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

Efektivita procesu SEA v ČR

Jana Kortanová, Martin Smutný, Michal Musil

Úvod

V době, kdy proces SEA v České republice, podle současné právní úpravy je již několik let ustáleným procesem, se stále častěji objevuje otázka, zda takto nastavený proces SEA je skutečně efektivní, tj. zda za vynaložené prostředky přináší reálné výsledky v ochraně životního prostředí.

Příspěvek nahlíží na efektivitu procesu SEA v ČR ze dvou pohledů. Prvním je pohled předkladatelů koncepcí (tj. objednatelů SEA) a druhá část příspěvku se zabývá efektivitou SEA z pohledu jejího zpracovatele (tj. autorizovaných osob). Při hodnocení bylo bráno do úvahy celé období šestileté platnosti současné právní úpravy, tj. zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění.

Efektivita z hlediska předkladatelů koncepcí vychází z Průzkumu účinnosti procesu SEA v ČR, který byl realizován v roce 2009 společností Integra Consulting Services s.r.o. ve spolupráci s Ústavem pro životní prostředí Univerzity Karlovy a pod záštitou Ministerstva životního prostředí ČR. Zaměřuje se na principy a problémy, které se v současné praxi SEA v ČR byly identifikovány předkladateli koncepcí a porovnává je s výsledky obdobného výzkumu realizovaného ve Velké Británii.

Druhá část zabývající se problémy v procesu SEA z hlediska zpracovatele SEA vychází zejména z praktických zkušeností posuzovatelů SEA.

Efektivita SEA vyplývající z průzkumu u předkladatelů koncepcí

Na základě provedeného Průzkumu u předkladatelů koncepcí lze považovat za významné faktory ovlivňující efektivitu procesu SEA tyto:

1. Pozdní zahájení SEA
2. Zapojení předkladatele koncepce do SEA
3. Nedostatečné zapojení veřejnosti
4. Složitost a náročnost procesu

Pozdní zahájení SEA

Jedním z klíčových faktorů efektivity SEA je včasné zahájení procesu posouzení, v době počátečních prací na přípravě koncepce.

Výsledky průzkumu naznačují, že v České republice dosud není plně zažita dobrá praxe provádění SEA souběžně s přípravou koncepčního dokumentu, ale významná část posouzení probíhá ex-post, tedy v době, kdy jsou již podstatné části, respektive celý

strategický dokument hotov a možnost SEA efektivně ovlivnit výslednou podobu návrhu koncepce se výrazně snižuje.

Zajímavý je tento jev pohledu srovnání s výsledky průzkumu ve Velké Británii (Therivel, Walsh 2006), kde bylo podle šetření z roku 2005 prováděno posuzování vlivu na životní prostředí v 80 % případů již v průběhu přípravy koncepce a pouze ve 13 % byla prováděna až později. Naopak výsledek srovnatelný s tím, který přinesl český průzkum, byl ve Velké Británii zjištěn v předchozím šetření z roku 2001.

Graf 1 – Zahájení procesu SEA při přípravě koncepce

To potvrzuje předpoklad, že prosazování dobré praxe pokud jde o načasování a koordinace SEA s průběhem přípravy koncepcí probíhá postupně, mimo jiné i v závislosti na získávání zkušeností předkladatelů koncepcí s procesem SEA.

Zapojení předkladatele koncepce do SEA

V České republice 50 % případů vyžadovalo zpracování SEA ze strany úřadu cca 2–10 osobodnů. Výsledky českého průzkumu naznačují, že oproti Británii jsou úřady (předkladatelé koncepcí) daleko méně zapojeny do spolupráce na samotné realizaci SEA. Obecně nižší počty osobodnů indikovaných českými respondenty naopak naznačují, že v českém prostředí se spolupráce předkladatele na vlastní SEA omezuje spíše na pouhou koordinaci a poskytování podkladů a konzultací.

Graf 2 – Počty osobodnů věnované předkladatelem koncepce procesu SEA v ČR

Nedostatečné zapojení veřejnosti

Ve více než 40 % případů zahrnutých do průzkumu v ČR byla veřejnost zapojena jen v minimální míře vyžadované legislativou.

Téměř pětina respondentů konstatovala nulový přínos účasti veřejnosti pro proces SEA, nezájem laické veřejnosti o projednávanou koncepci a téměř nulovou aktivitu. V některých, spíše ojedinělých, případech bylo zapojení veřejnosti širší a vedle opakovaných veřejných projednání se konala i další setkání – diskuse u kulatého stolu, úvodní veřejné semináře apod. Účast veřejnosti ani kvalita připomínek veřejnosti není předkladateli koncepcí hodnocena příliš vysoko. Co se týče zájmu veřejnosti o zapojení do tvorby koncepce, respektive o hodnocení jejího vlivu na životní prostředí - téměř polovina respondentů odpověděla, že zájem veřejnosti byl nulový. Více než třetina oslovených rovněž uvedla, že v průběhu posuzování nebyly přijaty podněty či připomínky, které by byly použitelné v průběhu tvorby koncepce.

V této souvislosti je dobré zmínit zkušenosti se zapojením veřejnosti do procesu SEA v britském prostředí. Efektivita setkání s veřejností je převážně závislá na způsobu informování veřejnosti o probíhajících procesech. Závěry britského průzkumu uvádějí, že v případě, že byla veřejnost informována pouze prostřednictvím internetových stránek předkladatele či rozesíláním draft-verze koncepce, byla reakce a zájem veřejnosti téměř nulové, zatímco uspořádání nejrůznějších workshopů, „občanských panelů“ a prezentací zvoleným zástupcům vedlo k vyššímu zapojení veřejnosti a rovněž i větší efektivitě procesu. Tento jev je vysledovatelný do jisté míry i v ČR, kde byly při uspořádání „nadstandardních“ setkání s veřejností a odborníky získány většinou cenné podněty k přípravě koncepce.

Složitost a náročnost procesu

Nepříliš pozitivně byl proces SEA hodnocen po stránce finanční a administrativní náročnosti a přínosu pro předkládanou koncepci. Více než 40 % odpovídajících respondentů uvedlo, že proces SEA považují za nákladné a administrativně náročné

cvičení bez reálného vlivu na kvalitu posuzované koncepce, téměř polovina pak považuje proces posuzování za sice nákladný a administrativně náročný, nicméně přínosný z hlediska výsledné kvality koncepce a jejího vlivu na životní prostředí. Tyto závěry korespondují i s odpovědí na jinou otázku průzkumu, kde pouze necelých 30 % respondentů souhlasilo s tvrzením, že SEA byla efektivním využitím časů a zdrojů a naopak více než třetina s tímto názorem nesouhlasila či dokonce velmi nesouhlasila.

Efektivita SEA z pohledu zpracovatele

Tato část příspěvku je zpracována z pohledu zpracovatele SEA, tj. zaměřuje se na klíčové překážky, které SEA posuzovatel nemůže ze svého postavení v procesu SEA ovlivnit a které se vyskytují v praxi SEA v ČR.

Aplikace procesu SEA

V praxi se objevují procesy SEA na koncepce, které vzhledem k obsahu koncepce nemohou přinést významné zlepšení kvality koncepce z hlediska životního prostředí, případně mohou přinést určité zlepšení, které ale neodpovídá náročnosti aplikace komplexního procesu SEA. Tento jev se objevuje u koncepcí, které mají minimální vazbu na životní prostředí z hlediska potenciálních dopadů implementace koncepce, jimiž jsou například koncepce zaměřené na vědu a výzkum (SEA OP VaVpI, Regionální inovační strategie). Dále se tato problematika objevuje u koncepcí zaměřených přímo na jednotlivé složky životního prostředí (např. Koncepty snižování emisí a imisí, Koncepce ochrany přírody), kde může sice dojít pomocí SEA k posílení pozitivních vlivů či identifikaci dílčích negativních vlivů, nicméně je otázkou, zda nutnost aplikace kompletního procesu SEA na tyto koncepce je skutečně efektivní a zda by nebylo možné obdobný přínos získat jednodušším způsobem, např. kvalitním projednáním koncepce s odbornou veřejností.
Na druhou stranu existuje celá řada koncepčních dokumentů, které procesem SEA neprošly i přesto, že obsahují cíle či záměry, které mohou mít významné vlivy na životní prostředí a spadají pod ustanovení § 10 a zákona č. 100/2001 Sb. Jedná se zejména o koncepční dokumenty lokální úrovně (Strategické plány měst a obcí a změny územních plánů).
Na národní úrovni jsou snahy o vyhnutí se procesu SEA v naprosté většině eliminovány a je následně většinou požadováno dopracování SEA před schválením koncepcí.

Absence metodické podpory SEA

Dalším faktorem nízké efektivity a přínosů SEA v ČR může být nedostatečná úroveň metodické podpory SEA jednak v podobě absence metodik pro posuzování a také podpory ze strany příslušných orgánů státní správy nepřímo též naznačená výsledky průzkumu.

V České republice nejsou dostupné metodické návody posuzování např. přeshraničních vlivů, kumulativních a synergických vlivů atd. Chybí kontrola a aktivity pro zvyšování kvality posouzení. Příslušné orgány se často soustředí pouze na kontrolu formálních náležitostí procesů SEA a ponechávají stranou hlavní cíle a účely posouzení (tj. přispět k optimalizaci hodnoceného dokumentu z hlediska životního prostředí").

Kvalita koncepcí

Kvalita koncepcí (strategických dokumentů) v ČR se dlouhodobě zlepšuje, nicméně stále je nedostatečná. Strategické plánování na rozdíl od územního nemá legislativní základ, čímž dochází k nejasné hierarchii strategických dokumentů, není ustanovena jednotná procesní stránka přípravy a projednávání, neexistují požadavky na obsah ani metodika zpracování těchto dokumentů. Výše uvedené způsobuje nejednotnost a nejasnost koncepcí,

rozdílnou strukturu i obsah a značnou nejasnost v otázce realizace koncepce. Koncepce nižší úrovně (krajská či lokální) nenavazují na koncepce vyšší úrovně. Není řešena návaznost na územní plánování.
Nekvalitní koncepce, která má nejasnou strukturu (hledání cílů v textu), nejasně naformulované cíle, ze kterých není zřejmé čeho a jakým způsobem se má dosáhnout, nedořešený systém implementace způsobují problémy při posuzování SEA, resp. snižují jeho účinnost.

Provádění změn koncepcí po vydání stanoviska SEA

U velkého množství koncepcí se objevuje velmi závažný problém z hlediska efektivity SEA a to provádění změn v dokumentu po odevzdání SEA dokumentace příslušnému úřadu nebo po vydání stanoviska. Provádění změn po ukončení procesu SEA se vyskytuje u většiny koncepcí, SEA posuzovatelé o tom nejsou většinou předkladatelem koncepce informováni. Významné změny byly zaznamenány např. u operačních programů, kdy po ukončení SEA probíhala projednávání dokumentů s Evropskou komisí.

Závěr

Ve srovnání s praxí ve Velké Británii je v ČR stále ještě řada posouzení SEA zahajována se zpožděním, tzn. ve fázi, kdy je již podstatná část návrhu koncepce již hotova, respektive příslušná strategická rozhodnutí jsou již učiněna. Bez ohledu na další okolnosti, tato skutečnost významně a principiálně snižuje možnosti SEA ovlivnit proces přípravy koncepce a její výslednou podobu. S rostoucími zkušenostmi orgánů veřejné správy dochází k poklesu případů, kdy je SEA realizována ex-post. Zdá se tedy opodstatněné předpokládat, že podobný vývoj bude probíhat i v ČR, a že tedy bude časem víceméně přirozeně docházet ke zlepšení v tomto ohledu.

Patrně nejvýznamnějším rozdílem mezi britskou a českou praxí, který má navíc zřejmě zásadní vliv na vnímání efektivity a celkového přínosu SEA předkladateli koncepcí, je způsob a rozsah zapojení předkladatelů do procesu SEA. Zatímco v ČR je na externí subjekty vesměs přenesena celá zodpovědnost za realizaci SEA včetně komunikace s dalšími dotčenými subjekty a naplňování formálních požadavků zákona, ve Velké Británii je v mnoha případech podstatná část SEA, včetně odborných kapacit, zajišťována v rámci instituce/úřadu předkladatele, přičemž externí specialisté - SEA konzultanti jsou přizváni do role vedoucích koordinátorů, odborných garantů a metodických poradců.

Výsledky šetření potvrzují rovněž neuspokojivou situaci v oblasti zapojení veřejnosti. Rovněž i zde se výsledky srovnání s Velkou Británií zdají naznačovat, že problém může souviset s přílišným oddělováním (formálním i praktickým) procesu SEA od procesu přípravy příslušné koncepce. Zdá se totiž, že významně lepších výsledků pokud jde o rozsah a přidanou hodnotu zapojení veřejnosti lze dosáhnout tam, kde jsou veřejná projednání a další nástroje zapojení veřejnosti realizovány pečlivě naplánovaným způsobem přímo v souvislosti s projednáváním a přípravou samotné koncepce, a tedy nejen za účasti formálních zástupců zpracovatele SEA a pořizovatele koncepce, ale i vhodně vybraných zástupců dalších aktérů přípravy a schvalování koncepčního dokumentu (expertů, politiků atp.).

Z hlediska efektivity SEA je významná její vhodná aplikace. V této oblasti problémy současné praxe spočívají v aplikaci SEA na koncepce, které nemají vazbu nebo vliv na životní prostředí a naopak některé koncepce s potenciálními významnými vlivy na životní prostředí jsou schvalovány bez SEA – týká se to zejména lokální úrovně.

SEA je v České republice stále chápána zejména jako formální proces. Chybí metodická podpora, vzdělávání a kontrola autorizovaných osob z hlediska kvality výstupů. Tudíž trend vývoje SEA je udáván zejména nízkou cenou a rychlostí zpracování.

Klíčovým faktorem pro kvalitu SEA je kvalita samotné koncepce. V České republice chybí metodická podpora a zavedené přístupy ke zpracování koncepčních dokumentů. Stále se objevují dokumenty s nejasnou strukturou, snahou obsáhnout vše a zejména nedořešenou implementací, kdy není zřejmé komu a k čemu bude daný dokument sloužit, jakým způsobem bude naplňován a bez politického mandátu.

Současné nastavení procesu SEA ponechává prostor na úpravy koncepce po skončení procesu SEA během přípravného procesu a procesu projednávání a schvalování. Chybí však mechanismy, jakým způsobem ošetřit vlivy těchto změn na životní prostředí, vyskytují se případy, kdy SEA je zpracována na zcela jinou podobu dokumentu, než který byl nakonec schválen.

Literatura

Smutný, M.; Volfová, J.; Musil, M.; Kortanová, J., 2008: Průzkum účinnosti procesů SEA v ČR, Integra Consulting Services s.r.o., Ministerstvo životního prostředí ČR.

Ing. Jana Kortanová
jana.kortanova@integranet.cz
+420 724 822 355

Mgr.Martin Smutný
martin.smutny@integranet.cz
+420 724 110 779

Mgr. Michal Musil
michal.musil@integranet.cz
+420 774 132 319

všichni Integra Consulting Services s.r.o
Pobřežní 18/165, 186 00 Praha 8