

Strategické hodnotenie životného prostredia vo svete

M. Kozová, R. Spáčilová: Strategic Environmental Assessment in the World. Život. Prostr., Vol. 30, No. 1, 5–8, 1996.

This survey documents the current status of applying the evaluation of the proposals of development policies, plans and programmes from the aspects of their impacts on the environment. We concentrated on important documents which contributed to the realization that the strategic environmental assessment has been incorporated in many countries of the world (e.g. directives of this issue valid for the European Union countries are prepared). In the survey we highlighted the experiences achieved in selected countries, mainly in the USA, Canada and the countries of the European Union.

Súčasný rast záujmu o používanie environmentálneho hodnotenia v rámci strategicky vyššieho, a teda včasnšieho stupňa plánovacieho procesu, t. j. na úrovni koncepcií, plánov a programov, vychádza hlavne z dvoch zdrojov:

1. z čoraz výraznejšieho uvedomenia si limitov environmentálneho posudzovania na časovo relatívne neskorom stupni schvaľovania individuálnych projektov,
2. zo vzrastajúcej podpory opatrení orientovaných na trvalo udržateľný rozvoj, vyžadujúcich integráciu environmentálnych požiadaviek do plánovania rozvoja.

Environmentálne hodnotenie na úrovni rozvojových stratégií, programov a plánov, pre ktoré sa najčastejšie používa termín strategické hodnotenie životného prostredia (Strategic Environmental Assessment - SEA), sa významne odlišuje, najmä z hľadiska procesnosti a úrovne detailizácie, od posudzovania vplyvov na životné prostredie (Environmental Impact Assessment - EIA) na úrovni projektov. Ale v oboch prípadoch sú ciele rovnaké:

- čo najskôr oboznámiť verejné orgány a ostatných zainteresovaných s predpokladanými vplyvmi navrhovaných koncepcií, programov, plánov a projektov na životné prostredie,
- zabezpečiť, aby sa preventívna starostlivosť o životné prostredie v plnej miere rešpektovala pri rozhodovacích procesoch na najvyšších úrovniach.

Strategické hodnotenie životného prostredia

Strategické hodnotenie životného prostredia (ďalej strategické hodnotenie) je termín, používaný na popisovanie procesu environmentálneho hodnotenia vplyvov koncepcií, plánov, programov, t. j. dokumentov koncepcného charakteru, ktoré sa prijímajú v časovom predstihu (pred prijímaním povolení individuálnych projektov). Presnejšie to možno definovať ako formalizovaný, systematický a podrobný proces hodnotenia vplyvov rozvojových koncepcií, plánov a programov a ich alternatív (variantov) na životné prostredie. Zahŕňame doň prípravu a vypracovanie písomnej správy, ktorá sumarizuje výsledky hodnotenia. Súčasťou procesu je aj postupné využitie výsledkov hodnotenia (výsledného stanoviska) pre závažné rozhodnutie.

Podľa Therivela, Wilsona, Thompsona, Heaneyho a Pritcharda (1992) je to nový prístup k problémom životného prostredia. Vyžaduje, aby sa:

- uvažovalo o dôsledkoch činností (akcií) rôzneho druhu dostatočne skoro v rámci plánovacieho procesu,
- vybrala najvhodnejšia alternatíva činnosti (akcie) na základe environmentálnych a socioekonomických kritérií s cieľom minimalizovať jej vplyvy na životné prostredie,
- kládol dôraz na preventívnu ochranu životného prostredia.

Strategické hodnotenie je relatívne nová koncepcia, o ktorej sa dosiaľ diskutovalo viac-menej len v rámci

akademickej obce. Ešte nie je rozpracovaná na požadovanej aplikačnej úrovni. Je však jednou z nádejných ciest, ktorou sa môžu prekonať v súčasnosti známe limity a obmedzenia posudzovania vplyvov na úrovni projektov. Dovoľuje postupne včleňovať princípy trvalo udržateľného rozvoja z dokumentov vyšších hierarchických úrovní do dokumentov nižších úrovní – od stratégií cez koncepcie, plány a programy až po projekty. Aj napriek určitým nejasnostiam pri postupe hodnotenia vplyvov koncepcií, plánov a programov na životné prostredie existuje už niekoľko odporúčaných metodických postupov a konkrétnych príkladových štúdií.

V poslednom období už badať náznaky, že sa táto koncepcia bude ďalej rozvíjať a prenikať do praxe. Signalizuje to do určitej miery i návrh smernice Európskej únie, ktorého cieľom je aplikovať tento postup vo všetkých členských štátoch pre programy, plány a koncepcie.

Prehľad súčasného stavu vo vybraných krajinách sveta

Z hľadiska súčasného uplatňovania hodnotenia vplyvov koncepcií, plánov a programov na životné prostredie, resp. strategického hodnotenia, možno rozlišovať 3 typy krajín. Prvé majú etablované a formalizované záväzné postupy obsahujúce základné princípy strategického hodnotenia, druhé majú zahrnuté v plánovacích procedúrach niektoré prvky jednoduchšej formy strategického hodnotenia/posudzovania, tretie uvažujú so zavedením strategického hodnotenia alebo jeho niektorých procedúr do existujúcich postupov environmentálneho hodnotenia/posudzovania.

Počet krajín prvej skupiny je malý, druhej väčší, najväčší je v tretej skupine. Situácia s uplatňovaním tejto koncepcie je podobná posudzovaniu vplyvov na úrovni projektov uprostred 70. rokov. Praktické skúsenosti s používaním strategického hodnotenia sú dosiaľ obmedzené na niekoľko krajín a sektorov ekonomiky, väčšie skúsenosti sú najmä s menej formalizovaným postupom strategického hodnotenia. Zameriame sa len na tie štáty, kde sa strategické hodnotenie uplatňuje už niekoľko rokov.

USA

Uplatňovanie strategického hodnotenia vychádza zo zákona o štátnej politike USA ochrany životného prostredia (National Environmental Policy Act - NEPA) podpísaného 1. 1. 1970. NEPA priamo vyžaduje uplatnenie hodnotenia vplyvov na životné prostredie na koncepcie, programy a návrhy na nové legislatívne

predpisy. Nariaďuje federálnym agentúram, aby zahrnuli správu o hodnotení vplyvov na životné prostredie "do každého odporúčenia alebo správy k návrhu zákona alebo iným veľkým federálnym akciami, ktoré by mohli významne ovplyvniť kvalitu životného prostredia obyvateľov..." (Environmental Law Institute, 1991). Predpisy NEPA (napr. Smernice Rady pre kvalitu životného prostredia – Council on Environmental Quality Guidelines, in Roberts, 1991), vypracované r. 1978, v ktorých sa interpretujú požiadavky NEPA), poukazujú na to, že posudzovanie vplyvov sa má uplatňovať aj na aktivity širšieho rozsahu. Hovorí, že proces vypracovania správy o hodnotení sa vzťahuje na pravidlá a smernice, zmluvy a medzinárodné dohody a na oficiálne koncepcie a programy. Zvýšenie dôrazu na tento postup hodnotenia spôsobili aj početné súdne spory, najmä v období 1988-1991, ktoré jasne odhalili, že treba venovať väčšiu pozornosť určaniu rozsahu hodnotenia, a najmä analýze kumulatívnych vplyvov. V tomto období sa začala venovať aj zvýšená pozornosť hodnoteniu globálnych vplyvov, napr. na globálne otepľovanie, znižovanie druhej diverzity, narušenie ozónovej vrstvy a pod.

Len v období 1979-1989 sa v USA spracovalo viac ako 300 hodnotení vplyvov na vyššom hierarchickom stupni ako projektová úroveň (tzv. programmatic environmental impact statements) (Therivel, Wilson, Thompson, Heaney, Pritchard, 1992). K najlepším patrí postup, ktorý vypracovalo ministerstvo pre bývanie a urbánny rozvoj (US Department of Housing and Urban Development). Príručka (Areawide Environmental Impact Assessment Guidebook), vypracovaná r. 1981, obsahuje podrobný postup prípravy posudzovania projektov z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie, t. j. podľa procesnosti posudzovania vplyvov. Tento postup však dopĺňajú tri významné kroky:

- určenie potreby činnosti,
- vyčlenenie dotknutého územia a potrebných údajov na posudzovanie/hodnotenie,
- vypracovanie alternatív.

Najrozvinutejší systém strategického hodnotenia v rámci USA má štát Kalifornia. Vyplýva to z kalifornského zákona o kvalite životného prostredia (California Environmental Quality Act - CEQA, 1986, in Roberts, 1991) a z vykonávacích predpisov, ktoré vyžadujú, aby sa proces hodnotenia vplyvov uplatňoval nielen na jednotlivé projekty, ale aj na koncepcie, plány a programy.

Kanada

V Kanade r. 1990 podalo Federálne ministerstvo pre životné prostredie návrh, aby zákon o posudzovaní vplyvov zahŕňal i posudzovanie dôsledkov všetkých

politických rozhodnutí z environmentálneho hľadiska. Schválený zákon sa však vzťahuje iba na posudzovanie projektov, ktoré musí obsahovať hodnotenie variantných riešení projektu, hodnotenie kumulatívnych vplyvov a trvalej udržateľnosti využívania zdrojov. Na podporu uplatnenia zákona v praxi sa zriadil Kabinet na sledovanie posudzovania environmentálnych vplyvov, pre štátnych úradníkov bola spracovaná príručka ako posudzovať environmentálne vplyvy a vo významnej miere sa podporuje výskum v tejto oblasti. V Kanade sa uplatňujú dva postupy pri posudzovaní: prvý pre projekty a druhý pre koncepcie, programy a legislatívne návrhy. V druhom prípade sa vyžaduje správa o vplyvoch na životné prostredie, ktorej súhrn je prístupný aj verejnosti.

Európska únia

EÚ už pri tvorbe Smernice č. 85/377/EEC o posudzovaní vplyvov niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie predpokladala, že bude mať účinnosť nielen na vybrané projekty, ale aj na plány. Zoznam projektov tejto smernice zahŕňa napr. aj priemyselné investičné projekty, rozvojové projekty miest a rekreačných osád.

Vo 4. akčnom programe EÚ zameranom na životné prostredie, schválenom r. 1987, sa uvádza, že záujmy EÚ sa budú v najbližšom čase orientovať aj na koncepcie, plány, programy ako aj na individuálne projekty. Podobne, v 5. akčnom programe životného prostredia, schválenom r. 1992, sa uvádza: "V súlade s cieľom dosiahnuť trvalo udržateľný rozvoj sa ukazuje ako logické, ak nie kľúčové, uplatniť hodnotenie environmentálnych dôsledkov na všetky relevantné koncepcie, plány a programy. Hodnotenie dôsledkov na životné prostredie sa bude vykonávať v súlade s pripravovanou legislatívnou úpravou EÚ s osobitným zreteľom na oblasti medzinárodného trhu, medzinárodného obchodu, priemyslu, energie, poľnohospodárstva, dopravy, regionálneho rozvoja a cestovného ruchu. Jednotlivé členské štáty by mali do procesu environmentálneho hodnotenia svojich koncepcií, plánov a programov zaviesť analogický postup."

V súčasnosti je smernica EÚ o strategickom hodnotení iba vo forme návrhu (o ktorom sa veľmi intenzívne diskutuje najmä posledných 4-5 rokov). Predpokladá sa, že by mohla byť prijatá už v najbližšom období. Smernica predpokladá, že za vypracovanie a posúdenie správy v rámci procesu strategického hodnotenia by boli zodpovedné tieto subjekty:

- riadiaci orgán – za vypracovanie strategického hodnotenia,
- kompetentný orgán – mal by vziať do úvahy výsled-

ky strategického hodnotenia ešte pred schválením koncepcie, plánu a programu,

- určená environmentálna organizácia – posudzovala by úplnosť a správnosť strategického hodnotenia z hľadiska hodnotenia vplyvov, návrhov zmiernujúcich opatrení a odporúčala by potrebný rozsah hodnotenia.

Predpokladá sa, že smernica EÚ bude záväzná pre odvetvové, regionálne a ďalšie koncepcie, plány a programy. Odvetvové strategické hodnotenia by sa mali vzťahovať na oblasť poľnohospodárstva, lesného hospodárstva, rybného hospodárstva, energetiky, ťažobného priemyslu, zásobovania vodou, dopravy, cestovného ruchu a odpadového hospodárstva. Regionálne strategické hodnotenie by sa malo vzťahovať na koncepcie, plány a programy týkajúce sa využitia územia a jeho rozvoja (v tejto časti by mali byť zahrnuté plány územného rozvoja, plány prestavby urbanizovaného prostredia, rozvoja urbanizovaných oblastí a pod.). Členské štáty EÚ budú podľa návrhu tejto smernice vyžadovať SEA na všetky koncepcie, plány a programy, ktoré majú vzťah k rozvoju jednotlivých odvetví. Správa SEA by mala zahŕňať analýzu týchto častí:

- koncepcie, plány a programy a ich hlavné ciele,
- environmentálne vplyvy, o ktorých treba uvažovať pri formulovaní cieľov a obsahu,
- požiadavky (hľadiská) životného prostredia, ktoré bude treba brať do úvahy, ako aj určenie územia, ktoré bude pravdepodobne ovplyvnené,
- pravdepodobné významné vplyvy (efekty) koncepcií, plánov a programov na životné prostredie a nosné alternatívy, dôvody výberu navrhovaných akcií (činností),
- navrhované zmiernujúce opatrenia a ďalší postup environmentálneho hodnotenia,
- súlad navrhovanej akcie (činnosti) s príslušnými legislatívnymi predpismi (predpismi EÚ, národnými a pod.),
- organizácia monitoringu,
- prehľad vstupných informácií, analýza ich nedostatkov a neurčitostí,
- všeobecne zrozumiteľné (netechnické) zhrnutie.

V štátoch EÚ sa proces strategického hodnotenia v súčasnosti v určitom rozsahu už uplatňuje, v rámci priestorového plánovania takmer vo všetkých. Vo väčšine štátov EÚ sa uplatňuje aj vo vybraných sektoroch, napr. v odpadovom hospodárstve, vodnom hospodárstve, doprave, energetike, poľnohospodárstve a lesnom hospodárstve, v niektorých krajinách EÚ sa uplatňujú princípy SEA aj v oblasti priemyslu a cestovného ruchu. Nejde však o aplikáciu jednotnej smernice alebo metodiky, používané postupy hodnotenia a formy informovania verejnosti sú veľmi heterogénne (Lee, Hughes, 1995).

• **Holandsko.** Strategické hodnotenie na úrovni koncepcií, plánov a programov sa v tejto krajine EÚ uplatňuje už od r. 1987, napr. v odvetvových plánoch v odpadovom hospodárstve, zásobovaní pitnou vodou, v energetike a zásobovaní elektrickou energiou a v niektorých typoch plánov využitia územia.

• **Vo Veľkej Británii** nie je v súčasnosti jednotná a záväzná procedúra uplatňovania strategického, resp. environmentálneho hodnotenia rozvojových plánov (Environmental Appraisal of Development Plans – SEAp). Ministerstvo životného prostredia vypracovalo r. 1991 príručku "Hodnotenie koncepcií a životné prostredie" (Policy Appraisal and the Environment) a smernicu na jej uplatnenie. Tento návod možno považovať za zúžený variant formálneho postupu strategického hodnotenia. Nie je tu napr. vyriešená účasť verejnosti. Zatiaľ existuje iba niekoľko príkladov využitia tohto postupu. Ďalšia praktická príručka "Environmentálne hodnotenie rozvojových plánov" (Environmental Appraisal of Development Plans) z r. 1992 obsahuje metodológiu, ktorú možno pomerne jednoducho použiť a v súčasnosti sa uplatňuje na niekoľkých územiach, napr. pri tvorbe "štruktúrneho plánu" (Structure Plan) pre Kent a pre Lancashire.

• **Taliansko** pripravuje novú legislatívnu normu, ktorou ukladá nielen aplikáciu posudzovania vplyvov na úrovni projektov ako doteraz, ale aj posudzovanie určitých typov plánov a programov (nie stratégií).

• **V SRN** existuje predpis upravujúci postup pre environmentálne posudzovanie programov, plánov a koncepcií už od r. 1975, ale dosiaľ sa použil len v obmedzenom počte prípadov. Vzfahuje sa na spoločkové programy, plány a stratégie. Spolkové ministerstvo pre výskum a techniku r. 1990 pristúpilo k novej iniciatíve, a to formou výskumného projektu zameraného na problematiku strategického hodnotenia.

Strategické hodnotenie sa v posledných rokoch významne uplatňuje napr. aj na Novom Zélande a v Austrálii.

Z hľadiska širších medzinárodných súvislostí sa otázkam hodnotenia vplyvov koncepcií, plánov a programov na životné prostredie venuje aj Dohovor Európskej hospodárskej komisie OSN o posudzovaní vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice (E/EEC/1250, Espoo, Fínsko, 25. 2. 1991). I keď sa v prvom rade týka posudzovania projektov, poukazuje aj na potrebu environmentálneho posudzovania vplyvov koncepcií a programov presahujúcich štátne hranice. V článku 2, bode 7 sa uvádza, že "podľa požiadaviek tohto Dohovoru z Espoo sa posudzovanie

vplyvov na životné prostredie uskutočňuje prinajmenšom na úrovni projektov navrhovanej činnosti. Strany sa tiež v príslušnom rozsahu snažia používať zásady posudzovania vplyvov na životné prostredie na koncepcie, plány a programy". Týmto otázkam sa venuje napr. aj článok 9, kde sa uvádza, že zmluvné strany Dohovoru z Espoo venujú osobitnú pozornosť rozpracovaniu špeciálnych programov, medzi ktorými je zaradená pod písm. e) aj téma zameraná na rozpracovanie metodológie pre aplikáciu princípov hodnotenia vplyvov na životné prostredie na makroekonomickej úrovni. Okrem toho, v článku 11 sa v bode 2, písmeno a) uvádza, že zmluvné strany preverujú koncepcie a metodologické prístupy strán k posudzovaniu vplyvov na životné prostredie s cieľom ďalšieho zdokonaľovania postupov hodnotenia vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice.

Literatúra

- Council on Environmental Quality Guidelines, in Roberts J. A., 1991: Just what is EIR? ed. Global Environmental Management Services, Sacramento, 208 pp.
- Department of the Environment, 1991: Policy Appraisal and the Environment, HMSO, London.
- Department of the Environment, 1992: Environmental Appraisal of Development Plans, HMSO, London.
- Environmental Law Institute, 1991: Hodnocení vlivu činností na životní prostředí: Integrace ochrany životního prostředí a plánování rozvoje, Washington. Pre MŽP ČR vydalo nakl. INFORMATORIUM, Praha 1991, 43 pp.
- Európska hospodárska komisia OSN, 1991: Dohovor o posudzovaní vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice (E/EEC/12550), Espoo (Fínsko).
- Európske spoločenstvo, 1985: Smernica Rady ES o posudzovaní vplyvov niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, 85/337/EEC.
- Kozová M., Spáčilová R., Huba, M. a kol., 1994: Metodická príručka k hodnoteniu návrhov rozvojových koncepcií z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie (zákon NR SR č. 127/1994 Z. z., § 35). Centrum EIA pri KKE PRIF UK, Bratislava, 84 pp.
- Lee, N., Walsh, F., 1992: Strategic Environmental Assessment: an overview, Project Appraisal, September, p.126-136.
- Lee, N., Hughes, J., 1995: Strategic Environmental Assessment. Legislation and Procedures in the Community. Final Report, Vol. 1, EIA Centre University of Manchester, 77 pp.
- Therivel, R., Wilson, E., Thompson, S., Heaney, D., Pritchard, D., 1992: Strategic Environmental Assessment. EARTHSCAN Publ. Ltd. London, 181 pp.
- United Nations Economic Commission for Europe, 1992: Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes (ECE/ENVWA/27). Environmental Series, No. 5, United Nations, Geneva, Switzerland.