SEA/EIA 2010
Donovaly 25. - 26. máj 2010

Strategické environmentálne hodnotenie: súčasný stav a očakávané trendy jeho rozvoja

Mária Kozová

Anotácia

Príspevok je zameraný na identifikáciu silných a slabých miest v súčasnom procese strategického environmentálneho hodnotenia (SEA) v rámci Európskej únie s dôrazom na Slovensko. Komentujú sa slabé miesta procesu SEA (napr. formulovanie environmentálnych cieľov, vrátane zdravotných cieľov; vymedzenie pojmu „primerané alternatívy“ a spôsob ich výberu; určenie ukazovateľov monitorovania účinkov implementácie strategických dokumentov), ale tiež chýbajúce metodické usmernenia ako účinnejšie zahrnúť do procesu SEA riešenie globálnych environmentálnych problémov, akými sú klimatická zmena a znižovanie biodiverzity. V príspevku sú uvedené príklady niektorých európskych vedeckých projektov zameraných na rozvoj metód, ktorých výsledky môžu byť využiteľné v procese SEA. Záverečná časť príspevku je venovaná odporúčaniam na skvalitnenie procesu SEA.

Abstract

The contribution is aimed to identify the strengths and weaknesses in the current process of Strategic Environmental Assessment (SEA) within the European Union, with emphasis on Slovakia. Comment on the SEA process weaknesses (e.g. formulation of environmental objectives, including health objectives; definition of „reasonable alternatives“, and the method of their selection; indicators for monitoring the effects of the implementation of strategic documents), but also the lack of methodological guidelines on how to effectively incorporated into the SEA process of solving global environmental problems such as climate change and biodiversity loss. The contribution presents some examples of European research projects to develop methods, the results of which may be useful in the process of SEA. The final part is devoted to recommendations for improving the process of SEA.

Úvod

Strategické environmentálne hodnotenie (SEA) je právom regulovaný proces, ktorý sa uplatňuje pri posudzovaní predpokladaných účinkov strategických dokumentov, ktoré v konečnom dôsledku: a) stanovujú rámec pre budúci rozvoj územia alebo odvetvia/sektora; b) podmieňujú konkrétne rozvojové aktivity alebo projekty; a c) podporujú smerovanie k udržateľnému rozvoju. Cieľom procesu SEA je komplexne, systematicky a transparentne identifikovať a posúdiť predpokladané účinky strategického dokumentu na životné prostredie, vrátane vplyvov na zdravie, navrhnúť potrebné opatrenia na ich elimináciu a zároveň navrhnúť spôsob monitorovania významných environmentálnych účinkov implementácie strategických dokumentov. Proces SEA je potrebné realizovať v čo najskoršej etape rozhodovacieho procesu, aby sa mohli účinne a v čo najväčšej miere integrovať environmentálne cieľové hodnoty a záujmy podporujúce udržateľnosť rozvoja do posudzovaných strategických dokumentov a následne do záverečných rozhodnutí.

Identifikácia silných a slabých miest v súčasnom procese SEA v rámci Európskej únie s dôrazom na Slovensko

Od nadobudnutia účinnosti Smernice SEA a jej postupnej implementácie v členských krajinách EÚ sa zvýšil počet posudzovaných strategických dokumentov a zároveň sa v procese SEA dosiahol určitý kvalitatívny pokrok. V Správe Komisie (EK, 2009), ktorú v septembri 2009 predložila Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov (EK, 2009) sa konštatuje, že proces SEA pozitívne ovplyvňuje obsah plánov, programov a ďalších strategických dokumentov. Osobitne významne sa to prejavuje najmä v programoch spolufinancovaných Spoločenstvom. Z výsledkov správy Komisie vyplýva, že vo väčšine členských štátov sa zaznamenal prínos SEA k zlepšeniu organizácie a štruktúry celého plánovacieho procesu a k zvýšenej transparentnosti v plánovacích postupoch.

V procese SEA však ešte stále zostáva niekoľko slabých miest, na ktoré poukázali aj kritické závery Komisie (EC DG ENV, 2009, EC, 2009). Zo zhodnotenia vyplynulo, že len niektoré štáty (napr. Švédsko, Slovinsko, Rakúsko) venovali vo svojich právnych predpisoch týkajúcich sa SEA osobitné usmernenie k problematike primeraných alternatív a spôsobu ich výberu. Podobne to platí pre monitoring významných účinkov implementácie strategického dokumentu na životné prostredie a zdravie. Podľa správy Komisie (EC, DG ENV, 2009) iba niektoré štáty (napr. Rakúsko, Fínsko, Veľká Británia) majú vypracované usmernenia na národnej úrovni súvisiace so zavedením indikátorov pre monitorovanie. Na druhej strane vo väčšine operačných programov, pre ktoré vypracovala EÚ špeciálne príručky (napr. GRDPN, 2006), týkajúce sa aj monitoringu, boli tieto časti pomerne kvalitne spracované. Za slabé miesto v procese SEA sa považujú aj pomerne krátke lehoty pre pripomienkovanie priebežných výstupov a výsledných správ o hodnotení strategického dokumentu.

Skúsenosti ukazujú, že je potrebné venovať v procese SEA zvýšenú pozornosť posudzovaniu účinkov na biodiverzitu a klimatickú zmenu. Najmä na určovania účinkov implementácie strategických dokumentov na zmenu klímy chýba vhodná metodická príručka. Podľa zistení sa v rámci členských štátov otázkam zmeny klímy podrobnejšie venujú iba vybrané plány a programy (napr. plány a programy týkajúce sa energetiky a dopravy). Niektoré členské štáty EÚ si už vypracovali osobitné metodiky merania potenciálnych emisií skleníkových plynov určitých plánov a programov; iné stanovujú cieľ „nulových emisií CO_2“ (t. j. vykonávanie plánu a programu by nemalo viesť k zvýšeniu emisií skleníkových plynov) alebo identifikujú vplyvy na zmenu klímy z hľadiska očakávaného zníženia emisií skleníkových plynov (EK, 2009). V rámci EÚ sa tiež intenzívne diskutuje, aké opatrenia by sa mali prijať v najbližších rokoch v rámci úpravy a aktualizácie politík a preventívnych nástrojov s cieľom dosiahnuť zníženie nepriaznivého dopadu na biodiverzitu.

Situácia na Slovensku: Na Slovensku sa dosiahli určité skúsenosti s procesom SEA ešte pred nadobudnutím účinnosti Smernice SEA. Medzi príklady dobrej praxe možno zaradiť výsledky modelového príkladu SEA (vypracovaného ešte podľa zákona č. 127/1994 Z. z.) realizovaného na koncepte riešenia územného plánu hl. mesta SR Bratislavy. Táto štúdia bola zaradená medzi vzorové prípadového štúdie v rámci projektu Európskej komisie (Sheate et al., 2001). Možno konštatovať, že od nadobudnutia účinnosti zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie sa výrazne zvýšil počet posudzovaných strategických dokumentov a v procese SEA sa dosiahol určitý kvalitatívny pokrok. Vo viacerých správach o hodnotení strategického dokumentu sa aplikujú princípy a kritériá udržateľného rozvoja a využívajú sa testy udržateľnosti. Vyhovujúcu úroveň mala aj

väčšina správ o hodnotení operačných programov, čo určite súviselo aj s tým, že pre posudzovanie operačných programov boli k dispozícii metodické návody (napr. GRDPN, 2006). Druhý závažný argument bol, že išlo o strategické dokumenty, ktorých realizácia sa bude financovať z prostriedkov EÚ. Kvalitne sú však spracované aj ďalšie správy. Ako príklad možno uviesť Správu o hodnotení pre Stratégiu vyššieho využívania obnoviteľných zdrojov energie (OZE) v SR (MH SR, 2006), kde sú vhodnými a názornými metodickými postupmi spracované potenciálne vplyvy, výber zvažovaných alternatív jednotlivých spôsobov využívania OZE a ich vzájomné porovnanie.
Čo sa týka slabých miest v procese SEA pre Slovensko v plnej miere platia vyššie uvedené oblasti: zatiaľ neboli vypracované usmernenia k problematike primeraných alternatív a spôsobu ich výberu ako aj k monitoringu účinku zámerov a opatrení strategického dokumentu na životné prostredie a zdravie. Okrem toho spracovatelia v niektorých slovenských správach SEA nevenujú dostatočnú pozornosť definovaniu environmentálnych cieľov, vrátane zdravotných cieľov a tieto preberajú (prepisujú) z dnes už neaktuálnych dokumentov (napr. Národného environmentálneho akčného programu z roku 1999). Platí to napr. aj pre správy z roku 2007. Pritom kvalitná formulácia týchto cieľov by mala byť základom pre vytvorenie podmienok ich integrácie do hodnoteného strategického dokumentu. Vážnym nedostatkom je aj to, že sa pre viaceré strategické dokumenty vypracúvajú správy SEA až k hotovému návrhu strategického dokumentu. Ide najmä o strategické dokumenty s celoštátnym dosahom, pre ktoré sa potreba ich posudzovania zisťuje až na úrovni medzirezortného pripomienkového konania. V takýchto prípadoch je už spravidla malá šanca významnejšie ovplyvniť prioritné ciele dokumentu a navrhnuté alternatívne riešenia. Aj to je jeden z dôvodov, prečo potom procesy SEA nedosahujú požadovanú efektivitu využitia dosiahnutých výsledkov v plánovacej a rozhodovacej praxi.
Nedostatky sú aj v častiach týkajúcich sa monitoringu. V niektorých správach sú iba všeobecne rozpísané existujúce formy monitorovania vplyvov na životné prostredie, vrátane zdravia (celoslovenské monitorovacie systémy). Vždy by však mali byť uvedené aj konkrétne prístupy na monitorovanie hodnoteného strategického dokumentu.
Odborníci z oblasti priestorového plánovania poukazujú na pretrvávajúce nedostatky v uplatňovaní SEA v rámci hodnotenia územnoplánovacej dokumentácie a na nedocenenie možnosti využitia krajinno-ekologického plánu (podrobnejšie pozri v práci Finka, 2007). Určité rezervy sú aj v oblastiach, týkajúcich sa vypracovania vhodných kritérií komplexného posudzovania dokumentácie, nezávislej kontroly kvality a každoročného vyhodnotenia uplatnenia procesu SEA. Pritom je už v súčasnosti k dispozícií celý rad overených metód pre testovanie kvality (vrátane jednoduchých kontrolných zoznamov – pozri napr. prácu Therivel, 2004).
Zatiaľ neboli naplnené aj niektoré plánované návrhy opatrení na zabezpečenie úloh súvisiacich s Protokolom o SEA. Plánovalo sa vypracovať súbor metodických príručiek na posudzovanie vplyvov na životné prostredie, vrátane zdravia, pre jednotlivé oblasti SEA; zabezpečiť vypracovanie súboru príručiek pre jednotlivé cieľové skupiny, ktoré sa zúčastňujú na procese SEA a vypracovať metodickú príručku na monitorovanie významných vplyvov realizácie plánov a programov (MŽP SR, 2004).

Príklady projektov zameraných na rozvoj metód využiteľných v procese SEA

V posledných desiatich rokoch bolo riešených viacero medzinárodných výskumných projektov (napr. projekty Rámcového programu EÚ, twinningové projekty), ktorých nové metodické postupy sú priamo vypracované pre oblasť SEA, resp. sú využiteľné v procese

SEA. Do riešenia niektorých z nich boli zapojení aj slovenskí odborníci. Ako príklady možno uviesť:

- *ANSEA* – New Concept in Strategic Environmental Assessment (2000-2002). Postup ANSEA je založený na tzv. „rozhodovacích oknách“, ktoré sa vkladajú do všetkých kritických miest v rozhodovacom procese a na vytvorení tzv. procedurálnych kritérií. Procedurálne kritériá sú založené na princípoch dobrého rozhodovacieho procesu a dávajú aj základ pre hodnotenie kvality procesu (Jiliberto, 2002).
- *Nemecký twinningový projekt* – Implementácia smerníc Rady EU pre hodnotenie dopadu na životné prostredie (2002-2003). Projekt bol venovaný metodickým otázkam procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie. Jeho účelom bolo vyškoliť na Slovensku expertov z rôznych odborných a vedeckých inštitúcií a vypracovať podporné študijné materiály (do projektu boli zapojení pracovníci Ministerstva životného prostredia, SAŽP a ďalší experti).
- *Projekt schémy Erasmus Mundus* – Promotion of European Education on Envirionmental Assessment for Third Country Audience (2006-2008). V rámci projektu bol vypracovaný edukačný materiál na vzdelávanie v oblasti posudzovania vplyvov činností na životné prostredie a SEA (do projektu bola zapojená Fakulta architektúry STU v Bratislave).
- *SENSOR* – Sustainability Impact Assessment: Tools for Environmental, Social and Economic Effects of Multifunctional Land Use in European Region (2004-2008). Projekt SENSOR vytvoril, overil a implementoval nástroje pre hodnotenie vplyvov na udržateľnosť (SIAT – Sustainability impact assessment tools). Priniesol nové riešenia pre integrované modely, priestorové a časové škálovanie, výber indikátorov, manažment dát, prahové hodnoty udržateľnosti a definovanie cieľov, analýzu a predvídanie trendov. Využili sa pritom techniky scenárov, ktoré odrážajú rôzne aspekty multifunkčnosti a ich vzájomných väzieb (do projektu bol zapojený Ústav krajinnej ekológie SAV).

Komplexné prehľady a príklady aplikačných metód a metodických postupov od opisných až po náročné metódy modelovania sú uvedené vo vedeckých publikáciách, metodických príručkách a štúdiách z výskumných projektov (napr. Carper, 2004; Dalal-Clayton, Sadler, 2005; GRDPN, 2006; Jiliberto, 2002; Pavličková, Kozová, 2009; Therivel, 2004; UNECE, 2007; Vaarmani, 2008 a ďalšie). Medzi najčastejšie používané analytické nástroje SEA patria SWOT analýza, kontrolné zoznamy, environmentálne testy (napr. test udržateľnosti), kvalitatívne a kvantitatívne indikátory, matice, sieťové analýzy, nakladanie mapových vrstiev a GIS, metódy hodnotenia ekologickej únosnosti a ekologickej stopy, riziková analýza, expertné ocenenia, modelovanie, scenáre budúceho rozvoja, analýza životného cyklu, analýza nákladov a úžitkov, multikriteriálna analýza a ďalšie metódy a metodické postupy. Pri posudzovaní predpokladaných vplyvov na životné prostredie a zdravie sa osvedčilo využívanie modelu, ktorým sa hodnotia vzájomné súvislosti medzi hybnými silami, tlakmi, súčasným stavom, vplyvmi a odozvami. Dôležitý je tiež rozvoj interaktívnych metód a techník pre konzultácie s dotknutými a zainteresovanými subjektmi a pre prácu s verejnosťou. Výber vhodných metód vždy záleží od charakteru posudzovaného strategického dokumentu a jeho predpokladaných účinkov.

Záverečné odporúčania na skvalitnenie a zefektívnenie procesu SEA

Doterajšie skúseností s uplatňovaním nových zákonov vychádzajúcich z požiadavky Smernice SEA a ďalších súvisiacich predpisov potvrdili, že efektívnosť procesu SEA sa zvyšuje, ak je integrovanou súčasťou plánovacieho a rozhodovacieho procesu. Účinná integrácia SEA už do prípravnej etapy tvorby strategického dokumentu môže zabezpečiť,

aby sa SEA stalo nielen významným nástrojom pri environmentálnom hodnotení strategického dokumentu, ale aj dôležitým nástrojom v procese plánovania a rozhodovania. V prípade, ak sa realizuje proces SEA ex-post a oddelene od prípravy strategického dokumentu, je integrácia environmentálnych cieľových hodnôt do návrhu alternatív oveľa náročnejšia, v niektorých krokoch môže dôjsť k duplicite a predĺženiu celého procesu SEA. Preto sa vo viacerých krajinách hľadajú spôsoby, ako posilniť prepojenie medzi procesom tvorby strategického dokumentu, procesom SEA a postupmi ex-ante hodnotenia. Správnosť takéhoto prístupu potvrdzujú príklady dobrej praxe a výsledky medzinárodných výskumných projektov. Integrovaný prístup umožňuje nielen komplexnejšie posúdenie nepriaznivých účinkov strategických dokumentov, ale aj dôslednejšie hľadanie možností ako zvýšiť pozitívne účinky plánovaných zámerov a opatrení strategických dokumentov na životné prostredie a zdravie. V prípadov, v ktorých sa zabezpečí logické prepojenie a partnerstvo medzi programovým procesom, procesom SEA a ex-ante hodnotením (t.j. tímom spracovateľov strategického dokumentu, správy SEA, správy ex-ante a ďalšími environmentálnymi konzultantmi) od počiatočnej fázy prípravy strategického dokumentu sa môže dosiahnuť:

a) *Jasnejšie vymedzenie environmentálnych cieľových hodnôt (vrátane zdravotných)*
   Environmentálne cieľové hodnoty (vrátane zdravotných cieľov) by mali predstavovať syntézu relevantných cieľov definovaných v aktuálnych národných a medzinárodných dokumentov. Vždy treba formulovať také environmentálne a zdravotné ciele, ktoré majú rozhodujúcu povahu a ktoré môžu pomôcť pri výbere priaznivej alternatívy.
b) *Kvalitnejšie definovanie a výber „primeraných" alternatívnych riešení*
   Pri definovaní alternatív je rozhodujúce brať na zreteľ principiálne otázky, a to: čo chceme alternatívami dosiahnuť a ako ich možno vytvoriť (Therivel, 2004). Ideálne je, ak sa výber primeraných alternatív spracováva už od počiatočnej etapy na princípe partnerstva a výsledná alternatíva je výsledok spoločnej dohody. Väčšina členských štátov posudzuje okrem technických variantov aj tzv. „nulový variant". Podľa Jiliberta (2002) na dosiahnutie správneho rozhodnutia by mali byť k dispozícii návrhy všetkých primeraných alternatív. Rozhodnutie, ktoré neberie toto pravidlo do úvahy, nie je možné považovať za vyhovujúce. Môže sa totiž stať, že práve tie alternatívy, ktoré neboli uvažované, môžu priniesť najlepšie výsledky.
c) *Komplexnejšie posúdenie kumulatívnych účinkov ako aj možných rizík a ohrození vyplývajúcich z realizácie navrhovaných alternatívnych riešení*
   Pre oblasť metodického rozvoja SEA zostáva stále veľkou výzvou skvalitňovanie a efektívnejšie využívanie metód pre hodnotenie kumulatívnych účinkov. Smernica SEA pristupuje k uplatneniu hodnotenia kumulatívnych účinkov z dvoch uhlov pohľadu. Vyžaduje, aby sa tieto účinky uvažovali pri hodnotení pravdepodobných významných vplyvov plánov a programov. Zároveň sú však kumulatívne účinky aj jedným z dôležitých kritérií v zisťovacom konaní (príloha II Smernice SEA). Osobitne dôležité je identifikovať potenciálne kumulatívne účinky primeraných alternatív. V príručke k hodnoteniu kumulatívnych účinkov (Cooper, 2004) sa zdôrazňuje významnosť vzťahu medzi oceňovaním udržateľnosti (sustainable appraisal), SEA a hodnotením kumulatívnych účinkov.
d) *Zostavenie súboru vhodných indikátorov pre monitorovanie*
   Návrh monitorovania významných environmentálnych účinkov, vrátane zdravia by mal využívať existujúce monitorovacie systémy. Zároveň by však mal prebiehať koordinovane, a to podľa vhodne zvoleného súboru indikátorov (s vytvorením monitorovacieho výboru, ako sa to realizovalo napr. pri operačných programoch) osobitný monitoring s dôrazom na konkrétny strategický dokument.

Poďakovanie: Tento článok vznikol vďaka podpore v rámci OP Výskum a vývoj pre projekt: Centrum pre rozvoj sídelnej infraštruktúry znalostnej ekonomiky, ITMS 26240120002, ktorý je spolufinancovaný zo zdrojov Európskeho fondu regionálneho rozvoja (100 %).

Literatúra

Carper, L. M., 2004: Guidelines for cumulative effects assessment in SEA of plans. Imperial College, London. 50 s.

Dalal-Clayton, B., Sadler, B., 2005: Strategic environmental assessment. A Sourcebook and reference guide to international experience. Earthscan, London, Sterling, VA. 470 s.

EC DG ENV, 2009: Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC). Final Report. 153 s.

EK, 2009: Správa Komisie Rade, Európskemu Parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov o uplatňovaní a účinnosti smernice o SEA (smernica 2001/42/ES), KOM(2009) 469 v konečnom znení, Brusel, 14.9.2009, 13 s.

Finka, M., 2007: Niektoré kritické poznámky k problematike posudzovania vplyvov na životné prostredie vo vzťahu k územnoplánovacej dokumentácii. Spravodaj SEA EIA. Úvodné číslo. Časť SEA. s. 19-21.

Greening Regional Development Programmes Network (GRDPN), 2006: Handbook on SEA for cohesion policy 2007-2013. EU Interreg IIIC Programme. 48 s.

Jiliberto, R., 2002: Decision environmental values as the object of analysis for SEA, Impact Assessment and Project Appraisal. Vol. 20, 1, s. 1-10

Ministerstvo hospodárstva SR, 2006: Stratégia vyššieho využívania obnoviteľných zdrojov energie v SR. Správa o hodnotení strategického dokumentu.

Ministerstvo životného prostredia SR, 2004: Návrh opatrení na zabezpečenie úloh súvisiacich s ratifikáciou protokolu o SEA.

Pavličková, K., Kozová, M. (eds.), Belčáková, I., Drdoš, J., Kalivodová, E., Pauditšová, E., 2009: Krajinná ekológia v posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Univerzita Komenského v Bratislave. 108 s.

Sheate, W., Dagg, S., Richardson, J., Palerm, J., Steen, U., Wolmarans, P., 2001: Strategic Environmental Assessment and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making. Vol. 3 Case Studies, EC Contract No. B4-3040/99/136634/MAR/B4, 177 s.

Therivel, R., 2004: Strategic environmental assessment in action, Earthscan, London, Sterling, VA. 276 s.

UNECE and Regional Environmental Center fot Easter and Central Europe, 2007: Protocol on SEA. Resource manual to support application of the UNECE Protocol on SEA. Draft Final. 224 p.

Vaarmani, K. (ed.), 2008: Good examples of EIA and SEA regulation and practice in five EU countries. Justice and Environment, 22 s.

prof. RNDr. Mária Kozová, CSc.
Univerzita Komenského v Bratislave, Prírodovedecká fakulta
Mlynská dolina B-2, 842 15 Bratislava 4
tel. 02/60296608, e-mail: kozova@fns.uniba.sk