

COM-4/050

Brüssel, den 26. Juni 2001

STELLUNGNAHME

des Ausschusses der Regionen

vom 14. Juni 2001

zu dem

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
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

(KOM (2000) 839 endg.- 2000/0331 (COD))

Der Ausschuss der Regionen

GESTÜTZT AUF den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates 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 (KOM (2000) 839 endg. - 2000/0331 (COD));

GESTÜTZT AUF den Beschluss des Rates vom 14. Februar 2001, den Ausschuss der Regionen gemäß Artikel 175 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft mit diesem Thema zu befassen;

GESTÜTZT AUF den Beschluss seines Präsidiums vom 13. Juni 2000, die Fachkommission 4 "Raumordnung, Städtefragen, Energie, Umwelt" mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen;

GESTÜTZT AUF seine Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (CdR 273/00 fin);

GESTÜTZT AUF seine Stellungnahme zu dem geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates

über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme(CdR 349/99 fin)¹;

GESTÜTZT AUF den von der Fachkommission 4 am 3. Mai 2001 angenommenen Stellungnahmeentwurf (CdR 99/2001 rev. 1) (Berichterstatter: **Herr Whitmore** (UK/ELDR);

verabschiedete auf seiner 39. Plenartagung am 13./14. Juni 2001 (Sitzung vom 14. Juni) folgende Stellungnahme:

1. Standpunkt des Ausschusses der Regionen zu der vorgeschlagenen Richtlinie

1. Ziel des jetzigen Vorschlags ist es, die Möglichkeiten einer - weit definierten - Öffentlichkeit, bei der Projektprüfung und Ausarbeitung bestimmter Pläne und Programme (die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgeführt werden) Zugang zu Informationen, Beteiligungsverfahren und zu den Gerichten zu bekommen, zu erweitern. Insgesamt begrüßt der Ausschuss der Regionen dieses Bestreben als wertvollen Schritt zu einer verstärkten Einbindung der Bürger in Entscheidungen über ihre zukünftige Umwelt.
2. Der Ausschuss der Regionen betont, dass der Richtlinienvorschlag in einen breiteren Kontext der Förderung der Bürgerbeteiligung an Dienstleistungsbereitstellung und Regieren (Governance) auf lokaler Ebene durch die Europäische Kommission gestellt werden sollte, der sich nicht auf Einzelprogramme oder -projekte beschränkt, sondern alle Bereiche der Tätigkeit und strategischen Planung der Gebietskörperschaften oder Behörden einbezieht.
3. Im Rahmen dieser innovativen strategischen Zielvorstellungen misst der Ausschuss der Regionen einem **frühzeitigen** Zugang der Öffentlichkeit zu Information und aktiven Möglichkeiten, die Reflexion über eine nachhaltige Zukunft für Städte und Regionen auf lokaler Ebene zu beeinflussen, wesentliche Bedeutung bei.
4. Der Ausschuss der Regionen ist der Ansicht, dass die traditionellen Formen der Planung und Beschlussfassung von oben nach unten ("top-down") in den Rahmen einer Konsultation und einer Konzertation zwischen allen behördlichen Ebenen und einer umfassenden Beteiligung der Betroffenen (Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaft, Bildungssektoren sowie öffentliche Institutionen) eingebettet werden müssen. Möglicherweise bedarf es in einigen Fällen besonderer Mechanismen, um zu gewährleisten, dass alle Gruppen der Gesellschaft angemessenen Zugang zur Information erhalten und eingebunden werden.
5. Die im Übereinkommen von Aarhus und im Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission verwendete weit gefasste Definition der "betroffenen Öffentlichkeit" umfasst auch die im Umweltbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen. Der Ausschuss der Regionen begrüßt dies insofern, als dadurch eine breite und allgemeine Konsultation mit den jeweiligen Betroffenen möglich wird; in der Praxis erhöht sich jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass Umweltinteressengruppen und -lobbies größeren Druck ausüben und die Umsetzung notwendiger Entwicklungsprojekte verzögern können - sogar dort, wo alle Anstrengungen unternommen wurden, Umweltauswirkungen der Projekte zu vermeiden, zu minimieren, zu lindern oder auszugleichen. Dies gilt umso mehr, als die Auflagen für den Zugang zu den Gerichten gemäß Artikel 2 Absatz 5 und Artikel 3 Absatz 4 der vorgeschlagenen Richtlinie sowohl materiell- als auch verfahrensrechtliche Aspekte betreffen. Gleichwohl sollte geprüft werden, ob unter die Definition der "betroffenen Öffentlichkeit" neben den im Umweltbereich tätigen NRO nicht auch ausdrücklich Verbraucher- oder Nutzerverbände sowie Berufsverbände jeglicher Art und jeglichen Ranges gefasst

werden könnten.

6. Hier müssen natürlich aktives Tätigwerden und Kontrolle sorgfältig ins Gleichgewicht gebracht werden; die Empfehlungen des Ausschusses der Regionen sollten dazu beitragen, bei der Entwicklung von Strategien in Umweltbelangen schon in der Anfangsphase einen weitreichenden Konsens zu erzielen. Für die Mitgliedstaaten wird dieser Punkt bei der Erwägung, welche Verbände (NRO, gemeinnützige Organisationen im sozialen Bereich, Branchenverbände, Verbraucher- und Nutzerverbände, Freiwillige im Katastrophenschutz, Sozialschutz u.a.) als Vertreter legitimer Interessen anerkannt werden sollen, eine große Rolle spielen.

2. Die Empfehlungen des Ausschusses der Regionen

1. Der Ausschuss der Regionen begrüßt das Leitprinzip des Kommissionsvorschlags, dass die Modalitäten und Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die einzelnen Mitgliedstaaten erarbeitet und festgelegt werden sollten. Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip schlägt er jedoch vor, dass die Mitgliedstaaten ihrerseits lediglich Mindestkriterien festsetzen und Empfehlungen geben sollten, ohne genaue Verfahrensvorschriften zu erlassen. Die europäischen Städte und Regionen sind Vorreiter der innovativen Reflexion über integrative Formen des Regierens - beispielsweise Gremien oder Jurys der örtlichen Bevölkerung, regelmäßige Erhebungen über die Zufriedenheit der Öffentlichkeit, örtliche Delegation von Entscheidungen oder Finanzmitteln im kleinen Rahmen, und aktive Gemeinschafts- oder Umweltforen.
2. Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission auf, auf lokaler und regionaler Ebene bewährte Praktiken (Einbindung der Öffentlichkeit in die Entwicklung strategischer Pläne für ihre Region; Entwicklung von Visionen; Beteiligungsverfahren; Nutzung elektronischer Kommunikations-, Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten, Aufklärung und Sensibilisierung in Umweltbelangen) zu erfassen und zu verbreiten. Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG könnte zu diesem Zweck genutzt werden. Die Mitgliedstaaten sollten dazu angehalten werden, innovative Beispiele für Rechtsvorschriften oder Empfehlungen zu diskutieren. Die Rolle der Lokalen Agenda 21 bei der Bildung von Foren für die örtliche Bevölkerung zur Identifizierung der Bestrebungen und Schwerpunkte im Bereich der nachhaltigen Entwicklung insbesondere im Interesse einer Verbesserung der Umweltqualität, könnte auf europäischer Ebene ausgelotet und analysiert werden.
3. Insgesamt unterstützt der Ausschuss der Regionen die in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a) und Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a) des Richtlinienvorschlags der Europäischen Kommission aufgelisteten spezifischen Mindestanforderungen, die den zuständigen Behörden kaum nennenswerte Probleme bereiten dürften. Diese Fragen werden von den bewährten Methoden bereits abgedeckt. Die Bereitstellung von Informationen in den verschiedenen Phasen des Durchführungsprozesses kann aber wohl nur durch teilweise Wiederholungen, Neubekanntmachungen oder weitere Sitzungen usw. gewährleistet werden. Diese Verfahren sollten daher von den Mitgliedstaaten angemessen finanziert werden, die Endfassung der Richtlinie sollte eine diesbezügliche Auflage enthalten. Die folgenden Bemerkungen unter Ziffer 2.8 sind diesbezüglich ebenfalls von Bedeutung.
4. Insbesondere möchte der Ausschuss die Europäische Kommission nachdrücklich auffordern, genau zu prüfen, inwieweit die Anforderungen des Aarhus-Übereinkommens über den Zugang zu Gerichten im Hinblick auf die Identifikation etwaiger Mindestanforderungen für die Mitgliedstaaten oder zuständigen Behörden zu

- den Bestimmungen der Menschenrechtskonvention in Beziehung stehen.
5. Nach Ansicht des Ausschusses der Regionen könnte es zweckmäßig sein, in der vorgeschlagenen Richtlinie darauf hinzuweisen, dass der Begriff Nichtregierungsorganisation nicht nur im Umweltbereich tätige Interessengruppen, sondern auch andere betroffene Verbände, beispielsweise Verbrauchergruppen, umfassen kann.
 6. Der Ausschuss der Regionen begrüßt, dass in der vorgeschlagenen Richtlinie klargestellt wird, dass für Erweiterungen der in Anhang 1 angeführten Tätigkeiten, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, eine solche Prüfung ebenfalls durchzuführen ist. Seiner Ansicht nach wäre es jedoch zweckmäßig, im Richtlinienvorschlag die Anforderungen zu präzisieren, denen nicht unter Anhang 1 fallende Tätigkeiten unterliegen, für die die Mitgliedstaaten oder die zuständigen Behörden eine Umweltverträglichkeitsprüfung für notwendig erachten, oder allgemein ausgedrückt, die dem für Tätigkeiten im Sinne von Anhang 1 geltenden Ansatz entsprechen.
 7. Der Ausschuss der Regionen bringt seine Zufriedenheit darüber zum Ausdruck, dass in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b) sowie in Artikel 3 Buchstabe a) (durch den neu angefügten Anhang V) ein angemessener und geeigneter Zeitrahmen für die Konsultation über Genehmigungen und Genehmigungsanträge vorgeschrieben wird. Seines Erachtens sollte in der vorgeschlagenen Richtlinie ausdrücklich erwähnt werden, dass die bevollmächtigten Behörden nicht dafür bestraft werden sollten (auch nicht durch etwaige Durchführungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten), angemessene Fristen für die Konsultation, einschließlich etwaiger notwendiger Neubekanntmachungen, einzuräumen, wenn zusätzliche Informationen vorgelegt werden.
 8. Der Ausschuss der Regionen merkt an, dass die Antragsteller von Genehmigungen (gegebenenfalls natürlich auch die Behörden) im Aarhus-Übereinkommen ausdrücklich aufgefordert werden, noch vor Einreichung des Genehmigungsantrags die möglicherweise betroffenen Kreise der Öffentlichkeit zu identifizieren, einen Dialog in Gang zu setzen und über ihre Ziele zu informieren. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Richtlinie im Interesse einer effizienten Verwaltung und der vollen Beteiligung der Öffentlichkeit eine vergleichbare Aufforderung enthalten.
 9. Unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 6 Absatz 6 Buchstabe e) des Aarhus-Übereinkommens fordert der Ausschuss der Regionen die Europäische Kommission nachdrücklich auf, dem Richtlinienentwurf eine Auflage dahingehend hinzuzufügen, dass Antragsteller von Genehmigungen und Zulassungen Alternativvorschläge entwickeln müssen und Informationen über derartige Alternativen - einschließlich der Gründe der Antragsteller, diese nicht wahrzunehmen - als Teil des Verfahrens öffentlich zugänglich zu machen sind. Bei der aktuellen Fassung von Artikel 3 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags würden verantwortungsbewussten Antragstellern, die ordnungsgemäß alternative Möglichkeiten zwecks Begrenzung der Umweltverschmutzung geprüft haben, zusätzliche Belastungen auferlegt, wohingegen Antragsteller, die dies nicht getan haben, ihre Unterlassung nicht einmal begründen müssen. Das könnte dazu führen, dass Antragsteller zunehmend und absichtlich auf eine ausdrückliche Prüfung von Alternativen verzichten. Das Erfordernis, die besten bekannten Techniken zu erwägen, könnte die Grundlage für eine umfassendere Auflage bilden, alternative technische Lösungen ausdrücklich zu prüfen und zu dokumentieren.
 10. Der Ausschuss der Regionen hält eine eventuelle Ausdehnung dieser Auflage auf die

Ausarbeitung von Plänen und Programmen im Sinne von Artikel 1 des Richtlinienvorschlags für zweckmäßig, damit statt einer "bevorzugten" Strategie, die in der Folge als Vorabfestlegung erscheinen könnte, verschiedene strategische Optionen durchgespielt und zur Diskussion gestellt werden.

11. Zwar ist sich der Ausschuss darüber im Klaren, dass Artikel 1 einen anderen Kontext hat und daher möglicherweise nicht alle in Artikel 2 und 3 enthaltenen spezifischen Mindestanforderungen anwendbar sind, doch hält er es für zweckmäßig, in der endgültigen Richtlinie entsprechende Erfordernisse oder Prinzipien für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plänen und Programmen zu formulieren.
12. Der Ausschuss stellt fest, dass der Richtlinienentwurf mit Artikel 2 Absatz 5 und Artikel 3 Absatz 4 zwar den vom Aarhus-Übereinkommen gestellten Auflagen bezüglich des Zugangs zu Gerichten bei spezifischen Genehmigungen Rechnung trägt, jedoch nicht ausdrücklich auf die weitere Bestimmung des Übereinkommens (Artikel 9 Absatz 2) Bezug nimmt, der zufolge dort, wo die innerstaatlichen Rechtsvorschriften dies zulassen oder erforderlich machen, der Zugang zu Gerichten auch bei der Ausarbeitung von Plänen und Programmen durch Behörden gewährleistet werden kann. Der Ausschuss hält dies für eine Unterlassung.
13. Der Ausschuss der Regionen begrüßt die in diesem Richtlinienwurf vorgesehene Stärkung der Regelungen für eine transnationale Konsultation und verleiht der Hoffnung Ausdruck, dass der Vorschlag der Europäischen Kommission längerfristig als Ausgangspunkt für die Aufwertung der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung dienen kann. Er weist jedoch darauf hin, dass Sprachbarrieren sowohl das Verstehen der Information als auch die Schaffung gemeinsamer Rahmenbedingungen für die Mitsprache behindern können, und fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten mit Nachdruck auf, dieser Frage in der Endfassung der Richtlinie und bei ihrer Übernahme in das innerstaatliche Recht und die Verfahren der Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit zu widmen.
14. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der unter Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b) enthaltene Verweis auf die Bereitstellung von Informationen über Entscheidungen, die unter Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung getroffen wurden, die Einschränkung "zu angemessenen Kosten" enthalten sollte. Während die Möglichkeiten zur Durchsicht der entsprechenden Informationen unentgeltlich sein können, ist die Bereitstellung der Information an sich für die zuständige Behörde mit Kosten verbunden.
15. Abschließend möchte der Ausschuss der Europäischen Kommission die im Rahmen seiner früheren Stellungnahme zu dem "Geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme" vorgetragenen Bemerkungen in Erinnerung rufen, die nach wie vor Gültigkeit besitzen, insbesondere:

" Der AdR ist sich darüber im Klaren, dass die vorgeschlagene Richtlinie die zuständigen Behörden in der Union finanziell mehr oder weniger stark belasten wird, und fordert die betreffenden Mitgliedstaaten auf, die entstehenden Kosten voll abzudecken.

Der AdR stellt fest, dass die EU-Pläne und Programme, die beispielsweise im Rahmen der Strukturfonds erarbeitet werden, nicht unter den Richtlinienvorschlag fallen. Die Leitlinien der Strukturfonds enthalten zwar Umweltkriterien, diese sind aber weniger streng als eine umfassende

Umweltprüfung, und eine Konsultierung der Öffentlichkeit ist derzeit nicht obligatorisch."

Brüssel, den 14. Juni 2001

Der Präsident

Der Generalsekretär

des Ausschusses der Regionen

des Ausschusses der Regionen

Jos CHABERT

Vincenzo FALCONE

¹ ABl. C 374 vom 23.12.1999, S. 9.

--

--

CdR 99/2001 (EN) IK/N/el .../...

CdR 99/2001 fin (EN) IK/R/js

CdR 99/2001 fin (EN) IK/R/js .../...

CdR 99/2001 fin (EN) IK/R/js .../...