

Särskild rapport från Europeiska ombudsmannen(Wiens flygplats)

Europaparlamentets resolution av den 12 mars 2013 om den särskilda rapporten från Europeiska ombudsmannen angående undersökningen av klagomål 2591/2010/GG mot Europeiska kommissionen (Wiens flygplats) (2012/2264(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av den särskilda rapporten från Europeiska ombudsmannen till Europaparlamentet,
- med beaktande av artikel 228 i EUF-fördraget,
- med beaktande av sitt beslut 94/262/EKSG, EG, Euratom av den 9 mars 1994 om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning¹, särskilt artikel 3.7,
- med beaktande av artikel 205.2 första meningen i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för framställningar (A7-0022/2013), och av följande skäl:
 - A. Enligt artikel 228 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har Europeiska ombudsmannen befogenhet att från varje unionsmedborgare ta emot klagomål om missförhållanden i unionsinstitutionernas, unionsorganens eller unionsbyråernas verksamhet.
 - B. Klagomål från EU-medborgarna är en viktig informationskälla beträffande eventuella överträdelser av unionsrätten.
 - C. I artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs att ”var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer”.
 - D. Administrativa missförhållanden definieras varken i fördragen eller i Europeiska ombudsmannens stadga. Det innebär att denna uppgift lämnas till ombudsmannen, med förbehåll för EU-domstolens tolkningsrätt. I sin första årsrapport lämnade ombudsmannen en icke uttömmande förteckning över agerande som utgör ett administrativt missförhållande.
 - E. Efter Europaparlamentets uppmaning att fastställa en exakt och tydlig definition av administrativa missförhållanden uppgav ombudsmannen i sin årsrapport 1997 att ”ett administrativt missförhållande uppstår när ett offentligt organ inte handlar i enlighet med en bestämmelse eller princip som är bindande för organet”.
 - F. Denna definition kompletterades med ett uttalande om att ombudsmannen vid undersökningar av om en unionsinstitution eller ett unionsorgan har handlat i enlighet

¹ EGT L 113, 4.5.1994, s. 15.

med en bestämmelse eller princip som är bindande för organet, först och främst måste fastställa om institutionen eller organet har handlat lagenligt.

- G. Ombudsmannen övervakar också tillämpningen av de kodexar för god förvaltningssed som institutionerna har fastställt och som innehåller allmänna förvaltningsrättsliga principer, däribland principen om god service, samt stadgan om de grundläggande rättigheterna, som i alla avseenden är tillämplig på alla delar av EU:s egen förvaltning.
- H. Ombudsmannen har under de senaste 16,5 åren lagt fram 18 särskilda rapporter och därmed hittills visat prov på stor samarbetsvilja och beredskap att ta ansvar genom att använda sådana rapporter till Europaparlamentet endast som ett sista politiskt verktyg. Ombudsmannen har därigenom visat sin allmänna vilja att uppnå lösningar som präglas av samförstånd.
- I. Denna särskilda rapport gäller kommissionens hantering av ett klagomål som lämnades in till den 2006 på initiativ av 27 medborgare som bekämpade vad de såg som de negativa konsekvenserna av utbyggnaden av Wiens flygplats.
- J. I artikel 2 i direktivet om miljökonsekvensbedömning (MKB-direktivet)¹ anges att ”medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan [...] blir föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges”.
- K. Kommissionen drog slutsatsen att arbetena i fråga hade genomförts utan den obligatoriska miljökonsekvensbedömningen och skickade den 21 mars 2007 en formell underrättelse till Österrike avseende landets underlåtelse att utarbeta en miljökonsekvensbedömning. I sitt svar av den 7 maj 2007 kunde Österrike inte bestrida att de berörda infrastrukturåtgärderna hade lett och fortfarande ledde till en betydande ökning av flygtrafiken och medföljande störningar över Wien, dvs. att de berörda åtgärderna medförde en betydande miljöpåverkan.
- L. Med tanke på att de berörda arbetena inte hade avslutats och inte heller var nära att avslutas föredrog kommissionen att försöka nå en överenskommelse med de österrikiska myndigheterna för att i möjligaste mån åtgärda denna försummelse i stället för att anmäla Österrike till EU-domstolen. Kommissionen kom överens med de österrikiska myndigheterna om att de skulle utarbeta en efterhandsmiljökonsekvensbedömning för att bland annat fastställa vilka begränsningsåtgärder som skulle behövas för att minska följderna av bullret för de personer som bor nära flygplatsen.
- M. Ombudsmannen godtog kommissionens valda tillvägagångssätt. Klagandena var missnöjda med hur efterhandsmiljökonsekvensbedömningen genomförts. De kritiserade särskilt att de inte hade haft tillgång till rättslig prövning enligt MKB-direktivet och att det österrikiska transportministeriet, som var den myndighet som var ansvarig för bedömningen, var samma myndighet som tidigare beviljat tillstånden för arbetena i fråga och därmed befann sig i en intressekonflikt.
- N. Efter sin undersökning drog ombudsmannen slutsatsen att han inte kunde fastställa att kommissionen hade försäkrat sig om att efterhandsmiljökonsekvensbedömningen hade

¹ Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess ändrade lydelse.

genomförts på vederbörligt sätt. Eftersom förfarandet pågick och kommissionen hade uppgett att den skulle avsluta överträdelseförfarandet först när den var övertygad om att de österrikiska myndigheterna vidtagit nödvändiga åtgärder, avslutade ombudsmannen sin undersökning då han inte ansåg att det i det skedet behövdes några fler insatser från hans sida.

- O. I november 2010 vände sig klagandena återigen till ombudsmannen. Ombudsmannen inledde en andra undersökning, under vilken han granskade kommissionens akt. Ombudsmannen ansåg att akten inte visade att de påpekanden som klagandena framfört under den period då efterhandsmiljökonsekvensbedömningen genomförts hade diskuterats med de österrikiska myndigheterna, och inte heller att ombudsmannens beslut i fråga om det första klagomålet hade gett upphov till ytterligare korrespondens utöver rapporterna om miljökonsekvensbedömningen från Österrike.
- P. Detta förhållande fick ombudsmannen att dra slutsatsen att kommissionen hade bortsett från hans slutsatser från den första undersökningen. Ombudsmannen ansåg i synnerhet att kommissionen inte hade varit konsekvent i sina svar till honom om möjligheterna till rättslig prövning av efterhandsmiljökonsekvensbedömningen och att kommissionen inte heller krävt att en annan myndighet än transportministeriet, som hade gett tillstånd för arbetena, skulle utses för att utarbeta miljökonsekvensbedömningen.
- Q. Ombudsmannen utfärdade ett förslag till rekommendation till kommissionen, där han uppmanade den att ”ompröva sin inställning till hanteringen av klagomålet om överträdelse angående Wiens flygplats och åtgärda de brister som påpekats av ombudsmannen”. Ombudsmannen påpekade också att detta innebar att ”kommissionen i sina fortsatta åtgärder i överträdelseförfarandet borde beakta de nationella myndigheternas skyldighet att se till att i) klagandena får tillgång till ett prövningsförfarande, och ii) åtgärder vidtas för att hantera en uppenbar intressekonflikt i tillämpningen av direktiv 85/337/EEG”.
- R. När det gällde den första punkten hävdade kommissionen i sitt svar till ombudsmannen att den hade tagit upp frågan om tillgång till rättslig prövning med de österrikiska myndigheterna, men att den hade godtagit myndigheternas ståndpunkt att detta skulle ha gett upphov till problem i den nationella lagstiftningen om rättsliga förfaranden. Kommissionen påpekade att de österrikiska myndigheterna hade åtagit sig att se till att de kumulativa effekterna av de tidigare anläggningsarbetena, som endast bedömts i efterhand, skulle beaktas fullständigt i en miljökonsekvensbedömning av en tredje start- och landningsbana som skulle omfattas av ett fullständigt rättsligt prövningsförfarande.
- S. När det gällde det andra påståendet om administrativa missförhållanden hävdade kommissionen att MKB-direktivet inte innehåller några bestämmelser om befogenhetsfördelning för de miljökonsekvensbedömningar som ska utarbetas av medlemsstaterna. Enligt subsidiaritetsprincipen får medlemsstaterna organisera sina förvaltningar som de finner lämpligt, och de är följaktligen helt fria att besluta om vilken myndighet som ska ha ansvar för förfarandena enligt MKB-direktivet. Det är en allmän förvaltningsrättslig princip i alla medlemsstater att en myndighet som har fattat ett lagstridigt beslut som har varit föremål för ett administrativt överklagande eller en domstolsdom också har ansvar för att åtgärda situationen.
- T. Ombudsmannens förslag till rekommendation beaktades således inte, och han ansåg att detta ärende utgjorde ett exempel på en situation där kommissionen underlåtit att vidta

lämpliga korrigerande åtgärder med avseende på en tydlig överträdelse av EU:s lagstiftning genom att se till att efterhandsmiljökonsekvensbedömningen utarbetades på ett opartiskt sätt och att den dessutom hade bortsett från ombudsmannens rekommendation om tillgång till rättslig prövning i samband med miljökonsekvensbedömningen.

- U. Ombudsmannen ansåg därför att det var lämpligt att uppmärksamma Europaparlamentet på ärendet.
- V. Den 26 oktober 2012 antog kommissionen ett förslag om översyn av MKB-direktivet. Utskottet för rättsliga frågor har utarbetat ett initiativbetänkande med en begäran om en allmän reglering av de administrativa förfarandena för EU:s egen förvaltning.

Ombudsmannens rekommendation

1. Europaparlamentet välkomnar Europeiska ombudsmannens särskilda rapport, som belyser viktiga problem med tillämpningen av MKB-direktivet och genomförandet av överträdelseförfarandena.
2. Europaparlamentet påminner om att ett administrativt missförhållande uppstår när ett offentligt organ inte handlar i enlighet med en bestämmelse eller princip som är bindande för organet.
3. Europaparlamentet konstaterar att det påstådda administrativa missförhållandet rör det sätt på vilket kommissionen hanterade överträdelseförfarandet mot Österrike, inte minst dess underlåtenhet både att se till att den myndighet som hade utfärdat tillstånden för anläggningsarbetena utan den obligatoriska konsekvensbedömningen inte fick ansvaret för att utarbeta en efterhandsmiljökonsekvensbedömning, och att sörja för att den klagande skulle få tillgång till rättslig prövning i samband med miljökonsekvensbedömningen.
4. Europaparlamentet betonar att ombudsmannens särskilda rapport inte behandlar frågan om huruvida de österrikiska myndigheterna har agerat på ett felaktigt sätt utan undersöker om kommissionen hade underlåtit att fullgöra sina skyldigheter i sin undersökning av och sitt agerande med anledning av ett klagomål som den hade mottagit och i sina åtgärder till följd av ombudsmannens uppmaningar och rekommendationer från dennes första undersökning av fallet.
5. Europaparlamentet delar ombudsmannens oro över de eventuellt negativa följderna av intressekonflikter i samband med miljökonsekvensbedömningar och håller med om att denna fråga bör åtgärdas. Parlamentet förstår samtidigt att kommissionen var orolig över att den skulle ha överskridit sina befogenheter om den hade krävt att de österrikiska myndigheterna skulle utse en annan instans att ansvara för efterhandsmiljökonsekvensbedömningen.
6. Europaparlamentet råder medlemsstaternas behöriga myndigheter att vara uppmärksamma på eventuella intressekonflikter i tillämpningen av den gällande lagstiftningen, och att även förbereda sig för eventuella ändringar av EU-lagstiftningen på detta område. Parlamentet betonar de nationella ombudsmännens roll som medlare för att hjälpa medborgarna att vidta åtgärder mot potentiella intressekonflikter och fall av administrativa missförhållanden i allmänhet i medlemsstaternas förvaltningar.

7. Europaparlamentet anser, när det gäller ombudsmannens andra påstående, att en ärlig, aktiv och omfattande inkludering av lokalbefolkningen vid tillämpningen av MKB-direktivet i grund och botten är av avgörande betydelse, och således att öppna och insynsvänliga medlingsförfaranden bör genomföras i fler fall inför projekt som kan få stora konsekvenser för den nära omgivningen och människors hälsa. Parlamentet uttrycker i detta sammanhang sin erkänsla för samrådet med allmänheten inför miljökonsekvensbedömningen i samband med byggandet av en tredje start- och landningsbana på Wiens flygplats, där man dessutom även beaktade de sammanlagda konsekvenserna – t.ex. i form av bullerstörningar – av de utvidgningar som gav upphov till överträdelseförfarandet i fråga och för vilka en fullständig granskning finns att tillgå.
8. Europaparlamentet instämmer i ombudsmannens åsikt om att det är god förvaltningssed att föra tydliga register och uppdatera dessa, eftersom detta till exempel ger ombudsmannen möjlighet att kontrollera att hans rekommendationer har beaktats på vederbörligt sätt.
9. Europaparlamentet anser även att det är önskvärt – som ett relevant inslag i god förvaltningssed – att upprätthålla en ändamålsenlig, tydlig och konsekvent korrespondens med de klagande under överträdelseförfaranden och med ombudsmannen under dennes undersökningar.
10. Europaparlamentet välkomnar kommissionens uttalande om att den har för avsikt att förbättra sina förfaranden i båda dessa avseenden – skriftliga register och noggrann korrespondens – så att sådana kommunikationsproblem som uppstod i föreliggande ärende kan undvikas i framtiden.
11. Europaparlamentet betonar att varken kommissionen eller Österrikes myndigheter bröt mot befintlig unionslagstiftning när efterhandsmiljökonsekvensbedömningen gjordes. Bedömningen byggde på ett förfarande av eget slag (sui generis) som förhandlats fram för detta specifika fall. Parlamentet påpekar emellertid att unionslagstiftningen inte omfattar någon rättslig grund för ett sådant förfarande; detta måste ses som ett undantagsfall och en konsekvens av en tidigare bristande överensstämmelse med direktivet, vilken man inte kan komma till rätta med.
12. Europaparlamentet anser att kommissionen i sina förhandlingar med de österrikiska myndigheterna kunde ha gjort större ansträngningar i fråga om tillgången till rättslig prövning, med tanke på att de relevanta bestämmelserna (artikel 10a) införlivades i österrikisk lag 2005 och på intressekonflikten hos det ansvariga österrikiska ministeriet. Parlamentet påminner om den övergripande principen i EU:s rättspraxis om att lagen inte bara ska följas bokstavligen, utan att även lagens syfte och anda ska beaktas.

Ärendet om Wiens flygplats, översynen av MKB-direktivet och förordningen om god förvaltning

13. Europaparlamentet anser att de omständigheter som föranledde kommissionens överträdelseförfarande och följaktligen klagomålet till Europeiska ombudsmannen ger upphov till allvarliga farhågor om medlemsstaternas, i det här fallet Österrikes, genomförande av direktiv 85/337/EEG vid detta tillfälle. Parlamentet välkomnar att man under 2009 års översyn av den förbundsstatstiftning i Österrike som genomför MKB-direktivet vederbörligen tog hänsyn till bland annat slutsatserna i det aktuella överträdelseförfarandet så att Österrikes lagstiftning gjordes förenlig med unionslagstiftningen i detta avseende.

14. Europaparlamentet påminner om att utskottet för framställningar under årens lopp har uppmärksammat på flera ärenden där medlemsstater anses ha tillåtit att projekt har godkänts och genomförts utan den obligatoriska miljökonsekvensbedömningen.
15. Europaparlamentet anser att de berörda delarna av allmänheten bör ha tillgång till effektiva rättsliga instrument när projekt mycket sannolikt kommer att medföra en överträdelse av grundläggande krav i MKB-direktivet för att omedelbart kunna begära förtydliganden från den behöriga MKB-myndigheten rörande projektens förenlighet med unionsbestämmelserna så att oåterkalleliga miljöskador under genomförandet av sådana projekt kan förebyggas.
16. Europaparlamentet konstaterar likaså att begreppet efterhandsmiljökonsekvensbedömning inte förekommer i det gällande MKB-direktivet och att detta instrument förhandlades fram av kommissionen i syfte att åtgärda en faktisk situation, där tillstånden redan hade beviljats och arbetena redan hade utförts.
17. Europaparlamentet påpekar att ärendet om Wiens flygplats belyser brister i det gällande MKB-direktivet, exempelvis hur man ska hantera projekt som praktiskt taget är oåterkalleliga eftersom de redan har genomförts, vilket innebär att de eventuella miljöskadorna redan har uppstått, samt problemet med intressekonflikter inom ansvariga myndigheter, vilket påstås vara fallet i föreliggande ärende.
18. Europaparlamentet hänvisar till årsrapporten 2011 från utskottet för framställningar, där utskottet betonar behovet av att garantera ett objektiva och opartiska genomförande av miljökonsekvensbedömningar. Parlamentet påminner om att kommissionen uppmanades att se till att MKB-direktivet förstärks genom att tillhandahålla tydligare ramar när det gäller oberoende expertstudier, gemensamma tröskelvärden inom EU, en längsta tidsram för förfarandet inklusive effektiva offentliga samråd, krav på motiverade beslut, en obligatorisk utvärdering av lämpliga alternativ och ett system för kvalitetskontroll.
19. Europaparlamentet välkomnar kommissionens förslag om en översyn av MKB-direktivet i syfte att förstärka det. Parlamentet förklarar att det kommer att engagera sig helhjärtat tillsammans med kommissionen och rådet i arbetet för att se till att detta viktiga direktiv fyller sitt syfte på ett ännu mer effektivt och objektiva sätt.¹
20. Europaparlamentet konstaterar att det gällande direktivet inte föreskriver att de myndigheter som har ansvaret för beviljande av tillstånd ska agera på ett objektiva och opartiska sätt, och att direktivet inte heller innehåller några sådana krav för de organ som utarbetar miljökonsekvensbedömningar. Parlamentet konstaterar att direktivet inte innehåller några bestämmelser vare sig om hur man bör agera när ett projekt redan genomförts respektive nästan färdigställt eller om hur de berörda delarna av allmänheten, med hjälp av ett tydligt och obyråkratiskt förfarande, skulle kunna erhålla omedelbara förtydliganden från den ansvariga MKB-myndigheten om förenligheten med unionsbestämmelserna hos sådana projekt, som mycket sannolikt kommer att medföra en överträdelse av grundläggande bestämmelser i MKB-direktivet. Parlamentet anser därför att översynen av direktivet om miljökonsekvensbedömning utgör ett lämpligt tillfälle att införa sådana krav och bestämmelser.
21. Europaparlamentet anser att detta ärende också visar att det förutom åtgärder för att

¹ COM(2012)0628.

stärka bestämmelserna i MKB-direktivet även behövs tydligare överträdelseförfaranden, företrädesvis genom antagande av en allmän förordning om administrativa förfaranden för EU-förvaltningen, varigenom den klagandes ställning stärks. Parlamentet anser att en sådan förordning skulle lämpa sig för att klargöra myndigheternas skyldigheter i kommunikationen med klagande inom ramen för fall av överträdelser och med organ som företräder unionsmedborgare, såsom utskottet för framställningar och ombudsmannen, bland annat när det gäller att införa en skyldighet att snarast möjligt följa ombudsmannens rekommendationer för att undvika sådana misstolkningar som uppstod i det aktuella fallet.

o

o o

22. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen, Europeiska ombudsmannen, Europeiska ombudsmannanätverket och medlemsstaternas parlament.