

**Univerza v Ljubljani
Biotehniška fakulteta
Oddelek za krajinsko arhitekturo**

v sodelovanju z

**Institut "Jožef Stefan"
Aquarius ekološki inženiring d.o.o. Ljubljana
Inštitut za neionizirna sevanja**

**Raziskovalni projekt v okviru ciljnega
raziskovalnega programa
"Konkurenčnost Slovenije 2006-2013"**

UPORABA IN UČINKOVITOST CELOVITE PRESOJE VPLIVOV NA OKOLJE TER PRESOJA VPLIVOV NA ČLOVEKOVO ZDRAVJE

Zaključno poročilo

Ljubljana, oktober 2012

Naročniki **Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS**
Tivolska 30, 1000 Ljubljana

Ministrstvo za okolje in prostor
Dunajska 48, 1000 Ljubljana

Ministrstvo za zdravje
Štefanova 5, 1000 Ljubljana

Izvajalec **Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta,**
Oddelek za krajinsko arhitekturo
Jamnikarjeva 101, 1000 Ljubljana

v sodelovanju z **Institut "Jožef Stefan"**
Jamova cesta 39, 1000 Ljubljana

Aquarius ekološki inženiring d.o.o. Ljubljana
Cesta Andreja Bitenca 68, 1000 Ljubljana

Inštitut za neionizirna sevanja
Pohorskega bataljona 215, 1000 Ljubljana

Šifra projekta **V1-1086**

Raziskovalni projekt v okviru ciljnega
raziskovalnega programa
"Konkurenčnost Slovenije 2006-2013"

UPORABA IN UČINKOVITOST CELOVITE PRESOJE VPLIVOV NA OKOLJE TER PRESOJA VPLIVOV NA ČLOVEKOVO ZDRAVJE

Pripravili **Alenka Cof**, univ.dipl.inž.kraj.arh.
prof.dr. Branko Kontić, univ.dipl.inž.kem.teh.
doc.dr. Aleš Mlakar, univ.dipl.inž.kraj.arh.
mag. Bojanka Štern, dr.med.
Lea Trnovšek, univ.dipl.biol.
mag. Martin Žerdin, univ.dipl.biol.

Nika Cigoj Sitar, univ.dipl.inž.kraj.arh. **dr. Davor Kontić**, univ.dipl.inž.kraj.arh.
dr. Urška Dermol, univ.dipl.ekologinja **dr. Andrej Osterc**, univ.dipl.inž.živ.teh.
doc.dr. Peter Gajšek, univ.dipl.inž.el. **Leonida Šot Pavlovič**, univ.dipl.biol.
Barbara Jerman, univ.dipl.geog. **Katja Vrabič**, univ.dipl.inž.geol.

Vodja projekta **doc.dr. Aleš Mlakar**, univ.dipl.inž.kraj.arh.

Dekan **prof.dr. Mihael Jožef Toman**

Ljubljana, oktober 2012

Raziskovalni projekt v okviru ciljnega raziskovalnega programa
"Konkurenčnost Slovenije 2006-2013"

UPORABA IN UČINKOVITOST CELOVITE PRESOJE VPLIVOV NA OKOLJE TER PRESOJA VPLIVOV NA ČLOVEKOVO ZDRAVJE

Vodilni zvezek

**Izhodišča in ključne ugotovitve
projekta**

Vsebina raziskovalnega projekta

Vodilni zvezek

Izhodišča in ključne ugotovitve projekta

Vsebina raziskovalnega projekta

1 Uvod	1
2 Povzetek ugotovitev projekta	4
2.1 Merila učinkovitosti strateškega ocenjevanja in uspešnosti postopka CPVO	4
2.2 Analiza uporabe ter učinkovitosti strateškega ocenjevanja in uspešnosti CPVO	4
2.3 Presoja vplivov na človekov zdravje	7
2.4 Vrednotenje stroškov in koristi	8
3 Zaključek: Možnosti prenove sistema strateškega ocenjevanja oz. celovite presoje vplivov na okolje	10
3.1 Izboljšanje dobre prakse znotraj obstoječega postopka CPVO in zakonskega okvira	10
3.2 Izboljšanje postopka CPVO z manjšimi/nujnimi spremembami pravnega okvira	12
3.3 Združitev postopka CPVO s postopkom priprave PPP	13
3.4 Nov/drugačen sistem strateškega ocenjevanja	16

1. sklop

Sistem meril za oceno učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje

1 Uvod	1
2 Pregled prakse in izhodišč analize učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje	2
2.1 Praksa strateškega ocenjevanja v Sloveniji	2
2.2 Praksa strateškega ocenjevanja v Evropi	3
2.3 Izhodišča OECD	5
2.4 Druge prakse in izhodišča	6
3 Merila učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje	13

4 Izhodišča izvedbe analize uporabe in učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje _____ 16

- 4.1 Anketa _____ 16
- 4.2 Pregled okoljskih poročil _____ 17

5 Viri in literatura _____ 21

2. sklop

Analiza uporabe in učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje

Uvodno pojasnilo _____ 1

1 Udeleženci v postopku strateškega ocenjevanja _____ 2

- 1.1 Delovanje pripravljavca (koordinatorja) PPP _____ 1
- 1.2 Delovanje naročnika / investitorja PPP _____ 4
- 1.3 Delovanje inženirja priprave PPP / OP _____ 6
- 1.4 Delovanje izdelovalca PPP _____ 8
- 1.5 Delovanje izdelovalca OP _____ 11
- 1.6 Delovanje sektorja za CPVO _____ 15
- 1.7 Delovanje nosilcev urejanja prostora in Ministrstva za zdravje, ki sodeluje v postopku CPVO _____ 17
- 1.8 Delovanje splošne in strokovne javnosti _____ 20

2 Okvir strateškega ocenjevanja _____ 24

- 2.1 Preventivno okoljevarstveno delovanje in vzdržen razvoj pri pripravi PPP in OP _____ 24
- 2.2 Zakonodajni okvir _____ 28
- 2.3 Odločanje o uvedbi postopka CPVO _____ 32
- 2.4 Vsebinjenje _____ 35
- 2.5 Projektna naloga _____ 39
- 2.6 Obravnava sestavin okolja _____ 41
- 2.7 Struktura okoljskega poročila _____ 45
- 2.8 Informacije / podatki potrebni za pripravo okoljskega poročila _____ 48
- 2.9 Strateškost ocenjevanja _____ 50

3 Vsebine okoljskega poročila _____ 54

- 3.1 Opredelitev problema in namena presoje _____ 54
- 3.2 Zakonska in druga izhodišča _____ 56
- 3.3 Okoljski cilji plana _____ 58
- 3.4 Kazalniki okolja _____ 63
- 3.5 Opis stanja okolja _____ 69
- 3.6 Merila vrednotenja _____ 71
- 3.7 Metoda vrednotenja vplivov plana _____ 73

3.8	Vplivi plana	77
3.9	Ocena vplivov plana	84
3.10	Omilitveni ukrepi	88
3.11	Spremljanje stanja okolja	92
3.12	Uspešnost postopka ocenjevanja	96
3.13	Priporočila in usmeritve	98
4	Alternativne rešitve	100
4.1	Obravnava alternativ	100
4.2	Značilnosti alternativ	105
4.3	Primerjava alternativ	111
4.4	Izbira alternativ	114
5	Sodelovanje udeležencev v postopku strateškega ocenjevanja	122
5.1	Koordinacija procesa ocenjevanja	123
5.2	Sodelovanje med izdelovalcem OP in PPP	125
5.3	Sodelovanje z nosilci urejanja prostora in drugimi institucijami	130
5.4	Sodelovanje z javnostmi	134
5.5	Vpliv politike	139
5.6	Vpliv investitorjev	142
6	Ustreznost okoljskega poročila	144
6.1	Postopek priprave PPP	144
6.2	Postopek strateškega ocenjevanja	146
6.3	Rezultat presoje	149
6.4	Revizija / recenzija	152
6.5	Mnenje o ustreznosti okoljskega poročila	155
6.6	Mnenje o sprejemljivosti vplivov plana	161
6.7	Negotovosti ocenjevanja	162
7	Presoja sprejemljivosti vplivov izvedbe PPP na varovana območja narave	166
7.1	Varovana območja narave	166
8	Vpliv rezultatov strateškega ocenjevanja na PPP	169
8.1	Sprejemanje odločitev	169
8.2	Priprava PPP	173
8.3	Doseganje okoljskih koristi	176
8.4	Izboljšanje PPP	179
8.5	Usklajevanje interesov v prostoru	186
8.6	Zavrnitev ali potrditev PPP	189
8.7	Prevlada javne koristi v povezavi s presojo vplivov na varovana območja	192
8.8	Odnos med okoljskim, družbenim in ekonomskim vidikom	194
8.9	Spremljanje stanja okolja	198
8.10	Koristnost okoljske presoje	200
9	Časovni okvir presoje	204
9.1	Časovni okvir	204

10 Stroškovni okvir presoje	207
10.1 Stroškovni okvir	207
11 Izobraževanje, stanovsko združevanje in pooblastila	209
11.1 Izobraževanje	209
11.2 Priporočila	211
11.3 Pooblastila za izdelavo okoljskih poročil	212
12 Skupna ocena	221
13 Viri in literatura	225

3. sklop

Stroški in koristi celovite presoje vplivov na okolje

0 Povzetek	3
1 Uvod	5
1.1 Izhodišče, kontekst in obseg analize stroškov in koristi za postopek CPVO	5
1.2 Splošno o pristopu in metodi	5
1.3 Organizacija poročila	6
2 Ugotovitve analiz stroškov in koristi za postopke po direktivi SEA	7
3 Metoda ocenjevanja stroškov in koristi za postopek CPVO	10
3.1 Uvodni poudarki	10
3.1.1 Osnovna definicija in namen ocenjevanja stroškov in koristi	10
3.1.2 Ocenjevanje smotrnosti evropske okoljske politike s CBA	11
3.1.3 Zgodovina ocenjevanja stroškov in koristi	11
3.1.4 Okoljska CBA	12
3.2 Metoda CBA za postopek CPVO	13
4 Opis izbranih primerov CPVO	19
4.1 Celovita presoja vplivov na okolje za državni prostorski načrt za izgradnjo obvoznice Škofljica	19
4.2 Celovita presoja vplivov na okolje za Strateški prostorski načrt MO Ljubljana	29
5 Rezultati	43
5.1 Vrednosti faktorjev za monetarno vrednotenje potovalnega časa, onesnaženja, hrupa in zdravja	43
5.2 CBA za CPVO za DPN za izgradnjo obvoznice Škofljica	44
5.3 CBA za CPVO za SPN MOL	53

6	Razprava	58
7	Zaključek	61
8	Viri in reference	67
Priloga 1:	Podporni vprašalnik za določitev stroškov in koristi v okviru CBA za CPVO	71
Priloga 2:	Podrobnejši prikaz I. in II. stopnje postopka CPVO za DPN za obvoznico Škofljica	75
Priloga 3:	Izhodiščne alternativne trase obvoznice Škofljica	78
Priloga 4:	Optimizirane trase 1A in 2A	80
Priloga 5:	Kategorije stroškov in koristi pri CPVO za DPN za obvoznico Škofljica	82

4. sklop

Zasnova sistema spremljanja učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti CPVO

1	Uvod	1
2	Pregled meril	2

5. sklop

Zasnova presoje vplivov na zdravje

Analiza stanja in priporočila za presojo vplivov na zdravje v strateškem ocenjevanju vplivov na okolje v Sloveniji

1	Uvod	4
2	Politična in pravna izhodišča presoje vplivov na zdravje	6
2.1	Pogodba o Evropski uniji	6
2.2	Amsterdamska pogodba	6
2.3	Politični okvir szo zdravje za vse v 21. stoletju	6
2.4	Gothenburška listina	6
2.5	Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta	6
2.6	Kijevski protokol	6
2.7	Parmska deklaracija o okolju in zdravju	8
2.8	Resolucija ZN o sreči in blaginji	8
2.10	Uredba o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku izvedbe presoje vplivov plana na okolje	9
2.11	Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju	10

2.12	Zakon o zdravstveni dejavnosti	10
2.13	Druga področna zakonodaja	10
3	Strokovna izhodišča ocenjevanja vplivov na zdravje in kakovost življenja	11
3.1	Zdravje	11
3.2	Človekove potrebe, kakovost življenja in sreča	11
3.3	Salutogeneza in patogeneza	13
3.4	Osebne determinante zdravja	14
3.5	Okoljske determinante zdravja	14
3.6	Socialno-ekonomske in etnične determinante zdravja	15
3.7	Relacije med okoljskimi in osebnimi determinantami ter zdravjem in boleznijo	15
4	Vrste ocenjevanja/presoje vplivov na okolje in zdravje	17
4.1	Ocenjevanje vplivov projektov na okolje (EIA)	17
4.2	Strateško ocenjevanje vplivov na okolje (SEA)	18
5	Presoja vplivov na zdravje	21
5.1	Koncept HIA	21
5.2	Institucionalizacija HIA v svetu	21
5.3	Vrednote HIA	22
5.4	Interdisciplinarnost v izvajanju HIA	22
5.5	Oblikovanje presojevalske skupine	23
5.6	Vrste HIA glede na obseg	24
5.7	Faze procesa HIA	24
5.7.1	Presejanje	24
5.7.2	Vsebinjenje	25
5.7.3	Ocenjevanje	26
5.7.4	Opredelitev izhodiščnega stanja - profiliranje	27
5.7.5	Poročanje	27
5.7.6	Komuniciranje in upravljanje s tveganji	28
5.7.7	Odločanje	28
5.7.8	Kontrola kakovosti	28
5.7.9	HIA procesni diagram	29
5.8	Posebni vidiki HIA	30
5.8.1	Sodelovalno ocenjevanje	30
5.8.2	Objektivna in subjektivna merila in kazalniki	31
5.8.3	Uveljavljeni institucionalni kazalniki vplivov okolja na zdravje	33
5.8.4	Ocena tveganja v HIA	39
5.9	Priporočila razvitih držav za izvajanje HIA	44
5.10	Stališča SZO o pomenu formalnih postopkov presoje	45
6	Anketa o stališčih za izvajanje HIA v SEA in njenega upravnega postopka v Sloveniji	48
6.1	Pomen oblikovanja nacionalnega referenčnega okvirja	48
6.2	Ciljne skupine	48
6.3	Potek anketiranja	49
6.4	Ključne ugotovitve	49

7	Priporočila HIA v SEA za Slovenijo	56
7.1	Vrednote in načela za izvajanje HIA v SEA v strokovno-upravnih postopkih (CPVO)	56
7.2	Tipi planov	57
7.3	Primeri zdravstvenih ciljev	61
7.4	Upravljanje procesov	
7.5	Opomniki za presejanje in vsebinjenje	62
	7.5.1 Opomniki za ocenjevanje dejavnikov tveganja	63
	7.5.2 Opomniki za opredeljevanje vplivov na determinante zdravja	64
	7.5.3 Opomniki za opredelitev ranljivih skupin in okolij, kjer se koncentrirajo	65
7.6	Ugotavljanje izhodiščnih stanj	66
7.7	Sestava presojevalske strokovne skupine	69
7.8	Priprava poročila	69
8	Sklep	70
9	Literatura in viri	72

10 Priloge

Priloga 1:	Primer ocenjevanje vplivov okolja na psihosocialno zdravje	1
Priloga 2:	Rezultati ankete	5
Priloga 3:	Anketni vprašalnik namenjen skupini »zaposleni strokovnjaki v javnih zavodih, ki se ukvarjajo s presojo vplivov dejavnikov okolja na zdravje in zaposleni strokovnjaki na katedri za javno zdravje MF«	130
Priloga 4:	Anketni vprašalnik namenjen skupini »obiskovalci delavnice«	143
Priloga 5:	Anketni vprašalnik namenjen skupini »direktorji ali strokovni direktorji zavodov, ki izvajajo dejavnost javnega zdravja (IVZ RS in ZZV-ji)«	155
Dodatek:	Primer ocenjevanja vplivov na zdravje v okviru OP za OPN Bled	

Priloga 1: Pregled meril učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje

Priloga 2: Rezultati ankete

Priloga 3: Pregled okoljskih poročil (OP) in postopkov celovite presoje vplivov na okolje (CPVO)

1 Uvod

Institut celovite presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju: CPVO) je bil na podlagi Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (v nadaljevanju: Direktiva) v naš pravni red uveden z Zakonom o varstvu okolja I. 2004. Izvajanje CPVO je v marsičem spremenilo postopke priprave planov, programov, načrtov ter prostorskih in drugih aktov, katerih izvedba lahko pomembno vpliva na okolje. Pričakovanja so bila, da bodo postopki CPVO prispevali k varstvu okolja in uresničevanju načel vzdržnega razvoja, vendar se ob uvedbi CPVO ni vzpostavil sistem, ki bi preverjal oz. spremljal doseganje teh pričakovanj oziroma ciljev. Celovite ocene dejanske učinkovitosti oziroma stroškov in koristi dosedanjih CPVO do izdelave tega raziskovalnega projekta ni bilo na voljo. Obstajale so le bolj ali manj potrjene, pol-sistematične in pol-utemeljene (intuitivne) ocene o uspešnosti oz. učinkovitosti CPVO glede doseganja okoljskih ciljev.

Namen projekta je podati nedvoumno oceno o tem, kaj je Sloveniji prineslo dosedanje izvajanje CPVO, katere pomanjkljivosti in problemi so še prisotni in kako uspešnost CPVO izboljšati oziroma sploh zagotoviti.

V ta namen je razvit sistem meril za oceno učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje, ki se nanaša na vsebinski del ocenjevanja, in uspešnosti postopka CPVO, ki se nanaša na upravni postopek v skladu z Zakonom o varstvu okolja. Sistem meril je izoblikovan na osnovi teoretičnih izhodišč, dokumentov Evropske unije oz. mednarodnih obveznosti, t.i. dobre prakse držav članic Evropske unije in mednarodnih priporočil, upoštevajoč značilnosti politik, programov in planov (v nadaljevanju: PPP).

Praksa strateškega ocenjevanja vplivov na okolje je analizirana na osnovi delavnic, razgovorov in ankete med deležniki v postopku CPVO ter analize okoljskih poročil in postopkov CPVO. Ugotovitve kažejo, da praksa temelji na normativnem/rezervatnem varstvu z določanjem omilitvenih ukrepov, redko pa prispeva k oblikovanju celostnih in inovativnih rešitev. Poudarek in domet varstva okolja so večinoma zahteve za spoštovanje pravnega reda, manj pa upoštevanje principa ALARA. Tako učinkovitost strateškega ocenjevanja kot uspešnost postopka CPVO sta na splošno ocenjena kot pomanjkljiva do zadovoljiva. Strateško ocenjevanje je v nekaterih primerih uspelo preseči institut verifikacijskega postopka, potrdila o okoljski sprejemljivosti, ter postalo optimizacijsko opravilo, katerega namen je izboljšati obravnavani plan ter načrtovati posege na način, da ti v čim manjši možni meri razvrednotijo okolje. Vendar so okoljska poročila prepogosto namenjena sama sebi, kopičenju nepomembnih informacij, postopek CPVO pa preigravanju posameznih vsebin okoljskega poročila. Strateško ocenjevanje je še vedno povezano z nerazumevanjem namena tovrstnega ocenjevanja, številnimi konfliktnimi situacijami, postopkovnimi, časovnimi in stroškovnimi zapleti, nezmožnostjo uresničevanja legitimnih razvojnih interesov ter okoljsko neustreznimi prostorskimi rešitvami.

Posebna pozornost je namenjena presoji vplivov na človekovo zdravje. Predlagan je nov koncept ocenjevanja vplivov na zdravje v okviru strateškega ocenjevanja vplivov na okolje, ki presega tradicionalni koncept ocenjevanja tveganj okoljskih projektov na zdravje. Ključne spremembe se nanašajo na ocenjevanje vplivov na zdravje že na ravni sektorskih planov, proučevanje vplivov na duševno in socialno, ne le na telesno zdravje, proučevanje priložnosti, ne le nevarnosti za zdravje in aktivno vključevanje deležnikov.

Del raziskave se nanaša na analizo stroškov in koristi (CBA) za postopek CPVO - razvoj in preizkus metode CBA na dveh primerih. Opredeljeni in ocenjeni so direktni in indirektni stroški oz. koristi. Opozorjeno je na razlike med stroški in koristmi, ki jih prinaša

ocenjevani načrt, ter stroški in koristmi, ki jih prinaša postopek CPVO. Ugotovljen je majhen prispevek postopka CPVO k varstvu okolja.

Rezultat raziskave so predlogi za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti strateškega ocenjevanja, uporabni tako v praksi kot pri predlagani prenovi pravnega okvira. Predlogi se nanašajo na:

- (a) stvaren prehod na strateško raven ocenjevanja,
- (b) preoblikovanje ocenjevanja v optimizacijsko opravilo in v
- (c) celovit proces, smiselno vpet v sistem obravnave vplivov na družbo, gospodarstvo in okolje/prostor,
- (d) projektni pristop, izobraževanje in spodbujanje dobre prakse ter
- (e) zagotavljanje integritete izdelovalcev OP in drugih udeležencev v postopku.

Raziskava v zaključku nakazuje 4 ravni/koncepte prenove sistema celovitega ocenjevanja oz. CPVO, ki zahtevajo različen obseg sprememb pravnega okvira in miselnega toka deležnikov.

Slovenija je bila v 70-ih letih prejšnjega stoletja ena vodilnih držav (pionirka) na področju ocenjevanja vplivov na okolje. S pravno formalizacijo teh aktivnosti (EU in domači pravni red) je to vlogo izgubila, saj se ni dobro znašla v ločenem, dezintegriranem obravnavanju okoljskih in razvojnih vprašanj. Šele v zadnjih letih, ko je postalo ustvarjalno varstvo okolja (za razliko od konservatorskega) eden glavnih kazalnikov družbenega razvoja, se Slovenija ponovno prebija v ospredje na tem področju. V tem smislu je treba gledati tudi miselno-prebojne predloge za strateško ocenjevanje vplivov na okolje in zdravje v tem projektu. Slovenija bo razvojno napredovala, če bo uveljavljala optimizacijsko načrtovanje in varstvo, ki upošteva princip ALARA, nazadovala pa, če se bo oklepala zgolj normativizma in dovoljevalskih konceptov. Ob tem je ključno vrniti strateško ocenjevanje vplivov na okolje v zdravorazumske okvire in si prizadevati za ciljno naravnano, usmerjeno, na reševanje stvarnih problemov osredotočeno delovanje.

Struktura poročila

Poročilo je urejeno v naslednje zaokrožene sklope:

Vodilni zvezek: **Izhodišča in ključne ugotovitve raziskave**

1. sklop: **Sistem meril za oceno učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje**
 2. sklop: **Analiza uporabe in učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje**
 3. sklop: **Vrednotenje stroškov in koristi CPVO**
 4. sklop: **Zasnova sistema spremljanja učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti CPVO**
 5. sklop: **Zasnova presoje vplivov na zdravje**
- Priloga 1: **Pregled meril za oceno učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje**
- Priloga 2: **Rezultati ankete**
- Priloga 3: **Rezultati pregleda okoljskih poročil**

Uporabljeni pojmi

V gradivu je v izogib mešanju pojmov za splošno opredelitev obravnavanega raziskovalnega področja uporabljen pojem "**strateško ocenjevanje vplivov na okolje**" (v nadaljevanju tudi: strateško ocenjevanje), pojem "**celovita presoja vplivov na okolje**" oziroma kratico CPVO pa uporabljena za upravni postopek po Zakonu o varstvu okolja.

Ključni pojmi uporabljeni v gradivu imajo naslednji pomen:

- **Politika, program, plan** (v nadaljevanju: PPP) povzroča spremembe v okolju in je predmet ocenjevanja vplivov na okolje, vključno z vplivi na človekovo zdravje. PPP so lahko razvojni programi posameznih resorjev (energetski program, program razvoja podeželja ipd.), občinski prostorski načrti (določajo strategijo prostorskega razvoja, namensko rabo prostora – prostorske izvedbene pogoje na območju celotne občine) ter drugi prostorski načrti – občinski podrobni prostorski načrti (podrobneje določajo posamezne ureditve, npr. prometne, energetske objekte, stanovanjske soseske, gospodarska središča itd.).
- **Strateško ocenjevanje vplivov na okolje** je proces ocenjevanja politik, programov in planov na najvišjih načrtovalskih ravneh, katerega namen je prispevati k odločanju o potrebnosti nadaljnega, podrobnejšega ocenjevanja, k odločanju o smiselnosti obravnavanih politik, programov in planov, iskanju najboljše alternative ter nasploh izboljšanju zamisli ter predlaganih rešitev. Temelji na načelih vzdržnega razvoja.
- **Celovita presoja vplivov na okolje** (v nadaljevanju: CPVO) je strokovni in upravni postopek, predpisan v Zakonu o varstvu okolja, podrobneje pa v Uredbi o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje.
- **Presoja vplivov na zdravje v celoviti presoji vplivov na okolje** (PVZ v CPVO) je skovanka za potrebe tega projekta. Pomeni tisti del **upravnega postopka CPVO**, ki se ukvarja z vplivi na človekovo zdravje.
- **Presoja vplivov na zdravje v strateškem ocenjevanju vplivov na okolje** (angl. HIA v SEA) je etično-strokovni koncept s pripadajočo metodologijo. Pomeni interdisciplinarni in partnerski proces ocenjevanja pozitivnih in negativnih vplivov politik, programov, planov na zdravje prebivalstva in specifičnih (posebej ranljivih) skupin prebivalstva. Namen presoje je optimizacija PPP in v zvezi s tem zaščita in krepitev zdravja in kakovosti življenja prebivalstva. Bistven element koncepta je upoštevanje načela participacije/soodločanja deležnikov.
- **Okoljsko poročilo** (v nadaljevanju: OP) predpisuje Zakon o varstvu okolja, podrobneje pa Uredba o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje. Okoljsko poročilo je dokument, v katerem se opredelijo, opišejo in ovrednotijo pomembni vplivi izvedbe plana na okolje, ohranjanje narave, **varstvo človekovega zdravja** in kulturne dediščine ter možne alternative, ki upoštevajo okoljske cilje in značilnosti območja, na katerega se plan nanaša.

2 Povzetek ugotovitev projekta

2.1 Merila učinkovitosti strateškega ocenjevanja in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje

Za potrebe projekta je izoblikovan **sistem meril** učinkovitosti strateškega ocenjevanja strateškega ocenjevanja in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju: CPVO), ki služi pregledni in utemeljeni oceni. Pojem "**učinkovitost strateškega ocenjevanja**" se nanaša na vsebinski del ocenjevanja. To se šteje za učinkovito, če:

- informacije pridobljene v procesu strateškega ocenjevanja prispevajo k sprejemanju odločitev,
- so napovedi vplivov točne,
- predlagani omilitveni ukrepi prispevajo k uresničevanju ciljev varstva okolja in vzdržnega razvoja.

Učinkovitost strateškega ocenjevanja se prvenstveno meri pri izdelovalcu okoljskega poročila (v nadaljevanju: OP) oz. na OP.

Pojem "**uspešnost postopka CPVO**" se nanaša na upravni postopek strateškega ocenjevanja v skladu z ZVO-1. Postopek se šteje za uspešen, če sta uresničeni temeljni predpostavki strateškega ocenjevanja:

- izbira celovito gledano in hkrati okoljsko najboljše možne rešitve,
- izboljšanje presojanih politik, programov in planov (v nadaljevanju PPP), predvsem v smislu uresničevanja ciljev varstva okolja in vzdržnega razvoja.

Uspešnost postopka CPVO se prvenstveno meri pri izdelovalcu PPP oz. na PPP.

2.2 Analiza uporabe ter učinkovitosti strateškega ocenjevanja in uspešnosti CPVO

Ugotovitve iz ankete ter analiza OP in postopkov CPVO kažejo, da ti običajno temeljijo na normativnem/rezervatnem varstvu z določanjem omilitvenih ukrepov, zelo redko pa prispevajo k oblikovanju celostnih in inovativnih rešitev. Poudarek in domet varstva okolja so večinoma zahteve za spoštovanje pravnega reda, manj pa upoštevanje principa ALARA. **Tako učinkovitost strateškega ocenjevanja kot uspešnost postopka CPVO je na splošno ocenjena kot pomanjkljiva do zadovoljiva.** Zaskrbljujoče je, pri teh vsebinah sta uspešnost in/ali učinkovitost ocenjeni kot pomanjkljivi do neprimerni, predvsem:

- presojajo se PPP, ki jih glede na njihovo načrtovalsko raven in obseg ni smiselno ocenjevati na strateški ravni, redko pa politike ter alternative na hierarhično najvišjih načrtovalskih ravneh,
- ne upošteva se načela čim večjega varstva okolja in vzdržnosti,
- nekatera zakonska določila niso ustrezna,
- poudarek je na obravnavi posameznih okoljskih sestavin, brez sinteznih tolmačenj in brez upoštevanja gospodarskih in družbenih vidikov (interesov);
- izdelovalci OP le občasno bistveno prispevajo k izboljšanju planov,
- delovanje nekaterih deležnikov je ocenjeno kot slabo,
- vsebinjenja se ne izvajajo ali ne dosegajo namena,
- ocenjevanje ni prilagojeno oz. usmerjeno v reševanje bistvenih in konkretnih (prostorsko) načrtovalskih problemov,
- ocenjevanje vplivov je osredotočeno na stanje, manj na potencialne,

- pravo ocenjevanje vplivov na zdravje se praktično ne izvaja.

Kot pozitivno je moč izpostaviti:

- dvig pomena varstva okolja,
- sodelovanje med nekaterimi deležniki in demokratizacijo postopka,
- v primerjavi z začetki izvajanja presoje zgodnejše vključevanje izdelovalcev OP v pripravo planov,
- rezultati strateškega ocenjevanja so v nekaj primerih prispevali k tehničnemu in vsebinskemu izboljšanju planov, ni pa to utečena praksa - je še vedno zgolj imperativ, o katerem razmišljajo redki načrtovalci in izdelovalci OP, uprava pa izjemoma in le na neposredno pobudo - vprašanja.

Eno ključnih vprašanj raziskave se nanaša na razlike v postopkih in vsebinah ocenjevanja po uvedbi postopka CPVO na podlagi SEA Direktive. Žal je bila zavržena dobra praksa, ki se je začela graditi v 70-tih letih. CPVO se je izoblikovala kot verifikacijski postopek in ne kot optimizacijsko opravilo. Ob nekaterih zagotovo pozitivnih vplivih na sprejemanje odločitev, izpostaviti je moč:

- pogostejše zavračanje okoljsko nesprejemljivih alternativ oz. škodljivih rešitev in doseganje boljših rešitev,
- preglednejšo predstavitev okoljskih vplivov deležnikom kot osnove za odločanje, vključno javnostim,
- boljšo kontrolo nad plani na občinski ravni,

je prišlo do povečanega obsega dela, posledično časa in denarja. Najbolj problematično pa je, da **so okoljska poročila včasih namenjena sama sebi, kopičenju nerelevantnih informacij, postopek CPVO pa preigravanju posameznih vsebin OP** (kazalcem, ocenam, ...), ne eno in drugo pa ne prispeva bistveno k izboljšanju presojanega plana. Strateško ocenjevanje je še vedno povezano z nerazumevanjem namena tovrstnega ocenjevanja, številnimi konfliktnimi situacijami, postopkovnimi, časovnimi in stroškovnimi zapleti, nezmožnostjo uresničevanja legitimnih razvojnih interesov ter okoljsko neustreznimi prostorskimi rešitvami.

V okviru raziskave se je izkazalo, da je iz dostopne dokumentacije še najteže ugotoviti prav to bistvo - kakšen je bil dejanski prispevek OP oz. CPVO k tehničnemu in/ali vsebinskemu izboljšanju plana, čeprav je iz sodelovanj v posameznih projektih in na podlagi intervjujev z deležniki jasno, da izboljšave v okviru priprave planov, tudi pomembne, so. OP imajo verifikacijski značaj, se nanašajo na končno/usklajeno obliko plana in zelo redko popišejo (vse) izboljšave, ki jih je prinesla izdelava OP. Prav tako te izboljšave niso jasno razvidne iz spisov postopka. Eno temeljnih priporočil raziskave se nanaša na preoblikovanje OP iz obsežnega, z opisom stanja obremenjenega dokumenta, v dokument, katere bistvo je pregled izboljšav plana oz. dokazilo, da je bila dosežena najboljša možna rešitev, OP pa naj bi obsegal tudi oceno uspešnosti in učinkovitosti.

Rezultat raziskave so **predlogi za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti**, uporabni tako v praksi, kot pri predlagani prenovi pravnega okvira (analiza kaže, da je za izboljšanje nujna sprememba ZVO, podzakonskih predpisov, SEA Direktive). **Ključno je vrniti strateško ocenjevanje vplivov na okolje v zdravorazumske okvire in si prizadevati za ciljno naravnano, usmerjeno, na reševanje stvarnih problemov osredotočeno delovanje** (angl. fit for purpose) **ter ukvarjanje z rešitvami in ne s papirji**. Predlagana priporočila so usmerjena v preoblikovanje strateškega ocenjevanja v optimizacijsko opravilo, katerega namen je izboljšava politike, programa ali plana na način, da bo ta povzročil čim manjše vplive na okolje. Trezno opredeljevanje/ocenjevanje pravih potreb in zgodnje/tvorno iskanje in izbiranje celovito gledano in hkrati okoljsko najboljših možnih rešitev je temeljnega pomena za učinkovito razreševanje naraščajočih konfliktov interesov v prostoru in stvarno udejanjanje zavez vzdržnega razvoja. Predlagana optimizacija/racionalizacija postopkov in gradiv pomeni tudi prispevek k

odpravi administrativnih ovir in učinkovitejšemu/hitrejšemu umeščanju prostorskih ureditev v prostor, posledično k večji ekonomski učinkovitosti investicij.

Vsebino predlogov je moč zaokrožiti v naslednja izhodišča:

- a) **Stvaren prehod na strateško raven ocenjevanja:** predmet strateškega ocenjevanja morajo postati politike ter alternative na hierarhično najvišjih načrtovalskih ravneh.
- b) **Preoblikovanje strateškega ocenjevanja v optimizacijsko opravilo:** namen ocenjevanja mora biti izboljšava plana na način, da bo ta povzročil čim manjše vplive na okolje, strateško ocenjevanje mora tudi v upravnem smislu postati del postopka priprave plana. Za to je treba vpeljati načine in ukrepe, da se načrtovalci ustrezno pripravijo in usposobijo, da bodo lahko vsebinsko (in postopkovno) delovali kot "naročniki" strateškega ocenjevanja, tudi s pripravo povezanih projektnih nalog, ki bodo odsevale potrebe določenega načrtovanja oz. plana.
- c) **Strateško ocenjevanje kot celovit proces:** strateško ocenjevanje vplivov na okolje mora biti smiselno vpeto v celovit sistem obravnave vplivov na družbo, gospodarstvo in okolje/prostor.
- d) **Projektni pristop, izobraževanje in spodbujanje dobre prakse** predvsem z naslednjimi aktivnostmi: ustvarjanje kompetentnih, interno trdnih in uglašanih delovnih timov, aktivna vloga načrtovalcev v postopku povezovanja načrtovanja in strateškega ocenjevanja, revidiranje projektnih nalog, ko za to nastopi potreba, obvezna in (po potrebi) ponavljajoča se vsebinjenja, revidiranje OP v smislu učinkovitosti ocenjevanja in uporabnosti pri načrtovanju, povečan obseg sodelovanja z/med nosilci urejanja prostora s predlogi in priporočili za izdelavo OP, program rednega strokovnega izobraževanja.
- e) **Zagotavljanje integritete izdelovalcev OP oz. omejevanje vplivov posamičnih interesov** (kapitala, politike, brezkompromisnega varstva) na ocenjevanje.

Na podlagi analize so oblikovane 4 ravni/koncepti prenove sistema strateškega ocenjevanja oz. CPVO, ki zahtevajo različen obseg sprememb pravnega okvira in miselnega toka deležnikov (možen je tudi prenos posameznih predlaganih sprememb med koncepti):

- a) **Izboljšanje dobre prakse znotraj obstoječega postopka CPVO, brez spremembe pravnega okvira**, obsega:
 - pripravo priporočil in/ali obveznih navodil ministrstva,
 - izvedbo rednih izobraževanj.
- b) **Izboljšanje postopka CPVO z manjšimi/nujnimi spremembami pravnega okvira** (ZVO, Pravilnika) pomeni:
 - ohranjanje obstoječega koncepta celovitega presojanja, postopek ostaja znotraj okvira ZVO, CPVO se ohranja kot samostojen postopek, okolje se presoja znotraj okoljskih sestavin, ki jih opredeljuje SEA Direktiva,
 - spremembo t.i. presoje na 1. stopnji - ločitev od instituta PVO objektov in dvig ravni strateškosti presoje,
 - formalizacijo nekaterih priporočil (npr. obveznega vsebinjenja, ki vključuje soočenje NUP, potrjevanja projektnih nalog, recenzije);
 - racionalizacijo nekaterih upravnih postopkov (npr. smernice vključujejo mnenje o verjetnosti vpliva),
 - prenovo lestvice ocen vplivov (ločitev velikosti ocene od pogoja omilitvenih ukrepov).

c) **Združitev postopka CPVO s postopkom priprave PPP** pomeni:

- konceptualno spremembo, preoblikovanje sedanjega celovitega presojanja v optimizacijsko opravilo, ki zahteva spremembo več predpisov s področja urejanja prostora in varstva okolja, smiselno pa ostaja znotraj SEA Direktive, poleg gornjih sprememb obsega:
- zaokroženo obravnavo prostorskih in okoljskih vsebin;
- dodatno racionalizacijo gradiv in upravnih postopkov (npr. študija variant se šteje za OP),
- prenovo instituta opredelitve sprejemljivosti vplivov plana (uvede se nepristranski, zaupanja vreden strokovni svet).

d) **Nov/drugačen sistem strateškega ocenjevanja vplivov na okolje (SOVO)**: gre za miselni preboj v dosedanji praksi tovrstnega ocenjevanja v Sloveniji in pomeni:

- obravnavo razvojnih pobud (ciljev, vizij, strategij, politik, planov in programov) na najvišjih strateških ravneh na osnovi ocene potreb; naročanje SOVO načeloma izvajajo vlada RS in občinski sveti/regionalne agencije z neposredno oddajo del;
- celovito obravnavo okolja (vključuje tudi gospodarske in družbene sestavine - vzdržnostni koncept);
- optimizacija se izvaja skupaj z načrtovanjem, po potrebi v več ponovitvah in fazah;
- sprejemljivost izvedbe razvojnih pobud se ne ocenjuje/določa v okviru SOVO; potrjevanje izvedbe načrtov izvaja nepristranski, zaupanja vreden strokovni svet;
- redno pregledovanje koristnosti SOVO in skladnost s pravnim redom EU.

Koncepti so podrobneje predstavljeni v poglavju 3 tega sklopa.

2.3 Presoja vplivov na človekov zdravje

Na osnovi pregleda sodobnih stališč stroke javnega zdravja in Svetovne zdravstvene organizacije, stališč slovenskih strokovnjakov in tujih praks presoje vplivov na zdravje v ocenjevanju vplivov na okolje so bile analizirane možnosti kakovostne nadgradnje sistema presoje vplivov na zdravje ljudi v sistemu CPVO. Pripravljen je predlog modela, ki bi bil strokovno-etično korekten in hkrati izvedljiv v slovenskih razmerah.

Že izhodiščna analiza prakse v Sloveniji, opravljena na vzorcu obstoječih OP, je pokazala, da se presoja vplivov na človekovo zdravje praktično ne izvaja, temveč so v okoljskih poročilih praviloma ocenjene le z zdravjem povezane fizikalne, kemijske in mikrobiološke okoljske sestavine (zrak, vode, tla, hrup, EMS), t.i. determinante zdravja. Strokovni javno-zdravstveni razvoj v svetu je to stanje že zdavnaj presegel; politično-organizacijske prakse v zvezi z dejansko uporabo celostnega ocenjevanja vplivov okolja na zdravje pa so v svetu različne in odvisne od mnogih dejavnikov, predvsem od tega, kako visoko na lestvici državnih prioritet vlade posameznih držav postavljajo zdravje in koliko je v tej smeri prodorna nacionalna stroka javnega zdravja.

V okviru naloge so bili pregledani strokovni argumenti, metode in kazalniki, ki jih je mednarodna znanost do danes že opredelila, to je t.i. "mednarodni referenčni okvir" predmetnega CRP. Preverjeno je bilo, kaj o potrebi po vzpostavitvi novega, razvojno višjega sistema menijo domači strokovnjaki javnega zdravja in drugi poznavalci CPVO; kakšna naj bo podoba tega sistema v svojih ključnih razsežnostih, procesih in prvinah. Na tej osnovi je bil zgrajen "nacionalni referenčni okvir" CRP. Tretji vidik je tim. "izvedljivostni (feasibility) referenčni okvir", ki vzpostavlja uvid v nujne pogoje za dosego razvojnega preboja na področju prakse HIA v SEA v Sloveniji. Na osnovi analize stanja je bilo ocenjeno, katere so nujne sistemske spremembe, če želimo razvojni preboj v slovenski praksi dejansko tudi doseči.

Predlagan je nov koncept ocenjevanja vplivov na zdravje v okviru strateškega ocenjevanja vplivov na okolje (HIA v SEA), ki presega tradicionalni koncept ocenjevanja tveganj okoljskih projektov na zdravje (RA v EIA). Ključne spremembe so:

- vplive na zdravje se vsebinsko ocenjuje in formalno presoja že na ravni sektorskih PPP;
- podrobneje se proučuje vplive okolja na duševno in socialno, ne le na telesno zdravje: od biomedicinskega se preide na biopsihosocialni model zdravja;
- med okoljskimi vplivi se proučuje tudi priložnosti, ne le nevarnosti za zdravje: proučuje se procese salutogeneze in patogeneze;
- ocenjevanje vplivov na zdravje ni več le predmet strokovnega proučevanja, temveč nujno vključuje tudi deležnike: zainteresirano javnost in odločevalce.

Rezultat raziskave je predlog postopka/modela za strateško ocenjevanje vplivov na zdravje s strokovnimi utemeljitvami. Model bo uporaben pri izboljšanju prakse in vzpostavitvi/prenovi pravnega okvira presoje vplivov na zdravje. Predlog postopkov/model obsega opis:

- vrednot in načel izvajanja presoje vplivov dejavnikov okolja na zdravje,
- vloge ministrstva ali drugega pristojnega telesa v postopkih,
- nujnih elementov vsakega procesa presoje,
- splošne sheme poteka procesov.

Poročilo vključuje:

- priporočila za oblikovanje presojevalske skupine,
- krajši opis posameznih faz procesa presoje vplivov na zdravje (presejanje, vsebinjenje, ocenjevanje, priprava poročila, kontrola kakovosti),
- primere predlogov zdravstvenih ciljev za namene upravnega postopka,
- priporočene metode dela,
- priporočena merila in kazalnike,
- priporočila za komuniciranje z deležniki in upravljanje s tveganji.

CRP transparentno kaže smer, v katero naj Slovenija vstopi, če želi področja okoljskih politik, programov in planov razvijati tako, da bo to v korist zdravja, kakovosti življenja in dobrega počutja slovenskega prebivalstva. Za doseg tega cilja - da se torej znanstvena in strokovna spoznanja uveljavijo tudi v praksi – pa je potrebno spoznanja CRP sprejeti in spremeniti tudi sistemsko ureditev tako, da bodo zagotovljeni pogoji za uveljavitev nujnih sprememb.

2.4 Vrednotenje stroškov in koristi

Analiza stroškov in koristi za postopek CPVO je metodološke narave. Gre za razvoj in preizkus metode CBA na dveh primerih postopka CPVO: Državnega prostorskega načrta za izgradnjo obvoznice Škofljica in Strateškega prostorskega načrta za Mestno občino Ljubljana. Za oba primera so bili ocenjeni direktni in indirektni stroški ter direktne in indirektno koristi; v prvem primeru so bile ugotovljeni višji stroški kot koristi, v drugem pa obratno. Pristop k CBA za CPVO sicer sledi standardni metodi okoljske CBA, pri čemer je treba dosledno izvesti dvoje:

- a) razlikovati med stroški in koristmi, ki naj bi jih prinesel ocenjevani načrt ter stroški in koristmi, ki jih bo prinesel postopek CPVO,
- b) ugotoviti prispevke postopka CPVO k varstvu okolja (razlika med stanjem kakovosti okolja, če se postopek CPVO izvede ali ne).

CBA za CPVO sodi na široko področje znanosti o okolju. Raziskovalno in postopkovno jo lahko umestimo med upravno-administrativne dejavnosti, ki obravnavajo okoljske politike, vrednotenje okolja in odločanje. Gre za prvo tovrstno analizo pri nas in eno redkih v svetu.

Doslej so se okoljske CBA nanašale na razvojne projekte in povezane okoljevarstvene ukrepe, ne pa na upravne postopke in politike. V zadnjem obdobju, tudi zaradi družbene krize, pa so začele prevladovati zahteve po utemeljevanju koristnosti tudi upravno-administrativnega dela oz. postopkov.

Čeprav vrednotenje samo po sebi ni znanstveno-raziskovalno delo, pa procesi dojemanja vrednosti koreninijo v značilnostih entitet, ki jih vrednotimo. Razumevanje in praksa, da varujemo tisto, kar je vredno/dragoceno/koristno, implicira poznavanje lastnosti entitet; to pa je rezultat raziskovanja. Kar zadeva koristnost okolja in ocenjevanje je zveza s CBA direktna in trdna.

Družbene spremembe na področju razumevanja in vrednotenja okolja v zadnjih dveh desetletjih so prinesle celovito gledanje na ravnanje sedanjih generacij z okoljem. Vpeljan je bil koncept vzdržnosti, ki poudarja odgovornost tudi do prihodnjih generacij. Raziskave na tem področju so doživele razcvet, dodaten zagon je prispevala skrb zaradi možnih in pričakovanih podnebnih sprememb. Poudarja se iskanje pristopov za prilagajanje podnebnih spremembam, vendar ne katerihkoli. Od državnih vodstev se pričakuje, da so ti pristopi in politike utemeljene ter zanesljive v zagotavljanju ciljev. Kot orodje za preverjanje ustreznosti politik se uvajajo različne CBA. Na sistematičen, ponovljiv oz. preverljiv način je treba pokazati, da varstvene politike in postopki pomenijo najboljši izbor izmed razpoložljivih in izvedljivih. CBA dobivajo ne samo na pomenu v kontekstu ekonomskega odločanja, ampak se razširjajo tudi na tista področja obravnav, ki zadevajo najpomembnejša okoljska vprašanja: varstvo, upravljanje, kakovosti, okolje in zdravje, okoljska etika. Raziskovanje na področju okoljskih CBA v vseh oblikah, še posebej upravno-administrativnih, se bo okrepilo in spremljalo družbeno občutljivost do razvojnih vprašanj v vse bolj sistematičnih formah. Družba bo skozi okoljske CBA utrla pot za preverjanje politik ravnanja z okoljem – za to bo v prihodnosti tudi namenjala čedalje več sredstev, kar bo hkrati omogočalo širjenje in intenziviranje raziskovanja na tem integralnem in zahtevnem znanstvenem področju.

3 Zaključek: Možnosti prenove sistema strateškega ocenjevanja oz. celovite presoje vplivov na okolje

V zaključku naloge se je izkazalo, da oblikovanje enotnega predloga prenove sistema strateškega ocenjevanja oz. CPVO zaradi kompleksnosti obravnavanega področja in navezav na spremembe postopkov znotraj drugih področij (urejanja prostora, gospodarstva) ter razhajanj glede rešitev (tudi znotraj delovne skupine) ni možno in smiselno.

Kot zaključek raziskave so zato opredeljene 4 možne ravni/koncepti prenove sistema strateškega ocenjevanja oz. CPVO. Koncepti zahtevajo različni obseg prizadevanj pristojnih služb, njihove reorganizacije, sprememb pravnega okvira in miselnosti deležnikov v procesu strateškega ocenjevanja vplivov na okolje. Koncepti se v osnovi razlikujejo glede na stopnjo integracije postopka strateškega ocenjevanja vplivov na okolje v druge postopke ocenjevanja vplivov in priprave PPP ter hierarhično najvišjega planiranja na ravni države (npr. dolgoročnega razvoja energetike, razvoja prometa, izvajanja različnih politik Evropske unije itd.). Nekateri – koncepta 3 in 4 – zato predvidevajo spremembo pravnega reda tudi širše od neposredne navezave na sedanjo pravno ureditev CPVO. Gre za temeljno dilemo, s katero se ukvarja tako teorija strateškega ocenjevanja (glej npr. Therivel, 2010¹), kot posamezne države v okviru analiz prakse po uveljavitvi SEA Direktive in njenih pričakovanih sprememb (glej npr. Special Conference on Strategic Environmental Assessment IAIA SEA Prague II, 2011²) ter Evropska unija (glej npr. Manual of European Environmental Policy, 2011, strani 45-49 v poglavju Impact Assessment in uvodno besedo Caroline Jackson, predsednice Sveta zaupnikov IEEP - Institute for European Environmental Policy³).

Vsak od predlaganih konceptov ima določene slabosti in prednosti, zavedati pa se je treba tudi tega, da se med seboj nujno ne izključujejo. Možna je tudi kombinacija/prenos posameznih predlaganih sprememb oz. izboljšav sistema po konceptih (predvsem med konceptoma 2 in 3) in oblikovanje kompromisne rešitve na osnovi nadaljnje razprave. Koncept 4 predvideva največje spremembe obstoječega sistema CPVO: uvedbo strateškega ocenjevanja na novem, širšem razumevanju povezav med ekonomskim, družbenim in okoljskim razvojem (elementi vzdržnosti) s poudarjeno demokratičnostjo (participacijo) in usklajevanjem interesov.

Poudariti je treba, da je bil v nalogi kritično ovrednoten zgolj obstoječi koncept CPVO, katerega slabosti so poznane oziroma prepoznavne, zato v primerjavi z ostalimi morda deluje manj primerno, kot v resnici je. S predlagani izboljšavami, tako z manjšimi spremembami zakonskega okvira kot izboljšanjem prakse, je možno tudi v okviru tega koncepta dvigniti raven strateškega ocenjevanja vplivov na okolje.

Ključno vprašanje, ki ga je ne glede na koncept treba upoštevati, če že ne razrešiti, je vprašanje, ali gre pri strateškem ocenjevanju za:

¹ Therivel R. 2010. Strategic Environmental Assessment in Action. London, Earthscan

² Special Conference on Strategic Environmental Assessment IAIA SEA Prague II (2011) SEA IMPLEMENTATION AND PRACTICE: MAKING AN IMPACT? International Association for Impact Assessment, European Commission – DG Environment, United Nations Economic Commission for Europe, Praga, 21.-23.9.2011, <http://www.iaia.org/SpecialMeetings/Prague11/proceedings.aspx>

³ <http://www.europeanenvironmentalpolicy.eu/>

- iskanje in usklajevanje možnih rešitev dolgoročnega družbenega razvoja od najvišje državne ravni do lokalne/izvedbene, ter uveljavljanje občin, ne partikularnih interesov/teženj, bodisi ekstremnega naravovarstva (npr. Natura 2000), bodisi ekonomske prevlade nad ostalimi razvojnimi pričakovanji ali
- zgolj za orodje, s katerim se regulira odnos med urejanjem prostora in varstvom (okolja).

Na prvo vprašanje odgovarja predvsem koncept 4, deloma koncept 3, na drugo pa koncepti 1, 2 in 3.

Kakšne so razlike med postopkom urejanja prostora in postopkom varstva okolja, kako zagotoviti (vsebinsko, časovno, metodološko, postopkovno) dopolnjevanje obeh postopkov oz. posameznih dokumentov, kakšen je instrumentarij obeh postopkov, so sicer nekatera od tistih vprašanj, ki se ob tem odpirajo in zahtevajo formalizirane zapise. Ključno pa se vendarle zdi, da mora vprašanje odnosa bolj kot iz razčiščevanja pristojnosti oziroma neodvisnosti obravnave izhajati iz razmišljanja o doseganju rezultata, skladnega tako s temeljnimi cilji urejanja prostora kot cilji varstva okolja. Treba je torej izhajati iz predstave o optimalni ureditvi tega področja - povezavi vseh teh prizadevanj v enoten sistem varstva in urejanja prostora ali varstvenega urejanja prostora. Tako povezovanje je v tujini dobilo izraz v opredelitvi okoljskega načrtovanja (angl. environmental planning).

3.1 Izboljšanje dobre prakse znotraj obstoječega postopka CPVO in zakonskega okvira

Ohrani se obstoječ pravni okvir in koncept strateškega presojanja:

- postopek ostaja znotraj okvira ZVO, CPVO se ohranja kot samostojni upravni postopek,
- okolje se presoja znotraj okoljskih sestavin, ki jih opredeljuje SEA Direktiva.

Koncept temelji na nujnem prizadevanju za **vzpostavitev dobre prakse**, ki je potrebna v vsakem primeru, tudi brez spremembe pravnega okvira, in obsega:

- pripravo priporočil in navodil pristojnih služb (predvsem v delu, ki se nanaša na ocenjevanje, ugotavljanje kumulativnih in sinergijskih vplivov, omilitvene ukrepe),
- izvedbo rednih dodatnih strokovnih izobraževanj za vse deležnike v procesu CPVO.

Odsotnost priporočil (izjema je področje varstva kulturne dediščine), poznajo jih vse resne države z uveljavljenim sistemom strateškega ocenjevanja, je eden glavnih razlogov za številna nerazumevanja, raznolika tolmačenja, slabo prakso nasploh. Odsotnost resne strokovne razprave in sistematičnega oblikovanja dobre prakse ter nekatere nerazumne zahteve pristojnih služb so v preteklih letih prisilile izdelovalce OP v navidez pragmatične, dejansko pa pogosto neustrezne metodološke pristope⁴. Priporočila morajo zato:

- razjasniti nedorečenosti, ki izhajajo iz neustreznih zakonskih določil,
- biti teoretično osnovana in strokovno podprta,
- predvsem pa ne smejo uniformirati prakse (npr. zahtevati pripravo določenih vsebin tudi če to ni smiselno), temveč jo usmerjati v strateško ocenjevanje (z izbiro ciljev, metod, kazalnikov) prilagojeno posameznim (prostorsko) načrtovalskim oz. presojevalskim problemom in merilom presoje.

⁴ Npr. opredeljevanje ocene C glede na to ali so v OP opredeljeni dodatni/konkretni omilitveni ukrepi (glej 2. sklop, poglavje 3.9. Ocena vplivov plana), ocenjevanje vpliva svetlobnega onesnaževanja na zdravje ljudi glede na porabo električne energije za javno razsvetljavo.

Dodaten ukrep izboljšanja prakse bi lahko bila vzpostavitev **strokovne zbornice** ter uvedba **pooblastil** in **strokovnih izpitov**, vendar trenutne zakonske rešitve kažejo, da bi bil načrtovani sistem potrjevanja strokovne usposobljenosti prej škodljiv kot koristen (glej 2. sklop, poglavje 11.3 Strokovni izpiti in pooblastila za izdelavo okoljskih poročil).

Prednosti koncepta:

- koncept CPVO kot samostojnega upravnega postopka ima številne prednosti, saj predstavlja, kljub pomanjkljivostim opisanim v pričujočem poročilu, neodvisnost obravnave okolja v strateških presojah izjemen korak v prid varstva okolja. Med drugim je prednost koncepta ravno v tem, da ohranja področje varstva okolja v rokah države in ni neposredno podrejeno ekonomskim ali drugim interesom;
- koncept je skladen z evropskimi predpisi, predvsem s SEA Direktivo, ki povzema znanje in izkušnje različnih evropskih držav na tem področju;
- koncept je uveljavljen in postopki utečeni.

Slabosti koncepta:

- koncept ne rešuje problemov, ki izhajajo iz neustreznih zakonskih določil, posledično ne zagotavlja bistvenega izboljšanja razmer na področju strateškega ocenjevanja;
- koncept nima elementov "vzdržnosti", pomenil bi zamujeno priložnost pri uveljavljanju konceptualnih in operativnih sprememb, ki jih prinašajo tako posodobitev SEA Direktive kot napovedane/želene spremembe pravnega okvira urejanja prostora in varstva okolja v Sloveniji.⁵

3.2 Izboljšanje postopka CPVO z manjšimi/nujnimi spremembami pravnega okvira

Koncept, poleg ukrepov za vzpostavitev dobre prakse iz prvega koncepta, predpostavlja manjše/nujne spremembe pravnega okvira - Zakona o varstvu okolja in Uredbe o okoljskem poročilu. **Ohrani se obstoječ koncept strateškega presojanja**, torej:

- CPVO se ohranja kot samostojni upravni postopek,
- okolje se presoja znotraj okoljskih sestavin, ki jih opredeljuje SEA Direktiva.

Priporočila v pričujočem gradivu, ki izhajajo iz analize stanja, so namenjena zlasti povečanju učinkovitosti postopka CPVO v danem konceptu, vključujoč manjše spremembe pravnega okvira. Te spremembe obsegajo formalizacijo nekaterih priporočil iz tega projekta, predvsem:

- opredeli se obvezo vsebinjenja, ki vključuje soočenje NUP in sodelovanje javnosti (glej 2. sklop, poglavje 2.4 Vsebinjenje),
- projektno nalogo za izdelavo OP se pripravi na osnovi ugotovitev vsebinjenja (glej 2. sklop, poglavje 2.5 Projektna naloga),
- ponovno se uvede recenzijo (glej 2. sklop, poglavje 6.4 Revizija/recenzija),
- racionalizira se nekatere upravne postopke (npr. smernice NUP vključujejo mnenje o verjetnosti vpliva),
- spremeni se koncept mnenja o ustreznosti okoljskega poročila, negativno mnenje k OP ni ovira za izvedbo javne razgrnitve (glej 2. sklop, poglavje 6.5 Mnenje o ustreznosti OP),
- prenovi se lestvico ocen vplivov (ključna je ločitev velikosti ocene od pogoja omilitvenih ukrepov) z izhodišči za razvrščanje v posamezne razrede (glej 2. sklop, poglavje 3.9 Ocena vplivov plana),
- transparentno se beleži izboljšave PPP, ki so bile opravljena na podlagi OP oz. CPVO (glej 2. sklop, poglavje 3.12. Uspešnost postopka ocenjevanja).

⁵ Glej predvsem prizadevanja projekta Odgovorno do prostora, www.zaps.si.

V Uredbi o OP se jasno in pravilno (ter usklajeno z drugimi predpisi s področja urejanja prostora in varstva okolja) opredeli posamezne pojme in njihovo uporabo (npr. cilje, merila, kazalnike, različne vrste vplivov).

Prednosti koncepta:

- vse prednosti, navedene pri prvem konceptu;
- odpravijo se nedorečenosti, ki izhajajo iz neustreznih zakonskih določil, posledično se izboljša praksa priprave OP;
- obravnava okolja v ožjem pomenu besede ohranja neodvisnost;
- manjše, nujne spremembe je običajno lažje uveljaviti kot konceptualne;
- pristojnost odločanja o sprejemljivosti vplivov plana ostaja v rokah državnega organa.

Slabosti koncepta:

- koncept ne zagotavlja (v delu stroke zelene) integracije varstva okolja in priprave PPP (predvsem urejanja prostora) ter maksimalne racionalizacije postopkov in gradiv.

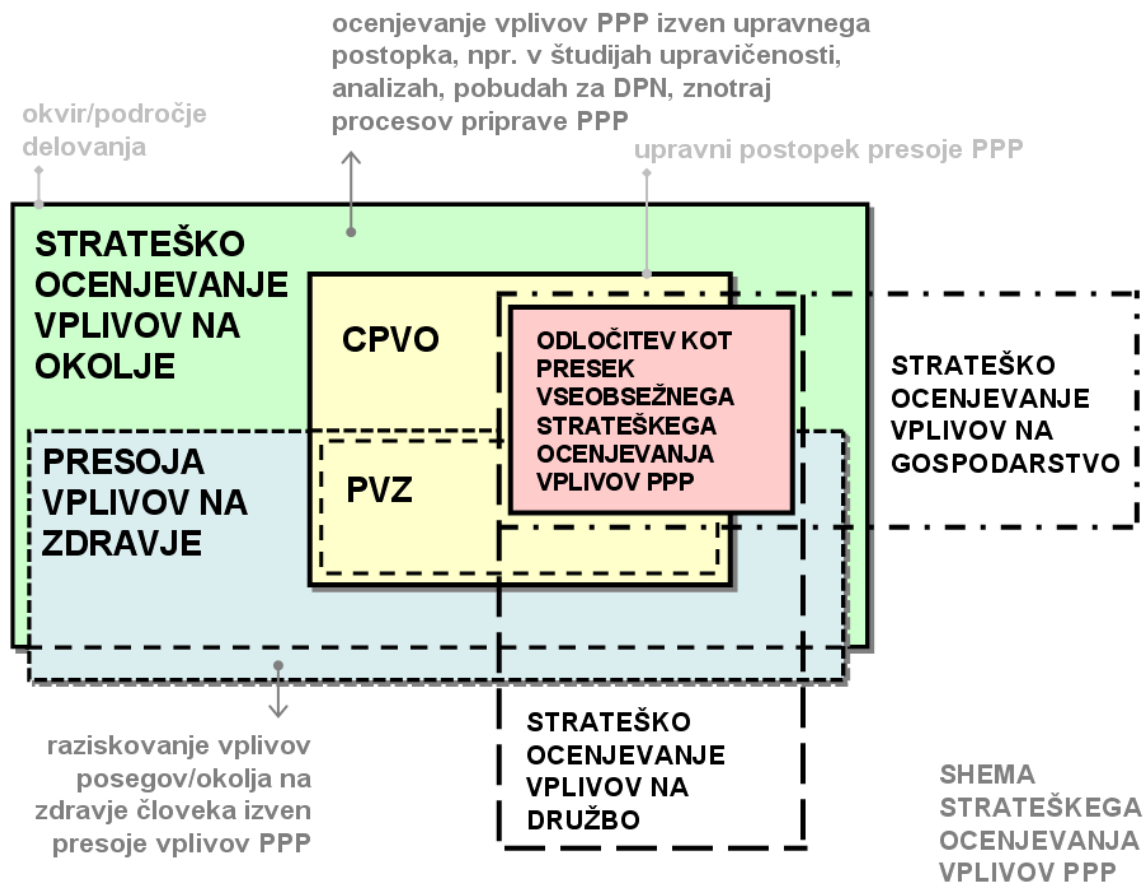
3.3 Združitev postopka CPVO s postopkom priprave PPP

Združitev postopka CPVO s postopkom priprave PPP pomeni konceptualno spremembo strateškega ocenjevanja, preoblikovanje sedanjega celovitega presojanja v optimizacijsko opravilo, ki zahteva spremembo več predpisov s področja urejanja prostora in varstva okolja, smiselno pa ostaja znotraj SEA Direktive. **Koncept vzpodbuja/predpisuje strateško ocenjevanje vplivov na okolje kot kontinuirano načrtovalsko opravilo v vseh korakih priprave PPP, vpeto v vseobsežno strateško ocenjevanje in usklajevanje interesov v prostoru/okolja, vendar ohranja formalni postopek odločanja o sprejemljivosti vplivov plana na okolje.**

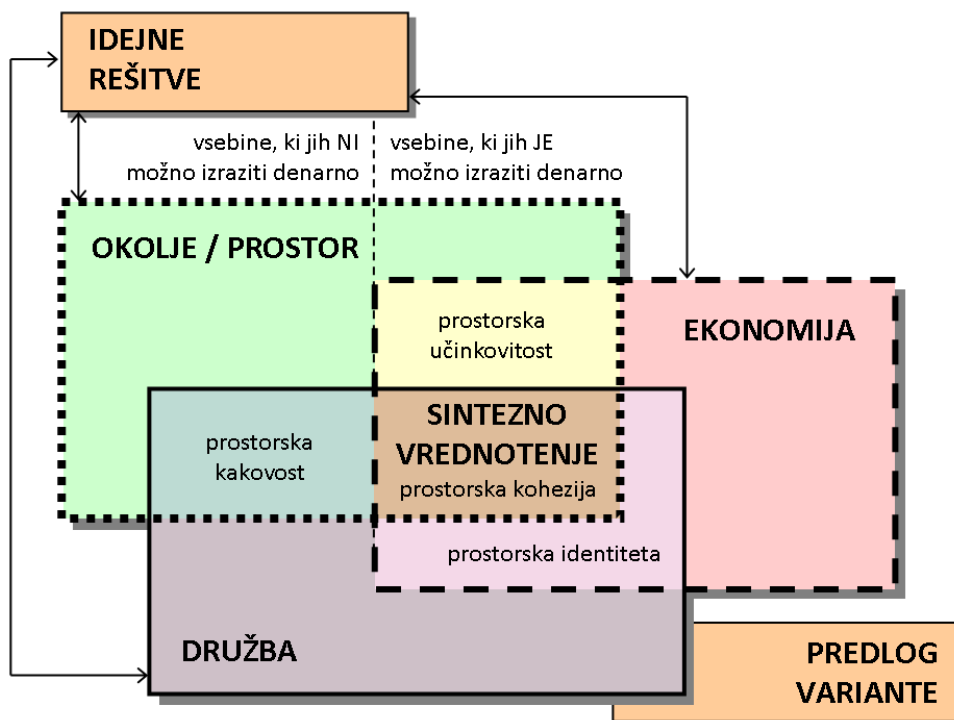
Koncept, poleg ukrepov in sprememb iz prvih dveh konceptov, predpostavlja:

a) Spremembo postopkov:

- za prostorske akte (ti predstavljajo trenutno 90% PPP, ki so podvrženi CPVO) **se ukine CPVO kot samostojni upravni postopek**, postopek se polno integrira v postopek priprave prostorskih aktov po predpisih s področja urejanja prostora;
- za ostale PPP (programe, politike) se CPVO kot samostojni postopek ohrani, vendar se ga smiselno vpne v postopek priprave posameznega PPP. Z odločbo o uvedbi CPVO oz. projektno nalogo se z namenom racionalizacije postopkov in gradiv predpiše skupne korake priprave PPP in OP ter skupne dokumente (npr. javno razpravo, sodelovanje/mnenja varstvenih ministrstev, katero gradivo se šteje kot okoljsko poročilo, če je možno združevanje gradiv). Postopek CPVO se lahko dejansko v postopek priprave PPP tudi povsem integrira (podobno kot pri prostorskih aktih).
- spremeni se postopek pregledovanja (screening) oz. t.i. presoje na 1. stopnji - odločanje o uvedbi postopka CPVO se loči od logike/predpisov, ki se nanašajo na PVO in dvigne raven strateškosti presoje - operacionalizira se (postaviti pragove) Uredbo merilih za ocenjevanje verjetnosti pomembnejših vplivov izvedbe plana, programa, načrta ali drugega splošnega akta in njegovih sprememb na okolje v postopku celovite presoje vplivov na okolje na način, da se jo uporablja kot trenutno Uredbo o vrstah posegov v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje. Ob tem je treba zagotoviti ustrezen diskrecijski mehanizem, ki bo zagotavljal, da bodo postopkom CPVO podvrženi PPP, ki so dejansko strateške narave in le kadar je to smiselno (glej 2. sklop, poglavje 2.3 Odločanje o uvedbi postopka CPVO);
- ukine se mnenje o ustreznosti okoljskega poročila in ga povsem nadomesti z recenzijo OP in predhodnim mnenjem o sprejemljivosti vplivov PPP, vpetim v sistem siceršnjih mnenj NUP k PPP (v primeru DPN 2. mnenjem) (glej 2. sklop, poglavje 6.5 Mnenje o ustreznosti OP).



Slika 1: Shema vseobsežnega strateškega ocenjevanja vplivov PPP



Slika 2: Priporočeno združevanje vidikov obravnave/primerjave vsebin PPP v skladu z ESPON izhodišči (povzeto po Repič K. et al, 2011).

b) Spremembo pristojnosti deležnikov:

- Sektor za CPVO prevzame koordinacijsko in diskrecijsko vlogo vključevanja vsebin varstva okolja v prostorske akte in ostale PPP (namesto upravnih prevzame vsebinske naloge);
- sodelovanje nosilcev urejanja prostora poteka preko sistema smernic in mnenj k prostorskemu aktu oz. sodelovanja ministrstev pri pripravi vladnih in državnozborskih gradiv.

c) Spremembo okvira strateškega ocenjevanja:

- zagotovi se zaokroženo obravnavo prostorskih in okoljskih vsebin (glej sliko 2 v nadaljevanju, za podrobnosti Ciljni raziskovalni program "Konkurenčnost Slovenije 2006 – 2013": Metodologija vrednotenja in medsebojne primerjave variant v postopkih priprave državnih prostorskih načrtov, Zaključno poročilo, Repič K. et al, Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Ljubljana, 2011);
- racionalizira se gradiva - če se izdeluje študija variant se ta šteje za OP (torej se ne izdelata ločnega gradiva), podobno kot se za študijo variant šteje predinvesticijska zasnova po predpisih s področja javnih financ (glej Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave državnega prostorskega načrta, Ur.l. RS, št. 106/2011);
- ocenjevanje vplivov na zdravje ljudi se formalizira v skladu s predlaganim konceptom, ki presega tradicionalni koncept ocenjevanja tveganj okoljskih projektov na zdravje (RA v EIA) - (1) vplive na zdravje se vsebinsko ocenjuje in formalno presoja že na ravni sektorskih PPP, (2) podrobneje se proučuje vplive okolja na duševno in socialno, ne le na telesno zdravje, (3) med okoljskimi vplivi se proučuje tudi priložnosti, ne le nevarnosti za zdravje, (4) ocenjevanje vplivov na zdravje ni več le predmet strokovnega proučevanja, temveč nujno vključuje tudi deležnike: zainteresirano javnost in odločevalce (glej 5. sklop: Zasnova presoje vplivov na zdravje).

d) Opredelitev sprejemljivosti vplivov plana:

- prenove se institut opredelitve sprejemljivosti vplivov plana - uvede se nepristranski, zaupanja vreden strokovni svet (s funkcijo sodišča/arbitra) (glej poglavje 8.6 Zavrnitev ali potrditev PPP).

Prednosti koncepta:

- poenostavijo in skrajšajo se upravni postopki, odpravijo se podvajanja korespondence in gradiv,
- z zaokroženo obravnavo se v večji meri lahko uveljavi strateško ocenjevanje kot kontinuirano načrtovalsko/optimizacijsko opravilo, usmerjeno v iskanje rešitev in izboljšavo PPP,
- načela vzdržnega razvoja je praviloma lažje uresničevati v združenih sistemih (okolje - družba - ekonomija) kot pa znotraj obravnave posameznih vsebin (Therivel, 2010: 83⁶),
- pristojnost odločanja o sprejemljivosti vplivov plana se prenesejo na strokovni svet kot neodvisen organ.

Slabosti koncepta:

- koncept pomeni dodatno obremenitev in izobraženost pripravljavca PPP, kar je lahko problem predvsem v manjših, kadrovsko podhranjenih občinah,
- okolje v ožjem pomenu besede (zrak, tla, vode, narave) izgubi določeno neodvisnost obravnave in posledično pomen, lahko prihaja do prevlade drugih vidikov in posledično neuresničevanja okoljskih ciljev,
- preoblikovanje sistema (zakonskega okvira, miselnosti) je zahtevnejše.

Združitev postopka CPVO s postopkom priprave PPP temelji na **konceptu vseobsežnega strateškega ocenjevanja vplivov PPP** (glej sliki 1 in 2) oz.

⁶ Therivel R. 2010. Strategic Environmental Assessment in Action. London, Earthscan

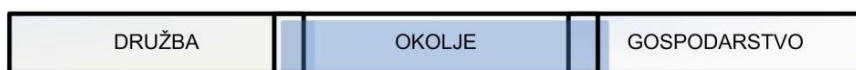
vseobsežnega prostorskega planiranja (angl. comprehensive planning). Therivel-ova (2010: 86) opozarja tudi na slabosti takšnega ocenjevanja in navaja argumente za ohranjanje samostojne presoje (SEA) oz. njeno **omejevanje na biofizikalna/okoljska vprašanja**:

- posledicam vplivov na okolje se namenja premajhno težo v primerjavi z vplivi na družbo in predvsem ekonomijo, ki praviloma prevladujejo pri oblikovanju politik;
- ločena obravnava okoljskih in ekonomskih vsebin je smiselna zaradi pogoste neprimerljivosti vsebin oz. izogibanja t.i. primerjave jabolk in hrušk;
- ne glede na retoriko o "združevanju" obstaja nevarnost, da bodo okoljska vprašanja potisnjena ob rob, ker imajo ekonomski interesi zagotovljeno institucionalno moč.

3.4 Nov/drugačen sistem strateškega ocenjevanja

Predlog se opira na pozitivne izkušnje dosedanjega strateškega ocenjevanja vplivov na okolje (SOVO) integriranega z razvojnim/prostorskim načrtovanjem v svetu in pri nas, vključujoč tudi rezultate pričujoče CBA. Slika 3 prikazuje razpon možnosti obsega in globine strateških obravnjav ter možna razmerja z ocenjevanjem vzdržnosti. Takšno ocenjevanje ne izvzema razprav in soočanja pogledov o razvojnih vizijah, strategijah, politikah, saj je le na ta način mogoče pričakovati zeleno soglasje o poteh za izpolnitev družbeno-razvojnih ciljev.

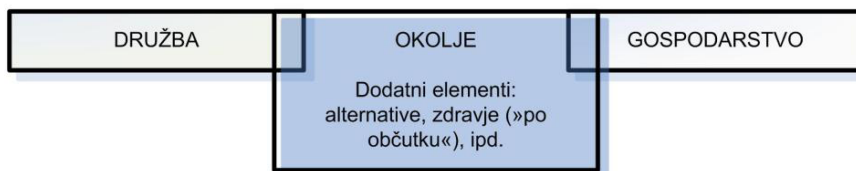
a) Okoljsko ocenjevanje



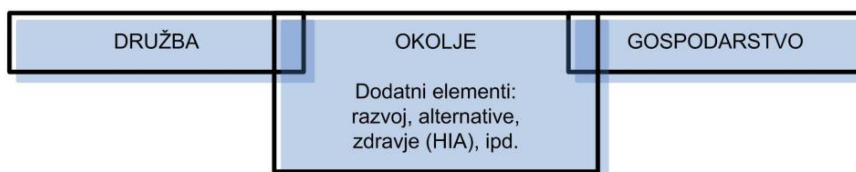
b) Ocenjevanje vzdržnosti (širši okvir)



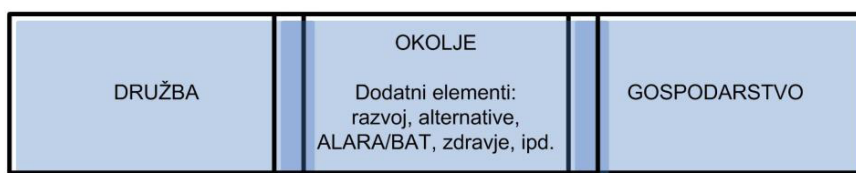
c) Strateško ocenjevanje vplivov na okolje – SEA/CPVO



d) Strateško ocenjevanje vplivov na okolje – SEA T pristop (vzdržnost)/SOVO



e) Integrirano strateško ocenjevanje – širši in poglobljen okvir (SOVO)



Slika 3: Možen obseg in globina strateškega ocenjevanja vplivov na okolje (prirejeno po Therivel, 2005)

a) Strateško ocenjevanje vplivov razvojnih politik na okolje

Pojme "vizija", "strategija", "politika" SSKJ opisuje/definira takole:

- politika je "...urejanje razmer in odločanje o njih na določenem družbenem področju: gospodarska, kulturna, prosvetna, razvojna...politika...",
- strategija je skupek "...postopkov, načinov za doseg kakega cilja...",
- vizija je "...predstava o tem, kakšna naj bi kaka stvar (v prihodnosti) bila..." (npr. prihodnja razvojna raven ali politika, s katero naj bi to raven dosegli).

Hierarhijo in razmerja med temi pojmi lahko postavimo na osnovi tolmačenj, ki so navedena v Strategiji razvoja Slovenije (UMAR, 2005):

"...V ospredju nove strategije je celovita blaginja vsakega posameznika ali posameznice. Zato **se strategija ne osredotoča samo na gospodarska vprašanja, temveč vključuje socialna, zdravstvena, kulturna, okoljska, politična in pravna razmerja** (poudaril B. Kontić). Kot taka predstavlja strategijo trajnostnega razvoja. Dolgoročni cilj Slovenije je trajnostno izboljšanje blaginje njenih prebivalcev, za kar moramo v naslednjih desetih letih preseči povprečno gospodarsko razvitost EU ter zmanjšati tveganja na področju socialne varnosti in okolja. V razviti sodobni družbi je proizvodnja in razdelitev bogastva povezana s porazdelitvijo tveganj, ki so prav tako gospodarska, socialna, okoljska, politična in kulturna. Zato samo široko zasnovana strategija lahko ponudi odgovore na dejstva sodobne globalizacije, na katera mora Slovenija odgovarjati s potezami, ki upoštevajo posebnosti njenega položaja in tako prispevajo tudi k razvoju nacionalne identitete. Slovenija želi v okviru EU in širše utrditi svoj mednarodni položaj in uveljaviti dolgoročne kulturne, politične in gospodarske interese. Pri tem njene razvojne prioritete in posamezni ukrepi odražajo tudi globalne strateške usmeritve Lizbonske strategije...

...doseči potrebno stopnjo družbenega soglasja **o temeljni razvojni viziji** (poudaril B. Kontić) in strateških usmeritvah in s tem okrepiti politično zavezo za uresničevanje strategije s pomočjo razvojnih prioritet, akcijskih načrtov, merljivih ciljev, ukrepov ter z opredelitvijo odgovornih nosilcev...

...Strategija razvoja Slovenije je krovna nacionalna razvojna strategija, ki izhaja iz načel trajnostnega razvoja **in integracije razvojnih politik** (poudaril B. Kontić). Področne, sektorske in regijske strategije razvoja, nacionalni programi in drugi razvojni dokumenti morajo biti v svojih vsebinskih opredelitvah skladni s splošnimi strateškimi usmeritvami, hkrati pa morajo biti usklajeni tudi z drugimi dokumenti, ki so namenjeni doseganju istih ali podobnih ciljev. SRS kot krovni strateški razvojni dokument upošteva usmeritve že sprejetih razvojnih dokumentov, jih povezuje v koherentno celoto in usklajuje z razvojnimi cilji države kot celote. Izvajanje razvojne funkcije države preko koordinacije področnih politik in uporabe ustreznih finančnih instrumentov bo podrobneje razdelano v Državnem razvojnem programu (DRP). DRP je predviden kot način za prevedbo strateških usmeritev v konkretne in s proračunskimi možnostmi skladne programe in projekte. DRP je treba oblikovati tako, da bo zajemal celovito razvojno politiko države, ki bo po vsebini (prioritetah) usklajena s SRS, glede financiranja pa z državnim proračunom in z realnimi možnostmi države za pridobivanje sredstev iz drugih virov..."

Hierarhija je naslednja: interesi>cilji>vizija>strategija>politika>plani>programi>projekti

O ocenjevanju razvojnih politik: Strateško ocenjevanje razvojnih politik je stalna praksa pri nas in drugod po svetu. Vlade in vodilni v gospodarstvu neprestano proučujejo možnosti razvoja in se prilagajajo razmeram ter družbenim potrebam. Pri tem so poudarjeni ekonomski vidiki, stroški in koristi, financiranje, dolgoročnost. V zadnjem času se presojuje tudi družbene koristi oziroma blaginja in s tem povezani cilji. Tisto, kar pri dosedanjem ocenjevanju ni pregledno, je ocenjevanje z okoljskega vidika (dosedanji primeri integralnega ocenjevanja vzdržnosti so nejasni in nepopolni, nepregledna je raba rezultatov pri odločanju), Besedni zvezi "doseganje trajnostnega razvoja" in "varstvo okolja, narave in kulturne dediščine" sta sicer stalnici v tovrstnih besedilih, žal pa nista operativni oziroma učinkoviti v smislu dokazljivega utemeljevanja ustreznosti politik.

Naknadno pravno–formalno dokazovanje legalnosti izvajanja politik (potrjevanje projektov, programov, planov) – pri nas sta to postopka PVO in CPVO s spremljajočim okoljevarstvenim pravnim redom v obliki zakonov, uredb, pravilnikov – pa nista sistema za optimizacijo politik v fazi nastajanja. Tako ostajamo brez odgovorov na vprašanja, ali je določena razvojna politika res najboljša za doseganje postavljenih ciljev, katere so alternative, katere dele prostora/okolja bo treba nameniti izvedbi politike, katero varstvo bomo uveljavljali pri izvedbi politike in s katerimi stroški/ekonomskimi odpovedmi itd. bomo dosegli cilje. Zato predlagamo, da se strateško ocenjevanje vplivov razvojnih politik na okolje v prihodnosti izvaja skladno s prikazi d) in e) na sliki 3, predhodno pa bi morala vsakič biti opravljena ustrezna analiza/ocena potreb in ciljev v zvezi s konkretno politiko. Oceno potreb bi bilo treba ponoviti po določenem časovnem zamiku, bodisi kot preverbo nadaljevanja aktualne razvojne usmeritve, bodisi kot utemeljitev njene spremembe – potreba po pripravi nove (novelirane) razvojne politike. Rezultati tovrstnega ocenjevanja bi se morali ustrezno in pravočasno odraziti v celotni hierarhiji načrtovanja.

Naj ob tem spomnimo na izhodiščni argument za ocenjevanje razvojnih politik z vidika varstva okolja: vsak razvoj neogibno rabi določen fizičen prostor za svojo uveljavitev. Ni vseeno, katerega uporabimo za konkreten razvoj in v kolikšnem obsegu. Tudi ni vseeno, ali in kje se bo določen razvoj uspešneje ekonomsko in družbeno uveljavil ter bo povzročil najmanj škod. Hotenja/interesi po premišljenem (racionalnem) ravnanju se lahko torej izpolnjujejo le, če družba posveča kontinuiran napor za vsakokratno preiskovanje možnih poti za doseganje ciljev. Sestavina tega preiskovanja so tudi strateške ocene vplivov na okolje, ki obsegajo tudi ocene vplivov na zdravje!

Predlog organizacije prihodnjega strateškega ocenjevanja vplivov na okolje je podana spodaj.

b) Organizacija prihodnjega strateškega ocenjevanja vplivov na okolje v Sloveniji

Utemeljitev

Strateškega ocenjevanja vplivov na okolje v Sloveniji nimamo. Enačenje postopka CPVO in strateškega ocenjevanja ni ustrezno. To sta filozofsko, organizacijsko in tudi po namenu povsem različni stvari. Medtem ko gre pri postopku CPVO predvsem za preverjanje izjav pripravljavca/investitorja izvedbe plana ali programa o tem, ali bo in kako bo izpolnjeval pravni red na področju okolja pri predlagani izvedbi plana ali programa – organizacijsko je to dovoljevalski proces, gre pri strateškem ocenjevanju za prispevke k optimizaciji politike, plana, programa v postopku načrtovanja – organizacijsko je strateško ocenjevanje integrirano z načrtovanjem. Pričujoča CBA je tudi pokazala, da gre pri postopkih CPVO predvsem za nepotrebne direktne in indirektne stroške ter nizke posredne koristi, pri čemer bi se dalo slednje doseči tudi drugače (brez postopkov CPVO). Na ravni razvitosti Slovenije in zavesti o koristnosti varstva okolja je zato ustrežnejše, da se poudarijo prizadevanja za prakso/uveljavitev splošno zaželenega strateškega ocenjevanja, ki bo pomagalo načrtovalcem ustvarjati čim boljše rešitve, namesto da se še naprej s prisilo in dovoljevalsko naravnanimi postopki ustvarja strah pred neučinkovitimi/nepotrebni postopki CPVO (ti v praksi prinašajo predvsem nejevoljo, zamude pri izvedbi razvojnih predlogov, različne omejitve in stroške, spore med uporabniki prostora, ter nasploh delujejo razvojno zaviralno). **Zaradi navedenega je smiselno postopke CPVO ukiniti, strateško ocenjevanje pa vzpodbujati ter integrirati z razvojnim in prostorskim načrtovanjem!**

Ravni (faze), sosledje, ključni elementi, glavni udeleženci ter pravni red v zvezi s strateškim ocenjevanjem

Strateško ocenjevanje naj se začne sočasno z ustrezno oceno/utemeljitvijo potreb po določenem razvoju in opredelitvijo načinov, kako doseči postavljene cilje. Načini/poti za doseganje ciljev so alternative politik, planov, programov.

Ločiti je treba tri strateške ravni, ki bi se izvajale zaporedno (navedeni so glavni nosilci/zainteresirani za takšno izvajanje):

- **Prva (najvišja) raven:** Gre za prispevek k celostni strateški oceni vladne vizije, strategije, politike za izpolnitev razvojnih ciljev. Lahko gre tudi za sektorsko razvojno politiko, npr. kmetijsko, gospodarsko, okoljevarstveno. V ozadju oziroma izhodišču je interes po celoviti blaginji prebivalcev Slovenije. Strateško ocenjevanje vplivov na okolje (SOVO) pomaga zbrati argumente za to raven razprav in premišljanj ter predstavlja del ali prvo oceno vzdržnosti – skladno s sliko 3 d) in e). Glede na vsebino in aktualnost razvojnih vprašanj ter ostrino dilem, se lahko specifične tematske obravnave obdelajo prednostno in poglobljeno ter postavijo zahteve po dodatnih analizah alternativnih poti za doseg ciljev.
- **Druga (optimizacijska) raven; ima dve pod-ravni:**
 - (1) Prostorska optimizacija; namenjena je iskanju najboljšega prostora za izvedbo vizije, strategije, politike. Iz dosedanje prakse pri varovalnem prostorskem načrtovanju in strateškem ocenjevanju vplivov na okolje lahko to raven pojmuje kot analiza ustreznosti prostora (tudi študija ranljivosti prostora). Če sočasno ne optimiziramo tudi tehnološkega dela prevladujejo analize z vidika prostorskih danosti – analiza prostorskih razvojnih možnosti in omejitev.
 - (2) Tehnološka optimizacija; gre za primerjavo tehnologij v okoljevarstvenem in prostorskem kontekstu. Skupaj z rezultati prostorske optimizacije se išče najboljše mesta za ustrezne/prednostne tehnologije, s katerimi želimo izvesti vizijo, strategijo, politiko, ki je bila izbrana/potrjena na prvi ravni strateškega ocenjevanja.
- **Tretja (strateško-izvedbena) raven:** Gre za izdelavo smernic za prihodnje konkretne projektne rešitve. Podlaga so rezultati druge ravni (optimizacije) za izkazano najboljšo lokacijo in najboljšo tehnologijo (slednja je lahko v tej fazi še vedno generična). Vsebina smernic so lahko alternativni omilitveni ukrepi, predlog vsebine CBA ali CEA kot dodatne opore za izbor med alternativami, usmeritve za specifične obravnave v podrobnem prostorskem načrtu (OPPN), kot so ocene tveganja/ogroženosti zaradi izrednih dogodkov itd. Te se dorečejo v konkretnem projektu upoštevajoč razpoložljive BAT in njihovo ustreznost za izbrano lokacijo.

Pomembno je sosledje ocen: v prvi fazi ne moremo pričakovati odgovorov, ki jih lahko dajeta le druga ali tretja faza/raven! Poudarki v posameznih fazah morajo biti sistematični. Zadnja raven vključuje CBA ali CEA, lahko oboje. Vendar se lahko del teh ocen pojavi že pri oceni potreb, ko premišljamo/presojamo ali določena strategija/politika dejansko lahko izpolni cilje oziroma potrebe in s kakšnimi stroški ter odpovedmi.

Elementi SOVO (vse ravni)

- *Izhodiščni interes, politika in nosilci;* Ekonomsko-razvojni svet (ERS) kot operativno in posvetovalno vladno telo bi moralo skrbeti za to, da so pravočasno na voljo rezultati ocene potreb in SOVO na prvi (najvišji) ravni. Obravnave bi potekale kontinuirano, to je vsebinsko in časovno usklajeno z obravnavo ključnih razvojnih vprašanj na rednih sejah vlade. Za koordinacijo (naročanje) SOVO bi skrbel ERS.
- *Integracija s planiranjem:* Slovenija ni edina država, ki nima/ne izvaja ustreznega, integriranega strateškega načrtovanja. Podobno je pred leti ugotovila vlada oziroma parlament Združenega Kraljestva in je leta 2008 sprejela Zakon o načrtovanju kot tretji steber strategije za doseganje napredka in kakovostnega življenja vseh (prva dva stebra sta Zakon o klimatskih spremembah in Zakon o energetiki). Podobno so pristopile druge razvite države (nekatero že pred UK) in uvedle ocenjevanje potreb, vzdržnosti in strateške ocene vplivov na okolje kot povezan načrtovalsko-ocenjevalni sistem, ki zagotavlja ustvarjanje najboljših razvojnih rešitev. Pri tem ne gre za sistem dovoljevanja, pač pa optimizacijo na podlagi eksplicitne odgovornosti vlad in drugih pristojnih za izbiro najboljše izmed razpoložljivih, izvedljivih alternativ. Načrtovanje in ocenjevanje na strateški ravni morata torej biti integrirana.

- *Ocena potreb*; gre za preverbo aktualnosti ter smotrnosti kvalitativnih in kvantitativnih ciljev, ki jih naj bi dosegli z razvojno politiko.
- *Alternative*; morajo biti obravnavane v celotni hierarhiji načrtovanja, od najvišje (ocena potreb) do najnižje (projekt) ravni. Osredotočenje je na premisleku o tem, katero alternativo izbrati, ker najbolj izpolnjuje cilje. Gre za zahtevno iterativno vprašanje – implicira primerjalno oceno alternativ in kontinuiran proces utemeljevanja. Primerjavo alternative je treba uveljaviti v slovenski načrtovalsko optimizacijski praksi.
- *Sprejemljivost*; pojem se je uveljavil in utrdil skozi administrativno-upraven način varstva okolja. Prisoten je tudi v dovoljevalskem konceptu CPVO. Glede na to, da je koncept sprejemljivosti sporen (omenili smo že, da zaradi formalnega ocenjevanja sprejemljivosti planov in programov postopki CPVO povzročajo zamude pri izvedbi razvojnih predlogov, različne omejitve in stroške, spore med uporabniki prostora, ter nasploh delujejo razvojno zaviralno) bi ga nadomestiti s konceptom, ki išče odgovore na vprašanja, kaj je strateško ocenjevanje prispevalo k načrtovanju, kako se je načrt zaradi prispevkov strateškega ocenjevanja izboljšal, katere alternative so bile opuščene in zakaj (niso izvedljive, so drage ali so z vidika vplivov na javno zdravje neutemeljene itd.). Vsekakor je treba prenehati s prakso, da se v postopkih CPVO "podeljuje" sprejemljivost plana ali programa, ker bo pri izvedbi plana/programa spoštovan pravni red na področju varstva okolja (ta naj bi bil spoštovan tudi če postopka CPVO ne bi bilo!).
- *Udeleženci*: na najvišji ravni vlada - ERS, ki za vsak primer politike (strategije) naredi projektno nalogo za strateško ocenjevanje. Na ravni optimizacije (druga in tretja faza ocenjevanja) so načrtovalci tisti, ki izkazujejo potrebe po strateški oceni, določajo poudarke in obseg, predvsem pa postavljajo konkretna vprašanja, na katera naj SOVO odgovori. To niso izključno okoljevarstvena vprašanja, pač pa širša načrtovalska, npr. kaj v okviru določenega načrtovanja je boljša/slabša rešitev z vidika javnega zdravja, ali na kaj je treba v danem prostoru paziti, da izvedba politike, plana programa ne naredi nepotrebne in nepovratne škode v okolju. Načrtovalci lahko tudi povedo, koliko sredstev se nameni SOVO za iskanje odgovorov na postavljena vprašanja ali koliko se lahko investira v ukrepe varstva (CBA, CEA).
- *Spoštovanje pravnega reda EU (SEA Direktiva)*: Direktiva ni natančno predpisala, kako naj se ocenjevanje izvaja, poudarila pa je, da je smiselno dovolj zgodaj ugotoviti, kaj bi določena izvedba plana/programa lahko pomenila za okolje in iz tega izpeljati optimizacijo oziroma popravke plana/programa. Uredba o CPVO ni ustrezno prenesla/uveljavila teh smernic Direktive. Z ukinitvijo postopkov CPVO in uveljavitvijo strateškega ocenjevanja, kot ga predlagamo tukaj, bi se skladnost z Direktivo, še posebej ko bo ta dopolnjena z zahtevami po integraciji načrtovanja in strateškega ocenjevanja, v celoti dosegla. Pri tem poudarjamo upoštevanje namena in ciljev strateškega ocenjevanja (angleško "fit for purpose").
- *Izbira strateškega ocenjevalca*: Izbiranje strateškega ocenjevalca z javnim razpisom ni ustrezen način. Zaupanje v ocenjevalce (kredibilnost) bi slonelo na njihovih preteklih prispevkih k načrtovanju, praktičnih odzivih na potrebe/vprašanja načrtovalcev ter pomoči, ki so/bi jo nudili vladi in načrtovalcem, utemeljitvah predlogov, ki so jih dajali pri dosedanjem izboljševanju politik, planov, programov. Glede na to, da ocenjevanja sprejemljivosti politik, planov programov ne bi bilo več, bi odpadlo vsakršno izsiljevanje ocenjevalcev s strani naročnikov ocen, kot smo jim bili priča doslej. Naročanje ocenjevanja bi potekalo s strani vlade (ERS) in načrtovalcev, odvisno od strateške ravni ocenjevanja z jasnim ciljem prispevanja k ustvarjanju čim boljših politik, planov, programov, tudi projektov; takšen način bi motiviral in vzdrževal izključno dobre in učinkovite strokovne ekipe, naročniki pa bi, upoštevajoč načrtovalsko koristnost strateškega ocenjevanja, zagotavljali racionalnost sistema. Ključne reference za izbiro strateškega ocenjevalca bi bili dosjeji (spisi) o preteklih strateških ocenah PPP (te bi vodili ERS in načrtovalci – pripravljavci oziroma izdelovalci planov/programov).
- *Reden pregled koristnosti SOVO*: Da bi ohranili visoko kakovost, učinkovitost in koristnost SOVO bi uvedli sistem pregledov (angleško "audit") podobno kot se izvajajo

na drugih področjih. Vzorci za tovrstna ocenjevanja že obstajajo, npr. "Generic SEA Quality Review Methodology – Proposal to OECD DAC Task Team on SEA".

Prednosti koncepta:

- gre za strateško ocenjevanje razvojnih smeri/pobud,
- zaradi povezanosti in prepletenosti med gospodarskimi, družbenimi in okoljskimi vidiki (težnjami, cilji) ima poudarjene elemente vzdržnosti,
- začne se v najzgodnejših fazah opredelitve razvojnih interesov, strategij, politik, ima različne in prilagodljive oblike (glede na vsebino razvojnih pobud/strategij) in je ponavljajoč se proces – dopolnjuje se skladno z določnostjo predmeta ocenjevanja in sistema vrednotenja, ki je osnova za odločanje,
- druge prednosti so podobne kot v predhodnem konceptu, pri čemer so prednosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje integriranega z razvojnim/prostorskim načrtovanjem še bolj izrazite.

Slabosti koncepta:

- nekatere so podobne kot v predhodnem konceptu, npr. potrebna je dodatna izobraženost ocenjevalcev in sposobnost konceptualnega ter integriranega razmišljanja;
- okolje v ožjem pomenu besede (zrak, tla, vode, narave) izgubi večji del neodvisnosti obravnave in posledično lahko tudi pomena (lahko pride do prevlade drugih interesov v prostoru);
- pri obravnavi okolja v ožjem pomenu besede to pomeni, da nekatere analize in ocene (zrak, tla, vode, narava) niso več podrobne in lokacijsko členjene, ampak so obravnavane splošno - primer so podnebne spremembe (integrirana obravnava zraka, vode, tal, zdravja, poselitve, rabe tal itd.) in možna/potrebna prilagajanja, ne da bi poznali konkretne lokacije posameznih projektov/objektov, ko strateško ocenjujemo dolgoročni razvoj na področju energetike;
- preoblikovanje sistema CPVO (zahteva tudi reorganizacijo na ravni vlade/ministrstev), zakonskega okvira (potreben bi bil tudi poseg v predpise s področja javnega naročanja) in predvsem miselnosti (nekateri elementi SOVO so idealizirani) je še obširnejše in zahtevnejše. Se pa te spremembe lahko pravzaprav izkažejo kot prednost koncepta.