EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.4.2010
KOM(2010)143 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

OM TILLÄMPNING OCH VERKAN AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2003/35/EG AV DEN 26 MAJ 2003 OM ÅTGÄRDER FÖR ALLMÄNHETENS DELTAGANDE I UTARBETANDET AV VISSA PLANER OCH PROGRAM AVSEENDE MILJÖN OCH OM ÄNDRING, MED AVSEENDE PÅ ALLMÄNHETENS DELTAGANDE OCH RÄTT TILL RÄTTSLIG PRÖVNING, AV RÅDETS DIREKTIV 85/337/EEG OCH 96/61/EG

1. INLEDNING

Den här rapporten har utarbetats av kommissionen i enlighet med artikel 5 i direktiv 2003/35/EG (nedan kallat *direktivet*). Syftet med direktivet är att bidra till genomförandet av förpliktelserna enligt Århuskonventionen av den 25 juni 1998[1], särskilt artiklarna 6 och 7 samt artikel 9.2 och 9.4.

I artikel 5 föreskrivs följande: ”*Före den 25 juni 2009 skall kommissionen överlämna en rapport om detta direktivs tillämpning och verkan till Europaparlamentet och rådet. För att ytterligare integrera miljöskyddskraven i enlighet med artikel 6 i fördraget och med beaktande av de erfarenheter som vinns vid tillämpningen av detta direktiv i medlemsstaterna skall en sådan rapport om det är lämpligt åtföljas av förslag till ändringar av detta direktiv. Kommissionen kommer särskilt att överväga möjligheten att utvidga detta direktivs räckvidd till att omfatta andra planer och program om miljön*”.

Det bör påpekas att artikel 3 i direktivet innehåller ändringar till direktivet om miljökonsekvensbeskrivning (nedan kallat *MKB-direktivet*). När det gäller MKB-direktivet har en fördjupad bedömning genomförts som även avsåg aspekter som omfattas av direktiv 2003/35/EG. Resultaten av bedömningen har sammanställts i en rapport av den 23 juli 2009[2]. Det bör vidare påpekas att artikel 4 i direktivet, som innehöll ändringar till direktiv 96/61/EG[3] om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (nedan kallat *IPPC-direktivet*), formellt har upphävts till följd av kodifieringen av det sistnämnda direktivet. Detta upphävande är av rent formell karaktär, eftersom bestämmelserna i artikel 4 och bilaga II utan ändringar har infogats i det kodifierade direktivet. Genom beslut av den 2 mars 2006[4] upprättade kommissionen ett frågeformulär som avsåg IPPC-direktivet och erfarenheterna av det under perioden den 1 januari 2006–31 december 2008, inbegripet aspekter som omfattas av direktiv 2003/35/EG. En rapport om IPPC-direktivet kommer att överlämnas till de övriga institutionerna i enlighet med artikel 17.3 i direktiv 2008/1/EG.

Mot bakgrund av det ovanstående anser kommissionen att den här rapporten bör begränsas till att granska tillämpning och verkan av artikel 2, eftersom de aspekter som rör MKB-direktivet granskades i rapporten av den 23 juli 2009[5] och de som rör IPPC-direktivet kommer att granskas i en kommande rapport. I den här rapporten granskas även huruvida det är nödvändigt eller lämpligt att lägga fram förslag till ändringar samt huruvida direktivets räckvidd kan utvidgas till andra planer och program än de som avses i bilaga I.

---

1 Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. EU är part i konventionen från och med den 17 maj 2005 till följd av rådets beslut av den 17 februari 2005 (2005/370/EG), EUT L 124, 17.5.2005.

2 *Rapport från kommissionen om tillämpningen av MKB-direktivet och dess verkan*, KOM(2009) 78, 23.7.2009.

3 Direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version), EUT L 24, 29.1.2008.

4 Kommissionens beslut av den 2 mars 2006 om upprättande av ett frågeformulär till rådets direktiv 96/61/EG (2006/194/EG), EUT L 70, 9.3.2006, s. 65.

5 Följande punkter i rapporten av den 23 juli 2009 rör allmänhetens deltagande inom ramen för MKB-direktivet (det vill säga artikel 3 i direktiv 2003/35/EG): avsnitten 2.2 och 3.3 samt bilaga 2.

2. BESTÄMMELSER I DIREKTIVET SOM OMFATTAS AV DEN HÄR RAPPORTEN: ARTIKEL 2 OM VISSA PLANER OCH PROGRAM PÅ MILJÖOMRÅDET

Artikel 2 i direktivet syftar till ett fullständigt genomförande av artikel 7 i Århuskonventionen. I artikel 2 föreskrivs bland annat följande: ”*Medlemsstaterna skall se till att allmänheten på ett tidigt stadium ges möjlighet till faktiskt deltagande i förberedande och ändringar eller översyn av de planer eller program som skall utarbetas enligt bestämmelserna i bilaga I*”. I artikel 2.4 och 2.5 anges att bestämmelserna inte ska omfatta planer och program som endast syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap (punkt 4), och inte heller de planer och program i bilaga I för vilka ett förfarande för allmänhetens deltagande genomförs enligt direktiv 2001/42/EG eller direktiv 2000/60/EG (punkt 5).

Enligt bilaga I till direktivet, i dess lydelse från 2003, ska artikel 2, med förbehåll för ovan nämnda undantag, omfatta de planer och program som avses i

- artikel 7.1 i direktiv 75/442/EEG om avfall,

- artikel 6 i direktiv 91/157/EEG om batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga ämnen,

- artikel 5.1 i direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket,

- artikel 6.1 i direktiv 91/689/EEG om farligt avfall,

- artikel 14 i direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall,

- artikel 8.1 i direktiv 96/62/EG om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten.

Emellertid har vissa av rättsakterna kodifierats för att uppnå tydlighet och rationalitet och vissa av direktiven har anpassats för att stärka miljöskyddet.

Till följd av de genomförda ändringarna av lagstiftningen är de planer och program som omfattas eller kommer att omfattas av artikel 2 i direktivet följande:

- Från och med den 12 december 2010, de avfallsplaner som avses i artikel 28 i direktiv 2008/98/EG[6]. Enligt artikel 41 i detta direktiv ska direktiven 2006/12/EG (genom vilket direktiv 75/442/EEG kodifierades) och 91/689/EEG upphöra att gälla först från och med det datumet. Fram till dess omfattas de planer som avses i artikel 7 i direktiv 2006/12/EG och artikel 6 i direktiv 91/689/EEG av bestämmelserna i de direktiven.

- De åtgärdsprogram som avses i artikel 5.1 i direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

---

[6] Direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, EUT L 312, 22.11.2008, s. 3. I skäl 40 hänvisas uttryckligen till det krav på allmänhetens deltagande som fastställs i direktiv 2003/35/EG.

- Från och med den 11 juni 2010, de luftkvalitetsplaner som avses i artikel 23 i direktiv 2008/50/EG[7]. Enligt artikel 31 i detta direktiv ska direktiv 96/62/EG upphöra att gälla först från och med det datumet. Fram till dess omfattas de planer som avses i artikel 8.3 i direktiv 96/62/EG av det direktivet.

Eftersom det, när det gäller avfallsplaner, i artikel 14 i direktiv 94/62/EG[8] föreskrivs att ”*ett särskilt kapitel om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall, inbegripet de åtgärder som har vidtagits i enlighet med artiklarna 4 och 5*” ska läggas till i de avfallsplaner som krävs enligt artikel 7 i direktiv 75/442/EEG (nu direktiv 2006/12/EG), och dessa avfallsplaner från och med den 12 december 2010 kommer att ersättas med de planer som avses i artikel 28 i direktiv 2008/98/EG, kommer allmänheten att delta i utarbetandet av planer inom nämnda kapitel.

Till skillnad från direktiv 91/157/EEG, där det i artikel 6 uttryckligen föreskrevs vilka program medlemsstaterna skulle upprätta, har man i direktiv 2006/66/EG[9], genom vilket det förstnämnda direktivet upphävts med verkan från och med den 26 september 2008, valt en annan strategi för att uppnå de eftersträvade målen, det vill säga frivilliga avtal mellan de behöriga myndigheterna och de berörda ekonomiska aktörerna (artikel 27). Det är endast om avtalen inte följs som medlemsstaterna ska genomföra de tillämpliga bestämmelserna genom att anta lagar eller andra författningar. De program som ursprungligen föreskrevs i direktiv 91/157/EEG existerar således inte längre.

3. INFORMATION OM GJORDA ERFARENHETER

Den information som finns om tillämpningen av artikel 2 bygger dels på kommissionens egna erfarenheter och dels på de rapporter som kommissionen anmodat medlemsstaterna att lämna in[10] trots att sådana rapporter inte föreskrivs i direktivet.

- *Införlivande av direktivet, särskilt artikel 2*

Vid antagandet av den här rapporten hade alla de medlemsstater som inkommit med svar införlivat direktivet, särskilt artikel 2, i sin nationella lagstiftning och i en del fall även på regional nivå (Belgien och Österrike). Vissa medlemsstater, bland annat Frankrike, Tjeckien och Belgien, har införlivat artikel 2, åtminstone delvis, genom de rättsakter som antagits för

---

7 Direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet, EUT L 152, 11.6.2008, s. 1.

8 Direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, ändrat genom förordning (EG) nr 1882/2003, direktiven 2004/12/EG och 2005/50/EG samt senast genom förordning (EG) nr 219/2009.

9 Direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG, EUT L 266, 26.9.2006. I artikel 28 anges att direktiv 91/157/EEG ska upphöra att gälla från och med den 26 september 2008.

10 Till skillnad från direktiv 2003/4/EG, som syftar till att anpassa gemenskapslagstiftningen till Århuskonventionen när det gäller allmänhetens tillgång till miljöinformation, föreskrivs i direktivet inte uttryckligen att medlemsstaterna ska lämna en rapport till kommissionen om erfarenheterna av tillämpningen. Kommissionen har emellertid bedömt att det är nödvändigt att erhålla information och synpunkter. Kommissionen anmodade därför genom en skrivelse av den 29 juli 2008 medlemsstaterna att, på grundval av en vägledning, inkomma med synpunkter. Tjugo medlemsstater svarade, varav vissa långt efter den fastställda tidsfristen den 14 november 2008. De sju medlemsstater som inte bidragit med svar är Finland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Slovenien och Slovakien.

att införliva direktiv 2001/42/EG[11], mer känt som direktivet om strategiska miljöbedömningar (SMB-direktivet). Bland de sju medlemsstater som inte har svarat är det endast Irland som inte fullständigt har införlivat direktivet i sin rättsordning[12]. Detta gäller emellertid inte artikel 2.

Det kan således konstateras att alla medlemsstater har vidtagit nödvändiga åtgärder för att införliva artikel 2 i sin rättsordning.

- *Kommissionens erfarenheter när det gäller tillämpningen av artikel 2*

Till följd av de anpassningar av lagstiftningen som gjorts efter det att direktivet antogs[13] är det framför allt av avfallsplaner och luftkvalitetsplaner som omfattas, och som från och med slutet av 2010 kommer att omfattas, av artikel 2. Med beaktande av planernas karaktär och omfattning kan SMB-direktivet i praktiken uppfattas som ett lämpligare instrument än artikel 2 för hanteringen av de olika aspekterna, inbegripet allmänhetens deltagande. Artikel 6 i SMB-direktivet innehåller nämligen jämförbara bestämmelser om allmänhetens deltagande som artikel 2 i direktivet. Denna uppfattning framgår också av de erfarenheter som gjorts i vissa medlemsstater, även om den än så länge endast märks som en tendens. Framtiden får utvisa om denna tendens befästs och blir allmän praxis.

Förbindelsen mellan åtgärdsprogrammen för skydd mot att vatten förorenas av nitrater och SMB-direktivet, särskilt artikel 3, har lyfts fram av det belgiska Conseil d'Etat[14] i två begäranden om förhandsavgörande med identiskt innehåll. Vid antagandet av den här rapporten var dessa mål, som avser det åtgärdsprogram för kväve som regionen Vallonien antagit genom förordning av den 15 februari 2007, fortfarande anhängiga vid domstolen.

Den information som kommissionen innehar har kompletterats med de rapporter som kommissionen hade begärt av alla medlemsstater. Bidragen från de tjugo medlemsstater som svarade grundade sig på den vägledning som var bifogad till kommissionens skrivelse av den 29 juli 2880. Nivån på informationen och de närmare uppgifterna i bidragen varierar avsevärt. Kommissionen har i sin bedömning följt uppställningen i vägledningen. Kommissionen har även beaktat informationen från kontakter med nationella experter och icke-statliga organisationer i de sju medlemsstater som inte har svarat. Anmärkningarna från de medlemsstater som har svarat på skrivelsen skiljer sig inte i något väsentligt från kommissionens uppgifter om de sju medlemsstater som inte har svarat.

Två aspekter avseende erfarenheterna på nationell nivå ska särskilt behandlas: direktivets positiva och negativa verkan samt den faktiska tillämpningen.

- Direktivets positiva och negativa verkan

Ett stort antal medlemsstater har angett att nivån på informationen till allmänheten om miljöfrågor, inbegripet frågor som rör planer och program, avsevärt har förbättrats tack vare bestämmelserna om allmänhetens deltagande. Hos de tjänstemän som ansvarar för att utarbeta förslagen till planer eller program samt hos de politiska instanser som ska godkänna dem

---

11 Direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, EUT L 197, 21.7.2001, s. 30.

12 Domstolens dom av den 16 juli 2009 i mål C-427/07.

13 Dessa anpassningar behandlas i avsnitt 2.

14 De förenade målen C-105/09 och C-110/09, anhängiga vid domstolen.

märks också en ökad medvetenhet om att det är nödvändigt att inhämta synpunkter från allmänheten före godkännandet. När det gäller lokala myndigheter behövs dock ytterligare ansträngningar.

Samrådet med allmänheten har, genom att öka medvetenheten om problemen och om vad som står på spel, underlättat tillämpningen av de åtgärder som antagits och har ökat förtroendet för de berörda institutionerna. I vissa fall har allmänhetens synpunkter lett till att de ursprungligen planerade lösningarna har ändrats och att de aspekter som oroat den berörda befolkningen har kunnat undanröjas eller mildras. Ibland har de offentliga instanserna tack vare samrådet kunnat få information om vilka åtgärdsområden det civila samhället bedömer som prioriterade och har kunnat beakta denna information vid omdefinieringen av prioriteringarna.

Av en del kommentarer framgår att medverkan av enskilda personer, som inte deltar i något föreningsnätverk, är mer begränsat, även när det gäller strategidokument[15]. Detta kan, enligt vad som angetts i ett bidrag, ha att göra med den omständigheten att *”majoriteten av allmänheten”* inte ännu känner till att man kan delta i samråd. Flera medlemsstater har vidtagit åtgärder för att informera allmänheten om dess rättigheter och sprida så mycket information som möjligt om de samråd som kommer att hållas under de närmaste veckorna, vid behov genom lokala medier.

I vissa bidrag har det påpekats att anordnandet av samråd kräver att tillräckliga ekonomiska och mänskliga resurser ställs till förfogande, till exempel för att analysera synpunkterna från allmänheten.

I en del medlemsstater fanns det redan före direktivet antingen lagstiftning om eller praxis för samråd med allmänheten, varför direktivet inte har medfört några större verkningar eller förändringar, åtminstone inte när det gäller planer och program. Direktivet har i varje fall medfört att allmänhetens rätt att delta i beslutsprocessen om miljöfrågor verkligen har erkänts på ett tydligt sätt och i vissa fall har förstärkts.

I de inkomna bidragen betonas även i olika grad en del aspekter som uppfattats som mindre positiva. Det kan till exempel konstateras att

- allmänheten i vissa fall efterfrågar information, uppgifter eller handlingar av myndigheterna som inte är relevanta för det pågående samrådet,

- det i flera fall är svårt att göra en korrekt bedömning av de framförda synpunkterna, eftersom det saknas lämpliga underlag som stöder dem,

- allmänhetens deltagande i planer av större omfattning (i de aktuella fallen nationella avfallsplaner) i en av medlemsstaterna har lett till en betydande arbetsbörda och svårigheter att finna lösningar som var godtagbara för alla eller merparten av de berörda aktörerna, vilket har resulterat i att godkännandet av planen avsevärt försenades. I en annan medlemsstat har tidsfristerna för allmänhetens deltagande resulterat i att vissa uppgifter blev inaktuella. Dessa båda fall förefaller emellertid inte spegla normalfallet.

---

[15] I ett bidrag angavs i detta avseende följande: ”*De personer som medverkar är de som redan är mest medvetna om miljön. För att råda bot på detta har man i regionen (Bryssel) i den mån det varit möjligt försökt att förutom offentliga undersökningar även genomföra särskilda undersökningar hos ett representativt urval av befolkningen*”.

- *Faktisk tillämpning av artikel 2*

Det framgår att artikel 2 i allmänhet har tillämpats i ganska begränsad utsträckning. Detta kan förklaras av den relativt korta perioden mellan dagen för införlivande av direktivet (den 25 juni 2005) och den dag då medlemsstaterna skulle rapportera om sina erfarenheter (den 31 maj 2008). En annan förklaring, som framförts av vissa medlemsstater, är att det samråd som föreskrivs i artikel 2 förs inom den bredare ramen för direktiv 2001/42/EG.

I bidragen har inga särskilda större svårigheter påtalats (avseende tolkningen eller annat).

Övriga synpunkter som framförts avseende tillämpningen är följande:

- För att uppnå ett så brett och aktivt deltagande som möjligt kan man, förutom offentliggöranden i officiella tidningar och pressen, proaktivt (till exempel genom möten, skrivelser, seminarier) informera de offentliga eller privata sammanslutningar som kan tänkas vara berörda.

- Innan det slutliga beslutet antas bör allmänheten informeras om huruvida dess synpunkter har godtagits eller förkastats och om skälen till detta. En av medlemsstaterna har därför föreslagit en ändring av artikel 2.2 c och d.

- Deltagandet i samråden kan påverkas av att allmänheten inte får veta hur dess synpunkter beaktats i det slutliga beslutet eller har känslan av att synpunkterna egentligen inte beaktats.

4. KOMMISSIONENS BEDÖMNING

- *Verkan av artikel 2*

Kommissionen anser att följande i allmänhet har uppnåtts tack vare artikel 2:

- Beslutsprocessen har blivit öppnare, vilket har lett till mer konstruktiva förbindelser och större förtroende mellan de behöriga myndigheterna och det civila samhället.

- Vid beslutsfattandet tas större hänsyn till behoven och åsikterna hos en större andel av befolkningen, vilket underlättar godkännandet och genomförandet av planer och program.

- Samhället har blivit mer medvetet om och intresserar sig mer för miljöproblemen inom de särskilda områden som omfattas (framför allt avfallshantering och vattenkvalitet), särskilt på regional och lokal nivå. Ett viktigt exempel på detta är de mål om förhandsavgörande som är anhängiga vid domstolen och som avser det åtgärdsprogram för skydd mot att vatten förorenas av nitrater som utarbetats av Vallonien.

Allmänhetens deltagande förutsätter naturligtvis att berörda myndigheter vidtar förändringar, eftersom man i beslutsprocessen måste ta hänsyn till kravet att på ett tillräckligt tidigt stadium genomföra ett effektivt samråd med allmänheten. Tillräckliga ekonomiska och mänskliga resurser måste ställas till förfogande.

Det ankommer på medlemsstaterna att avgöra dels när det är lämpligast att inleda samrådet, för att säkerställa att det äger rum ”*när alla alternativ är möjliga*” (såsom det krävs enligt artikel 6.4 i Århuskonventionen, till vilken det hänvisas i artikel 7 i den konventionen), och dels hur det kan säkerställas att samrådet blir effektivt. Kommissionen noterar i detta

avseende att medlemsstaterna bemödar sig om att allmänheten, särskilt den berörda allmänheten, verkligen ska få kännedom om att samråd kommer att hållas. Information sprids inte endast genom offentliggöranden i de officiella tidningarna, utan även via medierna (press eller radio) och annonsering i berörda kommuner och på de behöriga myndigheternas webbplatser. Medlemsstaterna måste själva avgöra om det är nödvändigt eller lämpligt att, såsom det föreslagits i ett av bidragen, informera ännu mer proaktivt genom personliga skrivelser, möten eller informationsseminarier som riktar sig till de offentliga eller privata sammanslutningar som kan tänkas vara berörda. Kommissionen konstaterar att denna metod kan vara lämplig för att få fler medborgare eller icke-statliga organisationer att delta i samrådet.

Det har angetts att en stor del av det civila samhället fortfarande inte deltar i samråden, utom för att komma med invändningar när det slutliga beslutet antagits. Detta kan delvis bero på att allmänheten inte får veta på vilket sätt dess svar har beaktats vid det slutliga beslutet. Kommissionen uppmanar därför medlemsstaterna att så tydligt som möjligt förklara skälen till att vissa förslag helt eller delvis har förkastats. Lämplig återkoppling (feedback) förefaller vara en av nycklarna till att verkligen få allmänheten att delta och öka förtroendet. Det anses i detta skede inte nödvändigt att infoga ändringar i artikel 2.2 c och d, såsom det föreslagits i ett av bidragen.

Kommissionen är medveten om att samrådsprocessen kan leda till att det slutliga antagandet av planer eller program fördröjs, ibland avsevärt. Fördröjningen förefaller inte bero på samrådsprocessen i sig, utan snarare på det planerade projektets karaktär, särskilt när det föranleder invändningar eller åsikter hos det civila samhället. Lämpligt samråd med allmänheten redan på planeringsstadiet ökar acceptabiliteten för planen i samhället och gör det möjligt att undvika eller begränsa senare fördröjningar, till exempel till följd av överklaganden, och underlättar därför genomförandet. Det förefaller således som om de positiva aspekterna av allmänhetens deltagande överväger. Fördröjningen av det slutliga beslutet framhävs mer eller mindre uttryckligt i ett stort antal bidrag och förefaller vara en aspekt som behöver uppmärksammas mer i framtiden. Större erfarenhet av att tillämpa direktivet kanske kan resultera i konkreta lösningar som garanterar en bättre balans mellan allmänhetens deltagande och ett legitimt effektivitetsmål.

Medlemsstaterna måste fortsätta sina ansträngningar för att informera allmänheten om de rättigheter och garantier som erkänns i direktivet, och detta på den nivå som anses lämpligast med hänsyn till de enskilda ländernas organisation och traditioner. Viljan att göra detta speglas i flera av bidragen. Men det är en uppgift som inte endast åligger medlemsstaterna, även de icke-statliga organisationerna kan bidra effektivt genom att fungera som informationsspridare.

- *Förslag till ändringar*

Mot bakgrund av de begränsade erfarenheterna av tillämpningen av artikel 2 förefaller det i detta skede inte lämpligt att föreslå ändringar.

Kommissionen har ovan gjort vissa påpekanden som kan öka verkan av direktivet. Med beaktande av att de närmare villkoren för allmänhetens deltagande ska bestämmas av de enskilda medlemsstaterna mot bakgrund av deras organisation och traditioner, ankommer det på medlemsstaterna att avgöra om påpekandena i verkligheten är relevanta i respektive land, om de är praktiskt genomförbara och, om så är fallet, hur de ska genomföras.

Den konkreta tillämpningen av artikel 2 i medlemsstaterna och de praktiska lösningar som används för att begränsa vissa aspekter som uppfattas som mindre positiva kan i framtiden göra det nödvändigt eller lämpligt att infoga ändringar.

- *Utvidgning av tillämpningsområdet för artikel 2 till andra planer eller program än de som anges i bilaga I*

Ingen av medlemsstaterna har framför åsikten att en utvidgning är nödvändig eller lämplig. Vissa medlemsstater har tvärtom påpekat att man bör ha en tydlig uppfattning av vilka planer och program som kommer att omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2001/42/EG, innan man överväger att infoga ytterligare planer och program i tillämpningsområdet för artikel 2. Med andra ord förespråkas i vissa bidrag en fördjupad diskussion om förbindelsen mellan artikel 2 och direktiv 2001/42/EG. I ett av bidragen påpekas att förteckningen över planer och program i bilaga I ansågs som uttömmande när direktiv 2003/35/EG antogs, eftersom de nya särskilda instrumenten i enlighet med Århuskonventionen skulle innehålla bestämmelser om allmänhetens deltagande i planer och program. Detta påpekande förefaller att grunda sig på skäl 10 i direktivet.

Kommissionen erkänner att en och samma situation i flera fall kan omfattas av båda instrumenten, och detta förefaller vara mer frekvent när det gäller avfall, särskilt avfallsplaner enligt artikel 28 i direktiv 2008/98. Gemenskapslagstiftaren var själv medveten om att överlappningar kunde uppstå och fastställde därför i artikel 2.5 att artikel 2 inte ska tillämpas om allmänhetens deltagande genomförs enligt direktiv 2001/42/EG. Domstolens kommande dom om förbindelsen mellan åtgärdsprogram för skydd mot att vatten förorenas av nitrater och SMB-direktivet kommer att spela en viktig roll vid utredningen av denna problematik.

I *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*[16] (vägledning för genomförandet av Århuskonventionen) anges följande: *”Att fastställa lämpliga förfaranden för allmänhetens deltagande inom ramen för strategiska miljöbedömningar (SMB) är således en av de metoder som kan användas för att genomföra artikel 7… Genom strategiska miljöbedömningar kan de offentliga myndigheterna beakta miljöpåverkan vid utarbetandet av planer, program och riktlinjer. Detta är således en av de möjliga metoder som lämpar sig för båda delarna av artikel 7, det vill säga bestämmelserna om allmänhetens deltagande vid utarbetandet av planer och program och bestämmelsen om allmänhetens deltagande vid utarbetandet av riktlinjer*”.

Kommissionen har lagt fram en rapport om tillämpning och verkan av direktiv 2001/42/EG, det vill säga SMB-direktivet[17]. Kommissionen åtar sig att göra en bedömning, antingen som ett separat arbete eller inom ramen för det eventuella arbete som kommer att följa på de övriga institutionernas behandling av rapporten. Kommissionens slutsatser kommer i vederbörlig ordning att överlämnas till de övriga institutionerna, vid behov tillsammans med lämpliga förslag.

Mot denna bakgrund är det i detta skede alltför tidigt att komma med eventuella förslag om utvidgning av tillämpningsområdet för artikel 2.

---

16 *An Implementation Guide*, FN, New York och Genève, 2000. Detta är inte en officiell tolkning av konventionen.

17 Rapport från kommissionen om tillämpning och verkan av direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, KOM(2009) 469, 14.9.2009.

5. SLUTSATSER

Trots att tillämpningen på nationell nivå har varit mycket begränsad under de tre åren efter det att tidsfristen för medlemsstaternas införlivande löpte ut (den 25 juni 2005), har artikel 2 i direktivet resulterat i att allmänhetens rätt att delta i beslutsprocessen avseende planer och program verkligen har erkänts på ett enhetligt sätt i medlemsstaternas lagstiftning. Detta har stimulerat allmänhetens intresse för miljöfrågor, med allt större betoning på hållbar utveckling, åtminstone bland de mest medvetna personerna och organisationerna. Det påbörjade arbetet måste fortsätta för att förbättra allmänhetens kunskaper om sina rättigheter och uppnå att ett större antal medborgare verkligen deltar i samråden. Det ankommer på respektive medlemsstater att med hänsyn till särdrag och traditioner använda de lämpligaste medlen för att uppnå dessa mål. De bör även se till att avsätta de mänskliga och ekonomiska resurser som krävs för ett effektivt genomförande av denna artikel.

Mot bakgrund av det ovanstående anser kommissionen att det inte är lämpligt att föreslå ändringar eller utvidga tillämpningen av artikel 2 till andra planer och program än de som för närvarande omfattas. Kommissionen kommer däremot, med beaktande av den eventuella förbindelsen mellan denna artikel och direktiv 2001/42/EG, att inleda en diskussion om dessa båda instrument, såsom vissa medlemsstater har föreslagit, för att senare överlämna resultaten till övriga institutioner.