



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.10.2003
KOM(2003) 624 endelig

2003/0246 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV
om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. BEGRUNDELSE FOR FORSLAGET

1.1. Generelle betragtninger

Dette direktivforslag om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet tjener to formål. For det første bidrager det til gennemførelsen af *FN/ECE-konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet* (i det følgende benævnt "Århus-konventionen"). For det andet skal det udbedre visse mangler i kontrollen med miljørettens anvendelse.

Århus-konventionen, der blev undertegnet af Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater den 25. juni 1998, består af tre søjler. Den første søjle giver offentligheden ret til at få adgang til miljøoplysninger. Den anden søjle giver offentligheden ret til at deltage i beslutningsprocesser. Den tredje søjle giver endelig offentligheden adgang til klage og domstolsprøvelse, dvs. retten til at indlede administrative eller retslige procedurer for at anfægte de offentlige myndigheders handlinger og undladelser, hvis de er i strid med miljøretlige bestemmelser. Der er vedtaget to direktiver, der skal bidrage til gennemførelsen af Århus-konventionen: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF¹ og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF 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/EF², for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse.

Endvidere er formålet med dette direktivforslag at udbedre manglerne i håndhævelsen af miljørettens bestemmelser. Disse mangler har allerede kunnet påvises i en længere årrække³. På EU-plan har man ved flere lejligheder fremhævet vigtigheden af, at offentligheden inddrages i miljørettens håndhævelse⁴. Manglerne skyldes bl.a., at den private sektor ikke har nogen finansiel interesse i miljørettens håndhævelse, i modsætning til andre områder af EF-retten, hvor de økonomiske operatører stiller krav om, at lovgivningen anvendes korrekt, f.eks. reglerne om det indre marked og konkurrencereglerne. Endvidere kan utilstrækkelig håndhævelse af miljølovgivningen forvride det indre markeds funktion ved at skabe ulige konkurrencevilkår for de økonomiske operatører. Alt efter hvilken medlemsstat det drejer sig om, kan økonomiske operatører, der ikke opfylder deres miljøforpligtelser, således opnå en økonomisk fordel i forhold til dem, der respekterer miljølovgivningen.

¹ EUT L 41 af 14.2.2003, s. 26.

² EUT L 156 af 25.6.2003, s. 17.

³ Europa-Kommissionen, Gennemførelsen af Fællesskabets lovgivning – Meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet, KOM (96) 500. Første årsoversigt over gennemførelsen og håndhævelsen af Fællesskabets miljølovgivning, SEK (1999) 592 af 27/04/1999. Anden årsoversigt over gennemførelsen og håndhævelsen af Fællesskabets miljølovgivning, SEK (2000) 1219 af 13/07/2000. Tredje årsoversigt over gennemførelsen og håndhævelsen af Fællesskabets miljølovgivning, SEK (2002) 1041 af 1/10/2002.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 1600/2002/EF af 22. juli 2002 om fastlæggelse af Fællesskabets sjette miljøhandlingsprogram., EFT L 242 af 10.9.2002, s. 1.

Håndhævelse af miljølovgivningen påhviler derfor primært de offentlige myndigheder og afhænger af mange forskellige faktorer, såsom de pågældende myndigheders ressourcer eller den politiske betydning, håndhævelse af miljøkravene tillægges. De heraf følgende forskelle skaber betydelige uligheder mellem medlemsstaternes systemer og resulterer i forskelle i miljøbeskyttelsesniveauet mellem landene. Disse uligheder skaber ofte konflikter mellem medlemsstaterne, særlig når det drejer sig om internationale vandløb, luftkvaliteten eller grænseoverskridende emissioner af forurenende stoffer.

Derudover beror manglende håndhævelse af miljølovgivningen alt for ofte på, at kun personer, der berøres direkte af en given overtrædelse, har klage- og søgsmålsret. Håndhævelsen kan bl.a. forbedres ved, at repræsentative sammenslutninger, som søger at beskytte miljøet, sikres ret til at indlede administrative eller retslige procedurer på miljøområdet. De praktiske erfaringer, der hidtil er gjort med at tilkende ikke-statslige miljøorganisationer klage- og søgsmålsret, viser, at det kan forbedre håndhævelsen af miljøretten.

1.2. Miljømålsætninger, som skal opfyldes

I henhold til EF-traktatens artikel 2 har Fællesskabet bl.a. til opgave at fremme et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. Efter EF-traktatens artikel 3, stk. 1, skal Fællesskabet derfor indføre en miljøpolitik, som bidrager til at opfylde følgende mål, som fremhævet i EF-traktatens artikel 174:

bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten

beskyttelse af menneskers sundhed

forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne

fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af regionale og globale miljøproblemer.

Formålet med dette forslag er at styrke håndhævelsen af miljølovgivningen og dermed beskyttelsen af miljøet. Effektiv håndhævelse er afgørende for, at miljølovgivning ikke blot bliver et spørgsmål om teori, men tværtimod får praktisk betydning. Endvidere vil miljølovgivningen kun få de ønskede virkninger, hvis den kan håndhæves i hele EU. Ved at sikre, at EF-retten er i overensstemmelse med Århus-konventionens bestemmelser, baner dette forslag derfor vejen for, at Fællesskabet kan ratificere konventionen.

2. VALG AF OG BEGRUNDELSE FOR RETSGRUNDLAGET

Som anført ovenfor fremmer forslaget målsætningerne for Fællesskabets miljøpolitik, som defineret i EF-traktatens artikel 174. Forslaget er derfor baseret på EF-traktatens artikel 175, stk. 1.

3. NÆRHEDS- OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

3.1. Målene for den foreslåede aktion i forhold til Fællesskabets forpligtelser

Ved at undertegne konventionen viste Fællesskabet, at det ønskede at forbedre effektiviteten af sin egen miljøpolitik, især gennem øget offentlig opmærksomhed omkring og deltagelse i beslutningsprocessen. Som følge af undertegnelsen af konventionen og for at kunne ratificere denne må Fællesskabet tilpasse sin lovgivning efter konventionens bestemmelser. I denne sammenhæng har Århus-konventionen høj politisk prioritet for Kommissionen.

De forpligtelser for Det Europæiske Fællesskab, der følger af undertegnelsen af Århus-konventionen, indebærer i sig selv, at der skabes et juridisk bindende instrument på området ”adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet”. Fællesskabet vil kun kunne opfylde disse forpligtelser, hvis det er i stand til at sikre, at fællesskabslovgivningen giver borgerne og de ikke-statslige organisationer adgang til klage og domstolsprøvelse. For at kunne sikre disse rettigheder på en ensartet måde i hele EU må Fællesskabet skabe en fælles minimumsramme, der omfatter alle medlemsstaterne.

I henhold til EF-traktatens artikel 2 har Fællesskabet endvidere til opgave at fremme et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. Ifølge EF-traktatens artikel 175, stk. 1, har Det Europæiske Fællesskab kompetence til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at forfølge målene i EF-traktatens artikel 174. Fællesskabet har derfor udviklet et omfattende regelværk på miljøområdet. Det er også Fællesskabets opgave at skabe betingelserne til sikring af, at dette regelværk håndhæves, og derfor at indføre de nødvendige procesretlige bestemmelser herfor.

Formålet med dette direktivforslag er at forbedre håndhævelsen af miljøretten for at udbedre manglerne heri. Bedre adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet for repræsentative grupper, der ønsker at fremme miljøbeskyttelse, vil have talrige positive virkninger, ikke mindst en generel forbedring af den *konkrete anvendelse* af miljølovgivningen. I praksis kan adgang til klage og domstolsprøvelse ventes kun at blive anvendt som den sidste udvej, hvilket vil bidrage til håndhævelsen af miljølovgivningen. Da miljølovgivningen kun vil få den ønskede virkning, hvis dens håndhævelse sikres i hele EU, er det af største vigtighed, at overholdelsen af heraf kan prøves for retten.

Med EU's udvidelse får disse aspekter endnu større betydning. Bestemmelser, der tager sigte på at håndhæve miljølovgivningen, vil derfor uden tvivl også føre til en bedre gennemførelse af EF-regelværket i kandidatlandene.

3.2. Hvad er fællesskabsdimensionen af problemet?

Dette forslag ligger i forlængelse af den ændring i myndighederne holdning i retning af større åbenhed og gennemsigtighed, der blev indledt med direktiv 90/313/EF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger⁵, og som siden er videreudviklet gennem andre retsakter. Den seneste udvikling på i denne retning er direktiv 2003/35/EF om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF, for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse.

⁵ EFT L 158 af 23.6.1990, s. 56.

Denne proces følger i det væsentlige af Det Europæiske Fællesskabs forpligtelse til at tilpasse Fællesskabets miljølovgivning efter Århus-konventionens bestemmelser. Forbedring af betingelserne for domstolsprøvelse på miljøområdet er i overensstemmelse med konventionens tredje søjle og vil bane vejen for Det Europæiske Fællesskabs ratifikation af Århus-konventionen.

Det foreslåede direktiv sigter endvidere mod at udbedre de nuværende mangler i miljølovgivningens anvendelse. Fællesskabets indsats i lovgivningsmæssig henseende har først og fremmest været rettet mod at ændre miljølovgivningens materielle bestemmelser. Dette har medført, at der for de forskellige medlemsstaters vedkommende er betydelige forskelle mellem de procesretlige bestemmelser og mekanismer, der kan sikre en effektiv anvendelse af Fællesskabets miljølovgivning, og dette har - sammen med andre faktorer - ført til store indbyrdes afvigelser i miljølovgivningens anvendelse i praksis.

3.3. Hvad er den mest effektive løsning i forhold til medlemsstaternes og Fællesskabets muligheder?

Der er behov for en fællesskabsretsakt, der opstiller en fælles ramme for procesretlige bestemmelser, som skal anvendes på en ensartet måde i alle medlemsstaterne, og det af følgende grunde:

Med undertegnelsen af Århus-konventionen forpligter Den Europæiske Union sig til at sikre adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. I betragtning af de store uligheder i efterlevelsen og håndhævelsen af miljølovgivningen i de forskellige medlemsstater er det indlysende, at der er behov for handling på fællesskabsplan til at sikre, at Århus-konventionens målsætninger føres ud i livet.

Handling på fællesskabsplan er også nødvendig på grund af miljøproblemernes grænseoverskridende karakter. Kun handling på fællesskabsplan kan sikre ensartet anvendelse af miljølovgivningen. Disse aspekter vil få større betydning med EU's udvidelse.

Direktivforslaget opstiller de generelle rammer for adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, og af hensyn til nærhedsprincippet er det op til medlemsstaterne at udfylde disse rammer med mere detaljerede bestemmelser. Direktivet er navnlig rettet mod adgang til klage og domstolsprøvelse i forbindelse med offentlige myndigheders handlinger eller undladelser, eftersom det er på dette område, at en harmoniseret tilgang på fællesskabsplan har størst merværdi. Hvad angår muligheden for søgsmål mod private, opstiller direktivforslaget denne målsætning i tråd med Århus-konventionens artikel 9, stk. 3, men overlader det til medlemsstaterne at fastsætte passende kriterier for adgang til klage og domstolsprøvelse for sådanne tilfælde efter national ret.

3.4. Hvad vil omkostningerne være ved manglende handling fra Fællesskabets side?

Manglende handling med hensyn til at gennemføre søjlen for "adgang til klage og domstolsprøvelse" ville betyde, at Fællesskabet ikke ville være i stand til at opfylde sine internationale forpligtelser. Fællesskabet ville ikke kunne ratificere Århus-konventionen, hvilket ville skade dets troværdighed på internationalt plan. Dette ville også medføre, at Fællesskabets troværdighed, hvad god forvaltningspraksis angår, ville blive draget i tvivl.

Forslaget sigter mod at opstille fælles rammer, inden for hvilke medlemsstaterne kan sikre, at miljølovgivningen efterleveres. Manglende handling fra Fællesskabets side vil derfor medføre forskellige miljøbeskyttelsesniveauer og forskellige standarder for håndhævelse af miljølovgivningen i medlemsstaterne.

3.5. Hvilke instrumenter står til rådighed for Fællesskabet med henblik på at imødekomme disse målsætninger?

I det sjette miljøhandlingsprogram hedder det, at det for at nå programmets mål er nødvendigt at udvikle ny fællesskabslovgivning og sørge for en mere effektiv gennemførelse af denne lovgivning. I handlingsprogrammet erkendes det således, at der behøves skærpede foranstaltninger for at forbedre efterlevelsen af Fællesskabets regler om miljøbeskyttelse og bekæmpe overtrædelser af miljølovgivningen.

Kommissionens tjenestegrene har drøftet og vurderet forskellige løsninger med henblik på at nå disse mål:

- Ingen handling fra Fællesskabets side: Der var ingen nærliggende argumenter, der talte for en sådan løsning, eftersom fraværet af en fælles retsakt om klageadgang på miljøområdet har afsløret bristerne i kontrollen med miljølovgivningens anvendelse. Der er indlysende argumenter mod, at Fællesskabet afholder sig fra at handle. For det første: afholder Fællesskabet sig fra at handle, vil det ikke kunne ratificere Århus-konventionen, hvorved konventionens samlede betydning ville svækkes. For det andet: mangelen på fælles rammer har ført til forskellige miljøbeskyttelsesniveauer og forskellige standarder for håndhævelse af miljølovgivningen i medlemsstaterne, hvilket kan forvride det indre marked ved at skabe ulige vilkår for økonomisk konkurrence i medlemsstaterne. Uligheder i miljølovgivningens anvendelse kan endelig også skabe konflikter mellem medlemsstaterne, særlig når det drejer sig om internationale vandløb, luftkvaliteten eller grænseoverskridende emissioner af forurenende stoffer.
- Henstilling om retslig prøvelse på miljøområdet. Vurderingen var, at et ikke-bindende instrument ville have de samme konsekvenser som manglende handling fra Fællesskabets side, da det ikke ville kunne garantere, at miljølovgivningen efterleveres korrekt i hele Fællesskabet.
- Direktiv om retslig prøvelse på miljøområdet. Kun med et juridisk bindende instrument vil Det Europæiske Fællesskab kunne ratificere Århus-konventionen og samtidig sikre, at miljølovgivningen anvendes korrekt. Ifølge EF-traktatens artikel 249 er et direktiv bindende med hensyn til det mål, der skal opnås af hver enkelt medlemsstat. Et direktiv vil derfor fremme et højt miljøbeskyttelsesniveau og bedre håndhævelse og anvendelse i praksis af Fællesskabets miljølovgivning i både EU og i kandidatlandene.

3.6. Proportionalitetsprincippet

Direktivforslaget opstiller minimumsbetingelserne for adgang til administrative eller retslige procedurer på miljøområdet. Endvidere opstiller forslaget udtrykkeligt kriterier, der kan sikre en bedre gennemførelse af miljølovgivningen med mindst mulige virkninger.

De foreslåede fælles rammer er både baseret på nødvendigheden af, at Århus-konventionens bestemmelser om klageadgang implementeres, og på respekten for medlemsstaternes administrative og retslige instanser. I dette øjemed indeholder forslaget følgende elementer:

- Hvad angår muligheden for søgsmål i forbindelse med privatpersoners handlinger og undladelser, der er i strid med miljølovgivningen, skal medlemsstaterne ifølge direktivforslaget opstille passende kriterier for opfyldelse af målsætningerne i Århus-konventionens artikel 9, stk. 3.
- Hvad angår offentlige myndigheders handlinger og undladelser, sigter direktivforslaget i overensstemmelse med Århus-konventionen mod, at Fællesskabets miljølovgivning håndhæves gennem indrømmelse af adgang til retslig prøvelse. Prøvelsesprocedurerne skal opfylde følgende kriterier:
- En offentlig myndigheds handlinger og undladelser kan underkastes prøvelse af den materielle og processuelle lovlighed. Sådanne handlinger eller undladelser kan prøves, hvis de har juridisk bindende og eksterne virkning, dog ikke hvis der er tale om retsakter.
- Efterprøvelse af en myndigheds handlinger eller undladelser, der er i strid med miljølovgivningen, følger en tostrengt procedure. Inden organer og medlemmer af offentligheden, som har klage- og søgsmålsret, indleder procedurer på miljøområdet, skal de først henvende sig til den efter national ret udpegede myndighed, så den administrative handling eller undladelse kan efterprøves.
- Medlemmer af offentligheden og kvalificerede organer har adgang til administrativ eller retslig prøvelse for at få prøvet handlinger eller undladelser, som strider mod bestemmelser i miljølovgivningen. Det foreslåede direktiv opstiller minimumsstandarder for klage- og søgsmålsret, som giver medlemsstaterne mulighed for at bevare nationale ordninger med mere omfattende klage- og søgsmålsret.

4. OMKOSTNINGERNE FOR MEDLEMSSTATERNE VED AT GENNEMFØRE FORSLAGET

For det første skal det erindres, at sigtet med forslaget er at tilpasse EF-retten efter Århus-konventionen. På nuværende tidspunkt har nogle af medlemsstaterne enten ratificeret konventionen eller bebudet, at de vil ratificere den snarest muligt. Efter konventionens bestemmelser har alle medlemsstaterne derfor forpligtet sig til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre klageadgang på miljøområdet.

Alle medlemsstaterne har ligeledes i deres forfatningssystemer domstols- og forvaltningsstrukturer, der sikrer korrekt anvendelse af deres retssystemer. Strukturernes som sådan findes derfor allerede i medlemsstaterne. For nogle medlemsstater kan der være visse ekstraomkostninger forbundet med den øgede administration i forbindelse med anerkendelsen af miljø-NGO'er som fastsat i forslaget. Der kan blive tale om visse ekstraomkostninger for retssystemet som følge af muligheden for et større antal procedurer på miljøområdet. Erfaringsmæssigt vil der imidlertid kun blive tale om en beskedent forøgelse i antallet af miljøsager i forhold til det samlede sagsantal, og den øgede sagsbehandling vil kunne håndteres inden for rammerne af de nuværende retssystemer.

At direktivforslaget ikke vil medføre yderligere byrder for retssystemet, skyldes endvidere også bestemmelsen om, at miljøsager først skal prøves ved de kompetente offentlige myndigheder. Dette kan betyde ekstraomkostninger for myndighederne, men de vil kunne håndteres inden for de bestående rammer.

Det nye direktiv vil derimod betyde væsentlige fordele for offentligheden. Som følge af de øgede klagemuligheder kan det ventes, at virksomhederne og de offentlige myndigheder vil opfylde miljøbestemmelserne for at undgå pålæg, som vil kunne indebære omkostninger for dem.. Det må antages, at denne præventive effekt vil mindske miljømyndighedernes udgifter betydeligt. Forebyggelse af miljøskadelige aktiviteter medfører betydelige budgetbesparelser, samtidig med at de økonomiske omkostninger ved udbedring af og kompensation for miljøskader fordeles på medlemsstaternes skatteborgere.

Bedre håndhævelse af miljølovgivningen vil endelig også mindske samfundets omkostninger, da der vil være færre udgifter til udbedring af og kompensation for miljøskader. Dette vil medføre besparelser for statsbudgettet, da udbedring og kompensation for miljøskader som oftest betales af det offentlige.

5. RESULTATERNE AF HØRINGER AF DE INTERESSEREDE PARTER

Henholdsvis den 11. april og den 22. juli 2002 udsendte Generaldirektoratet for Miljø to arbejdsdokumenter med direktivforslagets centrale principper og det fremtidige direktivs mål og indhold. For at gøre høringsprocessen så effektiv som muligt, blev de to dokumenter udsendt til medlemsstaterne, NGO'er, regionale og lokale myndigheder og til kandidatlandene. I foråret og efteråret 2002 blev der afholdt møder for de interesserede parter som led i færdiggørelsen af udkastet til direktivforslag om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

5.1. Medlemsstaterne

Der blev afholdt to møder med eksperter fra medlemsstaterne i maj og september 2002. På disse møder og gennem senere skriftlige bidrag fremkom medlemsstaterne med et stort antal kommentarer om, hvorvidt forslaget var i overensstemmelse med proportionalitets- og nærhedsprincippet. Der var både positive og negative reaktioner.

De største betænkeligheder drejede sig om nærhedsprincippet. Nogle af medlemsstaterne mente, at visse aspekter i forslaget om klageadgang direkte berørte deres kompetenceområder og derfor burde håndteres gennem deres egen lovgivning. Blandt disse spørgsmål kan følgende fremhæves:

- Klage- og søgsmålsret: Grupper, som ikke er juridiske personer, har ikke nogen retslig struktur, deres målsætninger er ikke opstillet i et offentligt tilgængeligt dokument, og de har ikke økonomiske midler til at svare for deres handlinger. Ud fra disse argumenter mente eksperterne, at sådanne grupper ikke burde have klageadgang ved domstole og administrative prøvelsesinstanser.
- Kvalificerede organer: Ifølge arbejdsdokumenterne skulle visse grupper, som forud er anerkendt som sådanne gennem en særlig procedure, have adgang til prøvelsesprocedurer uden at skulle hævde, at der er tale om krænkelse af en rettighed eller at vedkommende gruppe har en tilstrækkelig interesse. For nogle af eksperterne går disse bestemmelser ud over Århus-konventionens artikel 9.
- Foreløbige retsmidler: Nogle af eksperterne bemærkede, at Århus-konventionen ikke indeholdt bestemmelser herom, hvorfor muligheden for at træffe foranstaltninger af denne art skulle håndteres gennem medlemsstaternes lovgivning

- Yderligere bestemmelser: Det 2. arbejdsdokument kommer ind på muligheden for, at medlemsstaterne forpligtes til at sende Kommissionens tjenestegrene regelmæssige rapporter om sager, der er indbragt for administrative og retslige instanser. Eksperterne understregede, at denne forpligtelse ville overbebyrde deres nationale myndigheder.

Disse bemærkninger er tilgodeset i forslaget. Størstedelen af de kontroversielle aspekter er derfor blevet fjernet eller tilpasset. Besvarelsen på medlemsstaternes bemærkninger kan kort gengives som følger:

- Kommissionen har ikke accepteret de generelle bemærkninger vedrørende nærhedsprincippet. Undertegnelsen af Århus-konventionen indebærer, at Fællesskabet tilpasser sin lovgivning som betingelse for at tiltræde konventionen. Fællesskabet vil kun kunne opfylde disse forpligtelser, hvis det kan sikre den krævede adgang til klage og domstolsprøvelse på en ensartet måde i hele Det Europæiske Fællesskab.
- Hvad angår bestemmelserne om privilegeret klage- og søgsmålsret, er de fleste af de kontroversielle punkter ikke medtaget. Privilegeret klage- og søgsmålsret for grupper, der ikke er juridiske personer, og for lokale og regionale myndigheder er derfor fjernet fra teksten.
- Nogle af medlemsstaterne modsatte sig bestemmelsen om, at anerkendte NGO'er har privilegeret klage- og søgsmålsret uden at skulle bevise, at der er tale om krænkelse af rettighed, eller at de har en tilstrækkelig interesse. Kommissionen mener, at denne bestemmelse, der kommer fra Århus-konventionen, har en central plads i forslaget.
- Forslagets krav om rapportering fra medlemsstaterne er blevet meget lempeligere, idet der kun henvises til generel rapportering. Med denne ændring vil det være lettere at omsætte direktivet i national ret.

5.2. Ikke-statslige organisationer

Der blev afholdt to møder med NGO'er i maj og september 2002. På disse møder blev arbejdsdokumenternes idéer vedrørende direktivforslaget drøftet, og man indkaldte skriftlige kommentarer.

NGO'ernes holdning var helt modsat medlemsstaternes gennem hele høringsproceduren. NGO'erne ønskede således et mere fremadrettet forslag, da det foreliggende forslag efter deres mening indskrænker Århus-konventionens anvendelsesområde, især hvad spørgsmålet om klage- og søgsmålsret angår. De ønskede en generel klage- og søgsmålsret uden begrænsninger, kendt som "actio popularis". Kommissionen deler ikke dette synspunkt, eftersom Århus-konventionen ikke indeholder udtrykkeligt krav om "actio popularis" og dette spørgsmål derfor skal overlades til medlemsstaterne.

NGO'erne kunne heller ikke acceptere, at det 2. arbejdsdokument kun behandlede handlinger og undladelser fra offentlige myndigheders side og ikke fra privatpersoner. De beklagede også, at handlinger og undladelser, der kan anfægtes, ikke omfatter strafferetlige forhold.

Andre bemærkninger vedrørte ”kvalificerede organer”. Under det kommende forslag vil de fleste af disse grupper skulle opfylde meget strenge betingelser for at blive anerkendt som et ’kvalificeret organ’.

5.3. Erhvervslivet

Bemærkninger fra virksomhedernes side blev indsamlet på to møder i maj og september 2002, og virksomhederne blev også opfordret til at fremsende skriftlige kommentarer om idéerne i arbejdsdokumenterne.

Deres vigtigste betænkeligheder syntes at være løst, eftersom private parters adgang til at få prøvet handlinger og undladelser var udgået i det 2. arbejdsdokument. Yderligere kommentarer vedrørte spørgsmålet om klage- og søgsmålsret for grupper, der ikke er juridiske personer. Efter deres mening burde klageadgang til domstole eller forvaltningsmyndigheder forbeholdes sammenslutninger, der er juridiske personer, da kun sådanne sammenslutninger har retsligt forankrede målsætninger og økonomiske midler, hvormed de kan stå til ansvar for deres handlinger.

5.4. Regionale og lokale myndigheder

Der blev holdt to møder med repræsentanter for lokale og regionale myndigheder i henholdsvis maj og september 2002, og de blev opfordret til at fremsætte skriftlige kommentarer. Kommentarerne fra repræsentanterne var stort set i overensstemmelse med medlemsstaternes kommentarer under høringsproceduren.

Deres betænkeligheder vedrørte hovedsageligt nærhedsprincippet. De understregede, at mange af reglerne i arbejdsdokumenterne berørte deres kompetenceområder, hvorfor denne form for lovgivning burde være forbeholdt medlemsstaterne.

Med de samme argumenter, som medlemsstaternes eksperter havde fremført, var indvendingerne fra de regionale og lokale myndigheder rettet mod de foreslåede bestemmelser om klage- og søgsmålsret, kvalificerede organer, foreløbige retsmidler og rapporteringsbestemmelser.

5.5. Tiltrædelseslandene

Der blev holdt to møder med repræsentanter for kandidatlandene i henholdsvis maj og september 2002. Kandidatlandene har givet udtryk for betænkeligheder ved arbejdsdokumenternes indhold og anvendelsesområde.

Deres kommentarer berørte forholdet mellem det kommende forslag og Århus-konventionen. Generelt påpegede de, at de fleste af dem allerede havde ratificeret konventionen, hvilket endnu ikke var tilfældet for størstedelen af medlemsstaterne eller for Fællesskabet. De ønskede at vide, om de ville blive nødsaget til at ændre de bestemmelser, de allerede havde vedtaget for at implementere Århus-konventionen i deres nationale ret.

På den anden side mente de, at nogle af bestemmelserne i arbejdsdokumenterne, navnlig om klage- og søgsmålsret, går videre end Århus-konventionen.

6. DETALJERET FORKLARING TIL FORSLAGET

Emne og anvendelsesområde (artikel 1)

Forslagets formål er at indføre rammebestemmelser om mindstekrav om 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.

Direktivforslaget tillægger visse medlemmer af offentligheden klage- og søgsmålsret, således at de kan indlede retslige og administrative procedurer for at anfægte de offentlige myndigheders handlinger og undladelser, hvis disse er i strid med miljølovgivningen. Forslaget inkorporerer Århus-konventionen og er baseret på de retslige og administrative procedurer, der allerede findes i medlemsstaterne.

Direktivet indskrænker ikke andre fællesskabsbestemmelser vedrørende klageadgang. Sådanne bestemmelser findes på nuværende tidspunkt i direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og i direktiv 2003/35/EF om offentlig deltagelse.

Definitioner (artikel 2)

Denne artikel indeholder definitioner af central betydning for korrekt fortolkning af direktivet, bl.a. definitioner på "procedurer på miljøområdet" eller "miljølovgivning". Alle de andre definitioner vedrører adgangen til prøvelsesprocedurer eller fastsætter, hvem der har klage- og søgsmålsret.

Procedurer på miljøområdet:

Med "procedurer på miljøområdet" menes 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.

Direktivforslaget skelner ikke mellem klageadgang ved en retsmyndighed eller ved et andet uafhængigt og upartisk organ, da det sigter mod, at den pågældende myndigheds afgørelser er juridisk bindende. Medlemsstaterne kan således bestemme, hvilken myndighed disse sager kan indbringes ved.

Administrative handlinger og undladelser

En offentlig myndigheds handlinger og undtagelser kan påklages, hvis de er i strid med miljølovgivningen. Ved administrativ handling menes en offentlig myndigheds foranstaltning, som er truffet ifølge miljølovgivningen, og som har bindende og ekstern virkning. Ved administrativ undladelse menes en offentlig myndigheds forsømmelse med hensyn til at handle, forudsat at den pågældende myndighed efter miljølovgivningen var juridisk forpligtet til at handle.

Medlemmer af offentligheden

Med "medlemmer af offentligheden" menes en eller flere fysiske eller juridiske personer og disses foreninger, organisationer eller grupper

Kvalificeret organ

Med "kvalificeret organ" menes en forening, organisation eller gruppe, hvis formål er at beskytte miljøet, og som er anerkendt efter proceduren i artikel 9. For at blive anerkendt skal et kvalificeret organ opfylde kriterierne i artikel 8.

Miljølovgivning

"Miljølovgivning" defineres i generelle vendinger, så det bliver muligt at medtage al relevant lovgivning vedrørende miljøet. Da miljølovgivningen er i stadig udvikling, ville det være vanskeligt at opstille en udtømmende liste, eftersom dette ville kræve en procedure for løbende opdatering. Forslaget tager derfor hensyn til følgende aspekter:

- Formålet med lovgivningen skal være et af målene i EF-traktatens artikel 174.
- Definitionen skal være i overensstemmelse med Århus-konventionen og omfatte de vigtigste aspekter ved miljøet. Det synes ikke hensigtsmæssigt at udarbejde en udtømmende liste over, hvad der skal forstås ved "miljølovgivning", da dette begreb ikke er defineret i Århus-konventionen. Som følge af den vedvarende udvikling af miljølovgivningen kræves der en vejledende liste.

Private personers handlinger og undladelser (artikel 3)

Århus-konventionens artikel 9, stk. 3, indeholder bestemmelser om adgang til administrative eller retslige procedurer med henblik på at anfægte private personers såvel som offentlige myndigheders handlinger og undladelser, som er i strid med miljølovgivningen. Af hensyn til nærhedsprincippet begrænser det foreslåede direktiv sig til at opstille nærmere bestemmelser for administrative og retslige procedurer til efterprøvelse af offentlige myndigheders handlinger og undladelser. Opstilling af bestemmelser om private personer ville berøre selve kernen i medlemsstaternes retssystemer, da en fællesskabsretsakt hermed ville berøre et spørgsmål, der henhører under medlemsstaternes kompetence, nemlig private personers mulighed for at indbringe private personers handlinger for retten. Forslaget afspejler derfor Århus-konventionens forpligtelse på dette område uden at berøre de nærmere bestemmelser, der skal fastlægges af medlemsstaterne.

Klage- og søgsmålsret for medlemmer af offentligheden (artikel 4)

Artikel 4 opstiller kriterierne for fastsættelse af, hvilke medlemmer af offentligheden der har klage- og søgsmålsret, således at de kan indlede retslige og administrative procedurer, herunder foreløbige retsmidler, for at anfægte de i direktivet omhandlede offentlige myndigheders handlinger og undladelser. Medlemmer af offentligheden skal have en tilstrækkelig interesse eller kunne gøre gældende, at en rettighed er krænket, såfremt den pågældende medlemsstats administrative regler stiller dette som betingelse for adgang til prøvelse. Med opstillingen af disse kriterier besluttede Kommissionen at fravælge muligheden for en generel klage- og søgsmålsret for alle fysiske personer, fordi det generelle krav om "actio popularis" er uforligeligt med nærhedsprincippet, og fordi Århus-konventionen giver mulighed for opstilling af kriterier under national ret.

Ifølge direktivet har medlemmer af offentligheden, der opfylder de ovennævnte kriterier, adgang til at få prøvet både den materielle og processuelle lovlighed af administrative handlinger eller undladelser, der strider mod miljølovgivningen.

Kvalificerede organers klage- og søgsmålsret (artikel 5)

Ved at tillægge ”kvalificerede organer” klage- og søgsmålsret går det foreslåede direktiv ud over artikel 4. Forslaget følger ikke princippet om ”actio popularis”, men meddeler pr. definition klage- og søgsmålsret til visse grupper, uden krav om at de skal have en tilstrækkelig interesse eller hævde, at en rettighed er krænket. Århus-konventionen berører ikke dette spørgsmål, men overlader det til de kontraherende parter at bestemme klage- og søgsmålsrettens omfang i deres nationale lovgivning.

Den privilegerede klage- og søgsmålsret for kvalificerede organer indebærer en klar definition af, hvad der forstås ved ’kvalificeret’. Forslaget opstiller en procedure for evaluering af disse organers aktiviteter. Klage- og søgsmålsretten er betinget af, at klagens eller søgsmålets genstand indgår i organets vedtægtsfæstede virksomhed, og at det berører det geografiske område, hvor organet er virksomt. Forslaget giver også mulighed for adgang til procedurer på miljøområdet i tilfælde, der berører flere lande. Et organ, der er anerkendt i én medlemsstat, kan således indlede procedurer på miljøområdet i en anden medlemsstat for at anfægte en overtrædelse af miljølovgivningen, forudsat at søgsmålets genstand indgår i organets vedtægtsfæstede virksomhed, og at det berører det geografiske område, hvor organet er virksomt.

Anmodning om intern prøvelse (artikel 6)

”Anmodning om intern prøvelse” er en foreløbig procedure, hvorved parter, inden de iværksætter procedurer på miljøområdet, kan forelægge sagen for den offentlige myndighed, som er udpeget efter national ret. For ikke at gribe ind i medlemsstaternes forvaltningsret fastsætter forslaget ikke, hvilken myndighed der er kompetent til at modtage en begæring om intern prøvelse.

Endvidere blev denne bestemmelse om ”anmodning om intern prøvelse” bevidst udformet på en sådan måde, at den ikke berørte klage- og søgsmålsretten. De kompetente myndigheder skal tage enhver sådan anmodning i betragtning, medmindre den klart er grundløs. Endvidere skal de kompetente myndigheder senest 12 uger efter indgivelsen af en anmodning meddele det medlem af offentligheden, der har indgivet anmodningen, deres afgørelse eller afvise anmodningen om intern prøvelse. Endelig skal de kompetente myndigheder angive årsagerne til deres afgørelse.

Forslaget tilgodeser muligheden for, at den pågældende myndighed ikke, trods sine bedste anstrengelser, vil være i stand til at træffe en afgørelse inden for den nævnte frist. I dette tilfælde skal myndigheden hurtigst muligt meddele de anmodende parter om grundene til overskridelsen af fristen og meddele dem, hvornår der kan ventes truffet en endelig afgørelse. Den kompetente myndighed træffer denne afgørelse inden for en rimelig frist, under hensyntagen til arten, omfanget og alvoren af overtrædelsen af miljølovgivningen.

Procedurer på miljøområdet (artikel 7)

Hvis myndigheden ikke træffer en afgørelse inden for fristen i artikel 6, eller hvis dens afgørelse ikke anses for at være egnet til at sikre overensstemmelse med miljølovgivningen, kan de parter, der har anmodet om intern prøvelse, indlede procedurer på miljøområdet ”a posteriori”.

Kriterier for anerkendelse af kvalificerede organer (artikel 8)

Denne artikel definerer, hvilke kriterier disse organer skal opfylde for at have klage- og søgsmålsret uden at skulle have en tilstrækkelig interesse eller gøre gældende, at en rettighed er krænket. Begrundelsen for at give disse organer privilegeret adgang til klage og domstolsprøvelse er den stadig mere betydningsfulde rolle, de spiller inden for national og international miljøbeskyttelse. Disse organisationer skal derfor erklære, at deres vedtægtsfæstede hovedformål er at beskytte miljøet. Endvidere skal de opfylde andre kriterier, såsom:

- De drives på non-profit basis og til fordel for miljøet; dvs. at de ikke har økonomiske aktiviteter ud over dem, der har tilknytning til organisationens hovedformål.
- De er juridiske personer og har en organisationsstruktur, der kan sikre, at deres vedtægtsfæstede formål om at beskytte miljøet kan forfølges fyldestgørende.
- De skal have virket aktivt til fordel for miljøet i overensstemmelse med deres vedtægter i et tidsrum, der skal fastsættes af medlemsstaterne, og som højst må sættes til tre år.

Procedure for anerkendelse af kvalificerede organer (artikel 9)

Med hensyn til anerkendelse af kvalificerede organer kombinerer forslaget muligheden for en foreløbig procedure og (ad hoc) anerkendelse fra sag til sag. Fordelen ved, at der er mulighed for disse to procedurer, er større effektivitet og fleksibilitet. Nogle miljøorganisationer vil vælge forudgående anerkendelse, mens andre vil kunne foretrække sag til sag-anerkendelse. Det er op til medlemsstaterne at afgøre, om der skal være tale om forudgående eller sag til sag-anerkendelse. Medlemsstater, der vælger forudgående anerkendelse, skal dog sørge for, at der også er adgang til hurtig sag til sag-anerkendelse.

Krav vedrørende procedurer på miljøområdet (artikel 10)

For at overvinde hindringer for adgang til klage og domstolsprøvelse i tråd med Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, skal der ifølge denne bestemmelse sikres adgang til passende og effektive procedurer, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. Disse hindringer kan være af økonomisk art, vanskeligheder med at få juridisk rådgivning, manglende miljøkundskaber hos de berørte administrative og retslige instanser, mangler i håndhævelsen af administrative og retslige afgørelser eller manglende oplysning af offentligheden om procedurer på miljøområdet. Af hensyn til retssikkerhed og åbenhed skal afgørelser, der træffes i overensstemmelse med forslagets bestemmelser, afgives skriftligt og om muligt være offentligt tilgængelige.

Rapporter (artikel 11)

Ifølge denne bestemmelse skal medlemsstaterne regelmæssigt aflægge rapport for Kommissionen om direktivets anvendelse. Kommissionen skal offentliggøre rapporter om direktivets gennemførelse.

Andre bestemmelser (artikel 12 til 14)

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet senest atten måneder efter dets ikrafttræden. I de afsluttende bestemmelser fastsættes ikrafttrædelsesdatoen til den 1. januar 2005.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 175, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Kommissionen⁶,

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg⁷,

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget⁸,

i henhold til fremgangsmåden i traktatens artikel 251⁹, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Øget adgang for offentligheden til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet bidrager til at opfylde Fællesskabets miljøpolitiske mål, da det vil kunne udbedre de nuværende mangler i håndhævelsen af miljølovgivningen og dermed føre til et bedre miljø.
- (2) Den 25. juni 1998 undertegnede Det Europæiske Fællesskab FN/ECE-konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen). Bestemmelserne i Fællesskabets lovgivning skal være i overensstemmelse med denne konvention, for at Fællesskabet kan indgå den.
- (3) Århus-konventionen består af tre søjler, nemlig adgang til oplysninger, deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. Der er allerede vedtaget to direktiver, som bidrager til konventionens første og anden søjle: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF¹⁰ og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF 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

⁶ EUT C [...], [...], s. [...].

⁷ EUT C [...], [...], s. [...].

⁸ EUT C [...], [...], s. [...].

⁹ EUT C [...], [...], s. [...].

¹⁰ EUT L 41 af 14.2.2003, s. 26.

angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse¹¹. Nu bør der træffes foranstaltninger til at inddrage konventionens tredje søjle.

- (4) Århus-konventionens artikel 9, stk. 3, indeholder bestemmelser om adgang til retslige eller andre prøvelsesprocedurer med henblik på at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og unddannelser, som er i strid med miljølovgivningen. I overensstemmelse med nærhedsprincippet bør private personers handlinger og unddannelser prøves efter de kriterier, der er fastlagt i medlemsstaternes lovgivning.
- (5) For fuldt ud at tilgodese Århus-konventionens artikel 9, stk. 3, og for at forbedre miljøbeskyttelsen bør der være adgang til administrative eller retslige procedurer til prøvelse af offentlige myndigheders administrative handlinger og unddannelser, der er i strid med miljølovgivningen. Procedurene bør være retfærdige og ikke for langvarige eller dyre. Der bør også gives adgang til foreløbige retsmidler for at sikre domstoles og prøvelsesinstansers mellemkomst.
- (6) Der bør også træffes foranstaltninger til, at handlinger og unddannelser kan prøves ved prøvelsesinstanser. Administrative handlinger bør kunne underkastes prøvelse, hvis de har juridisk bindende og ekstern virkning, medmindre de pågældende handlinger er udgået fra organer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed. Tilsvarende bør unddannelser kunne underkastes prøvelse, hvis der efter miljølovgivningen er pligt til at handle
- (7) I betragtning af at miljølovgivningen er i stadig udvikling, bør definitionen på miljølovgivning henviser til målsætningerne for Fællesskabets miljøpolitik, navnlig beskyttelse og forbedring af miljøet, herunder menneskers sundhed og beskyttelse af naturressourcerne. Medlemsstaterne bør kunne udvide denne definition til også at omfatte miljølovgivning af udelukkende national oprindelse.
- (8) Medlemmer af offentligheden, der har en tilstrækkelig interesse, eller som gør gældende, at en rettighed er krænket, bør have adgang til procedurer på miljøområdet for at få prøvet den processuelle og materielle lovlighed af administrative handlinger og unddannelser, der strider mod miljølovgivningen.
- (9) Organer, der er aktive på miljøbeskyttelsesområdet, og som opfylder visse betingelser, bør have adgang til procedurer på miljøområdet for at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af administrative handlinger og unddannelser, der strider mod miljølovgivningen. Prøvelsesprocedurer, der iværksættes af organer, skal vedrøre spørgsmål, der henhører under deres vedtægtsfæstede virksomhed.
- (10) En administrativ handling eller unddannelse bør kunne forelægges den efter national lovgivning udpegede offentlige myndighed, som enten revurderer handlingen eller sørger for, at der handles, hvis der er tale om en unddannelse.
- (11) Hvis en tidligere anmodning om intern prøvelse ikke er blevet godtaget, bør den anmodende part kunne anmode om administrativ eller retslig prøvelse af den offentlige myndigheds handling eller unddannelse.

¹¹ EUT L 156 af 25.6.2003 3, s. 17.

- (12) Dette direktiv bør evalueres regelmæssigt på grundlag af erfaringerne, og efter at medlemsstaterne har forelagt de relevante rapporter. Det bør tages op til revision på dette grundlag. Kommissionen bør forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en evalueringsrapport.
- (13) Bestemmelserne i dette direktiv berører ikke en medlemsstats ret til at opretholde eller indføre foranstaltninger, der giver bredere adgang til klage og domstolsprøvelse end påkrævet i dette direktiv.
- (14) Målene for dette direktiv kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, eftersom adgang til klage og domstolsprøvelse skal gives på en måde, der sikrer ensartet anvendelse af Fællesskabets miljølovgivning, og kan derfor på grund af handlingens omfang bedre gennemføres på fællesskabsplan. Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.
- (15) Dette direktiv er foreneligt med de grundlæggende rettigheder og principper, der er anerkendt i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder. Dette direktiv tager navnlig sigte på at sikre bedst mulig beskyttelse af miljøet og at fremme anvendelsen af artikel 37 i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1
Emne og anvendelsesområde

Dette direktiv indeholder bestemmelser, der skal sikre medlemmer af offentligheden og kvalificerede organer adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

Anvendelsen af dette direktiv berører ikke andre fællesskabsbestemmelser vedrørende klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

Artikel 2
Definitioner

1. I dette direktiv forstås ved:

- (a) ”offentlig myndighed”: den offentlige administration i medlemsstaterne, herunder administration på nationalt, regionalt og lokalt plan, men ikke offentlige anklagere og organer, administrationer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed
- (b) ”medlem af offentligheden”: en eller flere fysiske eller juridiske personer og, i henhold til national lovgivning, disses foreninger, organisationer eller grupper.
- (c) ”kvalificeret organ”: enhver forening, organisation eller gruppe, hvis formål er et beskytte miljøet, og som er anerkendt efter proceduren i artikel 9

- (d) ”administrativ handling”: enhver administrativ foranstaltning med bindende og ekstern virkning, som en offentlig myndighed træffer i medfør af miljølovgivningen
- (e) ”administrativ undladelse”: manglende administrativ handling efter miljølovgivningen fra en offentlig myndigheds side i tilfælde, hvor vedkommende myndighed er retligt forpligtet hertil
- (f) ”procedurer på miljøområdet”: administrative eller retslige prøvelsesprocedurer på miljøområdet ved en domstol eller et andet ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ, som afsluttes med en bindende afgørelse, dog ikke strafferetlige procedurer
- (g) ”miljølovgivning”: 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:
 - i) vandbeskyttelse
 - ii) støjbeskyttelse
 - iii) jordbeskyttelse
 - iv) atmosfærisk forurening
 - v) fysisk planlægning og arealanvendelse
 - vi) naturbevaring og biologisk diversitet
 - vii) affaldshåndtering
 - viii) kemikalier, herunder biocider og pesticider
 - ix) bioteknologi
 - x) andre emissioner, udledninger og udslip til miljøet.
 - xi) miljøkonsekvensvurdering
 - xii) adgang til miljøoplysninger og offentlig deltagelse i beslutningsprocesser

2. Medlemsstaterne kan medtage miljølovgivning af udelukkende national oprindelse i definitionen i stk. 1, litra g).

Artikel 3

Private personers handlinger og undladelser

Medlemsstaterne sikrer, at medlemmer af offentligheden, der opfylder kriterierne i national ret, har adgang til procedurer på miljøområdet for at anfægte private personers handlinger og undladelser, der er i strid med miljølovgivningen.

Artikel 4
Klage- og søgsmålsret for medlemmer af offentligheden

1. Medlemsstaterne sikrer, at medlemmer af offentligheden har adgang til procedurer på miljøområdet, herunder foreløbige retsmidler, for at få prøvet den processuelle og materielle lovlighed af administrative handlinger og administrative undladelser, der strider mod miljølovgivningen, hvis:
 - (a) de har en tilstrækkelig interesse, eller hvis
 - (b) de hævder, at en rettighed er krænket, såfremt de administrative regler stiller krav herom.

Anmodninger om anvendelse af foreløbige retsmidler er ikke underkastet overholdelse af proceduren i artikel 6.

2. Medlemsstaterne fastsætter, i overensstemmelse med kravene i deres lovgivning og med henblik på at give vid adgang til klage og domstolsprøvelse, hvad der udgør en krænkelse af en rettighed eller en tilstrækkelig interesse som omhandlet i stk. 1.

Artikel 5
Kvalificerede organers klage- og søgsmålsret

1. Medlemsstaterne sikrer, at kvalificerede organer, der er anerkendt i overensstemmelse med artikel 9, har adgang til procedurer på miljøområdet, herunder foreløbige retsmidler, uden at skulle bevise, at de har en tilstrækkelig interesse eller at en rettighed er krænket, såfremt sagens genstand udtrykkeligt er omfattet af det kvalificerede organs vedtægtsfæstede aktiviteter og vedrører det geografiske område, hvor det kvalificerede organ udøver sin virksomhed.
2. Et kvalificeret organ, der er anerkendt i overensstemmelse med artikel 9 i en medlemsstat, er berettiget til at indgive anmodning om intern prøvelse i en anden medlemsstat på de i stk. 1 nævnte betingelser.
3. Anmodninger om anvendelse af foreløbige retsmidler er ikke underkastet overholdelse af proceduren i artikel 6.

Artikel 6
Anmodning om intern prøvelse

1. Medlemsstaterne sikrer, at medlemmer af offentligheden og kvalificerede organer, som har klage- og søgsmålsret i overensstemmelse med artikel 4 og 5, og som finder, at en administrativ handling eller en administrativ undladelse strider mod miljølovgivningen, er berettiget til at indgive anmodning om intern prøvelse til den offentlige myndighed, som er udpeget efter national lovgivning.

Medlemsstaterne fastsætter fristen for indgivelse af en sådan anmodning og i hvilken form. Fristen fastsættes til mindst på mindst fire uger efter vedtagelsen af den administrative handling eller, i tilfælde af en påstået undladelse, efter det tidspunkt, hvor handlingen var påkrævet i henhold til lovgivningen.

2. Den offentlige myndighed som omhandlet i stk. 1 tager enhver sådan anmodning i betragtning, medmindre den klart er grundløs. Den fremsætter hurtigst muligt og senest 12 uger efter modtagelsen af anmodningen skriftlig afgørelse om, hvilke foranstaltninger der skal træffes til sikring af, at miljølovgivningen overholdes, eller om sit afslag på anmodningen. Afgørelsen stiles til det medlem af offentligheden eller det kvalificerede organ, som har indgivet anmodningen; grundene til afgørelsen anføres.
3. Er den offentlige myndighed trods sine bedste anstrengelser ikke i stand til at træffe afgørelse om en anmodning om intern prøvelse inden for den i stk. 2 nævnte frist, underretter den snarest muligt og senest inden for den i samme stykke nævnte frist den anmodende part om grundene til, at den ikke kan træffe den pågældende afgørelse, og om hvornår den påtænker at træffe afgørelse om anmodningen.
4. Den offentlige myndighed træffer afgørelse om anmodningen om intern prøvelse inden for en rimelig frist, under hensyntagen til arten, omfanget og alvoren af overtrædelsen af miljølovgivningen, dog højst 18 uger efter modtagelsen af anmodningen. Den underretter straks den anmodende part om sin afgørelse om anmodningen.

Artikel 7 Procedurer på miljøområdet

Har den offentlige myndighed ikke truffet afgørelse om en anmodning om intern prøvelse inden for den i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, nævnte frist, eller finder den anmodende part, at afgørelsen ikke er egnet til at sikre overensstemmelse med miljølovgivningen, er den anmodende part berettiget til at iværksætte procedurer på miljøområdet.

Artikel 8 Kriterier for anerkendelse af kvalificerede organer

For at blive anerkendt som kvalificeret organ skal en international, national, regional eller lokal forening, organisation eller gruppe opfylde følgende kriterier:

- a) det skal være en uafhængig og nonprofit juridisk person, hvis formål er at beskytte miljøet
- b) det har en organisationsstruktur, der sikrer, at det kan forfølge sine vedtægtsfæstede formål fyldestgørende
- c) det skal have været lovligt indstiftet og aktivt have forfulgt sine vedtægtsfæstede formål vedrørende miljøbeskyttelse i et tidsrum, der skal fastsættes af den medlemsstat, hvor det er indstiftet; dog må tidsrummet højst sættes til tre år
- d) dets årsregnskaber skal være godkendt af en registreret revisor for et tidsrum, der fastsættes af den enkelte medlemsstat i overensstemmelse med de i medfør af stk. 1, litra c), trufne bestemmelser.

Artikel 9
Procedure for anerkendelse af kvalificerede organer

1. Medlemsstaterne indfører en procedure for hurtig anerkendelse af kvalificerede organer, som opfylder kriterierne i artikel 8, enten på et sag til sag-grundlag eller efter en procedure for forudgående anerkendelse.

Medlemsstater, der vælger forudgående anerkendelse, sørger for, at der også er adgang til hurtig sag til sag-ankendelse.

2. Medlemsstaterne udpeger den eller de kompetente myndigheder, som skal stå for anerkendelsen.
3. Medlemsstaterne sikrer, at en afgørelse om afslag på en anmodning om anerkendelse kan prøves ved en domstol eller et andet ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ.
4. Medlemsstaterne fastsætter nærmere bestemmelser om anerkendelsesproceduren.

Artikel 10
Krav vedrørende procedurer på miljøområdet

Medlemsstaterne sørger for passende og effektive procedurer, der skal være objektive, retfærdige, hurtige og ikke uoverkommeligt dyre.

Afgørelser efter dette direktiv afgives eller registreres skriftligt og skal om muligt være offentligt tilgængelige.

Artikel 11
Rapportering

Medlemsstaterne aflægger rapport om deres erfaringer med anvendelsen af dette direktiv senest den [...]. De sender Kommissionen deres rapport senest den [...].

På grundlag af de nationale rapporter offentliggør Kommissionen en fællesskabsrapport om gennemførelsen af dette direktiv for Europa-Parlamentet og Rådet og foreslår i givet fald ændringer hertil.

Artikel 12
Gennemførelse

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den [...]. De underretter straks Kommissionen herom.

Disse foranstaltninger skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

*Artikel 13
Ikrafttræden*

Dette direktiv træder i kraft den 1. januar 2005.

*Artikel 14
Adressater*

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...]

*På Europa-Parlamentets vegne
Formand*

*På Rådets vegne
Formand*