EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.5.2017
COM(2017) 234 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet i henhold til artikel 12, stk. 3, i direktiv 2001/42/EF visse planer og programmers indvirkning på miljøet

1. Indledning

I denne anden rapport om gennemførelse[1] af direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet ("direktivet om strategisk miljøvurdering" eller "direktivet")[2] beskrives erfaringerne med anvendelsen af direktivet mellem 2007 og 2014. Denne rapport er udarbejdet i medfør af artikel 12, stk. 3, i direktivet, og heri vurderes gennemførelsen af direktivet i denne periode[3]. Resultaterne i denne rapport vil blive anvendt ved en evaluering af direktivet, der vil blive gennemført som led i Kommissionens program for målrettet og effektiv regulering (REFIT)[4].

Med direktivet gennemføres princippet om miljømæssig integration og miljøbeskyttelse, som er indskrevet i artikel 11 og 191 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Det sikrer en omfattende beskyttelse af miljøet og bidrager til at integrere miljømæssige overvejelser ved udarbejdelsen og vedtagelsen af visse planer og programmer. Med henblik på dette indeholder direktivet krav om en miljøvurdering af planer og programmer, som kan have betydelig indvirkning på miljøet.

Med direktivet indføres der ingen målbare miljøstandarder. Der er i alt væsentlighed tale om et procesdirektiv, der indfører visse skridt, som medlemsstaterne skal tage ved identificering og vurdering af miljøvirkninger. Den strategiske miljøvurderingsproces drejer sig om at hjælpe de politiske beslutningstagere med at træffe beslutninger på et velinformeret grundlag baseret på objektive oplysninger og resultaterne af høringer af offentligheden/interessenter og relevante myndigheder. Anvendelsen af nøglekravene i direktivet og dets forhold til andre direktiver beskrives i henholdsvis afsnit 2 og 3.

2. Gennemførelsesstatus

2.1. Retlige og administrative ordninger i medlemsstaterne

Alle medlemsstater har gennemført direktivet. Den lovgivningsmæssige ramme for gennemførelsen af direktivet varierer fra medlemsstat til medlemsstat og afhænger af deres administrative struktur og ordninger. Nogle medlemsstater har gennemført direktivet gennem specifik national lovgivning, mens andre har indarbejdet direktivets krav i eksisterende bestemmelser, herunder bestemmelser til gennemførelsen af miljøvurderingsdirektivet[5]. Siden 2007 har mere end halvdelen af medlemsstaterne ændret deres nationale lovgivning og gennemført af direktivet for at sikre, at deres nationale bestemmelser er i overensstemmelse med direktivet og for at afhjælpe tilfælde af ukorrekt anvendelse.

---

[1] Den første rapport blev præsenteret den 14.9.2009 (COM(2009) 469).

[2] EFT L 197/30 af 21.7.2001, s. 30. Ordet "strategisk" anvendes ikke i direktivet, men det er den mest almindelige og etablerede henvisning til dette direktiv.

[3] Der findes flere oplysninger i den underliggende undersøgelse [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf].

[4] http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en.

[5] EUT L 26 af 28.1.2012, s. 1.

De særlige administrative ordninger i de enkelte medlemsstater har haft indvirkning på de organisatoriske ordninger, som de har indført med henblik på at omsætte og gennemføre direktivet. Normalt har den myndighed, der udarbejder og vedtager planer og programmer ligeledes ansvaret for at gennemføre den strategiske miljøvurderingsprocedure. I de fleste medlemsstater betragtes miljøministeriet eller et miljøagentur som *"de myndigheder [...], som på grund af deres specifikke miljøansvar kan blive berørt"* (artikel 6, stk. 3, i direktivet). I nogle medlemsstater har miljømyndighederne flere ansvarsområder og står for gennemførelsen af den strategiske miljøvurderingsprocedure. Nogle medlemsstater har udpeget et organ, der overvåger og kontrollerer kvaliteten af dokumentationen og resultaterne af den strategiske miljøvurderingsprocedure.

Medlemsstaterne har vide skønsbeføjelser med hensyn til beslutningstagning (artikel 8) og ordningerne for underretning om afgørelsen, når den strategiske miljøvurderingsprocedure er gennemført (artikel 9). I nogle medlemsstater har miljømyndighederne ret til at udstede en administrativ akt (f.eks. en afgørelse). Afgørelsen kan enten være bindende for så vidt angår planernes og programmernes indhold eller blot udstedes som en ikkebindende akt.

2.2. Anvendelsesområde for direktivet om strategisk miljøvurdering

Generelt har medlemsstaterne gennemført direktivet i overensstemmelse med dets mål og krav og er ikke stødt på udfordringer med fastlæggelsen af direktivets anvendelsesområde. EU-Domstolen (Domstolen) har fastlagt en omfattende retspraksis vedrørende direktivet og dermed lettet dets anvendelse. Domstolen har bekræftet den brede fortolkning af direktivets terminologi og bestemmelser[6]. F.eks.:

- ***"Planer og programmer", der er omfattet af en miljøvurdering (artikel 2)***

Direktivet indeholder ikke nogen definition af termerne "planer og programmer", men beskriver dem snarere. I den første dom[7], hvor man tog stilling til direktivets anvendelsesområde, præciserede Domstolen, at alene det forhold, at planer og programmer vedtages som en lov, ikke udelukker dem fra direktivets anvendelsesområde[8]. Dette betyder, at planer og programmer, som er obligatoriske i henhold til de nationale eller lovgivningsmæssige bestemmelser til fastsættelse af de kompetente myndigheder og proceduren, men hvis vedtagelse ikke er obligatorisk, stadig kan være omfattet af direktivet, hvis de opfylder de relevante kriterier fastsat i direktivet[9]. I tvivlstilfælde skal der skelnes mellem planer og programmer og andre foranstaltninger med henvisning til det specifikke mål, der fastsættes i artikel 1 i direktivet, nemlig at der gennemføres en miljøvurdering af planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet[10].

Med hensyn til definitionen af planer og programmer har næsten halvdelen af medlemsstaterne gennemført direktivets artikel 3, stk. 2, ordret. De fleste af dem har tilpasset

[6] C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, præmis 37, og C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582, præmis 50.

[7] C-105/09 og C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355.

[8] Idem, præmis 41.

[9] C-567/10, præmis 31.

[10] C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103, præmis 40 og C-567/10, præmis 30.

typen af eller betegnelsen på sektorplanlægningen for at tage hensyn til specifikke nationale ordninger.

- ***"Fastlæggelse af rammerne" (artikel 3, stk. 2)***

Planer og programmer, for hvilke der kræves en miljøvurdering, skal indeholde rammen for den fremtidige tilladelse til projekter, der står opført i bilag I og II til miljøvurderingsdirektivet. Næsten alle medlemsstater har omsat termen "fastlægge rammerne" ordret, ofte med en nærmere beskrivelse i en retsakt eller i vejledende dokumenter. Retspraksis ved Domstolen har bekræftet, at denne term skal afspejle direktivets mål og tage hensyn til de miljømæssige virkninger af enhver beslutning, der indfører krav til den fremtidige anlægstilladelse til projekter[11]. Derfor kan man sige, at planer og programmer fastsætter en ramme for afgørelser, der påvirker en efterfølgende anlægstilladelse til projekter, navnlig hvad angår placering, art, størrelse og driftsforhold eller ressourcetildeling.

- ***Evaluering***

I direktivets artikel 3, stk. 4 og 5, fastlægges processen for afgørelse af, hvorvidt planer og programmer vil have væsentlig indvirkning på miljøet og dermed kræve en miljøvurdering. Medlemsstaterne skal tage hensyn til væsentlighedskriterierne i bilag II til direktivet. De fleste medlemsstater har gennemført bilag II ordret og vurderer fra sag til sag. Men skønsmargenen for vurdering af bestemte planer og programmer begrænses af direktivets overordnede mål[12], nemlig at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau.

2.3. Anvendelsesområde (artikel 5, stk. 4)

Anvendelsesområdet og detaljeringsgraden af oplysningerne i miljørapporten betegnes "fastlæggelse af anvendelsesområde". Medlemsstaterne har en bred skønsmargen for tilrettelæggelsen af anvendelsesområdet for en miljøvurdering, som udelukkende begrænses af pligten til at høre myndigheder med et specifikt miljøansvar.

I nogle medlemsstater er det obligatorisk at udarbejde en rapport over anvendelsesområdet. Indholdet og detaljeringsgraden af oplysningerne i rapporten om anvendelsesområdet kan variere medlemsstaterne imellem, og i nogle medlemsstater fastsættes indholdet i den nationale lovgivning.

De offentlige myndigheder i de forskellige medlemsstater spiller forskellige roller ved fastsættelse af anvendelsesområdet. Miljømyndighederne skal som minimum høres i fasen med fastlæggelse af anvendelsesområdet. Men i nogle medlemsstater godkender de ligeledes dokumentationen vedrørende anvendelsesområdet.

2.4. Miljørapport (artikel 5 og bilag I)

I direktivets bilag I angives minimumindholdet af miljørapporten. Medlemsstaterne skal sikre, at denne rapport er af tilstrækkelig kvalitet. Næsten halvdelen af medlemsstaterne har udvidet anvendelsesområdet for bilag I i deres nationale lovgivning. I nogle medlemsstater kræves det f.eks., at miljørapporten indeholder en vurdering af visse økonomiske og sociale faktorer, der kan være relevante for gennemførelsen af planen. Andre medlemsstater kræver

[11] C-105/09 og C-110/09, ECLI:EU:C:2010:120, præmis 60.

[12] C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608, præmis 47.

eksplicit, at resultaterne af de offentlige høringer skal medtages i miljørapporten. For så vidt angår indholdet af det ikketekniske resumé af rapporten har næsten alle medlemsstater gennemført den relevante bestemmelse i direktivet ordret.

Medlemsstaterne er stødt på to slags udfordringer ved udarbejdelse af miljørapporten:

i. dataenes tilgængelighed og kvalitet

ii. den tekniske viden og erfaring hos de eksperter, der udarbejder rapporten, og hos de myndigheder, der står for at revidere dens kvalitet.

- ***Referencegrundlag***

Nogle medlemsstater har omsat kravene i bilag I(b) ordret, mens andre har udarbejdet vejledende dokumenter for at lette indsamlingen af referenceoplysninger. Næsten to tredjedele af medlemsstaterne har indberettet, at relevansen, tilgængeligheden og detailniveauet af de data, der skal indsamles, udgør et problem i forbindelse med indsamling af referenceoplysninger, f.eks. oplysninger vedrørende vurderinger af sårbarhed over for klimaændringer[13]. Erfaringen viser, at kvaliteten af referenceoplysninger er højere for mindre planer og programmer, eftersom de hænger tæt sammen med en givet placering.

- ***Rimelige alternativer (artikel 5, stk. 1)***

Direktivet indeholder ikke nogen definition af termen "rimelige alternativer", og medlemsstaternes nationale lovgivning til gennemførelse af direktivet gør heller ikke. Mange medlemsstater har udarbejdet nationale vejledningsdokumenter for at gøre det nemmere at identificere og vælge rimelige alternativer i miljøvurderingsproceduren. Der findes ingen fælles metode til definition af typerne og antallet af alternativer, der skal vurderes. Dette afhænger af målene, det geografiske anvendelsesområde og indholdet af de enkelte sæt planer og programmer. De tre mest almindelige kategorier af alternativer for medlemsstaterne er imidlertid:

i. *placeringsmæssige alternativer*

ii. *kvalitative og kvantitative alternativer* (ændring af omfanget eller størrelsen af indgrebet i miljøet)

iii. *tekniske alternativer* (vedrørende udformningen af de fremtidige anlægsprojekter på en udvalgt placering).

Medlemsstaterne vurderer altid *"nul-løsningen"*[14] i miljørapporten, men gennemførelsesmetoden varierer. Nogle medlemsstater anvender denne som et af de "rimelige alternativer", mens andre betragter den som en selvstændig del af miljørapporten, som ikke nødvendigvis hænger sammen med de rimelige alternativer, men snarere med referenceoplysninger.

[13] Kommissionens tjenestegrene har udarbejdet en vejledning om indarbejdelse af klimaforandringer og biodiversitet i strategiske miljøvurderinger [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf].

[14] I bilag I(b) i direktivet hedder det, at miljørapporten skal indeholde oplysninger om den sandsynlige udvikling i miljøets tilstand, hvis planen eller programmet ikke gennemføres. Dette kaldes ofte for *"nul-løsningen"*.

Med henblik på at sikre overholdelsen ved gennemførelse og anvendelse af direktivet skal de vurderede alternativer være rimelige under hensyntagen til målene og det geografiske anvendelsesområde for planerne og programmerne, inden deres endelige indhold fastsættes. Som medlemsstaterne ligeledes har bemærket, kan det som følge af de specifikke krav for udarbejdelse af planer og programmer være en udfordring at identificere de rimelige alternativer. Det er f.eks. en udfordring at identificere og vurdere rimelige alternativer i planlægningsfasen, enten fordi planerne og programmerne strategisk er rettet mod et bestemt spørgsmål eller på grund af planernes og programmernes generelle indhold.

2.5. Høringer (artikel 6)

Medlemsstater har en betydelig frihed til at tilrettelægge processen med information og høring af offentligheden og de relevante myndigheder i de forskellige faser af miljøvurderingsproceduren. De skal sikre, at der gennemføres en tidlig og effektiv høringsprocedure, og dette er ligeledes i overensstemmelse med kravene i Århuskonventionen[15].

- ***Frister***

Direktivet indeholder ikke nogen angivelse af fristerne for høringsproceduren, men kræver snarere, at høringerne skal finde sted inden for en "passende frist" (artikel 6, stk. 2). Normalt er tidsfristerne for høring af miljømyndighederne de samme som for høring af offentligheden. Domstolen[16] har bekræftet, at den nationale lovgivning kan indeholde obligatoriske tidsfrister, når blot de ikke udelukker muligheden for, at offentligheden og myndighederne kan udtrykke deres holdning.

- ***Offentliggørelse af oplysninger om anvendelsesområde for offentligheden***

Alle medlemsstaterne informerer offentligheden om resultaterne af vurderingsproceduren. Disse oplysninger findes normalt på det særlige websted for de specifikke planer og programmer eller på miljømyndighedernes websted, især hvis disse skal træffe den endelige afgørelse. Vurderingsafgørelsen offentliggøres også i aviser, officielle tidender osv.

I nogle medlemsstater inddrages offentligheden i fasen med fastsættelse af anvendelsesområdet, hvor den modtager oplysninger og får mulighed for at fremsætte skriftlige bemærkninger eller deltage i høringerne vedrørende fastsættelse af anvendelsesområdet.

- ***Høring af de berørte myndigheder (artikel 6, stk. 3)***

Alle medlemsstater hører myndighederne om miljørapporten og udkast til planer og programmer. I nogle medlemsstater spiller miljømyndigheden en rolle som mellemmand mellem myndigheden, som udvikler planerne, og alle andre myndigheder, der skal høres i miljøvurderingsproceduren. Miljømyndigheden sikrer også miljørapportens kvalitet.

Domstolen[17] har præciseret, at det er nødvendigt at sikre funktionsopdelingen hos de myndigheder, der har ansvaret for høring om miljøspørgsmål. Dette sker for at sikre, at en

[15] FN-EF's konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

[16] C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, præmis 50.

[17] C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, præmis 42.

intern administrativ enhed i myndigheden har den nødvendige reelle selvstændighed til at fremsætte en objektiv udtalelse om planen og programmet, der er genstand for miljøvurderingsproceduren.

- ***Høring af offentligheden om miljørapporten***

I de fleste medlemsstater offentliggøres miljørapporten samtidig med udkastet til planer og programmer. Dette giver offentligheden tilstrækkelig tid til at udtrykke sin mening og bidrage til udarbejdelsen af miljørapporten, inden planerne og programmerne vedtages formelt. Medlemsstaterne offentliggør normalt en meddelelse om den offentlige høring på internettet. Offentliggørelsen indeholder titlen på planen og programmet, de ansvarlige myndigheder og stedet, hvor alle dokumenter vedrørende udkast til planer og programmer, inklusive miljørapporten og det ikketekniske resumé, er tilgængelige for offentligheden. I nogle medlemsstater er høringskravene strengere end direktivets krav og omfatter afholdelse af et møde eller en offentlig høring, hvor offentligheden kan blive hørt.

Den offentlige høring er en central del af proceduren og sigter mod at forbedre gennemsigtigheden, omkostningseffektiviteten og effektiviteten af planlægningsprocessen. Derved letter og forbedrer man det overordnede indtryk og den sociale accept af planen og programmet, inden det vedtages og gennemføres.

- ***Grænseoverskridende høringer (artikel 7)***

Alle medlemsstater på nær to har angivet erfaringer med gennemførelse af grænseoverskridende høringer om miljøpåvirkninger, enten som berørt part, som oprindelsespart eller begge dele. I de fleste medlemsstater er miljømyndighederne ansvarlige for afholdelsen af disse høringer.

Medlemsstaterne har rapporteret, at de største hindringer for grænseoverskridende høringer om miljøpåvirkninger er udgifterne til oversættelse af dokumenter, kvaliteten af de oversatte dokumenter og de ofte korte frister.

2.6. Overvågning af væsentlig indvirkning på miljøet (artikel 10)

Overvågning giver mulighed for at sammenligne resultaterne af miljøvurderingen med resultaterne af gennemførelsen af planer og programmer, navnlig de væsentlige indvirkninger på miljøet. Direktivet indeholder ingen nærmere krav til ordningerne for overvågning af de væsentlige indvirkninger på miljøet, hyppigheden af overvågningen, den anvendte metodologi eller de organer, der er ansvarlige for overvågningen.

Medlemsstaterne har bemærket, at overvågningen afhænger af planerne og programmerne, og at man regelmæssigt udarbejder overvågningsrapporter for visse typer af planer og programmer. De fleste medlemsstater var imidlertid ude af stand til at fremlægge oplysninger om hyppigheden af overvågningen. Overvågningen kan baseres på standardovervågningsindikatorer, som nogle gange fastsættes i den nationale lovgivning, eller sker fra sag til sag. I forbindelse med direktivet om strategisk miljøvurdering, og når det er relevant, benytter medlemsstaterne normalt miljøovervågningsordninger, der er indført ved andre direktiver såsom vandrammedirektivet[18], habitatdirektivet[19] og direktivet om industrielle emissioner[20].

[18] EUT L 327 af 22.12.2000, s. 1.

3. Forbindelser med anden EU-lovgivning og andre politikområder

Direktivet har en eksplicit forbindelse til miljøvurderingsdirektivet og habitatdirektivet. Det hænger også tæt sammen med andre direktiver, der indeholder krav om vedtagelse af bestemte planer og programmer, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde (f.eks. direktiverne om nitrat, affald, støj og oversvømmelsesrisiko)[21]. Med henblik på at undgå dobbeltvurdering hedder det i direktivets artikel 11, at medlemsstaterne kan fastsætte koordinerede og/eller fælles procedurer, når både direktivet og anden EU-lovgivning indeholder krav om vurdering af indvirkningen på miljøet.

3.1. Miljøvurderingsdirektivet

I artikel 11, stk. 2, hedder det, at den strategiske miljøvurderingsprocedure skal gennemføres uanset andre krav i henhold til miljøvurderingsdirektivet eller anden EU-lovgivning. I retspraksis ved Domstolen[22] anerkendes det, at den miljøvurdering, der foretages i henhold til miljøvurderingsdirektivet, skal foretages uanset de specifikke krav i direktivet, og at man derfor ikke kan fritages for pligten til at foretage en miljøvurdering i henhold til direktivet, hvis dette er nødvendigt for at overholde de miljømæssige aspekter, der er specifikke for dette direktiv. Desuden har Domstolen bekræftet, at der er forskelle mellem procedurerne for miljøvurdering og strategisk miljøvurdering af en række forskellige årsager. Derfor skal kravene i begge direktiver overholdes samtidig[23].

I praksis har det vist sig, at skillelinjerne mellem de to procedurer ikke altid er klare og har tendens til at overlappe hinanden, navnlig med hensyn til planer, programmer eller projekter vedrørende arealanvendelse og/eller fysisk planlægning. Dette skyldes, at denne type planer, programmer eller projekter kan have kendetegn, der både gælder for planer og programmer og et projekt. Planer vedrørende arealanvendelse og/eller fysisk planlægning er de planer og programmer, der oftest er omfattet af den strategiske miljøvurderingsprocedure. Ved sådanne vurderingsprocedurer er det vigtigt at sikre overholdelsen af både direktivet om strategisk miljøvurdering og miljøvurderingsdirektivet, navnlig når medlemsstaterne har valgt koordinerede procedurer.

De koordinerede eller fælles procedurer er omfattet af medlemsstaternes skønsbeføjelser[24], og kun 10 medlemsstater har valgt fælles eller koordinerede procedurer i deres nationale lovgivning.

---

[19] EFT L 206 af 22.7.92, s. 7.

[20] EUT L 334 af 17.12.2010, s. 17.

[21] EFT L 375 af 31.12 1991, s. 1. EUT L 312 af 22.11.2008. EFT L 189 af 18.7.2002, s. 12. EFT L 288 af 6.11.2007, s. 27.

[22] C-295/10, præmis 58-63.

[23] Idem, præmis 61-63.

[24] Idem, præmis 65.

3.2. Habitatdirektivet

Mange medlemsstater mener, at der ikke er risiko for dobbeltvurdering mellem den korrekte vurdering i henhold til artikel 6, stk. 3, i habitatdirektivet og den strategiske miljøvurdering. Dette skyldes, at de to procedurer har forskellige anvendelsesområder og samspillet mellem dem. Domstolen har præciseret, at direktivet gælder som sådan, hvis forudsætningerne for en vurdering i henhold til habitatdirektivet er opfyldt for planer og programmer[25].

4. Planer og programmer, der samfinansieres af de europæiske struktur- og investeringsfonde (2014-2020)

Det hedder i artikel 3, stk. 9, i direktivet, at planer og programmer, der samfinansieres af EU, falder under direktivets anvendelsesområde. Forordningen om fælles bestemmelser[26] og de fondsspecifikke forordninger gælder for programmeringsperioden 2014-2020 for de fem relevante europæiske struktur- og investeringsfonde[27] (ESIF). Direktivet blev anvendt for de fleste programmer med samfinansiering fra ESIF i perioden 2014-2020, eftersom de opstiller en ramme for fremtidig godkendelse af projekter.

Forordningen om fælles bestemmelser har forbedret anvendelsen af direktivet på to måder. For det første hedder det i artikel 55, stk. 4, i forordningen: *"Når det er relevant, skal forhåndsevalueringerne omfatte kravene til strategisk miljøvurdering"*. Kommissionen har udarbejdet vejledningsdokumenter[28] for at lette forhåndsevalueringerne. Det hedder i vejledningsdokumenterne, at der skal gennemføres en strategisk miljøvurdering tidligt i udarbejdelsesfasen for planer og programmer, og at den skal være gennemført, inden de vedtages.

For det andet indførte man med forordningen om fælles bestemmelser forhåndsbetingelser som en ny funktion i programmeringsperioden 2014-2020. Formålet med forhåndsbetingelserne er at sikre, at de nødvendige betingelser for en omkostningseffektiv og effektiv anvendelse af samfinansieringen fra EU er til stede, og at sikre den effektive anvendelse af direktiverne om miljøvurdering og strategisk miljøvurdering. De generelle forhåndsbetingelser omfatter ordninger, der sikrer den effektive anvendelse af direktivet. Få medlemsstater måtte ændre deres nationale lovgivning. Dermed er den lovgivningsmæssige ramme vedrørende beslutningsprocessen i miljøsager blevet præciseret, og de myndigheder, der anvender direktivet, har fået styrket deres viden og færdigheder. Med forordningen indføres der også tematiske forhåndsbetingelser for transportsektoren med krav om omfattende overordnede planer og programmer for transportinvesteringer, som er i overensstemmelse med de retlige krav i direktivet.

---

[25] C-177/11, EU:C:2012:378, præmis 19-24.

[26] EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320.

[27] ESI-fondene omfatter EFRU, SF, ESF, ELFUL og EHFF.

[28] Vejledningsdokument om forhåndsevaluering (EFRU, SF, ESF)[http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf]; Retningslinjer for forhåndsevaluering af OP'er i 2014-2020 EHFF [http://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/guidelines-ex-ante-evaluation-2014-2020-emff-ops_en.pdf]; Sammenfatning af forhåndsevalueringer af landdistriktsudviklingsprogrammer 2014-2020 [http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2015/ex_ante_rdp_synthesis_2014_2020/fulltext_en.pdf].

Næsten alle medlemsstater har opfyldt de generelle forhåndsbetingelser i henhold til direktivet. De fleste medlemsstater har bemærket, at ESIF-programmernes generelle og multisektorale karakter har gjort den strategiske miljøvurderingsprocedure kompliceret, og at den ofte måtte fremskyndes. Medlemsstaterne har påpeget, at de tilgængelige oplysninger om de sandsynlige væsentlige virkninger af planer og programmer er af temmelig generel karakter på det tidspunkt, hvor de udarbejder og vedtager deres planer og programmer. Dette har været en særlig hindring i forbindelse med vurdering af virkningerne af grænseoverskridende programmer. Få medlemsstater udarbejdede specifikke vejledningsdokumenter for gennemførelsen af strategisk miljøvurdering af ESIF-planer og -programmer. De fleste medlemsstater benyttede den vejledning, de fik fra Kommissionen.

5. Miljøvurderingsdirektivets effektivitet

Effektiviteten af direktivets gennemførelse kan vurderes som en funktion af dets mulighed for at påvirke både planlægningsprocessen og det endelige indhold af planer og programmer. Alle medlemsstater har erkendt, at den strategiske miljøvurderingsprocedure har påvirket planlægningsprocessen, i det mindste i en vis udstrækning, og at den har forbedret kvaliteten af planer og programmer. Der hersker en fælles og delt opfattelse blandt medlemsstaterne og aktørerne af, at proceduren er mere effektiv, hvis der findes politisk vilje til reelt at påvirke planlægningsprocessen. Dette sikrer, at miljøovervejelserne integreres fuldt ud i planlægnings- og beslutningsprocessen.

Mange medlemsstater har bemærket, at det er mere sandsynligt, at den strategiske miljøvurderingsprocedure vil påvirke mindre planer og programmer på regionalt niveau (f.eks. arealanvendelse) snarere end nationale planer og programmer, hvor de strategiske beslutninger ofte træffes på politisk niveau, og hvor der er begrænset mulighed for, at disse ændres efter den strategiske miljøvurderingsprocedure. De fleste medlemsstater har f.eks. erkendt, at en ordentlig overvejelse af alternativerne kan påvirke indholdet af planer og programmer, men i praksis er alternativerne hovedsagelig fokuseret på at nedbringe eller afhjælpe de negative virkninger. Men sådanne foranstaltninger kan også bidrage effektivt til at sikre beskyttelsen af miljøet.

Mange medlemsstater har anerkendt den offentlige hørings betydning for at styrke vurderingens gennemsigtighed og troværdighed. Dette er vigtigt, fordi resultaterne af vurderingen skal anvendes ved den endelige beslutning om vedtagelse af planerne og programmerne. Men efter 10 år med anvendelse af direktivet har medlemsstaterne bemærket, at de nærmere forhold i forbindelse med beslutningstagningen har betydning for, i hvilken udstrækning der tages hensyn til resultaterne af den strategiske miljøvurderingsprocedure ved den endelige beslutning om planer og programmer, og at dette kan variere fra en engageret overvejelse af resultaterne af vurderingen til et formelt procedurekrav om at afkrydse et felt.

6. Konklusioner

I 2007-2014 gjorde medlemsstaterne ikke opmærksom på større problemer med gennemførelsen. Domstolen fastlagde retspraksis med præciseringer af direktivets krav. Medlemsstaterne har styrket gennemførelsen af direktivet og opnået større erfaring med dets anvendelse. Når det har været nødvendigt, har medlemsstaterne ændret deres nationale lovgivning for at sikre overholdelsen af direktivet.

Gennemførelsesgraden af direktivet i medlemsstaterne afhænger af de forskellige administrative og retlige ordninger for dets anvendelse. Nogle af udfordringerne ved gennemførelsen vedrører forskellige elementer af miljøvurderingsproceduren (såsom kvaliteten og tilgængeligheden af de oplysninger, der anvendes i miljørapporten). Dette er navnlig relevant for planer og programmer, der vedrører et bredt spektrum af problemer (f.eks. nationale eller sektorale). Der hersker fortsat usikkerhed om visse nøglebegreber såsom "rimelige alternativer". Selv om det lykkedes at løse nogle af disse problemer ved hjælp af vejledningsdokumenter, forekommer samspillet mellem procedurerne for henholdsvis miljøkonsekvensvurdering og strategisk miljøvurdering at udgøre en udfordring, navnlig for planer og programmer, der har form af et projekt.

Alle medlemsstater bør videreføre deres gennemførelsesindsats for at sikre overholdelsen af direktivet. Når det er nødvendigt, skal de også tage proaktive initiativer, såsom vejledningsdokumenter, uddannelse, informationsdeling og oprettelse af databaser med miljøoplysninger. På grundlag af denne rapport vil Kommissionen i forbindelse med den kommende evaluering overveje, hvordan man kan styrke de positive virkninger af direktivet og bedre fremhæve dets merværdi for EU samt dets omkostningseffektivitet og effektivitet.