



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Zittingsdocument

A7-0022/2013

31.1.2013

VERSLAG

over het speciaal verslag van de Europese ombudsman over zijn onderzoek naar klacht 2591/2010/GG tegen de Europese Commissie (over de uitbreiding van de luchthaven van Wenen)
(2012/2264(INI))

Commissie verzoekschriften

Rapporteur: Margrete Auken

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
TOELICHTING	10
UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE	14

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

**over het speciaal verslag van de Europese ombudsman over zijn onderzoek naar klacht 2591/2010/GG tegen de Europese Commissie (over de uitbreiding van de luchthaven van Wenen)
(2012/2264(INI))**

Het Europees Parlement,

- gezien het speciaal verslag van de Europese ombudsman aan het Europees Parlement,
 - gezien artikel 228 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,
 - gezien Besluit 94/262/EGKS, EG, Euratom van het Europees Parlement van 9 maart 1994 inzake het statuut van de Europese ombudsman en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van zijn ambt¹, inzonderheid artikel 3, lid 7,
 - gezien artikel 205, lid 2, eerste zin, van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie verzoekschriften (A7-0022/2013),
- A. overwegende dat artikel 228 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de Europese ombudsman de bevoegdheid geeft om kennis te nemen van klachten van burgers van de Europese Unie over gevallen van wanbeheer bij het optreden van de instellingen of organen van de Europese Unie;
- B. overwegende dat klachten van burgers van de Europese Unie een belangrijke bron van informatie over mogelijke overtredingen van de Europese regelgeving vormen;
- C. overwegende dat volgens artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie "eenieder (...) er recht op (heeft) dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen en organen van de Unie worden behandeld";
- D. overwegende dat de term "wanbeheer" noch in de verdragen, noch in het statuut van de ombudsman nader wordt omschreven, zodat deze taak toekomt aan de ombudsman, onverminderd de uitleggingsbevoegdheid van het Hof van Justitie; overwegende dat de ombudsman in zijn eerste jaarverslag een niet-uitputtende lijst heeft opgenomen van gedragingen die als wanbeheer kunnen worden beschouwd;
- E. overwegende dat de Europese ombudsman naar aanleiding van een dringend verzoek van het Parlement om een duidelijke definitie van wanbeheer te verstrekken in zijn jaarverslag over 1997 heeft geoordeeld dat "er sprake is van wanbeheer wanneer een openbare instelling niet handelt volgens een regel of beginsel waaraan zij gebonden is";
- F. overwegende dat deze definitie werd aangevuld met de verklaring dat, wanneer de Europese ombudsman onderzoekt of een communautaire instelling of orgaan heeft

¹ PB L 113 van 4.5.1994, blz. 15.

gehandeld in overeenstemming met de regels en beginselen waaraan zij gehouden is, zijn eerste en belangrijkste taak erin gelegen moet zijn vast te stellen of zij rechtmatig heeft gehandeld;

- G. overwegende dat de ombudsman ook toezicht houdt op de naleving van de administratieve gedragscodes die de instellingen hebben aangenomen en waarin algemene beginselen van het bestuursrecht zijn opgenomen, waaronder het dienstbaarheidsbeginsel, en van het Handvest van de grondrechten, dat volledig van toepassing is op de diensten van de EU;
- H. overwegende dat de ombudsman op 16,5 jaar tijd slechts 18 speciale verslagen heeft ingediend en zich tot dusver altijd coöperatief en verantwoordelijk heeft opgesteld door deze verslagen aan het Europees Parlement alleen als laatste politiek middel in te zetten, waarmee hij blijk heeft gegeven van zijn algemene streven naar consensusoplossingen;
- I. overwegende dat dit speciaal verslag betrekking heeft op de manier waarop de Commissie een klacht heeft behandeld die in 2006 door 27 burgerinitiatieven werd ingediend tegen wat zij beschouwden als de negatieve gevolgen van de uitbreiding van de luchthaven van Wenen;
- J. overwegende dat artikel 2 van de MER-richtlijn¹ bepaalt dat de lidstaten zich ervan moeten verzekeren dat projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben aan een beoordeling van die effecten worden onderworpen voordat een vergunning voor de uitvoering ervan kan worden verleend;
- K. overwegende dat de Commissie tot de conclusie is gekomen dat de werkzaamheden voor de uitbreiding van de luchthaven werden uitgevoerd zonder de vereiste milieueffectrapportage (MER) en dat zij Oostenrijk op 21 maart 2007 een schriftelijke aanmaning heeft gestuurd wegens niet-uitvoering van de MER; overwegende dat Oostenrijk in zijn antwoord van 7 mei 2007 niet kon ontkennen dat de bedoelde infrastructuurmaatregelen hebben geleid tot een aanzienlijke toename van het luchtverkeer en de hinder ingevolge het luchtverkeer boven Wenen, i.e. dat deze maatregelen een aanzienlijk milieueffect hadden;
- L. overwegende dat de Commissie, gezien het feit dat de werkzaamheden volledig of nagenoeg volledig waren afgerond, Oostenrijk niet voor het EHvJ wilde dagen, maar er de voorkeur aan gaf met de Oostenrijkse autoriteiten tot een vergelijk te komen om deze nalatigheid zo goed mogelijk op te vangen; overwegende dat de Commissie met de Oostenrijkse autoriteiten was overeengekomen dat deze een ex post-MER zouden uitvoeren, onder meer om na te gaan welke verzachtende maatregelen nodig zouden zijn om de geluidshinder voor de bewoners in de buurt van de luchthaven te verminderen;
- M. overwegende dat de ombudsman deze keuze van de Commissie heeft geaccepteerd; overwegende dat de klagers ontevreden waren over de manier waarop de ex post-MER werd uitgevoerd en met name kritiek leverden op het feit dat zij geen toegang hadden tot beroepsmogelijkheden zoals voorzien in de MER-richtlijn en dat de autoriteit die bevoegd was voor de MER, nl. het Oostenrijkse Ministerie van vervoer, destijds ook de

¹ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (gewijzigd).

vergunningen voor de werkzaamheden in kwestie had afgeleverd en er dus sprake was van een belangenconflict;

- N. overwegende dat de ombudsman na onderzoek tot de conclusie kwam dat hij niet kon bevestigen dat de Commissie ervoor gezorgd had dat de ex post-MER naar behoren werd uitgevoerd; overwegende dat hij de zaak desondanks heeft gesloten omdat hij de mening was toegedaan dat geen verdere actie van zijn kant nodig was, aangezien de inbreukprocedure nog steeds liep en de Commissie had verklaard de procedure pas te zullen sluiten nadat de Oostenrijkse autoriteiten de nodige stappen hadden ondernomen;
- O. overwegende dat de klagers zich in november 2010 opnieuw tot de ombudsman hebben gericht en dat een tweede onderzoek werd ingesteld, waarbij de ombudsman het dossier van de Commissie heeft bestudeerd; overwegende dat volgens de ombudsman uit het dossier niet bleek dat de informatie die de klagers tijdens de ex post-MER hadden verstrekt met de Oostenrijkse autoriteiten was besproken, noch dat het besluit van de ombudsman inzake de eerste klacht aanleiding had gegeven tot enige correspondentie, behalve de MER-verslagen van Oostenrijk;
- P. overwegende dat de ombudsman op grond hiervan tot de conclusie kwam dat de Commissie geen rekening had gehouden met zijn bevindingen van het eerste onderzoek, en dat zij met name in haar antwoorden aan de ombudsman geen uitsluitel had gegeven over de beroepsmogelijkheden tegen de ex post-MER, en dat zij niet had aangedrongen op de aanwijzing van een andere autoriteit voor het uitvoeren van de MER dan het Ministerie van vervoer dat de werkzaamheden had goedgekeurd;
- Q. overwegende dat de ombudsman een ontwerp-aanbeveling aan de Commissie heeft geformuleerd, waarin deze werd opgeroepen haar aanpak bij de afhandeling van de inbreukklacht over de luchthaven van Wenen die de klagers hadden ingediend te herzien en de tekortkomingen waarop de ombudsman had gewezen te verhelpen, en waarin werd onderstreept dat de Commissie in haar verdere optreden in het kader van deze inbreukprocedure rekening moest houden met de verplichting voor de nationale autoriteiten om ervoor te zorgen dat (i) klagers toegang hebben tot een beroepsprocedure en (ii) stappen worden ondernomen met betrekking tot het duidelijke belangenconflict bij de toepassing van Richtlijn 85/337;
- R. overwegende dat de Commissie in haar antwoord aan de ombudsman ten aanzien van het eerste punt aanvoerde dat zij de kwestie van de beroepsmogelijkheden met de Oostenrijkse autoriteiten had aangekaart, maar hun standpunt had aanvaard dat dit een probleem zou stellen voor de nationale wetgeving inzake de gerechtelijke procedure, en erop wees dat de Oostenrijkse autoriteiten zich ertoe hadden verplicht ervoor te zorgen dat de cumulatieve effecten van de vorige werkzaamheden, waarvoor alleen een ex post-MER werd verricht, ten volle in aanmerking zouden worden genomen in de MER over een nieuwe derde baan, waarvoor een volledige rechterlijke toetsing mogelijk zou zijn;
- S. overwegende dat de Commissie in verband met de tweede aantijging van wanbeheer aanvoerde dat de MER-richtlijn geen voorschriften bevat met betrekking tot de verdeling van bevoegdheden voor de MER-procedure in de lidstaten, dat het in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel de exclusieve bevoegdheid is van de lidstaten, die instaan voor de organisatie van hun eigen diensten, om te bepalen welke autoriteiten belast

worden met de procedures uit hoofde van de MER-richtlijn, en dat het in alle lidstaten een algemeen bestuursrechtelijk beginsel is dat een instantie die een onrechtmatig besluit heeft genomen waartegen administratief of gerechtelijk beroep is aangetekend, de situatie ook moet rechtzetten;

- T. overwegende dat de ontwerpaanbeveling dus geen resultaat heeft opgeleverd en dat de ombudsman heeft geoordeeld dat de Commissie in dit geval heeft gefaald om passende stappen te ondernemen tegen een duidelijke inbreuk op het EU-recht door ervoor te zorgen dat de ex post-MER op onpartijdige wijze werd verricht, en niet naar behoren gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling van de ombudsman inzake de toegang tot beroepsmogelijkheden tegen deze rapportage;
- U. overwegende dat de ombudsman derhalve heeft geoordeeld dat deze kwestie onder de aandacht van het Parlement moest worden gebracht;
- V. overwegende dat de Commissie op 26 oktober 2012 een voorstel voor een herziening van de MER-richtlijn heeft ingediend; overwegende dat de Commissie juridische zaken een wetgevingsinitiatiefverslag heeft opgesteld waarin wordt aangedrongen op een algemene regeling inzake bestuursrechtelijke procedures voor de administratieve diensten van de EU;

De aanbeveling van de ombudsman

1. verwelkomt het speciaal verslag van de ombudsman, waarin belangrijke kwesties in verband met de toepassing van de MER-richtlijn en het verloop van de inbreukprocedures aan bod komen;
2. herinnert eraan dat sprake is van wanbeheer wanneer een openbare instelling niet handelt volgens een regel of beginsel waaraan zij gebonden is;
3. merkt op dat het vermeende wanbeheer betrekking heeft op de manier waarop de Commissie de inbreukprocedure tegen Oostenrijk heeft afgehandeld, met name dat zij er niet voor heeft gezorgd dat de autoriteit die de vergunningen voor de werkzaamheden zonder de vereiste milieueffectrapportage had afgegeven niet verantwoordelijk zou zijn voor de uitvoering van de ex post-MER, noch heeft verzekerd dat de klager toegang had tot beroepsmogelijkheden tegen deze rapportage;
4. onderstreept dat dit speciaal verslag niet ingaat op de vraag of de Oostenrijkse autoriteiten verkeerd hebben gehandeld, maar nagaat of de Commissie haar verplichtingen bij het onderzoek en de afhandeling van een ingekomen klacht en bij het opvolgen van de verzoeken en aanbevelingen van de ombudsman na diens eerste onderzoek in deze zaak is nagekomen;
5. deelt de zorg van de ombudsman over de mogelijke negatieve gevolgen van belangenconflicten bij de uitvoering van milieueffectrapportages en is het ermee eens dat moet worden gezocht naar middelen om deze kwestie aan te pakken; begrijpt tegelijk het standpunt van de Commissie dat zij haar bevoegdheden zou hebben overschreden indien zij de Oostenrijkse autoriteiten had gevraagd een andere instantie voor de ex post-rapportage aan te wijzen;

6. raadt de bevoegde autoriteiten in de lidstaten aan om ook in de huidige stand van de wetgeving al rekening te houden met mogelijke belangenconflicten en zich voor te bereiden op toekomstige wijzigingen in het ter zake geldende EU-recht; beklemtoont de rol van de nationale ombudsmannen als belangrijke bemiddelaars die de burgers kunnen helpen om stappen te ondernemen tegen mogelijke belangenconflicten en gevallen van wanbeheer binnen de overheidsdiensten van de lidstaten;
7. meent met betrekking tot de tweede aantijging van de ombudsman dat eerlijke, actieve en volledige betrokkenheid van de plaatselijke bevolking bij de toepassing van de MER-richtlijn van essentieel belang is; meent derhalve dat vaker een beroep moet worden gedaan op open en transparante bemiddelingsprocedures in de aanloop naar projecten die mogelijk een grote impact hebben op het plaatselijke milieu en de menselijke gezondheid; verwelkomt in dit verband de publieke dialoog die vóór de MER over de aanleg van een derde baan op de luchthaven van Wenen werd gehouden, die ook een evaluatie omvatte van de cumulatieve impact (bv. geluidshinder) van de uitbreidingen waarop deze inbreukprocedure betrekking heeft, en wel voorzag in voldoende beroepsmogelijkheden;
8. is het met de ombudsman eens dat het bijhouden en actualiseren van duidelijke informatie deel uitmaakt van goed administratief bestuur, aangezien dit het bv. voor de ombudsman mogelijk maakt om na te gaan of naar behoren met zijn aanbevelingen rekening is gehouden;
9. acht het tevens wenselijk en een belangrijk aspect van goed administratief bestuur om een passende, duidelijke en consequente correspondentie te onderhouden met de klagers tijdens een inbreukprocedure en met de ombudsman tijdens zijn onderzoek;
10. verwelkomt de verklaring van de Commissie dat zij voornemens is haar handelwijze op beide punten, schriftelijke informatie en gedegen correspondentie, te verbeteren, teneinde communicatieproblemen zoals die zich in onderhavig geval hebben voorgedaan, te voorkomen;
11. onderstreept dat noch de Commissie, noch de Oostenrijkse autoriteiten bestaande Europese wetten hebben overtreden bij de uitvoering van de ex post-MER, die het gevolg was van een specifieke onderhandelde ad hocprocedure; wijst er echter op dat de EU-wetgeving geen rechtsgrond biedt voor een dergelijke procedure en dat deze situatie dus moet worden beschouwd als uitzonderlijk en het gevolg van een voorafgaande niet-naleving van de richtlijn, die niet kan worden rechtgezet;
12. meent dat de Commissie in haar onderhandelingen met de Oostenrijkse autoriteiten meer inspanningen had kunnen doen met betrekking tot de beroepsmogelijkheden, rekening houdend met de omzetting van de desbetreffende bepalingen (artikel 10 bis) in de Oostenrijkse wetgeving in 2005, alsook met betrekking tot het belangenconflict bij het bevoegde Oostenrijkse ministerie, rekening houdend met het algemene beginsel in de EU-jurisprudentie dat niet alleen de letter van de wet moet worden gevolgd, maar dat ook het doel en de geest van de wetgeving in acht moet worden genomen;

De zaak van de luchthaven van Wenen, de herziening van de MER-richtlijn en de verordening inzake goed bestuur

13. meent dat de omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot de inbreukprocedure van de Commissie en zodoende ook tot de klacht bij de Europese ombudsman ernstige vragen doen rijzen in verband met de tenuitvoerlegging van Richtlijn 85/337 in de lidstaten, in dit geval in Oostenrijk, op dat moment; verwelkomt dat bij de herziening van de federale Oostenrijkse wet tot uitvoering van de MER-richtlijn onder meer terdege rekening is gehouden met de bevindingen van de genoemde inbreukprocedure en dat de Oostenrijkse wetgeving ter zake op dit moment dus in overeenstemming is met het EU-recht;
14. herinnert eraan dat bij de Commissie verzoekschriften in de loop der jaren verschillende gevallen zijn gemeld waarbij lidstaten de planning en uitvoering van projecten hadden toegestaan zonder de vereiste MER;
15. meent dat belanghebbende burgers, indien het waarschijnlijk is dat projecten strijdig zijn met de fundamentele voorschriften van de MER-richtlijn, moeten beschikken over doeltreffende rechtsinstrumenten om van de bevoegde MER-autoriteit onmiddellijk uitsluitel te krijgen over de conformiteit van projecten met de EU-voorschriften, teneinde onomkeerbare schade door de uitvoering van dergelijke projecten te voorkomen;
16. wijst er tevens op dat in de huidige MER-richtlijn geen sprake is van ex post-MER, en dat deze oplossing door de Commissie werd onderhandeld om het hoofd te bieden aan een bestaande situatie waarbij de vergunningen reeds waren toegekend en de werken waren uitgevoerd;
17. wijst erop dat de zaak van de luchthaven van Wenen tekortkomingen in de bestaande MER-richtlijn aan het licht heeft gebracht, zoals wat te doen met projecten die in de praktijk onomkeerbaar zijn omdat zij al uitgevoerd zijn, waarbij mogelijk al schade aan het milieu is toegebracht, en hoe om te gaan met een belangenconflict bij de bevoegde autoriteiten, zoals in dit geval werd gemeld;
18. verwijst naar het jaarverslag 2011 van zijn Commissie verzoekschriften, waarin werd gewezen op de noodzaak van objectiviteit en onpartijdigheid bij de uitvoering van MER; herinnert eraan dat de Commissie werd verzocht de MER-richtlijn te versterken door daarin duidelijke criteria op te nemen inzake de onafhankelijkheid van deskundigenstudies, gezamenlijke EU-drempels, een maximumtermijn voor de procedure, met inbegrip van effectieve openbare raadpleging, de eis om beslissingen te rechtvaardigen, het verplicht bestuderen van redelijke alternatieven en een mechanisme voor kwaliteitscontrole;
19. verwelkomt het voorstel van de Commissie voor een herziening van de MER-richtlijn met de bedoeling deze te versterken; zal zich in nauwe samenwerking met de Commissie en de Raad blijven inzetten om ervoor te zorgen dat deze belangrijke richtlijn op steeds doeltreffender en objectiever wijze bijdraagt aan de gestelde doelen¹;

¹ COM(2012) 0628.

20. wijst erop dat de bestaande richtlijn geen voorschriften bevat inzake de objectiviteit en onpartijdigheid van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het afgeven van vergunningen, noch voor instanties die een MER verrichten; merkt op dat de richtlijn evenmin voorschriften bevat over de te volgen procedure wanneer een project al volledig of nagenoeg volledig is afgerond, noch bepaalt hoe belanghebbende burgers via een duidelijke en onbureaucratische procedure van de bevoegde MER-autoriteit onmiddellijk uitsluitel kunnen krijgen over de conformiteit met de EU-voorschriften van dergelijke projecten die waarschijnlijk strijdig zijn met de fundamentele voorschriften van de MER-richtlijn; meent derhalve dat de herziening van de MER-richtlijn een goede gelegenheid biedt om dergelijke voorschriften en bepalingen in te voeren;
21. meent dat uit deze zaak tevens blijkt dat naast maatregelen ter versterking van de MER-richtlijn ook duidelijker procedures moeten worden vastgesteld voor inbreukprocedures, bij voorkeur door de goedkeuring van een algemene regeling inzake administratieve procedures voor de diensten van de EU, waarbij de positie van de klager wordt versterkt; meent dat een dergelijke regeling een passend instrument zou zijn om te verduidelijken wat de verplichtingen van de autoriteiten zijn in de communicatie met klagers bij een inbreukprocedure of met instanties die Europese burgers vertegenwoordigen zoals de Commissie verzoekschriften en de ombudsman, bv. door de invoering van een verplichting om zo spoedig mogelijk gevolg te geven aan aanbevelingen van de ombudsman, teneinde misverstanden zoals die zich in onderhavig geval hebben voorgedaan, te voorkomen;
22. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie, de Europese ombudsman, het Europees Netwerk van ombudsmannen en de parlementen van de lidstaten.

TOELICHTING

Sinds 1999 wordt de infrastructuur van de luchthaven van Wenen verbeterd en uitgebreid via een aantal bouwprojecten waarvoor toestemming werd verleend door het Oostenrijkse Ministerie van Verkeer, Innovatie en Technologie (MBVIT). Toen de klagers in 2006 hun oorspronkelijke klacht¹ indienden, concludeerde de Commissie dat op grond van Richtlijn 85/337/EEG (de MER-richtlijn) een milieueffectrapportage had moeten worden verricht.

De Commissie was echter ook van oordeel dat het doel van de MER-richtlijn niet meer kon worden gerealiseerd, aangezien de toestemming voor de projecten reeds was gegeven en de werkzaamheden al volledig of nagenoeg volledig waren afgerond. De Commissie kwam met de Oostenrijkse autoriteiten overeen dat de inbreukprocedure niet zou worden voortgezet, op voorwaarde dat Oostenrijk een ex post-MER zou verrichten die zo dicht mogelijk een ex ante-MER zou benaderen en een volledige beoordeling van de milieueffecten van de projecten mogelijk zou maken.

De klagers hadden kritiek op de manier waarop de Commissie de zaak had aangepakt, en dienden een klacht in bij de Europese ombudsman. De ombudsman besloot zijn onderzoek op 2 december 2009 met de volgende conclusies:

- De BMVIT die de ex post-MER moest uitvoeren was dezelfde autoriteit die de vergunningen voor de projecten had afgeleverd. Aangezien die autoriteit er in eerste instantie niet voor had gezorgd dat de bepalingen van Richtlijn 85/337/EEG werden nageleefd, hield de betrokkenheid van de BMVIT bij de MER een belangenconflict in.
- De Commissie had verklaard dat de ex post-MER zou worden verricht in overeenstemming met de artikelen 5 t/m 10 van de MER-richtlijn. De klagers waren van mening dat artikel 10 bis eveneens van toepassing was. Artikel 10 bis bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat leden van het betrokken publiek "in beroep kunnen gaan [...] om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten." De Commissie vroeg geen specifieke garanties van Oostenrijk wat betreft de toepassing van artikel 10 bis. De ombudsman zag niet in waarom de Commissie niet om een uitdrukkelijke toezegging had gevraagd.

De ombudsman kon derhalve niet concluderen dat de Commissie ervoor had gezorgd dat de ex post-MER naar behoren werd uitgevoerd, en dat de inbreukprocedure dus naar behoren was afgehandeld. De ombudsman merkte echter op dat de Commissie had verklaard de inbreukprocedure niet te zullen sluiten zonder de verzekering dat de mogelijke milieueffecten grondig waren onderzocht en dat de Oostenrijkse autoriteiten het noodzakelijke gevolg aan de bevindingen van de MER hadden gegeven. Hij kwam op dat moment dan ook tot de conclusie dat er geen reden was voor verder onderzoek en besloot het onderzoek in december 2009 af te sluiten in het vertrouwen dat de Commissie naar behoren rekening zou houden met zijn aanbevelingen.

¹ Klacht 1532/2008/(WP)GG

Op 30 november 2010 richtten de klagers zich opnieuw tot de ombudsman, die daarop een tweede onderzoek¹ instelde naar i) de beschuldiging dat de Commissie de inbreukprocedure jegens Oostenrijk niet correct had afgehandeld, omdat zij er met name niet voor had gezorgd dat de MER naar behoren werd verricht, en ii) de eis dat de Commissie ervoor moest zorgen dat een volledige ex post-MER zou worden verricht, met inbegrip van een toezichtmechanisme waarbij de klagers inspraak zouden krijgen of de mogelijkheid zouden hebben de zaak voor een rechtbank te brengen.

De evaluatie van de ombudsman, voorafgaand aan de ontwerpaanbeveling

Het besluit van de ombudsman om het onderzoek naar de eerste klacht in december 2009 te sluiten was gebaseerd op de toezegging van de Commissie dat zij de inbreukprocedure pas zou stopzetten indien de milieueffecten van de uitbreidingswerkzaamheden voor de luchthaven naar behoren waren beoordeeld en Oostenrijk de nodige stappen had ondernomen om de vereiste maatregelen uit te voeren. Op dat moment was de ex post-MER nog niet afgerond. De ombudsman ging er dan ook van uit dat de Commissie zonder problemen bij de Oostenrijkse autoriteiten zou kunnen tussenkomen om de in zijn conclusies aangestipte problemen aan te pakken. Bij nadere beschouwing van het dossier bleek echter dat de Commissie geen stappen in die richting had ondernomen, maar had gewacht op het eindverslag van de Oostenrijkse autoriteiten.

De ombudsman had erop gewezen dat hij het eens was met het argument van de klagers dat de betrokkenheid van de BMVIT aanleiding gaf tot een duidelijk belangenconflict. Hij had tevens gewezen op het belang van artikel 10 bis en onderstreept dat het verre van zeker was dat burgers volgens de Oostenrijkse wet beroepsmogelijkheden zouden hebben tegen de ex post-MER.

De ombudsman was de mening toegedaan dat de Commissie de problemen die hij in zijn conclusies over de eerste klacht had vermeld, had moeten aanpakken en verbaasde zich erover dat dit niet was gebeurd. Hij voegde daaraan toe dat zijn twijfels over de mogelijkheid van beroep overeenkomstig artikel 10 bis nog werden gevoed door het antwoord van de Oostenrijkse minister en de Oostenrijkse Rekenkamer.

De ombudsman concludeerde dan ook dat de klacht van de indieners dat de Commissie de inbreukprocedure tegen Oostenrijk niet naar behoren had afgehandeld, gegrond was. De ombudsman stelde daarom de volgende ontwerpaanbeveling aan de Commissie op:

De Commissie moet haar aanpak ten aanzien van de afhandeling van de inbreukklacht over de luchthaven van Wenen verbeteren, de tekortkomingen als vermeld in het besluit van de ombudsman van 2 december 2009 over klacht 1532/2008 wegwerken en haar onderzoek zo snel mogelijk afronden.

¹ Klacht 2591/2010/GG

De evaluatie van de ombudsman, na de ontwerpaanbeveling

Naar aanleiding van de argumenten die de partijen na de ontwerpaanbeveling hebben aangevoerd herinnert de ombudsman eraan dat hij reeds had opgemerkt dat het besluit van de Commissie om Oostenrijk te vragen een ex post-MER te verrichten gezien de omstandigheden in principe passend en redelijk was. De vraag is dus of de Commissie ervoor gezorgd heeft dat die ex post-MER naar behoren werd uitgevoerd.

In dat verband uit de ombudsman twijfels op twee belangrijke punten:

1. de toepasselijkheid van artikel 10 bis van de MER-richtlijn,
2. het belangenconflict bij de autoriteit die de ex post-MER heeft uitgevoerd.

De Commissie stelt dat artikel 10 bis niet van toepassing zou zijn geweest indien voor de werkzaamheden een ex ante-MER had plaatsgevonden, aangezien dit artikel werd ingevoerd bij Richtlijn 2003/35/EG en pas van kracht werd op 25 juni 2005. De ombudsman vindt dit een redelijk argument, maar is er niet van overtuigd dat het artikel evenmin van toepassing is op de ex post-MER, aangezien het doel daarvan was een ex ante-MER zo dicht mogelijk te benaderen. Het artikel heeft bovendien betrekking op de beroepsmogelijkheden voor burgers.

De ombudsman ziet geen reden waarom het artikel niet van toepassing zou zijn op de ex post-MER. De Oostenrijkse autoriteiten hebben nagelaten een MER uit te voeren. Aangezien de wet sindsdien is veranderd, lijkt het billijk om de desbetreffende wijzigingen, in het belang van de betrokken burgers, in aanmerking te nemen.

De ombudsman merkt op dat de Commissie naar eigen zeggen de overtuiging toegedaan bleef dat artikel 10 bis niet van toepassing was. Tijdens zijn onderzoek naar de eerste klacht had de ombudsman de Commissie uitdrukkelijk verzocht haar standpunt ter zake kenbaar te maken. In haar antwoord had de Commissie gesteld dat zij meende dat beroep tegen de in de ex post-MER onderzochte projecten overeenkomstig artikel 10 bis van de richtlijn mogelijk was. Op de vraag van de ombudsman naar nadere uitleg in dit verband, verklaarde de Commissie dat artikel 10 bis ook in de context van een ex post-MER geïnterpreteerd zou moeten worden als toegang tot beroep met betrekking tot het administratieve besluit over mogelijke verdere stappen naar aanleiding van de bevindingen van de ex post-MER.

Uit deze verklaringen blijkt volgens de ombudsman dat de Commissie het ofwel niet nodig heeft gevonden om na te gaan of artikel 10 bis al dan niet van toepassing was op de ex post-MER, ofwel verklaringen heeft afgelegd die bij de klagers en de ombudsman de indruk wekten dat het artikel van toepassing was, ook al meende de Commissie van niet. In beide gevallen meent de ombudsman dat de Commissie ernstig tekort is geschoten bij de naleving van de beginselen van goed bestuur.

De Commissie heeft voorgesteld het ontbreken van beroepsmogelijkheden overeenkomstig artikel 10 bis voor de ex post-MER te compenseren in het kader van de lopende MER voor de nieuwe derde baan.

Ten aanzien van het belangenconflict herhaalt de ombudsman dat wanneer een autoriteit die zonder de noodzakelijke MER-vergunningen voor werkzaamheden heeft afgeleverd wordt aangewezen voor een ex post-MER, er wel degelijk sprake is van een belangenconflict.

De Commissie voerde aan dat het ministerie optrad overeenkomstig het legaliteitsbeginsel en het rechtsstaatsbeginsel. De ombudsman vindt het argument van de Commissie niet overtuigend en komt tot de conclusie dat de Commissie er duidelijk niet in is geslaagd een antwoord te geven op de aantijging van de klagers dat er bij het ministerie duidelijk sprake was van een belangenconflict.

De ombudsman formuleerde de volgende aanbeveling aan de Commissie:

De Commissie moet haar aanpak ten aanzien van de afhandeling van de inbreukklacht over de luchthaven van Wenen herzien en de tekortkomingen waarop de ombudsman heeft gewezen verhelpen. Dit houdt in dat de Commissie in haar verdere optreden in het kader van de inbreukprocedure rekening moet houden met de verplichting voor de nationale autoriteiten om ervoor te zorgen dat (i) klagers toegang hebben tot een beroepsprocedure en (ii) stappen worden ondernomen met betrekking tot het duidelijke belangenconflict bij de toepassing van Richtlijn 85/337.

UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

Datum goedkeuring	22.1.2013
Uitslag eindstemming	+: 19 -: 0 0: 0
Bij de eindstemming aanwezige leden	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
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Zoltán Bagó, Birgit Collin-Langen, Jaroslav Paška, Axel Voss
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 187, lid 2)	Jan Kozłowski