

# EuroFutures

## **Miljökonsekvensbedömning av strukturfondsprogram för Åland 2007-2013**

### ***Regional konkurrenskraft och sysselsättning***

*Europeiska regionala utvecklingsfonden  
och  
Europeiska socialfonden*

**Strategisk miljökonsekvensbeskrivning  
16 november 2006**

## Förord

Sedan 1995 har Åland som medlem i Europeiska Unionen arbetat med EU:s strukturfonder. Hösten 2006 är tredje gången man utarbetar strukturfondsprogram, i detta fall med målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Nytt den här gången är att varje program, enligt EU:s direktiv och nationell lagstiftning, skall miljöbedömas. Syftet med en sådan strategisk miljöbedömning är att integrera relevanta miljöaspekter i programmen så att en hållbar utveckling främjas. Ett steg är att utarbeta en konsekvensbeskrivning med avseende på miljöfrågor (MKB).

Den åländska insatsen för Regional konkurrenskraft och sysselsättning består av två program, ett med finansiering från den Europeiska regionala utvecklingsfonden och ett med finansiering från den Europeiska socialfonden. Detta är en gemensam MKB för båda programmen.

EuroFutures har av Ålands landskapsregering fått i uppdrag att i samverkan med regionens programansvariga utarbeta en MKB för regionen. Arbetet bygger på förslaget till program, landskapsregeringens beskrivning av relevanta miljöfrågor samt genomförda samråd.

Det bör noteras att MKB fokuserar frågor om hälsa och miljö. Det är således inte en generell konsekvensanalys av programmen.

Kontaktperson hos uppdragsgivaren är Linnéa Johansson. Utkastet till MKB är utarbetat av Peggy Lerman (Lagtolken AB), Gülbahar Özalp och Hallgeir Aalbu (båda EuroFutures).

EuroFutures, 16 november 2006

# Innehåll

<b>FÖRORD</b> .....	<b>2</b>
<b>INNEHÅLL</b> .....	<b>3</b>
<b>1. SAMMANFATTNING</b> .....	<b>4</b>
<b>2. BAKGRUND</b> .....	<b>6</b>
2.1    OM STRUKTURFONDSPROGRAM OCH SAMRÅD.....	6
2.2    REGIONALPOLITISK BAKGRUND .....	6
2.3    NÄRMARE OM MILJÖBEDÖMNINGARS SYFTEN OCH FUNKTION .....	6
<b>3. MÅL OCH STRATEGIER PÅ MILJÖMRÅDET</b> .....	<b>7</b>
3.1.    INTERNATIONELLA MILJÖMÅL – GÖTEBORGSSTRATEGIN.....	7
3.2.    ÅLANDS MILJÖMÅL .....	8
<b>4. MILJÖFÖRHÅLLANDEN I PROGRAMOMRÅDET</b> .....	<b>9</b>
4.1    ÅLANDS KARAKTERISTISKA MILJÖFÖRHÅLLANDEN .....	9
4.2    MILJÖPROBLEM.....	10
4.3    LUFT .....	10
4.4    VATTEN .....	10
4.5    MARKANVÄNDNING.....	11
<b>5. PROGRAM FÖR REGIONAL KONKURRENSKRAFT OCH SYSSELSÄTTNING</b> .....	<b>13</b>
5.1    PROGRAMMENS MÅL OCH INSATSOMRÅDEN .....	13
5.1.1    ERDF-programmet.....	14
5.1.2    ESF-programmet .....	14
5.2    SAMBAND TILL ANDRA PROGRAM OCH PLANER.....	15
<b>6. AVGRÄNSNING</b> .....	<b>15</b>
6.1    GENERELLA KRITERIER FÖR AVGRÄNSNING .....	15
6.2    AVGRÄNSNING FÖR DESSA PROGRAM.....	17
6.2.1    Programmets karaktär.....	17
6.2.2    Skärningspunkter mellan programmen och miljöfrågorna.....	17
<b>7. BETYDANDE PÅVERKAN, SKADEFÖREBYGGANDE OCH UPPFÖLJNING</b> .....	<b>18</b>
7.1    NOLLALTERNATIV .....	19
7.2    BETYDANDE PÅVERKAN .....	19
7.3    ÅTGÄRDER FÖR FÖREBYGGANDE OCH FÖR UPPFÖLJNING .....	21
7.3.1    Skadeförebyggande och positiv förstärkning.....	21
7.3.2    Uppföljning och korrigerande åtgärder .....	22
<b>8. INTEGRATION OCH MOTIV</b> .....	<b>22</b>
<b>9. METODER OCH OSÄKERHETER</b> .....	<b>23</b>

# 1. Sammanfattning

*Programmen kommer inte att leda till betydande negativ miljöpåverkan*

EU:s regionalpolitik grundar sig på program som underlag för fördelning av medel till olika åtgärder och projekt. Program för 2007-2013 utvecklas bl a med stöd av en miljöbedömning, som redovisas i denna gemensamma miljökonsekvensbeskrivning för de två åländska programmen för regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Målet för det operativa regionalfondsprogrammet är att *utveckla den åländska ekonomin mot högre förädlingsgrader och ett ökat kunskapsinnehåll i produktionsprocesser och produkter*. Programmet innehåller ett prioriterat område: "Företagande och innovationer". Förhoppningen är att programmet skall leda till *nya näringsverksamheter* samt att *lönsamhet, effektivitet och konkurrenskraft* utvecklas och breddas för redan existerande verksamheter. De mer konkreta resultaten beskrivs i termer av nya produkter, höjd förädlingsgrad, höjd kunskaps- och tekniknivå, utveckling av spetskompetens och ökad självförsörjningsgrad inom energiområdet.

Målet för det operativa socialfondsprogrammet är att *förbättra utnyttjandet av humankapitalet genom en generell höjning av kompetensnivån i företag och organisationer och ökad integration av utanförgrupper*. Programmet har ett prioriterat område kallat "Kompetens och sysselsättning". Tanken är att främja kompetensutveckling och fortbildning av personal inom såväl befintliga som nya arbetsområden. Programsatsningarna skall även vara sysselsättningsfrämjande och förbättra integration av minoritetsgrupper och funktionshindrade.

Programmen förväntas tillsammans disponera ca 12 mill Euro över 7 år i offentliga medel. Programmen innehåller inte närmare beskrivning av projekt, vilket är normalt eftersom sådana ansökningar kommer först i genomförandet. Det innebär att programmens konkreta verkningar inte kan förutses i detta skede.

*Slutsatsen är att programmets genomförande inte kan antas leda till en betydande negativ miljöpåverkan*. Det finns dock en risk för negativa miljökonsekvenser liksom en möjlighet till positiva. Slutsatsen är således beroende av hur miljöhänsyn fortsatt integreras i programmets fullföljande, huvudsakligen i prövningen av projekt.

*Integration av miljöhänsyn i den strategiske referensramen och i programmen*

I landskapet Åland är de större miljöpåverkande verksamheterna fiskodling, jordbruk, biltrafik, färjtrafik, livsmedelsindustri, energiproduktion, avfallshantering samt utsläpp av avloppsvatten från bosättning, industri och turismverksamhet.

Miljöproblem och miljövärden har uppmärksamrats tydligt i den gemensamma strategiska referensramen för de båda programmen.

Tillsammans med övriga horisontella mål skall miljöaspekter bedömas i utvärderingen av ansökningar om ekonomiskt stöd till utvecklingsprojekt. Några

rutiner för projekturval eller konkreta urvalskriterier, anpassade för regionens miljöförhållanden, finns emellertid inte med i programmen.

#### *Åtgärder för uppföljning av eventuella miljökonsekvenser*

Med slutsatsen att det inte är fråga om betydande negativ miljöpåverkan krävs inte uppföljning enligt reglerna om miljöbedömning. Uppföljning är dock en del av det hänsyn som direktivet kräver samt ett led i den styrning som beskrevs ovan.

Traditionellt har tillväxt lett till ökad negativ miljöpåverkan. Med konkreta urvalskriterier som tydligt beaktar de särskilda förhållandena i regionen – värdefulla, känsliga områden eller angelägna miljöhot – kan programmen dock styra mot hållbar utveckling.

Styrningen bygger på att även konkreta miljömål för programmen fortsatt utvecklas i genomförandet, liksom konkreta kriterier för urval av projekt och indikatorer som ger stöd för miljömässig utvärdering. I programmen ingår inte något förslag till hur projektuppföljningen skall göras ut över en generell formulering kring projektens miljövänlighet, vilket är en brist. Denna kan dock korrigeras i den fortsatta beslutsprocessen.

#### *Samråd och konsultationer med berörda organisationer och myndigheter*

Förslag till program för regional konkurrenskraft och sysselsättning (daterat 17.10.2006) och utkast till MKB (daterad 15.10.2006) offentliggjordes genom kungörelse samt med annonser i Tidningen Åland och Nya Åland den 17 oktober 2006 och fanns tillgängliga hos landskapsregeringens websida och vid registratorskontoret. Inbjudan att lämna synpunkter riktade sig till berörda myndigheter och kommuner, allmänheten och organisationer. Synpunkter skulle lämnas senast den 13 november 2006 till Ålands landskapsregering. Det inkom synpunkter från två organisationer.

Huvudsakligen har synpunkter framförts som stödjer MKB kring förslaget om styrning av genomförandet. Synpunkterna har föranlett att programmen har ändrats genom att det i programförslagen är infört indikatorer för uppföljningen av projekt. Landskapsregeringen uttrycker i samrådssammanställningen att man kommer att överväga olika alternativ för villkor för stöd samt urvalskriterier som leder till en positiv förstärkning av miljöhänsyn.

Några urvalskriterier är emellertid inte införda i programmens kapitel om ”Bestämmelser för genomförande av programmet”. Den största svagheten i de två programmen, sätt från en miljösynpunkt, är alltså fortfarande bristen på strategisk styrning av åtgärder och projekt i skadeförebyggande och positiv riktning.

## **2. Bakgrund**

### **2.1 Om strukturfondsprogram och samråd**

Ett led i fördelningen av medel inom EU är program som anger inriktning för regional utveckling. Programperioden 2007-2013 planeras nu och proceduren stöds enligt reglerna av dels en löpande analys av programförslagets verkan och funktion (en så kallad ex-ante-utvärdering), dels en löpande integrering av miljöhänsyn (miljöbedömning). De aktuella programmen avser mål om regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Detta dokument – miljökonsekvensbeskrivning (MKB) – är en del av resultatet av integreringen. Frågor som behandlats är om genomförandet av de nya programmen kan få en betydande miljöpåverkan – positiv och negativ – och hur miljöhänsyn kan beaktas i programmen.

Miljökonsekvensbeskrivningen har utgjort underlag för samråd om programmens troliga konsekvenser för hälsa och miljö samt hushållning med resurser. Samrådet har riktat sig till berörda myndigheter jämte den berörda allmänheten, inklusive organisationer som tar till vara miljöintressen. Syftet med samråd är att ge insyn i och möjliggöra granskning av underlag och slutsatser. Detta skall stödja beslutsfattare i uppgiften att beakta miljön. Hur synpunkter från samråd och slutsatser i MKB-dokumentet har beaktats i regionens ställningstagande till programmen redovisas i en så kallad särskild sammanställning, som skall offentliggöras när programansvariges beslut har fattats.

Landskapsregeringens förväntas innan slutet av november besluta om ett slutligt programförslag. Efter landskapsregeringens beredning överlämnas programmen till EU-kommissionen för bedömning.

### **2.2 Regionalpolitisk bakgrund**

Sedan 1995 har Åland som medlem i Europeiska Unionen arbetat med EU:s strukturfonder. De två programmen för Regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007-2013 är utvecklade i enlighet med de regler som gäller för strukturfondsinsatser. Åland kommer också att ha ett landsbygdsprogram och ett fiskeprogram.

### **2.3 Närmare om miljöbedömningars syften och funktion**

För EU gäller ett gemensamt direktiv om miljöhänsyn i vissa planer och program<sup>1</sup>. Ålands lagting har infört direktivet i sin lagstiftning genom beslut LTB 27/2006. Hänvisningar sker med beteckningen "Landskapslagen".

För EU gäller ett gemensamt direktiv om miljöhänsyn i vissa planer och program. Där anges följande syften med miljöbedömningen:

1. Främja långsiktiga och hållbara beslut.
2. Skapa mer öppna beslutsprocesser.
3. Gynna företag genom att skapa konsekventa ramar.

---

<sup>1</sup> Direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan

Dessa syften skall nås med hjälp av följande krav:

- Långsiktiga beslut skall bygga på effektiva lösningar, där alternativa möjligheter undersökts och de gjorda valen motiveras, vidare ska säkerställas att skadeförebyggande åtgärder genomförs, genomförandet skall följas och korrigerande åtgärder vidtas om oförutsedda negativa verkningar uppstår.
- Beslutsprocessen skall bli öppnare med hjälp av samråd i tidigt skede med olika myndigheter med miljöansvar, en öppen granskning av förslag, där myndigheter och allmänheten får delta, samt med hjälp av beslutsfattarens ansvar att beakta synpunkter från samråd samt motivera sina ställningstaganden.
- Konsekventa ramar för företagen kan skapas med hjälp av integration av miljöhänsyn i tidigt skede i samtliga relevanta beslutsprocesser, så att planeringsförutsättningarna är kända från början och miljökraven likartade i alla regioner, samt genom uppföljning och korrigerande av misstag, där alla företag är medansvariga för sina miljökonsekvenser. Detta ligger i linje med företagets ordinarie egenkontrollansvar.

En MKB skall – så långt det är relevant och rimligt – identifiera, beskriva och bedöma den betydande miljöpåverkan som kan uppstå för t.ex. människors hälsa, biologisk mångfald, landskap, kultur, klimat och materiella tillgångar. Det gäller både negativa och positiva konsekvenser. Proceduren för miljöbedömning omfattar följande moment:

- *Behovsbedömningen*, där programansvarige myndigheten analyserar de formella kriterier som utlöser krav på en miljökonsekvensbeskrivning. För program som detta skall det alltid finnas en MKB, även om det inte blir betydande negativa miljökonsekvenser.
- *Avgränsningen*, där programansvarige myndigheten i samråd med miljömyndigheter analyserar huvudsakligen vilka miljöparametrar och alternativ som är relevanta att behandla.
- *Bedömning* – utredning och analys – av programmets betydande miljöpåverkan, av rimliga alternativ och av behövliga åtgärder för att motverka skador och förstärka positiva verkningar samt för att följa upp.
- *Granskning* av myndigheter och allmänheten av förslag till program och MKB. Efter samrådet görs behövliga revideringar och kompletteringar.
- *Beslut* om programmet, varvid MKB och synpunkter från samråd beaktas.
- *Offentliggörande* av motiv till den valda utformningen av programmet samt beskrivning av hur integreringen av miljöhänsyn har gått till samt hur synpunkter från samråd och hur MKB har beaktats.
- *Uppföljning* av hur programmet genomförs, med avseende på väsentliga positiva och negativa verkningar för hälsa, miljö och resurshushållning.

### **3. Mål och strategier på miljöområdet**

#### **3.1. Internationella miljömål – Göteborgsstrategin**

Till följd av översynen av den EU-strategi om hållbar utveckling som lades fram av kommissionen 2004 och på grundval av kommissionens meddelande *Om översyn av strategin för en hållbar utveckling – Handlingsram* från december 2005 samt bidragen från rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén m.fl., har Europeiska rådet antagit en ambitiös och omfattande strategi för

hållbar utveckling för det utvidgade EU. Den bygger vidare på strategin som Europeiska rådet antog i Göteborg 2001.

Det övergripande syftet är att fastställa och utveckla åtgärder för en ständig förbättring av livskvaliteten både för nuvarande och kommande generationer. Medlet är att inrätta hållbara samhällen som kan förvalta och använda resurserna på ett effektivt sätt samt utnyttja ekonomins ekologiska och sociala innovationspotential samtidigt som välfärd, miljöskydd och social sammanhållning säkerställs. Med tanke på allt sämre tendenser på miljöområdet, EU:s ekonomiska och sociala utmaningar, i kombination med nya konkurrenstryck och nya internationella åtaganden, anges i EU:s strategi för hållbar utveckling sju huvudutmaningar och motsvarande målsättningar, operativa mål och insatser. Den framtida utformningen och det framtida genomförandet av dessa kommer att styras av nedanstående principer:

- *Klimatförändringar och ren energi*: Att begränsa klimatförändringarna och de kostnader och negativa följder som de medför för samhället och miljön.
- *Hållbar transport*: Se till att våra transportsystem motsvarar samhällets ekonomiska, sociala och miljömässiga behov samtidigt som deras oönskade verkningar på ekonomin, samhället och miljön minimeras.
- *Hållbar produktion och konsumtion*: Att främja hållbara konsumtions- och produktionsmönster.
- *Bevarande och förvaltning av naturresurser*: Att förbättra förvaltningen av naturresurserna och undvika överexploatering av dessa, och därvid erkänna värdet av ekosystemtjänster.
- *Folkhälsa*: Att främja en god folkhälsa på lika villkor och förbättra skyddet mot hälsorisker.
- *Social integration, demografi och invandring*: Att skapa ett socialt integrerat samhälle med solidaritet mellan och inom generationerna samt att säkra och öka medborgarnas livskvalitet som en nödvändig förutsättning för individens varaktiga välbefinnande.
- *Globala utmaningar när det gäller fattigdom och hållbar utveckling*: Att aktivt främja hållbar utveckling i hela världen och se till att Europeiska unionens interna och externa politik är förenlig med en global hållbar utveckling och med unionens internationella åtaganden<sup>2</sup>.

### **3.2. Ålands miljömål**

Ålands miljömål är förankrade i landskapslagen 2001:30 om miljöskydd och miljötillstånd och i Miljöhandlingsprogram för Åland 2005-2008. Målsättningen för all verksamhet i landskapet är hållbar utveckling, dvs. en utveckling som på samma gång är ekologisk, ekonomisk och social hållbar. De övergripande miljömålen är:

1. Utsläppen och halterna av skadliga substanser samt skadlig påverkan (miljöföroreningar) måste begränsas till icke-skadliga nivåer.
2. Människans verksamheter får inte leda till biologisk utarmning och minskning av den biologiska mangfalden.
3. Förnyelsebara resurser ska återföras till kretsloppet och får inte användas i snabbare takt än de hinner nybildas.
4. Icke-förnybara resurser måste nyttjas på ett sådant sätt att bristsituationer inte uppstår.

---

<sup>2</sup> Översyn av EU:s strategi för hållbar utveckling – Förnyad strategi: Europeiska Unionens Råd: 10117/06: Bryssel

## 4. Miljöförhållanden i programområdet

Enligt Landskapslagens 2 och 4 §§ skall en MKB beskriva miljöförhållanden med avseende på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap, materiella tillgångar och kulturarv, även med beaktande av samspelet mellan dessa faktorer. I detta kapitel sammanfattas förhållanden som bedömts mest relevanta för programmen. Beskrivningen är hämtad från Miljöhandlingsprogram för Åland 2005-2008 samt den strategiska referensramens redovisning av miljöförhållanden.

### 4.1 Ålands karakteristiska miljöförhållanden

Åland är ett typiskt skärgårdslandskap som naturkrafterna en gång format och fortfarande formar. Naturen är kontrastrik och omväxlande. Havet och insjöarna utgör en så gott som ständig bakgrund, vilket ger landskapsbilden ett högt skönhetsvärde.

Åland är rikt på olika typer av vatten förutom hav och skärgård: många små myrar och drygt 120 insjöar. Insjöarna i landskapet ligger i huvudsak i de norra delarna av fasta Åland medan skärgården med några undantag saknar insjöar. Ålands djupaste sjö, Vargsundet är ca 32 meter djup. Merparten av de åländska havsvikarna och sjöarna är grunda.

En stor del av landytan består av kala berg som ibland höjer sig mycket brant ur havet. Höjdskillnaderna är dock generellt små. I de norra delarna av Åland är terrängen mer kuperad än i de södra delarna. Den högsta punkten, Orrdalsklint i Saltvik, ligger 129 meter över havsytan.

Mellan bergen, havsvikarna och insjöarna finns en mosaik av åkermark och ängar blandade med större eller mindre skogspartier. Jordbruket och boskapsskötseln har satt sin prägel på jordmånen och växtligheten på Åland, och det är detta tillsammans med skärgårdsnaturen som utgör grunden för den åländska naturbilden. Då det åländska jordbruket är relativt småskaligt har detta lett till ett synnerligen omväxlande landskap. Det forna jordbruket med traditionella arbetsmetoder gynnade på så sätt variationen i landskapet och därigenom den biologiska mångfalden.

Boskapsskötseln är den markanvändningsform som kraftigast inverkat på den åländska naturens utformning. Får har i alla tider betat holmar och skär medan nötkreatur och hästar har betat mer produktiva områden, ofta intill bebyggelse. De åländska lövängarna, de öppna slåtterängarna, hagmarkerna och strandängarna har uppkommit som ett direkt resultat av djurhållningen.

Åland tillhör den kalltempererade klimatzonen vilket gör att naturmiljön är känslig för föroreningar. Den största delen av jordytan och sjöarna är näringsfattiga och drabbas därför lätt av försurning. Även en relativt måttlig belastning kan få betydande negativa miljöeffekter. Återhämtningen från olika typer av miljöskador sker därtill relativt långsamt.

## **4.2 Miljöproblem**

I landskapet Åland är de större miljöpåverkande verksamheterna fiskodling, jordbruk, biltrafik, färjtrafik, livsmedelsindustri, energiproduktion, avfallshantering samt utsläpp av avloppsvatten från bosättning, industri och turismverksamhet.

Hittills har tillsyn fokuserats på fiskodlingar, avfallsdeponier, kompostanläggningar, större avloppsreningsanläggningar, bevattningsverksamheter, muddringar, täktverksamheter, sanering av förorenad mark, djurgårdar och hamnar.

## **4.3 Luft**

När det gäller föroreningarna av luftmiljön så härrör dessa i första hand från källor utanför Åland. Detta drabbar den åländska miljön främst genom försurning av mark och vatten genom nedfall av surt regn. Lantbruket har dock vissa negativa effekter på luftmiljön genom det ammoniumläckage som sker i samband med hanteringen av gödsel och urin inom djurhållningen.

Luftkvaliteten på Åland är dock relativt god. Nedfallet av svavel- och kväveföreningar samt den sura nederbörden har minskat. De beräknade halterna av sot, kväve- och svaveldioxid underskrider gällande gränsvärden. Mängden partiklar i luften har inte undersökts, men torde understiga EU:s gränsvärde. Det finns dock lokala belastningskällor såsom bil- och färjtrafiken där behov av insatser finns för att luftkvaliteten skall förbättras. Det bör noteras att deposition av kväve från luften till vattenmiljön är större än de landbaserade kväveutsläppen till vatten.

En stor del av luftföroreningarna kommer från förbränning inom och utanför Åland. Lätt brännolja utgör en betydande del av Ålands energiförbrukning. För de förnybara energikällornas del utgör användning av biobränslen, bergvärme och vindkraft den stora potentialen.

## **4.4 Vatten**

En frisk och ren vattenmiljö är av grundläggande betydelse för Åland. Det gäller befolkningens välbefinnande och trivsel, det är en förutsättning för artrikedomen och mångformigheten i miljön som helhet liksom för fiskerinäringens och turismens utvecklingsmöjligheter. Vattendragen i de inre delarna av skärgården och fasta Ålands viks-system är speciellt känsliga. De lokala belastningskällornas betydelse är störst i skärgårdarnas inre vatten, p.g.a. det sämre vattenutbytet.

Den totala fosforbelastningen i de åländska vattnen var 2000 drygt 50 ton per år och kvävebelastning ca 540 ton per år, vilket utgör ca hälften av belastningen vid 1980-talet. Jordbruket (djurhållningen och växtodlingen) står idag för knappt en femtedel av fosfatbelastningen och ca en fjärdedel av kvävebelastningen.

Övervakning av vattenkvaliteten sker främst genom årligen återkommande provtagning av kemisk-fysikalisk vattenkvalitet och av förekomst av planktonalger inklusive blomningar av blågrönalger, genom undersökningar av bottenfauna och makrofyter samt genom undersökningar av belastningen via avrinningen från olika landområden.

Den pågående övergödningen av vattenmiljön med näringsämnen fosfor och kväve samt miljögiftsbelastningen är ett allvarligt hot mot Ålands framtid. Exempel på försämringar i Östersjön ses bl.a. i algblomningar i havsområdena runt Åland, ökande igenslamning av stränder med ettåriga trådalger, syrefria bottnar och förändringar i fiskförekomster.

De lokala utsläppen av näringsämnen kväve och fosfor till de åländska vattenområdena härstammar främst från fiskodling, jordbruk och bosättning. De lokala belastningskällorna har störst betydelse i skärgårdarnas inre vatten, p.g.a. det sämre vattenutbytet.

Depositionen från luften till vattenmiljön är stor. En del av nedfallet av kväve härstammar från fartygstrafiken till och från Åland. Även bakgrundsbelastningen av näringsämnen från Östersjön, via havsströmmar, är troligtvis betydande även om dess storlek för Ålands del inte är känd. En trend mot minskade utsläpp kan ses vad gäller de flesta utsläppskällorna. Förbättringar i vattenmiljön sker dock relativt långsamt då utsläppen minskar, bl.a. beroende på läckage av näringsämnen som upplagrats i sedimenten.

Utsläppen av miljögifter från Åland har varit relativt små, på grund av låg industrialiseringsgrad. Utsläpp till vatten har dock skett vid exempelvis användning av bekämpningsmedel, giftig antipåväxtfärg på båtbottnar och felaktig hantering av farligt avfall. Havsbotten över stora områden har i vissa fall ansamlat sediment med höga tungmetallhalter. Tungmetallerna kommer dock till största delen från källor utanför Åland. Fisk från Östersjön har upplagrade miljögifter i sådan omfattning att konsumtion på individnivå bör ske i begränsad omfattning.

De begränsade och för ingrepp känsliga tillgångarna på sötvatten behöver särskilt uppmärksammas, med tanke på deras betydelse för vattenförsörjning och biologisk mångfald. Grundvattnet är sårbart på grund av sprickbildningen i berggrunden med risker för bl.a. saltvatteninträngning. Flera av Ålands sjöar är i ett internationellt perspektiv unika med höga skyddsvärden, men några har inte längre samma värde på grund av utsläppen från bebyggelse.

Som en följd av övergödningen har massförekomster av alger, med eller utan toxinproduktion, begränsat sjöars användning för bl.a. vattenförsörjning, rekreation och kräftfiske. Genom åtgärder i avrinningsområden kan dock förbättringar i vattenkvaliteten åstadkommas.

Olje- och kemikalieutsläpp från fartyg kan få stora konsekvenser för naturen och näringslivet på Åland. I den förhållandevis kalla vattenmiljön i Östersjön bryts oljan ned långsamt. Även mindre, upprepade oljeutsläpp, inverkar negativt på vattenmiljön.

#### **4.5 Markanvändning**

En stor del av Ålands landareal utgörs av skog (ca 75 %). Skogsmarken består av en mosaik av skogstyper från karga hållmarker till högproduktiva lundar. Andelen lundar utgör anmärkningsvärda 14 % av momarksarealen, medan kärr utgör 4,5 %, myrar drygt 2 och mossarna ca 1 % av skogsmarken.

Särskilt värdefulla *naturtyper* är bl.a. följande. Lövängar och naturbeten skapar en mängd biotoper för växter, svampar och djur. Den pågående igenväxningen av kulturlandskapet är därigenom ett allvarligt naturvårdsproblem. Uppskattningsvis flera hundra arter som hör hemma i odlingslandskapet är utrotningshotade p.g.a. förändringarna i jordbruket. Lundar och lövängar på Åland är skyddsvärda även i ett internationellt perspektiv.

Andra viktiga åländska naturtyper som skapas och upprätthålls av naturbete är bl.a. strandängar, kalkfuktängar och hagar. De åländska rikkärren är anmärkningsvärda även ur ett internationellt naturskyddsperspektiv, på grund av det stora antalet sällsynta arter av främst mossor, starr- och gräsartar samt orkidéer, som förekommer uteslutande i rikkärr. Eftersom de flesta av de åländska rikkärren idag är påverkade av skogsbruk, är det mycket angeläget att kvarvarande rikkärr skyddas.

Dessutom finns ett stort antal skyddsvärda formationer och biotoper i naturmiljön såsom åsar av olika slag, sandstränder, sandöar, blockmarker, rasbranter, torvmarker av olika slag etc.

För närvarande finns 44 naturreservat, ungefär 1 % av Ålandstotala landareal. När det föreslagna Natura 2000 programmet förverkligats, kommer ca 2 600 hektar eller 1,8 % att vara naturskyddad. Därutöver finns i landskapets ägo ett antal ögrupper som i praktiken har funktionen av naturreservat. Vidare finns ett sälskyddsområde och åtta fågelskyddsområden. Ett 80-tal arter av växter och djur och tio naturtyper har av landskapsregeringen förklarats som särskilt skyddsvärda. Detta ställer stora krav på uppmärksamhet, såväl av enskilda markägare som olika myndigheter, vid prövning och beslut om ändrad markanvändning.

Hänsyn bör vidare tas till *naturresurser* som inte kan förnyas eller som förnyas mycket långsamt och som förekommer i begränsad omfattning inom landskapets gränser. Som sådana naturtillgångar kan nämnas sand, grus, morän och torv, men även odlingsbar jord.

För det åländska *kulturmiljöarvets* del är bl.a. bevarandet av gamla bykärnor och hänsynstagande vid vägdragningar, så att landskapsbilden beaktas som en helhet, av stor betydelse.

Förändringar i *jordbrukets* struktur och metoder har som framgår ovan påverkat den biologiska mångfalden och därutöver även påverkat landskapsbilden. I ett markanvändningsperspektiv bör nämnas även det som enligt programmet är typiskt för det åländska gårdsbruket, nämligen kompletterande 'bisysslor' som t.ex. vattenbruk och gårdsbruksturism samt olika typer av landskapsvårdande verksamhet. Vidare det ömsesidiga förhållandet med livsmedelsindustrin, som byggt upp sin verksamhet kring lokalproducerade råvaror av god kvalitet. Ekologisk produktion har ännu inte marknadsmässiga förutsättningar. Traditionellt har jordbrukare även försett turismbranschen med logi; semesterstugor på landsbygden och i skärgården. Jordbruket viktigaste roll för turismen kan enligt programmet dock vara att hålla ett öppet och attraktivt landskap.

*Skogsbruk* bedrivs på nästan all skogsbevuxen mark och en stor del av Åland utgörs som sagt av skog, varav ca 40 % betraktas som produktiv (övrigt impediment).. Den

nya landskapslagen om skogsvård från år 1998 och miljöcertifieringen av skogsbruket innebär större hänsyn till naturvärden, men artminskningen i de åländska skogarna förväntas fortsätta, på grund av en fortsatt omvandling av naturskogar/bondskogar till skogsodlingar. Virkesförrådet bedöms öka medan avverkningen förväntas minska på grund av skattesystem och virkespriser.

Landskapet Åland består av 6 757 öar och skär, varav 6 400 är större än 3 000 m<sup>2</sup>. Ungefär 90 % av befolkningen bor på huvudön. Obebyggda *stränder* har emellertid under senare decennier minskat snabbt, med trenden att även holmar och större skär bebyggs. Särskilt värdefulla strandområden kan bevaras och markanvändningen kan regleras genom t.ex. beslut om naturskydd eller planläggning.

Åland har genom låg grad av industrialisering relativt få *förorenade* markområden. Dock finns det områden som kan behöva undersökas mera och åtgärdas, exempelvis platser för träimpregnering, asfaltverk, bränslestationer, varv, hamnar och gamla avfallsdeponier. Avfallsdeponier har tidigare inrättats utan tillräcklig botten tätning och lakvattenbehandling, m.m. På grund av EU:s direktiv om avfallshantering, med strikta krav på skydd mot spridning av föroreningar, har 14 pågående deponier stängts och kommer att sluttäckas under de närmaste åren. Enbart en deponi kvarstår. Problem finns dock fortsatt med olagliga privata soptippar.

Kommunerna har genom sitt planmonopol ansvar för planeringen av bebyggelsen. Genom arbetet med kommunöversikter kan kommunerna precisera värden och definiera områden som på grund av sin natur, väntad bebyggelse, miljöolägenheter eller andra liknande omständigheter är i behov av bindande planläggning.

## **5. Program för regional konkurrenskraft och sysselsättning**

### **5.1 Programmets mål och insatsområden**

Enligt Landskapslagens 5 § 1 mom skall en MKB redovisa en sammanfattning av programmets innehåll. I detta avsnitt beskrivs programmets strategiska inriktning, deras mål, prioriteringar och insatsområden. Vidare skall enligt 4 § 1 mom anges de ändamål – syften – som programmen eftersträvar.

Den åländska insatsen för regional konkurrenskraft och sysselsättning består av en gemensam strategisk referensram och två operativa program, ett för den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERDF) och ett för den Europeiska socialfonden (ESF).

Inledningsvis noteras de övergripande målsättningarna med båda programmen:

*I enlighet med gemenskapens riktlinjer för perioden 2007-2013 (KOM (2005) 0299) förnya grunderna för unionens konkurrenskraft, öka tillväxtpotentialen och produktiviteten samt förstärka den sociala sammanhållningen genom att satsa på kunskap, innovation och bättre utnyttjande av humankapital.*

### 5.1.1 ERDF-programmet

Målet för det operativa regionalfondsprogrammet är att  
*utveckla den åländska ekonomin mot högre förädlingsgrader och ett ökat kunskapsinnehåll i produktionsprocesser och produkter.*

Programmet innehåller ett prioriterat område: "Företagande och innovationer". Inom detta strategiskt prioriterade område är avsikten att koncentrera satsningarna till följande sex fokusområden:

- Entreprenörsanda
- Innovationer i små och medelstora företag
- Nya finansiella instrument och inkubationsfaciliteter
- Energieffektivitet samt förnyelsebar energi
- Tillämpad forskning och teknikutveckling
- Effektiv användning av IKT i små och medelstora företag

Härtill kommer så ytterligare ett område, nämligen det tekniska stödet för nödvändiga satsningar på programmets genomförande, uppföljning, information etc.

Förhoppningen är att dessa satsningar skall leda till *nya näringsverksamheter* samt att *lönsamhet, effektivitet och konkurrenskraft* utvecklas och breddas för redan existerande verksamheter. De mer konkreta resultaten beskrivs i termer av nya produkter, höjd förädlingsgrad, höjd kunskaps- och tekniknivå, utveckling av spetskompetens och ökad självförsörjningsgrad inom energiområdet.

### 5.1.2 ESF-programmet

Målet för det operativa socialfondsprogrammet är att  
*förbättra utnyttjandet av humankapitalet genom en generell höjning av kompetensnivån i företag och organisationer och ökad integration av utanförgrupper.*

Programmet har ett prioriterat område kallat "Kompetens och sysselsättning". Inom detta strategiskt prioriterade område är avsikten att koncentrera satsningarna till följande fyra fokusområden:

- Investeringar i humankapitalet
- Innovativa former av arbetsorganisation
- Aktiva och preventiva sysselsättningsåtgärder
- Integration av svaga grupper inom arbetsmarknaden ("inklusion")

Härtill kommer så ytterligare ett område, nämligen det tekniska stödet för nödvändiga satsningar på programmets genomförande, uppföljning, information etc.

Tanken är att en systematisk och väl fokuserad satsning på dessa fyra områden skall främja kompetensutveckling och fortbildning av personal inom såväl befintliga som nya arbetsområden. Programsatsningarna skall även vara sysselsättningsfrämjande och förbättra integration av minoritetsgrupper och funktionshindrade.

## 5.2 **Samband till andra program och planer**

Enligt EU-direktivets bilaga 1.a skall en MKB redovisa ”programmets ... förhållande till andra relevanta planer och program”.

I programmen redovisas att Åland under perioden 2000-2006 genomförde ett mål-2-program för landsbygden, dvs. hela Åland med undantag av Mariehamn. I den kommande programperioden kommer Åland utöver programmen för regional konkurrenskraft och sysselsättning att arbeta med fyra program med strukturfondsfinansiering: det åländska fiskeprogrammet, det åländska landsbygdsprogrammet, det gränsregionala mål-3-programmet Central Baltic och det transnationella mål-3-programmet för Östersjöregionen. De aktuella programmen har nyligen färdigställts i en preliminär form eller är under utarbetande. I flera fall kommer regionala anpassningar och planer att utarbetas i ett kommande skede. Detaljfrågor om avgränsningar och stödbarhet kommer att slutligt bestämmas först senare.

Det är noterbart att detta samspel mellan olika program kan förändra förutsättningarna för att miljökonsekvenser uppstår. Oavsett bedömningarna i denna MKB måste således frågan om miljöintegration och beaktande av risker för negativa verkningar, liksom möjligheten till positiva verkningar, fortsatt vara ett ansvar för genomförandeorganisationen. Detta följer av direktivets krav på uppföljning, som anger att övervakningen av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av programmen kan leda till, skall ske för att tidigt kunna identifiera oförutsedd negativ påverkan och vidta lämpliga avhjälpande åtgärder.

## 6. Avgränsning

Avgränsning syftar på analysen av vilka miljöparametrar och alternativ som är relevanta och rimliga att behandla i miljöbedömningen, hur detta skall genomföras samt redovisas (t.ex. omfattning och detaljeringsgrad). Det finns generella kriterier i reglerna både för innehållet i en MKB och för utformningen av processen som leder fram till dokumentet MKB. I följande avsnitt beskrivs och utvärderas dessa kriterier i förhållande till strukturfondsprogram i allmänhet.

För varje miljöbedömningsprocess och dokumentering i en MKB måste emellertid de generella kriterierna tillämpas utifrån de specifika förhållanden som gäller för regionen, både miljöförhållanden och programmets inriktning. Denna ärendespecifika anpassning – prioritering och urval – som således utgör avgränsningen i detta fall, beskrivs sist i kapitlet.

### 6.1 **Generella kriterier för avgränsning**

Generella kriterier för avgränsningen är enligt direktivet att den ska vara rimlig med hänsyn till

1. programmets **karaktär**, dvs. innehåll och detaljeringsgrad,
2. det faktum att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med **andra beslut** om program, planer eller projekt (t.ex. detaljplaneläggning, lov, tillstånd eller dispenser för genomförande av verksamheter och åtgärder),

3. bedömningsmetoder och aktuell **kunskap**,
4. **allmänhetens** intresse.

För den här aktuella typen av beslut är programmets karaktär och position i besluts-hierarkin (punkt 1 och 2) av stor betydelse för avgränsningen. Det hänger samman med programmets övergripande och abstrakta karaktär. Konkreta verkningar av programmet skall identifieras så långt det är möjligt och rimligt, men det är viktigt att uppmärksamma betydelsen av osäkerheter. Det får således anses olämpligt att göra antaganden, i syfte att konkretisera, så att det leder till osäkerheter som gör slutsatserna i MKB princip obrukbara för beslut. Ett rimligare angreppssätt är att identifiera om programmet innebär risker för betydande negativa verkningar eller möjligheter till positiva, vilka i sådant fall behöver styras i genomförandet och varvid beslutet kan ta ställning till hur det kan ske. Avgränsning handlar därmed både om procedur – t.ex. prövningsform och kompetens – och urval av miljöfrågor – t.ex. störningars utbredning i tid och rum.

Frågan om abstraktionsnivå är således viktig att bedöma i avgränsningen. Strukturfondsprogram kan karakteriseras av fyra nivåer eller typer av innehåll med olika grad av konkretisering:

- formulering av programmets **mål och inriktning**, prioriteringar på en strategisk nivå, där övergripande såväl som regionala miljömål kan vara relevanta att beakta och risker för typiska verkningar kan identifieras men konkreta konsekvenser inte kan preciseras,
- beskrivning av programmets sakliga innehåll, olika **insatsområden** och **åtgärder**, dvs. ett urval från EU:s ”meny”, där regionala miljömål och lokala miljöförhållanden kan ge viktiga utgångspunkter för urvalet, och där risker för visst slag av konsekvens tydligare kan identifieras men fortfarande inte beskrivas närmare eller preciseras geografiskt,
- illustrering med **exempel** på aktiviteter eller projekt, där typiska konsekvenser kan identifieras mera konkret men dessa utgör ändå inte de faktiska följderna av programmet, eftersom helt andra projektidéer kan väckas och olika geografiska områden beröras,
- formulering av **principer** för genomförandet av programmet, t.ex. urvalskriterier för prioritering av aktiviteter, miljömål för bedömning av ansökningar, kompetens i beslutsorganisationen, vars betydelse för riskerna för konsekvenserna kan utvärderas, men konsekvenser av faktiska projekt kan ändå inte preciseras.

Det aktuella programmets ”mix” av nivåerna ovan formar avgränsningen, dvs. vad som är möjligt och rimligt att miljöbedöma i förhållande till just dessa program. Det skall understrykas att det i princip aldrig kan bli fråga om den typ av konkreta analyser och mätbara slutsatser som används i MKB för projekt.

Metoder för miljöbedömning handlar mot bakgrund av ovanstående huvudsakligen om att identifiera typer av hot och möjligheter och peka på i vilken riktning förändringarna går; för miljövärden stödjande eller motverkande, samt styrning för att hantera risker/möjligheter. Sådant stöd för beslutsprocessen kan betraktas som ett slags skadeförebyggande åtgärd kombinerat med uppföljning, dvs. flera av kraven i miljöbedömningen uppfylls samtidigt.

Detta synsätt vinner stöd även av det generella kriteriet nr 2 på föregående sida, dvs. förhållandet till efterföljande beslut. Det är enligt det kriteriet inte godtagbart att enbart konstatera att det kommer att följa en senare prövning, t.ex. med krav på MKB för projektet. Programmet strategiska frågor måste identifieras och bedömas så långt möjligt samt styras, trots att genomförandet kan bli föremål för MKB i efterföljande beslut om projekten. Endast frågor som programmet inte kan hantera (styra) eller som på mera lämpligt sätt kan behandlas senare, får släppas.

Andra generella kriterier är instruktionen att fokusera den **betydande** miljöpåverkan som programmets genomförande kan medföra. Det gäller dels negativa verkningar, som så långt som möjligt skall begränsas och styras, och dels för miljön positiva förhållanden, som så långt möjligt skall förstärkas och stödjas. Det sistnämnda bygger på direktivets ambition att tillgodose en hög nivå på skyddet av omgivningen som ett led i främjandet av hållbar utveckling.

Påverkan skall således, så långt kunskapsunderlag och metoder medger det, dels identifieras och beskrivas och dels bedömas, dvs. **utvärderas** i förhållande till berörda intressen och politiska mål liksom till den aktuella faktiska situationen. Denna utvärdering kan bli allt konkretare om dessa mål är tydliga. För program finns vanligtvis nationella såväl som regionala miljö kvalitetsmål, vilka dock är generella. Det är möjligt att för programmet utveckla målen, med beaktande av programmets inriktning och dess betydelse för regionens specifika miljöhot och miljöomöjligheter. Sådana preciserade och anpassade miljömål kommer att vara viktiga för miljöintegration (styrning) och uppföljning i genomförandet av programmet.

## **6.2 Avgränsning för dessa program**

### **6.2.1 Programmens karaktär**

I detta fall anger programmen **övergripande** ramar, dvs. det finns i princip inga **preciserade** ramar för genomförandet eller åtgärder i form av platsspecifika projekt. Ett exempel är att ERDF-programmet genom insatsområdet Företagande och innovationer skall borge för att det utvecklas nya produkter och att förädlingsgraden bland existerande produkter höjs. Det kan vidare handla om immateriella åtgärder, t.ex. för samma program anges att interaktion med andra aktörer både nationellt och internationellt skall leda till utbyte av kunskap både på ett teoretiskt och praktiskt plan och genom detta skall aktörerna kunna ta till sig ny kunskap och utveckla spetskompetens, vilket resulterar i ökad konkurrenskraft. Frågan om att styra och stödja efterföljande beslutsprocesser blir för program av detta övergripande slag särskilt viktig, se närmare i kapitlet om uppföljning.

### **6.2.2 Skärningspunkter mellan programmen och miljöfrågorna**

Miljöproblem hör samman med påverkande verksamheter – som jordbruk med binärningar, trafik såsom sjöfart samt avloppsutsläpp från boendet, inklusive turism – men också med omgivningens tålighet mot förändringar. Särskilt avgörande är utsläppsminskningar inom fiskodling, jordbruk och enskilda avlopp. Miljöns känslighet kan för Ålands del sägas huvudsakligen gälla Östersjön, särskilt de grunda kustnära områdena där den lokala övergödningen är ett allvarligt hot, med algbloomning, igenslamning av stränder, syrefria bottnar. Karakteristiskt är långsam återhämtning. Natur- och kulturmiljövärdena i det öppna landskapet är även en prioriterad fråga, där mångfald och andra värden hotas av t.ex. strukturförändringar i

bruket av mark och vatten, bebyggelseutveckling och annan form av exploatering med åtföljande tryck på omgivningen. Sambanden mellan den åländska miljön som en förutsättning för attraktivt boende, turism och näringslivsutveckling och dess påtagliga hot framhålls också i programmens gemensamma bakgrundsbeskrivning, dvs. i den strategiska referensramen.

Som positiva möjligheter utpekas den fortsatta utvecklingen av förnybara energikällorna; biobränslen, bergvärme och vindkraft, vilket skall möjliggöra en förbättrad närmiljö.

ERDF-programmet innehåller miljöfrämjande åtgärder som t.ex. åtgärder för energieffektivitet och förnyelsebara energikällor. Det är emellertid svårt att identifiera tydliga miljöhot i något av de mera allmänna insatsområdena, som innovationer, teknikutveckling eller livslångt lärande. ESF-programmet har en individfokus och är synnerligen immateriellt. Det kan trots det bli konflikter, t.ex. om programmen ger stöd till projekt som direkt eller indirekt berör ömtåliga eller skyddade områden. Det är emellertid omöjligt att säga om så kan bli fallet, utan det går blott att konstatera att det finns en risk för negativa verkningar, eftersom programmen inte tydligt styr genomförandet. Detta diskuteras mera under avsnittet om betydande miljöpåverkan.

En del i avgränsningen är att identifiera rimliga **alternativ**, med hänsyn till programmens syfte och geografiska räckvidd. Formuleringen av olika insatsområden, åtgärdsområden och aktiviteter samt urvalskriterier kan betraktas som alternativ i MKB. Alternativ kan således handla om olika sätt att uppnå syftet/ändamålet med programmen (olika mix av insatsområden) och olika sätt att utforma genomförandet (olika mix av åtgärdsområden och aktiviteter). Alternativ utformning är även valet av urvalskriterier. De kan handla om miljöfrågor men även om procedur som t.ex. vem som deltar i prövning och vad som skall beskrivas i ansökan.

Programmets förslag utgör det valda alternativet. Någon alternativ "mix" beskrivs inte. Eventuella förkastade alternativ har inte heller beskrivits i programmen. Bedömningen av miljökonsekvenser i följande avsnitt avser således det alternativ som programmen utgör och andra alternativ utvärderas inte.

Om de liggande förslagen kan antas ge betydande negativa miljökonsekvenser får det anses rimligt i enlighet med direktivet att överväga om annan "mix" kan nå syftet men med färre negativa konsekvenser. Alternativ som ökar miljönyttan kan på motsvarande sätt vara relevanta. Landskapslagen förutsätter att alternativ regelmässigt behandlas (se 2 § 2 mom sista meningen).

## **7. Betydande påverkan, skadeförebyggande och uppföljning**

Enligt Landskapslagens 4 § skall det så kallade noll-alternativet beskrivas, dvs. en analys av sådan miljöpåverkan som följer av att ett program inte fastställs. Se avsnitt 7.1.

Vidare skall det i en MKB, enligt Landskapslagens 1 § identifieras, beskrivas och bedömas de direkta och indirekta effekter som ett program kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap, materiella tillgångar och kulturarv, dels på samspelet mellan dessa faktorer. Betydande miljöpåverkan diskuteras i avsnitt 7.2.

Slutligen skall det enligt 5 § 2 mom finnas en beskrivning av åtgärder som planeras för att förhindra, minska och uppväga varje betydande negativ miljöeffekt som följer av att en plan eller ett program genomförs. Detta beskrivs i avsnitt 7.3.

### **7.1 Nollalternativ**

Beskrivningen av vad som händer med områdets resurser, kultur, miljö, vatten etc. om programmen inte fullföljs, brukar kallas nollalternativ.

För strukturfondsprogram har i vissa fall regionala bedömningar av huruvida miljömål nås eller ej, använts som ett nollalternativ. I detta fall finns inte sådana regionala miljömål, utan de hot som tecknats i miljöanalysen får istället peka på vilken trend som synes vara rådande. Utmärkande är hotet för ytterligare förluster av mångfald och den långsamma takten av förbättring trots avsevärt minskade utsläpp.

En mera utvecklad beskrivning av nollalternativ, t.ex. olika framtidsscenario, kan inte anses rimlig i fall som detta, där det endast är möjligt att identifiera risker för effekter som bygger på vilka ansökningar som kan komma in och där utfallet är beroende av kommande beslut om styrning av genomförandet.

### **7.2 Betydande påverkan**

Med få konkreta åtgärder och mestadels indirekta effekter, är det svårt att bedöma om de två programmens verkningar kan betraktas som betydande. Programmen kan medverka till att det blir svårare att nå miljömålen men kan också bidra till att man kommer närmare målsättningarna. Programmens betydelse – i positiv eller negativ riktning – kan vara marginell likaväl som betydande. I slutändan beror det helt på vilka projekt som får ekonomiskt stöd från programmen.

Den styrning som sker i genomförandet är med andra ord avgörande för vilken slutsatsen blir; betydande eller inte. Det innebär att bedömningen av ”betydande” måste bygga på en utvärdering av programmens miljöambitioner samt dess förslag till styrning med avsikt att fullfölja de angivna ambitionerna. En viktig faktor i den bedömningen är programmens integration av miljöhänsyn. Vår granskning av miljöintegrationen finns närmare beskriven i kapitel 8, och den har således använts i bedömningen av frågan om betydande miljöpåverkan.

När det gäller de formella kraven skall således programmens påverkan utvärderas med avseende på följande miljöaspekter:

- befolkning (t.ex. folkhälsa),
- landskapet (t.ex. växter, mark, vatten, kulturmiljö),
- biologisk mångfald (t.ex. djurliv, växtliv),
- resurser (mark, vatten, luft, materiella tillgångar, bebyggelse, kulturarvet bl.a. i form av arkitektoniska värden, fornlämningar) och
- klimat,

men bara om påverkan kan anses överskrida nivån ”betydande”. Är påverkan mindre så omfattas den inte av det formella utvärderingskravet i MKB, men likafullt skall miljöhänsyn integreras i programmen och beaktas i de kommande besluten om programmen.

Relevant att bedöma är huvudsakligen programmens betydelse för användning av energi, främst genom alstrande av transporter, vidare är det fråga om transporternas störningar samt programmens betydelse för exploatering i eller vid känsliga eller värdefulla områden. Det berör huvudsakligen miljöaspekterna hälsa och klimat samt resurserna i landskapet med sina komponenter av kultur och natur.

Frågan är därmed inom vilka områden programmen kan tänkas ge positiva eller negativa effekter för dessa miljöaspekter och om deras bidrag, jämfört med vad som skulle ha hänt ändå (nollalternativet), är så stort att det kan betecknas som betydande.

Det kan inte förutses betydande påverkan med avseende på folkhälsa eller klimat. En satsning på biogrödor eller annan förnyelsebar energi kunde vara positiv i ett klimatperspektiv, men det kan inte förutses bli fråga om betydande omfattning.

De immateriella satsningarna med samverkan, utbildning m.m. kan innehålla miljöelement, men de är inte tydliggjorda och det är därmed omöjligt att bedöma om och i så fall i vilken utsträckning det kan realiseras som en positiv effekt.

Den enda styrning som finns är det gemensamma men mycket allmänt formulerade målet om stabil näringsverksamhet inom ramen för en hållbar utveckling. Målet följs emellertid inte upp med mera utvecklade eller preciserade mål eller kriterier för urval av projekt.

I båda programmen beskrivs såkallade *fysiska indikatorer* för uppföljning av aktiviteter och verksamhetens omfattning. Miljöindikatorn består av en bedömning av om ett projekt

- är huvudsakligen ett miljöprojekt,
- är miljövänligt, eller
- är miljöneutralt.

Som indikator för att beskriva projektsammansättningen kan detta möjligtvis vara till hjälp. Som ett kriterium för urval av de projekt som skall få ekonomiskt stöd från programmen är det emellertid inte tillräckligt, då det inte ger någon styrning mot projekt så att negativa miljökonsekvenser undviks och positiva miljökonsekvenser förstärks.

Det innebär inte bara att positiva verkningar är osäkra utan även att det finns en risk för att summan av programmens satsningar kan förstärka negativa trender i miljötillståndet. I vissa fall krävs i och för sig särskilda tillstånd – enligt landskapets regler – innan åtgärder får vidtas, t.ex. i eller vid värdefulla områden. Alla åtgärder är emellertid inte prövningspliktiga och en prövningsplikt är inte heller alltid så konstruerad att miljöfrågor bedöms.

Trots bristen på styrning av genomförandet måste antagandet bli att summan av programmens projekt, med tanke på programmens immateriella karaktär och

begränsade ekonomiska ramar, gör att varken negativa eller positiva miljöeffekter kan bli särskild omfattande.

Programmen bör oavsett etablera rutiner för urval av projekt, samt för formulering av villkor för dess genomförande, för att säkerställa miljöhänsyn, både vid skyddsvärda eller känsliga områden men även för att visa hänsyn i ett så kallat vardagslandskap, som inte åtnjuter speciella skydd. Även med tanke på betydelsen av god miljö för Ålands attraktivitet, både för boende, lokalisering av verksamheter och för turism, är det i linje med programmens syfte att etablera sådana rutiner.

### **7.3 Åtgärder för förebyggande och för uppföljning**

#### **7.3.1 Skadeförebyggande och positiv förstärkning**

En MKB skall redovisa ”åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan”. För att följa den politiska ambitionen att MKB skall bidra till en hög nivå på skyddet för miljön, behöver även beaktas möjligheter att förstärka positiva effekter.

Traditionellt har tillväxt lett till ökad negativ miljöpåverkan. Införandet av begrepp som hållbar tillväxt är politiska signaler om att detta samband måste brytas. Integrering av miljöhänsyn är ett genomgående ansvar som inte tar slut med besluten om programmen. Uppenbart är det en viktig fråga inför de framtida besluten om medel till projekten, för att genomförandet inte skall leda till betydande negativa verkningar. Både det internationellt viktiga klimatmålet men också lokala problem behöver uppmärksammas och allmänt miljöeffektiva lösningar stödjas. Det bygger på att det finns miljökompetens i genomförandet samt ett fortsatt arbete med mål och urvalskriterier. Vidare behövs tydligare indikatorer för utvärdering som innebär att eventuella negativa miljöeffekter av ökade transporter och nyttjande av mark och vatten kan mötas i tid. Detta ger en utgångspunkt för att bedöma vilka åtgärder som kan behövas för att motverka betydande negativ påverkan – och förstärka positiv.

När det gäller strukturfondsprogram är det främst i genomförandet som det politiska uppdraget om hållbar utveckling kan verkställas. Styrningen av projekt och stöd för beslutsprocessen utgör i princip de enda tänkbara ”åtgärderna” för att motverka negativa effekter och förstärka positiva möjligheter. Det är således svårt att föreställa sig en annan form av ”åtgärd” som skulle kunna hanteras i programskedet.

Oavsett vad som är möjliga att styra i programmen skall emellertid en MKB innehålla förslag till åtgärder. Det är Eurofutures bedömning att ett system för styrning av programmens åtgärder måste vara förhållandevis detaljerat och konkret. Genom att tillämpa ett kriteriesystem ges möjlighet såväl att påverka innehållet i tilltänkta projekt som att ge ett mer fullödigt beslutsunderlag. Vidare bör noteras att det sällan är lämpligt att ”klumpa ihop” påverkan, så att negativa följder vägs upp av positiva innan resultatet presenteras. En sammanfattande tabell, där slutsatser som ”miljövänligt” och liknande redovisas, behövs förvisso för att få en översikt, men den kan inte fungera som ensam utvärderare. Det är således bättre att både tydliggöra målkonflikter och vilka positiva respektive vilka negativa verkningar det är fråga om, för att möjliggöra verkningsfulla insatser av åtgärder samt identifiera tänkbara synergier. Vidare bör styr- och stödsystemet ta upp frågor om behov av olika slag av kompetens i genomförandet, ansökningars innehåll m.m.

### 7.3.2 Uppföljning och korrigerande åtgärder

En MKB skall enligt direktivet (dess bilaga 1 punkten i) beskriva åtgärder som planeras för övervakning.

Observera att det endast är fråga om att följa upp *betydande* inverkan. I den mån programmen kompletteras – med styrning genom kriterier och villkor och stöd för genomförandets beslutsprocess – är det inte uppenbart att det blir fråga om betydande negativa konsekvenser. Det blir då inte heller aktuellt med uppföljning. Frågan måste oavsett vilken strategi som väljs – styrning eller inte – tas upp vid besluten om programmen.

Det finns rutiner för uppföljning av strukturfondsprogrammets genomförande och utvärdering av programmets verkningsfullhet för att nå de uppsatta målen. Det saknas dock sådana rutiner vad avser miljöfrågor, men sådana kan lämpligen integreras i de existerande rutinerna.

Observera att det är viktigt att tydliggöra projektägarens ansvar för att följa upp sina aktiviteter även i ett miljöperspektiv. Dennes uppföljning torde vara nödvändig för programansvariges samlade utvärdering av programmets genomförande. Projektägarens ansvar för uppföljning bör därför framgå som ett villkor i beslut om medel.

Om det uppstår negativa verkningar av betydelse, trots skadeförebyggande åtgärder, har programansvarige myndigheten ett ansvar för att tillse att dessa verkningar korrigeras. Det är viktigt att besluten om medel tydliggör att även projektägaren har ett ansvar för att korrigera sådana betydande negativa verkningar, som inte förutsågs när bidrag medgavs. Det bör finnas villkor om detta i beslutet.

## 8. Integration och motiv

Direktivet (dess bilaga 1 punkt e) anger att en MKB skall redovisa hur miljömål och varje form av miljöhänsyn har beaktats under utarbetandet av programmen. Detta kan karakteriseras som en utvärdering av integrationen av miljöhänsyn.

Landskapslagen (11 § 2 st) anger vidare att yttrandena skall redovisas och kommenteras i MKB, samt att det skall framgå om och hur dessa beaktats. Eftersom beaktande av synpunkter är en fråga om revidering av programmet, bör detta lämpligen framgå av programmen.

I detta fall har miljöproblem och miljövärden uppmärksammats redan i programmets förutsättningsanalys. Den ansats som ges i inledningen – hållbar utveckling som gemensam värdegrund – får emellertid inte tydligt genomslag löpande igenom programmen. Det finns således möjlighet att förstärka integreringen.

Förslag till två program för regional konkurrenskraft och sysselsättning (daterat 17.10.2006) och utkast till MKB (daterat 15.10.2006) offentliggjordes genom kungörelse samt med annonser i Tidningen Åland och Nya Åland den 17 oktober 2006 och fanns tillgängliga hos landskapsregeringens websida och vid

registratorskontoret. Inbjudan att lämna synpunkter riktade sig till berörda myndigheter och kommuner, allmänheten och organisationer. Synpunkter skulle lämnas senast den 13 november 2006 till Ålands landskapsregering. Det inkom synpunkter från två organisationer.

Huvudsakligen har synpunkter framförts som stödjer MKB kring förslaget om styrning av genomförandet. Synpunkterna har föranlett att programmen har ändrats genom att det i programförslagen är infört indikatorer för uppföljningen av projekt. Landskapsregeringen uttrycker i samrådssammanställningen att man kommer att överväga olika alternativ för villkor för stöd samt urvalskriterier som leder till en positiv förstärkning av miljöhänsyn.

Några urvalskriterier är emellertid inte införda i programmens kapitel om Bestämmelser för genomförande av programmen. Den största svagheten i programmen, sett från en miljösynpunkt, är alltså fortfarande bristen på strategisk styrning av åtgärder och projekt i skadeförebyggande och positiv riktning.

Det behöver uppmärksammas att kommande beslut om programmen skall redovisa även motiv för den valda utformningen av programmen (dvs. de valda alternativen) liksom hur samråd, MKB och miljöhänsyn i övrigt har iakttagits.

## **9. Metoder och osäkerheter**

Enligt direktivet (dess bilaga 1 punkten h) skall i en MKB redovisas hur bedömningen gjorts, vilket inkluderar problem i samband med att uppgifterna sammanställdes som t.ex. tekniska brister eller brist på kunskap.

Två problem kan påpekas i sammanhanget. Det ena gäller tidplanen för samråd och utarbetande av MKB. Själva MKB-processen har haft relativt kort tid till förfogande. Även om alla involverade parter har bidragit på ett positivt sätt har tidspressen begränsad aktörernas möjlighet att delta aktivt i avgränsningen såväl som möjligheterna för programansvarig myndighet att inarbeta miljöperspektiven i programmen.

Det andra är strukturfondsprogrammets översiktliga karaktär, som innebär att miljöbedömningen inte kan innefatta någon regelrätt förutsägelse eller kvantifiering av enskilda effekter. Bedömningen har här inriktats på att identifiera sådana teman och områden där åtgärder och projekt som kan följa av programmen kan medföra målkonflikter med miljömål på EU- nationell och regional nivå. Metodiken innebär att programmets tänkbara påverkan på de viktigaste miljöproblemen och inom de identifierade miljöpolitiskt centrala områdena identifieras genom kvalitativa resonemang.

Metodiken har väsentligen följt de anvisningar som ges i "Handbook on SEA for Cohesion Policy 2007-2013" producerad av Greening Regional Development Programmes Network. Strukturfondsprogrammets karaktär medför att osäkerheten i bedömning av miljöeffekter med nödvändighet är stor. Osäkerheten är i allt väsentligt en funktion av osäkerhet om hur implementeringen av programmen faktiskt kommer att genomföras. Detta understryker också betydelsen av fortsatt styrning på

projektnivå. Mera detaljerade bedömningar eller användning av modeller och kvantitativa metoder skulle inte reducera osäkerheten i denna MKB.