RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 30. Oktober 2003 (03.11)

14154/03

Interinstitutionelles Dossier: 2003/0246 (COD)

ENV 586
JUSTCIV 223
INF 199
ONU 60
CODEC 1503

VORSCHLAG

der	Europäischen Kommission
vom	28. Oktober 2003
Betr.:	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

Die Delegationen erhalten in der Anlage den mit Schreiben von Frau Patricia BUGNOT, Direktorin, an den Generalsekretär/Hohen Vertreter, Herrn Javier SOLANA, übermittelten Vorschlag der Europäischen Kommission.

Anl.: KOM(2003) 624 endg.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.10.2003
KOM(2003) 624 endgültig

2003/0246 (COD)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1. BEGRÜNDUNG DES VORSCHLAGS

1.1. Allgemeines

Die vorgeschlagene Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten dient einem doppelten Zweck. Zum einen trägt sie zur Umsetzung des *UN/ECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten* (nachstehend Übereinkommen von Århus genannt) bei. Zum anderen behebt sie bestimmte Mängel in der Überwachung der Anwendung des Umweltrechts.

Das Übereinkommen von Århus, das die Europäische Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten am 25. Juni 1998 unterzeichnet haben, enthält drei Grundsätze. Der erste Grundsatz gewährleistet das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen. Der zweite betrifft das Recht auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren. Der dritte Grundsatz gewährleistet den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, d. h. das Recht, ein Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren einzuleiten, um gegen eine Handlung von Privatpersonen oder Behörden oder die Unterlassung von Handlungen vorzugehen, die gegen Umweltrecht verstößt. Als Beitrag zur Umsetzung des Übereinkommens von Århus wurden zwei Richtlinien verabschiedet: die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates[1] und die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten[2].

Außerdem soll die vorgeschlagene Richtlinie die Mängel bei der Durchsetzung des Umweltrechts beheben. Auf diese Mängel wird seit vielen Jahren hingewiesen[3]. Die Europäische Union hat bei verschiedenen Gelegenheiten betont, wie wichtig die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Durchsetzung des Umweltrechts ist[4]. Im Gegensatz zu anderen Gebieten des Gemeinschaftsrechts, wo die Wirtschaft die korrekte Anwendung der Rechtsvorschriften fordert, beispielsweise was den Binnenmarkt oder den Wettbewerb betrifft, sind diese Mängel unter anderem auf das fehlende finanzielle Interesse von privater Seite an der Durchsetzung des Umweltrechts zurückzuführen. Überdies kann die unzulängliche Durchsetzung des Umweltrechts das Funktionieren des Binnenmarktes insoweit beeinträchtigen, als für die Unternehmen unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen

---

1 ABl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26.

2 ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 17.

3 Siehe Europäische Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat – Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft, KOM(96) 500. Erster Jahresbericht über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft, SEK (1999) 592 vom 27.04.1999. Zweiter Jahresbericht über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft, SEK (2000) 1219 vom 13.07.2000. Dritter Jahresbericht über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft, SEK (2002) 1041 vom 01.10.2002.

4 Siehe Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 242 vom 10.9.2002, S. 1.

entstehen. So können Unternehmen, die ihre Umweltauflagen nicht erfüllen, je nach Mitgliedstaat unter Umständen einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber jenen erlangen, die sich an die Umweltvorschriften halten.

Die Durchsetzung des Umweltrechts obliegt daher in erster Linie den Behörden und hängt von zahlreichen Faktoren ab, beispielsweise den verfügbaren Mitteln oder der politischen Bedeutung, die dem Umweltschutz beigemessen wird. Die sich daraus ergebenden Unterschiede führen zu erheblichen Diskrepanzen zwischen den Systemen der Mitgliedstaaten und infolgedessen auch zu einem unterschiedlich hohen Umweltschutz. Die Diskrepanzen verursachen häufig Konflikte zwischen Mitgliedstaaten, vor allem wenn es um den Schutz grenzüberschreitender Wasserläufe, um Luftqualität oder um grenzüberschreitende Schadstoffemissionen geht.

Außerdem ist die mangelnde Durchsetzung des Umweltrechts nur allzu häufig darauf zurückzuführen, dass die Klagebefugnis auf die Personen beschränkt ist, die direkt von der Rechtsverletzung betroffen sind. Die Durchsetzung lässt sich also verbessern, wenn repräsentative Umweltschutzverbände die Möglichkeit erhalten, ein Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren in Umweltangelegenheiten einzuleiten. Die praktische Erfahrung mit der Klagebefugnis nichtstaatlicher Umweltschutzorganisationen zeigt, dass sich dadurch die Anwendung des Umweltrechts verbessern lässt.

1.2. Umweltziele

Laut Artikel 2 EG-Vertrag hat die Kommission unter anderem die Aufgabe, ein hohes Maß an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität zu fördern. Daher muss die Gemeinschaft gemäß Artikel 3 Absatz 1 EG-Vertrag eine Umweltpolitik verfolgen, die zur Erreichung der folgenden, in Artikel 174 EG-Vertrag genannten Ziele beiträgt:

Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung der Qualität,

Schutz der menschlichen Gesundheit,

umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen,

Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

Die vorgeschlagene Richtlinie soll die Durchsetzung des Umweltrechts und damit den Umweltschutz fördern. Eine wirksame Durchsetzung ist von entscheidender Bedeutung, wenn das Umweltrecht nicht graue Theorie bleiben, sondern Praxis werden soll. Zudem wird das Umweltrecht nur die gewünschte Wirkung haben, wenn es in der ganzen Europäischen Union durchgesetzt werden kann. Daher erleichtert die vorgeschlagene Richtlinie insoweit die Ratifizierung dieses Übereinkommens durch die Gemeinschaft, als sie die Übereinstimmung des Gemeinschaftsrechts mit dem Übereinkommen von Århus sicherstellt.

2. WAHL UND BEGRÜNDUNG DER RECHTSGRUNDLAGE

Wie oben betont, trägt die vorgeschlagene Richtlinie dazu bei, die in Artikel 174 EG-Vertrag genannten umweltpolitischen Ziele der Gemeinschaft zu erreichen. Daher stützt sich der Richtlinienvorschlag auf Artikel 175 Absatz 1 EG-Vertrag.

3. SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

3.1. Welche Ziele werden angesichts der Verpflichtungen der Gemeinschaft mit der geplanten Richtlinie verfolgt?

Durch die Unterzeichnung des Übereinkommens von Århus hat sich die Gemeinschaft verpflichtet, die Wirksamkeit ihrer Umweltpolitik vor allem durch Aufklärung der Öffentlichkeit und deren Beteiligung am Entscheidungsprozess zu verbessern. Da die Gemeinschaft das Übereinkommen unterzeichnet hat und es ratifizieren will, muss sie ihre Rechtsvorschriften diesem Übereinkommen anpassen. Für die Kommission hat die Ratifizierung des Übereinkommens von Århus politisch Vorrang.

Allein schon die Verpflichtungen, die für die Europäische Gemeinschaft mit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Århus verbunden sind, rechtfertigen eine rechtsverbindliche Regelung des „Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten". Die Gemeinschaft kann diese Verpflichtungen nur erfüllen, wenn sie sicherstellen kann, dass Bürger und nichtstaatliche Organisationen vorschriftgemäß Zugang zu Gerichten erhalten, soweit es das Gemeinschaftsrecht betrifft. Um diese Rechte in der ganzen Europäischen Union einheitlich zu gewährleisten, muss die Gemeinschaft einen gemeinsamen Rahmen von Mindestanforderungen schaffen, der für alle Mitgliedstaaten gilt.

Zudem gehört es laut Artikel 2 EG-Vertrag zu den Aufgaben der Gemeinschaft, sich für einen hohen Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität einzusetzen. Nach Artikel 175 Absatz 1 EG-Vertrag ist es Sache der Europäischen Gemeinschaft, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, damit die in Artikel 174 EG-Vertrag genannten Ziele verwirklicht werden. Aus diesem Grund hat die Gemeinschaft einen umfangreichen *Acquis* für den Umweltbereich geschaffen. Auch ist es Aufgabe der Gemeinschaft, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass dieser *Acquis* angewandt wird, also die nötigen Verfahrensvorschriften einzuführen.

Die vorgeschlagene Richtlinie soll eine bessere Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts sicherstellen, damit die vorhandenen Mängel behoben werden. Erhalten repräsentative Gruppen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, einen besseren Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, so wird das zahlreiche positive Auswirkungen haben. Die wichtigste wird eine allgemeine Verbesserung der *praktischen Anwendung* des Umweltrechts sein. In der Praxis dürfte der Gang vor Gericht nur das äußerste Mittel sein. Dadurch wird also ein Beitrag zur Durchsetzung des Umweltrechts geleistet. Da das Umweltrecht nur die gewünschte Wirkung hat, wenn seine Durchsetzung in der ganzen Union gewährleistet ist, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Einhaltung der Umweltschutzvorschriften gerichtlich überprüft werden kann.

Mit der Erweiterung der Europäischen Union gewinnen diese Aspekte sogar noch an Bedeutung. Im Zuge dessen werden Rechtsakte zur Durchsetzung des Umweltrechts zweifellos auch zu einer besseren Anwendung des *Acquis communautaire* in den Beitrittsländern führen.

3.2. Wieweit betrifft das Problem die Gemeinschaft?

Die vorgeschlagene Richtlinie ist Teil des Prozesses, der mit der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt[5] eingeleitet und durch andere Rechtsakte weiterentwickelt worden ist und der für eine Änderung im Verhalten der Behörden bezüglich Offenheit und Transparenz sorgen soll. Die jüngste Entwicklung ist die Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Aufstellung bestimmter Umweltpläne und -programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.

Im Wesentlichen leitet sich dieser Prozess aus der Verpflichtung der Europäischen Gemeinschaft ab, ihr Umweltrecht dem Übereinkommen von Århus anzupassen. Die Verbesserung der Bedingungen für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten entspricht dem dritten Grundsatz des Århus-Übereinkommens und wird seine Ratifizierung durch die Europäische Gemeinschaft erleichtern.

Zudem soll die vorgeschlagene Richtlinie die bestehenden Mängel bei der Anwendung des Umweltrechts beheben. Während sich die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft bisher vor allem auf eine Änderung des materiellen Umweltrechts konzentriert haben, sind die verfahrensrechtlichen Vorschriften und Verfahren, die eine wirksame Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts sicherstellen, von einem zum anderen Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Das hat zusammen mit anderen Faktoren zu beträchtlichen Unterschieden in der praktischen Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts geführt.

3.3. Welche Lösung ist am wirksamsten, wenn man die Möglichkeiten der Gemeinschaft mit denen der Mitgliedstaaten vergleicht?

Ein Rechtsakt der Gemeinschaft, der einen gemeinsamen Rahmen für verfahrensrechtliche Bestimmungen schafft und für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gilt, ist aus folgenden Gründen nötig:

Die Unterzeichnung des Übereinkommens von Århus verpflichtet die Europäische Union, den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten sicherzustellen. Angesichts der großen Diskrepanzen zwischen den Mitgliedstaaten, was die Einhaltung und Durchsetzung der Umweltrechtsrechtsvorschriften anbelangt, sind eindeutig Maßnahmen auf Ebene der Gemeinschaft nötig, um die Einhaltung der Ziele des Übereinkommens von Århus zu gewährleisten.

Ein Tätigwerden der Gemeinschaft ist auch wegen der grenzüberschreitenden Bedeutung der Umweltprobleme geboten. Nur ein Rechtsakt der Gemeinschaft kann eine einheitliche Anwendung der Umweltrechtsvorschriften gewährleisten. Mit der Erweiterung der Europäischen Union werden diese Aspekte noch an Bedeutung gewinnen.

Die vorgeschlagene Richtlinie schafft eine Rahmenregelung für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten und überlässt dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend die Einzelheiten den Mitgliedstaaten. Bei dem Rahmen geht es insbesondere um den Zugang zu Gerichten, um gegen einen Verwaltungsakt oder die Unterlassung eines Verwaltungsakts

---

[5] ABl. L 158 vom 23.6.1990, S. 56.

vorzugehen, da in diesem Bereich ein einheitliches Vorgehen auf Ebene der Gemeinschaft den größten Nutzen bringt. Was mögliche Verfahren gegen Privatpersonen anbelangt, die auch unter Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus fallen, legt die vorgeschlagene Richtlinie das Ziel fest, überlässt es aber den Mitgliedstaaten, die Kriterien für den Zugang zu den Gerichten im innerstaatlichen Recht festzulegen.

3.4. Was wäre der Preis, wenn die Gemeinschaft nicht tätig würde?

Trifft die Gemeinschaft keine Maßnahmen, um den Zugang zu den Gerichten (erster Grundsatz) sicherzustellen, wird sie ihren internationalen Verpflichtungen nicht nachkommen können. Sie würde daran gehindert, das Übereinkommen von Århus zu ratifizieren, was ihre Glaubwürdigkeit auf internationaler Ebene untergraben würde. Auch in Bezug auf ein verantwortungsvolles Regieren würde ihre Vertrauenswürdigkeit in Frage gestellt.

Da mit der vorgeschlagenen Richtlinie ein gemeinsamer Rahmen für die Mitgliedstaaten geschaffen werden soll, auf dessen Grundlage die Beachtung des Umweltrechts gewährleistet werden kann, hätte die Untätigkeit der Gemeinschaft einen unterschiedlichen Umweltschutz und eine unterschiedliche Durchsetzung des Umweltrechts in den Mitgliedstaaten zur Folge.

3.5. Welche Instrumente stehen der Gemeinschaft zur Verfügung, um das Ziel zu erreichen?

Das sechste Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft sieht neue Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und eine wirksamere Umsetzung und Anwendung dieser Vorschriften vor, damit seine Ziele erreicht werden. Daher wird in dem Aktionsprogramm auch darauf hingewiesen, dass die Maßnahmen verstärkt werden müssen, damit die Umweltvorschriften der Gemeinschaft besser eingehalten und Verstöße gegen das Umweltrecht geahndet werden.

Im Hinblick auf diese Ziele haben die Dienststellen der Kommission verschiedene Möglichkeiten diskutiert und gegeneinander abgewogen:

– Die Gemeinschaft wird nicht tätig: Für eine solche Lösung fanden sich keine überzeugenden Argumente, da das Fehlen eines gemeinsamen Rechtsakts für diese Frage gezeigt hat, dass es bei der Überwachung der Anwendung des Umweltrechts Mängel gibt. Ganz offensichtliche Argumente sprechen gegen ein Nichttätigwerden der Gemeinschaft. Erstens würde dies die Gemeinschaft daran hindern, das Übereinkommen von Århus zu ratifizieren, was der Rolle des Übereinkommens als Ganzem schaden würde. Zweitens hat das Fehlen einer gemeinsamen Rahmenregelung zu einem unterschiedlichen Umweltschutz und zu einer unterschiedlichen Durchsetzung des Umweltrechts in den Mitgliedstaaten geführt, die das Funktionieren des Binnenmarktes insoweit beeinträchtigen, als sie für ungleiche Wettbewerbsbedingungen in den Mitgliedstaaten sorgen. Schließlich können Unterschiede in der Anwendung des Umweltrechts auch zu Konflikten zwischen Mitgliedstaaten führen, vor allem wenn es um den Schutz grenzüberschreitender Wasserläufe, Luftqualität oder grenzüberschreitende Schadstoffemissionen geht.

– Empfehlung von Überprüfungsverfahren in Umweltangelegenheiten. Eine unverbindliche Empfehlung hätte die gleichen Konsequenzen wie ein Nichttätigwerden der Gemeinschaft, denn die Gemeinschaft könnte die ordnungsgemäße Einhaltung des Umweltrecht auf ihrem Gebiet nicht gewährleisten.

– Richtlinie über Überprüfungsverfahren in Umweltangelegenheiten. Nur ein verbindlicher Rechtsakt wird eine Ratifizierung des Übereinkommens von Århus durch die Europäische Gemeinschaft ermöglichen und kann gleichzeitig eine ordnungsgemäße Anwendung des Umweltrechts gewährleisten. Gemäß Artikel 249 EG-Vertrag ist jede Richtlinie hinsichtlich des von jedem Mitgliedstaat zu erreichenden Ziels verbindlich. Von diesem Standpunkt aus betrachtet, wird eine Richtlinie nicht nur zu einem hohen Umweltschutz, sondern auch zu einer stärkeren Durchsetzung und einer besseren praktischen Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts in der EU und in den Beitrittsländern beitragen.

3.6. Verhältnismäßigkeit

Die vorgeschlagene Richtlinie legt die Mindestbedingungen für den Zugang zu Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in Umweltangelegenheiten fest. Außerdem sind die Kriterien ausdrücklich festgelegt, die für eine bessere Anwendung des Umweltrechts mit möglichst geringen Auswirkungen sorgen sollen.

Der vorgeschlagene gemeinsame Rahmen dient zum einen der notwendigen Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Gerichten und berücksichtigt zum anderen die administrativen und gerichtlichen Strukturen in den Mitgliedstaaten. Zu diesem Zweck enthält die vorgeschlagene Richtlinie Folgendes:

- Bezüglich des Zugangs zu Gerichten bei Klagen gegen Privatpersonen, die gegen Umweltrecht verstoßen, verlangt die vorgeschlagene Richtlinie von den Mitgliedstaaten, die nötigen Kriterien festzulegen, um die Verpflichtungen aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens zu erfüllen.

- Was Beschwerden gegen Verwaltungsakte von Behörden und Unterlassungen solcher Akte anbelangt, stellt die vorgeschlagene Richtlinie im Einklang mit dem Übereinkommen von Århus die Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts durch die Einführung eines Überprüfungsverfahren sicher. Die Verfahren müssen folgenden Anforderungen genügen:

- Verwaltungsakte und Unterlassungen von Verwaltungsakten unterliegen einer formellen und materiellen Überprüfung. Sie sind einer Überprüfung zu unterziehen, wenn sie rechtsverbindlich und nach außen wirksam sind; dies gilt nicht für verabschiedete Gesetzgebungsinstrumente.

- Grundlage der Überprüfung der Verwaltungsakte und der Unterlassungen von Verwaltungsakten ist ein zweistufiges Konzept. Vor Einleitung eines Verfahrens in Umweltangelegenheiten haben klagebefugte Einrichtungen und Mitglieder der Öffentlichkeit die nach innerstaatlichem Recht benannte Behörde zu unterrichten, um eine Überprüfung von Verwaltungsakten bzw. von Unterlassungen von Verwaltungsakten zu ermöglichen.

- Mitglieder der Öffentlichkeit und qualifizierte Einrichtungen haben Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einer Verwaltungseinrichtung oder einem Gericht, um gegen Verwaltungsakte und Unterlassungen von Verwaltungsakten, die gegen Umweltrecht verstoßen, vorzugehen. Die vorgeschlagene Richtlinie steckt mit ihren Mindestvorschriften den Rahmen für die Klagebefugnis ab, der es

gestattet, die nationalen Systeme mit einer weiter reichenden Klagebefugnis beizubehalten.

4. KOSTEN DER RICHTLINIENUMSETZUNG FÜR DIE MITGLIEDSTAATEN

Zunächst muss daran erinnert werden, dass die vorgeschlagene Richtlinie dazu dient, das Gemeinschaftsrecht dem Übereinkommen von Århus anzupassen. Einige Mitgliedstaaten haben bisher weder das Übereinkommen ratifiziert, noch erklärt, dies so bald wie möglich tun zu wollen. Nach dem Übereinkommen haben sich alle Mitgliedstaaten verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen für die Gewährleistung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten einzuleiten.

Desgleichen haben alle Mitgliedstaaten in ihrer Verfassung gerichtliche und administrative Einrichtungen vorgesehen, die eine vorschriftsmäßige Anwendung ihrer Rechtsordnung sicherstellen. Die Einrichtungen sind somit in den Mitgliedstaaten bereits vorhanden. Dennoch könnten den Mitgliedstaaten geringe zusätzliche Kosten entstehen, da die Anerkennung nichtstaatlicher Umweltorganisationen, die in der vorgeschlagenen Richtlinie vorgesehen ist, mit einigem Verwaltungsaufwand verbunden ist. Auch durch eine mögliche Zunahme der Verfahren in Umweltangelegenheiten könnten der Justiz geringe zusätzliche Kosten entstehen. Angesichts der bisherigen Erfahrung ist aber im Vergleich zu der Gesamtzahl der Gerichtsverfahren nur mit einer geringen Zunahme der Verfahren in Umweltangelegenheiten zu rechnen und die Belastung durch eventuelle zusätzliche Fälle im Rahmen des bestehenden Gerichtswesens ist zu bewältigen.

Die Belastung für die Justiz wird auch deshalb nicht größer, weil die vorgeschlagene Richtlinie eine Vorabüberprüfung durch die zuständige Behörde vorsieht. In diesem Zusammenhang mögen der Behörde zwar zusätzliche Kosten entstehen, aber diese werden im Rahmen der bestehenden Verwaltungseinrichtungen zu bewältigen sein.

Auf der anderen Seite wird diese neue Möglichkeit von beträchtlichem Nutzen für die Öffentlichkeit sein. Es ist damit zu rechnen, dass die Unternehmen und Behörden angesichts der größeren Möglichkeiten für die Einreichung einer Klage die Umweltvorschriften erfüllen werden, um einen Vollstreckungsbescheid zu vermeiden, der mit zusätzlichen Kosten verbunden wäre. Durch diese Vorbeugungswirkung dürften die Ausgaben der Behörden für den Umweltschutz erheblich sinken. Die Verhütung umweltschädlicher Tätigkeiten wirkt sich positiv auf den Haushalt aus und damit auf die Verteilung der durch die Behebung von Umweltschäden und die Entschädigungen entstehenden wirtschaftlichen Belastung aller Steuerzahler eines Mitgliedstaates.

Schließlich wird auch eine erfolgreiche Durchsetzung der Umweltvorschriften die Kosten für die Gesellschaft senken, da weniger Umweltschäden repariert und weniger Entschädigungen nach Eintritt eines Schadens gezahlt zu werden brauchen. Dies wirkt sich positiv auf die Ausgabenseite des Staatshaushalts aus, da bislang die Behebung von Umweltschäden und Entschädigungen auf diesem Gebiet häufig weitgehend von der öffentlichen Hand finanziert werden müssen.

5. ERGEBNISSE DER KONSULTATION DER BETROFFENEN

Die Arbeitspapiere der Generaldirektion „Umwelt“ vom 11. April und 22. Juli 2002 enthalten die wesentlichen Grundsätze der vorgeschlagenen Richtlinie und befassen sich mit den Zielen und dem Inhalt der künftigen Richtlinie. Um dem Konsultationsverfahren einen möglichst großen Erfolg zu sichern, wurden diese Arbeitspapiere den Mitgliedstaaten wie auch den nichtstaatlichen Vereinigungen, Unternehmensverbänden, regionalen und lokalen Behörden und den Kandidatenländern übermittelt. Im Frühjahr und Herbst 2002 wurde in Sitzungen mit den Interessenvertretern der Entwurf einer Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ausgearbeitet.

5.1. Mitgliedstaaten

Im Mai und September 2002 fand eine Sitzung mit Fachleuten aus den Mitgliedstaaten statt. Die Mitgliedstaaten gaben in diesen Sitzungen und danach auch schriftlich unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip zahlreiche Kommentare und Bemerkungen bezüglich einer angemessenen Anwendung der vorgeschlagenen Richtlinie ab. Die Meinungen der Mitgliedstaaten reichten von der strikten Ablehnung bis zur Unterstützung des Entwurfs.

Ihre Hauptsorge galt - in unterschiedlichem Umfang - dem Subsidiaritätsprinzip. Einige vertraten die Ansicht, dass verschiedene Fragen der vorgeschlagenen Richtlinie über den Zugang zu Gerichten ihre Zuständigkeit direkt beträfen und daher ihrer eigenen Gesetzgebung überlassen bleiben sollten. Zu diesen Fragen gehören unter anderem folgende:

- Klagebefugnis: Gruppen ohne Rechtspersönlichkeit verfügen über keine legale Struktur, haben ihre Ziele nicht in einem öffentlichen, transparenten Dokument niedergelegt und können außerdem für ihre Handlungen nicht finanziell einstehen. Aufgrund dieser Argumente vertraten die Fachleute die Ansicht, dass solche Gruppen nicht befugt sein sollten, Gerichte und administrative Überprüfungsgremien anzurufen.

- Qualifizierte Einrichtungen: Die Arbeitsunterlagen sahen vor, dass bestimmte Gruppen, die zuvor in einem besonderen Verfahren als solche anerkannt worden sind, Zugang zu den Überprüfungsverfahren haben könnten, ohne eine Rechtsverletzung oder ein ausreichendes Interesse geltend machen zu müssen. Nach Meinung einiger Fachleute gehen diese Bestimmungen über Artikel 9 des Übereinkommens von Århus hinaus.

- Vorläufiger Rechtsschutz: Einige Fachleute vertraten den Standpunkt, dass es in dem Übereinkommen von Århus keine diesbezügliche Bestimmung gebe. Daher sollte es der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten überlassen bleiben, derartige Maßnahmen festzulegen.

- Zusätzliche Vorschriften: Laut dem zweiten Arbeitspapier sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, den Dienststellen der Kommission regelmäßig über die Verfahren Bericht zu erstatten, welche bei einer Verwaltungseinrichtung oder einem Gericht anhängig sind. Die Fachleute haben nachdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Verpflichtung ihre nationalen Verwaltungen überlasten würde.

In der vorgeschlagenen Richtlinie wurden diese Kommentare und Bemerkungen berücksichtigt. Die meisten kontroversen Punkte sind somit gestrichen oder angeglichen worden. Die Antwort auf die Bemerkungen der Mitgliedstaaten lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die allgemeinen Bemerkungen zur Subsidiarität wurden nicht akzeptiert. Das Übereinkommen von Århus verpflichtet die Gemeinschaft, ihre Rechtsvorschriften dem Übereinkommen anzugleichen, wenn sie ihm beitreten will. Die Gemeinschaft kann dieser Verpflichtung nur nachkommen, wenn sie in der Lage ist, in der ganzen Europäischen Gemeinschaft den geforderten Zugang zu Gerichten gleichermaßen zu gewährleisten.

- Was die Bestimmungen über eine besondere Klagebefugnis betrifft, so wurden die meisten kontroversen Punkte gestrichen. So wurde die besondere Klagebefugnis für Gruppen ohne Rechtspersönlichkeit und für lokale und regionale Behörden aus dem Text gestrichen.

- Einige Mitgliedstaaten lehnten die Bestimmung ab, nach der eine anerkannte nichtstaatliche Organisation ein Sonderrecht auf Zugang zu Überprüfungsverfahren hat, ohne eine Rechtsverletzung oder ein ausreichendes Interesse nachweisen zu müssen. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass diese Vorschrift, die einer Bestimmung des Übereinkommens von Århus entspricht, für die Richtlinie entscheidend ist.

- In der vorgeschlagenen Richtlinie wurden die Bestimmungen über die nationale Berichterstattung erheblich gelockert, so dass sie nur noch Bestimmungen über die allgemeine Berichterstattung enthält. Durch diese Änderung werden die Mitgliedstaaten die Richtlinie leichter in innerstaatliches Recht umsetzen können.

5.2. Nichtstaatliche Organisationen

Im Mai und September 2002 fand eine Sitzung mit nichtstaatlichen Organisationen statt. Dort konnten die Ideen, die in den Arbeitspapieren für den Richtlinienvorschlag enthalten waren und die Richtlinie betreffen, erörtert werden.Auch wurde zu schriftlichen Kommentaren aufgefordert.

Die Haltung der nichtstaatlichen Organisationen stand im krassen Gegensatz zu der Haltung der konsultierten Mitgliedstaaten. So wünschten sich die nichtstaatlichen Organisationen einen stärker zukunftsorientierten Vorschlag, da die Richtlinie ihrer Ansicht nach den Anwendungsbereich des Übereinkommens von Århus vor allem, was die Klagebefugnis betreffe, einschränke. Sie erwarteten eine sehr viel weiter gefasste Bestimmung und forderten eine allgemeine, uneingeschränkte Klagebefugnis, die so genannte Popularklage. Die Kommission teilt diesen Standpunkt nicht, da die Popularklage im Übereinkommen von Århus nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist und daher den Mitgliedstaaten überlassen bleiben muss.

Diese Organisationen lehnten es auch ab, dass sich das zweite Arbeitspapier nur auf Akte und Unterlassungen von Behörden und nicht auch von Privatpersonen bezieht. Sie bedauerten außerdem, dass strafrechtliche Verfahren von den anfechtbaren Verwaltungsakten und Unterlassungen von Verwaltungsakten ausgenommen sind.

Die weiteren Kommentare betrafen die „qualifizierten Einrichtungen“. Die meisten befürchten, dass diese Einrichtungen nach der künftigen Richtlinie sehr strikte Bedingungen erfüllen müssen, um als solche anerkannt zu werden.

5.3. Industrie

Die Unternehmen gaben ihre Stellungnahme in zwei Sitzungen, im Mai und September 2002, ab. Auch waren sie aufgefordert worden, ihre Kommentare zu den in den Arbeitspapieren dargelegten Ideen schriftlich zu unterbreiten.

Sie scheinen ihrer Hauptsorge dadurch bereits enthoben, dass die Möglichkeit einer von privater Seite eingeleiteten Überprüfung von Verwaltungsakten und Unterlassungen von Verwaltungsakten im zweiten Arbeitspapier gestrichen wurde. Ihre sonstigen Kommentare betrafen die Klagebefugnis von Gruppen ohne Rechtspersönlichkeit. Nach Meinung der Unternehmen sollte der Zugang zu Gerichten und Verwaltungseinrichtungen auf Vereinigungen mit Rechtspersönlichkeit beschränkt werden, da nur die rechtlich verankerte Ziele verfolgen und über ein Vermögen verfügen, mit dem sie für ihre Handlungen einstehen können.

5.4. Regionale und lokale Behörden

Mit den Vertretern der lokalen und regionalen Behörden fand im Mai und im September 2002 eine Sitzung statt, und die regionalen und lokalen Behörden waren aufgefordert worden, ihre Kommentare schriftlich zu unterbreiten. Die meisten Behördenvertreter, die an einer Sitzung teilnahmen, gaben ähnliche Kommentare wie die Mitgliedstaaten ab, als diese konsultiert wurden.

Ihre Bedenken betrafen in erster Linie das Subsidiaritätsprinzip. Sie bestanden darauf, dass viele der in den Arbeitspapieren genannten Regelungen in ihre Zuständigkeit fielen und deshalb allein die Mitgliedstaaten solche Rechtsvorschriften erlassen könnten.

Mit denselben Argumenten wie die Fachleute aus der Mitgliedstaaten widersprachen die regionalen und lokalen Behörden den Punkten, die sich auf die Klagebefugnis, die qualifizierten Einrichtungen, den vorläufigen Rechtsschutz und die Berichterstattung bezogen.

5.5. Beitrittsländer

Auch mit den Vertretern der Beitrittsländer fand im Mai und September 2002 eine Sitzung statt. Dabei äußerten diese Länder ihre Besorgnis angesichts des in den Arbeitspapieren vorgesehenen Geltungsbereichs und Inhalts.

Sie bezogen sich in ihren Kommentaren auf den Ansatz der künftigen Richtlinie im Vergleich zu dem des Übereinkommens von Århus. Als allgemeine Anmerkung wiesen sie darauf hin, dass die meisten von ihnen das Übereinkommen bereits ratifiziert hätten, während dies weder auf Seiten der Gemeinschaft noch in den meisten Mitgliedstaaten bislang geschehen sei. Sie fragten sich, ob sie die von ihnen bereits übernommenen Bestimmungen ändern müssten, um das Übereinkommen von Århus im Rahmen ihres innerstaatlichen Rechts voll umzusetzen.

Zum anderen waren sie der Ansicht, dass bestimmte Punkte der Arbeitspapiere, vor allem was die Klagebefugnis betreffe, über die Bestimmungen des Übereinkommens von Århus hinausgingen.

6. DETAILLIERTE ERLÄUTERUNG DER VORGESCHLAGENEN RICHTLINIE

Gegenstand und Geltungsbereich (Artikel 1)

Die vorgeschlagene Richtlinie soll einen Rahmen mit den Mindestvorschriften für den Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren in Umweltangelegenheiten schaffen. Das Ziel ist eine bessere Anwendung des Umweltrechts in der Europäischen Union und die Umsetzung des dritten Grundsatzes des Übereinkommens von Århus.

Die vorgeschlagene Richtlinie räumt bestimmten Mitgliedern der Öffentlichkeit eine Klagebefugnis ein, aufgrund derer sie die Möglichkeit erhalten, wegen eines Verwaltungsakts oder der Unterlassung eines Verwaltungsakts, die bzw. die gegen Umweltrecht verstößt, ein Gerichts- oder Verwaltungsverfahren einzuleiten. Dieses Konzept entspricht dem Übereinkommen von Århus und stützt sich auf die in den Mitgliedstaaten bestehenden Verwaltungs- und Gerichtsverfahren.

Die Richtlinie lässt andere Gemeinschaftsvorschriften über den Zugang zu Gerichten unberührt. Solche Bestimmungen sind derzeit in der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang zu Umweltinformationen und der Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen.

Begriffsbestimmungen (Artikel 2)

Dieser Artikel enthält die Begriffsbestimmungen, die für die Auslegung der Richtlinie entscheidend sind, unter anderem eine Definition der Begriffe „Verfahren in Umweltangelegenheiten“ und „Umweltrecht“. Die übrigen Begriffsbestimmungen beziehen sich auf den Zugang zu Überprüfungsverfahren oder legen den Gegenstand dieser Verfahren fest.

Verfahren in Umweltangelegenheiten

„Verfahren in Umweltangelegenheiten“ bedeutet ein Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren, ausgenommen Strafverfahren, vor einer Justizbehörde oder einer anderen, unparteiischen Einrichtung, die zur Überprüfung von Verwaltungsakten und Unterlassungen von Verwaltungsakten per Gesetz eingerichtet worden ist.

Dabei wird nicht unterschieden zwischen dem Zugang zu einer Justizbehörde oder einer anderen unabhängigen, unparteiischen Einrichtung, da der ausschlaggebende Faktor die rechtsverbindliche Wirkung der Entscheidungen der betreffenden Behörden ist. So können die Mitgliedstaaten entscheiden, bei welcher Einrichtung diese Verfahren eingeleitet werden können.

Verwaltungsakte und Unterlassungen von Verwaltungsakten

Gegen Verwaltungsakte und die Unterlassung von solchen Akten kann Rechtsmittel eingelegt werden, wenn sie gegen Umweltrecht verstoßen. Verwaltungsakt bedeutet jede umweltrechtliche Maßnahme einer Behörde, die rechtsverbindlich und nach außen wirksam ist. Die Unterlassung eines Verwaltungsakts bedeutet das Nichttätigwerden einer Behörde, obwohl sie dazu nach dem Umweltrecht verpflichtet ist.

Mitglied der Öffentlichkeit

„Mitglied der Öffentlichkeit“ bedeutet eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und ihre Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.

Qualifizierte Einrichtung

„Qualifizierte Einrichtung“ bedeutet jede Vereinigung, Organisation oder Gruppe, deren Ziel der Umweltschutz ist und die nach dem Verfahren des Artikels 9 anerkannt worden ist. Um anerkannt zu werden, müssen die qualifizierten Einrichtungen die in Artikel 8 festgelegten Bedingungen erfüllen.

Umweltrecht

Der Begriff „Umweltrecht“ wurde ganz allgemein definiert, damit alle umweltrelevanten Rechtsvorschriften einbezogen werden können. Da sich das Umweltrecht ständig weiter entwickelt, brächte die Aufstellung einer vollständigen Liste Probleme mit sich, da ein Verfahren zur regelmäßigen Änderung und Aktualisierung vorgesehen werden müsste. In der vorgeschlagenen Richtlinie wurden daher folgende Aspekte berücksichtigt:

- Das Ziel der Rechtsvorschrift muss im Sinne des Artikels 174 EG-Vertrag sein.

- Die Begriffsbestimmung muss im Einklang stehen mit dem Übereinkommen von Århus und die wichtigsten Aspekte des Umweltschutzes einschließen. Die Aufstellung einer vollständigen Liste von Kriterien für den Begriff des Umweltrechts scheint unangemessen, da er im Übereinkommen von Århus nicht definiert ist. Die ständige Weiterentwicklung des Umweltrechts erfordert eine vorläufige, nicht vollständige Liste.

<u>Akte und Unterlassungen von Privatpersonen</u> (Artikel 3)

Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens begründet das Recht auf Zugang zu Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren, um sowohl gegen Privatpersonen als auch gegen Behörden vorzugehen, die durch eine Handlung oder deren Unterlassung gegen Umweltrecht verstoßen. Aus Gründen der Subsidiarität beschränkt sich die vorgeschlagene Richtlinie darauf, die Vorschriften über verwaltungsrechtliche oder gerichtliche Überprüfungsverfahren für Akte und Unterlassungen von Behörden genauer festzulegen. Vorschriften für Verstöße von Privatpersonen würden zu sehr in die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten eingreifen. Das würde bedeuten, dass sich das Gemeinschaftsrecht mit Fällen befassen würde, die sehr ähnlich gelagert sind wie Klagen von Privatpersonen gegen andere Privatpersonen, die eindeutig in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen. Daher greift die vorgeschlagene Richtlinie die Pflicht aus dem Übereinkommen von Århus auf, überlässt es aber den Mitgliedstaaten, die Vorschriften im Einzelnen festzulegen.

<u>Klagebefugnis von Mitgliedern der Öffentlichkeit</u> (Artikel 4)

In Artikel 4 sind die Kriterien enthalten, anhand derer bestimmt werden kann, welche Mitglieder der Öffentlichkeit befugt sind, ein Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren gegen einen Verwaltungsakt oder die Unterlassung eines Verwaltungsakts, auf den bzw. die diese Richtlinie abzielt, anzustrengen, und auch Anspruch auf einen vorläufigen Rechtsschutz haben. Die Mitglieder der Öffentlichkeit müssen ein ausreichendes Interesse an dem Verwaltungsakt oder der Unterlassung des Verwaltungsakts nachweisen oder eine

Rechtsverletzung geltend machen, wenn das Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Vorbedingung verlangt. Durch Einführung dieses Kriteriums hat sich die Kommission gegen eine allgemeine Klagebefugnis für jede natürliche Person entschieden, da die allgemeinen Voraussetzungen einer Popularklage mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht zu vereinbaren ist, wenn man auch bedenkt, dass das Übereinkommen von Århus die Möglichkeit vorsieht, dass im innerstaatlichen Recht Kriterien festgelegt werden.

Nach der vorgeschlagenen Richtlinie sind Mitglieder der Öffentlichkeit, die die genannten Kriterien erfüllen, befugt, ein Gerichtsverfahren einzuleiten, das sowohl die formelle als auch die materielle Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts oder der Unterlassung eines Verwaltungsakts zum Gegenstand hat, soweit er bzw. sie gegen Umweltrecht verstößt.

Klagebefugnis qualifizierter Einrichtungen (Artikel 5)

Indem die Klagebefugnis auch „qualifizierten Einrichtungen" gewährt wird, geht die vorgeschlagene Richtlinie über den Artikel 4 hinaus. Zwar sieht sie nicht die Möglichkeit einer Popularklage vor, doch gewährt sie bestimmten Gruppen eine Klagebefugnis, auch ohne ein ausreichendes Interesse zu haben oder eine Rechtsverletzung geltend machen zu müssen. Das Übereinkommen von Århus regelt diese Frage nicht, sondern räumt jeder Vertragspartei die Möglichkeit ein, den Umfang der Klagebefugnis in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften festzulegen.

Die besondere Klagebefugnis von qualifizierten Einrichtungen erfordert eine klare Definition der erforderlichen Merkmale. Die vorgeschlagene Richtlinie sieht eine Beurteilung der Tätigkeiten dieser Einrichtungen vor. Voraussetzung für die Klagebefugnis ist, dass der Gegenstand des Verfahrens in den satzungsgemäßen Tätigkeitsbereich und das geografische Tätigkeitsgebiet der betreffenden Einrichtung fällt. Die vorgeschlagene Richtlinie enthält auch die Möglichkeit, in grenzübergreifenden Fällen ein Verfahren in Umweltangelegenheiten einzuleiten. So kann eine Organisation, die in einem Mitgliedstaat anerkannt ist, in einem anderen Mitgliedstaat wegen eines Verstoßes gegen Umweltrecht ein Verfahren in Umweltangelegenheiten einleiten, vorausgesetzt, dieser fällt in ihren satzungsgemäßen Tätigkeitsbereich und das geografische Tätigkeitsgebiet.

Antrag auf interne Überprüfung (Artikel 6)

Der „Antrag auf interne Überprüfung" ist ein vorbereitendes Verfahren, das es gestattet, einen Antrag auf Überprüfung zu stellen, um die Angelegenheit mit der nach innerstaatlichem Recht benannten Behörde zu regeln, bevor sie ein Verfahren in Umweltangelegenheiten einleiten. Der Vorschlag lässt die Frage offen, welche Behörde für Anträge auf interne Überprüfung zuständig ist, um nicht in den Verwaltungsaufbau in den Mitgliedstaaten einzugreifen.

Dieser „Antrag auf interne Überprüfung" wurde so konzipiert, dass er nicht mit der Ausübung des Rechts auf Zugang zu Gerichten kollidiert. Die zuständigen Behörden müssen jeden dieser Anträge prüfen, sofern er nicht offensichtlich unbegründet ist. Zudem haben sie dem Mitglied der Öffentlichkeit, das den Antrag gestellt hat, innerhalb von zwölf Wochen nach Eingang des Antrags ihren Entscheid zuzustellen oder den Antrag auf interne Überprüfung abzulehnen. Und schließlich müssen sie ihren Entscheid begründen.

Die vorgeschlagene Richtlinie berücksichtigt auch, dass die betreffende Behörde unter Umständen trotz aller Bemühungen nicht in der Lage ist, innerhalb der genannten Frist einen Beschluss zu fassen. Für diesen Fall verpflichtet sie die Behörde, dem Antragsteller so rasch wie möglich die Gründe für die Verzögerung mitzuteilen und die betreffenden Personen zu informieren, wenn der endgültige Beschluss offensichtlich in Kürze ergehen wird. Die zuständige Behörde hat diesen Beschluss innerhalb einer der Art, dem Ausmaß und der Schwere der Rechtsverletzung angemessenen Frist zu fassen.

Verfahren in Umweltangelegenheiten (Artikel 7)

Gelangt die Behörde innerhalb der in Artikel 6 genannten Frist nicht zu einer Entscheidung oder wird ihre Entscheidung als nicht ausreichend zur Erfüllung der Umweltvorschriften betrachtet, können die Antragsteller einer internen Überprüfung „a posteriori" ein Verfahren in Umweltangelegenheiten einleiten.

Kriterien für die Anerkennung qualifizierter Einrichtungen (Artikel 8)

In diesem Artikel sind die Kriterien angegeben, die erfüllt sein müssen, damit diesen Einrichtungen Klagebefugnis zuerkannt wird, ohne dass sie ein ausreichendes Interesse oder eine Rechtsverletzung geltend machen müssen. Eine solche besondere Berechtigung dieser Einrichtungen auf Zugang zu gerichtlichen Verfahren ist gerechtfertigt, weil sie eine immer wichtigere Rolle im nationalen und internationalen Umweltschutz spielen. Daher muss das erklärte satzungsgemäße Hauptziel dieser Organisationen der Schutz der Umwelt sein. Dazu müssen sie weitere Kriterien erfüllen:

- Sie dürfen keinen Erwerbscharakter haben und müssen im allgemeinen Interesse der Umwelt handeln; d. h. sie dürfen nur wirtschaftlichen Tätigkeiten nachgehen, die im Zusammenhang mit ihrem Hauptziel stehen.

- Sie müssen Rechtspersönlichkeit besitzen und ihr organisatorischer Aufbau muss eine angemessene Verfolgung ihres satzungsgemäßen Ziels, die Umwelt zu schützen, gewährleisten.

- Sie müssen während eines von den Mitgliedstaaten festzulegenden Zeitraums, der jedoch drei Jahre nicht überschreiten darf, entsprechend ihrer Satzung aktiven Umweltschutz betrieben haben.

Verfahren der Anerkennung qualifizierter Einrichtungen (Artikel 9)

Für die Anerkennung der qualifizierten Einrichtungen bietet die vorgeschlagene Richtlinie die Möglichkeit, Vorabanerkennung und (Ad-hoc-)Anerkennung im Einzelfall zu kombinieren. Dies hat den Vorteil einer höheren Effizienz und Flexibilität. Einige Umweltorganisationen mögen sich für eine Vorabanerkennung entscheiden, während andere eine Ad-hoc-Anerkennung vorziehen. Es liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten, eine Vorab- oder Ad-hoc-Anerkennung vorzusehen. Sollte sich ein Mitgliedstaaten für erstere entscheiden, muss er auch dafür sorgen, dass eine zügige Ad-hoc-Anerkennung möglich ist.

Auflagen für Verfahren in Umweltangelegenheiten (Artikel 10)

Zur Überwindung von Hindernissen, die den Zugang zu den Gerichten verhindern, und in Einklang mit Artikel 9 Absatz 4 des Übereinkommens von Århus ist in diesem Artikel die Einführung wirksamer und angemessener Verfahren vorgesehen, die objektiv, gerecht, zügig

und nicht zu teuer sind. Diese Hindernisse können finanzielle Zwänge, Schwierigkeiten mit der Rechtsberatung, ein Mangel an ökologischem Wissen auf Seiten der Verwaltungen oder Gerichte, Mängel in der Umsetzung der Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidungen oder eine mangelhafte Aufklärung der Öffentlichkeit über Verfahren in Umweltangelegenheiten sein. Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und Transparenz müssen die Entscheide für die Öffentlichkeit schriftlich abgefasst und, wann immer möglich, allgemein zugänglich sein.

Berichte (Artikel 11)

Dieser Artikel schreibt den Mitgliedstaaten vor, der Kommission regelmäßig über die Anwendung der künftigen Richtlinie Bericht zu erstatten. Die Kommission wird diese Berichte veröffentlichen.

Sonstige Bestimmungen (Artikel 12 bis 14)

Die vorgeschlagene Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten, innerhalb von 18 Monaten nach Inkrafttreten der Richtlinie alle notwendigen Maßnahmen zu treffen. In den Schlussbestimmungen ist der Termin für das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2005 festgesetzt.

2003/0246 (COD)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 175 Absatz 1,

auf Vorschlag der Kommission[6],

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses[7],

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen[8],

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag[9],

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Ein verbesserter Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten trägt durch die Beseitigung der vorhandenen Mängel bei der Durchsetzung des Umweltrechts zur Erreichung der umweltpolitischen Ziele der Gemeinschaft und auf längere Sicht zu einer besseren Umwelt bei.

(2) Am 25. Juni 1998 unterzeichnete die Gemeinschaft das UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („das Übereinkommen von Århus“). Die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft müssen im Hinblick auf den Abschluss des Übereinkommens mit ihm in Einklang gebracht werden.

(3) Das Übereinkommen von Århus enthält drei Grundsätze: den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Zwei Richtlinien wurden bereits zum ersten und zweiten Grundsatz des Übereinkommens verabschiedet: die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates[10] und die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments

---

6 ABl. C vom , S. .
7 ABl. C vom , S. .
8 ABl. C vom , S. .
9 ABl. C vom , S. .
10 ABl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26.

und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten[11]. Jetzt geht es darum, den dritten Grundsatz des Übereinkommens weiter zu entwickeln.

(4) Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens begründet das Recht auf Zugang zu gerichtlichen oder anderen Überprüfungsverfahren, um gegen Akte oder die Unterlassung eines Akts von Privatpersonen oder einer Behörde vorzugehen, der bzw. die gegen Umweltrecht verstößt. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollte ein Verfahren gegen Akte und Unterlassungen von Privatpersonen nach den von den Mitgliedstaaten in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften festgelegten Kriterien eingeleitet werden können.

(5) Um dem Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus voll und ganz gerecht zu werden, sollten im Interesse eines besseren Umweltschutzes Verwaltungs- und Gerichtsverfahren vorgesehen werden, um gegen Verwaltungsakte von Behörden und Unterlassungen von Verwaltungsakten, die gegen Umweltrecht verstoßen, vorzugehen. Die Verfahren sollten gerecht und nicht zu langwierig oder zu teuer sein. Auch für einen vorläufigen Rechtsschutz sollten Vorkehrungen getroffen werden, um zu gewährleisten, dass Gerichte und Überprüfungsgremien tätig werden.

(6) Auch sollten Verfahren vorgesehen werden für Akte und Unterlassungen, die durch Überprüfungsgremien behandelt werden sollen. Verwaltungsakte sollten einer Überprüfung unterzogen werden, wenn sie rechtsverbindlich und nach außen wirksam sind, sofern sie keine Gremien oder Einrichtungen betreffen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln. Entsprechend sollte auch die Unterlassung von Akten erfasst sein, wenn das Umweltrecht eine Verpflichtung zum Tätigwerden vorsieht.

(7) Angesichts der Tatsache, dass das Umweltrecht ständig weiter entwickelt wird, sollte sich die Definition von Umweltrecht auf die Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft, insbesondere den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt einschließlich der menschlichen Gesundheit und des Schutzes der natürlichen Ressourcen, beziehen. Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit haben, diese Definition auf ausschließlich innerstaatliche Umweltrechtsvorschriften auszudehnen.

(8) Mitglieder der Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse oder eine Rechtsverletzung geltend machen können, sollten Zugang zu Verfahren in Umweltangelegenheiten erhalten, um die verfahrens- oder materiellrechtliche Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten oder der Unterlassung von Verwaltungsakten, die gegen eine Umweltrechtsvorschrift verstoßen, vor Gericht oder vor anderen Überprüfungsgremien anzufechten.

(9) Einrichtungen, die im Umweltschutz tätig sind und bestimmte Voraussetzungen erfüllen, sollten Zugang zu Verfahren in Umweltangelegenheiten erhalten, um die verfahrens- oder materiellrechtliche Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten oder der Unterlassung von Verwaltungsakten, die gegen eine Umweltrechtsvorschrift

---

[11] ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 17.

verstoßen, anzufechten. Der Gegenstand des Überprüfungsverfahrens, das diese Einrichtungen anstrengen, muss in ihren satzungsgemäßen Tätigkeitsbereich fallen.

(10) Es sollte vorgesehen werden, dass Verwaltungsakte oder die Unterlassung von Verwaltungsakten von der Behörde überprüft werden, die nach innerstaatlichem Recht benannt und damit betraut wurde, entweder den Verwaltungsakt zu revidieren bzw. im Falle einer Unterlassung die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

(11) Wenn frühere Anträge auf interne Prüfung ergebnislos geblieben sind, sollte der Antragsteller die Möglichkeit haben, einen Verwaltungsakt oder die Unterlassung des Tätigwerdens einer Behörde in einem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren überprüfen zu lassen.

(12) Diese Richtlinie sollte im Hinblick auf die Erfahrungen und nach Vorlage der Berichte der Mitgliedstaaten regelmäßig überprüft werden. Sie sollte ferner auf dieser Grundlage überarbeitet werden. Die Kommission sollte dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bewertungsbericht vorlegen.

(13) Die Bestimmungen dieser Richtlinie sollten das Recht eines Mitgliedstaates unberührt lassen, Maßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, die einen besseren Zugang zu Gerichten gewährleisten, als dies in der Richtlinie vorgesehen ist.

(14) Da die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme in Anbetracht der Tatsache, dass bei der Gewährung des Rechts auf Zugang zu Gerichten eine einheitliche Anwendung der Umweltschutzvorschriften in der ganzen Gemeinschaft sichergestellt werden muss, von den Mitgliedstaaten alleine nicht ausreichend erreicht werden können, sondern wegen des Umfangs oder der Wirkung der Maßnahme besser auf Ebene der Gemeinschaft erreicht werden können, kann die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Artikel 5 EG-Vertrag Maßnahmen ergreifen. Entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß hinaus.

(15) Diese Richtlinie steht im Einklang mit den Grundrechten und befolgt die insbesondere in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Prinzipien. Mit dieser Richtlinie soll insbesondere die uneingeschränkte Beachtung der Umweltschutzbestimmungen gewährleistet und die Anwendung des Artikels 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gefördert werden -

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1
Gegenstand und Geltungsbereich

Diese Richtlinie enthält Bestimmungen, die Mitgliedern der Öffentlichkeit und qualifizierten Einrichtungen den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten sichern sollen.

Die Richtlinie gilt unbeschadet anderer Gemeinschaftsvorschriften über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Artikel 2
Begriffsbestimmungen

1. Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

(a) "Behörde" bedeutet die öffentliche Verwaltung der Mitgliedstaaten, insbesondere eine Verwaltung auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene, jedoch ausschließlich Staatsanwälte und Gremien, Verwaltungen oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln;

(b) "Mitglied der Öffentlichkeit" bedeutet eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts die von diesen Personen gebildeten Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen;

(c) "Qualifizierte Einrichtung" bedeutet jede Vereinigung, Organisation oder Gruppe, deren Ziel der Umweltschutz ist und die nach dem Verfahren des Artikels 9 anerkannt worden ist;

(d) "Verwaltungsakt" bedeutet jede Verwaltungsmaßnahme einer Behörde, die aufgrund des Umweltrechts ergriffen wird, unmittelbar rechtsverbindlich ist und Wirkung nach außen hat;

(e) "Unterlassung eines Verwaltungsakts" bedeutet das Versäumnis einer Behörde, eine Verwaltungsmaßnahme aufgrund des Umweltrechts zu ergreifen, wenn sie rechtlich dazu verpflichtet ist;

(f) "Verfahren in Umweltangelegenheiten" bedeutet ein verwaltungsrechtliches oder gerichtliches Überprüfungsverfahren in Umweltangelegenheiten - ausgenommen Strafverfahren - vor einem Gericht oder einer anderen durch Gesetz geschaffenen Einrichtung, das durch eine verbindliche Entscheidung abgeschlossen wird;

(g) "Umweltrecht" bedeutet eine Rechtsvorschrift der Gemeinschaft zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, deren Ziel der Schutz oder die Verbesserung der Umwelt, einschließlich der menschlichen Gesundheit und des Schutzes der rationellen Nutzung natürlicher Ressourcen, insbesondere auf folgenden Gebieten ist:

i) Gewässerschutz

ii) Lärmschutz

iii) Bodenschutz

iv) Luftverschmutzung

v) Flächenplanung und Bodennutzung

vi) Erhaltung der Natur und biologische Vielfalt

vii) Abfallwirtschaft

viii) Chemikalien, einschließlich Bioziden und Pestiziden

ix) Biotechnologie

x) sonstige Emissionen, Ableitungen und Freisetzungen in die Umwelt.

xi) Umweltverträglichkeitsprüfung

xii) Zugang zu Informationen und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren.

2. Die Mitgliedstaaten können in die Definition in Absatz 1 Buchstabe g auch ausschließlich innerstaatliche Umweltrechtsvorschriften einbeziehen.

Artikel 3
Akte und Unterlassungen von Privatpersonen

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, die die in innerstaatlichem Recht vorgesehenen Kriterien erfüllen, Zugang zu Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren haben, um gegen einen Akt oder die Unterlassung von Handlungen von Privatpersonen, der bzw. die gegen Umweltrecht verstößt, vorzugehen.

Artikel 4
Klagebefugnis von Mitgliedern der Öffentlichkeit

1. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zu Verfahren in Umweltangelegenheiten erhalten, die auch einen vorläufigen Rechtsschutz umfassen, um die verfahrens- oder materiellrechtliche Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten oder der Unterlassung von Verwaltungsakten, die gegen eine Umweltrechtsvorschrift verstoßen, anzufechten, soweit sie

   (a) ein ausreichendes Interesse haben oder

   (b) eine Rechtsverletzung geltend machen, wenn das Verwaltungsprozessrecht dies als Vorbedingung verlangt.

   Der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ist nicht an die Einhaltung des in Artikel 6 vorgesehenen Verfahrens geknüpft.

2. Die Mitgliedstaaten legen für die Zwecke von Absatz 1 nach ihrem innerstaatlichen Recht im Hinblick darauf, einen möglichst umfassenden Zugang zu Gerichten zu gewährleisten, fest, worin ein ausreichendes Interesse und eine Rechtsverletzung bestehen.

Artikel 5
Klagebefugnis qualifizierter Einrichtungen

1. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die gemäß Artikel 9 anerkannten qualifizierten Einrichtungen in dem Mitgliedstaat Zugang zu auch einen vorläufigen Rechtsschutz umfassenden Verfahren in Umweltangelegenheiten erhalten, ohne ein ausreichendes Interesse oder eine Rechtsverletzung nachweisen zu müssen, wenn der zu überprüfende Sachverhalt, zu dem ein Verfahren angestrengt wird, in den satzungsgemäßen Tätigkeitsbereich und die Überprüfung in das geografische Tätigkeitsgebiet speziell dieser Einrichtung fällt.

2. Eine nach Artikel 9 in einem Mitgliedstaat anerkannte qualifizierte Einrichtung kann eine interne Überprüfung in einem anderen Mitgliedstaat unter den in Absatz 1 genannten Bedingungen beantragen.

3. Der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ist nicht an die Einhaltung des in Artikel 6 vorgesehenen Verfahrens geknüpft.

Artikel 6
Antrag auf interne Überprüfung

1. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit und qualifizierte Einrichtungen, die gemäß Artikel 4 und 5 klagebefugt und der Ansicht sind, dass ein Verwaltungsakt oder die Unterlassung eines Verwaltungsakts gegen Umweltrechtsvorschriften verstößt, das Recht haben, einen Antrag auf interne Überprüfung bei der Behörde zu stellen, die nach innerstaatlichem Recht benannt wurde.

   Die Mitgliedstaaten legen die Fristen und die Form eines solchen Antrags fest. Die Frist darf nicht kürzer sein als vier Wochen ab dem Tag, an dem der Verwaltungsakt erlassen wurde, bzw. bei einer vermeintlichen Unterlassung des Tätigwerdens ab dem Tag, an dem der Verwaltungsakt dem Recht nach hätte erlassen werden müssen.

2. Die in Absatz 1 genannte Behörde prüft jeden dieser Anträge, sofern er nicht offensichtlich unbegründet ist. Sie trifft so bald wie möglich, aber spätestens zwölf Wochen nach Eingang des Antrags eine Entscheidung über die zu ergreifende Maßnahme, mit der die Beachtung des Umweltrechts sichergestellt werden soll, bzw. über die Ablehnung des Antrags. Der Entscheid ist an das Mitglied der Öffentlichkeit oder die qualifizierte Einrichtung zu schicken, die den Antrag gestellt hat; dabei gibt sie die Gründe für ihre Entscheidung an.

3. Ist die Behörde trotz angemessener Bemühungen nicht in der Lage, innerhalb der in Absatz 2 genannten Frist eine Entscheidung über den Antrag auf interne Überprüfung zu treffen, teilt sie dem Antragsteller so bald wie möglich innerhalb der in diesem Absatz genannten Frist mit, aus welchen Gründen sie keine Entscheidung treffen kann und wann sie über den Antrag entscheiden will.

4. Die Behörde trifft eine solche Entscheidung über den Antrag auf interne Überprüfung unter Berücksichtigung von Art, Umfang und Schwere des Verstoßes gegen die Umweltrechtsvorschriften innerhalb einer angemessenen Frist, spätestens

jedoch achtzehn Wochen nach Eingang des Antrags auf interne Überprüfung. Sie unterrichtet den Antragsteller unverzüglich von ihrer Entscheidung über den Antrag.

Artikel 7
Verfahren in Umweltangelegenheiten

Hat die Behörde innerhalb der in Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 genannten Fristen keine Entscheidung über einen Antrag auf interne Überprüfung getroffen oder ist der Antragsteller der Ansicht, dass die Entscheidung nicht ausreicht, um die Einhaltung des Umweltrechts sicherzustellen, hat der Antragsteller das Recht, ein Verfahren in Umweltangelegenheiten einzuleiten.

Artikel 8
Kriterien für die Anerkennung qualifizierter Einrichtungen

Um als qualifizierte Einrichtung anerkannt zu werden, muss eine internationale, nationale, regionale oder lokale Vereinigung, Organisation oder Gruppierung folgende Kriterien erfüllen:

(a) es muss sich um unabhängige Rechtspersonen ohne Erwerbscharakter handeln, die den Schutz der Umwelt zum Ziel hat;

(b) sie muss organisatorisch so aufgebaut sein, dass sie eine angemessene Verfolgung ihrer satzungsgemäßen Ziele gewährleisten kann;

(c) sie muss nach geltendem Recht gegründet worden sein und während eines von dem Mitgliedstaat, in dem sie gegründet wurde, festzulegenden Zeitraums, jedoch nicht mehr als drei Jahre, entsprechend ihrer Satzung aktiv für den Umweltschutz gearbeitet haben;

(d) sie muss gemäß den Bestimmungen nach Absatz 3 ihre Jahresabschlüsse für einen von jedem Mitgliedstaat festgelegten Zeitraum von einem zugelassenen Buchprüfer prüfen lassen.

Artikel 9
Verfahren für die Anerkennung qualifizierter Einrichtungen

1. Die Mitgliedstaaten legen ein Verfahren für die zügige Anerkennung qualifizierter Einrichtungen, welche die in Artikel 8 genannten Kriterien erfüllen, fest, die entweder von Fall zu Fall [„Ad-hoc-Verfahren“] oder durch Vorabanerkennung zuerkannt wird.

   Entscheidet sich ein Mitgliedstaat für die Vorabanerkennung, sorgt er auch für die Möglichkeit der zügigen „ Ad-hoc-Anerkennung“.

2. Die Mitgliedstaaten bestimmen die für das Anerkennungsverfahren zuständige/n Behörde/n.

3. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei Ablehnung eines Anerkennungsantrags gegen diese Entscheidung bei einem Gericht oder einer durch Gesetz geschaffenen, unabhängigen und unparteiischen Einrichtung Widerspruch erhoben werden kann.

4. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten des Anerkennungsverfahrens.

Artikel 10
Auflagen für Verfahren in Umweltangelegenheiten

Die Mitgliedstaaten stellen angemessene und wirksame Verfahren sicher, die objektiv, gerecht, zügig und nicht zu teuer sind.

Aufgrund dieser Richtlinie ergangene Entscheide sind schriftlich bekannt zu geben oder zu erfassen und müssen, wo immer möglich, öffentlich zugänglich sein.

Artikel 11
Berichte

Die Mitgliedstaaten berichten spätestens bis zum […] über ihre Erfahrungen mit der Anwendung dieser Richtlinie. Sie übermitteln den Bericht der Kommission spätestens am […].

Die Kommission veröffentlicht einen Gemeinschaftsbericht über die Anwendung dieser Richtlinie für das Europäische Parlament und den Rat auf der Grundlage der einzelstaatlichen Berichte und kann die notwendigen Änderungen vorschlagen.

Artikel 12
Umsetzung

Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens am […] nachzukommen. Sie unterrichten die Kommission unverzüglich davon.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

Artikel 13
Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am 1. Januar 2005 in Kraft.

Artikel 14
Adressaten

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments	*Im Namen des Rates*
Der Präsident	*Der Präsident*