offentlige deltagelse for så vidt angår dette kapitel sker inden for rammerne af disse planer.

I forhold til artikel 6 i direktiv 91/157/EØF, der udtrykkeligt foreskrev de programmer, som medlemsstaterne skulle udarbejde, er tilgangen anderledes i direktiv 2006/66/EF[9], som ophævede dette direktiv med virkning fra den 26. september 2008, med hensyn til at nå de tilsigtede mål, idet der indgås frivillige aftaler mellem de kompetente myndigheder og de berørte erhvervsdrivende (artikel 27). Det er kun i tilfælde af manglende overholdelse af aftalerne, at medlemsstaterne skal gennemføre de relevante bestemmelser ved love og administrative bestemmelser. De programmer, der oprindeligt var foreskrevet i direktiv 91/157/EØF, eksisterer således ikke længere.

3. OPLYSNINGER HIDRØRENDE FRA DEN INDHØSTEDE ERFARING

De oplysninger, der vedrører anvendelsen af artikel 2, bygger dels på Kommissionens egne erfaringer, dels på rapporter, som medlemsstaterne er blevet anmodet om at udarbejde[10], om end disse rapporter ikke var foreskrevet i direktivet.

- *Gennemførelse af direktivet, særlig artikel 2*

Da nærværende rapport blev vedtaget, havde alle de medlemsstater, der besvarede henvendelsen, gennemført direktivet, herunder artikel 2, i deres nationale lovgivning - og i enkelte tilfælde også på regionalt niveau (Belgien og Østrig). Visse medlemsstater, bl.a. Frankrig, Tjekkiet og Belgien, havde delvist gennemført artikel 2 med vedtagelsen af tekster til gennemførelse af direktiv 2001/42/EF[11], det såkaldte direktiv om strategisk

---

7 Direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvalitet, EUT L 152 af 11.6.2008, s. 1.

8 Direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald, ændret ved forordning (EF) nr. 1882/2003, direktiv 2004/12/EF og 2005/50/EF og endelig forordning (EF) nr. 219/2009.

9 Direktiv 2006/66/EF af 6. september 2006 om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer samt om ophævelse af direktiv 91/157/EØF, EUT L 266 af 26.9.2006. I henhold til artikel 28 ophæves direktiv 91/157/EØF med virkning fra den 26. september 2008.

10 Til forskel fra direktiv 2003/4/EF, som tager sigte på at tilpasse fællesskabslovgivningen til Århuskonventionen for så vidt angår offentlig adgang til miljøoplysninger, indeholder direktivet ikke en udtrykkelig bestemmelse om, at landene skal aflægge rapport til Kommissionen om deres erfaringer med anvendelsen af direktivet. Kommissionen anså det imidlertid for nødvendigt at have adgang til deres oplysninger og vurdering. Kommissionen anmodede således pr. brev af 29. juli 2008 landene om at fremsende deres bemærkninger på grundlag af en orienterende note. 20 lande besvarede henvendelsen, nogle dog langt efter fristen den 14. november 2008. De syv lande, der ikke har fremsendt svar, er: Finland, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal, Slovenien og Slovakiet.

11 Direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, EFT L 197 af 21.7.2001, s. 30

miljøvurdering (SMV). Blandt de syv lande, der ikke besvarede henvendelsen, var det i øvrigt kun Irland, som endnu ikke fuldt ud havde gennemført direktivet i sin nationale lovgivning[12]. Dette gælder imidlertid ikke artikel 2.

Det kan således konkluderes, at alle medlemsstater har truffet de fornødne foranstaltninger til gennemførelse af artikel 2 i deres nationale lovgivning.

- *Kommissionens erfaring med anvendelsen af artikel 2*

Som følge af de tilpasninger af lovgivningen, der er sket efter direktivets vedtagelse[13], er det især planer for affaldshåndtering og luftkvalitetsplaner, som har været berørt og vil blive berørt fra slutningen af 2010. I betragtning af disse planers karakter og omfang kan SMV-direktivet, og ikke artikel 2, konkret vise sig at være et mere hensigtsmæssigt instrument til håndtering af disse forhold, herunder offentlig deltagelse. Desuden indeholder SMV-direktivets artikel 6 en bestemmelse om offentlig deltagelse, hvis rækkevidde kan sammenlignes med den i artikel 2. Denne opfattelse skinner også igennem i de erfaringer, som visse medlemsstater har indhøstet. Der er på nuværende tidspunkt kun tale om en tendens. Den fremtidige udvikling vil vise, om tendensen holder stik og bliver almindelig praksis.

Det belgiske statsråd[14] har indgivet to identiske anmodninger om en præjudiciel afgørelse om forholdet mellem de handlingsprogrammer, der vedrører beskyttelsen af vand mod forurening forårsaget af nitrater, og SMV-direktivet, særlig artikel 3. Da nærværende rapport blev vedtaget, behandlede Domstolen stadig disse sager, der vedrører et program for håndtering af nitrogen, som den vallonske region vedtog ved bekendtgørelse af 15. februar 2007.

Kommissionens oplysninger er også blevet suppleret af de rapporter, som alle landene blev anmodet om at fremsende. Rapporterne fra de 20 lande, som besvarede henvendelsen, var baseret på den orienterende note, der var vedlagt Kommissionens brev af 29. juli 2008. Der var meget stor forskel på oplysningernes omfang og detaljeringsgrad. Kommissionen fulgte i sin analyse strukturen i den orienterende note. Kommissionen tog desuden hensyn til informationer fra nationale eksperter og ngo'er i de syv lande, som ikke besvarede henvendelsen. Bemærkningerne fra de lande, der besvarede brevet, afviger i alt væsentligt ikke fra Kommissionens oplysninger om de syv lande, der ikke besvarede brevet.

To forhold vedrørende erfaringen på nationalt plan skal fremhæves: de positive og negative konsekvenser af direktivets anvendelse og anvendelsen af artikel 2 i praksis.

- *Positive og negative konsekvenser af direktivets anvendelse*

Mange lande nævner udtrykkeligt, at informationsniveauet fra offentligheden i miljøspørgsmål, herunder spørgsmål med forbindelse til planer og programmer, er steget betragteligt takket være bestemmelserne om offentlig deltagelse. Hos de embedsfolk, som har til opgave at udarbejde udkast til planer og programmer, og hos de politiske instanser, der er ansvarlige for deres vedtagelse, er der desuden større opmærksomhed på behovet for at høre offentligheden, inden sådanne planer og programmer godkendes. Der synes imidlertid fortsat at være behov for en indsats på lokalt myndighedsniveau.

---

12 Domstolens dom af 16. juli 2009, sag C-427/07.

13 Disse tilpasninger er analyseret i afsnit 2.

14 Forenede sager C-105/09 og C-110/09, under behandling.

Som følge af en øget bevidsthed om sagerne og indsatsen har offentlige høringer gjort det lettere at anvende de vedtagne foranstaltninger og øget tilliden til de berørte institutioner. Udtalelser fra offentligheden har i visse tilfælde ført til ændringer af tilsigtede løsninger og en fjernelse eller lempelse af forhold, der skabte bekymring hos de berørte borgere. Takket være høringer har de politiske instanser indimellem kunnet få indsigt på områder, som civilsamfundet betragter som særlig vigtige, og benytte denne indsigt i forbindelse med omprioriteringer.

Det fremgår af visse svar, at privatpersoners deltagelse er mere begrænset, hvis de ikke er en del af en forening, selv i forbindelse med strategiske dokumenter[15]. Det kunne være forbundet med, at "størstedelen af befolkningen" ifølge et af svarene stadigvæk ikke ved, at de kan deltage i høringer. I flere lande gøres der en indsats for at informere borgerne om deres rettigheder og henlede størst mulig opmærksomhed på høringer, som afholdes inden for de efterfølgende uger - herunder i lokale medier, hvis det er relevant.

I visse svar bemærkes det, at afholdelsen af en høring kræver, at der frigives tilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer, f.eks. til at analysere offentlighedens udtalelser.

I nogle medlemsstater fandtes der længe inden direktivets vedtagelse enten lovgivning om eller en praksis for afholdelse af offentlige høringer, og det har betydet, at direktivet i disse lande ikke har haft en væsentlig virkning eller medført større ændringer, i det mindste hvad planerne og programmerne angår. Direktivet har under alle omstændigheder slået fast, at borgernes ret til at deltage i beslutningsprocessen på miljøområdet anerkendes på en klar og i visse tilfælde styrket måde.

I de modtagne svar fremhæves også i forskelligt omfang forhold, der betragtes som mindre positive. Det blev således konstateret, at:

- borgerne i visse tilfælde anmoder myndighederne om oplysninger, data eller dokumenter, som ikke er relevante i forhold til den igangværende høring

- det i flere tilfælde er vanskeligt i tilstrækkelig grad at tage hensyn til udtalelserne på grund af manglende relevant dokumentation

- den offentlige deltagelse i forbindelse med større planer (i dette tilfælde planer for affaldshåndtering på nationalt niveau i to lande) i et tilfælde medførte en betydelig arbejdsbyrde og gjorde det vanskeligt at finde løsninger, som alle eller de fleste af de berørte aktører kunne acceptere, og at godkendelsen af planen af den grund blev meget forsinket; i det andet tilfælde betød ekstraordinære udsættelser som følge af den offentlige deltagelse, at visse data ikke længere var aktuelle. Disse to sager synes dog ikke at afspejle den generelle situation.

- *Anvendelsen af artikel 2 i praksis*

Der er generelt tale om en meget begrænset anvendelse af artikel 2. Det kan forklares med det relativt korte tidsrum mellem fristen for den endelige gennemførelse (25. juni 2005) og det

[15] Af et af svarene fremgik det i den forbindelse, at de personer, som deltager, er dem, som i forvejen er mest optaget af miljøsagen. For at rette op på det har Region Bruxelles (hovedstadsområdet) ud over offentlige høringer så vidt muligt forsøgt at foretage særlige meningsmålinger på grundlag af et repræsentativt udsnit af befolkningen.

tidspunkt, hvor der gøres status over landenes erfaringer (31. maj 2008). En anden forklaring, som flere lande også har nævnt, er, at de høringer, der er omhandlet i artikel 2, generelt afholdes i henhold til de bredere rammer i direktiv 2001/42/EF.

Der gives i svarene ikke udtryk for særlige vanskeligheder (fortolkning mv.) af afgørende betydning.

Følgende forhold blev nævnt i forbindelse med artiklens anvendelse:

- for at sikre den størst mulige og mest aktive deltagelse bør der ud over bekendtgørelse i statstidender og i pressen anvendes en proaktiv form for kommunikation over for muligt interesserede offentlige og private foreninger (f.eks. møder, breve eller seminarer)

- borgerne bør underrettes om, hvorvidt deres udtalelser er blevet godkendt eller afvist, og informeres om årsagerne til deres godkendelse eller afvisning, inden den endelige beslutning vedtages; en medlemsstat forslog i den forbindelse en ændring af artikel 2, stk. 2, litra c) og d)

- deltagelsen i høringer kunne være påvirket af, at borgerne ikke ved, hvordan der tages højde for deres svar i den endelige beslutning, eller at de har en fornemmelse af, at der reelt ikke tages hensyn til deres svar.

4. KOMMISSIONENS VURDERING

- *Virkningen af artikel 2*

Det er generelt Kommissionens opfattelse, at takket være artikel 2:

- er beslutningsprocessen blevet mere åben, hvilket har skabt et mere konstruktivt og tillidsfuldt forhold mellem de kompetente myndigheder og civilsamfundet

- tages der i de vedtagne beslutninger større hensyn til behovene og bekymringerne hos en større del af befolkningen, hvilket fremmer accepten og gennemførelsen af planerne eller programmerne

- er der i samfundet opstået en øget bevidsthed om og interesse for miljøproblemer på de berørte områder (især affaldshåndtering og vandkvalitet), navnlig på regionalt og lokalt plan; den præjudicielle sag, som er under behandling ved Domstolen, og som vedrører et vallonsk handlingsprogram for beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, er et klart eksempel herpå.

Offentlig deltagelse indebærer helt klart store forandringer for de berørte myndigheder, eftersom der i beslutningsprocessen skal tages højde for nødvendigheden af en effektiv offentlig høring på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt. Der skal således frigøres passende finansielle og menneskelige ressourcer.

Det påhviler medlemsstaterne at undersøge, dels hvornår det er mest passende at indlede høringen med henblik på at sikre, at den finder sted, "*mens alle muligheder stadig er åbne*" (sådan som det foreskrives i Århuskonventionens artikel 6, stk. 4, som der henvises til i konventionens artikel 7), dels hvordan en effektiv høring kan garanteres. Kommissionen konstaterer i den forbindelse, at landene sørger for, at borgerne, særlig de berørte borgere, reelt kan få kendskab til afholdelsen af høringen. Der synes at være en tendens til ikke kun at

offentliggøre høringer i statstidender, men at kombinere dette med oplysning i medierne (via den skrevne presse eller radioen), opslag i de berørte kommuner og på de kompetente myndigheders websteder. Det bliver - som det foreslås i et svar - op til landene at undersøge, om en endnu mere proaktiv form for kommunikation over for muligt interesserede offentlige og private foreninger i form af personlige breve, møder eller informationsseminarer viser sig at være nødvendig eller hensigtsmæssig. Kommissionen konstaterer endnu engang, at sidstnævnte middel kan vise sig at være nyttigt i forhold til at inddrage flere borgere eller ngo'er i høringsprocessen.

Det er blevet påpeget, at en stor del af civilsamfundet stadig ikke deltager i høringerne, men senere udtrykker forbehold, når den endelige beslutning er vedtaget. Dette forhold kan delvist skyldes, at borgerne ikke ved, hvordan der tages højde for deres høringssvar i den endelige beslutning. Kommissionen opfordrer i den forbindelse landene til så tydeligt som muligt at redegøre for årsagerne til en hel eller delvis afvisning af visse forslag. En passende tilbagemelding (feedback) forekommer at være en af nøglerne til succes for så vidt angår offentlig deltagelse og tillidsskabelse. På nuværende tidspunkt vurderes det ikke at være nødvendigt at foretage ændringer af artikel 2, stk. 2, litra c) og d), sådan som det foreslås i et af svarene.

Kommissionen er opmærksom på, at en af konsekvenserne af høringsprocessen kan være en til tider betydelig forlængelse af de planlagte frister for endelig vedtagelse af planer eller programmer. En sådan forlængelse synes ikke at være afhængig af selve høringsfristerne, men snarere af det pågældende projekts karakter, navnlig når det giver anledning til protest og bekymring i civilsamfundet. Ved at afholde en passende offentlig høring allerede i planlægningsfasen kan landene styrke den sociale accept af planen og undgå eller begrænse senere blokeringer i form af eksempelvis domstolsprøvelser og dermed lette gennemførelsen. De positive aspekter af offentlig deltagelse synes således at veje tungere end de negative. Behovet for at forlænge fristerne går igen, mere eller mindre direkte, i mange svar og synes at være et aspekt, som der fremover skal rettes større opmærksomhed mod. En større erfaring med anvendelsen af direktivet kunne gøre det muligt at nå frem til konkrete løsninger, der sikrer en bedre balance mellem offentlig deltagelse og den berettigede bekymring for effektiviteten.

Det er nødvendigt, at landene fortsætter deres indsats for at informere offentligheden om de rettigheder og garantier, der er foreskrevet i direktivet, hvilket skal ske på det niveau, der vurderes at være mest passende under hensyntagen til det enkelte lands struktur og traditioner. Der kan i de fleste svar fornemmes en vilje hertil. Opgaven påhviler ikke landene alene. Ngo'er kan selv bidrage effektivt hertil ved at være med til at udbrede kendskabet.

- *Forslag til ændring*

I betragtning af den begrænsede erfaring med anvendelsen af artikel 2 forekommer det på nuværende tidspunkt ikke at være hensigtsmæssigt at foreslå ændringer.

I de foregående bemærkninger gav Kommissionen udtryk for visse overvejelser, som kunne være med til at øge direktivets effektivitet. Eftersom det påhviler det enkelte land at fastsætte de nærmere bestemmelser for offentlig deltagelse under hensyntagen til dets struktur og traditioner, er det op til medlemsstaterne at undersøge, om disse overvejelser i praksis er relevante i det enkelte land, og om deres gennemførelse synes at være mulig og i bekræftende fald på hvilken måde.

Der kunne på baggrund af den konkrete anvendelse af artikel 2 i landene og de praktiske løsninger, der findes med henblik på at begrænse visse aspekter, der opfattes som mindre positive, i fremtiden opstå et behov for eller en lejlighed til at indføre ændringer.

- *Udvidelse af anvendelsesområdet for artikel 2 til andre planer og programmer end dem, der er omhandlet i bilag I*

Ingen af medlemsstaterne vurderede, at en sådan udvidelse var nødvendig eller hensigtsmæssig. Visse medlemsstater redegjorde til gengæld for, at det ville være hensigtsmæssigt at få et klart billede af omfanget af listen over de planer og programmer, der falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 2001/42/EF, inden det overvejes at omfatte andre planer og programmer af anvendelsesområdet for artikel 2. Sagt på en anden måde anbefales det i visse svar at foretage en grundig vurdering af forholdet mellem artikel 2 og direktiv 2001/42/EF. I et svar tilføjes det, at i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 2003/35/EF skulle listen over planer og programmer i bilag I være blevet opfattet som udtømmende, fordi offentlighedens deltagelse i nye planer og programmer skulle reguleres i nye specifikke instrumenter, hvilket dermed ville sikre overholdelsen af Århuskonventionen. Denne opfattelse synes at bygge på direktivets betragtning 10.

Kommissionen erkender, at en og samme sag i flere tilfælde vil kunne underkastes begge instrumenter, hvilket oftest synes at gælde affald, navnlig med de kommende planer, der er omhandlet i artikel 28 i direktiv 2008/98/EF. Fællesskabslovgiveren var selv opmærksom på mulige overlapninger, og derfor finder artikel 2, jf. stk. 5, således ikke anvendelse, hvis den offentlige deltagelse allerede er sikret i henhold til direktiv 2001/42/EF. Domstolens kommende dom i sagen om forholdet mellem de handlingsprogrammer, der vedrører beskyttelsen af vand mod forurening forårsaget af nitrater, og SMV-direktivet vil i øvrigt blive et vigtigt argument i undersøgelsen af denne problematik.

Som det i øvrigt fremgår af de vejledende retningslinjer for anvendelse af Århuskonventionen[16], kan artikel 7 bl.a. anvendes ved at fastlægge passende procedurer for offentlighedens deltagelse inden for rammerne af strategiske miljøvurderinger (SMV). Strategiske miljøvurderinger giver de offentlige myndigheder mulighed for at tage højde for virkninger på miljøet under udarbejdelsen af planer, programmer og politikker. Det er således en af de mulige metoder, der kan anvendes i forbindelse med begge dele af artikel 7, dvs. bestemmelserne om offentlighedens deltagelse ved udarbejdelsen af planer og programmer og bestemmelsen om offentlighedens deltagelse ved udarbejdelsen af politikker.

Kommissionen har forelagt en rapport om anvendelsen og virkningen af direktiv 2001/42/EF, dvs. SMV-direktivet[17]. Kommissionen påtager sig at foretage en analyse, enten i forbindelse med det eventuelle arbejde, der måtte følge af de øvrige institutioners granskning af denne rapport, eller som en særskilt arbejdsopgave. De øvrige institutioner vil på behørig vis blive underrettet om konklusionerne, som om nødvendigt vil være ledsaget af relevante ændringsforslag.

Det vil således på nuværende tidspunkt være for tidligt at foreslå en udvidelse af anvendelsesområdet for artikel 2.

---

[16] An Implementation Guide, UN, New York and Geneva, 2000. Denne vejledning udgør ikke en officiel fortolkning af konventionen.

[17] Rapport fra Kommissionen om anvendelsen og virkningen af direktivet om strategisk miljøvurdering, KOM(2009) 469 af 14. september 2009.

5. KONKLUSIONER

Trods en meget begrænset anvendelse på nationalt plan i de tre år, der er gået siden fristen for gennemførelse i medlemsstaterne (25. juni 2005), har direktivets artikel 2 betydet, at offentlighedens ret til at deltage i beslutningsprocessen i forbindelse med planer og programmer er blevet anerkendt på ensartet vis i medlemsstaternes lovgivning. Det har øget offentlighedens interesse for miljøproblemer, herunder i stigende grad - i det mindste blandt de mest miljøbevidste personer og organisationer - interessen for bæredygtig udvikling. Den påbegyndte indsats skal fortsætte med henblik på at øge borgernes bevidsthed om deres rettigheder og sikre, at langt flere reelt deltager i høringer. Det påhviler den enkelte medlemsstat, under hensyntagen til dens særlige forhold og traditioner, at nå disse mål på den mest hensigtsmæssige måde. Landene bør i øvrigt sørge for at frigøre de menneskelige og finansielle ressourcer, der er nødvendige for at sikre en effektiv anvendelse af denne artikel.

Kommissionen vurderer i lyset af denne situation ikke, at det er hensigtsmæssigt at foreslå ændringer eller udvide anvendelsesområdet for artikel 2 til andre planer og programmer end dem, der på nuværende tidspunkt er omfattet. I betragtning af de overlapninger, der kan være mellem denne artikel og direktiv 2001/42/EF, vil Kommissionen til gengæld, sådan som flere lande anbefalede, foretage en vurdering af disse to instrumenter, og resultatet vil til sin tid blive forelagt for de øvrige institutioner.