

3.6. Det skulle även vara lämpligt att planera stödformer när Med-programmen upphör och integrera dem med åtgärder som miljörevisioner, planering och återuppbyggnad av städerna etc. där olika finansieringsformer kan vara aktuella. I själva verket fastnar Med-programmen ofta i stadsdiplomatiken utan att någonsin bli till de projekt som planerna föreskriver.

3.7. Regionkommittén ser positivt på den önskan som formulerades av deltagarna vid utrikesministrarnas andra konferens om EU och Medelhavsländerna på Malta den 16 april 1997 och vid Medborgarforum för

Europa-Medelhavet om att EU:s Med-program för decentraliserat samarbete skall återinföras. Kommittén uppskattar i synnerhet förslaget om att inrätta partnerskap för samarbete mellan å ena sidan internationella och regionala organisationer och å andra sidan de aktörer som har sin bas i regionerna (inbegripet lokala myndigheter) för att framhålla kulturarvets och kulturismens utveckling.

3.8. Det är nödvändigt att Regionkommittén åtar sig att effektivt utveckla detta samarbete och dessutom att följa, stödja och delta i den institutionella processen som initierades i Barcelona.

Bryssel den 20 november 1997.

*Regionkommitténs*

*ordförande*

Pasqual MARAGALL i MIRA

### Yttrande från Regionkommittén om "Förslag till rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs inverkan på miljön"

(98/C 64/10)

#### BAKGRUND

- Förslag till rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs inverkan på miljön [KOM(96) 511 slutlig — 96/0304 (SYN)]<sup>(1)</sup>.
- Rådets beslut av den 6 maj 1997 om att remittera frågan till Regionkommittén, i enlighet med artikel 198c första strecksatsen i Romfördraget.
- Beslutet av den 11 juni 1997 om att anmoda utskott 5 "Regional planering, miljö, energi" att utarbeta yttrandet.
- Utkastet till yttrande (CdR 172/97 rév.) antaget av utskott 5 den 3 juli 1997 (föredragande: Graham Tope).

Med hänsyn till ovanstående antog Regionkommittén vid sin 20:e plenarsession den 19-20 november 1997 (sammanträdet den 20 november) följande yttrande.

#### 1. Inledning

1.1. Det föreslagna direktivet har som syfte att öka skyddet för miljön genom att säkerställa att:

- a) man gör en miljökonsekvensanalys av vissa planer och program, och
- b) beaktar resultaten av denna analys när man förbereder och antar sådana planer och program.

1.2. ReK välkomnar den allmänna inriktningen i det föreslagna direktivet men vill uppmana kommissionen, rådet och parlamentet att ompröva behovet av ytterligare ett direktiv om miljöprövningsförfaranden.

I den genomförda analysen, som bildar grundval för kommissionens slutsatser, konstaterar vi:

- a) bristerna hos den nuvarande miljökonsekvensanalys som krävs för enskilda projekt i medlemsstaterna, eftersom den inte alltid ger hög miljöskyddsnivå, och

<sup>(1)</sup> EGT C 129, 25.4.1997, s. 14.

b) betydande utvecklingssteg på området för prövning av planer och program i medlemsstaterna sedan 1988; vissa medlemsstater har redan rättsregler som motsvarar de minimikrav som ställs upp i förslaget. Regionkommittén rekommenderar att man först avvaktar genomförandet av ändringsdirektivet av den 3 mars 1997 om miljöprövning innan ny gemenskapsrätt införs på miljöprövningsområdet.

Direktivets rättsliga grund måste klargöras. Därför begär ReK att kommissionen på nytt skall överväga förslagets rättsliga grund (Artikel 130s.1 i EG-fördraget).

1.3. ReK saknar ett helhetsperspektiv i förslaget. Miljöfrågorna måste prövas ihop med sociala och ekonomiska frågor, samt med en långsiktig resurshushållning i en planeringsprocess. Det handlar om ett första viktigt steg i riktning mot en hållbar utveckling.

Oberoende av ovanstående överväganden angående förslaget till direktiv, vill Regionkommittén framföra följande synpunkter på de enskilda punkterna i förslaget.

1.4. ReK anser att artikel 3 om införlivandet av direktivet bör förtydligas ytterligare. Det måste klart framgå att direktivet inte innebär krav på att skapa några nya planeringsprocesser, utan att det bara gäller de beslutsprocesser som redan finns. Det är viktigt att respektive medlemsland kan fortsätta att använda befintliga procedurer och ändå anta planer och program för att uppfylla direktivets intentioner.

1.5. ReK anser dock att direktivets räckvidd är otillräcklig i vissa avseenden. Som förslaget nu lyder skulle det i vissa fall uppenbarligen inte och i andra fall kanske inte gälla program eller planer som har en grundläggande effekt på markanvändningen och dess inverkan på miljön,

- a) eftersom de inte specifikt och uteslutande, eller ens delvis, gäller markanvändning, eller
- b) eftersom deras status och förfarandet för deras utfärdande är för informellt och hamnar inom villkoren i det befintliga direktivförslaget, så som det nu är formulerat.

1.6. Det föreslagna direktivet skulle inte heller gälla EU-finansierade program som kan ha betydande effekter på miljön. Även om ReK håller med om att såna program idag är underställda miljökriterier, är dessa inte så stränga som de som anges i direktivförslaget.

1.7. Direktivförslaget skulle helt klart medföra extra kostnader för många eller de flesta av de myndigheter

som måste tillämpa det. Dessa kostnader kommer att variera stort mellan medlemsstaterna och möjligen inom enskilda medlemsstater, beroende på hur avancerade de förfaranden är som tillämpas i nuläget.

## 2. Allmän bakgrund — Europeiska unionen och miljökraven

2.1. Det femte åtgärdsprogrammet för miljön har pekat på betydelsen av ett enhetligt sätt att se på miljönormer inom hela EU, inte minst som en grund för en rättvis konkurrens mellan unionens olika delar. Programmet har också pekat på betydelsen av att integrera miljökonsekvensbedömningar i den strategiska planeringsprocessen för att uppnå en sådan enhetlighet. För att säkerställa såväl de ekonomiska som de miljömässiga vinsterna för hela unionen är det därför viktigt att integrera sådana normer i den fysiska planeringsprocessen inom hela EU.

2.2. Detta stadgas i artikel 130r i fördraget, som föreskriver att gemenskapens miljöpolitik skall bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön, att skydda människors hälsa samt att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt, och att den skall bygga på försiktighetsprincipen.

## 3. Nuvarande EU-lagstiftning

3.1. ReK välkomnar de vinster som genomförandet av det nu gällande direktiv 85/337/EEG har givit. Detta direktiv kräver att man utvärderar miljöeffekterna av vissa privata och offentliga projekt. Det föreslagna nya direktivet visar i vilka avseenden dessa metoder är otillräckliga för att säkerställa ett effektivt skydd för miljön, nämligen att de inte kräver:

- a) någon bedömning av effekter som kan uppstå från en kombination av vissa projekts effekter över geografiska och funktionsmässiga gränser,
- b) någon bedömning av den sammanlagda effekten av många projekt som var för sig kanske inte har så stor inverkan, eller
- c) någon möjlighet till samråd och deltagande i beslutsprocessen på ett så tidigt stadium som möjligt.

## 4. Önskvärd ändring av det föreslagna nya direktivets räckvidd

4.1. ReK är orolig över att det nya direktivets artikel 2 begränsar dess tillämpningsområde till planer och pro-

gram som specifikt och uteslutande, eller åtminstone till huvuddelen, rör markanvändning. Många av de planer och program som har de mest djupgående effekterna på markanvändning, och därmed på miljön, folkhälsan och naturresursanvändningen, utformas främst i samband med andra policyområden, särskilt transporter.

4.2. Enligt ReK är det därför mycket viktigt att de planer och program som gäller någon form av fysisk eller regional planering eller utveckling bör vara direkt underställda direktivets bestämmelser. Det är inte tillräckligt att detta bara sker indirekt och därmed kanske på ett alltför sent stadium genom att de granskas under medlemsstaternas lagstiftning om markanvändning.

4.3. ReK noterar också att EU:s planer och program — exempelvis de som utarbetas under strukturfonden — inte täcks av det föreslagna direktivet. Även om strukturfondens riktlinjer omfattar miljökriterier är dessa inte lika strikta som en fullständig miljökonsekvensanalys, och det finns för närvarande inget krav på offentligt samråd. Regionkommittén delar denna uppfattning och rekommenderar att man i ökad utsträckning granskar relevanta moment av genomförandet av strukturfondsprogram med avseende på deras miljöeffekter.

4.4. ReK är också bekymrad över att direktivet enbart gäller planer och program som utarbetas och antas av en behörig myndighet i enlighet med ett formellt förfarande, eller omfattas av särskilda rättsliga bestämmelser. Många planer och program som kan ha en djupgående inverkan på miljön utarbetas och utfärdas på nationell eller regional nivå av behöriga regeringar eller myndigheter eller närstående organ till dessa, utan någon sådan formell ram som anges i artikel 2 a i, som den nu är utformad. ReK anser att direktivet bör gälla alla relevanta planer och program som regeringar, myndigheter eller deras organ producerar på nationell, regional eller lokal nivå, oavsett vilket förfarande som används för utarbetandet av dem. ReK accepterar dock helt och fullt att bedömningar på lokal nivå inte skall överlappa de bedömningar som redan gjorts på regional eller nationell nivå.

4.5. Det är också viktigt att klargöra hur brett man kan tolka orden "plan" och "program" när man skall avgöra direktivets räckvidd. ReK förstår och delar medlemsstaternas önskan om att man inte skall hindra den politiska processen genom att begränsa deras möjligheter att formulera och anta allmänna strategier.

4.6. Så snart som strategier kvantifieras i detalj, exempelvis genom att man fastställer den totala nivån för ett visst slags utveckling som planeras inom en medlemsstat eller ett annat område, eller hur en sådan

utveckling skall fördelas inom staten eller området, blir de i verkligheten planer eller program som helt klart måste omfattas av bestämmelserna i det föreslagna direktivet. När strategier blir så pass detaljerade börjar de föregripa beslut om individuella projekt på exakt det sätt som motiverar att man inför de föreslagna nya kraven.

4.7. Enligt ReK är det därför viktigt att det föreslagna direktivets räckvidd definieras på ett sådant sätt att varje instrument eller uttalande, oavsett hur det formuleras eller beskrivs, anses vara en "plan" eller ett "program" om det fastställer den totala nivån eller den fördelning som planeras för den sortens utveckling det gäller.

4.8. Tillämpningsområdet för direktivet är fortfarande något oklart. Direktivet kan vara positivt för arbetet på nationell och regional nivå. Det är viktigt, som framgår av punkt 4.4, att direktivet endast omfattar planer och program på lokal nivå om det kan leda till betydande miljöpåverkan enligt medlemsstatens bedömning.

4.9. I artikel 10.2 i förslaget till direktiv utesluter man från tillämpningsområdet de förvaltningsplaner som särskilt avser speciella skyddsområden och som antagits i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG. Däremot regleras och utvärderas adekvat varje plans och projekts effekter som inte har ett direkt samband med särskilda skyddsområden men som ändå på ett avsevärt sätt kan påverka dessa områden.

4.10. Regionkommittén anser att det går att avstå från ett speciellt prövningsförfarande i de fall där man redan genomfört nödvändig granskning under planeringsprocessens lopp, alltså innan några resultat framkommit.

4.11. Kravet på samråd med allmänheten och andra intressenter är en viktig aspekt av det föreslagna direktivet. ReK vill dock kraftigt betona att detta krav inte bör tillämpas för att upprepa, i onödan komplicera eller förlänga de förfaranden som idag finns för utarbetandet av planer och program.

## 5. Kostnader

5.1. De ekonomiska effekterna av att genomföra det föreslagna direktivet kommer att variera stort, beroende på de varierande krav som redan ställs på de behöriga myndigheterna i olika medlemsstater och i hur stor utsträckning dessa redan frivilligt har infört förfaranden som sträcker sig utöver dessa krav.

5.2. I de medlemsstater där man redan integrerat mer övergripande miljööverväganden i de förfaranden som föreskrivs i lagstiftningen om fysisk planering kommer kostnadsökningen i motsvarande grad att vara liten. Man påpekar i motiveringen till direktivförslaget att under det föreslagna direktivet kommer de förfaranden som idag krävs för miljökonsekvensanalyser av individuella projekt att utföras i ett tidigare planeringsstadium. De kommer därmed inte att behöva utföras på projektstadiet. Detta kommer särskilt att gälla insamlingen av grundläggande information om miljöförhållandena på en plats.

Regionkommittén vill emellertid påpeka att det många gånger inte kommer att gå att använda resultaten från en miljöprövning av planer och program, eftersom projekten i regel realiserats betydligt senare än plan- och programuppläggningsen. Följden av detta blir att insamlade data kommer att vara föråldrade. Man kan vänta sig avsevärda merkostnader för medlemsstaternas myndigheter och berörda administrativa organ.

5.3. Vissa behöriga myndigheter i vissa medlemsstater anser att de förfaranden som de redan använder för att utforma och anta planer och program kan jämföras med dem som föreskrivs i det föreslagna direktivet och att de bara kommer att ådra sig marginella extrakostnader. Andra behöriga myndigheter kommer dock att ådra sig mycket stora kostnader för att uppfylla de föreslagna kraven. Det är mycket viktigt att de föreslagna resurserna finns tillgängliga genom lämpliga kanaler inom varje medlemsstat för att helt täcka dessa extra kostnader.

## 6. Utvärdering

6.1. Det är lämpligt att införa ett avsnitt i artikel 8 i förslaget till direktiv där det fastslås att den instans som är behörig att anta en plan eller ett program eller

att överlämna den till lagstiftningsförfarandet måste motivera det aktuella beslutet när detta inte överensstämmer med miljökonsekvensanalysens innehåll, med rådfrågningar hos myndigheter och/eller miljöansvariga organ eller andra intressegruppers synpunkter.

6.2. Vidare bör förklaringen i artikel 9 omfatta de allmänna riktlinjerna för den efterhandsbedömning som görs av de projekt som utarbetas i linje med de förhandsbedömda planerna och programmen.

6.3. Hänvisningen som finns i artikel 10.1 i förslaget till direktiv och som innebär att miljöbedömningen skall respektera kraven i direktiv 85/337/EEG, bör utsträckas till att omfatta rådets direktiv 97/11/EG, av den 3 mars 1997, som ändrar det tidigare direktivet, om bedömningen av vissa offentliga och privata projekts inverkan på miljön.

## 7. Slutsatser

7.1. ReK välkomnar varmt direktivet, vars allmänna inriktning är en stor förbättring av de mekanismer som finns inom unionen för att skydda miljön.

7.2. ReK anser att det föreslagna direktivets räckvidd bör klargöras i ett antal avseenden — som preciseras i yttrandet — för att säkerställa att planer och program som påverkar den fysiska eller regionala planeringen som utformas på alla nivåer och i alla sammanhang bör omfattas av direktivets krav.

7.3. ReK konstaterar att direktivförslaget kommer att medföra kostnader för behöriga myndigheter inom unionen. Storleken på dessa kostnader kommer att variera stort och kommittén anmodar därför respektive medlemsstater att säkerställa att dessa kostnader finansieras fullt ut.

Bryssel den 20 november 1997.

*Regionkommitténs*

*ordförande*

Pasqual MARAGALL i MIRA