

## Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan

### Innehåll

Förord	Sid.
1. Inledning	2
2. Direktivets syfte	4
3. Direktivets tillämpningsområde (räckvidd)	5
4. Allmänna skyldigheter	22
5. Miljörapporten	24
6. Miljörapportens kvalitet	33
7. Samråd	35
8. Övervakning	43
9. Samband med övrig EG-lagstiftning	47
Bilaga I	Praktisk vägledning om övervakning
Bilaga II	Medlemmar i arbetsgruppen
Bilaga III	Litteraturförteckning

## *Förord*

Direktivet om strategisk miljöbedömning – det s.k. SMB-direktivet – är ett viktigt steg framåt för den europeiska miljölagstiftningen. För närvarande gäller att större projekt, som riskerar att påverka miljön, måste genomgå en bedömning i enlighet med direktiv 85/337/EEG. Men denna bedömning äger rum i ett skede då möjligheterna till mer väsentliga ändringar ofta är begränsade. Det förekommer att beslut om lokalisering av projekt eller om val av alternativa lösningar redan har fattats inom ramen för planer som omfattar en hel näringslivssektor eller ett helt geografiskt område. SMB-direktivet (2001/42/EG) avhjälper denna brist genom kravet på att miljökonsekvenserna av ett brett spektrum av planer och program skall bedömas så att man kan ta hänsyn till konsekvenserna redan när planerna och programmen håller på att utarbetas, innan de antas. Vidare måste allmänheten genom samråd få möjlighet att ta ställning till de föreslagna planerna och miljöbedömningen, och dess synpunkter måste beaktas.

Medan principen om strategisk miljöbedömning är relativt enkel att förstå, så innebär genomförandet av direktivet en stor utmaning för medlemsstaterna. Det berör själva kärnan av en stor del av den offentliga sektorns beslutsfattande. I många fall kommer det att krävas bättre organiserade förfaranden för planering och samråd. Man måste bedöma förslagen mer systematiskt enligt miljökritierier för att avgöra deras sannolika miljöeffekter och de effekter genomförbara och hållbara alternativa lösningar kan ha. Det kommer att dyka upp besvärliga tolkningsfrågor, men om bedömningarna genomförs på ett riktigt sätt kommer de att bidra till välgrundade beslut. Detta kommer i sin tur att leda till bättre livskvalitet och en hållbarare miljö – såväl i nuläget som för kommande generationer.

Därför är det viktigt att medlemsstaterna har klart för sig vad kraven i direktivet innebär så att det omsätts i nationell lagstiftning på ett enhetligt sätt inom hela EU.

Detta dokument har tagits fram med detta mål i sikte. Det bör vara till hjälp för medlemsstaterna när de skall genomföra direktivet så att de uppfyller dess krav och drar förväntad nytta av det. Slutligen bör det också göra det möjligt för dem att bättre förstå direktivets ändamål och funktion och att ta hänsyn till de konsekvenser det kommer att ha för deras egna planeringsförfaranden.

Catherine Day  
Generaldirektör för GD Miljö

## 1. INLEDNING

- 1.1. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42 om vissa planers och programs miljöpåverkan<sup>1</sup> (SMB-direktivet<sup>2</sup>) trädde i kraft den 21 juli 2001. Medlemsstaterna skall omsätta det i nationell lagstiftning före den 21 juli 2004. Direktivet kommer att få stor betydelse för verksamheten hos många offentliga myndigheter. De åläggs nämligen att på ett systematiskt sätt avgöra om de planer och program de utarbetar faller inom ramen för direktivets tillämpningsområde. I direktivet anges sedan om de behöver genomföra miljöbedömningar av planerna och programmen i enlighet med fastställda förfaranden.
- 1.2. Erfarenheterna av direktiv 85/337/EEG om bedömning av påverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (kortare benämnt direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar eller MKB-direktivet)<sup>3</sup> visar att det är viktigt att sörja för att genomförandet och tillämpningen sker på ett enhetligt sätt inom hela gemenskapen för att man skall skapa bästa möjliga förutsättningar för miljöskydd och hållbar utveckling. Syftet med det föreliggande dokumentet är att i ett tidigt skede ge medlemsstaterna vägledning så att SMB-direktivet genomförs och tillämpas på ett så enhetligt sätt som möjligt.
- 1.3. Dokumentet har utarbetats av företrädare för medlemsstaterna och EU-kommissionens generaldirektorat för miljö. Tillsammans har dessa parter erfarenheter både av förhandlingar om direktivet och av genomförande av miljöbedömningar på olika nivåer (se bilaga II). Värdefullt underlag har också kommit från diskussioner mellan nationella SMB-expertter från medlemsstaterna och anslutningsländerna. Författarna av dokumentet har fäst stor vikt vid de frågor som medlemsstaterna kommer att behöva lösa när de tillämpar direktivet i sina egna rättssystem.
- 1.4. Dokumentet är avsett att hjälpa medlemsstater, anslutande stater och kandidatländer att fullt ut förstå de skyldigheter som direktivet innebär. Avsikten är också att det skall vara till hjälp när de skall införliva direktivet med sin nationella lagstiftning, och – inte minst viktigt – när de skall inrätta eller förbättra förfarandena för fullgörandet av de rättsligt bindande kraven. Avsikten är inte att beskriva hur man gör miljöbedömningar, även om det ges en del praktiska råd om hur vissa krav kan uppfyllas. I kombination med nationella vägledningar som utarbetas av respektive medlemsstat bör dokumentet också vara till nytta för myndigheter som skall tillämpa direktivet vid utarbetandet av sina planer och program. Det kan också komma till

---

<sup>1</sup> EGT L 197, 21.7.2001, s. 30.

<sup>2</sup> Ordet ”strategisk” förekommer varken i titeln eller texten till direktivet, men det brukar ändå kallas direktivet om strategisk miljöbedömning eller kort och gott SMB-direktivet. Skälet till det är att det behandlar miljöbedömning på en högre, mer strategisk nivå än den som tillämpas på projektnivå. Det senare slaget av miljöbedömningar behandlas i direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar, kortare benämnt MKB-direktivet, dvs. direktiv 85/337/EEG i dess senaste lydelse enligt direktiv 97/11/EG.

<sup>3</sup> EGT L 175, 5.7.1985, s. 40.

användning när de skall bedöma protokollet om strategisk miljöbedömning från FN:s ekonomiska kommission för Europa (UN/ECE). Detta protokoll öppnades för undertecknande den 21 maj 2003 vid den femte ministerkonferensen ”Miljö för Europa” i Kiev, Ukraina.<sup>4</sup>

- 1.5. Dokumentet återger bara de åsikter kommissionens ansvariga enheter har och är inte bindande till sin karaktär. Den föreliggande versionen är inte avsedd att vara den slutgiltiga. Dokumentet kan komma att revideras i framtiden utifrån de erfarenheter som görs i samband med genomförandet av direktivet samt på grundval av rättspraxis. Avsikten är inte att dokumentet skall servera helt färdiga lösningar på bestämda problem, utan det skall peka ut möjliga sätt som de kan angripas på. Observera att det i sista hand är EG-domstolens uppgift att avgöra frågor om hur direktiv skall tolkas.
- 1.6. Dokumentet är uppställt i artikelordning. För att kunna förstå direktivet måste man först bestämma vilka planer och program det skall tillämpas på. Inledningsvis behandlas därför tillämpningsområdet. Tyngdpunkten ligger där på begreppen planer och program och på frågan huruvida det är sannolikt att de kommer att ha betydande miljöpåverkan eller inte. Sedan följer avsnitt om vad miljörapporterna skall innehålla, kraven på kvalitetssäkring, bestämmelserna om samråd, vilken karaktär kravet på övervakning har samt slutligen sambandet mellan direktivet och annan gemenskapslagstiftning.
- 1.7. Så långt möjligt är varje avsnitt upplagt på samma sätt: det inleds med citat ur direktivets artiklar (med kursiv stil), och sedan följer en kortfattad introduktion till ämnesområdet samt en behandling av frågor som kan uppstå. När det gäller uppkomna frågor stödjer man sig på EG-domstolens avgöranden, framför allt beslut som rör MKB-direktivet. Ord i texten som citeras direkt ur direktivet har fetstil. Det är inte säkert att alla exempel som används i dokumentet nödvändigtvis omfattas av direktivets tillämpningsområde. Det är en fråga som måste avgöras från fall till fall.

---

<sup>4</sup> ”Protokoll om strategiska miljöbedömningar till konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang” (Esbokonventionen). De bestämmelser i protokollet som omfattar planer och program liknar direktivets bestämmelser men är inte identiska. Protokollet innehåller också en artikel om politiska riktlinjer och lagstiftning.

## 2. DIREKTIVETS SYFTE

### Artikel 1

*”Syftet med detta direktiv är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling, genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med detta direktiv för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.”*

- 2.1. Här fastställs syftet med att genomföra miljöbedömningar i enlighet med direktivet. Det är dels
  - att sörja för ett gott miljöskydd, dels
  - att bidra till att miljöfrågor beaktas när man utarbetar och antar vissa planer och program för att på så sätt främja en hållbar utveckling.
- 2.2. Detta syfte med sina två inslag knyter direktivet till de allmänna målen i gemenskapens miljöpolitik som den är fastlagd i EG-fördraget<sup>5</sup>. Enligt artikel 6 i fördraget skall miljöskyddskraven integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet, framför allt i syfte att främja en hållbar utveckling.
- 2.3. Artikel 1 bör tolkas utifrån ingressen till direktivet. Särskilt viktiga är skälen 4, 5 och 6. De beskriver också målen för direktivet:
  - Att miljöpåverkan som kan antas uppstå som en följd av genomförandet av planer och program beaktas medan dessa utarbetas och innan de antas (skäl 4).
  - Att företagen gynnas genom att de får enhetligare ramar att verka inom genom att betydelsefull miljöinformation ingår som underlag för beslutsfattandet. Att en mer vittomfattande mängd faktorer tas in i beslutsprocessen bör bidra till hållbarare och effektivare lösningar (skäl 5).
  - Det skall finnas en uppsättning gemensamma krav för förfaranden som är nödvändiga för att bidra till ett gott miljöskydd (skäl 6).

---

<sup>5</sup> Artikel 174 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

### 3. DIREKTIVETS TILLÄMPNINGSOMRÅDE (RÄCKVIDD)<sup>6</sup>

- 3.1. De bestämmelser som avgör direktivets tillämpningsområde anges huvudsakligen i två artiklar som hänger ihop med varandra. I artikel 2 definieras vissa kriterier som planer och program måste uppfylla för att direktivet skall gälla för dem. I artikel 3 följer sedan regler som skall tillämpas när man skall avgöra vilka av dessa planer och program som kan antas medföra betydande miljökonsekvenser och som därför måste genomgå miljöbedömning. I artikel 13.3 fastställs den tidsmässiga begränsningen av direktivets tillämpning på planer och program (se punkterna 3.64–3.66 nedan).

#### Artikel 2

*”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:*

*a) planer och program: planer och program, inklusive dem som samfinansieras av Europeiska gemenskapen, samt ändringar av dem*

*– som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och*

*– som krävs i lagar och andra författningar, ...”*

- 3.2. Det första kravet för att **planer och program** skall omfattas av direktivet är att de uppfyller kriterierna i båda strecksatserna i artikel 2 a. De måste med andra ord dels utarbetas och/eller antas av de nämnda slagen av myndigheter, dels krävas enligt lagar och andra författningar.
- 3.3. **Planer och program** definieras inte ytterligare i direktivet. Orden är inte synonyma, men har båda vittomfattande innebörder som i en del fall överlappar varandra. Kraven i direktivet behandlar de två begreppen på exakt samma sätt. Det är därför varken nödvändigt eller möjligt att göra en strikt distinktion mellan dem. När man vid tillämpningen av direktivet skall avgöra huruvida ett dokument skall hänföras till kategorin planer och program eller inte måste man se efter om de uppfyller de viktigaste kriterierna för denna kategori. Enbart benämningen – plan, program, strategi, riktlinjer etc. – räcker inte som vägledning. Dokument som uppfyller direktivets alla kriterier för planer och program kan nämligen ha en mängd andra benämningar.
- 3.4. Beträffande begreppet ”projekt”, som används i MKB-direktivet, konstaterade EG-domstolen i målet C-72/95 *Kraaijeveld* att direktivet har ett vittomfattande tillämpningsområde och ändamål. Med hänsyn till terminologin i direktiv 2001/42/EG, det faktum att ändamålen med det direktivet och MKB-direktivet

---

<sup>6</sup> I den engelska versionen av direktivet används ordet ”scope” i två betydelser: i artikel 3 avser ordet vilka områden bestämmelserna omfattar medan det i artikel 5 avser vad miljörapporten skall täcka.

hänger samman och de begreppsmässiga likheterna mellan de båda direktiven rekommenderas medlemsstaterna att använda sig av ett likartat synsätt när de skall avgöra om en åtgärd skall hänföras till kategorin planer och program som omfattas av direktiv 2001/42/EG. Som måttstock för sådana avgöranden kan användas omfattningen av den betydande miljöpåverkan som en åtgärd kan antas medföra. Det är tänkbart att begreppen plan och program även bör förstås som alla officiella deklARATIONER som går längre än rena avsiktsförklaringar och som lägger fast en planerad inriktning av framtida åtgärder.

- 3.5. Det som i en del medlemsstater betecknas som **planer** är dokument där man fastlägger hur ett projekt eller en strategi skall genomföras. Hit kan t.ex. räknas markanvändningsplaner som fastlägger hur mark skall exploateras eller som innehåller bestämmelser eller riktlinjer för vilken slags utveckling som kan passa eller tillåtas i bestämda områden. Planerna kan också innehålla kriterier som man bör ta hänsyn till när man projekterar nyexploatering. Avfallsplaner, vattenhushållningsplaner etc. omfattas också av direktivet om de överensstämmer med definitionen i artikel 2 a och uppfyller kriterierna i artikel 3.<sup>7</sup>
- 3.6. I en del medlemsstater betecknar ett **program** i regel en plan som omfattar en rad projekt i ett visst geografiskt område. Så kan t.ex. en plan som går ut på att sanera ett stadsområde och som omfattar ett antal olika byggprojekt betecknas som ett program. Med denna innebörd skulle "program" utgöra något rätt detaljerat och konkret. Ett bra exempel på ett sådant program är det isländska integrerade transportprogrammet. Det planeras ersätta separata program för väg-, flygplats-, hamn- och kustskyddsprojekt. I programmet fastställs transportinfrastrukturen, och den tillhörande politiken för 12 år framåt stakas ut, med angivande av olika projekt med beteckningar, lokaliseringar och kostnader. Men dessa kriterier är inte entydiga och måste bedömas från fall till fall. I andra medlemsstater används "program" för att beteckna på vilket sätt en politisk åtgärd föreslås genomföras, dvs. innebörden är då samma som "plan" i föregående punkt (3.5). Så betecknar t.ex. inom fysisk planering i Sverige "program" något som föregår en plan och som utgör en förberedande undersökning av behovet, lämpligheten och genomförbarheten av planen.
- 3.7. Bland planer och program ingår sådana som **samfinansieras av Europeiska gemenskapen**. Direktivet riktar sig naturligtvis enbart till medlemsstaterna och inte till gemenskapens institutioner<sup>8</sup>. Helt oberoende av gemenskapsinstitutionernas process för beslut om finansiering – och

---

<sup>7</sup> I målet C-387/97 (*kommissionen mot Grekland*) har EG-domstolen beslutat vad som inte skall anses vara planer som medlemsstaterna har att upprätta i enlighet med artikel 6 i direktiv 75/442 och artikel 12 i direktiv 78/319. Domstolen säger nämligen följande: "I motsats till vad den grekiska regeringen hävdar kan nämligen inte ett regelverk eller konkreta åtgärder som endast består av ett antal sporadiska normativa åtgärder, som inte kan utgöra ett organiserat och sammanhängande system för slutligt omhändertagande av avfall och giftigt och annat farligt avfall, anses vara sådana planer och program ..." (punkt 76).

<sup>8</sup> Kommissionen har infört ett förfarande för analys av konsekvenserna av sina egna förslag ("*Meddelande från kommissionen om konsekvensanalys*", 5.7.2002, KOM[2002] 276 slutlig).

oberoende av om dessa institutioner genomför en strategisk miljöbedömning, eller någon likvärdig form av bedömning – måste medlemsstaten avgöra huruvida planen eller programmet omfattas av direktivet eller inte.

3.8. Om kriterierna i artiklarna 2 och 3 uppfylls gäller direktivet i princip för samfinansierade planer inom flera sektorer, däribland transportsektorn samt regional, ekonomisk och social utveckling (strukturfonderna)<sup>9</sup>. I artikel 11.3 föreskrivs uttryckligen att när det gäller planer och program som samfinansieras av Europeiska gemenskapen måste miljöbedömningen enligt direktiv 2001/42/EG genomföras i enlighet med de särskilda bestämmelserna i den tillämpliga gemenskapslagstiftningen. Bedömningen måste således uppfylla alla krav i tillämplig lagstiftning – det är möjligt att en bedömning som uppfyller kraven i ett visst direktiv behöver inte nödvändigtvis uppfyller kraven i något annat direktiv som också är tillämpligt. Planer och program som samfinansieras av gemenskapen inom ramen för de löpande programperioderna för förordning 1260/1999/EG respektive 1257/1999/EG är undantagna från SMB-direktivet. Det beror på att planer och program, som omfattas av dessa förordningar, med största sannolikhet kommer att antas innan direktivet senast måste vara omsatt i nationell lagstiftning i medlemsstaterna, dvs. före den 21 juli 2004, och att de då redan har undergått en miljöbedömning. Undantaget gäller inte de efterföljande programperioder som är fastställda i de nämnda förordningarna. Innan de pågående programperioderna löper ut skall kommissionen enligt artikel 12.4 redovisa vilket samband som råder mellan direktivet och förordningarna.

3.9. **Definitionen av ”planer och program” omfattar även ändringar** av dem. Många planer, framförallt sådana som rör markanvändning, revideras när de en gång blivit föråldrade i stället för att upprättas på nytt. Sådana ändringar skall behandlas på samma sätt som de ursprungliga planerna och programmen. Det krävs alltså en miljöbedömning om kriterierna i direktivet är uppfyllda. Om detta slags ändringar inte skulle tillmätas samma betydelse som de ursprungliga planerna och programmen, skulle direktivets tillämpningsområde bli mer begränsat.<sup>10</sup> Sådana ändringar bör antas i enlighet med ett ändamålsenligt förfarande. Det är viktigt att skilja mellan å ena sidan ändringar av planer och program och å andra sidan ändringar av enskilda projekt, som skall genomföras inom ramen för en viss plan eller ett visst program. I det andra fallet – då enskilda projekt revideras efter att motsvarande plan eller program har antagits – är det inte direktiv 2001/42/EG som skall tillämpas, utan annan relevant lagstiftning. Ett exempel: En plan för utbyggnad av vägar och järnvägar, där det ingår en lång lista med projekt, har antagits efter en strategisk miljöbedömning (SMB). Om det då vid genomförandet av planen föreslås att ett av de ingående projekten skall ändras och ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall en

---

<sup>9</sup> Strukturfonderna omfattar i detta sammanhang Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket samt Fonden för fiskets utveckling (se förordning 1260/1999/EG).

<sup>10</sup> Se målet C-72/95 (*Kraaijeveld*) där en liknande aspekt i samband med MKB-direktivet behandlades innan detta ändrades genom direktiv 97/11/EG.

miljöbedömning göras i enlighet med andra tillämpliga bestämmelser, t.ex. habitatdirektivet och/eller MKB-direktivet.

- 3.10. Enligt artikel 5 i direktiv 2001/42/EG skall man identifiera, beskriva och utvärdera den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planer och program kan antas medföra. Det är därför logiskt att anse, att om en plan eller ett program revideras under dess utarbetande, måste enligt artikel 5 ändringen genomgå en bedömning om ändringen i sig själv innebär betydande miljöpåverkan som ännu inte prövats. Detta fall kan uppstå om en ändring har gjorts som följd av ett samråd eller på grund av att man omprövat delar av planen eller programmet. Det kan också vara så att tillståndet hos miljön har förändrats så att det blir nödvändigt att göra en bedömning. Även smärre ändringar kan ge upphov till betydande miljökonsekvenser, och detta tas upp i artikel 3.3 i direktivet. Kraven kan leda till att antagandet av planer och program försenas, men förseningarna bör hållas så små som möjligt, dock utan att göra avkall på det allt överskuggande kravet på en bedömning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppstå.
- 3.11. Genom passusen **”... som utarbetas och/eller antas av en myndighet ...”** i definitionen av ”planer och program” understryks att planerna och programmen måste uppfylla vissa formella villkor för att de skall omfattas av direktivet. Grundtanken bakom denna passus är att antagandet av planer och program i slutändan alltid görs av en myndighet. Men skrivningen omfattar också det fall då en plan upprättas av en myndighet – eller av en fysisk eller juridisk person som arbetar för myndighetens räkning – och antas av en annan myndighet.
- 3.12. Begreppet ”myndighet” har en mycket vidsträckt innebörd i EG-domstolens praxis. Det kan definieras som ett organ som – oavsett sin rättsliga form och den geografiska omfattningen av sina befogenheter (nationella, regionala eller lokala) – i enlighet med en av staten antagen rättsakt har fått i uppdrag att utöva offentlig serviceverksamhet under statens tillsyn och som med anledning härav har särskilda befogenheter utöver dem som följer av de rättsregler som gäller i förhållandet mellan enskilda (mål C-188/89, *A. Foster m.fl. mot British Gas plc*). Exempel: Privatiserade s.k. samhällsnyttiga företag, t.ex. inom vatten- och elförsörjning, kan vara skyldiga att utföra vissa uppgifter eller uppfylla vissa förpliktelser. Det kan t.ex. gälla upprättande av långtidsplaner för att trygga vattenförsörjningen. Men i samhällssystem där denna försörjningssektor inte är privatiserad utförs dessa uppgifter i stället av offentliga myndigheter. Inom ramen för direktivet skulle dessa företag betraktas som myndigheter när de utför de ålagda uppgifterna. Men i andra sammanhang, t.ex. när de bedriver konsultuppdrag utomlands, skulle de inte betraktas som myndigheter i direktivets mening.
- 3.13. Planer och program som privata organ upprättar internt för egna ändamål omfattas inte av direktivet. Närmare bestämt innebär det att de privata organen i detta fall inte agerar som myndigheter såsom beskrivet i punkt 3.12, inte verkar på uppdrag av myndigheter och inte upprättar planer och program som sedan skall antas av myndigheter.

- 3.14. Att upprätta en plan eller ett program är en hel process som sträcker sig ända fram till det stadium då planen eller programmet antas. Ett tillvägagångssätt som används i en del medlemsstater är att planer och program **antas av ett parlament eller en regering genom ett lagstiftningsförfarande**. Ta Italien som exempel. Där antas och godkänns regionala och lokala markanvändningsplaner och stadsplaner i två steg av behöriga regionala respektive lokala myndigheter. Det slutliga godkännandet har ofta formen av en regional lag. Begreppen ”regering” och ”parlament” är här inte begränsade till statsnivå. I en del länder kan planer och program även antas genom territoriellt begränsad primär- eller sekundärlagstiftning i regionala och lokala lagstiftande organ. Även dessa fall omfattas av kravet på miljöbedömning under förutsättning att de övriga villkoren i direktivet är uppfyllda. Ett exempel på hur planer och program kan antas på nationell nivå är det franska systemet ”*schémas de services collectifs*” (ungefär ”system för gemensam samhällsservice”). Planer och program upprättas på nationell nivå, och samråd sker regionalt. Det är sedan regeringen som godkänner dem efter samråd med parlamentet.
- 3.15. Ett annat viktigt villkor som måste vara uppfyllt för att planer och program skall omfattas av direktivet är att de **krävs i lagar och andra författningar**. Planer och program som inte uppfyller detta villkor är undantagna. Att planer och program upprättas på frivillig basis beror i regel på att en del lagbestämmelser inte är tvingande<sup>11</sup>. Det kan också bero på att myndigheter beslutar att upprätta planer för en verksamhet som inte är rättsligt reglerad. Men å andra sidan: I de fall en myndighet är skyldig att upprätta planer bara om vissa förutsättningar är uppfyllda kommer planerna sannolikt att omfattas av direktivet så snart dessa förutsättningar – och de övriga villkoren i artiklarna 2 och 3 – är uppfyllda. Medlemsstaterna har naturligtvis också fria händer att i överensstämmelse med sina egna nationella system införa strängare krav än direktivets minimikrav.
- 3.16. **Myndighetsföreskrifter** (på engelska ”*administrative provisions*”) – som i den svenska översättningen av direktivet sorterar under begreppet ”andra författningar” – är officiellt utfärdade krav som syftar till att bestämda åtgärder vidtas men som normalt inte införs enligt samma förfaranden som gäller för nya lagar. De har heller inte nödvändigtvis samma styrka som en lag. Vissa bestämmelser i ”mjuka lagar” kan hänföras till denna kategori. Omfattningen av de formaliteter som krävs för att utarbeta en föreskrift och möjligheten att se till att den efterlevs kan användas som måttstock när man skall bestämma huruvida man inom ramen för direktivet skall hänföra en viss bestämmelse till myndighetsföreskrifter. Dessa är definitionsmässigt inte nödvändigtvis bindande. Det innebär att direktivet är tillämpligt bara om det i myndighetsföreskrifterna föreskrivs – på samma tvingande sätt som i lagar och förordningar – att planer och program skall upprättas.

### Artikel 3

---

<sup>11</sup> Exempel: ”Myndigheten får upprätta en plan” i stället för ”Myndigheten skall upprätta en plan”.

- 3.17. Artikel 3 anger direktivets tillämpningsområde (räckvidd) och är grundläggande för dess användning. Först föreskrivs att miljöbedömning skall göras för vissa planer och program, som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (artikel 3.1). Sedan anges olika kategorier av planer och program för vilka det krävs en bedömning, antingen direkt (artikel 3.2), eller genom beslut av medlemsstaten själv (artikel 3.3 och 3.4). I artikel 3.5 anges på vilket sätt medlemsstaten skall bestämma detta, dvs. hur sällningen eller urvalet skall ske.
- 3.18. I punkterna artikel 3.6 och 3.7 behandlas de aspekter som rör öppenhet i samband med de beslut som fattas enligt punkt 5. I artikel 3.8 och 3.9 anges vilka kategorier av planer och program som är undantagna från direktivet.
- 3.19. I artikel 13.3 anges när dessa bestämmelser börjar gälla.

### **Artikel 3.1**

*”En miljöbedömning, i enlighet med artiklarna 4–9 i detta direktiv skall utföras för planer och program som avses i punkterna 2 till 4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.”*

- 3.20. Ovanstående mening är inledningen till de närmare bestämmelser som sedan följer i artikeln. Miljöbedömningen måste utföras i överensstämmelse med artiklarna 4–9. De planer och program som skall bedömas specificeras i punkterna 2–4.
- 3.21. Sambandet mellan punkt 1 och punkterna 2–4 klargörs i skäl 10 i ingressen till direktivet. Observera särskilt att de planer och program som anges i punkt 2 i regel skall undergå en systematisk miljöbedömning. Utom i de fall som anges i punkt 3 har medlemsstaterna inte rätt att själva avgöra om planer och program som omfattas av punkt 2 verkligen kan antas medföra betydande miljöpåverkan – enligt direktivet skall man utgå ifrån att de har en sådan påverkan. Däremot när det gäller planer och program som inte nämns i punkt 2 och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt, måste medlemsstaterna själva avgöra huruvida de kan antas medföra betydande miljöpåverkan och därmed – i enlighet med punkt 1 – måste undergå miljöbedömning.

### **Artikel 3.2**

*”Om inte annat följer av punkt 3 skall en miljöbedömning utföras för alla planer och program*

*a) som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337/EEG eller*

*b) som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i direktiv 92/43/EEG.”*

- 3.22. I punkt 2 fastläggs två huvudkategorier av planer och program som skulle kunna antas medföra betydande miljöpåverkan. För att en plan eller ett program skall omfattas av punkt 2 a måste båda villkoren i punkten vara uppfyllda. Det innebär dels att planen eller programmet måste ha upprättats för ett eller flera av de uppräknade områdena (jordbruk, skogsbruk, fiske etc.), dels att planen eller programmet anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt som är förtecknade i MKB-direktivet. Man måste inte avgöra om det krävs miljökonsekvensbeskrivningar för projekt som finns med i bilaga II till MKB-direktivet. Allt som krävs är att det aktuella projektet hör till de kategorier som är förtecknade i bilaga I eller II till MKB-direktivet.
- 3.23. Innebörden av ”**anger förutsättningarna för kommande tillstånd**” är av avgörande betydelse för tolkningen av direktivet, även om passusen inte förklaras närmare i texten. Normalt skulle den betyda att den aktuella planen eller programmet innehåller kriterier eller villkor som är vägledande för tillståndsmyndigheten när den skall fatta beslut om tillståndsansökan för projekt. Aktuella kriterier kan vara sådana som sätter gränser för den typ av verksamhet eller exploatering som skall tillåtas på en viss plats, sådana som kan innehålla villkor som måste uppfyllas av sökanden för att tillstånd skall ges eller sådana som kan syfta till att bevara vissa inslag i det aktuella området, t.ex. en blandad markanvändning som gagnar den ekonomiska livskraften.
- 3.24. Passusen ”anger förutsättningarna för projekt och andra verksamheter” används i bilaga II med belysande exempel på hur sådana förutsättningar kan skapas: genom projektens lokalisering, karaktär, storlek eller driftsbetingelser samt genom fördelning av resurser. De exempel som ges är avsedda som vägledning och utgör ingen fullständig specifikation.
- 3.25. I bilaga II nämns att en möjlighet att ”ange förutsättningarna” kan vara det sätt på vilket resurserna tas i anspråk. I det sammanhanget måste emellertid undantagen i artikel 3.8 beaktas. Innebörden av begreppet ”resurser” definieras inte i direktivet, och i princip kan det vara fråga om finansiella resurser och naturresurser, och eventuellt även mänskliga resurser. En övergripande tilldelning av finansiella resurser, t.ex. en samlad tilldelning som täcker en hel verksamhet, synes inte vara tillräcklig för att uppfylla villkoret ”ange förutsättningarna”. Ett konkret exempel på ett sådant slag av tilldelning utgör den totala resurstilldelningen till ett lands program för bostadsbyggande. För att en resurstilldelning skall anses ”ange förutsättningarna” måste den knytas till ett villkor som på ett bestämt och konkret sätt anger hur tillstånd skall ges – t.ex. genom att det, på samma sätt som ovan – fastställs ett framtida tillvägagångssätt eller genom att det görs en begränsning av de olika typer av lösningar som kan vara möjliga.
- 3.26. Markanvändningsplaner innehåller i allmänhet kriterier som fastställer vilken slags exploatering som kan genomföras i olika områden. Denna typ av planer är ett typiskt exempel på planer som anger förutsättningarna för kommande

tillstånd för projekt. Ett exempel på detta är Nederländerna, där det i kommunala markanvändningsplaner i vissa fall sätts upp villkor för kommunernas beviljande av bygglov. Huruvida bestämda kriterier eller villkor anger förutsättningarna i enskilda fall är en fråga om omständigheter i varje fall för sig: Ett enda inskränkande villkor kan ha en så stor betydelse att det har ett avgörande inflytande på framtida tillstånd. Å andra sidan kan det hända att många ganska betydelselösa eller vagt fastlagda villkor inte har någon inverkan på beviljandet av tillstånd.

- 3.27. Passusen ”anger förutsättningarna ...” kan också hänföra sig till planer och program som, när de antagits, i sig själva innebär att tillstånd ges för projekt, förutsatt att de uppfyller de villkor som satts upp i planen eller programmet. Bestämmelser med denna innebörd finns i flera medlemsstater. Det kan gälla sådana planer och program som i vissa länder fastlägger rättsligt bindande villkor som måste uppfyllas för framtida beviljanden av tillstånd för projekt.
- 3.28. Passusen kan också ha bäring på planer och program som gäller hela sektorer och som i stora drag fastställer lokaliseringen av framtida projekt inom respektive sektor. Man måste från fall till fall pröva i vilken utsträckning planen eller programmet i fråga sätter upp villkor för framtida beslut om projekt.
- 3.29. I artikel 3.2 hänvisas det uttryckligen till **projekt** som är förtecknade i MKB-direktivet. Där definieras ”projekt” så här:
- ”– utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,  
– andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.”*
- 3.30. Begreppet ”projekt” i artikel 3.2 bör tolkas på ett sätt som är förenligt med dess användning i MKB-direktivet. Samma sak bör gälla begreppets användning i artikel 3.4, med tanke på de innehållsmässiga och språkliga likheterna mellan de båda bestämmelserna.
- 3.31. I **den fysiska planeringens planer** och i andra **markanvändningsplaner** behandlas hur områden skall exploateras eller återutnyttjas. De fetstilta begreppen kan ha olika innebörd i olika medlemsstater, men generellt handlar de båda typerna av planer om på vilket sätt markområden skall användas, även om det ena begreppet kan ha en mer vidsträckt betydelse än det andra.
- 3.32. I artikel 3.2 b hänvisas till artiklarna 6 och 7 i direktiv 92/43/EEG (det s.k. habitatdirektivet). Enligt dessa artiklar skall *”alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som ... kan påverka området på ett betydande sätt ... på lämpligt sätt bedömas.”* Om det sålunda har konstaterats att en plan<sup>12</sup> enligt artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG har betydande miljöpåverkan i ett eller flera bestämda områden, innebär det enligt artikel

---

<sup>12</sup> Observera att artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG omfattar planer och projekt, men inte program.

3.2 b automatiskt att SMB-direktivet skall tillämpas. De områden som är aktuella är sådana som utsetts till särskilda skyddsområden (*"Special Protection Areas"*, SPA) enligt artikel 4 i direktiv 79/409/EEG (om bevarande av vilda fåglar) och sådana som föreslagits bli klassificerade som områden av gemenskapsintresse (*"Sites of Community importance"*, pSCI) enligt artikel 4 i direktiv 92/43/EEG (om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter)<sup>13</sup>. I enlighet med artikel 11.2 i SMB-direktivet är det möjligt att använda sig av samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller flera krav samtidigt i gemenskapslagstiftningen, detta för att undvika dubbelarbete, dvs. att samma bedömning i onödan görs två gånger. Frågan om hur man undviker dubbelarbete vid bedömningar behandlas närmare i punkterna 9.13 samt 9.19–9.27 nedan.

### Artikel 3.3

*"Planer och program som avses i punkt 2 och i vilka användningen av små områden på lokal nivå fastställs och mindre ändringar i planer och program som avses i punkt 2 skall kräva en miljöbedömning endast om medlemsstaten finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan."*

- 3.33. Vid tolkningen av ordet **"små"** i passusen "små områden på lokal nivå" måste man ta hänsyn till skillnaderna mellan olika medlemsstater. Sannolikt måste man avgöra från fall till fall vilka områden som skall anses vara små. För tolkningen kommer det att krävas att man använder sitt omdöme på ett grannliga sätt. Det slag av planer eller program som avses kan vara en byggnadsplan, där man – för ett bestämt, avgränsat område – utförligt beskriver hur byggnader skall uppföras och t.ex. bestämmer deras höjd, bredd och utformning.
- 3.34. Det är på liknande sätt svårt att bestämma innebörden av ordet **"lokal"**. Användningen av detta ord i direktivet skapar ingen tydlig koppling till begreppet "lokala myndigheter", men kombinationen med "nivå" antyder emellertid att det görs en åtskillnad i förhållande till t.ex. nationell och regional nivå. Genom hela formuleringen "små områden på lokal nivå" klargörs att hela det område som en lokal myndighet omfattar inte kan undantas, såvida inte det enbart som område betraktat är litet. I flera medlemsstater kan de områden som lokala myndigheter omfattar till och med vara *mycket* stora. Därför skulle ett undantag för hela sådana områden utgöra ett betydande kryphål i tillämpningsområdet och därigenom inskränka det.
- 3.35. Det viktigaste kriteriet för tillämpningen av direktivet är emellertid inte storleken på det område som en plan eller ett program omfattar, utan huruvida det finns risk för betydande miljöpåverkan eller inte. En sådan plan eller ett sådant program i en medlemsstat som denna bedömer kan ha betydande miljöpåverkan, skall undergå miljöbedömning även om det bara är ett litet område på lokal nivå vars användning fastställs i planen eller programmet. I målet C-392/96, *Europeiska kommissionen mot Irland*, slog EG-domstolen

<sup>13</sup> Se dokumentet "Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden – Artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG".

fast att medlemsstaten genom att fastställa gränsvärden som endast tar hänsyn till projektens storlek, ”utan att även ta hänsyn till deras art och lokalisering”, hade överskridit gränserna för sin handlingsfrihet. Det är alltså fastslaget att projekt kan ha betydande miljökonsekvenser också enbart på grund av sin art eller lokalisering.

- 3.36. På liknande sätt skall **mindre ändringar** bedömas i förhållande till den plan eller program som ändras, och det skall prövas om de kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Att försöka fastlägga en generell definition av begreppet ”mindre ändringar” vore sannolikt inte meningsfullt. Enligt definitionen av ”planer och program” i artikel 2 kan även ”ändringar” av dem omfattas av direktivet. Genom artikel 3.3 klargörs att små ändringar i vissa fall är av så ringa betydelse att de inte kan antas medföra någon betydande miljöpåverkan, men också att när ändringen av en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan så skall en miljöbedömning göras, oavsett ändringens storleksordning. Observera alltså att det inte är alla ändringar som kräver en ny miljöbedömning enligt direktivet. Direktivet föreskriver inte att en sådan ny procedur skall påbörjas om ändringen inte kan antas medföra någon betydande miljöpåverkan.

#### **Artikel 3.4**

*”Medlemsstaterna skall avgöra om andra planer och program än de som avses i punkt 2 och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.”*

- 3.37. Genom artikel 3.4 utsträcks direktivets tillämpningsområde. Till skillnad från artikel 3.2 innebär 3.4 inte generellt att vissa planer och program alltid skall anses ha betydande miljökonsekvenser. I stället är det medlemsstaterna som skall avgöra detta från fall till fall. Artikel 3.4 omfattar alla de planer och program i vilka ramen eller förutsättningarna fastställs för kommande tillstånd för projekt men vilka inte omfattas av artikel 3.2. Här ingår projekt i sektorer som inte är upptagna i artikel 3.2, liksom projekt som ingår i dessa sektorer men som inte är förtecknade i bilagorna I och II till MKB-direktivet. Definitionen av begreppet ”projekt” enligt MKB-direktivet gäller för artikel 3.4 liksom för 3.2. Innebörden av **”förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt”** (3.2) och **”i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt”** (3.4) behandlas i avsnittet om artikel 3.2 ovan.

#### **Artikel 3.5**

*”Medlemsstaterna skall avgöra om planer eller program som avses i punkterna 3 och 4 ovan kan antas medföra betydande miljöpåverkan antingen genom att undersöka varje enskilt fall eller genom att specificera typer av olika slags planer och program eller genom att kombinera båda dessa tillvägagångssätt. I detta syfte skall medlemsstaterna i samtliga fall ta hänsyn till relevanta kriterier i bilaga II, för att säkerställa att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan omfattas av detta direktiv.”*

- 3.38. Såsom beskrivits ovan fastställs i artikel 3.3 och 3.4 de fall då medlemsstaterna skall avgöra om planer och program kan antas ha betydande miljöpåverkan. I artikel 3.5 föreskrivs hur de skall uppfylla detta generella krav. I bilaga II fastställs kriterier som skall vara vägledande för avgörandet av huruvida miljöpåverkan kan antas vara betydande eller inte.
- 3.39. De planer och program som nämns i artikel 3.3 och 3.4 är av två slag. I artikel 3.3 är det speciella fall med planer och program som omfattas av 3.2, och i 3.4 är det planer och program som inte ingår i 3.2 och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt.
- 3.40. I enlighet med modellen i MKB-direktivet föreskriver direktiv 2001/42/EG tre tillvägagångssätt eller ”sällningsmetoder” för hur dessa avgöranden skall göras: genom att undersöka varje enskilt fall, genom att specificera olika typer av planer och program eller genom att kombinera dessa två sätt.
- 3.41. **Undersökning av varje enskilt fall** innebär att man måste undersöka varje plan och varje program för sig för att ta reda på om planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Fördelen med att använda detta sätt är att man bäst kan ta hänsyn till de specifika omständigheterna i de olika fallen och till särdragen hos de enskilda planerna och programmen. Nackdelen är att det är mer arbetskrävande.
- 3.42. Tillvägagångssättet när **olika typer av planer och program specificeras** innebär enligt direktivet att planer och program av samma slag skall genomgå en generell bedömning av huruvida de kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Fördelen med metoden är klarheten i rättsläget och i myndigheternas agerande eftersom det är klargjort redan från början att det är nödvändigt med en miljöbedömning.
- 3.43. Det framgår klart att möjligheten att enligt artikel 3.5 specificera olika typer av planer och program inte är avsedd att utnyttjas så långt att hela kategorier av planer och program skall undantas från miljöbedömning. Detta får bara göras om samtliga dessa planer och program genom en samlad helhetsbedömning inte kan anses medföra betydande miljöpåverkan (se målet C-72/95 *Kraaijeveld*). I den mån detta kan utgöra ett undantag från direktivet bör det tolkas restriktivt (se kommentaren i punkt 65 i målet C-435/97 *Autonome Provinz Bozen*). I praktiken förekommer det nog inte ofta att undantag från miljöbedömning kan anses vara berättigade. Det kan mycket väl vara så att det från början saknas tillräckligt med information på plan- eller programnivå för att man skall kunna vara säker på att ingen av planerna eller inget av programmen i den föreslagna kategorin kommer att medföra betydande miljöpåverkan. Dessutom skulle man behöva noga se till att undvika att fatta föregripande beslut om direktivets tillämpning på framtida planer och program som kanske inte har alla särdrag som är gemensamma för den aktuella kategorin. Lagändringar skulle t.ex. kunna medföra skyldigheter att upprätta nya typer av planer och program som man skulle behöva bedöma för att fastställa huruvida de omfattas av direktivet eller inte.

- 3.44. I del fall är det möjligt att använda en kombination av de två tillvägagångssätten – dvs. att kombinera undersökningar av varje enskilt fall med specificering av typer av planer och program. Den allmänna modellen skulle då gå ut på att man fastställer en kategori av sådana planer eller program, som – under särskilt angivna omständigheter – inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan och att man för andra omständigheter fastställer att detta avgörande måste ske från fall till fall.
- 3.45. I artikel 3.5 sägs uttryckligen att medlemsstaterna skall ta hänsyn till relevanta kriterier i bilaga II när de skall avgöra huruvida planer och program kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Formuleringen i direktivet innebär att man först måste gå igenom samtliga kriterier i bilaga II för att därefter kunna tillämpa de kriterier som är relevanta i sammanhanget. För att man skall kunna fatta beslut om den betydande påverkan en plan eller ett program kan antas medföra kan det vara värdefullt att stödja sig på en expertbedömning avseende vilka kriterier som är relevanta att tillämpa på planen eller programmet.
- 3.46. När man skall utforma metoder för att avgöra om planer och program kan antas medföra betydande miljöpåverkan måste man ta hänsyn till olika aspekter. Kriterierna i bilaga II är indelade i två kategorier: 1) särdragen hos planerna och programmen och 2) särdragen hos miljökonsekvenserna och hos det område som kan antas komma att påverkas. Tveksamhet om huruvida det behövs en miljöbedömning tyder ofta på osäkerhet om den påverkan planen eller programmet kommer att medföra. Man kan skapa klarhet om detta genom att låta sakkunniga göra en mer ingående prövning. I annat fall rekommenderas att man genomför en miljöbedömning. Artikel 3.5 innehåller ingen uttrycklig hänvisning till bilaga I, men det kan ändå vara värdefullt att även beakta de miljöfaktorer som nämns där.
- 3.47. Det krävs en noggrann bedömning av hur de kriterier i bilaga II som avser ”betydande påverkan” skall tillämpas när man specificerar typer av planer och program. I princip skulle man kunna avgöra graden av ”betydande påverkan” genom att fastställa kvalitativa kriterier eller tröskelvärden med utgångspunkt i de relevanta kriterierna för ”betydande påverkan”. Man bör undvika sällningsmetoder som baseras enbart på projektens storlek eller ”ekonomiska trösklar” eller på det geografiska område som planen eller programmet omfattar, eftersom det kan hända att sådana metoder inte står i överensstämmelse med direktivet.

#### **Bilaga II – Kriterier för bedömning av huruvida miljöpåverkan kan antas vara betydande**

- 3.48. Förteckningen i bilaga II innehåller kriterier som rör särdrag hos planer och program (punkt 1) och särdragen hos påverkan och det område som kan antas komma att påverkas (punkt 2). De olika faktorerna är inte ordnade efter betydelse. Deras enskilda betydelse varierar från fall till fall. I regel kan man utgå från att i ju högre grad kriterierna är uppfyllda, desto sannolikare är det att miljöpåverkan kommer att vara betydande. I en del fall kan emellertid den påverkan som är knuten till ett enda enskilt kriterium vara så betydande att det är påkallat med en strategisk miljöbedömning (SMB). I sådana fall kan

sållningen enligt resterande kriterier hoppas över. I vanliga fall krävs dock att sållningsproceduren är mer heltäckande.

- 3.49. Förteckningen över kriterier i bilaga II gör inte anspråk på att vara fullständig, och direktivet hindrar inte medlemsstaterna från att kräva att ytterligare kriterier skall användas för sållningen.
- 3.50. Genom hela direktivet är miljöbedömning knuten till sannolikheten av betydande miljöpåverkan. Att förutse att miljön sannolikt kommer att påverkas är en komplex uppgift, framför allt när det gäller planer och program som är relativt övergripande och utformade i grova drag eller som rör sig på hög nivå, då det vid tidpunkten för antagandet av en plan eller ett program kan vara svårt att förutse resultaten av genomförandet. Att orden ”kan antas” används antyder att den miljöpåverkan som skall beaktas är de som kan förväntas med rimlig sannolikhet.

*”... i vilken utsträckning planen eller programmet anger förutsättningarna för projekt och andra verksamheter när det gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden eller genom att fördela resurser, ...”*

- 3.51. Ju noggrannare en plan eller ett program anger förutsättningarna eller ramarna, desto sannolikare är det att man måste genomföra en bedömning i enlighet med direktivet. Därför kan planer och program, där man t.ex. inte bara fastlägger området för uppförande av byggnader eller för kommersiell verksamhet, utan också deras karaktär, storlek och – i tillämpliga fall – driftsbetingelser, innebära mer detaljerade förutsättningar och ramar för projekt än planer och program där man lägger fast målen utan att närmare specificera under vilka förutsättningar eller inom vilka ramar de skall uppnås. Rättsligt bindande planer och program kan lägga fast striktare förutsättningar och ramar än planer och program som inte är rättsligt bindande. Planer och program vars enda eller huvudsakliga syfte är att ange förutsättningarna för projekt kan också lägga fast striktare ramar än planer och program som har flera olika ändamål och aspekter.

*”... i vilken utsträckning planen eller programmet påverkar andra planer eller program, inklusive sådana som ingår i ett hierarkiskt system, ...”*

- 3.52. I fall då en plan eller ett program i hög grad inverkar på en annan plan eller ett annat program, kan det hända att planens eller programmets miljöpåverkan blir mer vittomfattande – eller djupgående – än annars. Planer och program kan schematiskt delas in i två kategorier: 1) ”horisontella”, dvs. planer och program som hör till samma nivå eller har samma eller likvärdig dignitet, och 2) ”vertikala”, dvs. planer och program som ingår i ett hierarkiskt system. I ett sådant system kan planer och program på högre, mer övergripande nivå påverka dem på lägre, mer detaljerad nivå. I planer och program på lägre nivå kan man t.ex. vara tvungen att konkretisera det innehåll eller de mål som finns i en plan eller ett program på högre nivå. Eller så måste man i planer och program på lägre nivå visa hur de kan bidra till att uppfylla de mål som är fastlagda i en plan på högre nivå. Självklart kan saker och ting i praktiken vara mer komplicerade. I synnerhet kan det i en del system förekomma att planer

eller program på lägre nivå ibland påverka dem på högre nivå, t.ex. när de på lägre nivå är upprättade senare än dem högre upp. Bindande planer eller program som uttryckligen skall genomföras med hjälp av andra planer eller program kommer sannolikt att utöva ett starkt inflytande. Den rättsliga aspekten av en plan eller ett program – dvs. om planen eller programmet är bindande eller inte – kan i en del system ha avgörande betydelse. För planer och program som är de enda som existerar i en viss sektor och som inte ingår i något hierarkiskt system kan möjligheten att påverka andra planer eller program vara mindre. Men om detta kan man inte dra någon slutsats på förhand, och sambanden mellan olika planer och program måste noga studeras i varje enskilt fall.

*” ... planens eller programmets betydelse för integreringen av miljöaspekter särskilt för att främja en hållbar utveckling, ... ”*

3.53. Den fråga som man måste lösa i detta sammanhang är i hur stor utsträckning den aktuella planen eller det aktuella programmet kan bidra till att minska belastningen på miljön. För en plan eller ett program som har stora möjligheter att påverka miljön är sannolikheten större för att den kommer att genomgå miljöbedömning än för en plan eller ett program med ringa effekter på miljön. Att t.ex. få in miljöfrågor i en utbildningsplan är värdefullt. Men det är inte sannolikt att det finns något nämnvärt utrymme för detta i en plan för innehållet i läroplaner, inte ens om man antar att den anger förutsättningarna för projekt. Däremot kan planer för elevhem mycket väl vara aktuella för miljöbedömning eftersom de har stora möjligheter att påverka trafikmönster och eventuellt även bostadsmönster.

3.54. Utöver detta kan en miljöbedömning vara till gagn för att finna sätt att utan extra kostnader förbättra miljöresultatet av en plan eller ett program eller öka dess bidrag till en hållbar utveckling. En miljöbedömning kan också bidra till sänkta kostnader för åtgärder för skydd av miljön samtidigt som man får möjlighet att uppfylla andra mål, och den kan ge möjlighet att välja mellan olika alternativa lösningar.

*” ... miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet, ... ”*

3.55. Vilken relevans problemen har för planerna eller programmen beskrivs inte i direktivet. Det lämnar utrymme för olika tolkningar. Hit kan räknas fall där planer eller program förorsakar eller förvärrar miljöproblem; fall där miljöproblem verkar inskränkande på planer eller program eller påverkar dem på annat sätt; fall där planer eller program bidrar till att lösa, minska eller undvika miljöproblem. I de olika fallen måste man alltid fastställa arten och allvarligheten av de miljöproblem som är av betydelse för planen eller programmet i fråga.

*”... planens eller programmets betydelse för genomförandet av gemenskapens miljölagstiftning (t.ex. planer och program som har samband med avfallshantering eller skydd av vatten).”*

- 3.56. För det här kriteriet används ett relativt neutralt ord ("betydelse") i direktivet. Här måste man ta hänsyn till både positiva och negativa bidrag till genomförandet av gemenskapslagstiftningen. Det är viktigt att se till att hela vidden av gemenskapens miljölagstiftning beaktas.

*" ... – Sannolikhet, varaktighet och frekvens av påverkan och möjligheten att avhjälpa den,  
– påverkans ackumulerade art,  
– påverkans gränsöverskridande art,  
– riskerna för människors hälsa eller för miljön (t.ex. på grund av olyckor),  
– påverkans storlek och fysiska omfattning (geografiskt område och antalet personer som kan antas komma att beröras),  
– betydelsen av och sårbarheten hos det område som kan antas komma att beröras på grund av  
– kulturarvet eller speciella särdrag i naturen,  
– överskridna miljökvalitetsstandarder eller gränsvärden,  
– intensiv markanvändning,  
– påverkan av områden eller natur som har erkänd nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus."*

- 3.57. Det finns många osäkerhetsfaktorer, och bristfälliga eller obefintliga data samt bristande kunskap kan göra det svårt att avgöra om betydande påverkan kan antas uppstå. Det borde dock alltid vara möjligt att göra en grov uppskattning av påverkan.
- 3.58. Arten av och särdragen hos den påverkan som kan antas uppstå påverkar dess betydelse i det sammanhang den bedöms. Det är t.ex. relevant att bedöma huruvida påverkan kommer att ha mycket låg sannolikhet eller frekvens (tillfällig karaktär) eller om den kommer att uppträda kontinuerligt. Vidare gäller att ju mer komplex – t.ex. på grund av samverkande påverkan och ackumulering –, ju mer utbredd eller ju mer allvarlig påverkan är, desto sannolikare är det att den bör klassas som "betydande".
- 3.59. En lika viktig faktor att ta hänsyn till är det geografiska område som kan antas beröras av en plan eller ett program och som en följd därav utsätts för den påverkan planen eller programmet kan komma att medföra. Observera att det enligt direktivet inte bara är områden som fått officiell skyddsstatus som skall uppmärksammas. Om det område som kan antas bli påverkat är särskilt värdefullt eller känsligt kan sannolikheten öka för att påverkan måste klassas som "betydande".
- 3.60. Denna aspekt togs upp av EG-domstolen i målet C-392/96 *Europeiska kommissionen mot Irland* (som det hänvisats till tidigare i texten). Domstolen sade där följande: *"Även ett projekt som inte är särskilt stort kan medföra betydande miljöpåverkan om det är beläget på en plats där sådana faktorer som fauna och flora, mark, vatten, luft, klimat och kulturarv, vilka anges i artikel 3 i [MKB]-direktivet, är känsliga för minsta förändring."* (Punkt 66.) *"Ett projekt kan även medföra betydande miljöpåverkan om det till följd av sin art riskerar att väsentligt eller irreversibelt förändra miljöfaktorer oberoende av sin storlek."* (Punkt 67.)

- 3.61. Användning av kriterierna för att bestämma tänkbar miljöpåverkan kräver att man går tillväga på ett heltäckande och systematiskt sätt. För att man skall kunna göra det kan det vara av betydelse att också ta hänsyn till en del av de faktorer som räknas upp i bilaga I. När man t.ex. skall fastställa huruvida det kan antas uppstå betydande miljöpåverkan bör objekten för denna påverkan tas med i bedömningen (se förteckningen i punkt f i bilaga I, där följande räknas upp som exempel på påverkade objekt: "... biologisk mångfald, befolkning, folkhälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, kulturarv, inbegripet arkitektoniskt och arkeologiskt arv, landskap samt det inbördes förhållandet mellan dessa faktorer. "). Fotnoten till punkt f i bilaga I skall också beaktas, dvs. man skall bedöma huruvida påverkan består av "... sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga, positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt." Genom att på det här sättet kombinera uppgifterna i bilagorna I och II får man möjlighet att på ett tvärvetenskapligt sätt bedöma huruvida olika miljöer är påverkade.

### **Artikel 3.8**

*"Följande planer och program skall inte omfattas av detta direktiv:*

*– planer och program som endast syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap,*

*– finansiella planer eller budgetplaner och program."*

- 3.62. Undantaget av planer och program **"som endast syftar till** att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap" (det senare begreppet avser här närmast räddningstjänstverksamhet) är ett strängare kriterium än i MKB-direktivet, som inte omfattar "projekt som avser det nationella försvaret". Det innebär att t.ex. en regional markanvändningsplan, där det ingår ett nationellt försvarsprojekt i någon del av det område som planen omfattar, kräver en miljöbedömning enligt SMB-direktivet, förutsatt att övriga kriterier i direktivet är uppfyllda. Skälet till detta är att planen inte har som enda syfte att tjäna det nationella försvaret. När detta undantag tillämpas är det enbart syftet med planen eller programmet som skall bedömas, inte dess effekter. En plan för uppförande av t.ex. av en armébas, som är avsedd uteslutande för att tjäna det nationella försvaret, kan få som följd effekt att det skapas fler lokala arbetstillfällen. Men planen omfattas ändå av detta undantag. **Civil beredskap** (räddningstjänst) kan omfatta insatser vid naturolyckor (t.ex. jordbävningar) och olyckor orsakade av människor (t.ex. terroristdåd). Det anges inte när sådana planer eller program skall upprättas, men de får endast syfta till att tjäna det nationella försvaret eller den civila beredskapen (räddningstjänsten). I överensstämmelse med EG-domstolens praxis bör undantaget tolkas snävt. En plan där det fastställs vilka åtgärder som skall vidtas när en lavin inträffar skulle alltså vara undantagen från direktivet. Däremot skulle en plan där det fastställs vilka åtgärder som skall vidtas för att förhindra uppkomsten av laviner – t.ex. genom särskilda anläggningsarbeten – inte vara undantagen. Skälet till det är att den sistnämnda planen innehåller åtgärder för att förebygga en olycka, inte åtgärder i samband med att en olycka har uppstått.

- 3.63. Till budgetplaner och budgetprogram räknas bl.a. årsbudgetar för myndigheter på nationell, regional och lokal nivå. Till finansieringsplaner och finansieringsprogram räknas bl.a. planer och program som beskriver hur ett visst projekt eller en viss verksamhet skall finansieras eller hur bidrag och anslag skall fördelas.

### **Artikel 13.3**

*”Den skyldighet som avses i artikel 4.1 skall endast gälla de planer och program som formellt började förberedas först efter den dag som avses i punkt 1. Planer och program vilka formellt började förberedas före den dagen och som antagits eller överlämnas till lagstiftningsförfarande mer än 24 månader efter den dagen skall omfattas av den skyldighet som avses i artikel 4.1 om inte medlemsstaten i varje enskilt fall beslutar att detta inte är genomförbart och informerar allmänheten om detta.”*

- 3.64. I den skyldighet som nämns i artikel 4.1 ingår alla stadier av en miljöbedömning enligt definitionen i artikel 2, dvs. utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd etc. Skyldigheten innebär därför att man under utarbetandet av en plan eller ett program skall beakta den insikt som framkommer om planens eller programmets miljöeffekter.
- 3.65. Ordet ”formellt” betyder inte nödvändigtvis att detta steg i processen krävs enligt nationell lagstiftning. Det innebär heller inte att steget har rättsverkan i nationell lagstiftning. En bedömning bör göras i varje enskilt fall. Därvid skall man beakta faktorer som rättsaktens art, karaktären hos de stadier som föregått den samt det uppenbara syftet med övergångsbestämmelsen, nämligen att garantera klarhet i rättsläget och en sund förvaltning.
- 3.66. Avsikten med den andra meningen i artikeln är att en miljöbedömning i enlighet med direktivet i normalfallet skall genomföras för planer och program som formellt började förberedas före den 21 juli 2004 men som inte kommer att antas förrän efter den 21 juli 2006. Det innebär att endast mindre eller obetydligt arbete har gjorts på planen fram till juli 2004 för att det skall vara meningsfullt att genomföra en miljöbedömning. Det skulle inte gå att genomföra en miljöbedömning av en plan, som började förberedas före juli 2004 och som man hunnit mycket långt med fram till den tidpunkten. Den här bestämmelsen siktar i första hand inte in sig på hur lång tid före juli 2004 arbetet med planen eller programmet påbörjades, utan på frågan huruvida arbetet med utarbetandet av en plan eller ett program inte har hunnit längre än att det fortfarande är meningsfullt att genomföra en miljöbedömning.

#### 4. ALLMÄNNA SKYLDIGHETER

- 4.1. Artikel 4 tar upp tre saker: när miljöbedömningen skall göras, hur de förfaranden skall vara utformade som skall garantera att direktivet efterlevs samt hur man skall undvika onödigt dubbelarbete när planer och program ingår i ett hierarkiskt system.

##### **Artikel 4.1**

*”Den miljöbedömning som avses i artikel 3 skall utföras under utarbetandet av en plan eller ett program och innan de antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande.”*

- 4.2. Miljöbedömningar som utförs väl bör påverka utarbetandet av de bedömda planerna och programmen. Så länge en plan eller ett program ännu inte är färdigt skick kan det vara lättare att ta bort inslag som kan antas medföra oönskad miljöpåverkan, jämfört med när arbetet med planen eller programmet är klart. På detta senare stadium kan en miljöbedömning vara informativ, men den får sannolikt mindre inflytande. Genom artikel 4.1 åläggs myndigheterna en klar skyldighet att genomföra miljöbedömningen under själva utarbetandet av planen eller programmet.

##### **Artikel 4.2 och 4.3**

*”2. Kraven i detta direktiv skall antingen integreras i medlemsstaternas befintliga förfaranden för antagande av planer och program eller införas i förfaranden som har inrättats för att följa detta direktiv.*

*3. Om planer och program ingår i ett hierarkiskt system skall medlemsstaterna för att undvika att bedömningen görs två gånger ta hänsyn till att bedömningen i enlighet med detta direktiv kommer att utföras på olika nivåer i systemet. Bland annat för att undvika att bedömningen görs två gånger skall medlemsstaterna tillämpa artikel 5.2 och 5.3.”*

- 4.3. Enligt artikel 4.2 skall förfarandet för miljöbedömning antingen införlivas med redan existerande förfaranden, som tillämpas när planer eller program antas, eller så skall det inrättas ett särskilt förfarande för miljöbedömning.
- 4.4. Om bedömningsförfarandet införlivas med det existerande förfarandet för utarbetande av planer eller program, kan SMB-förfarandet påverka den del av förfarandet som gäller utarbetandet av förslag till planer eller program. I det fallet måste det sistnämnda förfarandet anpassas så att det överensstämmer med kraven i direktivet. Det slag av ändringar som kan bli aktuella beror på de existerande förfarandena. Det kan t.ex. handla om ändringar av eller införande av bestämmelser om den allmänhet som skall definieras enligt artikel 6.4 eller om de myndigheter som skall utses enligt artikel 6.3 Syftet med sådana ändringar är att de olika stegen av bedömningsförfarandet skall integreras i arbetet för utarbetande av planer eller program på ett ändamålsenligt sätt.

- 4.5. I vissa fall kan det förekomma att samma vittomfattande frågor behandlas i flera planer eller program som skiljer sig åt genom att de omfattar olika geografiska områden eller har olika detaljeringsgrad. Det kan t.ex. finnas en markanvändningsplan där inriktningen i stort fastläggs för den framtida utvecklingen av en hel region. Samtidigt en samling mer detaljerade markanvändningsplaner för de olika delarna av regionen fastlägga den planerade utvecklingen i dessa delar mycket mer utförligt och precist. Slutligen kan ännu mer detaljerade planer på det kommunala planet fastlägga mycket uttömmande och innehållsrika villkor för utvecklingen av ett visst område. Genom artikel 4.3 i kombination med artikel 5.2 och 5.3 vill man garantera att dubbelarbete med bedömningarna undviks i dessa situationer.
- 4.6. Ibland bedöms vissa aspekter av en plan eller ett program i ett tidigt skede av en större planeringsprocess. Om man vill utnyttja resultaten från denna tidigare bedömning vid en bedömning av en plan eller ett program i ett senare skede i den processen, måste de tidigare resultaten fortfarande vara aktuella och riktiga för att de skall kunna användas. De måste också sättas in i sammanhanget för den nya bedömningen. Om dessa villkor inte är uppfyllda kan den senare planen eller det senare programmet kräva en ny eller uppdaterad bedömning även om den skulle behandla förhållanden som också fanns med tidigare i planen eller programmet.
- 4.7. Det är uppenbart att beslut om att använda material från en tidigare bedömning när man genomför en annan bedömning måste varav avhängiga av hur planeringsprocessen är upplagd, innehållet i planen eller programmet och på huruvida uppgifterna i miljörapporten från bedömningen lämpar sig för den andra bedömningen. Sådana beslut måste fattas för varje enskilt fall. Genom besluten måste det garanteras att de uttömmande bedömningarna av de olika delarna i planeringsprocessen inte blir sämre och att en tidigare bedömning som används i ett efterföljande skede sätts in i sammanhanget för den senare bedömningen och beaktas på samma sätt som denna. För att kunna utarbeta en tydlig och klar rapport måste man ställa samman de uppgifter som är av betydelse i sammanhanget. Läsaren skall inte behöva leta bland pappren för att kunna förstå vilken miljöpåverkan ett förslag kan medföra. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det vara praktiskt att sammanfatta tidigare material, hänvisa till det eller upprepa det. Men det är onödigt att upprepa stora mängder uppgifter i ett nytt sammanhang där det inte är motiverat.

## 5. MILJÖRAPPORTEN

- 5.1. Miljörapporten är den viktigaste delen av den miljöbedömning som krävs enligt direktivet. Den utgör också det viktigaste underlaget för övervakningen av de betydande miljökonsekvenser som en plan eller ett program kan medföra.
- 5.2. Miljörapporten är ett viktigt hjälpmedel för att ta in miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program. Med dess hjälp kan man nämligen sörja för att den betydande miljöpåverkan som planer och program kan antas medföra fastställs, beskrivs och bedöms samt att den beaktas i arbetet med planen och programmet. Att utarbeta miljörapporter och integrera miljöaspekter när planer och program tas fram är en upprepad process som bör bidra till hållbarare lösningar för beslutsfattandet.
- 5.3. Bestämmelserna om miljörapporten uttrycks huvudsakligen i artikel 2 ("Definitioner"), artikel 5 ("Miljörapport") och bilaga I. Utöver dessa bestämmelser gäller att miljörapporten skall vara föremål för samråd i enlighet med artiklarna 6 och 7. Vidare skall den beaktas under utarbetandet av planer och program (artikel 8), och när planer och program antas skall information om detta göras tillgänglig (artikel 9). Enligt artikel 12.2 måste miljörapporten slutligen ha tillfredsställande kvalitet för att kraven i direktivet skall uppfyllas.

### Artikel 2 c

*"I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:*

...

*c) miljörapport: den del av plan- eller programdokumentationen som innehåller de uppgifter som krävs i artikel 5 och i bilaga I."*

- 5.4. Enligt artikel 2 c utgör miljörapporten en del av planen eller programmet och skall innehålla särskilt angivna uppgifter. Det innebär att rapporten skall bestå av en eller flera sammanhängande texter. Även om det inte krävs enligt direktivet kan det vara praktiskt att så långt det är möjligt lägga upp rapporten enligt avsnittsbeskrivningarna i bilaga I. Direktivet anger inte om rapporten skall vara en integrerad del av själva planen eller programmet eller om den skall vara ett separat dokument. Om den är införlivad i planen eller programmet skall den tydligt skiljas ut som en särskild del. Allmänhet och myndigheter skall ha lätt att hitta och förstå den. Det måste alltid finnas en sammanfattning för lekmän av de uppgifter som skall anges enligt de avsnittsbeskrivningar som är förtecknade i bilaga I.
- 5.5. I många fall kan miljörapporten utgöra en del av en bredare bedömning av planen eller programmet. Den kan t.ex. utgöra en del av ett dokument om bedömning av hållbar utveckling som också omfattar social och ekonomisk påverkan. En sådan hållbarhetsbedömning kan även ingå som en del av en plan eller ett program. Båda sätten är godtagbara enligt direktivet på villkor att de uppfyller dess krav fullt ut.

## Artikel 5.1

*”Om en miljöbedömning krävs enligt artikel 3.1 skall det utarbetas en miljörapport där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra och rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivas och utvärderas. De uppgifter som skall lämnas för detta ändamål anges i bilaga I.”*

- 5.6. I artikel 5.1 anges de grundläggande kraven på en miljörapport. Syftet med rapporten är att identifiera, beskriva och utvärdera den betydande miljöpåverkan som genomförandet av en plan eller ett program kan antas medföra och på samma sätt behandla realistiska alternativa lösningar. Bilaga I innehåller närmare bestämmelser om vilka uppgifter som skall lämnas om denna påverkan. Att utreda alternativ är en viktig del av bedömningen, och här går direktivet längre än MKB-direktivet när det gäller uttömmande bedömningarna av dem skall vara. Frågan om alternativa lösningar behandlas i punkterna 5.11–5.14 nedan.
- 5.7. Enligt artikel 4.1 skall miljöbedömningen genomföras i samband med utarbetandet av en plan eller ett program och innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande. Arbetet med att sammanställa rapporten bör påbörjas så tidigt som möjligt, och gärna samtidigt med att utarbetandet av planen eller programmet påbörjas. Rapporten skall normalt vara färdigsammanställd när den görs tillgänglig för myndigheter och allmänhet i enlighet med artikel 6.1.
- 5.8. I artikel 5.1 anges inte uttryckligen vem som är ansvarig för sammanställandet av miljörapporten. Men i de flesta fall är det den myndighet eller fysiska eller juridiska person som svarar för upprättandet av motsvarande plan eller program.
- 5.9. Det är omöjligt att på ett entydigt sätt fastställa vad som menas med *genomförandet* av en plan eller ett program. Innebörden beror i stor utsträckning på planens eller programmets art. För planer och program som måste miljöbedömas enligt villkoret i artikel 3.2 a (planer och program som fastlägger förutsättningar och ramar för projekt inom olika sektorer) och i artikel 3.4 (andra planer och program som fastlägger förutsättningar och ramar för projekt) kan begreppet ”genomförande” bl.a. betyda genomförandet av projekt som överensstämmer med sådana förutsättningar och ramar. Men eftersom det kan finnas flera sätt att uppfylla de krav sådana förutsättningar och ramar innebär, kan genomförandet av en plan eller ett program generellt sett inte inskränkas till genomförandet av enskilda projekt. Det kan alltid i en plan eller ett program finnas inslag som inte är direkt knutna till bestämda projekt men som ändå är betydelsefulla för att genomförandet av planen eller programmet blir framgångsrikt. Den påverkan som dessa aspekter av genomförandet medför bör också ingå som en del i bedömningen. För planer och program som måste miljöbedömas enligt villkoret i artikel 3.2 b (planer och program som kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i direktiv 92/43/EEG med tanke på att de kan antas påverka områden) kan begreppet

”genomförande” betraktas mot bakgrund av habitatdirektivets artikel 6.3, som kräver en bedömning av konsekvenserna för ett område med avseende på målsättningen för skyddet av området (se även punkt 3.32 ovan).

- 5.10. Genomförandet av planer och program kan täcka ett brett spektrum av aspekter och bestämmelser. Det bör därför betonas att en bedömning framför allt måste inriktas på den del av genomförandet som kan antas medföra betydande miljökonskvenser. Ändå måste alla delar av genomförandet utredas, eftersom de sammantaget kan ha en betydande påverkan. Frågan om huruvida olika delar av en plan eller ett program kommer att genomföras i verkligheten eller inte är dock inte något som skall tas upp i bedömningen.

### **Alternativa lösningar**

- 5.11. Skyldigheten att ta fram, beskriva och bedöma ”rimliga”, dvs. realistiska, alternativ, måste ses i sammanhang med direktivets syfte, som är att se till att miljöpåverkan av genomförandet av planer och program beaktas i samband med att de utarbetas och innan de antas.
- 5.12. När det i direktivet föreskrivs att man skall identifiera, beskriva och utvärdera den betydande miljöpåverkan som realistiska alternativ kan antas medföra, görs ingen skillnad mellan å ena sidan bedömningskraven för utkastet till planer och program och å andra sidan dem som tillämpas för de alternativa lösningarna.<sup>14</sup> Det centrala i kravet är att den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet och alternativen kan antas medföra fastställs, beskrivs och bedöms på ett likvärdigt sätt. Kraven i artikel 5.2 beträffande omfattningen och detaljeringsnivån avseende uppgifterna i miljörapporten gäller även de alternativa lösningarna. Det är väsentligt att den myndighet eller det parlament som ansvarar för antagandet av planen eller programmet, liksom de myndigheter och den allmänhet som deltar i samråd, bibringas en riktig bild av vilka realistiska alternativ som finns och att man förklarar varför de inte anses vara den bästa lösningen. Därvid skall de uppgifter som anges i bilaga I lämnas för de alternativa lösningar som valts ut. Här ingår t.ex. uppgifterna i punkt b i bilaga I om den sannolika utvecklingen av miljöns aktuella tillstånd i det fall en viss alternativ lösning inte genomförs. Den utvecklingen kan vara en annan än den utveckling som är knuten till planen eller programmet i fall då den förstnämnda utvecklingen rör andra områden eller aspekter.
- 5.13. Det framgår inte av direktivet vad som menas med ett ”rimligt” (realistiskt) alternativ till en plan eller ett program. Den främsta aspekten när man bestämmer tänkbara realistiska alternativ bör vara planens eller programmets mål och geografiska omfattning. Av direktivet framgår inte heller om det är alternativa planer eller program som avses, eller om det är olika alternativ inom ramen för en viss plan eller ett visst program. I praktiken bedöms i regel olika alternativa lösningar inom ramen för en viss plan. Det kan t.ex. röra sig om olika metoder för att ta hand om avfall i en avfallshanteringsplan eller

---

<sup>14</sup> Jämför artikel 5.3 och bilaga IV i MKB-direktivet. Där krävs att exploatören lämnar en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som han övervägt och anger de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med hänsyn till miljöpåverkan.

olika sätt att utveckla ett område som ingår i en markanvändningsplan. En alternativ lösning kan därför utgöras av ett annorlunda sätt att uppnå målen med planen eller programmet. När det gäller markanvändningsplaner eller fysiska planer är uppenbara alternativa lösningar att områden som avdelats för bestämda verksamheter eller ändamål utnyttjas för annat, liksom att alternativa platser väljs för sådana verksamheter och ändamål. För långsiktiga planer och program, i synnerhet sådana som sträcker sig mycket långt fram i tiden, är framtagning av alternativa scenarier för utvecklingen ett sätt att utforska alternativa lösningar och deras påverkan. Ett exempel på detta är regionplanerna för Stockholmsregionen vilka under lång tid har utarbetats med hjälp av en sådan scenariebaserad planeringsmodell.

- 5.14. De alternativa lösningar som väljs ut skall vara verklighetsförankrade. En del av skälet till varför man skall utreda alternativ är att man vill hitta vägar för att minska eller undvika betydande skadlig miljöpåverkan av en föreslagen plan eller föreslaget program. Även om det inte krävs enligt direktivet vore det idealiska slutgiltiga utkastet till en plan eller ett program det som bäst bidrar till att uppfylla de mål som anges i artikel 1. Att med avsikt välja ut alternativ för bedömning, vilka skulle medföra mycket större negativ påverkan, för att få utkastet till en plan eller ett program att hamna i bättre dager skulle strida mot det syfte som beskrivs i artikel 5.1. För att kunna anses som realistiska och genomförbara måste alternativen också sortera under den berörda myndighetens rättsliga och geografiska behörighet. Enligt punkt h i bilaga I krävs en sammanfattning av skälen till valet av de alternativ som tagits upp.

### **Artikel 5.2 och 5.3**

*”2. Den miljörapport som utarbetas enligt punkt 1 skall innehålla den information som rimligtvis kan krävas med hänsyn till aktuella kunskaper och bedömningsmetoder, planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad, var i beslutsprocessen planen eller programmet befinner sig och i vilken omfattning vissa frågor bedöms bättre på olika nivåer i beslutsprocessen för att undvika att bedömningen görs två gånger.*

*3. Relevanta uppgifter som är tillgängliga om planernas och programmets miljöpåverkan och som erhållits på andra beslutsnivåer eller genom annan gemenskapslagstiftning kan användas för att tillhandahålla de uppgifter som avses i bilaga I.”*

- 5.15. Artikel 5.2 och 5.3 skall tolkas med utgångspunkt i kravet på att man i miljörapporten skall redovisa uppgifter om den betydande miljöpåverkan som en plan eller ett program kan antas medföra. Uppgifterna skall tillhandahållas i en omfattning som rimligen kan krävas med hänsyn till de faktorer som nämns i artikel 5.2.
- 5.16. Skrivningen *”med hänsyn till ... planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad”* är ett klargörande av att en miljörapport för en plan eller ett program av övergripande karaktär inte nödvändigtvis behöver innehålla väldigt detaljerade uppgifter och analyser. Det kan t.ex. gälla en plan i toppen av ett hierarkiskt plansystem, som startar på en övergripande, generell nivå

och går neråt till allt mer och mer detaljerade nivåer. Däremot förväntar man sig att miljörapporten är mycket mer detaljerad i fråga om en plan eller ett program med högre detaljeringsgrad. I en miljörapport för en riksomfattande plan behöver därför inte nödvändigtvis planens påverkan på t.ex. varje flod i landet bedömas. När det gäller en miljörapport till en stadsplan förväntar man sig däremot definitivt att den tar upp planens påverkan på floder och andra vatten i och nära staden.

- 5.17. I artikel 5.3 understryks det önskvärda i att insamlingen och sammanställningen av uppgifter sker rationellt. Det föreskrivs att uppgifter av betydelse i sammanhanget – bland vilka både analyser och data kan ingå – som redan finns tillgängliga i andra informationskällor får användas för sammanställning av miljörapporten. Värdet av detta är uppenbart när planer och program ingår i ett hierarkiskt system, och för dessa fall föreskriver artikel 4.3 att artikel 5.2 och 5.3 skall tillämpas, framför allt för att undvika dubbelarbete vid bedömningen. Denna aspekt behandlas i punkterna 4.5–4.7 ovan. Även uppgifter från andra beslutssystem, där t.ex. planer och program inom andra sektorer handläggs, eller från genomförandet av annan gemenskapslagstiftning – t.ex. vattendirektivet (2000/60/EG) – kan användas för miljörapporter.

#### **Artikel 5.4**

*”Samråd skall äga rum med de myndigheter som avses i artikel 6.3 när beslut fattas om omfattningen av och graden av detaljeringsgraden för de uppgifter som måste ingå i miljörapporten.”*

- 5.18 De behöriga myndigheterna (enligt artikel 6.3) skall höras när beslut skall tas om vilka detaljerade uppgifter som skall ingå i miljörapporten och hur detaljerade de skall vara. Dessa myndigheter skulle också kunna involveras i hela processen från utarbetandet av rapporten och fram till antagandet av en plan ett program eller program. Se vidare punkt 7 om samråd.

#### **Bilaga I**

- 5.19 I bilaga I anges vad miljörapporten skall innehålla. I tio punkter anges ett brett spektrum av aspekter som skall behandlas, och varje punkt är i sig omfattande. Alla punkter måste studeras med bestämmelserna i artikel 5 i minnet. Medlemsstaterna kan införa ännu utförligare bestämmelser om vad miljörapporten skall innehålla. En plan eller ett program kan vara mycket omfattande och behandla många olika frågor. Det bör därför understrykas att direktivet kräver information som främst gäller frågor som är knutna till den betydande påverkan på miljön som planen eller programmet kan medföra. En rapport som innehåller för mycket information om obetydlig påverkan eller irrelevanta aspekter blir svårare att tränga in i, vilket kan leda till att viktig information försvinner i mängden.

*a) En sammanfattning av planens eller programmets innehåll, huvudsakliga syfte och förhållandet till andra relevanta planer och program.*

- 5.20 Information om en plans eller ett programs förhållande till andra planer och program sätter in planen eller programmet i ett större sammanhang. Informationen kan t.ex. gälla var i beslutsprocessen planen eller programmet befinner sig, eller hur planen eller programmet tillsammans med andra planer eller program bidrar till förändringar av miljöförhållandena i ett visst geografiskt område. ”Relevanta planer och program” kan alltså avse planer eller program på en annan nivå i det system som planen eller programmet ingår i, eller planer eller program som gäller andra sektorer men som påverkar samma eller angränsande platser.

*”b) Väsentliga förhållanden i tillståndet hos miljön och dess sannolika utveckling om planen eller programmet inte genomförs.*

*c) De kännetecknande miljöförhållandena i områden som kan antas komma att påverkas betydligt.*

*d) Alla befintliga miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet, däribland i synnerhet sådana som berör något område av särskild betydelse för miljön, såsom områden som anges enligt direktiven 79/409/EEG och 92/43/EEG.”*

- 5.21 Bestämmelserna i punkterna b–d hänger samman och överlappar i viss mån varandra. De gäller olika aspekter av miljöförhållandena i de geografiska områden som omfattas av planen eller programmet och som miljömässigt kan antas påverkas i betydande grad. Punkt b avser det nuvarande tillståndet i miljön i hela det område som täcks av eller kan påverkas betydligt av planen eller programmet. Den gäller också hur området kan komma att utvecklas om planen eller programmet inte genomförs. Punkt c gäller områden som kan antas komma att påverkas i betydande grad av planen eller programmet. De uppgifter som skall lämnas om detta kan ses som en närmare specificering av dem som skall lämnas enligt punkt b. Punkt d är inriktad på miljöproblem, medan de väsentliga och kännetecknande förhållandena i punkterna b respektive c kan avse såväl problem som miljövärden och miljötillgångar eller ett gott tillstånd i miljön. Eftersom punkterna c och d delvis rör samma frågor kan det i flera fall vara ändamålsenligt att behandla dem i ett och samma sammanhang under förutsättning att man har tillgång till alla uppgifter som behövs.

- 5.22 Den information som avses i punkt b (om de väsentliga förhållandena i tillståndet i miljön) behövs för att man skall kunna bedöma hur planen eller programmet i betydande grad skulle kunna påverka miljön i det aktuella området. ”Väsentliga förhållanden” avser miljöaspekter som har betydelse för den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet kan antas medföra. Det kan vara fråga om både positiva och negativa faktorer. Uppgifterna skall avse det nuvarande tillståndet i miljön vilket innebär att de skall vara så aktuella som möjligt. Beskrivningen av den sannolika utvecklingen av de väsentliga förhållandena i det fall planen eller programmet inte genomförs är en viktig referensram för bedömningen av planen eller programmet. Denna bestämmelse kan ses som en motsvarighet till det s.k. nollalternativet som ofta används vid miljökonsekvensbeskrivningar.

Beskrivningen av utvecklingen bör avse en tidsperiod som mer eller mindre motsvarar den tid det skulle ta att genomföra planen eller programmet. Konsekvenser av andra antagna planer eller program och beslut som kan påverka området bör också beaktas i den mån det går.

- 5.23 Punkt c fokuserar på de områden som är av särskilt intresse vid bedömningen, dvs. områden som man kan anta kommer att påverkas betydligt av planen eller programmet. I rapporten skall man beskriva de kännetecknande miljöförhållandena inom dessa områden. Kännetecknande miljöförhållanden bör lämpligen beskrivas med utgångspunkt i de miljöaspekter som räknas upp i punkt f. Några exempel på sådana förhållanden kan vara att ett område är särskilt känsligt för försurning eller är mycket värdefullt ur botanisk synpunkt. Andra exempel är att det är tätbefolkat och att många människor skulle bli lidande av trafikbuller. Observera att sådana områden kan ligga utanför det område som planen eller programmet omfattar. Om området ligger nära gränsen till en annan medlemsstat, eller om påverkan är av långväga gränsöverskridande (transnationellt) slag, kan självklart områden i andra medlemsstater och områden bortom dessa påverkas i betydande grad. I sådana fall behövs transnationella samråd (se punkterna 7.24–7.29 nedan).
- 5.24 Enligt punkt d skall information lämnas om befintliga miljöproblem som kan vara av betydelse för planen eller programmet. Syftet är att man skall kunna göra en bedömning av hur problemen kommer att inverka på planen eller programmet eller huruvida planen eller programmet kan antas öka eller minska eller på annat sätt påverka problemen. Betydelsen kan också ligga i planens eller programmets betydande påverkan, eller i att en obetydlig påverkan av planen eller programmet kan bli betydande i kombination med befintliga problem. Även inslag i planen eller programmet som inte har någon miljöpåverkan kan vara av betydelse. Problemen i sig behöver inte vara betydande eller vara förknippade med vissa områden, t.ex. sådana som anges som exempel i punkten. Områden med särskild betydelse för miljön kan t.ex. vara sådana som har ett särskilt högt miljövärde. Det gäller t.ex. områden som har utsetts enligt fågel- eller habitatdirektivet eller enligt nationell lagstiftning.

*”e) De mål för skydd av miljön som uppställts på internationell nivå och på gemenskaps- eller medlemsstatsnivå och som är relevanta för planen eller programmet och det sätt på vilket dessa mål och varje form av miljöhänsyn har beaktats under utarbetandet av planen eller programmet.”*

- 5.25 Miljömål skall anges för åtminstone de miljöaspekter som räknas upp i punkt f i bilaga I. Mål som uppställts på internationell nivå eller gemenskapsnivå inarbetas ofta i nationella, regionala eller lokala miljömål, och det räcker då att ange dessa mål. Punkten gäller bara mål som är av betydelse för planen eller programmet, vilket kan tolkas som att målen skall vara av betydelse för den betydande påverkan eller därmed förknippade frågor. Den efterfrågade informationen kan ofta fås genom samråd med myndigheter enligt artikel 5.4. Den tyska EIA-organisationen har tagit fram en prototyp till en databas över internationella miljömål och miljömål som uppställts på gemenskapsnivå; basen finns på <http://www.umweltdatenkatalog.de:8888/envdb/maintopic.jsp>

*”f) Den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma, inbegripet aspekter såsom biologisk mångfald, befolkning, folkhälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, kulturarv, inbegripet arkitektoniskt och arkeologiskt arv, landskap samt det inbördes förhållandet mellan dessa faktorer.*

*Denna påverkan bör inbegripa sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga, positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt.”*

- 5.26 Uppräkningen i punkt f är inte uttömmande, och även andra aspekter kan alltså vara av betydelse. Folkhälsan, den biologiska mångfalden och kulturarvet nämns här uttryckligen, vilket inte är fallet i MKB-direktivet. Folkhälsan (det begreppet används i punkt 1 i bilaga I, men ”människors hälsa” [som används i EG-fördraget] är mer korrekt) skall beaktas i sammanhang med de andra uppräknade aspekterna, och miljörelaterade hälsofrågor (t.ex. trafikbuller och luftföroreningar) måste alltså tas upp. Riktlinjer för hur den biologiska mångfalden skall beaktas i miljökonsekvensbedömningar har antagits inom ramen för konventionen om biologisk mångfald. Det är viktigt att beskriva sambanden mellan de uppräknade aspekterna, eftersom det kan tydliggöra andra och allvarigare påverkan än vad som framgår om man bara studerar enskilda aspekter. T.ex. kan betydande påverkan på luft och klimat få en betydande påverkan om flora, fauna och biologisk mångfald. Syftet med fotnoten är att betona att man vill ha bred och uttömmande information om aspekterna och sambanden mellan dem (jämför dock artikel 5.2). Det är också viktigt att ange positiv påverkan som kan visa att planen eller programmet bidrar till miljöskyddet och den hållbara utvecklingen.

*”g) De åtgärder som planeras för att förhindra, minska och så långt som möjligt uppväga varje betydande negativ miljöpåverkan som följer av att planen eller programmet genomförs.”*

- 5.27 Syftet med punkt g är att se till att miljörapporten tar upp frågan hur man skall motverka den betydande negativa påverkan som beskrivs i rapporten. De åtgärder som tas upp specificeras inte närmare, men de kan avse åtgärder som är planerade eller fastställda enligt planen eller programmet, eller åtgärder som behandlas i rapporten. Man bör ha i åtanke att åtgärder som vidtas för att minska miljöpåverkan även kan påverka miljön negativt. Det finns redan särskilda metoder för att motverka negativ påverkan i samband med miljökonsekvensbedömningar. Dessa metoder kan också vara till nytta när planer och program skall bedömas.

*”h) En sammanfattning av skälen till valet av de alternativ som behandlats och en beskrivning av hur bedömningen gjorts och vilka problem som påträffats (t.ex. tekniska brister eller brist på kunskap) när de begärda uppgifterna sammanställdes.”*

- 5.28 Informationen om hur alternativen har valts ut behövs för att man skall kunna förstå varför ett visst alternativ har bedömts och alternativens samband med planen eller programmet. Beskrivningen av bedömningsmetoden används när

informationens kvalitet, slutsatserna och slutsatsernas tillförlitlighet bedöms; även beskrivningen av de svårigheter (*problemen*) som man har stött på är då till hjälp. Det bör också anges hur man kom till rätta med svårigheterna.

*”i) En beskrivning av de åtgärder som planeras för övervakning i enlighet med artikel 10.”*

- 5.29 Enligt artikel 10 skall medlemsstaterna övervaka den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planerna och programmen leder till. Eftersom olika former av påverkan räknas upp i (fotnoten till) punkt f bör rapporten innehålla information om hur övervakningen skall gå till. Om ett befintligt övervakningsarrangemang skall användas skall det hänvisas till detta. Punkt i överlappar i viss mån kravet förpliktelsen i artikel 9.1 c om att de behöriga myndigheterna skall få tillgång till information om ”de åtgärder som fastställts beträffande övervakning” när planen eller programmet antas. Det går förstås inte att när rapporten skrivs exakt fastställa hur övervakningen kommer att gå till, eftersom planens eller programmets innehåll inte är slutligt bestämt; för övrigt måste artikel 5.2 beaktas vid utformningen av rapporten. Det kan också hända att övervakningsarrangemangen måste anpassas efter hand som planen eller programmet genomförs; en sådan anpassning (i lämpliga fall) strider knappast mot direktivet.

*”j) En icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som ges under ovanstående rubriker.”*

- 5.30 Syftet med den icke-tekniska sammanfattningen är att det skall bli lättare att hitta de viktigaste punkterna och slutsatserna i miljörapporten, både för allmänheten och för beslutsfattarna. Sammanfattningen kan ingå i rapporten, men det kan vara lämpligt att underlätta spridningen genom att tillhandahålla den separat. En övergripande tabell med slutsatserna kan göra dessa enklare att förstå.

## 6. MILJÖRAPPORTENS KVALITET

- 6.1 De praktiska erfarenheterna av MKB-direktivet – som saknar särskilda bestämmelser om kvalitet – har visat att den information som tas fram i miljöbedömningen ibland är bristfällig. När SMB-direktivet utarbetades fanns det farhågor för att miljörapporterna kunde komma att bli ofullständiga eller utarbetade utan ett korrekt förfarande.
- 6.2 Syftet är att uppgifterna i miljörapporten skall vara fullständiga och tillförlitliga (i enlighet med artikel 5) och kunna ligga till grund för de förfaranden som föreskrivs i direktivet. Direktivet innehåller ett särskilt stadgande för detta, som betonar vikten av miljörapporten och tillämpningen av artikel 5.

### Artikel 12.2

*”Medlemsstaterna skall säkerställa att miljörapporterna är av tillfredsställande kvalitet för att uppfylla kraven i detta direktiv och de skall underrätta kommissionen om alla åtgärder som de vidtar beträffande dessa rapporters kvalitet.”*

- 6.3 Den närmare innebörden av **”tillfredsställande kvalitet”** förklaras inte. Emellertid definieras proceduren för miljöbedömning och miljörapporten i direktivet. Ett korrekt omsättande i nationell lagstiftning och en ändamålsenlig tillämpning av direktivets bestämmelser, både vad gäller innehåll och förfarande, förefaller vara tillräckligt för att uppfylla kraven på tillfredsställande kvalitet. Direktivet innehåller inga bestämmelser om ytterligare kvalitetssäkrande åtgärder.
- 6.4 För det mesta är det den myndighet som skall fatta beslut om en plan eller ett program som avgör om miljörapporten är av tillfredsställande kvalitet eller om den måste kompletteras eller ändras, eller om hela eller delar av den strategiska miljöbedömningen måste göras om. Vid bedömningen av kvaliteten bör myndigheten noga beakta de krav som uppställs i artikel 5 och bilaga I och resultaten av de samråd som hållits med miljömyndigheter och allmänheten i enlighet med artikel 6. Myndigheten bör också hålla i minnet att en bristfällig rapport kan göra att giltigheten av alla senare beslut och åtgärder i ärendet kan komma att ifrågasättas.
- 6.5 De krav på innehåll och förfarande som framgår av direktivet kan, när de genomförts och tillämpats på ett riktigt sätt, betraktas som minimikrav för att säkerställa miljörapportens kvalitet. En medlemsstat kan avgöra om den vill införa ytterligare krav

Detta kan ske på olika sätt<sup>15</sup>. Många metoder och arbetssätt som används i MKB-praktiken kan vara relevanta och lämpliga även för SMB-direktivet. Exempel: oberoende bedömningar (t.ex. av en besvärnsnämnd, eller ett organ utsett av regeringen att agera rådgivare för miljörapporternas innehåll); riktlinjer för innehåll och förfarande riktade till de tillämpande myndigheterna; ett oberoende organ som kan kontaktas när det skall avgöras hur ingående eller omfattande rapporterna skall vara; eller att helt enkelt låta domstolarna avgöra när någon överklagar ett beslut.

- 6.6 Utöver att se till att var och en av faserna i den process som skall mynna ut i miljörapporten fungerar som avsett kan man ta sikte på förfarandet som helhet, t.ex. genom checklistor som på ett överskådligt sätt visar att alla faser har genomförts korrekt; eller genom att på elektronisk väg skapa modeller som kan användas för att jämföra kvaliteten på enstaka moment i rapporten och på rapporten som helhet.
- 6.7 En medlemsstat som **vidtar åtgärder rörande kvaliteten** måste alltid **informera kommissionen** om åtgärderna. Detta stadgande syftar bl.a. till att ge kommissionen möjlighet att samla in information om hur medlemsstaterna genomför direktivet, vilket i sin tur skall göra det möjligt att sprida innovativa metoder till andra medlemsstater. En effektiv spridning (även av åtgärder som går utöver direktivets krav) kan förbättra direktivets verkningar i resten av gemenskapen.

---

<sup>15</sup> Se översikten i Royal Haskoning.

## 7. SAMRÅD

7.1 Direktivet föreskriver att medlemsstaterna skall ge vissa myndigheter och allmänheten tillfälle att yttra sig över miljörapporter och utkast till planer eller program. Syftet är bl.a. att ge de som skall fatta beslutet om planen eller programmet bästa möjliga beslutsunderlag. Samråden kan ge ny, viktig information som leder till att planen eller programmet måste ändras, och som sålunda inverkar på planens eller programmets miljöpåverkan. Det kan då bli nödvändigt att revidera miljörapporten eller att göra om samrådet. De grundläggande bestämmelserna om samråd finns i artikel 6, men flera andra stadganden i direktivet innehåller bestämmelser om samråd. I detta avsnitt (7) behandlas först definitionerna, sedan samrådets aktörer, vad samrådet skall gälla, vissa i sammanhanget betydelsefulla regler om förfaranden, transnationella frågor och, slutligen, beslutet om planen eller programmet.

7.2 Följande tabell ger en översikt över direktivets stadganden om information och samråd.

<b>Tabell 1: Bedömningsfas</b>	<b>Samråd inom landet</b>	<b>När flera länder är iblandade gäller dessutom följande</b>
Beslut om huruvida en strategisk miljöbedömning skall göras	Samråd med myndigheter enligt artikel 3.6 Information skall hållas tillgänglig för allmänheten enligt artikel 3.7	
Beslut om bedömningens omfattning och hur detaljerad den skall vara	Samråd med myndigheter enligt artikel 5.4	
Miljörapport och utkast till plan eller program	Information skall hållas tillgänglig för allmänheten enligt artikel 6.1 Samråd med myndigheter enligt artikel 6.2 Samråd med den berörda allmänheten enligt artikel 6.2	Samråd med myndigheter i de medlemsstater som kan beröras enligt artikel 7.2 Samråd med den berörda allmänheten i medlemsstater som kan beröras enligt artikel 7.2
Utarbetande av planen eller programmet	Miljörapporten och det som framkommit vid tillämpningen av artikel 6 skall beaktas enligt artikel 8	Det som framkommit vid det gränsöverskridande samrådet skall beaktas enligt artikel 8
Antagande av planen eller programmet; utlåtande enligt artikel 9.1 b, övervakningsåtgärder	Information skall hållas tillgänglig för myndigheterna enligt artikel 9.1 Information skall hållas tillgänglig för allmänheten enligt artikel 9.1	Information skall hållas tillgänglig för de medlemsstater som deltog i samrådet enligt artikel 9.1

- 7.3 Allmänhetens deltagande i beslutsprocesser regleras även av FN/ECE-konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). Artikel 7 i konventionen innehåller bestämmelser om allmänhetens deltagande i utarbetandet av planer eller program avseende miljön. SMB-direktivet inkorporerar Århuskonventionens bestämmelser när de gäller planer eller program som omfattas av direktivet<sup>16</sup>.

#### **Artikel 2 b**

*”Miljöbedömning: utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samrådet i beslutsprocessen samt bestämmelsen om information om beslutet i enlighet med artiklarna 4-9.”*

- 7.4 Definitionen visar att **samrådet** utgör en del av bedömningen, och att det som framkommer vid samrådet **skall beaktas** vid beslutet. I annat fall föreligger det sålunda inte någon miljöbedömning i direktivets mening. Samrådets stora betydelse för miljöbedömningen understryks härmed.

#### **Artikel 2 d**

*Allmänheten: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, deras sammanslutningar, organisationer eller grupper.*

- 7.5 Definitionen av **allmänheten** följer definitionen i Århuskonventionen, och omfattar båda fysiska och juridiska personer. I artikel 6 anges vem som är berörd eller har ett intresse i frågan.
- 7.6 **Sammanslutningar, organisationer eller grupper** är ofta juridiska personer, och omfattas då av definitionen. Sammanslutningar, organisationer eller grupper (inbegripet icke-statliga organisationer) som inte är juridiska personer ingår också – om den nationella rätten medger det – i begreppet allmänheten. Artikel 6.2 jämförd med artikel 6.4 ger en tydligare bild av vilken roll sammanslutningar, organisationer eller grupper har i sammanhanget.

---

<sup>16</sup> Direktiv 2003/35/EG gäller tillämpningen av Århuskonventionen beträffande vissa planer och program som inte omfattas av direktiv 2001/42/EG.

## **Artikel 6.1**

*”Utkastet till plan eller program och den miljörapport som utarbetats enligt artikel 5 skall göras tillgänglig för de myndigheter som avses i punkt 3 nedan och för allmänheten.”*

- 7.7 Denna punkt är grundförutsättningen för samrådet och eventuella offentliga debatter om planen eller programmet. Utkastet till plan eller program och miljörapporten skall hållas tillgänglig för allmänheten (enligt definitionen i artikel 2 d). Det är bara den allmänhet som definieras i artikel 6.4 som har rätt att yttra sig; denna allmänhet kan vara olika i olika ärenden, och kan variera från land till land beroende på nationell rätt.
- 7.8 Det anges inte närmare hur informationen skall tillhandahållas, men det skall ske på sätt som gör det möjligt för myndigheter och allmänheten att yttra sig i enlighet med artikel 6.2. Förfarandet måste alltså kungöras, och informationen skall vara lätt tillgänglig. Om artikel 6.2 jämförs med artikel 7 och artikel 6.3 i Århuskonventionen framgår att informationen kan spridas genom offentliggörande eller individuellt. Detta gäller också information som skall hållas tillgänglig enligt artikel 3.7 och artikel 9.1. Om någon ur allmänheten har invänt mot ett förslag kan det vara lämpligt att denne informeras särskilt om beslutet (vilket är praxis i några medlemsstater).

## **Artikel 6.2**

*”De myndigheter som avses i punkt 3 nedan och den allmänhet som avses i punkt 4 skall ges möjlighet att på ett tidigt stadium och inom rimlig tid yttra sig om utkastet till plan eller program och den bifogade miljörapporten innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande.”*

- 7.9 **Tidsfristerna** skall anges i lag. Medlemsstaterna sätter själva tiden, dock med beaktande av kravet att myndigheterna och allmänheten skall få tillfälle att yttra sig på ett tidigt stadium och inom rimlig tid. Tillämpningen av MKB-direktivet och andra samrådsförfaranden ger medlemsstaterna ledning om hur lång tid som behövs för att genomföra förfarandet.
- 7.10 Det kan behövas olika långa tidsfrister för olika planer eller program. Det skall dock alltid ges tillräckligt med tid för att myndigheter och allmänheten skall kunna bilda sig en åsikt, även i fråga om omfattande, komplexa, kontroversiella eller långtgående planer eller program. Det behövs även tillräckligt med tid för att den planerande myndigheten skall kunna hinna behandla synpunkterna innan den beslutar om planen eller programmet. I de fall det görs en begäran om ytterligare information från en myndighet eller allmänheten kan tidsfristen för samråd behöva anpassas så att den ansvariga myndigheten skall kunna besvara begäran.

## **Artikel 6.3**

*”Medlemsstaterna skall utse de myndigheter med vilka samråd skall äga rum och som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av den miljöpåverkan som följer av genomförandet av planer och program.”*

- 7.11 I denna punkt avser **myndigheter** och andra offentliga organ enligt förvaltningsrätt eller annan lagstiftning (se även punkterna 3.12 och 3.13 ovan). Det kan röra sig om tillsynsmyndigheter för miljön (på central, regional eller lokal nivå), miljöforskningsinstitut som har offentliga förvaltningsuppgifter eller regeringsorgan (på central, regional eller lokal nivå) som kan beröras av planens eller programmets miljöpåverkan, eller som har särskild sakkunskap på området.
- 7.12 Det **särskilda miljöansvaret** avser de arbetsuppgifter som åligger myndigheten (t.ex. att övervaka tillståndet i miljön, att inspektera en plats eller en verksamhet, att forska osv.)<sup>17</sup>.
- 7.13 En myndighet kan **utses** generellt, t.ex. genom att myndigheten nämns i genomförandelagstiftningen för direktivet. Ett land kan t.ex. ange att en central miljöinspektion skall konsulteras i fråga om alla planer eller program, eller i vissa typer av fall. Landet kan då ange undantag, att myndigheten inte skall konsulteras i vissa fall.
- 7.14 Myndigheterna kan också utses för varje enskilt fall (om genomförandelagstiftningen är så utformad). Detta skall i så fall ske i enlighet med nationell rätt. Ett sätt att utse myndigheten är att i genomförandelagstiftningen ange att flera olika myndigheter kan komma i fråga för tillämpningen av detta lagrum. Det kan t.ex. röra sig om miljöinspektioner eller organ inom de regionala myndigheterna som har ett särskilt intresse av en viss plan eller ett visst program. Planeringsmyndigheten kan då utse den myndighet med vilken samråd skall ske i det enskilda fallet med utgångspunkt i vad planen eller programmet gäller.
- 7.15 En medlemsstat kan också vara utse myndigheter med miljöansvar på ett mera allmänt plan, t.ex. ”angränsande lokala myndigheter”. Enligt denna metod skulle den lokala myndighet som har ett intresse av planen eller programmet konsulteras; det är inte nödvändigt att konsultera alla lokala myndigheter om varje plan eller program. Metoden är en medelväg mellan att utse vissa myndigheter generellt och att utse en myndighet i varje enskilt fall.

#### **Artikel 6.4**

*”Medlemsstaterna skall definiera allmänheten (...) och därvid inbegripa den allmänhet som berörs, eller kan antas bli berörd, eller som har ett intresse av beslutsfattandet enligt detta direktiv, inbegripet relevanta ickestatliga organisationer t.ex. sådana som främjar miljöskydd och andra berörda organisationer.”*

---

<sup>17</sup> I den engelska version får begreppet *authorities* inte tolkas som auktoritet (t.ex. särskilt framstående forskare), även om en auktoritet kan vara verksam vid en myndighet.

- 7.16 **Den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd eller som har ett intresse av beslutsfattandet enligt direktivet** är en del av allmänheten som helhet (som definieras i punkterna 7.5 och 7.6 ovan). Artikel 6.4 ålägger medlemsstaterna att fastställa vem som ingår i denna del och som därmed får rätt att yttra sig om utkastet till plan eller program och miljörapporten (i enlighet med artikel 6.2). Vissa krav gäller: den del av allmänheten **som berörs eller kan antas bli berörd**, eller som har ett **intresse** av planen eller programmet måste omfattas, liksom berörda icke-statliga organisationer och andra beröra organisationer (se nedan). Olika planer och program kan beröra olika delar av allmänheten; om planen eller programmet gäller hela landet kan hela allmänheten vara berörd.
- 7.17 **Relevanta icke-statliga organisationer** ingår i den del av allmänheten som kan beröras eller ha ett intresse av ett beslut om en plan eller ett program som skall miljöbedömas. Icke-statliga organisationer har dock olika intresseområden: de kan vara verksamma på en viss nivå (nationell, regional eller lokal nivå) eller i särskilda frågor (t.ex. naturskydd eller avfallshantering). När en medlemsstat skall avgöra vilka icke-statliga organisationer (NGO) som skall betraktas som relevanta vid tillämpningen av artikel 6.4, skall medlemsstaten beakta planens eller programmets art och innehåll och den icke-statliga organisationens verksamhet. En icke-statlig organisation verksam på lokal nivå kan betraktas som relevant även i fråga om en lokal plan eller ett lokalt program som avser ett geografiskt område långt från det område där organisationen är verksam, om organisationens intresse berörs.

### Artikel 6.5

*”De närmare bestämmelserna om information till och samråd med myndigheterna och allmänheten skall beslutas av medlemsstaterna.”*

- 7.18 Medlemsstaterna fastställer de närmare bestämmelserna om hur myndigheterna och allmänheten skall informeras och konsulteras. Genomförandebestämmelserna bör innehålla övergripande bestämmelser om hur detta skall gå till.
- 7.19 I motsats till MKB-direktivet innehåller SMB-direktivet inga närmare bestämmelser om hur samrådet skall gå till, t.ex. var det skall äga rum och hur det som framkommer skall spridas. MKB-direktivet innehåller dock användbara bestämmelser om t.ex. var information skall hållas tillgänglig, hur allmänheten skall informeras eller hur synpunkter skall lämnas. Medlemsstaterna kan också använda sig av ny teknik för samråd, t.ex. genom diskussioner på Internet (under förutsättning att metoden inte gör att delar av allmänheten inte kan delta).
- 7.20 Samråd kan ske på många olika sätt, t.ex. genom att begära in skriftliga synpunkter på utkastet, offentliga utfrågningar, intervjuer eller genom att tillsätta styrgrupper, arbetsgrupper eller kommittéer<sup>18</sup>. Det är viktigt att välja

<sup>18</sup> Se översikten över samrådstyper, tekniker och praktiska exempel i *Environmental Resource Management*.

den lämpligaste samrådsformen för planen eller programmet i fråga.

### **Artikel 3.6**

*”När det görs en undersökning av varje enskilt fall och när olika slags planer och program specificeras i enlighet med punkt 5 [om vilka planer och program som omfattas av direktivet] skall samråd äga rum med de myndigheter som avses i artikel 6.3.”*

- 7.21 Berörda myndigheter skall konsulteras innan man avgör om en strategisk miljöbedömning skall göras enligt artikel 3. Den som gör en undersökning i varje enskilt fall skall också hålla sådana samråd vid varje tillfälle.

### **Artikel 3.7**

*”Medlemsstaterna skall se till att de slutsatser som följer av punkt 5 ovan [om vilka planer och program som omfattas av direktivet], inbegripet skälen till att inte kräva en miljöbedömning enligt artiklarna 4–9, görs tillgängliga för allmänheten.”*

- 7.22 Beslutet i enlighet med artikel 3.5 om huruvida en miljöbedömning måste göras skall göras tillgängligt för allmänheten. Om beslutet innebär att någon miljöbedömning inte skall göras skall även skälen göras offentliggöras. Vid offentliggörandet kan myndigheterna finna det vara till gagn att ange hur bilaga II har beaktats i ärendet.

### **Artikel 5.4**

*”Samråd skall äga rum med de myndigheter som avses i artikel 6.3 när beslut fattas om omfattningen av och graden av detaljeringsgraden för de uppgifter som måste ingå i miljörapporten.”*

- 7.23 Denna bestämmelse gäller den fas i bedömningsförfarandet då man skall besluta om miljörapportens omfattning. MKB-direktivet kräver inte att myndigheterna deltar på detta stadium i miljökonsekvensbedömningen, men kravet introducerades i SMB-direktivet för att man ville förbättra miljörapporterna. Ett syfte med att bestämma omfattningen är att man vill minska riskerna för att man senare i processen ifrågasätter om rapporten verkligen behandlar rätt frågor tillräckligt noga.

### **Artikel 7.1**

*”Om en medlemsstat anser att genomförandet av en plan eller ett program som utarbetas för dess territorium kan antas medföra betydande miljöpåverkan i annan medlemsstat eller om en medlemsstat som kan antas komma att påverkas betydligt begär det, skall den medlemsstat på vars territorium planen eller programmet utarbetas översända en kopia av utkastet*

*till plan eller program och miljörapporten till den andra medlemsstaten innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande.”*

- 7.24 Artikel 7 handlar om planer eller program som kan medföra betydande påverkan i andra medlemsstater. På den här punkten följer direktivet i stort FN/ECE-konventionen om tillgång till miljöinformation i ett transnationellt (gränsöverskridande) sammanhang (Esbokonventionen).
- 7.25 Medlemsstaterna skall kunna avgöra om en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat.

### **Artikel 7.2**

*”Om en medlemsstat får en kopia av ett utkast till plan eller program och en miljörapport enligt punkt 1 skall den meddela den andra medlemsstaten om den önskar samråda innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande, och om detta är fallet skall den berörda medlemsstaten inleda samråd om den gränsöverskridande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra och om de planerade åtgärderna för att minska eller eliminera sådana effekter.*

*Om sådana samråd äger rum skall de berörda medlemsstaterna komma överens om de närmare arrangemangen för att säkerställa att de myndigheter som avses i artikel 6.3 och den allmänhet som avses i artikel 6.4 i den medlemsstat som kan antas komma att påverkas betydligt informeras och ges möjlighet att yttra sig inom en rimlig tidsram.”*

- 7.26 När förfarandet för samråd med en annan medlemsstat är tillämpligt skall de berörda medlemsstaterna komma överens om hur samrådet med allmänheten och miljömyndigheterna skall gå till. De bilaterala avtal som ingåtts inom ramen för Esbokonventionen kan (med vissa ändringar så att de gäller även planer och program) fungera som förebilder. I vissa fall kan även multilaterala avtal komma i fråga.

### **Artikel 7.3**

*”Om det krävs av medlemsstater enligt denna artikel att de skall samråda, skall de i början av ett sådant samråd enas om en rimlig tidsram för hur länge samrådet skall pågå.”*

- 7.27 Direktivet föreskriver att det skall uppställas en **rimlig** tidsram för samråd där andra medlemsstater deltar i transnationella (gränsöverskridande) sammanhang. Jämfört med vad som gäller för inhemska samråd måste denna tidsram även räcka till för att man skall hinna ta kontakt med de berörda medlemsstaterna och avgöra vilken allmänhet och vilka myndigheter i respektive land som måste informeras och konsulteras; tidsfristen skall även räcka till för att den berörda myndigheten i upphovsstaten skall kunna hinna beakta vad som framkom vid samrådet. Praktiska detaljer som t.ex. översättning av handlingar m.m. tar också tid.

- 7.28 För samråd över gränser medger direktivet att bestämmelserna för hur samrådet skall gå till fastställs för varje samråd för sig; de kan sålunda variera från samråd till samråd. Detta kan komma väl till pass om en utsatt medlemsstat vill utse olika myndigheter eller definiera den berörda allmänheten olika för olika planer eller program.
- 7.29 Direktivet medger också att två medlemsstater kommer överens om övergripande regler för hur bilaterala samråd skall gå till och sedan bestämmer de närmare formerna för respektive samråd. Detta kan vara en praktisk lösning om olika regioner i en utsatt medlemsstat påverkas.

### **Artikel 8**

*”Den miljörapport som utarbetats enligt artikel 5, yttranden enligt artikel 6 och resultaten av alla gränsöverskridande samråd som inletts enligt artikel 7 skall beaktas under utarbetandet och innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande.”*

- 7.30 Förpliktelserna i artikel 8 avspeglar miljöbedömningarnas repetitiva natur, men också artikel 7 i Århuskonventionen som jämförd med artikel 6.8 i konventionen som kräver att det som framkommer vid allmänhetens deltagande skall beaktas i beslutet om planen eller programmet. Förpliknelsen att göra informationen tillgänglig anges i artikel 9 i direktivet (se nedan).

### **Artikel 9.1**

*”När en plan eller ett program antas skall medlemsstaterna se till att de myndigheter som avses i artikel 6.3, allmänheten och alla medlemsstater med vilka samråd har ägt rum enligt artikel 7 informeras och att de som har informerats på detta sätt får tillgång till*

- a) planen eller programmet såsom de antagits,*
- b) ett utlåtande med en sammanfattning av hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet och hur den miljörapport som utarbetats enligt artikel 5, yttranden enligt artikel 6 och resultaten av samråd enligt artikel 7 har beaktats i enlighet med artikel 8 och skälen till att den plan eller det program som antagits valts mot bakgrund av andra rimliga alternativ som diskuterats, och*
- c) de åtgärder som fastställts beträffande övervakning i enlighet med artikel 10.”*

### **Artikel 9.2**

*”De närmare bestämmelserna om den information som avses i punkt 1 skall beslutas av medlemsstaterna.”*

- 7.31 Artikel 9 handlar om hur resultatet av bedömningsförfarandet skall spridas. Medlemsstaterna väljer själva hur de håller informationen **tillgänglig** för allmänheten, men myndigheterna måste tillhandahålla tillräcklig information om hur allmänheten kan komma åt miljöinformationen. Detta kan ske t.ex. genom att publicera informationen, sprida den via statliga tidningar eller

webbplatser, TV och radio eller att låta informationen ingå i broschyrer över var och hur man kan få tillgång till miljöinformation. Informationsplikten liknar den som gäller enligt MKB-direktivet, vilket gör att medlemsstaterna kan bygga på redan befintlig erfarenhet; medlemsstaterna kan förstås också välja olika sätt för de båda direktiven.

- 7.32 I motsats till MKB-direktivet innehåller direktiv 2001/42/EG (SMB-direktivet) inga bestämmelser om sekretess för planer, program och miljörapporter.

## 8. ÖVERVAKNING

- 8.1 Genom artikel 10 utvidgas medlemsstaternas förpliktelser till att gälla även efter planeringsfasen till genomförandefasen, och ålägger medlemsstaterna att övervaka planers och programs betydande miljöpåverkan. Bestämmelserna om övervakning är en viktig del av direktivet, eftersom det är genom övervakningen man får de uppgifter som behövs för att man skall kunna jämföra uppgifterna i miljöbedömningen med den miljöpåverkan som planen eller programmet i praktiken ger upphov till.
- 8.2 Direktivet innehåller inga närmare bestämmelser om hur den betydande miljöpåverkan skall övervakas (t.ex. vilka organ som skall ansvara för övervakning, tidpunkter, frekvens, metoder osv.). Övervakning sker redan på många håll i Europa, men den insamlade informationen är inte alltid lättillgänglig eller av jämförbart slag, även inom en och samma förvaltning. Medlemsstaterna bör eventuellt överväga särskild lagstiftning eller andra förvaltningsåtgärder som kan se till att övervakning sker och att den insamlade informationen blir lättillgänglig och i lämpliga fall kan spridas, så att artikel 10 får större effekt.

### Artikel 10.1

*”Medlemsstaterna skall övervaka den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planerna och programmen leder till för att, bland annat, i ett tidigt skede kunna identifiera oförutsedd negativ påverkan och kunna vidta lämpliga avhjälpande åtgärder.”*

- 8.3 I artikel 10 fastställs förpliktelsen att övervaka den betydande miljöpåverkan hos de planer och program som sorterar under direktivet. När en plan eller ett program antas skall den myndighet som avses i artikel 6.3, allmänheten och de medlemsstater med vilka samråd skett i enlighet med artikel 7 informeras om ”de åtgärder som fastställts beträffande övervakning i enlighet med artikel 10” (artikel 9.1 c).
- 8.4 Begreppet **övervakning** definieras inte. Övervakning kan rent allmänt beskrivas som en bevakning av hur vissa parametrar förändras i styrka, tid och rymd. I fråga om den *oförutsedda negativa påverkan* och de *avhjälpande åtgärder* som omtalas i artikel 10 kan övervakningen bestå i att man kontrollerar att miljörapporten är korrekt. Artikel 10 innehåller inga tekniska krav för hur övervakningen skall gå till. Medlemsstaterna bör välja den metod som är bäst lämpad för att i respektive ärende visa om de antaganden som gjordes i miljöbedömningen stämmer med den miljöpåverkan som uppstår när planen eller programmet genomförs, och för att i ett tidigt skede försöka bestämma svårforutsedd negativ påverkan av genomförandet. Övervakningen hör samman med miljöbedömningen, och förutsätter inte någon särskild vetenskaplig forskning. Vilken typ av miljöinformation som övervakningen kräver (kvantitativ eller kvalitativ, detaljeringsnivå osv.) beror på planens eller programmets art och detaljeringsnivå och den förväntade miljöpåverkan.

- 8.5 Om övervakningen på ett tillfredsställande sätt kan integreras i den normala planeringscykeln behövs troligen ingen särskild rutin för att utföra den. Övervakningen kan t.ex. sammanfalla med den ordinarie översynen av en plan eller ett program (beroende på vilken påverkan som övervakas och intervallerna mellan översynerna).
- 8.6 Övervakningen skall täcka all **betydande miljöpåverkan**, dvs. i stort sett all positiv, negativ, förutsedd och svårförutsedd<sup>19</sup> påverkan. Ofta är det fråga om den påverkan som beskrivits i miljörapporten enligt artikel 5 och bilaga I f. Fokus hamnar därför ofta på den information som ”rimligtvis kan krävas med hänsyn till aktuella kunskaper och bedömningsmetoder, planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad [och] var i beslutsprocessen planen eller programmet befinner sig” (artikel 5.2). Ibland kan det vara motiverat att även annan påverkan övervakas, t.ex. sådan som inte förutsågs när planen eller programmet utarbetades.
- 8.7 Övriga aspekter som nämns i bilaga I saknar vanligen betydelse för övervakningen, men det kan vara lämpligt att koppla övervakningsresultaten till t.ex. miljöproblem, miljömål eller avhjälpande åtgärder enligt punkterna d, e och g i bilaga I. Direktivet ställer dock inte detta som krav.
- 8.8 Artikel 10 tycks inte kräva att en betydande miljöpåverkan övervakas direkt, utan övervakningen kan ske indirekt, t.ex. genom belastningsfaktorer och avhjälpande åtgärder.
- 8.9 **Genomförandet** avser inte bara förverkligandet av de projekt som planen eller programmet gäller (projektens anläggning och drift), utan även annan verksamhet (t.ex. beteendemässiga åtgärder eller förvaltningsplaner) som ingår i planen eller programmet eller genomförandet.
- 8.10 Enligt artikel 10 skall alla planer och program som omfattas av direktivet övervakas i fråga om genomförandets betydande miljöpåverkan, men det anges inte om denna åtgärd skall vara enskild för varje plan eller program. Artikel 10 är ganska allmänt formulerad, så en övervakningsåtgärd kan gälla flera planer och program, under förutsättning att man samlar in tillräckligt med information om respektive plan eller program, och direktivets syfte i övrigt uppfylls.
- 8.11 I vissa fall kan planers och programs kumulativa (sammanlagda) påverkan utläsas bättre om de övervakas tillsammans.
- 8.12 Ett av syftena med övervakningen enligt artikel 10 är att man skall kunna upptäcka **oförutsedd negativ påverkan**. Det är emellertid knappast möjligt att skapa en övervakningsmetod som gör det möjligt att upptäcka svårutsedda eller helt oförutsedda effekter (om nu sådana uppstår), och det är inte heller avsikten med artikel 10. Även om man skulle upptäcka oförutsedda förändringar i naturen kan det vara svårt att koppla ihop dem med genomförandet av en plan eller ett program. Svår- eller oförutsedd negativ

---

<sup>19</sup> Beträffande svår- och oförutsedd påverkan se avsnitt 8.12.

påverkan beror snarare på felaktiga antaganden i miljörapporten (t.ex. om styrkan av miljöpåverkan) eller viss svår- eller oförutsedd påverkan till följd av förändrade omständigheter, som gör att antaganden i miljöbedömningen inte längre är korrekta.

- 8.13 Ett syfte med övervakningen är att ge den myndighet vars plan det är fråga om möjlighet att vidta lämpliga avhjälpande åtgärder mot den oförutsedda påverkan. Direktivet innehåller däremot inga krav på att en plan eller ett program skall ändras med anledning av resultaten av övervakningen. Detta är i linje med tanken bakom miljöbedömningen: den skall ge ett bättre beslutsunderlag men inte fastställa några materiella miljönormer för planer och program. Om en medlemsstat tänker vidta avhjälpande åtgärder i enlighet med inhemsk lagstiftning kan givetvis information som samlats in inom ramen för den övervakningen komma till användning.
- 8.14 Om en plan eller ett program modifieras med anledning av resultaten från övervakningen kan det hända att det måste göras en ny miljöbedömning (se artikel 2 a); någon ny miljöbedömning behöver inte göras om ändringen är liten och medlemsstaten anser att den inte kommer att ge upphov till någon betydande miljöpåverkan (i enlighet med artikel 3.3). Om en plan eller ett program ändras med anledning av resultat av övervakningen är det sannolikt att detta sker för att motverka eller avhjälpa betydande miljöpåverkan. Vid bedömning av om en ändring av en plan måste undergå en särskild miljöbedömning, kan relevanta faktorer att beakta hur mycket bättre planen eller programmet blir ur miljösynpunkt och vilken miljöpåverkan som redan har varit föremål för en omfattande miljöbedömning.

## **Artikel 10.2**

*”För att uppfylla kraven i punkt 1 får befintliga övervakningsmekanismer användas, när så är lämpligt, i syfte att undvika dubblerad övervakning.”*

- 8.15 Artikel 10.2 förtydligar i viss mån förpliktelsen i artikel 10.1. Man måste alltså inte samla in information särskilt för övervakningen av en plan eller ett program, utan andra informationskällor kan användas. Stadgandet visar också att det inte är nödvändigt att skapa något nytt särskilt förfarande för övervakning utöver det ordinarie planeringsarbetet (under förutsättning att detta innehåller tillräckliga övervakningsåtgärder). Övervakningen kan t.ex. ingå i en regelbunden översyn av planen eller programmet. Om medlemsstaten däremot saknar lämpliga övervakningsmekanismer måste sådana inrättas.
- 8.16 Den största svårigheten ligger i att hitta lämpliga källor till information i olika medlemsstater som kan ligga till grund för övervakningen och att anpassa befintliga övervakningsarrangemang till direktivets krav. Data insamlad inom ramen för annan EU-lagstiftning (t.ex. rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område eller rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) kan användas om uppgifterna är relevanta för respektive plan eller program och dess miljöpåverkan.

## **Närliggande aspekter och bestämmelser**

- 8.17 Enligt artikel 5 och bilaga I skall allmänheten informeras om ”de åtgärder som planeras för övervakning”; enligt artikel 9.1 skall allmänheten informeras om ”de åtgärder som fastställts beträffande övervakning”. Dessa lagrum diskuteras i punkt 5.29 ovan. Informationen om övervakningsåtgärder som beslutas omfattas även av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation.
- 8.18 Det kan också hända att miljöbedömningen bör omfatta gränsöverskridande miljöpåverkan (se artikel 7 och bilaga II punkt 2 tredje strecksatsen). Även sådan påverkan skall sålunda övervakas. De överenskommelser som görs i enlighet med artikel 7 i fråga om planer eller program som förutsätter samråd med andra medlemsstater kan alltså även innehålla bestämmelser om övervakning. Uppslag till sådana överenskommelser kan sökas i artikel 7 i Esbokonventionen.
- 8.19 Övervakningen kan vara till hjälp när kvaliteten skall bedömas i enlighet med artikel 12.2. Om övervakningen visar att en viss påverkan inte alls tas upp i en miljöbedömning eller underskattas vid bedömningen av en viss plan eller program så kan övervakningen därigenom medverka till att framtida miljörapporter blir bättre. Övervakningen kan ge information som kan användas för att bedöma kvaliteten på en befintlig miljörapport, vilket kan vara till nytta när nästa miljörapport skall utarbetas. Verksam övervakning kan sålunda betraktas som ett kvalitetssäkringsverktyg som kan användas vid tillämpningen av artikel 12.2.

## 9. SAMBAND MED ÖVRIG EG-LAGSTIFTNING

- 9.1. Det finns överlappningar mellan direktivet och vissa andra delar av EG-lagstiftningen. Enligt direktivet skall miljöbedömning genomföras, i enlighet med bestämmelserna i detsamma, för vissa planer och program. Vissa av dessa planer och program krävs i annan gemenskapslagstiftning, som i sin tur kan innehålla krav på ytterligare eller andra former av miljöbedömningar utöver dem som fastlagts i direktiv 2001/42/EG.
- 9.2. I artikel 11 fastläggs de generella kraven avseende sambandet mellan direktivet och annan EG-lagstiftning. Det finns dock ytterligare viktiga krav i artiklarna 3.2 b, 3.9, 5.3 och 12.4.

### Artikel 11.1

*”Miljöbedömningar som utförs enligt detta direktiv påverkar inte tillämpningen av kraven i direktiv 85/337/EEG eller kraven i annan gemenskapslagstiftning.”*

- 9.3. Artikel 11.1 innebär att annan gemenskapslagstiftning som rör miljöbedömning av planer och program skall tillämpas ihop med direktiv 2001/42/EG.
- 9.4. Ett av kriterierna som skall utlösa tillämpning av direktiv 2001/42/EG är huruvida det i en plan eller ett program fastställs en ram för kommande tillstånd för projekt som förtecknas i bilagorna till MKB-direktivet. Dessa två direktiv kommer normalt sett inte att överlappa varandra, eftersom direktiv 2001/42/EG gäller för planer och program medan MKB-direktivet gäller för projekt. Överlappningar kan förekomma när planer eller program omfattar flera projekt för vilka MKB-direktivet är tillämpligt (t.ex. transportplaner). I sådana fall skulle tillämpningen ske tillsammans.
- 9.5. När gemenskapens miljölagstiftning kräver att planer eller program skall genomgå miljöbedömning, kommer det att vara nödvändigt (om dessa planer eller program uppfyller de kriterier som fastläggs i artiklarna 2 och 3 i SMB-direktivet) att diskutera huruvida ytterligare bedömningsinslag tillkommer genom det direktivet. När sådana ytterligare inslag krävs kan man tänka sig flera olika sätt att genomföra direktivet. Medlemsstaterna kan, exempelvis, besluta att införa ett enda rättsligt instrument varigenom alla krav från direktivet tillämpas på alla planer och program för vilka det kan vara tillämpligt. Alternativt kan de besluta att ändra varje rättslig ordning som kräver utarbetande av en sådan plan eller ett sådant program. Dessa två metoder kan också kombineras. Huvudprinciperna kan då fastställas i ett generellt krav, och detaljändringar av reglerna i existerande ordningar kan göras vid behov. När medlemsstaterna anmäler de åtgärder som de antagit, i enlighet med artikel 13.1 i SMB-direktivet, rekommenderas att de för tydlighetens skull förklarar den metod som använts för genomförandet av sådana kompletterande bestämmelser.
- 9.6. I denna del av vägledningen diskuteras SMB-direktivets konsekvenser för

några planer och program som bygger på gemenskapslagstiftning som kan vara nära släkt med SMB-direktivet. Vägledningen gör här inga anspråk på att vara uttömmande. En översikt återfinns i tabellen på sidorna 55–56. När man studerar förhållandet mellan direktivet och annan gemenskapslagstiftning måste man också, för att kunna bestämma rättslig status för planen eller programmet, beakta nationell lagstiftning som genomför sådan annan gemenskapslagstiftning.

- 9.7. I **ramdirektivet om vatten (2000/60/EG)** introduceras ett åtgärdsprogram (artikel 11) och en förvaltningsplan för avrinningsdistrikt (artikel 13) i syfte att samordna åtgärder som har att göra med vattenkvalitet inom varje avrinningsdistrikt. Det är inte möjligt att kategoriskt fastslå huruvida förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt och åtgärdsprogrammet faller inom ramen för SMB-direktivets tillämpningsområde. En sådan bedömning bör göras från fall till fall. De kriterier som bör tillämpas i varje fall är bekanta från artiklarna 2 och 3 i SMB-direktivet. Eftersom både förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt och åtgärdsprogrammet är obligatoriska (enligt ramdirektivet om vatten) och måste utarbetas av myndigheterna, är huvudfrågan huruvida ramen för kommande tillstånd för projekt fastställs i dessa. Svaret är beroende av innehållet i varje enskilt fall. Det kommer också att bli nödvändigt att fastställa i vilken mån planeringsinslaget är närvarande i en förvaltningsplan för avrinningsdistrikt om denna plan enbart ger en översikt över vad som redan har fastlagts i åtgärdsprogrammen.
- 9.8. I **nitratdirektivet (91/676/EEG)** krävs åtgärdsprogram för områden som hotas av nitratförorening. Dessa åtgärdsprogram är huvudsakligen inriktade på vissa metoder inom jordbruket snarare än på projekt. I vissa situationer kan det dock i dessa åtgärdsprogram fastställas en ram för kommande tillstånd för projekt som t.ex. intensiv djurhållning. I sådana fall skulle de kunna betraktas som ”program” i den mening som avses i SMB-direktivet. Därmed skulle de omfattas av krav på miljöbedömning. Om de uteslutande är inriktade på metoder inom jordbruket, och inte på projekt, skulle direktivet inte vara tillämpligt på dem.
- 9.9. I **ramdirektivet om avfall (75/442/EEG)** krävs att medlemsstaterna skall upprätta avfallsplaner (artikel 7). Särskilt i artikel 7 anges vilka grundläggande element som skall finnas med i avfallsplanerna. Ytterligare krav avseende innehållet i avfallsplaner ställs genom direktiv 91/689/EEG om farligt avfall och direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall. Ett av syftena med avfallsplaner är att hitta lämpliga områden eller anläggningar för avfallshantering. I detta avseende förefaller det som om planerna fastställer ramen för tillstånd avseende anläggningar för avfallshantering (som omfattas av punkterna 9 och 10 i bilaga I till MKB-direktivet och punkt 11 b i samma direktiv). Sådana avfallsplaner skulle normalt sett omfattas av SMB-direktivet, varvid det automatiskt skulle krävas en bedömning i enlighet med artikel 3.2 a, under förutsättning att alla övriga villkor för tillämpningen är uppfyllda. Vidare kan det finnas planer som inte direkt identifierar lämpliga områden eller anläggningar för avfallshantering men som fastställer kriterier för dem och/eller delegerar denna uppgift till underordnade planer (t.ex. planer för en region eller en provins). Dessa planer förefaller också fastställa den

övergripande ramen för efterföljande tillstånd och bör därför också omfattas av SMB-direktivet. Det kan dock finnas avfallsplaner som inte identifierar områden för framtida anläggningar avfallshantering, exempelvis i en situation där kapaciteten är tillräcklig för det avfall som produceras. En sådan avfallsplan kan leda avfallsflöden mot vissa regioner eller mot vissa återvinningsvägar utan att man fastställer ”ramen” för projekt, och i sådana fall är det inte är sannolikt att direktivet är tillämpligt.

- 9.10. **I ramdirektivet om luftkvalitet (96/62/EG)** fastställs att medlemsstaterna, i zoner och tätbebyggelse i vilka nivåerna för en eller flera föroreningar överskrider bestämda gränsvärden, skall utarbeta och genomföra en plan eller ett program som gör det möjligt att nå gränsvärdet inom den tidsfrist som fastställts (artikel 8.3). I zoner och tätbebyggelse där nivån för mer än en förorening överskrider gränsvärdet skall medlemsstaterna utarbeta en samordnad plan som omfattar samtliga aktuella föroreningar (artikel 8.4). Huvudsyftet med dessa planer eller program är att förbättra luftkvaliteten, och även om de kan påverka många sektorer är det inte säkert att de kan räknas till någon av de sektorer som förtecknas i artikel 3.2 a i SMB-direktivet; enligt artikel 3.4 kommer det dock att krävas miljöbedömning om det i dessa planer och program fastställs en ram för tillstånd för projekt och medlemsstaten bedömer att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I artikel 11 i ramdirektivet om luftkvalitet fastställs att medlemsstaternas planer eller program som gör det möjligt att uppnå gränsvärdena bör överlämnas till kommissionen. Även om det inte finns något krav på detta skulle det vara till stor hjälp om information om aktuell SMB (t.ex. den som avses i artikel 9 i SMB-direktivet) kunde skickas till kommissionen samtidigt.
- 9.11. **Habitatdirektivet (92/43/EEG)** syftar till inrättandet av ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden. Enligt direktivet skall medlemsstaterna föreslå områden som kan utses till särskilda bevarandeområden och överlämna en lista över sådana områden till kommissionen. Syftet är att bli medveten om att det finns skyddsvärda naturvärden i området. Andemeningen i ett sådant förslag är alltså att erkänna områdets miljövärde. Förslaget i sig självt skulle normalt sett inte resultera i ett planerings- eller programbeslut. Det bestämmer endast det geografiska område inom vilket skyddsåtgärder måste tillämpas. Miljöpåverkan till följd av detta förfarande härrör från efterföljande skyddsåtgärder, inte från förslaget om att utse ett område som ett särskilt bevarandeområde. Förslaget om att utse skyddsområden enligt habitatdirektivet kommer därför sannolikt inte att kräva bedömning enligt direktiv 2001/42/EG.
- 9.12. För planer och program inom ramen för strukturfonderna, och inom ramen för Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), är SMB-direktivet inte tillämpligt under de löpande respektive programperioderna (se artikel 3.9 och punkt 3.8 ovan).

### **Artikel 11.2**

*”För planer och program för vilka skyldigheten att utföra miljöbedömningar följer samtidigt både av detta direktiv och annan gemenskapslagstiftning kan*

*medlemsstaterna föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i den relevanta gemenskapslagstiftningen, bland annat för att undvika att bedömningen görs två gånger.”*

- 9.13. När miljöbedömning krävs enligt direktivet och annan gemenskapslagstiftning gäller båda kravuppsättningarna tillsammans (se ovan). Det vore absurt om detta skulle innebära att två i grunden likadana bedömningar skulle behöva genomföras för ett och samma förslag. I syfte att undvika sådant dubbelarbete får medlemsstaterna därför, enligt artikel 11.2 i direktivet, föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i relevant gemenskapslagstiftning. Det första steget är att fastställa huruvida direktiv 2001/42/EG och annan gemenskapslagstiftning om miljöbedömning är tillämpliga samtidigt (se ovan). Medlemsstaterna kan därefter vilja föreskriva ett miljöbedömningsförfarande som inbegriper kraven från både direktivet och annan gemenskapslagstiftning. I samband därmed kommer de att vilja beakta all vägledning som har utfärdats i syfte att precisera kraven i gemenskapslagstiftningen. Man bör då alltid hålla i minnet att om det skulle uppstå en konflikt mellan vägledningen till ett direktiv, å ena sidan, och de rättsliga kraven i ett annat direktiv, å andra sidan, är det de senare som skall genomföras i nationell lagstiftning.
- 9.14. Bedömningen enligt MKB-direktivet genomförs vanligen i ett senare skede av beslutsprocessen, jämfört med direktiv 2001/42/EG, eftersom det handlar om projekt – i stället för planer och program där det fastställs en ram för sådana projekt. I vissa medlemsstater kan det dock förekomma överlappningar mellan de två direktiven i situationer då planen eller programmet inbegriper tillstånd för ett projekt.
- 9.15. I sådana fall, för att undvika att bedömningen görs två gånger, kan det vara önskvärt att införa ett samordnat förfarande som omfattar både MKB- och SMB-aspekter. Grundkraven i MKB- och SMB-direktiven liknar varandra; i det ena fallet beaktas de kännetecknande egenskaperna hos ett projekt, i det andra fallet hos en plan eller ett program. Till skillnad från SMB-direktivet kräver MKB-direktivet inte samråd med andra myndigheter när det görs en undersökning av varje enskilt fall (artikel 4.2). Vidare har MKB-direktivet andra krav när det gäller underrättelse om beslut om huruvida en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan, och det saknar krav avseende kvalitet och övervakning.
- 9.16. Ramdirektivet om vatten och SMB-direktivet kompletterar varandra och föreskriver i stort sett likadana miljöbedömningar. En analys av rättsakterna avslöjar att det finns vissa skillnader i fråga om vilka delar av miljöbedömningen de täcker. Exempelvis är bestämmelserna om allmänhetens deltagande i ramdirektivet om vatten inriktade på de åtgärder som måste vidtas för att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt, medan bestämmelserna i SMB-direktivet är mer generella till sin natur eftersom de måste vara tillämpliga på tämligen olikartade typer av planer och program. Om medlemsstaterna beslutar att föreskriva ett gemensamt förfarande för införlivandet av dessa direktiv, kommer de att behöva försäkra sig om att förfarandet på ett korrekt sätt avspeglar bestämmelserna i båda direktiven. Ett sätt att undvika dubbelarbete skulle vara

att berörd myndighet, som identifieras enligt artikel 3 i ramdirektivet om vatten, också får ansvar för att se till att SMB-direktivets krav täcks på tillfredsställande sätt i förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt. Det finns ett område där SMB-direktivet kan ge ett särskilt mervärde för genomförandet av ramdirektivet om vatten. Det gäller tillämpningen av de undantag som fastläggs i artikel 4 i ramdirektivet om vatten. Närhelst termerna ”miljön i stort”, ”betydligt bättre alternativ för miljön” eller ”hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter” används som kriterier för tillämpning av ett undantag, kan det vara nyttigt att genomföra en miljöbedömning i enlighet med SMB-direktivet för att motivera undantaget på grundval av dessa kriterier.

- 9.17. För ramdirektivet om vatten har en gemensam genomförandestrategi tagits fram, och man har dessutom utarbetat ett flertal informella vägledande dokument som innehåller närmare anvisningar om olika sätt att genomföra direktivet.<sup>20</sup> I vissa avseenden går dessa längre än kraven i direktivtexten. I vägledningen om allmänhetens deltagande klargörs exempelvis att allmänhetens deltagande krävs inte enbart för förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt (en möjlig tolkning av artikel 14) utan också för åtgärdsprogrammen. Denna vägledning ger användbara exempel på hur allmänheten bör informeras och på hur samråd med allmänheten bör ske i enlighet med direktivet. Vidare ger den råd om god praxis som skulle kunna tillämpas på många andra typer av planer och program som omfattas av SMB-direktivet. En på liknande sätt kompletterande strategi kommer sannolikt att vara fördelaktig vid tillämpning av andra aspekter av direktivet (t.ex. utarbetande av miljörapporten eller bestämmelserna om gränsöverskridande fall).
- 9.18. Förfarandet för utarbetande av avfallsplaner i enlighet med *ramdirektivet om avfall* (75/442/EEG) inbegriper inte någon miljöbedömning. I allmänhet måste miljöbedömningen därför införas ånyo här – även om medlemsstaterna redan idag kan ha vissa inslag av SMB för planering av avfallshantering i sin nationella lagstiftning.
- 9.19. Planer och program som har befunnits kräva bedömning enligt habitatdirektivet<sup>21</sup> omfattas också av bedömningsförfarandet enligt SMB-direktivet (artikel 3.2 b). Därför gäller SMB-direktivet och habitatdirektivet tillsammans för alla planer och program som påverkar skyddade områden enligt artikel 6 eller 7 i habitatdirektivet, och ett kombinerat förfarande kan tillämpas under förutsättning att det uppfyller kraven i både SMB-direktivet och habitatdirektivet. I sådana fall måste förfarandet inbegripa de steg som

---

<sup>20</sup> Dessa dokument omfattar ämnen som ekonomisk analys, analys av påfrestningar och effekter, planeringsprocessen och bedömning av ekologisk status. De kommer att offentliggöras under 2003. De finns redan på Internet på följande adress:  
<http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library>.

<sup>21</sup> I habitatdirektivet krävs uttryckligen bedömning för ”planer” och inte för ”program”. En ”plan” enligt habitatdirektivet kan dock ha samma egenskaper som ett ”program” enligt MKB-direktivet, eftersom det är omöjligt att göra en strikt åtskillnad mellan planer och program. (Se också punkterna 3.3–3.6 samt 3.32 ovan).

krävs i SMB-direktivet samt det oberoende test som krävs i habitatdirektivet med avseende på effekterna på skyddade områden.

- 9.20. Bedömningen enligt habitatdirektivet är ett test för att intyga att en plan inte inverkar skadligt på det aktuella områdets orörda tillstånd. Berörda nationella myndigheter skall inte anta en plan som har skadlig inverkan på området såvida inte villkoren och kriterierna i artikel 6.4 i habitatdirektivet är uppfyllda.<sup>22</sup>
- 9.21. Bedömningen enligt SMB-direktivet är mer omfattande; den omfattar inte bara konsekvenserna för skyddade områden och ett urval av arter, utan också för biologisk mångfald i allmänhet och för andra aspekter såsom vatten- och luftkvalitet och det kulturella eller arkitektoniska arvet. Ett utökat förfarande, där bestämmelserna i SMB- och habitatdirektivet tillämpas tillsammans, används för planer för vilka man har bestämt att det krävs en bedömning enligt habitatdirektivet, kan se ut enligt följande.
- 9.22. Eftersom man har bedömt att planen sannolikt får konsekvenser för ett område enligt habitatdirektivet, under förutsättning att den uppfyller övriga krav i artiklarna 2 och 3 i SMB-direktivet, hamnar den automatiskt inom detta direktivs tillämpningsområde.
- 9.23. Planens eller programmets miljöpåverkan, samt rimliga alternativ till planen eller programmet, skall identifieras, beskrivas och utvärderas i en miljörapport. Påverkan på skyddade områden och på vissa arter i enlighet med habitatdirektivet ingår som en del av denna rapport. Det kan emellertid vara önskvärt att beskriva dem i ett separat kapitel eftersom slutsatserna avseende sådan påverkan är bindande för berörda myndigheters beslut om planen eller programmet.
- 9.24. Allmänheten och myndigheterna, som sannolikt kommer att beröras av miljöpåverkan till följd av att planerna genomförs, skall rådfrågas i enlighet med artikel 6 i SMB-direktivet genom att man offentliggör utkastet till planen eller programmet samt miljörapporten. Samrådet inbegriper också planens eller programmets påverkan på de områden och arter som uttryckligen skyddas genom habitatdirektivet.
- 9.25. Rapporten och resultaten av samrådet måste beaktas innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande. Om planen eller programmet bedöms få skadlig påverkan på det berörda området, får planen eller programmet antas endast på de villkor som beskrivs i artikel 6 i

---

<sup>22</sup> Artikel 6.4: ”Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits. Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.”

habitatdirektivet. I fråga om andra miljökonsekvenser beskriver relevant nationell lagstiftning, i enlighet med habitatdirektivet, de villkor som måste vara uppfyllda för att planen eller programmet skall få antas.

- 9.26. Enligt artikel 6 i SMB-direktivet skall allmänheten och de myndigheter som utsetts informeras om beslutet om planen eller programmet. Utlåtandet, med en sammanfattning av hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet, inbegriper också beslutet om huruvida planen eller programmet är förenligt med habitatdirektivet.
- 9.27. Påverkan på miljön till följd av genomförandet av planen eller programmet måste övervakas (artikel 10 i SMB-direktivet). Denna övervakning inbegriper påverkan på områden och arter som skyddas enligt habitatdirektivet.

**SMB för planer och program i enlighet med kraven i viss gemenskapslagstiftning på miljöområdet – översiktstabell**  
**Obs! Denna tabell är inte utförlig. Se även relevant text samt direktivtexterna.**

Gemenskaps lagstiftning	Plan eller program i den mening som avses i SMB-direktivet (art. 2 a)		Obligatorisk miljöbedömning enligt art. 3.2		Obligatorisk miljöbedömning enligt art. 3.4	
	Plan eller program?	Krävs i lagar eller andra författningar?	Utarbetad för de sektorer som förtecknas i art. 3.2 a	Fastställer ramen för kommande tillstånd för MKB-projekt		Kräver bedömning i enlighet med habitatdirektivet
<b>Ramdirektivet om vatten (2000/60/EG)</b>	Ja/nej	Ja	Ja (vattenhushållning)	Ja/nej (beroende på innehållet)	Ja/nej (beroende på innehållet)	Kräver bedömning om planen/programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan
<b>Nitratdirektivet (91/676/EEG)</b>	Ja	Ja	Ja (vattenhushållning)	Ja/nej (beroende på innehållet i åtgärdsprogrammet, möjligtvis för anläggningar för intensiv djuruppfödning)	Ja/nej (beroende på innehållet i åtgärdsprogrammet)	
<b>Ramdirektivet om avfall (75/442/EEG) inklusive krav från direktiven 91/676/EEG och 94/62/EG</b>	Ja	Ja	Ja (avfallshantering)	Ja/Nej (beroende på innehållet i avfallsplanen)	Ja/nej (beroende på innehållet i avfallsplanen)	

	Obligatorisk miljöbedömning enligt art. 3.2				Obligatorisk miljöbedömning enligt art. 3.4
	Plan eller program i den mening som avses i SMB-direktivet (art. 2 a)	Krävs i lagar eller andra författningar?	Utarbetad för de sektorer som förtecknas i art. 3.2 a	Fastställer ramen för kommande tillstånd för MKB-projekt	Kräver bedömning i enlighet med habitatdirektivet
<b>Gemenskapens lagstiftning</b>					
<b>Ramdirektivet om luftkvalitet</b>	Ja	Ja	- (sektor: luftkvalitet)		Ja
<b>Habitatdirektivet (92/43/EEG)</b>	- (Det faktum att ett område utses innebär inte att ”en plan eller ett program” upprättats)	Ja	-		-
<b>Habitatdirektivet (92/43/EEG)</b>	Ja (Planer och program som påverkar skyddade områden enligt art. 6 eller 7 i habitatdirektivet)	Ja	Ja		Ja
<b>Strukturfonderna och Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) – Förordning</b>	- (För innevarande planeringsperiod undantagen från SMB)				

## **Bilaga I – Praktisk vägledning om övervakning**

*Som vägledning för de myndigheter i medlemsstaterna som har ansvaret för integrering av övervakningskraven från direktiv 2001/42/EG i de olika planeringsförfarandena, beskrivs i detta avsnitt flera steg som skulle kunna vara till hjälp. Dessa steg placerar de olika åtgärderna i en logisk ordningsföljd, men de utgör inte en nödvändig kronologisk sekvens. Dessutom är kunskapen om och de praktiska erfarenheterna från övervakning av planer och program, i detta skede, förhållandevis begränsade. Övervakningssystemen bör därför vara flexibla och medge anpassningar vid behov.*

*Närmare information om det praktiska genomförandet av artikel 10 återfinns i rapporten ”Genomförandet av artikel 10 i SMB-direktivet”. Rapporten har utarbetats inom ramen för IMPEL-projektet.*

### **Bestämna omfattningen av övervakningen**

Det första steget i utformningen av ett övervakningssystem för en viss planeringsprocess är att bestämma vilken miljöpåverkan systemet skall omfatta. I miljörapporten fastställs en ram för omfattningen av övervakningen genom att man identifierar den betydande miljöpåverkan som förväntas uppkomma. Den miljöpåverkan som skall övervakas är därför i princip samma miljöpåverkan som omfattas av miljöbedömningen. Beroende på typen av plan eller program, och i synnerhet beroende på vilken etapp i genomförandet man befinner sig på, kan det dock vara lämpligt att inrikta sig på miljöpåverkan som är relevant med avseende på genomförandet. Vidare kan möjligheten att vidta avhjälpande åtgärder övervägas i samband med att man fastställer omfattningen av övervakningen. Dessutom kan svårigheter när det gäller att vetenskapligt fastställa en tydlig koppling mellan genomförandet av en plan eller ett program å ena sidan, och miljöförändringar å andra sidan, utgöra ett hinder för övervakning av alla typer av miljöpåverkan. Utöver detta bör en säkerhetskontroll utföras i syfte att säkerställa att ingen skadlig påverkan av planen eller programmet har förbisetts vid bedömningen.

- **Övervakningen omfattar i princip den miljöpåverkan som beskrivs i miljörapporten.**
- **Den kan dock vara inriktad på vissa typer av miljöpåverkan eller inbegripa ytterligare aspekter som inte har varit uppenbara.**

### **Kartläggning av nödvändig information**

Det andra steget är kartläggning av information som är nödvändig för att man skall kunna fastställa miljökonsekvenserna av en plan eller ett program. Information om en plans eller ett programs miljöpåverkan kan man också få genom att studera orsakerna till den påverkan som är aktuell,<sup>23</sup> eftersom miljöpåverkan kan övervakas direkt (genom att man mäter förändringar i miljön) eller indirekt genom att man samlar in information – exempelvis om genomförandet av (mildrande) åtgärder som förutses i planen eller programmet, eller om belastningsfaktorer såsom utsläpp eller avfallsmängd.

<sup>23</sup> En aktuell modell för orsakskedjan är DPSIR-systemet (Driving forces-Pressure-State-Impact-Response).

När man studerade övervakningssystem inom ramen för det s.k. IMPEL-projektet, där man undersökt erfarenheterna av övervakning av den miljöpåverkan som genomförandet av planer och program medför – IMPEL står för ”Nätverket inom EU för genomförandet av gemenskapens miljölagstiftning”, se bilaga III – visade det sig att systemen tenderade att fokusera på genomförandet av åtgärder och på belastningsfaktorer snarare än på konsekvenserna. Orsaken till detta kan vara att det är svårt att fastställa kopplingarna mellan orsak och verkan, dvs. det är svårt att entydigt fastslå att förändringar i miljön, som kan påverkas av många olika faktorer, är en följd av genomförandet av en plan eller ett program. Exempelvis kan ett biologiskt övervakningssystem ge uttömmande information om miljösituationen i ett visst område och om miljöförändringar under en viss tidsperiod, men det behöver inte nödvändigtvis ge information som gör det möjligt att dra slutsatsen att en viss förändring i miljön (t.ex. förlust av en viss art eller skador på vissa växter) kan tillskrivas genomförandet av en viss trafikplan. Här skulle data från ett biologiskt övervakningssystem kunna kombineras med en analys av situationen avseende genomförandet av trafikplanen (drivkrafter, ”*driving forces*”) och de åtgärder för att lindra följderna som förutses i planen.

Det bör noteras att det inte är säkert att all miljöinformation, som är tillgänglig för det territorium som omfattas av planeringen, är nödvändig och användbar för övervakningsändamål. Det viktigaste är att fastställa vilka data som är relevanta och representativa för planen eller programmet. En möjlig metod för att välja ut relevant miljöinformation presenterades i IMPEL-projektet. Övervakningssystemet för avfallsplanen i Wien byggde på en uppsättning frågor som var relevanta för uppföljningen av planen (t.ex. en prognos om avfallsmängden under kommande år, en prognos om utsläppsminskningar, måluppfyllande m.m.)<sup>24</sup>. Vidare används i många fall en uppsättning indikatorer som grund för urval av relevant miljöinformation. En av de viktigaste funktionerna hos indikatorer, eller hos en sådan uppsättning frågor som används i Wien, är att koncentrera miljödata till information som är begriplig även för icke-expert (som vanligen är de som beslutar om vilka åtgärder som skall vidtas).

Naturligtvis bör man också ta hänsyn till tillförlitlighet och tillgänglighet, med avseende på olika data för den aktuella planeringsperioden, när man fastställer vilka miljödata som behövs.

- **Det är ändamålsenligt att identifiera och välja ut miljöinformation som är nödvändig för övervakning av relevant miljöpåverkan.**
- **Miljöpåverkan kan också övervakas indirekt genom övervakning av de bakomliggande orsakerna (t.ex. belastningsfaktorer eller åtgärder som vidtas för att lindra följderna).**
- **Indikatorer eller en uppsättning frågor kan utgöra en ram som underlättar karläggning av relevant miljöinformation. De bidrar också till att man kan koncentrera miljödata till begriplig information.**

<sup>24</sup> Närmare upplysningar återfinns i IMPEL-projektets slutrapport.

### **Kartläggning av existerande informationskällor**

Det tredje steget är att kartlägga existerande källor där man kan hitta eftersökt information om miljösituationen. Resultatet av kartläggningen – huruvida den blir framgångsrik – beror på den aktuella planen eller det aktuella programmet samt på existerande system för övervakning av de aktuella miljöfaktorerna. Två viktiga källor med miljöinformation, vilka kan vara till hjälp för övervakningen av betydande miljöpåverkan till följd av planer och program, presenteras i följande avsnitt.

#### *a) Data på projektnivå*

Den första datakällan innehåller miljödata om de projekt för vilka planen fastställer en ram. Miljödata på projektnivå genereras och insamlas i olika skeden av projektets genomförande. Under ett projekts tillståndsfas samlar man in information om dess förväntade miljöpåverkan för projektets MKB (de data som sammanställs i ett MKB-förfarande är också prognostiska, men de är som regel mer detaljerade än de data som används på planeringsnivå) eller andra tillståndsförfaranden. Under konstruktions- och driftsfasen omfattas projektet av inspektioner i syfte att säkerställa att de villkor som fastläggs i tillståndet uppfylls i praktiken. Vidare krävs i IPPC-direktivet att man skall inrätta ett register över förorenande utsläpp. Registret skall omfatta utsläpp från ett stort antal industriella anläggningar.<sup>25</sup>

Data på projektnivå omfattar i de flesta fall belastningsfaktorer (t.ex. utsläpp) och i viss utsträckning även miljöpåverkan. Dessa data kan vara till hjälp när man skall jämföra förutsägelser på planeringsnivå – om miljöpåverkan och uppnående av miljömål – med faktiska konsekvenser av genomförandet av planen eller programmet.

Som regel insamlas information på projektnivå av andra myndigheter än dem som har ansvaret för övervakning av planer och program. Om övervakningssystemet är beroende av projektrelaterade data måste man därför se till att dessa data är tillgängliga för den myndighet som står för övervakningen. Man måste också ta hänsyn till att information på projektnivå väsentligen är inriktad på småskalig miljöpåverkan, medan SMB ofta genomförs för storskaliga planer eller program. Information från projektnivå måste därför bearbetas, sammanställas och sammanfattas så att den kan användas för övervakning av en plan eller ett program.

#### *b) Generell miljöövervakning*

Den andra miljöinformationskällan har stor spridning och består av generella miljöövervakningssystem, inklusive statistik, som ger miljödata utan att de är specifikt knutna till planer, program eller projekt. Även om dessa data visar att det har skett förändringar i miljön, och därmed att det föreligger miljöpåverkan, medger de endast begränsade slutsatser i fråga om konsekvenserna av genomförandet av planen eller programmet (eftersom sambandet mellan orsak och verkan är svår att fastställa). Man kan emellertid använda dessa data för att fastställa huruvida miljömål i en plan eller ett program har uppnåtts. De kan också ge en indikation på effektiviteten hos de åtgärder som vidtagits eller planerats för att man skall uppnå dessa mål. Sådana källor – med generella miljöövervakningssystem, statistik och undersökningar – finns i alla medlemsstater. I stor utsträckning är de också obligatoriska genom EG-lagstiftning

---

<sup>25</sup> En omfattande översikt över EG-lagstiftning som föreskriver insamling av projektrelaterade miljödata återfinns i IMPEL-projektets slutrapport.

(t.ex. övervakning enligt artiklarna 5 och 8 i ramdirektivet om vatten (2000/60/EG) och direktivet om ozon i luften (2002/3/EG)).<sup>26</sup>

- **Källor med miljöinformation återfinns på projektnivå (t.ex. information som samlas in vid MKB-förfaranden eller utsläppsregister som upprättats på grundval av IPPC-direktivet).**
- **Miljöinformation på projektnivå omfattar belastningsfaktorer och miljöpåverkan. Information på projektnivå bör sammanställas och sammanfattas när den används på planeringsnivå.**
- **Generella miljöövervakningssystem ger miljödata som man kan använda för att upptäcka miljöförändringar. Dessa data bidrar till att man kan verifiera uppnåendet av miljömål. Endast i begränsad omfattning kan man dock, med hjälp av dessa data, konstatera att det finns ett samband mellan miljöförändringarna och genomförandet av en plan eller ett program.**
- **EG-lagstiftningen innehåller olika bestämmelser som kräver insamling av miljödata som kan vara av värde för det ändamål som avses i artikel 10.**

### **Fylla luckorna**

Det fjärde steget är att fylla de luckor som hittas när man jämför existerande informationskällor med de behov som följer av artikel 10 för den aktuella planen eller det aktuella programmet. I vissa fall kan informationen vara tillräcklig för att uppfylla kraven i artikel 10, men det kan vara nödvändigt att föreskriva kontinuerligt informationsutbyte mellan de myndigheter som samlar in informationen och den myndighet som har ansvaret för övervakningen. I andra fall kan existerande övervakningssystem behöva utvidgas genom att man inkluderar ytterligare aspekter eller mätpunkter. Det bör dock betonas att övervakning enligt artikel 10 har ett avgränsat syfte – att hitta brister i miljöbedömningen – och att den inte utgör en fristående vetenskaplig verksamhet. Detta måste man alltid komma ihåg när man överväger att utvidga existerande övervakningssystem eller att installera nya.

### **Integrering av övervakningsförfarandet i planeringssystemet**

Det femte steget är att integrera övervakningssystemet i planeringssystemet. Övervakningssystemet behöver inte (se ovan) vara ett separat steg i planeringsförfarandet, men det kan vara en del av det reguljära planeringssystemet. Den regelbundna översynen av en existerande plan eller ett existerande program förefaller vara ett moment i det administrativa förfarandet där det är lämpligt att integrera den övervakning som krävs i SMB-direktivet. Om det inte förekommer någon sådan regelbunden översyn bör tidpunkter och tidsintervall för övervakning av planens eller programmets konsekvenser fastläggas – antingen i en generell regel eller i samband med varje enskild miljörapport.

I vilket fall som helst måste man se till att inrättas ett förfarande som säkerställer att övervakningssystemet fungerar effektivt. Man måste bestämma vilken myndighet (eller annat organ) som skall ha ansvaret för de olika övervakningsuppgifterna (inbegripet insamling av miljöinformation samt bearbetning och utvärdering av den). Vidare är det viktigt att relevant information överlämnas till respektive myndighet i lämplig form (t.ex. bör miljödata förklaras och samlas i ett begripligt dokument när de presenteras för ett beslutsfattande organ).

<sup>26</sup> En mer detaljerad översikt över relevant EG-lagstiftning återfinns i IMPEL-projektets slutrapport.

När övervakningsförfaranden inrättas bör det noteras att övervakningen inte bara omfattar insamling av miljödata, utan att den också inbegriper utvärdering av sådana data.

- **Övervakning kan integreras i planeringssystemet.**
- **En effektiv övervakning kräver att man har utsett ansvariga myndigheter (en eller flera) och att man har fastställt tidpunkter och tidsintervall för övervakningsåtgärder.**
- **Övervakningsåtgärder bör också inbegripa utvärdering av miljödata.**

### Avhjälpande åtgärder

Miljöinformation som erhålls via övervakning kan vara till hjälp när man överväger lämpliga avhjälpande åtgärder inom ramen för nationell lagstiftning. I artikel 10 fastläggs dock ingen skyldighet att vidta avhjälpande åtgärder. Följande avsnitt innehåller därför endast generella kommentarer om avhjälpande åtgärder.

Det kan vara lämpligt att fastställa kriterier som utlöser en granskning av avhjälpande åtgärder. Existerande lagstiftning i vissa medlemsstater innehåller redan generella bestämmelser som kräver en översyn av planen om detta är nödvändigt för att säkerställa önskad utveckling (t.ex. för att säkerställa en välbalanserad stadsutveckling).

Avhjälpande åtgärder kan vidtas på olika nivåer. På planeringsnivå kan beslutet om antagande av planen eller programmet upphävas, och en ny plan eller ett nytt program kan antas eller existerande plan/program kan modifieras. Om medlemsstaternas rättssystem tillåter detta skulle avhjälpande åtgärder också kunna vidtas i samband med genomförandet. Detta skulle i synnerhet kunna betyda att de uppgifter i planen eller programmet som har befunnits vara felaktiga, eller som byggde på felaktiga antaganden, inte längre betraktas som en ram för tillstånd för enskilda projekt.

Avhjälpande åtgärder på planeringsnivå skulle också kunna kombineras med sådana åtgärder i samband med genomförandet. Detta skulle betyda att planen eller programmet ändras på grundval av ny information om dess miljöpåverkan. Medan föregående plan eller program fortfarande är i kraft finns det risk för en händelseutveckling som skulle kunna strida mot den planerade ändringen av planen eller programmet. För att undvika en sådan händelseutveckling skulle tillståndsförfaranden för projekt kunna skjutas upp; alternativt skulle beslut om projekt kunna fattas utan hänvisning till planen eller programmet under förutsättning att respektive nationellt rättssystem tillåter detta.

- **Det kan vara lämpligt att fastställa kriterier som utlöser en diskussion om avhjälpande åtgärder.**
- **Avhjälpande åtgärder kan vidtas på planeringsnivå och i samband med genomförandet.**

## **Bilaga II – Medlemmar i arbetsgruppen**

Ursula Platzer – Federala ministeriet för jordbruk, skogsbruk, miljö och vattenförvaltning, Österrike

Andreas Sommer – Salzburgs provinsregering, Ministeriet för miljöskydd, Österrike

Ulla-Riitta Soveri – Miljöministeriet, Finland

Otmar Lell och Astrid Langenberg – Federala ministeriet för miljö, naturskydd och kärnsäkerhet, Tyskland

Matthias Roder – Bayerns ministerium för miljö och regional utveckling, Tyskland

Mari Van Dreumel – Ministeriet för bostäder, fysisk planering och miljö, Nederländerna

Sten Jerdenius – Miljödepartementet, Sverige

David Aspinwall och Phil Weatherby, Vice premiärministerns kansli, Förenade kungariket

Lieselotte Feldmann – Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för miljö

Antti Maunu – Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för miljö

### **Bilaga III – Litteraturförteckning**

Andreas Sommer, *'The Assessment of the Significance of Environmental Effects. Procedure and Criteria for Screening in Strategic Environmental Assessments'*, Österrikes federala ministerium för jordbruk, skogsbruk, miljö och vattenförvaltning, 2002

Royal Haskoning, *'Quality assurance strategic environmental assessment'*. På beställning av Nederländernas ministerium för bostäder, fysisk planering och miljö, 2002

Environmental Resource Management, *'Public participation and stakeholders' involvement in the SEA process: an overview of available techniques and methodologies'*. På beställning av Nederländernas ministerium för bostäder, fysisk planering och miljö, 2002

European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environment Law (IMPEL). *IMPEL-projektet: Genomförande av artikel 10 i MKB-direktivet (2001/42/EG)*

Jonathan Robinson, *'Anticipating the effect of Strategic Environmental Assessment'*, at **Planning law: Analysing Reform, Europe and Caselaw**, White Paper Conference, London, 21 mars 2002.