

EUU 273

UDENRIGSMINISTERIET

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

1. december 2003

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Miljøministeriets grundnotater vedr. Århus-konventionen:

- Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Det Europæiske Fællesskabs institutioner og organer, KOM (2003) 622 endelig.
- Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, KOM (2003) 624 endelig.
- Forslag til Rådets afgørelse om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, KOM (2003) 625 endelig.

GRUNDTOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Det Europæiske Fællesskabs institutioner og organer.

KOM (2003) 622 endelig.

1. Status

Kommissionen sendte den 28. oktober 2003 ovennævnte forslag til Rådet.

Grundnotat om forslaget har ikke tidligere været oversendt til Folketingets Europaudvalg.

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

Forslaget har hjemmel i artikel 175, stk. 1, i TEF og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i artikel 251 i TEF.

2. Formål og indhold

Kommissionen anfører, at forslagets formål er at forbedre miljøbeskyttelsen ved at give offentligheden mulighed for i højere grad at deltage i spørgsmål vedrørende miljøet og at sikre, at alle EU's institutioner og organer anvender bestemmelserne i Århus-konventionen (konvention om adgang til miljøoplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser, samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet).

Forslaget udgør således et element i Fællesskabets gennemførelse af Århus-konventionen og er som sådan en forudsætning for Fællesskabets ratifikation af konventionen.

Forslaget dækker alle tre søjler i Århus-konventionen om henholdsvis adgang til miljøoplysninger, offentlighedens deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse.

2.1 Offentlighedens adgang til miljøoplysninger

Forslaget tager udgangspunkt i den gældende horisontale forordning 1049/2001/EF om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter og supplerer forordningen med de bestemmelser, som Kommissionen anser for nødvendige for at bringe fællesskabslovgivningen helt på linie med Århus-konventionen. Desuden er ordlyden i forordningen, hvor relevant, blevet bragt på linie med ordlyden i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger.

Forslaget sigter særligt mod at udligne følgende forskelle mellem Århus-konventionen og forordning 1049/2001/EF, idet Århus-konventionen indeholder bestemmelser om at: - enhver fysisk eller juridisk person har ret til adgang uanset nationalitet eller bopæl, - retten til adgang

gælder i forhold til alle fællesskabsinstitutioner eller fællesskabsorganer, som udøver offentlige funktioner (dvs. f.eks. Det Europæiske, Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, Revisionsretten og Den Europæiske Investeringsbank, - mere detaljerede og specifikke bestemmelser om indsamling og videreformidling af miljøoplysninger. Disse bestemmelser er ikke indeholdt i forordning 1049/2001/EF.

På denne baggrund indeholder forslaget bestemmelser om:

- at forordning 1049/2001 også gælder for anmodninger om adgang til miljøoplysninger stilet til fællesskabsinstitutioner og -organer, der er omfattet af det foreliggende forslag til forordning;
- indsamling og formidling af miljøoplysninger, herunder om, at fællesskabsinstitutionerne skal sikre, at miljøoplysninger i stigende grad findes på elektroniske databaser, som er tilgængelige for offentligheden gennem offentlige telekommunikationsnet;
- miljøoplysningernes kvalitet, der foreslås sikret ved en pligt for fællesskabsinstitutionerne til så vidt muligt at sikre, at alle oplysninger, der indsamles af eller for dem, og som offentliggøres, er ajourførte, nøjagtige og sammenlignelige;
- en pligt for fællesskabsinstitutionerne til at videresende anmodninger om adgang til miljøoplysninger, som de ikke selv er i besiddelse af. Fællesskabsinstitutionerne skal videresende anmodningen til den offentlige myndighed, som de tror er i besiddelse af oplysningerne, eller alternativt oplyse, hvor de tror, oplysningerne kan findes; og
- at fællesskabsinstitutionerne i tilfælde af en overhængende trussel mod menneskers sundhed og miljøet har en pligt til at samarbejde med og bistå andre myndigheder, således at relevante oplysninger, der er i fællesskabsinstitutionernes besiddelse, kan formidles til offentligheden, der derved sættes i stand til at træffe forholdsregler for at forebygge eller begrænse følgerne af truslen.

2.2 Offentlighedens deltagelse i forbindelse med fællesskabsinstitutionernes og -organernes udarbejdelse af planer og programmer på miljøområdet

Forslaget fastsætter bestemmelser om offentlighedens deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet ved fællesskabets institutioner og organer. Undtaget herfor er institutioner og organer, når disse handler som dømmende eller lovgivende myndighed. Forslaget indeholder en definition på "planer og programmer på miljøområdet", som omfatter: planer og programmer, som udarbejdes og/eller vedtages af en fællesskabsinstitution eller fællesskabsorgan; som kræves ifølge love og administrative bestemmelser; og som bidrager til eller som kan ventes at få betydelig indvirkning på opfyldelsen af Fællesskabets miljøpolitiske mål, som opstillet i Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 1600/20002/EF eller i efterfølgende generelle miljøhandlingsprogrammer. Budgetplaner og -programmer er undtaget fra definitionen.

Forslaget indeholder endvidere bestemmelser om rimelige tidsrammer og tilstrækkelig information til, at der bliver tale om reel deltagelse, jf. Århus-konventionens art. 7 og 6, stk. 3. Kommissionen anfører, at kravene om foranstaltninger til tidlig og effektiv deltagelse er formuleret i tråd med Århus-konventionens artikel 6, stk. 4. Kravet om at tage behørig hensyn til resultaterne af offentlig deltagelse følger af Århus-konventionens artikel 7 sammenholdt med artikel 6, stk. 8.

Efter forslaget er det op til vedkommende fællesskabsinstitution at udpege den del af offentligheden, som kan deltage. Kommissionen anfører, at dette er i tråd med Århus-konventionens art. 7, 3. punktum.

Kommissionen anfører, at der ikke er fundet behov for at gennemføre konventionens artikel 6 om offentlig deltagelse i forbindelse med afgørelser vedr. tilladelser til visse konkrete forurenende aktiviteter, jf. konventionens bilag I eller til andre aktiviteter, der kan have væsentlig indvirkning på miljøet, fordi afgørelserne ikke træffes på fællesskabsplan, men af medlemsstaterne på lokalt, regionalt eller nationalt plan. For så vidt angår GMO'er anfører Kommissionen, at direktiv 2001/18/EF allerede indeholder visse bestemmelser om offentlighedens deltagelse. Og da GMO'er indtager en særstilling i Århus-konventionen og drøftelser er i gang i konventionens regi om anvendelse af konventionen på GMO'er, vil Kommissionen afvente udfaldet af disse drøftelser, inden der fastsættes regler på fællesskabsplan.

2.3. Adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet

Forslaget tager udgangspunkt i forordning 1049/2002/EF, der allerede indeholder bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse vedrørende anmodninger om miljøoplysninger og supplerer denne således, at fællesskabslovgivningen bringes på linie med Århus-konventionens artikel 9, stk. 1. Forslaget udvider således bestemmelserne i forordningen om adgang til klage og domstolsprøvelse til også at omfatte klage og domstolsprøvelse vedrørende miljøoplysninger, der indehaves af andre fællesskabsinstitutioner og organer end Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

Forslaget indeholder endvidere bestemmelser, der tager sigte på at tilpasse fællesskabsretten til konventionens artikel 9, stk. 3, om adgang for medlemmer af offentligheden, der opfylder kriterier for klage- og søgsmålsret, til klage og domstolsprøvelse i tilknytning til fællesskabsinstitutioners og -organers handlinger og undladelser, der er i strid med miljølovgivningen. I forslaget gives der kun søgsmålskompetence til miljøorganisationer på europæisk plan (de "kvalificerede organer"). Kommissionen har ikke fundet det rimeligt at indføre ret til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet for alle fysiske og juridiske personer. Kommissionen henviser til, at denne begrænsning er i tråd med Århus-konventionens art. 9, stk. 3, som giver de kontraherende parter mulighed for at opstille kriterier for, hvilke medlemmer af offentligheden, der kan meddeles klage- og søgsmålsret.

De kvalificerede organer vil efter forslaget ikke skulle gøre gældende, at de har en tilstrækkelig interesse, eller at en rettighed er krænkede, for at opnå klage- og søgsmålsret. Til gengæld skal disse organisationer/foreninger for at få klage- og søgsmålsret anerkendes og opfylde de kriterier, der er fastsat i forslaget. Det følger navnlig af de fastsatte kriterier, at sagens genstand skal være omfattet af det kvalificerede organs vedtægtsfæstede aktiviteter og dets geografiske område.

Forslaget indeholder en adgang for de kvalificerede organer til at anmode om en intern prøvelse, hvis de finder, at en administrativ handling eller undladelse strider mod miljølovgivningen. En sådan anmodning skal rettes til den fællesskabsinstitution eller det fællesskabsorgan, der har handlet eller – i tilfælde af en påstået undladelse – har undladt at handle.

Forslaget indeholder bestemmelser om frister for indgivelse af sådan anmodning samt for fællesskabsinstitutionens eller -organets behandling og afgørelse af sagen.

Hvis vedkommende fællesskabsinstitution eller -organ afviser en anmodning om intern prøvelse, eller hvis afgørelsen ikke træffes indenfor den i direktivet fastsatte frist, eller hvis det kvalificerede organ i øvrigt ikke finder afgørelsen tilstrækkelig til sikring af miljølovgivningens overholdelse, kan det kvalificerede organ indbringe klage for EF-domstolen. Prøvelsen omfatter den processuelle og materielle lovlighed af fællesskabsinstitutionens eller -organets afgørelse.

Kommissionen anfører, at kravet i artikel 9, stk. 3 om, at der også skal være adgang til at anfægte private personers handlinger og undladelser, hvis disse er i strid med miljølovgivningen, alene vil blive behandlet i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet kom (2003) 624 endeligt, da det først og fremmest tilfalder medlemsstaterne at sikre, at privatpersoner overholder miljølovgivningen.

3. Nærhedsprincippet & proportionalitetsprincippet

Forslaget gennemfører en række bestemmelser i Århus-konventionen, som Fællesskabet har undertegnet, og vedrører udelukkende Fællesskabets institutioner og organer. Forslaget vurderes på denne baggrund at være i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet.

4. Konsekvenser for Danmark

Forslaget har hverken lovgivningsmæssige, økonomiske eller administrative konsekvenser for Danmark. Forslaget ændrer ikke i sig selv på beskyttelsesniveauet i Danmark men vurderes at have en positiv indvirkning på beskyttelsesniveauet i EU.

5. Høring

Forslaget har endnu ikke været i høring.

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

KOM (2003) 624 endelig

1. Status

Kommissionen sendte den 28. oktober 2003 ovennævnte forslag til Rådet.

Grundnotat om forslaget har ikke tidligere været oversendt til Folketingets Europaudvalg.

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

Forslaget har hjemmel i artikel 175, stk. 1 i TEF og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i artikel 251 i TEF.

2. Formål og indhold

Kommissionen anfører, at forslagets formål er at fastsætte rammebestemmelser om mindstekrav for adgang til administrativ og retslig prøvelse på miljøområdet med henblik på at forbedre gennemførelsen og håndhævelsen af miljølovgivningen i EU og i kandidatlandene, og at gennemføre Århus-konventionen (konvention om adgang til miljøoplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser, samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet).

Forslaget udgør således et element i Fællesskabets gennemførelse af Århus-konventionen og er som sådan en forudsætning for Fællesskabets ratifikation af konventionen.

Forslaget stiller krav om, at medlemsstaterne sikrer, at medlemmer af offentligheden, der har en retlig interesse, samt "kvalificerede organer" har adgang til retslige og administrative procedurer for at få retlig prøvet de offentlige myndigheders handlinger og undladelser, hvis disse er i strid med miljølovgivningen. Forslaget stiller også krav om, at medlemsstaterne skal sikre, at medlemmer af offentligheden, der opfylder nationale kriterier, har adgang til procedurer på miljøområdet for at anfægte private personers handlinger og undladelser, hvis disse er i strid med miljølovgivningen. For så vidt angår de privates handlinger eller undladelser inkorporerer forslaget Århus-konventionens bestemmelse herom, uden at berøre de nærmere bestemmelser, der skal fastsættes af medlemsstaterne.

Den miljølovgivning som ifølge forslaget kan prøves eller anfægtes er fællesskabslovgivning og lovgivning vedtaget til gennemførelse af fællesskabslovgivning, hvis formål er beskyttelse eller forbedring af miljøet, herunder menneskers sundhed og beskyttelse og rationel udnyttelse af naturressourcerne på områder som: vandbeskyttelse, støjbeskyttelse, jordbeskyttelse, atmosfærisk forurening, fysisk planlægning og arealanvendelse, naturbevaring og biologisk diversitet, affaldshåndtering, kemikalier, herunder biocider og pesticider, bioteknologi, andre

emissioner, udledninger og udslip til miljøet, miljøkonsekvensvurdering og adgang til miljøoplysninger og offentlig deltagelse i beslutningsprocesser. Medlemsstaterne kan lade miljølovgivning af udelukkende national oprindelse være omfattet.

Det, der kan prøves eller anfægtes, er offentlige myndigheders administrative handlinger og undladelser, eller private personers handlinger og undladelser, hvis disse er i strid med miljølovgivningen. I forslaget defineres administrative handlinger som enhver administrativ foranstaltning med bindende og ekstern virkning, som en offentlig myndighed træffer i medfør af lovgivningen. Administrativ undladelse defineres som manglende administrativ handling efter miljølovgivningen fra en offentlig myndigheds side i tilfælde, hvor vedkommende myndighed er retligt forpligtet til at handle.

De medlemmer af offentligheden, der tillægges klage eller søgsmålsret, skal ifølge forslaget have en tilstrækkelig interesse eller kunne gøre gældende, at en rettighed er krænket som betingelser for adgang til prøvelse. Forslaget stiller krav om, at medlemsstaterne, med henblik på at give medlemmer af offentligheden en vid adgang til klage- eller domstolsprøvelse, fastsætter, hvad der udgør en tilstrækkelig interesse.

Forslaget fastlægger for "kvalificerede organer", dvs. miljøorganisationer m.v., der har til formål at fremme miljøbeskyttelse, at disse skal tillægges klage- eller søgsmålsret pr. definition, uden at der kan stilles krav om, at de skal have en tilstrækkelig interesse eller hævde, at en rettighed er krænket. Forslaget præciserer, hvad der nærmere skal forstås ved "kvalificerede organer" og fastsætter kriterier og procedurer for anerkendelse af kvalificerede organer.

Forslaget stiller krav om, at prøvelse af en myndigheds handlinger eller undladelser, der er i strid med miljølovgivningen, skal følge en tostrengt procedure. De medlemmer af offentligheden og de kvalificerede organer, som har klage- og søgsmålsret, kan ifølge forslaget anmode om en forudgående intern prøvelse ved en offentlig myndighed af, om en administrativ handling eller undladelse er i strid med miljølovgivningen.

Der fastsættes i den forbindelse rammer for sagsbehandlingen samt visse forvaltningsmæssige regler vedr. indgivelse af anmodningen og for den offentlige myndigheds behandling af anmodningen.

Såfremt den offentlige myndighed ikke inden for en fastsat frist har truffet afgørelse om en anmodning om intern prøvelse, eller den der anmoder ikke finder, at myndighedens afgørelse er egnet til at sikre overensstemmelse med miljølovgivningen, er den anmodende part berettiget til at iværksætte retslige eller administrative procedurer på miljøområdet.

Forslaget fastlægger de procedurer på miljøområdet, som medlemmer af offentligheden og kvalificerede organer skal have adgang til. Med procedurer menes ifølge forslaget administrative eller retslige procedurer, bortset fra strafferetlige procedurer, ved en domstol eller et andet ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ, som kan efterprøve offentlige myndigheders handlinger eller undladelser. Forslaget overlader det til medlemslandene selv at beslutte, om der skal gives adgang til domstolene eller til uafhængige og upartiske organer.

Forslaget stiller krav om, at der skal være foreløbige retsmidler til rådighed for medlemmer af offentligheden og de kvalificerede organer ved klage til et uafhængigt og upartisk organ.

Forslaget fastsætter endelig krav til procedurerne på miljøområdet, herunder at de skal være passende, effektive, objektive, retfærdige, hurtige og ikke uoverkommeligt dyre samt at afgørelser efter forslaget skal være skriftlige og om muligt offentligt tilgængelige.

3. Nærhedsprincippet & proportionalitetsprincippet

Kommissionen anfører, at de forpligtigelser for Fællesskabet, der følger af undertegnelsen af Århus-konventionen, indebærer, at der tilvejebringes et juridisk bindende instrument på området "adgang til klage- og domstolsprøvelse". Fællesskabet vil kun kunne opfylde disse forpligtigelser, hvis det er i stand til at sikre, at fællesskabslovgivningen giver borgerne og de ikke-statslige organisationer adgang til klage og domstolsprøvelse. Hertil kommer opgaven med at fremme et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. Bedre adgang til klage og domstolsprøvelse for repræsentative grupper, der ønsker at fremme miljøbeskyttelse vil ikke mindst generelt forbedre den konkrete anvendelse af miljølovgivningen. Forslaget opstiller minimumsbetingelser for adgang til administrative og retslige procedurer på miljøområdet.

Kommissionen anfører videre, at forslaget ikke indskrænker andre fællesskabsbestemmelser vedrørende klageadgang. Sådanne bestemmelser findes på indeværende tidspunkt i direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og i direktiv 2003/35/EF om offentlig deltagelse.

Forslaget vurderes generelt at være i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet.

4. Konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser:

Forslaget tilsigter navnlig at implementere Århus-konventionens art. 9, stk. 3 og 4, der har følgende ordlyd:

" 3. I tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter stk. 1 og 2 ovenfor, sikrer hver part, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

4. I tillæg til og med forbehold for stk. 1, skal procedurene, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 ovenfor stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. Afgørelser efter denne artikel skal være skriftlige eller registreres på skrift. Domstolsafgørelser skal være offentligt tilgængelige."

Århus-konventionens artikel 9, stk. 3, fastlægger ikke selv entydigt omfanget af og det nærmere indhold af offentlighedens adgang til at håndhæve miljølovgivningen, men overlader til parterne selv at fastlægge det nærmere indhold af bestemmelsen.

I forbindelse med den danske implementering af Århus-konventionen blev reglerne i hele Århus-konventionens artikel 9 om klage og domstolsprøvelse derfor set i sammenhæng ved fortolkningen af det upræcise udtryk: "...sikrer hver part, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til retslige og administrative procedurer...". I artikel 9, stk. 1 og 2, er der nogle meget præcise henvisninger til de procedurer, der skal være adgang til i forbindelse med prøvelse af konkrete forurenende aktiviteter, herunder forurenende virksomhed, nemlig adgang til at indbringe sager for domstolene eller til at klage ved uafhængige og upartiske organer.

Det er herefter antaget, at hvis artikel 9, stk. 3 sigtede imod en helt bestemt kreds af klageberettigede og en helt bestemt procedure måtte konventionen have fået et tilsvarende klart udtryk her. Da dette imidlertid ikke er tilfældet, må det antages, at der på dette område er overladt et betydeligt spillerum til landene ved implementeringen.

Herefter er det ved den danske implementering lagt til grund, at de danske regler for klage og søgsmålsret kunne opretholdes, og at reglen bl.a. kan opfyldes via en adgang til at indgive anmeldelser til myndigheder eller politi eller via adgang til civile sagsanlæg ved domstolene. Det var således vurderingen, at reglen ikke krævede justeringer af den gældende lovgivning, jf. L 170 af 22. januar 2000 (jf. Folketingstidende, Tillæg A, s. 4744).

Heroverfor fastlægger Kommissionens forslag et retskrav om *adgang til domstolsprøvelse eller klage ved et uafhængigt og upartisk organ* for offentlige myndigheders og private personers handlinger eller undladelser, der er i strid med miljølovgivningen. Der stilles i forbindelse med prøvelse af offentlige myndigheders handlinger og undladelse også krav om adgang til foreløbige retsmidler.

Kommissionen undtager strafferetlige procedurer, men indskrænker ikke de handlinger og især undladelser, som skal kunne være genstand for prøvelse eller anfægtelse ved domstolene eller de uafhængige og upartiske organer. Herved bringer forslaget offentlige myndigheders og privates undladelser, som efter danske regler vil blive behandlet som tilsynssager eller som sager indenfor strafferetten ind i det område, som skal kunne prøves ved domstolene eller ved de uafhængige og upartiske organer.

Kommissionen foreslår endvidere, at kvalificerede organer skal have uhindret adgang, og medlemmer af offentligheden, der opfylder nationale kriterier for søgsmålsret, vid adgang til klage- og domstolsprøvelse.

Forslaget fastlægger endelig et retskrav for borgerne om en intern prøvelse af, om en myndigheds handling eller undladelse er strid med miljølovgivningen. Borgerne m.v. kan uanset myndighedens afgørelse efterfølgende indbringe sagen for domstolen eller for en klageinstans. Der fastsættes krav til den administrative behandling af sagen, herunder sagsbehandlingsfrister m.v.

Da forslaget vurderes at få omfattende lovgivningsmæssige konsekvenser, følger nedenfor alene en foreløbig gennemgang af behovet for lovændringer.

4.1 Anvendelsesområde

4.1.1 Forslagets anvendelsesområde er miljølovgivningen. I forslaget defineres miljølovgivning som fællesskabslovgivning og lovgivning vedtaget til gennemførelse af fællesskabslovgivning på de områder som nævnt ovenfor under pkt. 2.

Som forslaget er formuleret, er det uklart, om domstolen eller det uafhængige og upartiske organ også skal prøve overensstemmelse mellem national gennemførelseslovgivning af fællesskabsretsakter og fællesskabslovgivningen, eller der alene er sikret en prøvelse af overtrædelse af den nationale gennemførelseslovgivning og den direkte anvendelige fællesskabsret.

Efter gældende lovgivning kan de særlige nævn på miljøområdet ikke behandle spørgsmål om danske gennemførelsesreglers overensstemmelse med fællesskabslovgivningen. Såfremt prøvelsen henlægges til nævnene vil det således kræve lovændring.

Det bemærkes, at forslaget kun finder anvendelse på fællesskabslovgivning, men i praksis vil det være vanskeligt at udsondre fællesskabsretlige regler fra rent nationale regler i miljølovene.

4.1.2 Det, der kan prøves, er offentlige myndigheders administrative handlinger og undladelser, hvis disse er i strid med miljølovgivningen. Ligesom private personers handlinger og undladelser kan anfægtes, hvis disse er i strid med miljølovgivningen, jf. nedenfor.

I forslaget defineres administrative handlinger, som en offentlig myndigheds foranstaltning som er truffet ifølge lovgivningen, og som har bindende og ekstern virkning. Administrative undladelser defineres som en offentlig myndigheds forsømmelse med hensyn til at handle, forudsat at den pågældende myndighed efter miljølovgivningen var juridisk forpligtiget til at handle.

Forslaget indebærer, at alle afgørelsessager skal kunne prøves. Dette omfatter også afgørelser truffet efter regler, hvor klageadgangen i dag er afskåret, f.eks. en myndigheds mangelfulde udarbejdelse af en affaldsplan efter affaldsbekendtgørelsens § 5, jf. § 63. Dette indebærer, at det ikke vil være muligt at opretholde klageafskæring inden for miljølovgivningen, medmindre rent nationale regler kan udsondres.

Sager, som efter gældende regler behandles som tilsynssager efter miljølovene eller sager indenfor strafferetten er ligeledes omfattet.

Undladelse af at udstede konstitutive påbud, dvs. påbud, der fastlægger en ny retstilstand, vil allerede efter gældende regler kunne påklages fra det tidspunkt, hvor en afgørelse må anses som truffet, med mindre klageadgangen er afskåret.

Noget tilsvarende gælder imidlertid ikke egentlige håndhævelsesskridt, hvad enten der er tale om egentlige afgørelser (f.eks. forbud mod fortsat drift af ulovlig virksomhed, og påbud om genopretning) eller undladelser af at træffe sådanne afgørelser. Klageadgang over sådanne afgørelser er i mange tilfælde afskåret efter de gældende miljølove. Såfremt disse typer afgørelser skal behandles af nævnene på miljøområdet, vil dette således kræve lovændringer.

Miljølovgivningen indeholder forskellige regler om adgangen til at påklage en plan, herunder undladelser af at tilvejebringe planer. Lovændringer kan således ligeledes komme på tale på dette område.

Den generelle tilsynsmyndighed for kommuner og amter (for kommuner: tilsynsrådene, for amter: Indenrigsministeriet) har tilsynsbeføjelse i medfør af kommunestyrelsesloven og kan f.eks. begære tiltale rejst for overtrædelse af § 61 c om grov pligtforsømmelse og har endvidere visse andre beføjelser. Det undersøges nærmere, om og i hvilket fald i hvilket omfang tilsynsmyndighedernes behandling af sager efter styrelsesloven kan opfylde direktivets krav. Det bemærkes dog, at der ikke er en almindelig klageadgang til tilsynsmyndighederne.

Det undersøges endvidere for indeværende, om og i hvilket omfang disse tilsynssager efter gældende ret kan gøres til genstand for civile søgsmål ved domstolene.

Forslaget finder som ovenfor nævnt også anvendelse på private personers handlinger og undladelser, hvis disse er i strid med miljølovgivningen. Forslaget inkorporerer Århus-konventionens artikel 9, stk. 3, uden at berøre de nærmere bestemmelser, der skal fastlægges af medlemsstaterne.

Forslaget stiller krav om, at medlemsstaterne skal sikre adgang til "procedurer på miljøområdet", og sammenholdt med forslaget definition på "procedurer på miljøområdet" indebærer dette, at medlemsstaterne skal sikre adgang til enten domstolene eller til et uafhængigt og upartisk organ, som afsluttes ved en bindende afgørelse, dog ikke strafferetlige procedurer.

Efter retspraksis kan private, såfremt de opfylder kravene til søgsmålskompetence, anlægge civile retssager ved domstolene med påstand om, at andre private personers handlinger er i strid med regler af offentligretlig karakter.

Som ovenfor nævnt omfatter forslaget også private personers overtrædelser af miljølovgivningen.

Inden for det administrative system vil private virksomheder m.v. der overtræder miljølovgivningen blive behandlet som tilsynssager eller sager inden strafferetten.

Tilsynssagerne er efter den gældende lovgivning henlagt til tilsynsmyndighederne, (typisk amter, kommuner og somme tider styrelser). I henhold til gældende lovgivning er nævnene på miljøområdet ikke tillagt kompetence til at behandle tilsynssager. Såfremt nævnene skal foretage prøvelse af sager på tilsynsområdet vil det kræve lovændring.

4.2 Søgsmålsret og klageret

Dem, der skal have adgang til retlig prøvelse af, om offentlige myndigheders administrative handlinger og undladelser er i strid med miljølovgivninger, er dels "kvalificerede organer", dvs. miljøorganisationer m.v., dels de medlemmer af offentligheden, der har en tilstrækkelig interesse. Medlemmer af offentligheden er såvel fysiske som juridiske personer, herunder myndigheder, enkeltpersoner, interesseorganisationer m.v.

Forslaget stiller krav om, at de kvalificerede organer skal have uhindret adgang, og at medlemmer af offentligheden skal have en vid adgang. Medlemsstaterne skal således, i overensstemmelse med kravene i deres lovgivning og med henblik på at give vid adgang til klage og domstolsprøvelse, fastsætte, hvad der skal udgøre en tilstrækkelig interesse.

Forslaget overlader det til medlemstaterne selv at vælge, om der skal gives adgang til domstolene eller til uafhængige og upartiske organer, som i Danmark vil sædvanligvis være de særlige nævn på miljøområdet.

Efter dansk ret beror det på en konkret vurdering af karakteren og styrken af den interesse, som sagsøger har i sagen, om vedkommende under en civil retssag om overtrædelse af miljølovgivningen vil blive anset for søgsmålsberettiget. En privat interesseorganisation, herunder også organisationer der varetager miljøbeskyttelsesformål, vil således ikke automatisk blive anerkendt som søgsmålsberettiget.

De kvalificerede organer, forstået her som miljøorganisationer m.v., har efter gældende regler klageadgang til nævnene på miljøområdet for en lang række af de spørgsmål, som er omfattet af forslaget, men ikke alle.

Da forslagets anvendelsesområde antages også at omfatte sager på tilsynsområdet samt sager, hvor klageadgangen er afskåret, vil det kræve lovændringer, såfremt de særlige nævn på miljøområdet skal behandle disse sager.

4.3 Adgang til intern prøvelse

Forslaget stiller krav om en procedure for intern prøvelse af en myndigheds handlinger og undladelser, der er i strid med miljølovgivningen. Det følger af dansk rets almindelige forvaltningsmæssige principper, at en myndighed, hvorunder sagen hører, ved henvendelser fra offentligheden må anses for at have pligt til at tage stilling til, om der er grundlag for at genoptage en sag og i givet fald behandle sagen.

Forslaget stiller imidlertid krav til den nærmere udformning af proceduren for intern prøvelse, herunder udpegning af den myndighed som skal behandle anmodninger om foreløbig prøvelse, som ikke kan rummes indenfor de gældende forvaltningsretlige regler og principper om myndigheders sagsbehandling. Herunder forslagets sagsbehandlingsfrister for myndighedens afgørelser på henholdsvis 12 uger og 18 uger samt frist på mindst 4 uger for offentligheden til at indgive anmodning om intern prøvelse. Forslaget vil derfor kræve lovændringer på dette punkt.

4.4 Adgang til foreløbige retsmidler

Forslaget stiller krav om, at der skal være foreløbige retsmidler til rådighed for medlemmer af offentligheden og de kvalificerede organer ved klage til et uafhængigt og upartisk organ. Der er efter gældende lovgivning ikke adgang til foreløbige retsmidler efter retsplejelovens kap. 57 såsom fogedforbud og arrest i forbindelse med klagesagsbehandling ved de særlige nævn på miljøområdet, men nævnene har mulighed for at tillægge klager opsættende virkning, ligesom visse klager i henhold til lovgivningen som udgangspunkt altid tillægges opsættende virkning. Det vil blive undersøgt nærmere, hvorvidt dette gælder for samtlige miljølove, og i hvilket omfang, der findes andre retsmidler, f.eks. adgang til standsningspåbud som planloven indeholder hjemmel til.

Der pågår undersøgelser af, om kravet vedr. foreløbige retsmidler i klagesagsbehandlingen ved nævnene kan anses for opfyldt med adgangen til at tillægge klager opsættende virkning, eller om forslaget vil nødvendiggøre lovændringer, såfremt prøvelsen henlægges til nævnene på miljøområdet.

4.5 Kriterier og procedurer for anerkendelse af "kvalificerede organer"

Forslagets krav til kriterier og procedurer for anerkendelse af kvalificerede organer vil kræve lovændringer.

Økonomiske og administrative konsekvenser:

Forslaget forventes at få økonomiske konsekvenser for de statslige myndigheder, som følge af forslagets bestemmelser om, at "kvalificerede organer" skal have uhindret adgang, idet der må påregnes at blive rejst flere sager ved nævnene.

Henset til, at rækkevidden af forslaget i forhold til kravene til ændring af den danske lovgivning på området endnu ikke er fuldt belyst (jf. afsnit 4.1 – 4.5), er det ikke på det foreliggende grundlag muligt at vurdere de nærmere økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget for de statslige myndigheder, decentrale myndigheder samt domstolene.

Beskyttelsesniveau:

Den danske implementering af Århus-konventionen vurderes i vid udstrækning at give det samme beskyttelsesniveau som forslagets bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. Forslaget vurderes at have en positiv indvirkning på beskyttelsesniveauet i EU.

5. Høring

Forslaget har endnu ikke været i høring.

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til Rådets afgørelse om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

KOM (2003) 625 endelig

1. Status

Kommissionen sendte den 28. oktober 2003 ovennævnte forslag til Rådet.

Grundnotat om forslaget har ikke tidligere været oversendt til Folketingets Europaudvalg.

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

Forslaget har hjemmel i artikel 175, stk. 1, sammenholdt med artikel 300, stk. 2, første afsnit, første punktum, og stk. 3, første afsnit i TEF (tidl. Art 228 EF) og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal.

Fællesskabet undertegnede Århus-konventionen (Konvention om adgang til miljøoplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser, samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet) i juni 1998 og har siden gjort forberedelser til at tiltræde konventionen.

2. Formål og indhold

Forslagets formål er at træffe afgørelse om at godkende, dvs. ratificere, Århus-konventionen på Fællesskabets vegne.

2.1. Fællesskabets kompetence på området

I forslaget henviser Kommissionen indledningsvist til, at det følger af Århus-konventionens art. 19, stk. 5, jf. art. 17, at hvor der sker undertegnelse af regionale organisationer bestående af suveræne stater, skal disse organisationer i deres ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument angive omfanget af deres kompetence på de områder, der er omfattet af konventionen. For at imødekomme dette krav har Kommissionen i forslaget henvist til, at Det Europæiske Fællesskab i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 175, stk. 1, har kompetence til at indgå internationale aftaler og opfylde de forpligtelser, de medfører, når de bidrager til målene i EF-traktatens artikel 174, stk. 1.

2.2. Arbejdet for Fællesskabets ratifikation af konventionen

Kommissionen anfører i forslaget, at Fællesskabet ved undertegnelsen af Århus-konventionen forpligtede sig til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at tiltræde konventionen ved at vedtage bindende retsakter, der tilpasser EF-lovgivningen efter konventionens bestemmelser.

Kommissionen henviser til, at både de europæiske institutioner og de nationale offentlige myndigheder er omfattet af Århus-konventionens definition på "offentlige myndigheder".

Tilpasningen til konventionens krav skal derfor finde sted både i medlemsstaterne og i EF-institutionerne.

For så vidt angår tilpasningen på medlemsstatsniveau, har Fællesskabet for nylig vedtaget to direktiver; direktiv 2003/4 EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og direktiv 2003/35 EF om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF. Kommissionen har endvidere – samtidig med forslag til denne afgørelse om ratifikation fremsat forslag til direktiv om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

For så vidt angår tilpasningen i EF-institutionerne har Kommissionen – også samtidig med dette forslag til ratifikation – forelagt et forslag til forordning om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser på Det Europæiske Fællesskabs institutioner og organer.

Kommissionen anfører, at Fællesskabet på ovenstående grundlag kan godkende afgørelsen om indgåelse af konventionen.

3. Nærhedsprincippet & proportionalitetsprincippet

Nærheds- og proportionalitetsprincippet er ikke relevant for forslaget, idet forslaget vedrører Fællesskabets ratifikation uafhængigt af de enkelte medlemsstaters ratifikation.

4. Konsekvenser for Danmark

Forslaget har hverken lovgivningsmæssige, økonomiske eller administrative konsekvenser for Danmark og ændrer ikke i sig selv på beskyttelsesniveauet.

5. Høring

Forslaget har endnu ikke været i høring.