

Speciaal verslag van de Europese ombudsman (luchthaven van Wenen)

Resolutie van het Europees Parlement van 12 maart 2013 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 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;

¹ PB L 113 van 4.5.1994, blz. 15.

- 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 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

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

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 ontwerpaanbeveling 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/EEG;
- 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 er mee 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 hoc procedure; 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/EEG 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;
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

¹ COM(2012)0628.

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;

o

o o

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.