



EUROOPAN PARLAMENTTI

2009 - 2014

Istuntoasiakirja

A7-0022/2013

31.1.2013

MIETINTÖ

Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomuksesta hänen Euroopan komissiota vastaan tehtyä kantelua 2591/2010/GG (Wienin lentoasema) koskevan tutkimuksensa johdosta
(2012/2264(INI))

Vetoamusvaliokunta

Esittelijä: Margrete Auken

SISÄLLYS

	Sivu
EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS	3
PERUSTELUT	10
VALIOKUNNAN LOPULLISEN ÄÄNESTYKSEN TULOS.....	14

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomuksesta hänen Euroopan komissiota vastaan tehtyä kantelua 2591/2010/GG (Wienin lentoasema) koskevan tutkimuksensa johdosta (2012/2264(INI))

Euroopan parlamentti, joka

- ottaa huomioon Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomuksen Euroopan parlamentille,
 - ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 228 artiklan,
 - ottaa huomioon oikeusasiamiehen ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista 9. maaliskuuta 1994 tehdyn Euroopan parlamentin päätöksen 94/262/EHTY/EY/Euratom¹ ja erityisesti sen 3 artiklan 7 kohdan,
 - ottaa huomioon työjärjestyksen 205 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen,
 - ottaa huomioon vetoamusvaliokunnan mietinnön (A7-0022/2013),
- A. ottaa huomioon, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 228 artiklan mukaan Euroopan oikeusasiamiehellä on valtuudet ottaa vastaan unionin kansalaisilta kanteluja unionin toimielinten ja elinten toiminnassa ilmenneistä epäkohdista;
- B. katsoo, että kansalaisten kanteluista saadaan tärkeää tietoa mahdollisista unionin oikeuden rikkomisista;
- C. ottaa huomioon, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus siihen, "että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa";
- D. ottaa huomioon, että perussopimuksissa tai oikeusasiamiehen ohjesäännössä ei määritellä hallinnollista epäkohtaa, ja siten tämä tehtävä jätetään Euroopan oikeusasiamiehelle tulkintavallan kuuluessa unionin tuomioistuimelle; ottaa huomioon, että oikeusasiamies esitteli ensimmäisessä vuosikertomuksessaan esimerkkejä menettelytavoista, jotka merkitsisivät hallinnollista epäkohtaa;
- E. ottaa huomioon, että parlamentin pyydettyä hallinnollisen epäkohdan täsmällistä ja selkeää määrittelyä Euroopan oikeusasiamies esitti vuoden 1997 vuosikertomuksessaan, että "epäkohta syntyy, kun julkinen laitos ei toimi sitä sitovien sääntöjen tai periaatteiden mukaisesti";
- F. ottaa huomioon, että tätä määritelmää täydennettiin lausunnolla, jonka mukaan oikeusasiamiehen tutkiessa, onko jokin yhteisön toimielin tai laitos toiminut sitä sitovien määräysten ja periaatteiden mukaisesti, hänen tärkein ja olennaisin tehtävänsä on todeta, onko se toiminut lainmukaisesti;

¹ EYVL L 113, 4.5.1994, s. 15.

- G. ottaa huomioon, että oikeusasiamies valvoo myös, että toimielimet soveltavat hyvän hallintotavan säännöstöjä, joihin ne ovat sitoutuneet ja joissa esitetään hallinto-oikeuden yleiset periaatteet, kuten palveluperiaatetta koskevat peruspiirteet, sekä perusoikeuskirjaa, jota sovelletaan täysimääräisesti unionin oman hallinnon kaikkiin osiin;
- H. toteaa, että oikeusasiamies on toimittanut kuudentoista ja puolen vuoden aikana kahdeksantoista erityiskertomusta ja että on toistaiseksi toiminut hyvin yhteistyöhaluisesti ja vastuullisesti käyttäessään tällaisia Euroopan parlamentille annettavia kertomuksia vasta viimeisenä poliittisena keinona, mikä osoittaa hänen pyrkivän yleisesti ottaen ratkaisemaan asiat yhteisymmärryksessä;
- I. ottaa huomioon, että tämä erityiskertomus koskee tapaa, jolla komissio hoiti 27 kansalaisaloitteella sille vuonna 2006 tehdyn kantelun Wienin lentoaseman laajentamisesta aiheutuvien, kielteisinä pidettyjen seurausten torjumiseksi;
- J. ottaa huomioon, että ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin¹ 2 artiklassa todetaan, että "jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että [...] hankkeet, joilla [...] todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, alistetaan lupamenettelyyn ja että niiden vaikutukset arvioidaan";
- K. katsoo, että komissio päätteli, että lentoaseman laajennustyöt oli toteutettu ilman pakollista ympäristövaikutusten arviointia (YVA), ja osoitti 21. maaliskuuta 2007 Itävallalle virallisen ilmoituksen ympäristövaikutusten arvioinnin laiminlyönnistä; katsoo, ettei Itävallalta pystynyt 7. toukokuuta 2007 antamassaan vastauksessa kiistämään sitä seikkaa, että kyseiset infrastruktuuritoimet olivat johtaneet ja johtivat yhä Wienin yläpuolisen lentoliikenteen ja siitä aiheutuvien häiriötekijöiden merkittävään lisääntymiseen, eli sitä, että näillä toimenpiteillä oli merkittäviä ympäristövaikutuksia;
- L. katsoo komission todenneen, että työt oli saatettu joko kokonaan tai lähes loppuun, joten se piti parempana pyrkiä Itävallan viranomaisten kanssa sopimukseen, jolla tämä laiminlyönti korjattaisiin mahdollisimman pian, sen sijaan, että se olisi vienyt Itävallan Euroopan unionin tuomioistuimeen; ottaa huomioon, että komissio sopi Itävallan viranomaisten kanssa, että Itävallan viranomaiset suorittaisivat taannehtivan ympäristövaikutusten arvioinnin, jotta voitaisiin määrittää muun muassa se, mitä korjaavia toimenpiteitä tarvittaisiin lentokenttää lähellä asuvan väestön osaksi tulevien meluhaittojen vähentämiseksi;
- M. ottaa huomioon, että oikeusasiamies hyväksyi tämän komission valinnan; ottaa huomioon, että kantelija oli tyytymätön tapaan, jolla taannehtiva ympäristövaikutusten arviointi oli suoritettu, ja arvosteli erityisesti sitä, että hänellä ei ollut käytettävissään ympäristövaikutusten arviointia koskevassa direktiivissä säädetyjä oikeussuojakeinoja ja että ympäristövaikutusten arvioinnista vastasi Itävallan liikenneministeriö eli sama viranomainen, joka oli aikaisemmin myöntänyt asiaankuuluvia töitä koskevat luvat, ja jolla oli siten asian suhteen eturistiriitä;

¹ Neuvoston direktiivi 85/337/ETY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 1985, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, sellaisena kuin se on muutettuna.

- N. ottaa huomioon, että oikeusasiamies ei katsonut tutkimuksensa jälkeen voivansa päätellä komission varmistaneen, että taannehtiva ympäristövaikutusten arviointi oli suoritettu asianmukaisesti; ottaa huomioon, että hän siitä huolimatta lopetti asian käsittelyn katsoen, ettei hänen toimiaan enää tarvittu, koska menettely oli käynnissä ja komissio oli ilmoittanut, että se päättäisi rikkomusmenettelynsä vasta, kun se olisi vakuuttunut, että Itävallan viranomaiset olivat ryhtyneet tarvittaviin toimiin;
- O. ottaa huomioon, että marraskuussa 2010 kantelijat kääntyivät uudelleen oikeusasiamiehen puoleen, ja käynnistettiin toinen tutkimus, jonka kuluessa oikeusasiamies pani toimeen komission aineiston tarkastuksen; ottaa huomioon, että oikeusasiamiehen mukaan asiakirjoista ei ilmennyt, että vastalauseita, jotka kantelijat olivat esittäneet taannehtivaa ympäristövaikutusten arviointia suoritettaessa, olisi käsitelty Itävallan viranomaisten kanssa, tai että oikeusasiamiehen ensimmäisestä kantelusta antama päätös olisi saanut aikaan muuta kirjeenvaihtoa kuin ympäristövaikutusten arviointia koskevat Itävallan kertomukset;
- P. katsoo, että oikeusasiamies päätteli tästä, ettei komissio ollut ottanut hänen ensimmäisen tutkimuksensa havaintoja huomioon ja erityisesti etteivät sen vastaukset oikeusasiamiehelle olleet johdonmukaisia arvioitaessa mahdollisuutta oikeussuojakeinoihin taannehtivaan ympäristövaikutusten arviointiin liittyvissä asioissa, eikä se ei ollut vaatinut ympäristövaikutusten arvioinnin toimeenpanijaksi mitään muuta tahoja kuin töihin luvan antaneen liikenneministeriön;
- Q. ottaa huomioon, että oikeusasiamies esitti komissiolle suositusluonnoksen, jossa se kehotti komissiota tarkistamaan menettelyjään kantelijoiden Wienin lentoasemaa koskevan rikkomuskantelun käsittelyssä ja korjaamaan oikeusasiamiehen esiin nostamat puutteet ja korosti, "että tämä merkitsi, että rikkomusmenettelyyn liittyvissä komission jatkotoimissa olisi otettava huomioon kansallisten viranomaisten velvollisuus varmistaa, että (i) kantelijoilla on mahdollisuus muutoksenhakumenettelyyn, ja että (ii) ryhdytään toimiin direktiivin 85/337 soveltamiseen liittyvän ilmeisen eturistiriitatilanteen hoitamiseksi";
- R. ottaa huomioon, että komissio vastasi oikeusasiamiehelle ensimmäiseen riitakysymykseen ottaneensa oikeussuojakysymyksen esille Itävallan viranomaisten kanssa, mutta hyväksyneensä niiden kannan, jonka mukaan tämä olisi synnyttänyt ongelmia oikeudellista menettelyä koskevan kansallisen lainsäädännön suhteen, ja korosti, että Itävallan viranomaiset olivat sitoutuneet varmistamaan, että aikaisempien, vain taannehtivasti arvioitujen töiden kerrannaisvaikutukset otettaisiin kaikilta osin huomioon uuden, kolmannen kiitoradan ympäristövaikutusten arvioinnissa, missä yhteydessä täysimääräinen oikeudellinen valvonta olisi mahdollista;
- S. ottaa huomioon, että komissio puolustautui hallinnollista epäkohtaa koskevaa toista väitettä vastaan sillä, ettei YVA-direktiivissä säädetä lainkaan jäsenvaltioissa toimeenpantavaa ympäristövaikutusten arviointia koskevaan menettelyyn liittyvästä toimivallan jaosta; katsoo, että koska jäsenvaltiot toissijaisuusperiaatteen mukaisesti vastaavat oman hallintonsa järjestämisestä, on täysin niiden asia päättää, mikä viranomainen vastaa YVA-direktiivin mukaisista menettelyistä, ja katsoo, että kaikissa jäsenvaltioissa hallinto-oikeuden yleisenä periaatteena on, että viranomainen, joka on

tehnyt hallinnollisen muutosmenettelyn tai tuomioistuimen päätöksen kohteena olleen lainvastaisen päätöksen, vastaa tilanteen korjaamisesta;

- T. ottaa huomioon, että suositusluonnos ei siten ollut tuloksekas ja että oikeusasiamies piti tätä tapausta esimerkkinä tilanteesta, jossa komissio rikkoi selvästi unionin lainsäädäntöä, koska se ei ollut toteuttanut asianmukaisia korjaavia toimia ja varmistanut näin, että taannehtiva ympäristövaikutusten arviointi suoritetaan puolueettomasti, eikä se ollut asianmukaisesti noudattanut oikeusasiamiehen neuvoja, jotka koskivat oikeussuojan toteutumista tähän arviointiin liittyvissä asioissa;
- U. ottaa huomioon, että siksi oikeusasiamies katsoi, että oli asianmukaista saattaa asia parlamentin tietoon;
- V. ottaa huomioon, että komissio hyväksyi 26. lokakuuta 2012 ehdotuksen YVA-direktiivin tarkistamisesta; ottaa huomioon, että oikeudellisten asioiden valiokunta on luonnostellut valiokunta-aloitteisen lainsäädäntömietinnön, jossa kehoitetaan EU:n omaa hallintoa koskevan hallinnollisen menettelyn yleiseen sääntelyyn;

Oikeusasiamiehen suositus

1. on tyytyväinen oikeusasiamiehen erityiskertomukseen, jossa nostetaan esiin tärkeitä YVA-direktiivin soveltamiseen liittyviä ongelmia ja rikkomusmenettelyn toimeenpanoa koskevia kysymyksiä;
2. muistuttaa, että hallinnollinen epäkohta syntyy, kun julkinen laitos ei toimi sitä sitovien sääntöjen tai periaatteiden mukaisesti;
3. toteaa, että väitetty hallinnollinen epäkohta koski komission tapaa hoitaa Itävaltaa vastaan käynnistettyä rikkomusmenettelyä ja etenkin sitä, että komissio ei ollut kyennyt ehkäisemään sitä, että töihin ilman vaadittua vaikutustenarviointia luvan myöntänyt viranomaisena oli vastuussa taannehtivan ympäristövaikutusten arvioinnin toimeenpanosta, eikä varmistamaan sitä, että kantelun esittäjä saisi oikeussuojan tähän arviointiin liittyvissä asioissa;
4. korostaa, että tässä erityiskertomuksessa ei käsitellä kysymystä siitä, toimivatko Itävallan viranomaiset väärin, vaan sitä, laiminlöikö komissio velvollisuutensa saamansa kantelun tutkinnassa ja menettelyssään sen suhteen sekä vastauksessaan oikeusasiamiehen pyyntöihin ja suosituksiin, jotka tämä oli antanut tutkittuaan tapausta ensimmäisen kerran;
5. yhtyy oikeusasiamiehen huoleen eturistiriitojen mahdollisista kielteisistä vaikutuksista ympäristövaikutusarviointien suorittamiseen ja on yhtä mieltä siitä, että olisi pyrittävä etsimään keinoja tämän asian ratkaisemiseksi ymmärtäen samalla komission huolet toimivaltansa ylittämisestä, jos se olisi kehottanut Itävallan viranomaisia nimittämään jonkin toisen elimen vastaamaan taannehtivasta arvioinnista;
6. kehottaa jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia kiinnittämään huomiota mahdollisiin eturistiriitoihin jo nykyisessä oikeudellisessa tilanteessa ja valmistautumaan tältä osin unionin lainsäädännön mahdolliseen muuttamiseen; korostaa kansallisten oikeusasiamiesten roolia tärkeinä sovittelijoina, jotka auttavat kansalaisia käynnistämään

toimenpiteitä jäsenvaltioiden hallinnossa mahdollisesti ilmenevien eturistiriitatapauksien ja yleisemmin hallinnollisten epäkohtien varalta;

7. katsoo oikeusasiamiehen toisen väitteen osalta, että paikallisväestön vilpitön, aktiivinen ja kattava osallistuminen ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin soveltamiseen on kokonaisuutena tarkastellen olennaista, ja uskoo siksi, että ennen paikalliseen ympäristöön ja ihmisten terveyteen mahdollisesti huomattavassa määrin vaikuttavien hankkeiden toteuttamista olisi käynnistettävä nykyistä useammin avoimia välitysmenettelyjä; kiittää tässä yhteydessä, että ennen Wienin lentokentän kolmannen kiitoradan rakentamista koskevaa ympäristövaikutusten arviointia järjestettiin kattava julkinen välitysprosessi, jossa otettiin huomioon myös kerrannaisvaikutukset, kuten meluhaitat laajennustöistä, jotka liittyvät käsiteltävänä olevaan rikkomusmenettelyyn, jota voidaan arvioida täysipainoisesti uudelleen;
8. on yhtä mieltä oikeusasiamiehen kanssa siitä, että selkeä tietojen kirjaaminen ja ajan tasalla pitäminen on osa hyvää hallintoa, koska se mahdollistaa esimerkiksi sen, että oikeusasiamies voi todentaa, että hänen suosituksensa on otettu asianmukaisesti huomioon;
9. pitää myös suotavana ja tärkeänä hyvän hallinnon edellytyksenä, että rikkomusmenettelyn aikana ollaan asianmukaisesti, selvästi ja johdonmukaisesti yhteydessä kantelun esittäjiin sekä oikeusasiamieheen tämän tutkimusten aikana;
10. on tyytyväinen komission lausuntoon, jonka mukaan se aikoo parantaa käytäntöään sekä kirjaamisen että yhteydenpidon suhteen välttääkseen viestintäongelmat, joita käsiteltävänä olevassa tapauksessa on ilmennyt;
11. tähdentää, että komissio ja Itävallan viranomaiset eivät ole rikkoneet voimassa olevaa unionin lainsäädäntöä tehdessään jälkikäteen ympäristövaikutusten arvioinnin, joka perustui tilapäisenä ratkaisuna neuvoteltuun sui generis -menettelyyn; korostaa kuitenkin, että EU:n lainsäädännössä ei ole oikeusperustaa tällaista menettelyä varten, vaan menettelyä on pidettävä poikkeuksellisenä seurauksena siitä, että direktiiviä ei ole kyetty aiemmin noudattamaan; katsoo, että noudattamatta jättämistä ei ole voitu korjata;
12. katsoo, että komissio olisi neuvotteluissaan Itävallan viranomaisten kanssa voinut tehostaa toimiaan oikeussuojakeinojen saatavuuden suhteen, kun otetaan huomioon säännösten (10 a artikla) saattaminen osaksi Itävallan lainsäädäntöä vuonna 2005, sekä Itävallan vastuullista ministeriötä koskevan eturistiriidan suhteen, kun otetaan huomioon unionin oikeuskäytännön yleinen periaate, jonka mukaan ei ole noudatettava vain lain kirjainta, vaan myös lainsäädännön tarkoitus ja henki on otettava huomioon;

Wienin lentoaseman tapaus, YVA-direktiivin tarkistus ja hyvää hallintoa koskeva asetus

13. katsoo, että olosuhteet, jotka johtivat komission käynnistämään rikkomusmenettelyyn ja sittemmin Euroopan oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun, herättävät vakavia kysymyksiä direktiivin 85/337 silloisesta täytäntöönpanosta jäsenvaltiossa, tässä tapauksessa Itävallassa; pitää myönteisenä, että YVA-direktiivin täytäntöönpanoa koskevaa Itävallan lakia muutettiin vuonna 2009 ja että tällöin otettiin asianmukaisesti huomioon muun

muassa käsiteltävänä olevassa tapauksessa tehdyt havainnot, joten Itävallan asiasta antamat säädökset on nyt saatettu EU:n lainsäädännön mukaisiksi;

14. muistuttaa, että vuosien kuluessa vetoamusvaliokunnan tietoon on saatettu useita tapauksia, joissa jäsenvaltioiden väitetään sallineen, että hankkeita hyväksytään ja toteutetaan ilman tarvittavaa ympäristövaikutusten arviointia;
15. katsoo, että tapauksissa, joissa hankkeet hyvin todennäköisesti eivät täytä YVA-direktiivin perusvaatimuksia, asianomaisen yleisön käytettävissä tulisi olla tehokkaat välineet, jotta se voi pyytää ympäristövaikutusten arvioinnista vastaavalta viranomaiselta välittömästi selvitystä siitä, ovatko hankkeet EU:n sääntöjen mukaisia, ja siten estää peruuttamattoman ympäristövahingon, kun näitä hankkeita toteutetaan;
16. toteaa myös, että taannehtivan ympäristövaikutusten arvioinnin käsitettä ei esiinny nykyisessä YVA-direktiivissä ja että komissio neuvotteli tämän välineen soveltamisesta, jotta se voi hoitaa tosiasiallisen tilanteen, jossa luvat oli jo myönnetty ja työt suoritettu;
17. huomauttaa, että Wienin lentoaseman tapaus tuo esiin nykyisen YVA-direktiivin heikkouksia, kuten sen, miten suhtautua hankkeisiin, jotka ovat käytännössä peruuttamattomia, koska ne on jo toteutettu ja ympäristölle on jo mahdollisesti aiheutunut vahinkoa, ja vastuuviranomaisten sisäisten eturistiriitojen ongelmaan, joka käsillä olevassa tapauksessa on väitetty olevan;
18. viittaa vetoamusvaliokunnan vuosikertomukseen vuodelta 2011, jossa korostettiin tarvetta varmistaa ympäristövaikutusten arviointien objektiivisuus ja puolueettomuus; kehottaa komissiota huolehtimaan siitä, että ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä "vahvistetaan antamalla selvemmat ohjeet asiantuntijoiden tekemien tutkimusten riippumattomuudesta, yhteisistä EU:n raja-arvoista, menettelyn enimmäiskestosta tehokas julkinen kuuleminen mukaan lukien, päätösten perustelua koskevasta vaatimuksesta, pakollisesta kohtuullisten vaihtoehtojen arvioinnista ja laadunvalvontamekanismista";
19. on tyytyväinen komission ehdotukseen YVA-direktiivin tarkistamiseksi tarkoituksena sen vahvistaminen; ilmaisee sitoumuksensa osallistua täysipainoisesti menettelyyn komission ja neuvoston kanssa sen varmistamiseksi, että tämä tärkeä direktiivi vastaa tarkoitustaan entistä tehokkaammalla ja objektiivisemmalla tavalla¹;
20. toteaa, että nykyinen direktiivi ei sisällä hyväksynnästä vastaavien viranomaisten objektiivisuutta ja puolueettomuutta koskevia vaatimuksia eikä aseta tällaisia vaatimuksia ympäristövaikutusten arviointeja suorittaville elimille; toteaa, että nykyinen direktiivi ei myöskään sisällä säännöksiä asian käsittelystä, jos hanke on jo toteutettu tai valmistumaisillaan, eikä siitä, miten yleisö voisi selkeää ja epäbyrokraattista menettelyä soveltaen pyytää ympäristövaikutusten arvioinnista vastaavalta viranomaiselta välittömästi selvitystä siitä, ovatko hankkeet, jotka eivät hyvin todennäköisesti täytä YVA-direktiivin perusvaatimuksia, EU:n sääntöjen mukaisia; katsoo siksi, että YVA-direktiivin tarkistus tarjoaa hyvän tilaisuuden ottaa käyttöön tällaiset vaatimukset ja säännökset;

¹ COM(2012)0628.

21. katsoo, että tämä tapaus osoittaa myös sen, että YVA-direktiivin säännöksiä lujittavien toimenpiteiden lisäksi rikkomusmenettelyihin liittyviä menettelytapoja on selkiytettävä, mieluiten antamalla unionin hallintomenettelyjä koskeva yleisasetus ja vahvistamalla siten kantelujen esittäjien asemaa; katsoo, että tällainen säädös soveltuisi hyvin viranomaisten velvoitteiden määrittämiseen heidän viestiessään rikkomistapauksissa kantelujen esittäjien tai Euroopan kansalaisia edustavien erilaisten elinten, kuten vetoamusvaliokunnan ja oikeusasiamiehen kanssa; toteaa, että tällainen velvoite voisi olla esimerkiksi se, että oikeusasiamiehen antamiin suosituksiin olisi reagoitava mahdollisimman nopeasti, jotta käsiteltävänä olevan tapauksen yhteydessä ilmenneet virheelliset tulkinnat eivät enää toistuisi;
22. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle, komissiolle, Euroopan oikeusasiamiehelle, Euroopan oikeusasiamiesten verkostolle sekä jäsenvaltioiden hallituksille ja parlamenteille.

PERUSTELUT

Wienin lentoaseman infrastruktuuria on parannettu ja laajennettu vuodesta 1999 alkaen toteuttamalla sarja rakennushankkeita, jotka on hyväksynyt Itävallan liittovaltion liikenne-, innovaatio- ja teknologiaministeriö (BMVIT). Kun kantelijat vuonna 2006 ensimmäisen kerran tekivät kantelun komissiolle¹, komissio päätteli, että direktiivin 85/337/ETY (YVA-direktiivi) mukainen ympäristövaikutusten arviointi olisi ollut suoritettava.

Lisäksi komissio katsoi, että koska lupa oli annettu ja hankkeet oli jo toteutettu tai saatettu lähes kokonaisuudessaan päätökseen, YVA-direktiivin tarkoitusta ei voitaisi saavuttaa. Neuvotteluissa Itävallan viranomaisten kanssa komissio myöntyi luopumaan rikkomusmenettelyn jatkamisesta. Ehtona oli, että Itävalta suorittaa taannehtivan ympäristövaikutusten arvioinnin, joka jäljittelisi mahdollisimman tarkasti ennakoivaa ympäristövaikutusten arviointia ja mahdollistaisi hankkeiden ympäristöön kohdistuvien vaikutusten perinpohjaisen arvioinnin.

Kantelijat arvostelivat tapaa, jolla komissio käsitteli asiaa ja teki kantelun Euroopan oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamies päätti tutkimuksensa 2. joulukuuta 2009 seuraavin päätelmin:

- BMVIT, jonka oli määrä suorittaa taannehtiva ympäristövaikutusten arviointi, oli sama viranomainen, joka oli myöntänyt hankkeille luvat. Koska se oli myös sama viranomainen, joka alun perin ei ollut varmistanut, että direktiivin 85/337/ETY säännöksiä noudatetaan, sen osallisuus aiheutti eturistiriidan.
- komissio oli ilmoittanut, että taannehtiva ympäristövaikutusten arviointi suoritettaisiin YVA-direktiivin 5–10 artiklan mukaisesti. Kantelijat katsoivat, että olisi sovellettava myös 10 a artiklaa. 10 a artiklassa säädetään, että kansalaisilla on "*mahdollisuus saattaa [...] tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi*". Komissio ei pyytänyt Itävallalta erityisiä vakuutuksia 10 a artiklan soveltamisesta. Oikeusasiamiehen mielestä oli vaikea käsittää, miksi komissio ei ollut vaatinut nimenomaista vakuutusta.

Oikeusasiamies katsoi, että se ei voinut tehdä päätelmää, että komissio olisi huolehtinut siitä, että taannehtiva ympäristövaikutusten arviointi olisi suoritettu asianmukaisesti ja näin ollen että sen rikkomusmenettely olisi pantu toimeen asianmukaisesti. Hän huomautti, että komissio oli ilmoittanut, ettei se päättäisi rikkomusmenettelyä ennen kuin olisi vakuuttunut siitä, että mahdolliset ympäristövaikutukset olisi asianmukaisesti arvioitu ja Itävallan viranomaiset olisivat esittäneet ympäristövaikutusarvioinnin tulosten tarpeelliset jatkotoimet. Tässä vaiheessa hän katsoi, ettei ollut perusteltua jatkaa asian tutkimusta, ja joulukuussa 2009 hän päätti lopettaa tutkimuksensa todeten luottavansa siihen, että komissio ottaa hänen havaintonsa asianmukaisesti huomioon.

¹ Kantelu 1532/2008/(WP)GG.

30. marraskuuta 2010 kantelijat kääntyivät uudelleen oikeusasiamiehen puoleen, joka käynnisti toisen tutkimuksen¹. Sen kohteena olivat i) väite, jonka mukaan komissio ei ollut pannut toimeen rikkomusmenettelyään Itävaltaa vastaan asianmukaisesti jättämällä erityisesti huolehtimatta siitä, että ympäristövaikutusten arviointi olisi suoritettu asianmukaisesti, ja ii) vaatimus, jonka mukaan komission olisi huolehdittava siitä, että suoritettaisiin asianmukainen taannehtiva ympäristövaikutusten arviointi ja että luotaisiin valvontamekanismi, johon kantelijoilla olisi oikeus osallistua, tai jos tämä ei olisi mahdollista, he voisivat viedä asian unionin tuomioistuimeen.

Suositusluonnokseen johtanut oikeusasiamiehen arvio

Oikeusasiamiehen päätös lopettaa ensimmäisen kantelun tutkimus joulukuussa 2009 perustui komission lupaukseen, jonka mukaan se päättäisi rikkomusmenettelynsä vasta, kun se olisi vakuuttunut siitä, että lentoaseman laajennustöiden ympäristövaikutukset olisi asianmukaisesti arvioitu ja Itävalta olisi ryhtynyt tarpeellisiin toimiin vaadittujen toimenpiteiden toteuttamiseksi. Tuohon aikaan taannehtiva ympäristövaikutusten arviointi oli yhä meneillään. Siksi oikeusasiamies katsoi, että komission olisi ollut helppo puuttua Itävallan viranomaisten toimiin ja hänen loppupäätöksessään esille tuotuihin ongelmiin. Asiakirjojen tutkimus kuitenkin osoitti, että komissio ei ollut toiminut näin vaan oli odottanut Itävallan viranomaisten lopullista selvitystä.

Oikeusasiamies oli huomauttanut, että hänen mielestään kantelijan väite, jonka mukaan BMVIT:n rooli aiheutti ilmeisen eturistiriidan, vaikutti perustellulta. Hän oli painottanut 10 a artiklan tärkeyttä ja korostanut, ettei ollut läheskään varmaa, että kansalaiset voisivat Itävallan lainsäädännön nojalla käyttää taannehtivaa ympäristövaikutusten arviointia koskevaa muutoksenhakumenettelyä.

Oikeusasiamies katsoi, että komission olisi ollut tarkoituksenmukaista arvioida hänen ensimmäisestä kantelusta antamassaan päätöksessä esiin nostamiaan kysymyksiä, ja pohti, miksi se ei ollut tehnyt niin. Hän lisäsi, että hänen epäilyksensä 10 a artiklan mukaisen muutoksenhaun saatavuudesta oli vahvistunut hänen Itävallan ministeriltä ja Itävallan tilintarkastustuomioistuimelta saamiensa vastausten myötä.

Näin ollen oikeusasiamies katsoi, että kantelijoiden väite, jonka mukaan komissio laiminlöi rikkomusmenettelyn toimeenpanon Itävaltaa vastaan, oli perustelu. Siksi oikeusasiamies esitti komissiolle seuraavan suositusluonnoksen:

Komission olisi tarkistettava menettelyjään kantelijoiden Wienin lentoasemaa koskevan rikkomuskantelun käsittelyssä, korjattava puutteet, jotka oikeusasiamies nosti esiin 2. joulukuuta 2009 kantelusta 1532/2008 antamassaan päätöksessä, ja saatettava arviointinsa mahdollisimman nopeasti päätökseen.

Oikeusasiamiehen arvio suositusluonnoksen jälkeen

Suositusluonnoksen jälkeen saatujen osapuolten väitteiden perusteella oikeusasiamies muistuttaa, että hän oli jo ilmaissut, että olosuhteet huomioon ottaen komission päätös pyytää

¹ Kantelu 2591/2010/GG.

Itävaltaa suorittamaan taannehtiva ympäristövaikutusten arviointi oli periaatteessa sekä asianmukainen että järkevä. Siksi tarkasteltava kysymys on, huolehtiko komissio siitä, että tämä taannehtiva ympäristövaikutusten arviointi suoritettiin asianmukaisesti.

Tässä yhteydessä oikeusasiamiehen epäilyt keskittyvät kahteen keskeiseen asiaan:

1. YVA-direktiivin 10 a artiklan sovellettavuuteen
2. taannehtivan ympäristövaikutusten arvioinnin suorittavaa viranomaista koskevaan eturistiriitatilanteeseen.

Komissio toteaa, ettei 10 a artiklaa olisi voitu soveltaa, jos töistä olisi tehty ennakoiva ympäristövaikutusten arviointi, koska artikla otettiin käyttöön direktiivillä, joka oli pantava täytäntöön 25. kesäkuuta 2005 mennessä. Oikeusasiamies pitää tätä perustelua vakuuttavana, mutta ei ole vakuuttunut siitä, ettei artiklaa tulisi soveltaa taannehtivaan ympäristövaikutusten arviointiin, koska taannehtivan ympäristövaikutusten arvioinnin tarkoituksena oli jäljitellä parhaalla mahdollisella tavalla ennakoivaa ympäristövaikutusten arviointia. Lisäksi artiklassa käsitellään kansalaisten muutoksenhakukeinoja.

Oikeusasiamies ei näe mitään pakottavaa syytä, jonka vuoksi artiklaa ei voitaisi soveltaa taannehtivaan ympäristövaikutusten arviointiin. Itävallan viranomaiset jättivät ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamatta, ja koska lainsäädäntö on sen jälkeen kehittynyt, tuntuisi osallisina olevien kansalaisten edun vuoksi kohtuulliselta ottaa nämä muutokset huomioon.

Oikeusasiamies huomauttaa, että komissio totesi että se oli edelleen vakuuttunut siitä, ettei 10 a artiklaa voitu soveltaa. Ensimmäistä kantelua koskevassa tutkimuksessaan oikeusasiamies oli nimenomaan kysynyt komissiolta sen näkemyksiä tästä asiasta, ja vastauksessaan komissio ilmoitti, että se katsoi, että taannehtivan ympäristövaikutusarvioinnin piiriin kuuluvat kysymykset voivat olla oikeudellisen valvonnan kohteena, kuten direktiivin 10 a artiklassa mainitaan. Kun oikeusasiamies pyysi komissiolta tätä asiaa koskevia lisäselvityksiä, se lisäsi, että 10 a artiklaa lienee myös taannehtivan ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä tulkittava antavan oikeussuojakeinot, kun kyseessä on hallinnollinen päätös, joka koskee taannehtivasta ympäristövaikutusten arvioinnista johtuvia mahdollisia lisätoimenpiteitä.

Oikeusasiamiehen mielestä komission esitysten vertailu antaa ymmärtää, että komissio joko ei pitänyt välttämättömänä tutkia perusteellisesti, voidaanko 10 a artiklaa soveltaa taannehtivaan ympäristövaikutusten arviointiin vai ei, tai antoi lausuntoja, jotka johtivat kantelijat ja oikeusasiamiehen uskomaan, että artiklaa voidaan soveltaa, vaikka komission mielestä niin ei ollut. Oikeusasiamies katsoo, että kumpikin näistä mahdollisista tulkinnoista nostaa esiin vakavan puutteen hyvän hallintotavan periaatteiden noudattamisessa.

Komissio ehdotti, että se seikka, että 10 a artiklassa säädetyt oikeussuojakeinot eivät olleet käytettävissä taannehtivan ympäristövaikutusten arvioinnin osalta, voitaisiin korjata uuden kolmannen kiitoradan meneillään olevalla ympäristövaikutusten arvioinnilla.

Eturistiriidan osalta oikeusasiamies toistaa, että viranomaista, joka tarvittavan ympäristövaikutusten arvioinnin puuttuessa myönsi luvat töiden suorittamiseen, koski

eturistiriitatilanne, kun sitä pyydettiin suorittamaan taannehtiva ympäristövaikutusten arviointi.

Komissio väitti, että ministeriö toimi laillisuus- ja oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti. Oikeusasiamiehen mielestä komission perustelu ei ollut vakuuttava, ja hänen päätelmänsä on, että komissio ei aivan ilmeisesti ole käsitellyt asianmukaisesti kantelijoiden väitettä, jonka mukaan ministeriön osalta oli kyseessä selvä eturistiriitatilanne.

Oikeusasiamies esitti komissiolle seuraavan suosituksen:

Komission olisi tarkistettava menettelyjään kantelijoiden Wienin lentoasemaa koskevan rikkomuskantelun käsittelyssä ja korjattava oikeusasiamiehen esiin nostamat puutteet. Tämä tarkoittaa, että rikkomusmenettelyyn liittyvissä komission jatkotoimissa olisi otettava huomioon kansallisten viranomaisten velvollisuus varmistaa, että (i) kantelijoilla on mahdollisuus muutoksenhakumenettelyyn ja että (ii) ryhdytään toimiin direktiivin 85/337/ETY soveltamiseen liittyvän ilmeisen eturistiriitatilanteen hoitamiseksi.

VALIOKUNNAN LOPULLISEN ÄÄNESTYKSEN TULOS

Hyväksytty (pvä)	22.1.2013
Lopullisen äänestyksen tulos	+: 19 -: 0 0: 0
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet jäsenet	Margrete Auken, Elena Băsescu, Heinz K. Becker, Victor Boştinaru, Giles Chichester, Nikolaos Chountis, Carlos José Iturgaiz Angulo, Peter Jahr, Lena Kolarska-Bobińska, Miguel Angel Martínez Martínez, Ana Miranda, Chrysoula Paliadeli, Angelika Werthmann, Tatjana Ždanoka
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet varajäsenet	Zoltán Bagó, Birgit Collin-Langen, Jaroslav Paška, Axel Voss
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet sijaiset (187 art. 2 kohta)	Jan Kozłowski