EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 14.4.2010
KOM(2010)143 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

ÜBER DIE ANWENDUNG UND WIRKSAMKEIT DER RICHTLINIE 2003/35/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES VOM 26. MAI 2003 ÜBER DIE BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT BEI DER AUSARBEITUNG BESTIMMTER UMWELTBEZOGENER PLÄNE UND PROGRAMME UND ZUR ÄNDERUNG DER RICHTLINIEN 85/337/EWG UND 96/61/EG DES RATES IN BEZUG AUF DIE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG UND DEN ZUGANG ZU GERICHTEN

1. EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht wird von der Kommission in Anwendung von Artikel 5 der Richtlinie 2003/35/EG (im Folgenden die „Richtlinie“) erstellt. Ziel dieser Richtlinie war es, zur Umsetzung der Verpflichtungen gemäß dem Århus-Übereinkommen vom 25.6.1998[1] insbesondere in Bezug auf die Artikel 6 und 7 sowie auf Artikel 9 Absätze 2 und 4 beizutragen.

In Artikel 5 heißt es: *„Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 25. Juni 2009 einen Bericht über die Anwendung und Wirksamkeit dieser Richtlinie vor. Um Erfordernisse des Umweltschutzes stärker gemäß Artikel 6 des Vertrags einzubeziehen, werden diesem Bericht unter Berücksichtigung der bei der Anwendung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten gesammelten Erfahrungen gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung dieser Richtlinie beigefügt. Die Kommission wird insbesondere die Möglichkeit in Erwägung ziehen, den Geltungsbereich dieser Richtlinie auszudehnen, um andere umweltbezogene Pläne und Programme abzudecken“*.

Es ist unbedingt festzuhalten, dass Artikel 3 der Richtlinie die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) verändert hat. Diese wurde gründlich analysiert, auch in Bezug auf die unter die Richtlinie 2003/35/EG fallenden Aspekte; die Ergebnisse dienten als Grundlage für den Bericht vom 23.7.2009[2]. Im Übrigen wurde Artikel 4 der Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung[3] (IPPC) bei der Kodifizierung der Richtlinie förmlich aufgehoben. Diese Aufhebung war insofern rein formal, als die Bestimmungen von Artikel 4 und von Anhang II unverändert in die kodifizierte Richtlinie übernommen wurden. Mit der Entscheidung vom 2.3.2006[4] erstellte die Kommission einen IPPC-Fragebogen über die Erfahrungen im Zeitraum 1.1.2006 bis 31.12.2008, darunter auch über die von der Richtlinie betroffenen Aspekte. Der diesbezügliche Bericht wird den anderen Organen gemäß Artikel 17 Absatz 3 der Richtlinie 2008/1/EG vorgelegt.

Angesichts dieses Umstands war die Kommission der Meinung, dass im vorliegenden Bericht nur die Anwendung und Wirksamkeit von Artikel 2 behandelt werden sollten, da die UVP-bezogenen Aspekte im Bericht vom 23.7.2009[5] untersucht wurden und die IPPC-relevanten Themen im kommenden Bericht erfasst werden sollen. Der vorliegende Bericht geht auch auf die Fragen ein, ob es erforderlich oder zweckmäßig ist, Änderungsvorschläge einzubringen, und ob die Anwendung der Richtlinie auf weitere Pläne und Programme zusätzlich zu den in Anhang I vorgesehenen ausgedehnt werden kann.

---

1 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Nach dem Beschluss des Rates vom 17.2.2005 (2005/370/EG, ABl. L 124 vom 17.5.2005) ist die EU seit dem 17.5.2005 Vertragspartner dieses Übereinkommens.

2 Bericht der Kommission über die Anwendung und Wirksamkeit der UVP-Richtlinie (KOM(2009) 378 vom 23.7.2009).

3 Richtlinie 2008/1/EG vom 15.1.2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (kodifizierte Fassung), ABl. L 24 vom 29.1.2008.

4 Entscheidung der Kommission vom 2.3.2006 über den Fragebogen zur Richtlinie 96/61/EG des Rates (2006/194/EG), ABl. L 70 vom 9.3.2006, S. 65.

5 Folgende Punkte im Bericht vom 23.7.2009 betreffen die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der UVP-Richtlinie (d. h. Artikel 3 der Richtlinie 2003/35/EG): Abschnitte 2.2 und 3.3 sowie Anhang 2.

2. ANWENDUNGSBEREICH DER RICHTLINIE GEMÄSS DEN VORGABEN IN DIESEM BERICHT, D. H. ARTIKEL 2 IN BEZUG AUF BESTIMMTE UMWELTBEZOGENE PLÄNE UND PROGRAMME

Artikel 2 der Richtlinie soll Artikel 7 des Århus-Übereinkommens zu voller Wirkung verhelfen. So heißt es dort insbesondere: *„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit erhält, sich an der Vorbereitung und Änderung oder Überarbeitung der Pläne oder der Programme zu beteiligen, die aufgrund der in Anhang I aufgeführten Vorschriften auszuarbeiten sind“*. Gemäß Artikel 2 Absätze 4 und 5 gelten die dort festgelegten Regeln weder für Pläne und Programme, die ausschließlich zur Landesverteidigung dienen oder die aus Anlass ziviler Notfälle beschlossen werden (Absatz 4), noch für die in Anhang I aufgeführten Pläne und Programme, für die die Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß der Richtlinie 2001/42/EG oder gemäß der Richtlinie 2000/60/EG (Absatz 5) gewährleistet wird.

Vorbehaltlich der genannten Ausschlussfälle gemäß Anhang I der Richtlinie in der Fassung von 2003 bezog sich Artikel 2 auf die Pläne und Programme im Sinne von:

- Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle,

- Artikel 6 der Richtlinie 91/157/EWG über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren,

- Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen,

- Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle,

- Artikel 14 der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsmüll,

- Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 96/62/EG über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Klarheit wurden bestimmte Rechtsakte kodifiziert, andere Richtlinien hingegen im Hinblick auf einen stärkeren Umweltschutz angepasst.

Aufgrund der eingetretenen rechtlichen Änderungen sind oder werden folgende Pläne und Programme von Artikel 2 der Richtlinie betroffen sein:

- ab 12.12.2010 die Abfallbewirtschaftungspläne gemäß Artikel 28 der Richtlinie 2008/98/EG[6], denn nach Maßgabe von Artikel 41 dieser Richtlinie werden die Richtlinien 2006/12/EG (welche die Richtlinie 75/442/EWG kodifiziert) und 91/689/EWG erst zu diesem Zeitpunkt aufgehoben; bis dahin gelten diese Bestimmungen für Pläne im Sinne von Artikel 7 der Richtlinie 2006/12/EG und von Artikel 6 der Richtlinie 91/689/EWG;

[6] Richtlinie 2008/98/EG des Rates über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. L 312 vom 19.11.2008, S. 3). In Erwägungsgrund 40 wird die in Richtlinie 2003/35/EG geforderte Beteiligung der Öffentlichkeit ausdrücklich genannt.

- die Aktionsprogramme gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen;

- ab 11.6.2010 die Luftqualitätspläne gemäß Artikel 23 der Richtlinie 2008/50/EG[7], denn nach Maßgabe von Artikel 31 dieser Richtlinie wird die Richtlinie 96/62/EG erst zu diesem Zeitpunkt aufgehoben; bis dahin gilt sie für die Pläne im Sinne von Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie 96/62/EG.

Was die Abfallbewirtschaftungspläne gemäß Artikel 14 der Richtlinie 94/62/EG[8] angeht, und in Anbetracht der Tatsache, dass ein *„besonderes Kapitel über Verpackungen und die Bewirtschaftung der daraus entstehenden Abfälle, einschließlich der nach den Artikeln 4 und 5 getroffenen Maßnahmen“* in die gemäß Artikel 7 der Richtlinie 75/442/EWG (jetzt 2006/12/EG) zu erstellenden Abfallbewirtschaftungspläne aufzunehmen ist, die ab 12.12.2010 durch die Pläne gemäß Artikel 28 der Richtlinie 2008/98/EG ersetzt werden, erfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung bei diesem Kapitel im Rahmen der Pläne.

Im Unterschied zu Artikel 6 der Richtlinie 91/157/EWG, in dem von den Mitgliedstaaten aufzustellende Programme ausdrücklich vorgesehen waren, verfolgt die Richtlinie 2006/66/EG[9], mit der die vorgenannte Richtlinie mit Wirkung zum 26.9.2008 aufgehoben wurde, einen anderen Ansatz zur Erreichung der angestrebten Ziele, nämlich über freiwillige Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden und den betroffenen Wirtschaftsbeteiligten (Artikel 27). Nur bei Nichteinhaltung der Vereinbarungen müssen die Mitgliedstaaten die einschlägigen Bestimmungen mit Hilfe von Rechts- und Verwaltungsvorschriften durchführen. So gibt es die ursprünglich in der Richtlinie 91/157/EWG vorgesehenen Programme nicht mehr.

3. ERKENNTNISSE AUS GESAMMELTEN ERFAHRUNGEN

Die Erkenntnisse über die Anwendung von Artikel 2 fußen auf den eigenen Erfahrungen der Kommission und den von den Mitgliedstaaten angeforderten Berichten[10], auch wenn diese Berichte in der Richtlinie nicht vorgesehen waren.

- *Umsetzung der Richtlinie, insbesondere von Artikel 2*

---

7 Richtlinie 2008/50/EG vom 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft in Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1).

8 Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003, die Richtlinien 2004/12/EG und 2005/50/EG, und zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 219/2009.

9 Richtlinie 2006/66/EG vom 6.9.2006 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren und zur Aufhebung der Richtlinie 91/157/EWG (ABl. L 266 vom 26.9.2006). Gemäß Artikel 28 dieser Richtlinie wurde die Richtlinie 91/157/EWG mit Wirkung vom 26.9.2008 aufgehoben.

10 Anders als in der Richtlinie 2003/4/EG, die das Gemeinschaftsrecht an das Århus-Übereinkommen in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen anpassen soll, ist hier nicht ausdrücklich vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten der Kommission einen Bericht über die bei der Umsetzung gesammelten Erfahrungen vorlegen. Trotzdem hielt es die Kommission für erforderlich, dass ihr die Mitgliedstaaten Informationen und beurteilende Hinweise dazu vorlegen. So forderte sie die Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 29.7.2008 auf, ihr auf der Grundlage eines Orientierungsvermerks diesbezügliche Bemerkungen mitzuteilen. 20 Mitgliedstaaten haben geantwortet, manche davon weit nach dem dafür vorgegebenen Termin, dem 14.11.2008. Sieben Mitgliedstaaten, nämlich Finnland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Slowenien und die Slowakei, haben keinen Beitrag vorgelegt.

Bei Annahme des vorliegenden Berichts hatten alle Mitgliedstaaten, die geantwortet haben, die Richtlinie und insbesondere Artikel 2 in nationales, bisweilen auch in regionales Recht (Belgien und Österreich) umgesetzt. Bestimmte Mitgliedstaaten, wie Frankreich, die Tschechische Republik und Belgien, haben bei der Verabschiedung der Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG[11], die landläufig als Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (SUP) bekannt ist, Artikel 2 zumindest teilweise umgesetzt. Im Übrigen hatte von den sieben Mitgliedstaaten, die nicht geantwortet haben, nur Irland die Richtlinie noch nicht voll in seine Rechtsvorschriften umgesetzt[12]. Diese Feststellung gilt allerdings nicht für Artikel 2.

Abschließend lässt sich sagen, dass alle Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen für die Umsetzung von Artikel 2 getroffen haben.

- *Erfahrungen der Kommission bei der Umsetzung von Artikel 2*

Aufgrund der Rechtsanpassungen nach der Annahme der Richtlinie[13] betrafen und betreffen die Pläne und Programme ab Ende 2010 insbesondere die Abfallbewirtschaftungs- und Luftqualitätspläne. Angesichts ihrer Art und ihres Geltungsbereichs könnte sich die SUP-Richtlinie - und nicht Artikel 2 - bei der Behandlung dieser Aspekte, also auch bei der Öffentlichkeitsbeteiligung, konkret als geeigneteres Instrument erweisen. Im Übrigen ist in Artikel 6 der SUP-Richtlinie eine Öffentlichkeitsbeteiligung in vergleichbarem Umfang wie in Artikel 2 der Richtlinie vorgesehen. Eine derartige Überlegung scheint sich auch in den Erfahrungen bestimmter Mitgliedstaaten zu bestätigen. In diesem Stadium ist lediglich ein Trend erkennbar. Die weitere Entwicklung wird zeigen, ob sich dieser Trend festigt und zu einer allgemein gültigen Praxis wird.

Den Zusammenhang zwischen den Aktionsprogrammen zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat und der SUP-Richtlinie, insbesondere Artikel 3, versucht der Belgische Staatsrat[14] durch zwei gleich lautende Vorabentscheidungsersuchen zu klären. Bei der Annahme dieses Berichts waren beide Rechtssachen über das Programm für Nitratkontrolle, das die Region Wallonien mit Erlass vom 15.2.2007 beschlossen hatte, noch beim Gerichtshof anhängig.

Die Informationen der Kommission wurden auch durch die bei allen Mitgliedstaaten angeforderten Berichte ergänzt. Die Beiträge der 20 Mitgliedstaaten, die geantwortet haben, erfolgten auf der Grundlage des Orientierungsvermerks in der Anlage zum Schreiben der Kommission vom 29.7.2008. Die Beiträge unterscheiden sich in Informationsgehalt und Ausführlichkeit beträchtlich. Bei ihrer Analyse ging die Kommission nach der Gliederung des Orientierungsvermerks vor. Im Übrigen berücksichtigte sie für die sieben Mitgliedstaaten, die nicht geantwortet haben, die Kontakte, die mit nationalen Experten und NROs geknüpft wurden. Die Bemerkungen der Mitgliedstaaten, die auf ihr Schreiben geantwortet haben, unterscheiden sich im Wesentlichen nicht von den Informationen, die der Kommission für die sieben Mitgliedstaaten, die nicht geantwortet hatten, vorlagen.

---

11 Richtlinie 2001/42/EG vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 vom 27.7.2001, S. 30).

12 Urteil des Gerichtshofs vom 16.7.2009, Rs. C-427/07.

13 Auf diese Anpassungen wird in Abschnitt 2 eingegangen.

14 Verbundene Rechtssachen C-105/09 und C-110/09, noch anhängig.

Zwei Aspekte der Erfahrungen auf nationaler Ebene sind besonders hervorzuheben: die positiven und die negativen Auswirkungen der Umsetzung der Richtlinie und ihre effektive Anwendung.

- *Positive und negative Auswirkungen der Umsetzung der Richtlinie*

Viele Mitgliedstaaten geben an, dass sich der Informationsstand der Öffentlichkeit bei Umweltfragen, auch im Zusammenhang mit Plänen und Programmen, durch die Regeln für die Öffentlichkeitsbeteiligung erheblich verbessert hat. Auch die Beamten, die für die Ausarbeitung der Entwürfe von Plänen und Programmen zuständig sind, und die politischen Gremien, die für deren Annahme zuständig sind, sind stärker für die Notwendigkeit sensibilisiert, vor der Verabschiedung die Öffentlichkeit zu hören. Bei den örtlichen Behörden sind allerdings weitere Anstrengungen erforderlich.

Durch ein stärkeres Bewusstsein für entsprechende Themen, Chancen und Risiken hat die Anhörung der Öffentlichkeit die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen erleichtert und mehr Vertrauen in die betreffenden Einrichtungen geschaffen. In manchen Fällen haben Hinweise der Öffentlichkeit zu Änderungen an den ursprünglich geplanten Lösungen und zum Wegfall oder zur Abschwächung von Aspekten geführt, die bei der betroffenen Bevölkerung auf Bedenken stießen. Manchmal erfuhren die staatlichen Stellen erst durch die Konsultation, welche Handlungsbereiche von der Zivilgesellschaft als vorrangig angesehen werden, und konnten diesem Umstand bei der Neufestlegung der Prioritäten Rechnung tragen.

Bestimmte Anmerkungen lassen darauf schließen, dass sich Menschen, die nicht Teil eines assoziativen Netzwerks sind, auch bei strategischen Dokumenten nur in begrenztem Maße beteiligen[15]. Dies könnte daran liegen, dass der *„größte Teil der Öffentlichkeit“* noch nicht weiß, dass er an der Konsultation teilnehmen kann, wie es in einem Beitrag heißt. In mehreren Mitgliedstaaten werden Anstrengungen unternommen, um die Öffentlichkeit über ihre Rechte zu informieren und die in den darauffolgenden Wochen anstehenden Konsultationen durch möglichst intensive Werbung – ggf. auch in den örtlichen Medien – bekannt zu machen.

In bestimmten Beiträgen heißt es, dass für die Durchführung einer Konsultation entsprechende finanzielle und personelle Mittel bereitgestellt werden müssen, z. B. um die Hinweise der Bevölkerung auszuwerten.

In einigen Mitgliedstaaten gab es schon lange vor der Richtlinie entweder entsprechende Vorschriften oder die Praxis der Öffentlichkeitsanhörung, so dass sich durch die Richtlinie keine größeren Auswirkungen oder Änderungen zumindest für die Pläne und Programme ergaben. Jedenfalls hat die Richtlinie bewirkt, dass das Recht der Öffentlichkeit auf Beteiligung am Entscheidungsverfahren in Umweltfragen eindeutig positiv anerkannt und in bestimmten Fällen verstärkt wird.

In unterschiedlichem Maße werden in den eingegangenen Beiträgen auch zwei nicht so positiv empfundene Aspekte herausgestellt. So war festzustellen, dass

---

[15] Hierzu heißt es in einem Beitrag: *„Wer antwortet, ist bereits stärker für Umweltfragen aufgeschlossen. Zur Abhilfe hat die Region (Brüssel – Hauptstadt) daher soweit wie möglich versucht, zusätzlich zur öffentlichen Konsultation noch gesonderte Befragungen bei einem repräsentativen Bevölkerungsquerschnitt durchzuführen“*.

- die Öffentlichkeit in bestimmten Fällen von den Behörden Informationen, Daten oder Dokumente verlangte, die für die laufende Anhörung nicht relevant waren;

- es in mehreren Fällen schwierig war, ohne geeignete Begleitunterlagen die zum Ausdruck gebrachten Meinungen richtig zu beurteilen;

- die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten (im vorliegenden Fall bei Abfallbewirtschaftungsplänen auf nationaler Ebene in zwei Mitgliedstaaten) in einem Fall zu einer erheblichen Arbeitsbelastung und zu Schwierigkeiten bei der Suche nach für alle Beteiligten annehmbaren Lösungen geführt hat, so dass sich die Genehmigung des Plans erheblich verzögerte; im anderen Fall hatte die Terminverschiebung wegen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Folge, dass bestimmte Daten nicht mehr auf dem neuesten Stand waren. Allerdings bilden diese beiden Beispiele offenbar nicht den Regelfall.

- *Effektive Inanspruchnahme von Artikel 2*

Im Allgemeinen wird von einer stark eingeschränkten Anwendung von Artikel 2 berichtet. Dafür ist womöglich die verhältnismäßig kurze Zeit zwischen dem Endtermin für die Umsetzung (25.6.2005) und dem Zeitpunkt ausschlaggebend, bis zu dem die Mitgliedstaaten über die gesammelten Erfahrungen berichten sollten (31.5.2008). Eine andere Erklärung, die ebenfalls von bestimmten Mitgliedstaaten angeführt wird, lautet, dass die Konsultationen gemäß Artikel 2 im weiter gefassten Rahmen der Richtlinie 2001/42/EG durchgeführt werden.

Die Beiträge weisen nicht auf besondere nennenswerte Schwierigkeiten (bei der Auslegung o.ä.) hin.

In weiteren Anmerkungen zur Anwendung wurden folgende Aspekte angesprochen:

- Im Hinblick auf eine möglichst starke und aktive Beteiligung müsste neben der Veröffentlichung in amtlichen Anzeigeblättern und in der Presse eine proaktive Öffentlichkeitsarbeit (wie Besprechungen, Schreiben, Informationsseminare) für möglicherweise interessierte öffentliche oder private Verbände betrieben werden.

- Die Öffentlichkeit müsste über die Zustimmung oder die Ablehnung der geäußerten Meinungen und über die Gründe für die Zustimmung oder die Ablehnung vor einer abschließenden Entscheidung informiert werden; hierzu wurde im Beitrag eines Mitgliedstaaten eine Änderung von Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben c und d angeregt.

- Auf die Teilnahme an der Konsultation könnte sich negativ auswirken, dass die Öffentlichkeit nicht weiß, wie ihre Antworten bei der abschließenden Entscheidung berücksichtigt werden, oder den Eindruck hat, dass ihre Antworten im Grunde nicht berücksichtigt werden.

4. STANDPUNKT DER KOMMISSION

- *Wirksamkeit von Artikel 2*

Im Allgemeinen ist die Kommission der Auffassung, dass durch Artikel 2

- das Entscheidungsverfahren transparenter geworden ist und so zu einem konstruktiveren und vertrauensvolleren Klima zwischen den zuständigen Behörden und der Zivilgesellschaft beigetragen hat,

- bei den getroffenen Entscheidungen die Bedürfnisse und die Anliegen eines größeren Teils der Bevölkerung stärker berücksichtigt werden, so dass Akzeptanz und Umsetzung der Pläne und Programme erleichtert werden,

- ein wachsendes Bewusstsein und Interesse der Gesellschaft an Umweltproblemen bei den jeweiligen speziellen Themen (insbesondere Abfallbewirtschaftung und Wasserqualität) vor allem auf regionaler und lokaler Ebene entstanden sind; das beim Gerichtshof anhängige Vorabentscheidungsverfahren in Bezug auf das von Wallonien ausgearbeitete Aktionsprogramm zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat bildet hierfür ein bezeichnendes Beispiel.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung setzt sicherlich tiefgreifende Änderungen durch die betroffenen Behörden voraus, da die Notwendigkeit einer wirksamen Konsultation der Öffentlichkeit zu einem ausreichend frühen Zeitpunkt im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen ist. So müssen entsprechende finanzielle und personelle Mittel bereitgestellt werden.

Es ist Sache der Mitgliedstaaten zu prüfen, wann der geeignetste Zeitpunkt für die Einleitung der Konsultation ist, um sicherzustellen, dass sie stattfindet, *„solange noch alle Optionen offen sind“* (wie in Artikel 6 Absatz 4 des Århus-Übereinkommens gefordert, auf den sich Artikel 7 hier bezieht), und zugleich wie man ihre Wirksamkeit gewährleistet. In dieser Hinsicht stellt die Kommission fest, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Öffentlichkeit, und insbesondere die betroffene Bevölkerung, vom Beginn der Konsultation tatsächlich unterrichtet ist. Es zeichnet sich nämlich verstärkt ab, dass Bekanntmachungen nicht nur in den amtlichen Anzeigeblättern, sondern gleichzeitig auch in den Medien (Printmedien und Rundfunk), auf Aushängen in den betroffenen Gemeinden und in Ankündigungen auf den Internetseiten der zuständigen Behörden veröffentlicht werden. Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten zu prüfen, ob, wie in einem Beitrag angeregt wird, eine noch proaktivere Öffentlichkeitsarbeit in Form von individuellen Anschreiben, Besprechungen, Informationsseminaren für möglicherweise interessierte öffentliche oder private Verbände notwendig oder angemessen ist. Die Kommission stellt ferner fest, dass sich die zuletzt genannte Möglichkeit als sinnvoll erweisen kann, um mehr Bürger oder NROs in die Konsultation einzubeziehen.

Es wurde angegeben, dass ein immer noch großer Teil der Zivilgesellschaft nicht an Konsultationen teilnimmt und daher die Gefahr besteht, dass sie Einwände erst äußern, wenn die abschließende Entscheidung bereits gefallen ist. Hierfür könnte teilweise ausschlaggebend sein, dass die Öffentlichkeit nicht weiß, wie ihre Antworten bei der abschließenden Entscheidung berücksichtigt werden. In dieser Hinsicht ermuntert die Kommission die Mitgliedstaaten, möglichst klar darzulegen, warum bestimmte Vorschläge ganz oder teilweise abgelehnt wurden. Ein entsprechendes *Feedback* gilt als eine der Grundvoraussetzungen für eine wirksame Beteiligung der Öffentlichkeit und die Schaffung von mehr Vertrauen. In diesem Stadium wird es nicht für notwendig erachtet, Änderungen an Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben c und d vorzunehmen, wie in einem Beitrag vorgeschlagen wurde.

Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass das Konsultationsverfahren dazu führen kann, dass sich der Zeitrahmen für die abschließende Entscheidung über die Pläne und

Programme manchmal erheblich verzögert. Dafür sind offensichtlich nicht die Anhörungsfristen an sich, sondern vielmehr die Natur des geplanten Vorhabens maßgebend, insbesondere wenn es auf Widerspruch und Bedenken in der Zivilgesellschaft stößt. Bei einer angemessenen Konsultation der Öffentlichkeit zu einem frühen Planungszeitpunkt kann die gesellschaftliche Akzeptanz für den Plan wachsen, und es sind später weniger oder gar keine Blockaden etwa durch gerichtliche Rechtsbehelfe zu erwarten, was die Umsetzung erleichtert. Die positiven Aspekte, die sich durch die Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben, scheinen demnach zu überwiegen. Der Aspekt der terminlichen Verzögerung ist mehr oder weniger deutlich aus vielen Beiträgen herauszulesen und bildet offenbar einen Gesichtspunkt, dem in Zukunft größere Beachtung geschenkt werden muss. Größere Erfahrungen bei der Anwendung der Richtlinie könnten zu konkreten Lösungen führen, die ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen der Öffentlichkeitsbeteiligung und der berechtigten Sorge um mehr Effizienz gewährleisten.

Die Mitgliedstaaten müssen weitere Anstrengungen bei der Aufklärung der Öffentlichkeit über ihre durch die Richtlinie zugesicherten Rechte und Garantien unternehmen, und das jeweils auf der Ebene, die unter Berücksichtigung der Struktur und den Gepflogenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten am besten dafür geeignet scheint. Dieser Wille ist in mehreren Beiträgen erkennbar. Doch dies ist nicht allein Aufgabe der Mitgliedstaaten. Hier können NROs selbst einen wertvollen Beitrag leisten, indem sie die Rolle als Informationsvermittler übernehmen.

- *Änderungsvorschläge*

Da bislang kaum Erfahrungen zu Artikel 2 gesammelt werden konnten, erscheinen Änderungsvorschläge in diesem Stadium nicht angebracht.

In den vorstehenden Ausführungen hat die Kommission bestimmte Überlegungen zum Ausdruck gebracht, mit denen die Wirksamkeit der Richtlinie verbessert werden könnte. Angesichts der Tatsache, dass die genauen Modalitäten für die Öffentlichkeitsbeteiligung von jedem Staat selbst unter Berücksichtigung seiner Struktur und seiner Gepflogenheiten festgelegt werden, ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten zu prüfen, ob diese Überlegungen auf die Realität im jeweiligen Land zutreffen, ob sich ihre Umsetzung als machbar erweist und wenn ja, auf welche Weise.

Die konkrete Anwendung von Artikel 2 in den Mitgliedstaaten und die praktischen Lösungen, mit denen einzelne als nicht so positiv empfundene Aspekte begrenzt werden können, könnten in Zukunft den Bedarf oder die Gelegenheit für Änderungen entstehen lassen.

- *Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Artikel 2 auf andere Pläne und Programme als die in Anhang I*

Kein Mitgliedstaat hielt eine derartige Ausdehnung für notwendig oder angebracht. Dagegen haben einzelne Mitgliedstaaten angegeben, dass ein klarer Überblick über den Umfang der Liste von Plänen und Programmen, die in den Geltungsbereich der Richtlinie 2001/42/EG fallen, sinnvoll wäre, bevor man daran denkt, weitere Pläne und Programme in den Anwendungsbereich von Artikel 2 aufzunehmen. Oder anders gesagt, in bestimmten Beiträgen werden tiefergehende Überlegungen zum Verhältnis zwischen Artikel 2 und der Richtlinie 2001/42/EG befürwortet. In einem Beitrag heißt es sogar, bei der Verabschiedung der Richtlinie 2003/35/EG sei die Liste von Plänen und Programmen gemäß Anhang I als erschöpfend angesehen worden, da die Öffentlichkeitsbeteiligung an neuen Plänen und

Programmen im Sinne des Århus-Übereinkommens in den neuen spezifischen Instrumenten geregelt worden sei. Dieser Überlegung liegt offenbar der 10. Erwägungsgrund der Richtlinie zugrunde.

Die Kommission räumt ein, dass beide Instrumente mehrmals für ein und denselben Fall in Frage kommen; allerdings kommt diese Möglichkeit wohl häufiger in der Abfallwirtschaft vor, insbesondere angesichts der künftigen Plänen gemäß Artikel 28 der Richtlinie 2008/98. Der gemeinschaftliche Gesetzgeber selbst hatte mögliche Überschneidungen erkannt, so dass er mit Absatz 5 die Anwendung von Artikel 2 ausgeschlossen hatte, wenn die Öffentlichkeitsbeteiligung bereits im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG gewährleistet ist. Auch mit dem anstehenden Urteil des Gerichtshofs über das Verhältnis zwischen den Aktionsprogrammen zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat und der SUP-Richtlinie wird man bei der Klärung dieser Problematik einen entscheidenden Schritt vorankommen.

Im Übrigen heißt es im Anwendungsleitfaden zum Århus-Übereinkommen[16]: *„Eine Möglichkeit, wie Artikel 7 […] angewendet werden kann, lautet daher, geeignete Verfahren für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen strategischer Umweltprüfungen (SUP) festzulegen. Dadurch können die staatlichen Behörden die Umweltauswirkungen bei der Erarbeitung der Pläne, Programme und politischen Maßnahmen berücksichtigen. Das wäre somit eine der möglichen Vorgehensweisen, die für beide Teile von Artikel 7, nämlich die Bestimmungen über die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Vorbereitung von Plänen und Programmen und die Bestimmung über die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Vorbereitung umweltbezogener Politiken, in Frage käme“*.

Die Kommission hat einen Bericht über die Anwendung und die Wirksamkeit der Richtlinie 2001/42/EG, d. h. der SUP-Richtlinie[17], vorgelegt. Sie verpflichtet sich, die entsprechende Analyse entweder bei den möglichen Arbeiten, die sich aus der Prüfung dieses Berichts durch die anderen Organe ergeben könnten, oder im Rahmen spezifischer Arbeiten durchzuführen. Ihre Schlussfolgerungen werden den übrigen Organen ordnungsgemäß zur Kenntnis gebracht, gegebenenfalls zusammen mit geeigneten Vorschlägen.

Daraus folgt, dass Vorschläge zur Ausdehnung des Geltungsbereichs von Artikel 2 zum jetzigen Zeitpunkt grundsätzlich verfrüht wären.

---

16 Anwendungsleitfaden, UN, New York und Genf, 2000. Er stellt keine offizielle Auslegung des Übereinkommens dar.

17 Bericht der Kommission über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (KOM(2009) 469 vom 14.9.2009).

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Trotz einer stark eingeschränkten Anwendung auf nationaler Ebene in den ersten drei Jahren nach dem letztmöglichen Umsetzungstermin in den Mitgliedstaaten (25.6.2005) hat Artikel 2 der Richtlinie dazu geführt, dass das Recht der Öffentlichkeit auf Beteiligung am Entscheidungsverfahren für Pläne und Programme durchgehend positiv im Recht der Mitgliedstaaten anerkannt wurde. Dadurch wuchs das Interesse der Öffentlichkeit an Umweltproblemen unter zunehmender Einbeziehung des Aspekts nachhaltige Entwicklung - zumindest bei den Personen oder Einrichtungen, der am stärksten dafür sensibilisiert sind. Die bisherigen Anstrengungen müssen weiter geführt werden, um den Kenntnisstand der Öffentlichkeit über ihre Rechte zu verbessern und eine größtmögliche Beteiligung der Bürger an den Konsultationen zu erreichen. Es liegt bei jedem Mitgliedstaaten selbst, diese Ziele mit den am besten dafür geeigneten Mitteln unter Berücksichtigung seiner Eigenarten und Gepflogenheiten zu verwirklichen. Im Übrigen müssen sie dafür sorgen, dass für die wirksame Anwendung dieses Artikels entsprechende finanzielle und personelle Mittel bereitgestellt werden.

Angesichts dieser Sachlage hält es die Kommission nicht für angebracht, Änderungen oder die Anwendung von Artikel 2 auf andere als die derzeitigen Pläne und Programme vorzuschlagen. Wie von bestimmten Mitgliedstaaten befürwortet, wird sie jedoch angesichts der Wechselwirkungen zwischen diesem Artikel und der Richtlinie 2001/42/EG Überlegungen zu beiden Instrumenten anstellen und die Ergebnisse den anderen Organen zu gegebener Zeit vorlegen.