



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 27.10.2006
KOM(2006) 639 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

FÖRHÅLLANDE MELLAN SMB-DIREKTIVET OCH GEMENSKAPENS FONDER

{SEK(2006) 1375}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

FÖRHÅLLANDE MELLAN SMB-DIREKTIVET OCH GEMENSKAPENS FONDER

1. RAPPORTENS BAKGRUND OCH SYFTE

Direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (direktivet om strategisk miljöbedömning, SMB-direktivet)¹ antogs i juli 2001 och skulle vara införlivat i medlemsstaterna senast den 21 juli 2004. Enligt direktivet skall ett stort antal planer och program genomgå en miljöbedömning innan de antas.

Liknande, men inte identiska, krav på en förhandsbedömning av miljöaspekter har under den nuvarande programperioden (2000–2006) tillämpats på strukturfondernas utvecklingsplaner, stödformer och programkomplement enligt förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna^{2,3}. I förordningen definieras strukturfonderna som Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF), utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) enligt förordning (EG) nr 1257/1999 samt Fonden för fiskets utveckling (FFU)⁴.

Planer och program inom strukturfonderna undantogs uttryckligen från tillämpningen av SMB-direktivet för den nuvarande programperioden⁵. Anledningen var att dessa planer och program med största säkerhet skulle ha antagits innan direktivet skulle vara införlivat i medlemsstaterna (dvs. den 21 juli 2004) och att de skulle ha genomgått en förhandsbedömning av miljöaspekter. Genom undantaget undvek man risken för dubbla eller motstridiga krav på bedömning genom tillämpning av två rättsakter och den eventuella osäkerhet som kunde uppstå på grund av detta. Undantaget gäller inte för kommande programperioder (från och med 2007) enligt de nya förordningarna⁶.

¹ EGT L 197/30, 21.7.2001, s. 30. Ordet strategisk förekommer inte i direktivet eller dess titel. Det används dock här för enkelhetens skull.

² EGT L 161/1, 26.6.1999, s. 1.

³ För strukturfondernas planer och program görs också en förhandsbedömning av den sociala och ekonomiska situationen och av jämställdhet mellan män och kvinnor. Dessa aspekter ingår inte i direktiv 2001/42/EG och kommer inte att behandlas vidare i denna rapport.

⁴ Se artikel 2 i förordning (EG) nr 1260/1999. Enligt artikel 49 i EUGFJ-förordningen (rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar, EGT L 160/80, 26.6.1999, s. 80) skall planer och program som genomförs enligt den förordningen utvärderas i enlighet med riktlinjerna i artiklarna 40–43 i förordning (EG) nr 1260/1999. Enligt artikel 1 i FFU-förordningen (förordning (EG) nr 1263/1999) skall strukturåtgärder som genomförs med finansiellt stöd i enlighet med den förordningen stödja förverkligandet av de mål som anges i (exempelvis) förordning (EG) nr 1260/1999.

⁵ Artikel 3.9 i direktiv 2001/42/EG.

⁶ Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999, rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden.

Enligt artikel 12.4 i direktiv 2001/42/EG skall kommissionen ”rapportera om förhållandet mellan detta direktiv och förordningarna (EG) nr 1260/99 och nr 1257/99 i god tid innan de programperioder som fastställs i de förordningarna löper ut för att säkerställa att tillvägagångssättet enligt detta direktiv och senare EG-förordningar överensstämmer”.

Denna rapport är avsedd att uppfylla det kravet. Rapporten tar upp den politiska och rättsliga bakgrunden till EU:s medfinansiering av miljöprojekt, förklarar hur SMB-direktivets tillämpningsområde bör avgränsas och hur det förhåller sig till programperioden 2007–2013, jämför förhandsbedömning av miljöaspekter under perioden 2000–2006 med strategisk miljöbedömning enligt direktivet, och drar några slutsatser om förhållandet mellan strategisk miljöbedömning och strukturfonder på grundval av tidigare erfarenheter.

2. MILJÖN OCH EU:S MEDFINANSIERING

I artikel 6 i EG-fördraget anges att miljöskydds krav skall integreras i utformningen och genomförandet av EU:s politik. I artikel 174.2 och 174.3 anges att ”gemenskapens politik skall syfta till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom gemenskapens olika regioner” och att ”när gemenskapen utarbetar sin miljöpolitik skall den beakta ... miljöförhållanden i gemenskapens olika regioner ... den ekonomiska och sociala utvecklingen i gemenskapen som helhet och den balanserade utvecklingen i dess regioner”. Ett av Sammanhållningsfondens syften är också att lämna ekonomiska bidrag till projekt på miljöområdet (artikel 161).

I EU:s strategi för hållbar utveckling, som antogs av Europeiska rådet i Göteborg 2001, underströks det politiska kravet att hållbar utveckling måste ligga till grund för all politik. I strategin betonades att det behövs bättre information för att det skall vara möjligt att systematiskt bedöma politiska förslag⁷. SMB-direktivet är ett viktigt verktyg när det gäller att få fram information som gör att man på ett bättre sätt kan integrera miljöaspekterna redan vid utarbetandet av förslag på olika områden och därigenom finna mer hållbara lösningar. Dess syften är följande:

”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” (artikel 1).

Dessa syften skall uppnås genom att

”säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med detta direktiv för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan” (artikel 1) och genom att ”påverkan till följd av genomförandet av planer och program beaktas när dessa förbereds och innan de antas” (ingressen, skäl 4).

För strukturfondernas **nuvarande programperiod** tas i rådets förordning (EG) nr 1260/1999 hänsyn till artikel 6 i EG-fördraget genom att arbetet för att uppnå fondernas huvudmål kopplas till bland annat hållbar utveckling och till miljöskyddet och miljövärden (artikel 1) och genom att det ställs krav på att kommissionen och medlemsstaterna skall integrera miljöskydds kraven vid fastställandet och genomförandet av fondernas verksamhet (artikel 2). Det anges särskilt att en förhandsbedömning av gemenskapsstöd skall göras, även av stödets miljöaspekter (artikel 41).

⁷ KOM(2001) 264 slutlig. Ordförandeskapets slutsatser SN 200/1/01 REV 1.

Likaledes är enligt förordning (EG) nr 1257/1999 ett av EUGFJ:s syften att ”bevara och främja stora naturvärden och ett hållbart jordbruk som uppfyller miljökrav” (artikel 2).

Under den nuvarande programperioden (2000–2006) har Cardiffprocessen stärkt inriktningen på miljöintegrering och sektorsstrategiernas mer långsiktiga effekter. Dessutom har miljömål och miljöindikatorer, miljöbedömning av projekt och förhandsbedömning av program använts i högre utsträckning i enlighet med kraven i artikel 41 i förordning (EG) nr 1260/1999. Användningen av dessa fonder har alltså varit en viktig faktor för genomförandet av EU:s miljöpolitik.

För **nästa programperiod (2007–2013)** har finansieringsprocessen förenklats och decentraliserats. I den övergripande ramen för reformen har man behållit målen att ytterligare främja hållbar utveckling, miljöskydd och miljövärd i enlighet med slutsatserna från Göteborg.

Genom budgetplanen 2007–2013 har antalet strukturfonder minskats. Strukturfonderna kommer under perioden 2007–2013 att utgöras av Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF) och Sammanhållningsfonden. Europeiska fiskerifonden (EFF) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) är inte längre strukturfonder i strikt mening och har placerats under en annan rubrik i budgetplanen. Av konsekvensskäl och eftersom samma resonemang gäller för båda typerna av fonder diskuteras i denna rapport förhållandet mellan SMB-direktivet och alla dessa fonder, inbegripet Sammanhållningsfonden som enligt den nya förordningen kommer att utformas som ett program.

Även om förhandsbedömning krävs för operativa program är det inte ett krav för nationella strategiska referensramar (eller nationella strategiska planer i EJFLU och EFF), och nu krävs inte heller någon separat förhandsbedömning av miljöaspekter (denna ersätts i praktiken av SMB-direktivet).

I rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999⁸ anges att ”de åtgärder som vidtas inom ramen från fonderna skall på både nationell och regional nivå innefatta gemenskapens prioriteringar till förmån för hållbar utveckling genom att stärka tillväxt, konkurrenskraft, sysselsättning och social integration samt genom att skydda och förbättra miljön” (artikel 3). Det anges också att fondernas mål skall förverkligas inom ramen för hållbar utveckling och gemenskapens främjande av målet att skydda och förbättra miljön enligt artikel 6 i fördraget (artikel 17).

Den övergripande uppgiften för EJFLU⁹ är att ”bidra till att främja en hållbar landsbygdsutveckling i hela gemenskapen” (artikel 3), och ett av dess mål är att ”genom stöd för markförvaltning förbättra miljön och landsbygden” (artikel 4 b).

I rådets förordning (EG) nr 1198/2006 om Europeiska fiskerifonden (EFF) anges på liknande sätt syftena att ”värna om skyddet och förbättringen av miljön och naturresurserna om de har samband med fiskerinäringen” och att ”uppmuntra hållbar utveckling och förbättringar av livskvaliteten i områden med verksamhet i fiskerinäringen” (artikel 4 e och f).

⁸ EUT L 210/25, 31.7.2006, s. 25.

⁹ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005.

Stöd från dessa EU-instrument för medfinansiering kommer därför även under nästa programperiod att vara en viktig faktor för att främja miljöförbättringar.

3. TILLÄMPNING AV SMB-DIREKTIVET PÅ PLANER OCH PROGRAM INOM GEMENSKAPENS FONDER

SMB-direktivet gäller för alla planer och program som ryms inom det tillämpningsområde som anges i artiklarna 2 och 3. Undantaget för strukturfondernas planer och program kommer inte att gälla under programperioden 2007–2013, och i de båda förordningarna 1083/2006 och 1698/2005 anges uttryckligen behovet att beakta lagstiftningen om miljökonsekvensbedömning (MKB) och SMB vid de utvärderingar som skall göras inom fonderna¹⁰. Bedömning enligt direktivet kommer därför att krävas för alla planer och program som antas enligt de nya förordningarna efter 2006 och som faller inom direktivets tillämpningsområde¹¹.

I artiklarna 2 och 3 i SMB-direktivet anges ett antal test som skall användas för att avgöra om det krävs en strategisk miljöbedömning för en plan eller ett program. I bilaga 1 nedan (som grundas på en tidigare vägledning som utarbetats av kommissionen)¹² analyseras kort hur dessa tester skall tillämpas på planer och program inom gemenskapens fonder. Kommissionens slutsats (som inte påverkar EG-domstolens roll vid tolkning av EG-lagstiftningen) är att många av strukturfondernas planer och program under programperioden 2000–2006 uppfyller kriterierna i artiklarna 2 och 3 i SMB-direktivet och att det hade krävts bedömning enligt direktivet om detta hade gällt då de utarbetades.

Enligt förordning 1083/2006 krävs för perioden 2007–2013 inte någon förhandsbedömning av nationella strategiska referensramar men däremot för operativa program (artikel 48.2). Frånvaron av ett krav på en separat förhandsbedömning av miljöaspekter innebär att det inte finns någon risk för rättslig inkonsekvens i gemenskapslagstiftningen eller oförenlighet med SMB-direktivet, vilket befarades för den programperiod som avslutas 2006.

Enligt artikel 47 i förordning 1083/2006 krävs att utvärderingar skall ta hänsyn till gemenskapslagstiftning i fråga om miljökonsekvenser och strategisk miljöbedömning. Detta understryker att respektive direktiv skall tillämpas när de kriterier de innehåller uppfylls.

Beroende på avgränsningen av SMB-direktivets tillämpningsområde och den varierande karaktären hos planer och program enligt fonderna, är det inte möjligt att kategoriskt i förväg säga vilka planer och program som ligger inom SMB-direktivets tillämpningsområde, men det är högst sannolikt att strategisk miljöbedömning behövs för operativa program.

Det avgörande testet för beslut om tillämpning i detta sammanhang är normalt om det operativa programmet i fråga fastställer ramen för kommande tillstånd för projekt, eftersom det förväntas att de övriga kriterierna (de i artikel 2) är uppfyllda när det gäller operativa program.

¹⁰ Se artikel 47 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 och artikel 84 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005. I artikel 44 i EFF-förordningen anges ett mer generellt sätt att beakta miljökonsekvenser.

¹¹ De enda undantagen är fall där en medlemsstat i enlighet med artikel 3.3 eller 3.4 beslutar att en plan eller ett program sannolikt inte kommer att medföra betydande miljöpåverkan och att en miljöbedömning därför inte är nödvändig, eller fall som omfattas av undantagen i artikel 3.8.

¹² Genomförande av direktiv 2001/42/EG; se <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>

Operativa program bör därför undersökas systematiskt för att bedöma behovet av SMB, och när det gäller strukturfonderna och Sammanhållningsfonden kan många operativa program kräva bedömning enligt direktivet, särskilt (men inte enbart) om de innefattar projekt som förtecknas i bilagorna I eller II i MKB-direktivet¹³.

Förutsatt att medlemsstaterna håller sig till minimikraven i förordning 1083/2006, menar kommissionen att det inte kommer att krävas SMB för nationella strategiska referensramar (eftersom de inte fastställer ramen för kommande tillstånd för projekt), men medlemsstaterna kan ändå anse att det är värdefullt att göra en sådan bedömning.

Samma resonemang gäller för de nationella strategiska planerna för landsbygdsutveckling, för de landsbygdsutvecklingsprogram som krävs enligt EJFLU-förordningen och för de nationella strategiska planer och operativa program som krävs enligt EFF-förordningen. Inte heller här förväntas det att nationella planer som uppfyller minimikraven i respektive förordning kommer att behöva en SMB (eftersom de inte fastställer ramen för kommande tillstånd för projekt). Däremot kommer det sannolikt att krävas för landsbygdsutvecklingsprogram och operativa program (för fiske). Dessa bör därför kontrolleras systematiskt gentemot direktivets krav, liksom även regionala program som kan uppfylla direktivets krav.

Myndigheterna kommer att behöva iaktta försiktighet när de funderar på SMB-direktivets tillämpning så att de undviker risken att inte följa reglerna, och när det skall tillämpas måste medlemsstaterna kunna visa att de har uppfyllt dess krav innan ett operativt program antas.

Medlemsstaterna har erinrats om sina skyldigheter enligt SMB-direktivet i den vägledning om förhandsbedömning som utarbetats av kommissionen. Där fanns även förslag på hur SMB kan användas som komplement till förhandsbedömning (detta berörs i avsnitt 6 nedan)¹⁴.

4. KRAV PÅ MILJÖBEDÖMNING ENLIGT SMB-DIREKTIVET

En miljöbedömning i enlighet med **SMB-direktivet** omfattar följande inslag.

a) Miljörapportens omfattning

Samråd skall äga rum med de miljömyndigheter som utsetts av medlemsstaten när beslut fattas om omfattningen av och detaljeringsgraden för de uppgifter som måste ingå i miljörapporten (artikel 5.4).

b) Utarbetande av miljörapporten

Rapporten (som måste hålla tillräckligt hög kvalitet) skall innehålla den information som rimligtvis kan krävas (artikel 5.2). De uppgifter som skall ingå specificeras i bilaga I till direktivet (se bilaga 2 nedan).

¹³ Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom direktiven 97/11/EG och 2003/35/EG.

¹⁴ Se http://ec.europa.eu/comm/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/exante_sf2007-2013_en.pdf

c) Genomförande av samråd

När utkastet till plan eller program och miljörapporten har utarbetats skall allmänheten och miljömyndigheterna ges möjlighet att lämna synpunkter på dessa dokument (artikel 6). "Allmänheten" definieras som "en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, deras sammanslutningar, organisationer eller grupper". Allmänheten skall preciseras och skall "inbegripa den allmänhet som berörs, eller kan antas bli berörd, eller som har ett intresse av beslutsfattandet [enligt direktivet], inbegripet relevanta ickestatliga organisationer t.ex. sådana som främjar miljöskydd och andra berörda organisationer". Direktivet överensstämmer alltså med Århuskonventionen¹⁵.

Andra medlemsstater som kan antas komma att påverkas av planens eller programmets miljökonsekvenser skall också informeras och tillfrågas om de önskar inleda samråd (artikel 7).

d) Beaktande av miljörapporten och resultatet av samråden i beslutsprocessen

Miljörapporten och de synpunkter som inkommit under samrådsprocessen skall beaktas när planer eller program utarbetas (artikel 8). Det kan då bli nödvändigt eller önskvärt att göra ändringar i utkastet till plan eller program.

e) Meddelande av beslut

De utsedda miljömyndigheterna och allmänheten (och alla medlemsstater med vilka samråd har ägt rum) skall informeras om antagandet av planen eller programmet, och viss ytterligare information (däribland hur miljöaspekterna och resultatet av samråden har beaktats) skall ställas till deras förfogande (artikel 9).

f) Övervakning

Övervakning ingår inte i definitionen av miljöbedömning i artikel 2, men enligt artikel 10 i direktivet krävs att betydande miljöpåverkan som genomförandet av planerna och programmen leder till skall övervakas för att, bland annat, kunna identifiera oförutsedd negativ påverkan och kunna vidta lämpliga avhjälpanande åtgärder. För att undvika dubblerad övervakning får befintliga övervakningsmekanismer användas, när så är lämpligt (artikel 10). Hur övervakningens närmare skall utformas beror på planens eller programmets karaktär och innehåll. En övervakning som lämpar sig för ett småskaligt fiskeriprogram med ett eller två projekt skiljer sig mycket från en som rör exempelvis stora infrastrukturinvesteringar.

5. SAMMANHANG MELLAN PRAXIS UNDER NUVARANDE STRUKTURFONDSFÖRORDNINGAR OCH SMB-DIREKTIVETS KRAV

Kraven på förhandsbedömning av miljöaspekter enligt artikel 41.2 b i förordning (EG) nr 1260/1999 är relativt begränsade. Förhandsbedömningen skall omfatta följande:

¹⁵ FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och möjlighet till rättslig prövning i miljöfrågor, upprättad i Århus, Danmark, den 25 juni 1998.

- En bedömning av miljösituationen i de berörda regionerna, särskilt på de miljöområden där strukturfondsstödet kan få betydande miljökonsekvenser.
- Bestämmelserna för att införliva miljödimensionen i strukturfondsstödet och hur dessa överensstämmer med befintliga kort- och långfristiga målsättningar på nationell, regional och lokal nivå.
- Bestämmelserna för att säkerställa att gemenskapens miljöregler följs.
- En uppskattning av strategins och strukturfondsstödet förväntade effekter på miljön.

Vid tillämpningen av dessa krav har myndigheterna i vissa medlemsstater använt sig av vägledning som utarbetats antingen nationellt eller av kommissionen¹⁶, eller också har de inspirerats av direktiv 2001/42/EG, även om detta inte var i kraft vid den tiden.

De huvudsakliga skillnaderna mellan SMB-förfarandet och bästa praxis i förhandsbedömningen av miljöaspekter av planer och program i den nuvarande programperioden kan sammanfattas på följande sätt:

- i) Enligt direktivet skall samråd äga rum med miljömyndigheter om omfattningen av och detaljeringsgraden för de uppgifter som skall ingå i miljörapporten.
- ii) Det finns ett formellt krav på att rimliga alternativ skall beaktas i SMB.
- iii) Direktivets informationskrav uttrycks mer fullständigt och strikt, och innefattar uttryckligen en bedömning av miljöproblem och miljömål och hur dessa har beaktats (se bilaga 3 nedan).
- iv) Direktivet innehåller ett formellt krav på att allmänheten skall ha möjlighet att yttra sig (och uttryckligen miljömyndigheterna) om planen eller programmet och miljörapporten, och det anges att gränsöverskridande samråd skall ske när så är lämpligt.
- v) Miljörapporten och resultaten av samrådet skall beaktas när planen eller programmet utarbetas, och när den antas skall ett utlåtande med en sammanfattning av hur detta har gått till göras tillgängligt för allmänheten, miljömyndigheterna och alla medlemsstater med vilka samråd har ägt rum.

Det finns en klar skillnad mellan hur kraven i de olika rättsakterna uttrycks, men det framstår ändå som uppenbart att den praktiska övergången från förhandsbedömning av miljöaspekter till SMB enligt direktivet bör vara en utveckling som bygger på tidigare bästa praxis och som därför inte torde innebära oöverstigliga svårigheter för medlemsstaterna. Det bör dock noteras

¹⁶ "A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes", utarbetad av Environmental Resources Management för Europeiska kommissionen, Generaldirektorat XI, Miljö, kärnsäkerhet och civilskydd, augusti 1998.

Se <http://www.europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm>

"Environment and Sustainable Development, A guide for the ex ante evaluation of the environmental impact or regional development programmes", utarbetad av Ecotec Research and Consulting för Generaldirektorat XVI inom Europeiska kommissionen. Evaluation and Documents nr 6, maj 1999.

att direktivet innehåller specifika krav och att några nya moment införs utöver vad som anges i artikel 41.2 b. Dessutom är det rättsligt bindande till skillnad från tidigare vägledning.

I bilaga 2 jämförs SMB-förfarandet med kraven för programperioden 2000–2006.

6. PROGRAMPERIODEN 2007–2013

SMB-direktivet och de förordningar som styr programperioden 2007–2013 bildar en rättslig helhet och kompletterar varandra, och om SMB-kraven uppfylls bör det innebära värdefulla förbättringar jämfört med det nuvarande förfarandet¹⁷. I stor utsträckning innebär kraven en formalisering av det som redan var bästa praxis för förhandsbedömning av miljöaspekter, men för att se till att både programplanering och bedömning sker smidigt, och för att få största möjliga nytta av SMB vid utvecklingen av program, måste myndigheterna planera aktiviteterna noggrant.

Tillsammans med artikel 11.2 i SMB-direktivet, som gör det möjligt att fastställa samordnade eller gemensamma förfaranden för att undvika dubblering, innebär frånvaron av ett krav på förhandsbedömning av miljöaspekter att det inte finns några rättsliga hinder för att införa ett enda bedömningsförfarande på programplaneringsnivån.

Det ligger i myndigheternas intresse att överväga SMB-direktivets tillämpning och göra miljömyndigheterna delaktiga så tidigt som möjligt för att undvika förseningar i utarbetandet av operativa program och landsbygdsutvecklingsprogram. Bedömning och programplanering kommer att behöva inledas ungefär samtidigt, och ett regelbundet informationsutbyte bör ske mellan de båda processerna. Den miljörapport som krävs för SMB bör färdigställas under utvecklingen av programmet så att programmets utformning kan dra nytta av de ökade kunskaperna om sannolika konsekvenser. Det kommer att krävas ett nära samarbete mellan den grupp som sköter programplaneringen och den grupp som står för bedömningen (försåvitt inte dessa båda aktiviteter sker inom en och samma grupp).

Myndigheterna kan särskilt tillrådas att i ett tidigt skede fundera igenom kraven på ett tidigt och effektivt samråd med allmänheten och hur de tänker genomföra detta. Om detta inte beaktas tillräckligt tidigt i planeringsprocessen kan det leda till fördröjningar i ett sent skede av bedömningen då det kan vara knappt om tid. Erfarenheter från bl.a. Tyskland och Storbritannien under perioden 2001–2006 visar att samråd kan genomföras inom tidsfristerna. Genom en noggrann planering av bedömningen bör det vara möjligt att genomföra en miljöbedömning i enlighet med direktiv 2001/42/EG utan att planeringsprocessen förlängs i onödan. Under förutsättning att miljöintressena är tillräckligt väl företrädda i ett partnerskap, kan miljöfrågor tas upp och dokumenteras (och möjligheter att nå positiva miljöresultat inarbetas) under utvecklingen av programmet.

Miljörapporten är ett viktigt verktyg för att integrera miljöhänsyn i utarbetandet och antagandet av planer och program. Den skall innehålla den information som rimligtvis kan krävas, med hänsyn till bland annat innehåll och detaljeringsgrad i planen eller programmet. Detta innebär att det kanske inte behövs någon särskilt detaljerad information och analys i rapporten för en allmän och övergripande plan, medan betydligt fler uppgifter är nödvändiga

¹⁷ Bilaga 3 i arbetsdokumentet ”The ex ante evaluation of the Structural Funds interventions” ger upplysningar om förfaranden för förhandsbedömning och strategisk miljöbedömning. Dokumentet finns på http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm

för en plan eller ett program som i sig har en högre detaljeringsgrad. Med andra ord skall miljörapporten uppfylla kraven i bilaga I men samtidigt stå i proportion till karaktären av den plan eller det program den avser.

En SMB på strategisk nivå (nationell strategisk referensram, nationell strategisk plan) omfattar en granskning av de övergripande områden som föreslås få stöd, för att i möjligaste mån säkerställa att miljömässigt gynnsamma program och åtgärder blir resultatet. På programnivå blir SMB mer detaljerad. I bedömningen måste beskrivningen av miljön kopplas till de typer av effekter som de föreslagna åtgärderna sannolikt leder till. Detta för att tydligt visa hur åtgärder som stöds av fonderna kan komma att påverka miljön. Oavsett typ av plan eller program bör de valda indikatorernas validitet och robusthet ha fastställts mot bakgrund av erfarenheten. Indikatorerna bör väljas med omsorg så att de kan visa över tiden vilka miljövinster som blir följden av programmets åtgärder och göra det möjligt att på ett tillfredsställande sätt övervaka förverkligandet av åtgärderna. Dessutom måste indikatorerna göra det möjligt att identifiera och vid behov avhjälpa oförutsedda negativa effekter.

Operativa program och landsbygdsutvecklingsprogram kan bereda vägen för en mångfald åtgärder varav inte alla behöver vara projekt i direktivets mening. I sådana fall är det inte särskilt meningsfullt att begränsa SMB till endast de projektrelaterade inslagen i programmet. I själva verket kan detta innebära en överträdelse av direktivets bestämmelser. Poängen med SMB är att förbättra planeringen, och det är mer förnuftigt att göra en bedömning av hela programmet (med en lämplig täckning av alla dess aspekter) än att försöka införa konstgjorda distinktioner som kan snedvrída bedömningen.

SMB kommer att göra det lättare att optimera programmets bidrag till hållbar utveckling. I de fall SMB inte krävs kommer utmaningen att vara att formulera, genomföra och utvärdera program mot bakgrund av behoven av hållbar utveckling och identifiera sätt att integrera principer för hållbar utveckling i projekt så att resultat och effekter och programmets övergripande utvecklingsmål får ett mervärde. I dessa fall kommer man i förhandsbedömningen att behöva ta hänsyn till förslagets miljökonsekvenser. Det finns exempel från Europeiska socialfonden (ESF) under nuvarande programperiod där man på ett framgångsrikt sätt har inarbetat sådana principer¹⁸.

Många myndigheter torde under kommande programperiod kunna bygga vidare på tidigare erfarenheter av miljöbedömning, men för andra kan det bli nödvändigt att satsa på en viss kapacitetsuppbyggnad. Praktisk vägledning om användning av SMB i sammanhållningspolitiken kan hämtas bland annat i en handbok som gavs ut i början av 2006 av Greening Regional Development Programmes Network (GRDP)¹⁹.

7. SLUTSATS

De förhandsbedömningar av miljöaspekter som utförts under den nuvarande perioden fram till 2006 har påverkat strukturfondsprogrammets utformning på ett positivt sätt. Detta tack vare ett mer utvecklat tillvägagångssätt jämfört med föregående period (fram till 2000). I synnerhet har man i bedömningarna inte bara tagit hänsyn till vilken nivå de olika målen bör ha, utan också deras motiv (huruvida det är de rätta målen) och vilket som är det bästa sättet att uppnå

¹⁸ Macleod C, (2005), "Integrating Sustainable Development into Structural Funds Programmes: An Evaluation of the Scottish Experience." *European Environment*, 15, 313–331.

¹⁹ GRDP, Handbook on SEA for Cohesion Policy, februari 2006.

dessa mål. Vid förhandsbedömningen är det mycket viktigt att påvisa en tydlig koppling mellan resultat och effekter samt orsakssambanden mellan dem. Det står klart att kraven på bedömning i förordning 1260/1999 har bidragit till att främja utvärderingskulturen och utvärderingskapaciteten i medlemsstaterna. I vissa fall gjordes bedömningar i mycket liten omfattning före de första betydande strukturfondsansökningarna.

Den allmänna lärdom som kan dras av tidigare erfarenheter är att ett väl organiserat bedömningssystem med tillräckliga resurser, baserat på lämpliga strukturer och med ett tydligt syfte och fokus, är ett viktigt verktyg när det gäller att maximera nyttan av gemenskapens medfinansiering. Med hjälp av bedömningar som görs tidigt i planeringen, av erfarna bedömare som är inriktade på rätt frågor och med engagemang från de viktigaste berörda parterna, kan man arbeta för hållbar utveckling på ett bredare sätt som tar hänsyn till de olika berörda parternas intressen och som gör att man kan ta vara på möjligheterna till positiva miljöeffekter. Det finns inga klara belegg för att beslutet att undanta programperioden 2000–2006 från SMB har inneburit negativa konsekvenser för miljön, eftersom det krävdes en separat förhandsbedömning av miljöaspekter. Under programperioden 2007–2013 kommer denna separata bedömning att ersättas av SMB. SMB kommer att bli ett viktigt verktyg för att främja hållbar utveckling och kommer i sin tur att dra nytta av den utvärderingskompetens som vuxit fram under perioden 2000–2006.