

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

1. sklop

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

Vsebina

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

1 Uvod

Praksa celovite presoje vplivov na okolje (nadalje CPVO) je ocenjena na osnovi meril učinkovitosti strateškega ocenjevanja, ki se nanaša na vsebinski del ocenjevanja, in uspešnosti postopka CPVO, ki se nanaša na upravni postopek v skladu z Zakonom o varstvu okolja.

V ta namen je bil uvodoma pripravljen pregled prakse in izhodišč analize učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje.

Pregled ciljev, meril in kazalnikov učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka CPVO je podan v Prilogi 1.

2 Pregled prakse in izhodišč analize učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje

2.1 Praksa strateškega ocenjevanja v Sloveniji

Celovite analize prakse strateškega ocenjevanja, izdelave okoljskih poročil za CPVO ter ocene učinkovitosti dosedanjih CPVO v Sloveniji, do izdelave tega projekta ni bilo na voljo.

Opravljen je bila le **analiza obravnave krajine v študijah variant in okoljskih poročilih za CPVO** (Mlakar in Hudoklin, 2010). Izkazalo se je, da so okoljska poročila praviloma vezana na študije variant, kar sledi enemu ključnih teoretičnih izhodišč strateškega ocenjevanja, to je, da se varstvene zahteve v presojah vplivov na okolje lahko uveljavijo samo preko izbire alternative, ki je za okolje najmanj škodljiva (Marušič, 1993). Ključne ugotovitve analize so:

- vrsta okoljskih poročil, ki krajine sploh ne obravnavajo (tako v okviru priprave aktov za infrastrukturne objekte, kot v okviru OPN), kar je v nasprotju z določili Direktive, pogosta je združena obdelava krajine s kulturno dediščino;
- problematična je obravnava zgolj formalno varovanih območij (dediščinskih krajin), ne pa vseh krajin kot to zahteva Evropska krajinska konvencija;
- pogosti so zgolj opisi stanja, ni lastnih prepoznav značilnosti in vrednostnih analiz, opisi so praviloma splošni, presoje se ne ukvarjajo s posameznimi za obravnavano območje značilnimi krajinskimi prvinami, tudi omilitveni ukrepi so praviloma splošni, osredotočeni na sanacijo po izvedbi plana;
- presoje so praviloma osredotočene na presojo vplivov plana na obstoječe značilnosti krajine, presoje vplivov plana na razvoj krajine so zelo redke, tudi cilji so praviloma osredotočeni na ohranjanje (značilnosti, pestrosti, prepoznavnosti).

Analiza prakse je pokazala, da je priprava OP učinkovitejša v primerih, ko pripravo vodi referenčna inženirska organizacija z izgrajenim sistemom okoljskih izhodišč in notranjo revizijo. Ugotovljeno je bilo, da je CPVO dober institut varstva okolja, ki pa se ga premalo izkorišča in ne izvaja povsem ustrezno. Ključni problem je, da krajina ni predmet zanimanja varstvenih ministrstev (razen dediščinskih krajin v pristojnosti Ministrstva za kulturo) in zato presoja bistveno premalo učinkovita.

Sorazmerno dober vpogled v prakso priprave presoj vplivov na človekovo zdravje je omogočila Delavnica z naslovom Problematika prebivalcev in zdravja v okoljskih poročilih in postopku celovite presoje vplivov na okolje, ki je v sodelovanju Ministrstva za okolje in prostor in Ministrstva za zdravje potekala aprila 2010 na Ministrstvu za okolje in prostor (http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_okolje/celovita_presoja_vplivov_na_okolje/delavnica_problematika_prebivalcev_in_zdravja_v_okoljskih_porocilih_in_postopku_celovite_presoje_vplivov_na_okolje/).

Namen delavnice je bil izboljšati vsebine s področja prebivalstva in zdravja v okoljskih poročilih in postopku celovite presoje vplivov na okolje. Diskusija je pokazala, da imajo izdelovalci okoljskih poročil različne strokovne poglede na pripravo posameznih vsebin, prihaja pa tudi do zelo različnih razlag zakonskih predpisov. Iz zaključkov je moč povzeti, da so za uspešno presojo vplivov planov na zdravje ljudi najpomembnejše vsebine določitve pomembnih vplivov na zdravje ljudi (vsebinjenje - scoping), določitev ustreznih kazalcev stanja zdravja ljudi in opredelitev ter upoštevanje konfliktnih območij v prostoru.

2.2 Praksa strateškega ocenjevanja v Evropi

Prva resnejša ocena učinkovitosti strateškega ocenjevanja v državah Evropske unije je podana v:

- Poročilu Komisije v zvezi z uporabo in učinkovitostjo Direktive: **Report from the Commission on the application and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment** (Directive 2001/42/EC), COM/2009/469, 2009, lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0469:EN:NOT) oz.
- študiji, ki se je nanašala na uporabo in učinkovitost "strateške ocenitve vplivov" (angl. Strategic Environmental Assessment; v nadaljevanju: SEA): **Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC): Final report**, European Commission, DG ENV, Cowi, 2009, <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf>).

Ključne ugotovitve študije, smiselno veljajo tudi za Slovenijo, so:

- Večina držav članic kot pozitiven prispevek Direktive ocenjuje izboljšano organizacijo in strukturo celotnega postopka načrtovanja. Formalne zahteve glede posvetovanja/sodelovanja z okoljskimi organi so povečale preglednost postopkov načrtovanja.
- Direktiva je v mnogih primerih spremenila vsebino načrtov in programov. Glede tega se izkušnje posameznih držav razlikujejo. Na splošno se ocenjuje, da Direktiva ni spremenila glavnih ciljev; spremenili so se nekateri cilji financiranja, ureditve in merila. Na ravni največjih nacionalnih načrtov so ugotovitve strateškega ocenjevanja imele velik vpliv na vsebino načrtov tudi glede izbora drugih možnosti vključitve posameznih priporočil.
- Večina držav članic ocenjuje, da se je vsebina načrtov in programov postopno spreminjala zaradi ponavljajočega procesa strateškega ocenjevanja. ki se izvaja hkrati s pripravo načrtov in programov. Kot primer izpostavljajo omilitvene ukrepe; skozi proces strateškega ocenjevanja so se dragi omilitveni ukrepi, ki so bili sprejeti prej, pogosto izkazali kot odvečni. K temu naj bi prispevalo predvsem zgodnje vključevanje okoljskih vidikov v načrte in programe.
- Strateško ocenjevanje naj bi prispevalo k sistematični in strukturirani obravnavi okoljskih problemov v načrtovalnih procesih ter k boljši vključitvi okoljskih vidikov v zgodnji fazi procesa.
- Strateško ocenjevanje zagotavlja boljše in usklajene postopke načrtovanja.
- Strateško ocenjevanje prispeva k preglednim in participativnim procesom odločanja (posvetovanje z organi in javnostjo ter njihovo informiranje).

Ugotovitve poročila kažejo, da se strateško ocenjevanje v državah članicah šele začenja uporabljati in da so potrebne dodatne izkušnje preden se odloči ali je treba Direktivo spremeniti in kako naj se to izvede. Države članice dajejo prednost stabilnosti v zakonodajnih zahtevah, tako da se sistemi in postopki strateškega ocenjevanja ustalijo in omogočijo vzpostavitev preverjenih načinov rabe strateškega ocenjevanja za izboljšanje procesa načrtovanja. Odnos med pričakovanji od strateškega ocenjevanja kot orodja, njegove verjetne učinkovitosti in vključevanja v obstoječi sistem planiranja se razlikujejo v odvisnosti od obstoječega sistema planiranja. V številnih deželah je bila razvita metodologija za implementacijo strateškega ocenjevanja v planersko prakso, posledično so se pojavila velika pričakovanja samega strateškega ocenjevanja; kljub temu je opaziti pomanjkanje sistematičnega vrednotenja in empiričnih raziskav o dejanski učinkovitosti strateškega ocenjevanja. Izpostavljamo dva značilna in raznolika primera implementacije Direktive:

- (1) Na Švedskem so ambicije po povezavi planiranja rabe zemljišč z okoljskimi vidiki stare že 35 let. Pravna obveza po presoji vplivov kot obvezni sestavini občinskih planov je bila uzakonjena z Zakonom o planiranju in graditvi objektov (Planning and building act – PBA) v letu 1997. Po PBA mora presoja vsebovati presojo okoljskih, družbenih in gospodarskih vidikov. Zakon določa tudi, da morajo podrobni plani, za

katere je verjetno, da bodo imeli znatne vplive na okolje, imeti izdelano EIA in/ali SEA, vplivi plana na okolje pa morajo biti jasno predstavljeni in na voljo javnosti v postopkih njihovega vključevanja v proces planiranja.

Pravne zahteve Evropske direktive 97/11/EC so prinesle nekatere spremembe v Švedskem okoljskem zakonu (Swedish Environmental Code) in tudi nekaj sprememb v Zakonu o planiranju in gradnji objektov. Spremembe so stopile v veljavo l. 2004 in zahtevale temeljito revizijo tako planske, kot tudi okoljske zakonodaje: nov pravilnik o okoljski presoji (2005) ter smernice za uporabo zahtev iz direktive v planski zakonodaji (2006). Zahteve Direktive so sicer vpeljane v okoljsko zakonodajo, vendar jim nekateri (Emmelin in Lerman, 2005) očitajo pomanjkanje jasnih ciljev v odnosu do Direktive, kot tudi nejasnost pri vpeljavi terminologije, ki jo predpisuje Direktiva. Zgoraj omenjena avtorja »pomanjkljivo« implementacijo Direktive v švedsko zakonodajo vidita tudi kot posledico poklicnega boja med prostorskimi planerji in izdelovalci okoljskih presoj.

- (2) V Veliki Britaniji je bila Direktiva implementirana s Predpisi o SEA za Anglijo, Škotsko, Wales in Severno Irsko – vsi dokumenti so stopili v veljavo 20.7.2004. Implementacija Direktive se je postavila nasproti več kot 10-letnim izkušnjam t.i. Sustainability Appraisal (v nadaljevanju: SA) – ocene vzdržnosti. Sam pristop k SA je bil dejansko širši od pristopa k SEA, saj vsebuje tako presojo družbenih in gospodarskih, kot tudi okoljskih vplivov razvojnih planov.

Dober primer, kako je na implementacijo SEA vplivala SA so Smernice planskim oblastem za upoštevanje Direktive pri rabi prostora in prostorskih planih v Angliji, objavljene septembra 2005. Te smernice priporočajo, da se osnovo za izvajanje SEA postavi glede na izkušnje iz SA. Podobno je pri reformi planskega sistema. Prekrivanje obeh dokumentov je osvetljeno tudi v Smernicah za SA za regionalne prostorske strategije in lokalne razvojne dokumente – te so namenjene svetovanju regionalnim planskim telesom (uradom) in lokalnim uradom, zadolženim za planiranje, kako naj izvedejo SA za revizije regionalnih planskih strategij ter lokalnih razvojnih dokumentov, obenem pa prinašajo informacije, ki uporabnikom pomagajo izpolniti zahteve Direktive.

Povzeto po Jonesu (2005), implementacija Direktive poteka »v kompleksni in dinamični situaciji, ki vključuje štiri različne, a povezane dimenzije.« To so: (1) sama Direktiva, (2) reforma sistema planiranja rabe zemljišč, (3) obstoj administracije, ki je odgovorna za planiranje in za okolje, (4) dediščino, znanje in izkušnje okoljskih in vzdržnostnih/trajnostnih presoj razvojnih planov. Odnos med temi dejavniki predstavlja osnovo za analizo vpeljave SEA v prakso.

Če poskušamo poudariti glavne razlike pri implementaciji Direktive v zakonodajo in prakso med Švedsko in Anglijo, lahko izpostavimo:

- minimalistični pristop Švedske k spreminjanju nacionalne zakonodaje,
- poskus nadaljnjega razvoja orodij, v plansko prakso vpeljanih že z SA v Angliji.

Tak pragmatičen pristop je v popolnem nasprotju s prakso urejanja prostora in varstva okolja v Sloveniji, za katero je značilno nenehno radikalno spreminjanje zakonodaje, zavračanje uveljavljenih metod in terminologije ter posledično nestabilno delovno okolje, kar bistveno zmanjšuje učinkovitost prakse in povečuje neracionalno porabo proračunskih sredstev (Cimolini et al, 2009).

2.3 Izhodišča OECD

Izhodišča OECD so povzeta po dokumentu:

- Sadler B., Dalal-Clayton B. **Generic SEA Quality Review Methodology, Revised Draft, Proposal to OECD DAC Task Team on SEA**, Canadian International Development Agency (CIDA), april 2010.

Poročilo predloga CIDA o razvoju in preizkusu splošne metodologije za pregled in ocenitev kakovosti presoj, ki ga je odobrila DAC SEA delovna skupina na srečanju v Parizu oktobra 2008, predstavlja eno ključnih izhodišč za opredelitev meril za oceno učinkovitosti strateškega ocenjevanja. Metodologija za pregled presoj izhaja iz načel in elementov dobre prakse, ki jih zasledujejo smernice OECD DAC. Namen take metodologije je izboljšati prakso presoj in procesov njihovega izvajanja na podlagi ugotovljenih pomanjkljivosti in šibkosti obstoječe prakse. Predloga vsebuje vrsto meril in vprašanj za splošen pregled kakovosti presoj.

Obseg in struktura metodologije je osredotočena na tri ključne lastnosti presoj, in sicer, da so te:

- narejene popolnoma v skladu z zahtevami,
- ustrezajo namenu in so relevantne za potrebe sprejemanja odločitev ter
- da so učinkovite pri doseganju pozitivnih koristi za okolje in dobrih rezultatov.

Pri vrednotenju kakovosti presoj je poudarjen sistematičen pristop, ki se odraža v seznamu vprašanj, ki so opredeljena kot pokazatelji uspeha presoj. Skozi predlagan pristop vrednotenja presoj se preverja ali je presoja predlagala bolj vzdržne alternative in ali je presoja privedla do bolj vzdržnega oblikovanja PPP in njihove izvedbe. Ta dva glavna vidika vrednotenja opredeljujeta presoje glede na:

- zagotavljanje dobre kakovosti – kot sinonim za kvalitetno presojo, ki jo je moč oceniti v skladu s ključnimi opredeljenimi načeli prek seznama vprašanj. Najpomembnejša za ugotavljanje kakovosti je predstavitev in kakovost informacij o upoštevanju alternativ in presoje vplivov na okolje;
- doseganje dobrih rezultatov – kot sinonim za doseganje pozitivnih rezultatov, ki povečujejo učinkovitost razvojne pomoči in prepoznajo razvoj kot kompleksen proces. Seznam vprašanj za ocenitev presoj je podan v svojem poglavju.

Metoda je zasnovana preko preverjanja poročila presoje in procesa presoje. Ne pregleduje se ozadja in konteksta v katerem je presoja nastala.

Obravnavana so tri splošna izhodišča:

- skladnost z ustreznimi postopki;
- tehnični vidiki kakovosti;
- vidik koristi in kakovosti.

Uporabljena je bila črkovna štiri stopenjska lestvica ocenjevana od "temeljne napake in pomanjkljivosti" do "nezadostna podlaga za presojo" in kot najvišja ocena "odlično – vzor za nadaljnje presoje".

2.4 Druge prakse in izhodišča

a) PROJEKT (IMP)3

V zvezi z analizo učinkovitosti strateškega ocenjevanja je treba izpostaviti evropski ciljni raziskovalni projekt (IMP)3 (6. okvirni program): IMProving the IMPLementation of Environmental IMPact Assessment. Čeprav se je (IMP)3 osredotočal na analizo in možne izboljšave izvajanja ocen vplivov na okolje predvsem na področjih vplivov na človekovo zdravje, ocene tveganja in projekte, ki jih pokriva direktiva EIA, so bile opravljene analize tudi za strateške ocene vplivov na okolje in povezave med SEA in EIA. Pomembna ugotovitev je, da članice EU različno izvajajo tako SEA kot EIA in da je le malo katera zadovoljna z učinki, ki jih ocenjevanje daje. Predlagane so številne izboljšave na več ravneh. Za potrebe zadevnega CRP upoštevamo predvsem priporočila na področju politik ocenjevanja vplivov na okolje. Podrobnosti o projektu (IMP)3 so dosegljive na spletni strani http://www.umweltbundesamt.at/en/umweltschutz/uvpsupemas/uvpoesterreich1/schwerpunkt_e/imp3/.

b) DELO RIKI THERIVEL

Pomembno je tudi delo Riki Therivel, svetovno znane in angažirane strokovnjakinje na področju strateških ocen vplivov na okolje, ki se ukvarja s področjem izvajanja SEA ter ocen vplivov na naravo skladno z Direktivo o habitatih (t.i. "appropriate assessment" - AA; <http://www.levett-therivel.co.uk:80/SEAreco8.htm>). Dobra praksa se nanaša na predvsem na:

- fazo vsebinjenja,
- uporabo alternativ,
- metode presoje,
- prezentacijo ugotovitev,
- povezav z nastajanjem presojanih planov in
- vključevanjem v proces odločanja.

c) Lee N., Colley R., Bonde J., Simpson J. (1999) REVIEWING THE QUALITY OF ENVIRONMENTAL STATEMENTS AND ENVIRONMENTAL APPRAISALS. EIA Centre Department of Planning and Landscape University of Manchester, Manchester

Dokument podaja razvoj in način uporabe določil za pregled presoj opredeljenih glede na različne avtorje. Študija je razdeljena na tri sklope:

1. Pregled metod in ugotovitev: podan je pregled in način uporabe metod za pregled presoj.
2. Pregled okoljskega poročila: povzete so različne ugotovitve iz prakse okoljskih presoj v Angliji in drugod. Povzete so ugotovitve različnih avtorjev v zvezi z uporabo drugih metod za preglede presoj.
3. Pregled presoj: podana je predstavitev ene izmed uveljavljenih metod pregleda EA za ocenjevanje kakovosti presoj razvojnih projektov.

Metoda za pregled presoj je bila pripravljena predvsem kot pomoč pri ocenjevanju kakovosti okoljskih poročil. Namenjena je za uporabo osebju lokalnih skupnosti in drugih pristojnih organov, investitorjem, svetovalcem in raziskovalcem, ki sodelujejo v procesu okoljskih presoj.

Sklop za pregled presoj je bil sprva pripravljen ob upoštevanju pregleda kakovosti v predlaganih merilih v času nastanka dokumenta (predvsem Ross, 1987; Elkin in Smith, 1988, Tomlinson, 1989). Pozneje je bil spremenjen glede na izkušnje, vendar ostaja bolj ali manj v svoji izvorni obliki (Lee in Colley, 1992). Sestavljen je iz treh delov:

- nasveti za pregledovalca (tj. potrebne osnovne informacije in navodila za uporabo meril za pregled);
- seznam meril za uporabo v pregledu posamezne presoje;
- zbirni list za popis ugotovitev.

Merila za pregled morajo, v kolikor je to mogoče, biti oz. morajo zagotavljati:

- jasna in nedvoumna;
- taka, da zagotavljajo razumno skladno in objektivno izvajanje analiz presoj;
- zasledovati morajo svoj namen, ki mora biti drugačen od namenov drugih meril;
- vsako merilo je treba obravnavati dovolj pomembno, da lahko vsak enakovredno vpliva na končno oceno kakovosti presoj;
- število meril mora biti čim manjše oz. tako veliko, da so zajete vse teme, ki so bistvenega pomena glede na značilnosti posameznih praks EIA;
- uporabna pregledovalcem, za katere ni nujno, da imajo strokovna okoljska znanja, temveč so seznanjeni z ustreznimi EIA predpisi, imajo osnovno razumevanje metodologije presoje vplivov na okolje in trenutnih mnenj o dobri praksi presoj vplivov na okolje ter imajo široko znanje o okoljskih vprašanjih.

Da bi olajšali njihovo uporabo, so merila hierarhično razvrščena. Pregledovalec začne pregled na najnižji ravni, to je osnova piramide, ki vsebuje preprosta merila v zvezi s posebnimi nalogami in postopki. Od ocen se postopoma premika navzgor, z ene stopnje na drugo, pri tem pa uporabi bolj kompleksna merila za širše naloge in postopke v procesu, dokler ne dobi skupne ocene presoje.

Uporabljena je šest stopenjska besedna lestvica ocenjevanja od "dobro opravljeno" do "zelo nezadovoljivo". Dodano je še merilo "neuporabno" za merila, ki jim ni moč določiti ocene.

Predvideva se, da lahko pri obsežnosti presoje okoli 50 strani, pregledovalec konča pregled presoje v približno treh urah. Vsako presojo morata neodvisno pregledati dva pregledovalca.

č) Hickie D., Wade M. (1998) DEVELOPMENT OF GUIDELINES FOR IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF ENVIRONMENTAL ASSESSMENT. Environmental impact assessment review, 18: pages 267–287

Članek preko pregleda presoj opredeljuje smernice za izboljšanje učinkovitosti presoje vplivov. Izbran je bil reprezentativen vzorec 14-tih presoj protipoplavnih projektov. Vzorec zajema večje in manjše projekte vezane na urban ali ruralen prostor.

The Institute of Environmental Assessment predlaga dva neodvisna pregleda vsake presoje, da se zagotovi nepristranskost. V izvedeni analizi so bili izbrani trije pregledovalci za primer, da kadar pride do pristranskosti enega pregledovalca, ga mnenji drugih dveh uravnovežita. Pregledovalci so bili specialist EA, ekolog in novinar.

Metodologija pregleda poročil temelji na 14-tih glavnih temah, ki skupaj obsegajo 174 posameznih meril. Lestvica ocenjevanja je šest stopenjska in se stopnjuje od "zelo slabo" do "odlično".

Nabor podatkov, pridobljenih na podlagi zastavljenih vprašanj, je bil računalniško obdelan. Subjektivno pripisana ocena je bila pretvorjena v številčni indeks šibkosti.

Glavne teme pregleda so bile:

- projekt
- območje in lokalno okolje
- obstoječe stanje

- posvetovanje
- vplivi
- napovedovanje vplivov, obseg in pomen
- alternative
- omilitveni ukrepi
- povečanje dela
- spremljanje
- EA/ES postavitev in predstavitev
- poudarek dokumenta
- ključna vprašanja EA/ES
- vtis celote EA/ES

d) Barker A., Wood C. (1999) AN EVALUATION OF EIA SYSTEM PERFORMANCE IN EIGHT EU COUNTRIES. Environmental impact assessment review, 19: pages 387–404

Znotraj raziskave je bilo pregledanih 8 EIA poročil iz Belgije, Danske, Grčije, Irske in Portugalske, 24 EIA poročil iz Nemčije, Španije in Anglije, skupaj 112 EIA poročil. Polovico teh poročil je bilo dokončanih v l. 1990 in l. 1991, polovico pa med l. 1994 in l. 1996. Ugotavljale so se splošne razlike in kakovost med tema dvema obdobjema.

Raziskava je bila izvedena v treh fazah:

- izbor in pregled kakovosti poročil presoje vplivov na okolje za projekte v osmih državah članicah EU;
- izvedba podrobnejše študije primerov sprememb v treh državah članicah EU preko manjšega vzorca poročil;
- pregled učinkov nedavnih ukrepov za izboljšanje učinkovitosti postopka presoje vplivov na okolje.

Uporabljena metodologija za pregled poročil je bila povzeta po metodi pregledovalcev Lee in Colley (1992). Pristop temelji na uporabi hierarhije podrobnih meril pregleda in je bil testiran s pari različnih pregledovalcev v različnih državah članicah.

Ugotovljeno je bilo, da je bil dosežen znaten napredek pri deležu zadovoljivega poročila o presoji vplivov na okolje v Nemčiji, na Irskem, Portugalskem, v Španiji in Angliji v zadnjih nekaj letih. Na podlagi pregleda vzorca so poročila o presoji vplivov na okolje najvišje kakovosti v Nemčiji. Na splošno je postopek presoje vplivov na okolje v veliki meri vplival na spremembe v ocenitvi projektov.

V praksi presoj vplivov je opaziti vse več priporočil, ki temeljijo na raziskavah, ki lahko povečajo kakovost poročil presoj vplivov na okolje in s tem stopnjo spremembe projektov. Opazna je krepitev obravnave alternativ (zagotovitev zgodnje obravnave sprememb), krepitev pregleda (za zagotovitev, da se presodijo vsi pomembni projekti), krepitev predpisov za posvetovanje in sodelovanje javnosti (povečati število predlaganih sprememb) ter predstavitev strateške presoje vplivov na okolje (zagotovitev, da so vplivi na okolje obravnavani že zelo zgodaj v postopku priprave PPP).

Navedeni so naslednji pomembni ukrepi za izboljšanje sistema presoj vplivov na okolje:

- sprejetje formalnih zahtev določanja obsega zahtev za vzpodbujanje zgodnjega prepoznavanja sprememb;
- vzpostavitev sistema formalnega preverjanja kakovosti poročil o presoji vplivov na okolje za zagotovitev doslednosti pri upoštevanju podanih ukrepov in ostalih sprememb;
- vzpostavitev sistema spremljanja in revizije ukrepov za zagotavljanje doslednega izvajanja sprememb;

- izvedba raziskav o različnih vidikih postopka presoje vplivov na okolje.

e) Hilding-Rydevik T. (2001) EIA, LARGE DEVELOPMENT PROJECTS AND DECISION-MAKING IN THE NORDIC COUNTRIES. Stockholm, Nordregio Report 2001: 6.

Podani so izvlečki analize vloge presoje vplivov na okolje v procesu načrtovanja in sprejemanja odločitev v okviru petih velikih razvojnih projektov nordijskih držav. Ugotovljeni so bili številni dejavniki, ki vplivajo na uspešnost postopka presoje vplivov na okolje.

Rezultati petih analizirani primerov presoj, skupaj z, v dokumentu predstavljeno Sager-jevo analizo in rezultati mednarodne študije vrednotenja, izkazujejo potrebo po nadaljnjem razumevanju odnosa med presojo vplivov na okolje in procesom odločanja ter celovitim postopkom načrtovanja, predvsem v okviru velikih razvojnih projektov. Razvoj meril uspešnosti v okviru te povezave je treba šteti kot zelo pomembne za raziskave in razvojna vprašanja, ki bodo zagotavljala temelje za nadaljnji razvoj procesov presoje vplivov na okolje. Skozi obravnavane primere so bili ugotovljeni prvi dejavniki, ki vplivajo na povezavo med presojo vplivov in odločanjem. Pri pregledu presoj so bili zasledovani naslednji parametri:

Presoja se šteje za učinkovito če:

- so informacije, pridobljene pri presoji vplivov na okolje, prispevale k končni odločitvi;
- so bile napovedi o učinkovitosti ukrepov za obvladovanje vplivov točne;
- so bili predlagani omilitveni ukrepi povod za odobritev PPP.

Učinkovitost presoje se šteje za zadovoljivo če:

- so EIA odločitve pravočasne glede na gospodarske in druge dejavnike, ki določajo odločitve o projektu;
- se stroški za izvedbo presoje vplivov na okolje in upravljanje z njimi med izvajanjem projekta lahko določijo in so razumni.

Merila pravičnosti so izpolnjena, če:

- imajo vse zainteresirane strani enake možnosti vplivanja na odločitve;
- imajo ljudje, ki so neposredno prizadeti od PPP enak dostop do odškodnine.

f) Sadler B. (1996) ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN A CHANGING WORLD: EVALUATING PRACTICE TO IMPROVE PERFORMANCE, FINAL REPORT

Študija vsebuje okvir, ugotovitve, sklepe in priporočila mednarodne raziskave učinkovitosti presoj vplivov na okolje. Študija je ukvarja tako strateškim ocenjevanjem vplivov na okolje, kot s presojo vplivov na okolje. Kljub starejšemu datumu so ugotovitve še vedno aktualne. Študija je razdeljena na naslednja poglavja:

1. Presoja vplivov na okolje v spreminjajočem se svetu: Študija odgovarja na vprašanje ali presoja vplivov na okolje lahko ostane ustrezno in učinkovito orodje tudi v 21. stoletju ter ali lahko odgovarja na zahteve spreminjajočega se sveta. Študija se je osredotočila na štiri teme:

- temelji presoje vplivov s poudarkom na vodilnih vrednotah in načelih;
- nove razsežnosti v presoji vplivov s poudarkom na uporabi vzdržnih konceptov, strateške presoje vplivov na okolje ter kumulativnih in vplivov velikega merila;
- procesa krepitve, ki se osredotoča na odnos presoje vplivov do odločanja;
- večanje zmogljivosti s poudarkom na potrebah držav v razvoju.

2. Presoja vplivov na okolje v prihodnosti: Študija izpostavlja, da se je v zadnjih letih sprejetje sistema presoje vplivov močno razširilo. Opredeliti je moč tri ključne izzive sodobne prakse presoje vplivov:

- uporaba orodja presoje vplivov za zagotavljanje vzdržnosti in zagotovitev smernic za širše procese odločanja;
- zagotavljanje praktične uporabe integriranega procesa presoje vplivov zlasti glede na omejitve sredstev javnega sektorja in pomanjkanje soglasja glede trajnostnih meril in
- kvaliteten nadzor nad presojami vplivov.

3. Koncept učinkovitosti: Predlagane so štiri potrebne sestavine za učinkovito uporabo EA:

- primeren čas za začetek ocenjevanja - možnosti za razvoj primernih alternativ;
- jasni in natančni napotki v obliki pravilnika ali smernic;
- kakovostne informacije in
- dobra komunikacija med odločevalci v procesu presoje.

4. Pogled izdelovalcev in naročnikov: Podano je celovito razumevanje EA izdelovalcev in naročnikov. Preko anket je bilo ugotovljeno, da večina anketirancev meni, da je:

- EA zmerno ali zelo uspešna pri iskanju ustreznih ukrepov za ublažitev negativnih posledic PPP in v zagotavljanju jasnih informacij za odločanje o morebitnih posledicah predlogov PPP;
- sedanja praksa ni bila uspešna oziroma je bila le deloma uspešna pri napovedovanju in pri določanju pomembnih preostalih vplivov ter svetovanju o alternativah;
- EA je učni proces, zagotavlja pomembne koristi pri obveščanju nosilcev odločanja, kot je spodbujanje večje ozaveščenosti o okoljskih in socialnih vprašanjih, nadgradnjo strokovnih sposobnosti in spodbuja sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev.

5. Štiri prednostne naloge za nadaljnjo krepitev procesa: takojšnji in stroškovno učinkoviti ukrepi, ki bi lahko pomagali izboljšati proces na štirih ključnih področjih, so:

- določanje obsega,
- vrednotenje pomena,
- pregled poročil presoj ter
- spremljanje in nadaljnje ukrepanje. Smernice dobre prakse so določene za vsako od teh faz postopka EIA.

6. Zadnji dosežki: Opredeljena je dobra praksa o uporabi SEA.

7. Naslednji korak: presoja vplivov na okolje za zagotavljanje vzdržnega razvoja: Izpostavljeno je, da uporaba EA kot načina zagotovitve vzdržnega (in ne zmanjševanja vpliva) mehanizma lahko zahteva prilagoditve EIA in SEA.

8. Od tam do sem: Vloga EA v spreminjajočem svetu: Opozorjeno je, da je svet v katerem trenutno deluje EA precej drugačen od tistega v katerem je EA proces nastal. Izziv predstavlja izboljšati položaj EA kot enega od vzdržnih mehanizmov za 21. stoletje. Takojšnje učinkovite možnosti za krepitev EA študija vidi v naslednjih aktivnostih:

- določanju standardov za kakovost storitev EA, na primer preko mednarodnih smernic in načel;
- nadgradnjo EIA postopkov in dejavnosti, predvsem za izboljšanje nadzora kakovosti ter upoštevanje kumulativnih učinkov;
- uporabi SEA kot sestavnega dela odločanja skozi razvoj praktičnih napotkov;
- uporabi SEA kot vzdržnega instrumenta preko pilotnih projektov.

g) Smith S., Richardson J., McNab A., Wilson S., (2010) TOWARDS A MORE EFFICIENT AND EFFECTIVE USE OF STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND SUSTAINABILITY APPRAISAL IN SPATIAL PLANNING, FINAL REPORT. Department for Communities and Local Government: London

Poročilo določa ugotovitve raziskav in navaja priporočila za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti s katerimi se SEA in SA vključuje v prostorsko načrtovanje.

Cilji projekta so:

- pomaga izboljšati učinkovitost uporabe SA / SEA procesov;
- oceniti učinkovitosti SA / SEA pri vplivanju na rezultate načrtov in na večje vključevanje javnosti;
- izboljšali skladnosti v metodologiji in pristopu preko razvijanja skupnih osnovnih informacij, izbora primerov dobre prakse in poudarjanja sinergij ter metod povezovanja z drugimi zahtevanimi oblikami ocenjevanja;
- obvešča vse spremembe navodil organa pristojnega za lokalne skupnost (Department for Communities and Local Government).

Zasledovana so tri ključna vprašanja:

- se SA / SEA izvaja na učinkovit način?
- Kako učinkovit je SA / SEA?
- Kako učinkoviti so gospodarski, okoljski in socialni vidiki v primerjavi ali v nasprotju s SA / SEA?

Poročila podaja ugotovitve preko:

- pregleda literature;
- intervjujev udeležencev (načrtovalcev, zastopnikov zasebnega sektorja in drugih udeležencev kot so strokovna združenja in nevladne organizacije);
- pregleda primerov presoj (analiziranih je bilo 15 primerov presoj za pregled praktične uporabe SA/SEA v prostorskem načrtovanju);
- izvedbe delavnic.

Obravnavane so bila naslednje teme:

- splošna izhodišča;
- vsebinjenje in vhodni podatki;
- alternative;
- ocenjevanje in poročanje;
- posvetovanje;
- uspešnost;
- učinkovitost.

h) Cashmore M., Gwilliam R., Morgan R., Cobb D. Bond A. (2004) THE INTERMINABLE ISSUE OF EFFECTIVENESS: SUBSTANTIVE PURPOSES, OUTCOMES AND RESEARCH CHALLENGES IN THE ADVANCEMENT OF, ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT THEORY. Impact Assessment and Project Appraisal, volume 22, number 4, pages 295–310

Vprašanje učinkovitosti je bila poglobljena tema raziskav na področju presoje vplivov na okolje, odkar je bila ta sprejeta kot odločitveno orodje. Kljub temu pa so raziskave osredotočene pretežno na definicijah učinkovitosti, in zelo malo je znanega o stopnji, do katere presoje vplivov na okolje uresničujejo bistvene namene. Poleg tega je ugotovljeno, da se je odločitveno orodje presoje vplivov razlagalo na različne načine, delno zaradi raznolikosti znanstvenih disciplin, obsega presoje vplivov na okolje in spreminjajočo se naravo odnosa človek - okolje.

Članek analizira raziskovalne študije, ki so bile osredotočene na analizo vsebinskih rezultatov presoje vplivov na okolje in v njih poskuša prepoznati teorijo, prakso in končno uspešnost, ne da bi sodil o praksi odločitvenih orodij. Analiza študij rezultatov presoj vplivov na okolje, kaže, da je njihova vloga pri odobritvah in oblikovanju odločitev omejena, predvsem zaradi njihove pasivne integracije v procese odločanja. Koliko presoje vplivov na okolje pripomorejo k vzdržnemu razvoju je v veliki meri neznano. Velikokrat se navaja, da imajo presoje običajno zmeren vpliv na odločitve o odobritvah in oblikovanju odločitev. Kar pa ne pomeni, da so presoje vplivov na okolje neučinkovite.

i) THE SCOTTISH STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REVIEW (2011)
Historic Scotland, Scottish Environment Protection Agency, Scottish Heritage

Direktiva EC 2001/42/EC je bila v škotsko zakonodajo prenesena leta 2004. Leto kasneje je Škotski parlament potrdil zakon o okoljskih presojah, v katerem je uporabo SEA zastavil nekoliko širše kot to določa sama Direktiva. Na Škotskem je okoljske presoje treba izvajati za vse državne načrte, plane, programe in strategije, kateri bodo verjetno povzročili znatne vplive na okolje. Po desetih letih od uveljavitve Direktive na Škotskem in šestih letih od sprejetja omenjenega zakona je bila opravljena prva celovita analiza učinkovitosti in uspešnosti procesov in prakse na področju strateškega ocenjevanja.

Ključna cilja analize sta zagotavljanje varstva okolja in izboljšanje stanja ter ustrežnejša pravna ureditev. V primeru prvega se je poskušalo identificirati v kakšnem obsegu je SEA prispevala k izboljšanju varstva okolja in k vzdržnemu razvoju z vključevanjem okoljskih vidikov v pripravo planov, programov in strategij. V primeru drugega cilja je bil namen ugotoviti prednosti in priložnosti procesa strateškega ocenjevanja za povečanje njegove učinkovitosti.

Poleg zgoraj omenjenih vprašanj, pa je analiza zajela še številne druge teme, kot so:

- obstoj smernic in njihova uporabnost,
- vloga in delovanje posvetovalnih organov (Consultation Authorities),
- način vključevanja deležnikov in širše javnosti v proces strateškega ocenjevanja.

Raziskovalna metoda je obsegala izpeljavo delavnic z izdelovalci strateškega ocenjevanja, analizo primerov, katera je obsegala pregled 32 okoljskih presoj in anketo med ciljnim skupinami, ki sodelujejo v procesih strateškega ocenjevanja.

V okviru analize je bilo zbranih veliko število podatkov in mnenj o učinkovitosti in uspešnosti SEA na splošno in v posameznih fazah procesa. Tudi ugotovitve so podane tako glede temeljnih vprašanj kakor tudi glede na posamezne detajle, posamezna področja prakse strateškega ocenjevanja. Temeljne vsebine s katerimi se je ukvarjala analiza so naslednje: screening (»rešetanje«), scoping, uporaba podatkov, priprava okoljskih poročil, identifikacija vplivov, alternative, hierarhija planov, izravnalni in omilitveni ukrepi, spremljanje in monitoring, izboljšanje učinkovitosti, vključevanje deležnikov, integracija z ostalimi presojami, strateško ocenjevanje in podnebne spremembe.

Analiza je razkrila, da ključni elementi strateškega ocenjevanja na Škotskem, to so zakonodajni okvir, praksa, izpolnjevanje procesov, poročanje ipd. potekajo usklajeno in sledijo svojemu namenu (so »fit for purpose«). Analiza je tudi pokazala, da bistvene spremembe zakonodaje niso potrebne in da je zakon iz leta 2005 (Environmental Assessment (Scotland) Act) med izdelovalci presoj in deležniki razumljen ter dobro sprejet. Veliko vidikov strateškega ocenjevanja deluje dobro in na podlagi teh bi morali graditi nadaljnje izboljševanje. Kot elementi dobre prakse so bili izpostavljeni naslednji dejavniki:

- Številni izdelovalci na področju SEA skozi svoje izkušnje razvijajo paleto inovativnih in učinkovitih načinov za izvajanje SEA, v okviru, ki je določen z zakonodajo.
- Proces SEA zagotavlja nove priložnosti za deležnike, interesne skupine ali agencije, da se vključijo v proces in v postopke načrtovanja, kar omogoča, da se ključna okoljska vprašanja identificirajo in obravnavajo že v zgodnjih fazah načrtovanja.
- Proces SEA se je izkazal kot učinkovit instrument pri oblikovanju planov, programov in strategij, v primerih, ko sodelovanje in povezovanje med ocenjevalci, izdelovalci politik in nosilci odločanja poteka dobro in usklajeno.
- SEA omogoča državnim organom, da celovito in dosledno preverijo, kako bodo njihovi plani, programi in strategije prispevali k doseganju nacionalnih ciljev na področju vzdržnega razvoja, blaženja in prilagajanja podnebnim spremembam ter prehajanju na »nizkoogljično« gospodarstvo.
- Delovanje posvetovalnih organov (Consultation Authorities) je ocenjeno kot zelo uspešno, njihove storitve in svetovanje so na splošno ocenjeni kot koristni in uporabni.
- Na voljo so obširne in razumljive smernice, katere se zelo pogosto uporablja, so koristne, uporabne ter dobro ocenjene.
- Jasen okvir zakonodaje na področju strateškega ocenjevanja, močna podpora in izdelane smernice so veliko prispevali k hitremu učenju na področju SEA.

Škotska raziskava na področju SEA potrjuje pozitivne učinke, opozarja pa tudi na priložnosti za izboljšanje prakse. V primerih, ko je SEA dobro sprejeta in je vzpostavljeno sodelovanje med ocenjevalcem, izdelovalcem plana in nosilci odločanja se izkaže, da ima SEA velik vpliv na proces izdelave plana in na obseg okoljskih vsebin v planu, da torej deluje kot oblikovalec plana. V primerih, ko SEA poteka kot samostojen postopek, to je navadno v fazi, ko so bistvene politične odločitve že sprejete, je njen doprinos precej manjši. V takšnih primerih SEA lahko deluje zgolj kot korektiv. V večini izvedenih primerov je stanje nekje vmes. Izziv za prihodnje pa je, vzpostaviti takšno prakso, da bo SEA lahko delovala kot oblikovalec načrtov in ne zgolj kot korektiv.

Na Škotskem je SEA prinesla pozitivne učinke, na splošno je instrument ocenjen kot učinkovit, ne deluje pa še tako učinkovito, kot bi to lahko. Raziskava je pokazala, da obstaja še veliko priložnosti za izboljšanje učinkovitosti SEA. Izboljšanje je mogoče doseči z izboljšanjem samega procesa, z odstranitvijo nepotrebnih postopkov in poenostavitvijo postopkov. Pomembno je fokusiranje na pomembne teme in vprašanja. Pogosto se dogaja, da se v postopkih SEA poskuša obravnavati preveč vprašanj, zelo pogosto se ta vprašanja obravnava tudi prepodrobno. Rezultat takšnih postopkov pa so predolgi in preveč kompleksni zaključki. Bistvenega pomena za izboljšanje učinkovitosti je izboljšanje faze »scopinga«, kjer se izluščijo bistvene vsebine, s tem pa se poveča tudi učinkovitost celotnega postopka. Zgodnejše diskusije o ključnih temah in dostopnost do informacij potrebnih za ocenjevanje plana, programa ali strategije omogoča ustrezno identifikacijo in obseg obravnave ključnih tem, s čimer se je mogoče izogniti kasnejšim zapletom. Večjo učinkovitost je mogoče doseči z ustreznim časovnim usklajevanjem in integracijo. V praksi so se kot bolj učinkoviti izkazali postopki SEA, ki so se pričeli dovolj zgodaj in so bili popolnoma integrirani v pripravo plana, programa ali strategije.

j) 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

Konferenca SEA Implementation And Practice: Making an Impact? je potekala ob deseti obletnici sprejetja Direktive EC 2001/42/EC, t.i. SEA direktive, in sprejetja Espoo konvencije, z namenom ponovnega razmisleka o njenih učinkih, uspešnosti njenega uveljavljanja v različnih sistemih ter pregledu inovacij na področju strateškega ocenjevanja. Konferenca je

bila hkrati priložnost za oblikovanje novih usmeritev za prakso v prihodnje. Ključna vprašanja na katera se je na konferenci iskalo odgovore so bila naslednja:

1. Kaj je treba storiti za pospešeno vključevanje okoljskih vidikov na strateški ravni odločanja z uporabo SEA? Kako lahko s primeri dobre prakse na področju SEA vplivamo na opredelitev in izbor možnosti ali alternativ, ki poudarjajo vzdržni razvoj?
2. Ali SEA podaja odgovore tudi na zahtevnejša vprašanja in nevarnosti, ki jih povzročajo kumulativni vplivi ter okoljski vplivi večjega obsega, kot na primer izguba biotske raznovrstnosti, motnje delovanja ekosistemov, izčrpavanje virov in podnebne spremembe? Ali SEA kakorkoli olajšuje prehod v zeleno gospodarstvo in učinkovito vpliva na izboljšanje človekovega zdravja in bivalnega okolja? Kako bi lahko SEA vplivala na te dejavnike?
3. Ali SEA olajšuje konstruktivno vključevanje javnosti in spodbuja dialog z deležniki? Kako bi proces SEA lahko izvedli še bolj interaktivno?

Da bi lahko poiskali odgovore na vsa ta vprašanja je bila konferenca razdeljena v 11 tematskih sklopov, kateri so obravnavali naslednje tematike:

- Učinkovitost nacionalnih sistemov na področju SEA;
- Sektorsko specifične SEA;
- Vključevanje deležnikov v procesih SEA;
- Izboljšanje obstoječe prakse na področju SEA;
- Postopki in metode na področju SEA;
- Povezovanje SEA z drugimi postopki ocenjevanja in ostalimi planerskimi orodji;
- Raziskovanje na področju SEA;
- SEA in evropska kohezivna politika;
- Dobra praksa na področju SEA za razvojno sodelovanje;
- SEA na področju oblikovanja politik.

Na konferenci je bilo večkrat izpostavljeno, da so postopki SEA preveč birokratski, da pogosto prihaja do izenačevanja z EIA postopki oziroma so postopki SEA razumljeni zgolj kot EIA postopki na višjem strateškem nivoju. Hkrati je bilo opozorjeno, da SEA sama pogosto nima moči in ustreznih zagotovil, da bi dejansko vplivala na vključevanje okoljevarstvenih vidikov v plane, programe in politike. Velik poudarek je bil namenjen tudi alternativam, njihovi pomanjkljivi obravnavi in dejstvu, da alternative zelo pogosto sploh niso upoštevane.

Enotne formule ali priporočila, kako izvajati SEA ni bilo mogoče podati, vsak primer je namreč drugačen, vpet v svoj čas in prostorski kontekst. Poudarjeno pa je bilo, da SEA nebi smele postati preveč normativne pač pa bi morale postati orodje za integracijo, povezane oziroma že vključene v proces načrtovanja. Faze razvoja SEA naj bi si sledile v naslednjem zaporedju:

- SEA = plan procedure,
- SEA = improves plan procedure,
- SEA = as safety net for plan procedure.

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

Merila učinkovitosti so izoblikovana na osnovi teoretičnih izhodišč strateškega ocenjevanja, dokumentov Evropske unije oz. mednarodnih obveznosti, t.i. dobre prakse držav članic Evropske unije, različnih priporočil, npr. OECD, ter preliminarnega pregleda javno dosegljivih okoljskih poročila za CPVO. Merila upoštevajo značilnosti različnih politik, programov in planov. Merila so osredotočena na dosedanje prakse, na osnovi rezultatov analize pa so pripravljena tudi merila za spremljanje stanja strateškega ocenjevanja, upoštevajoč predlagan sistem (1) strateškega ocenjevanja oz. (2) izboljšave postopka CPVO.

Predlog sistema merila je bil delavniško preverjen s strokovnjaki po področjih, ki se vključujejo v strateško ocenjevanje (predstavniki nosilcev urejanja prostora in izdelovalci okoljskih poročil za CPVO).

Merila so opredeljena na osnovi naslednjih izhodišč:

1. Učinkovitost strateškega ocenjevanja / uspešnost postopka celovite presoje vplivov na okolje

Pojem **učinkovitost strateškega ocenjevanja** se nanaša na vsebinski del strateškega ocenjevanja. Strateško ocenjevanje 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 oz. na okoljskem poročilu.

Pojem **uspešnost postopka celovite presoje vplivov na okolje** se nanaša na upravni postopek strateškega ocenjevanja. 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, predvsem v smislu uresničevanja ciljev varstva okolja in vzdržnega razvoja.

Uspešnost postopka celovite presoje vplivov na okolje se prvenstveno meri pri izdelovalcu politike, programa ali plana oz. na politiki, programu ali planu.

2. Sklopi ocenjevanja

Merila (glej prilogo 1) imajo v osnovi dvojni značaj. Z (1) **merili, ki opredeljujejo izhodišča strateškega ocenjevanja** (vhodne spremenljivke) še ni moč ponazoriti učinkovitosti oz. uspešnosti, kažejo pa na tiste okoliščine strateškega ocenjevanja oz. postopka CPVO, od katerih je odvisna kasnejša učinkovitost strateške ocene oz. učinkovitost CPVO. Analiza prakse s pomočjo teh meril in izoblikovanje predlogov za izboljšanje prakse je ključnega

pomena, saj je možno učinkovitost oz. uspešnost povečati le s povečanjem kakovosti in razumevanja izhodišč strateškega ocenjevanja. Ta merila se nanašajo na:

- udeležence v postopku strateškega ocenjevanja,
- okvir strateškega ocenjevanja,
- vsebine okoljskega poročila,
- sodelovanje udeležencev v postopku ocenjevanja.

(2) **Merila, ki opredeljujejo rezultate strateškega ocenjevanja oz. postopka CPVO** (izhodne spremenljivke) so merila, na podlagi katerih je moč oceniti dejansko učinkovitost oz. uspešnost. Ta merila se nanašajo na:

- alternativne rešitve,
- ustreznost okoljskega poročila in PPP,
- vpliv rezultatov strateškega ocenjevanja na PPP,
- časovni okvir presoje,
- stroškovni okvir presoje.

V preglednici v prilogi 1 je informativno prikazan tudi sklop "izobraževanje na področju strateškega ocenjevanja", ki ni opredeljen v smislu ugotavljanja učinkovitosti oz. uspešnosti, temveč je osnova za oblikovanje kasnejših anketnih vprašanj.

3. Sosledje "cilj - merilo - kazalnik"

Osnova za opredelitev meril so **cilji**, ki jih želimo doseči na področju strateškega ocenjevanja, predvsem v smislu povečanja kakovosti in učinkovitosti tega ocenjevanja ter uspešnosti z ocenjevanjem povezanih upravnih postopkov. Cilj je nekaj čemur sledimo, si prizadevamo uresničiti. Praksa, za katero se izkaže, da v večji meri zagotavlja uresničevanje teh ciljev, je opredeljena kot bolj učinkovita oz. uspešna.

Merila služijo kot osnova za oceno učinkovitosti oz. uspešnosti glede na zastavljene cilje. Merilo je značilnost oz. entiteta znotraj posameznega sklopa, ki je predmet ocene (obdelave), nekaj za čimer stoji nek podatek kot kvantitativno ali kvalitativno ocenjen kazalnik, s katerim lahko ocenimo velikost, stopnjo in/ali pomen značilnosti, ki prispeva k učinkovitosti oz. uspešnosti.

S **kazalniki** se znotraj posameznih meril ugotavlja, v kolikšni meri uresničujemo zastavljene cilje. Kazalnik lahko enačimo s podatkom, bodisi številčnim, bodisi izraženim s smerjo odklona (povečanje, zmanjšanje) ali neko drugo vrednostno značilnostjo. Kazalnik je osnova za ugotavljanje odklona od cilja oz. ugotavljanje stopnje doseganja (uresničevanja) cilja.

4. Razredi kakovosti / učinkovitosti oz. uspešnosti

Za potrebe analize s pomočjo kazalnikov je izoblikovan sistem pomožnih vprašanj (glej prilogo 3), ki omogočajo enoznačno analizo okoljskih poročil oz. postopkov CPVO po posameznih kazalnikih. Kakovost izhodišč strateškega ocenjevanja ter stopnjo učinkovitosti strateškega ocenjevanja oz. uspešnosti CPVO se ocenjuje s štiristopenjsko lestvico:

V – vzorno

Z – zadovoljivo

P – pomanjkljivo

N – neprimerno

Ocenjeno je, da bi bila lestvica z manj razredov preveč robustna, lestvica z več razredi pa bi otežila pripisovanje razredov zaradi premajhnega intervala med njimi.

Razredi so opremljeni s kriteriji, ki omogočajo transparentno ocenjevanje.

Pri nekaterih kazalnikih je dodana tudi ocena "X" - v teh primerih kazalnika na osnovi dostopnih gradiv ni bilo možno oceniti, dodan je komentar.

Pregled ciljev, meril in kazalnikov učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka CPVO je podan v **Prilogi 1**.

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

Praksa strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje je bila analizirana v več korakih:

- izvedena je bila anketa med deležniki v procesu strateškega ocenjevanja;
- analizirana so bila okoljska poročila in spisi postopkov CPVO;
- 17.3.2011 je bila izveden 1. del delavnice "Uporaba in učinkovitost celovite presoje vplivov na okolje". Na delavnico so bili povabljeni vsi udeleženci v postopku CPVO. Namen delavnice je bil seznanitev z namenom raziskave ter predlogom meril učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje. 31.3.2011 je bil izveden 2. del delavnice, ločeno za predstavnike ministrstev in organizacij vpetih v postopke CPVO in izdelovalce okoljskih poročil. Namen delavnic je bila obravnava pisnih pripomb na predlog meril, uskladitev meril z udeleženci delavnic ter evidenca ključne problematike v postopkih CPVO, katerim naj se v nadaljevanju projekta nameni posebno pozornost;
- opravljena je bila serija razgovorov z deležniki v postopku CPVO (izdelovalci okoljskih poročil, predstavniki nosilcev urejanja prostora, predstavniki koordinatorja priprave državnih prostorskih načrtov, predstavniki inženiringa priprave planov in okoljskih poročil, zaposlenimi v Sektorju za CPVO).

4.1 Anketa

V mesecu juliju 2011 je bila izvedena anketa med deležniki v procesu strateškega ocenjevanja. Anketa je bila namenjena:

1. Predstavnikom institucij, ki sodelujejo v procesu strateškega ocenjevanja:
 - zaposlenim na Ministrstvu za okolje in prostor, Direktoratu za prostor,
 - zaposlenim v občinskih upravah, oddelkih pristojnih za urejanje prostora in/ali varstvo okolja ter
 - predstavnikom ostalih pripravljavcev, naročnikov in/ali investitorjev planov, za katera se izvaja CPVO.
2. Zaposlenim v podjetjih, ki se ukvarjajo z dejavnostmi v okviru procesa strateškega ocenjevanja:
 - inženirjem priprave planov in okoljskih poročil,
 - izdelovalcem okoljskih poročil in
 - izdelovalcem planov.
3. Predstavnikom institucij, ki sodelujejo v procesu strateškega ocenjevanja:
 - zaposlenim na Ministrstvu za okolje in prostor, Direktoratu za okolje ter
 - zaposlenim pri nosilcih urejanja prostora in Ministrstvu za zdravje, ki sodelujejo v postopku CPVO.

Vprašanja so se nanašala na:

1. Profil anketiranca
2. Udeležence v postopku strateškega ocenjevanja
3. Okvir strateškega ocenjevanja

4. Vsebine okoljskega poročila, vključno z dodatkom za varovana območja
5. Alternativne rešitve
6. Sodelovanje udeležencev v postopku strateškega ocenjevanja
7. Ustreznost okoljskega poročila vključno z dodatkom za varovana območja in ustreznost politike, programa, plana
8. Presojanje sprejemljivosti vplivov izvedbe PPP na varovana območja narave
9. Ocenjevanje vplivov na človekovo zdravje
10. Vpliv rezultatov strateškega ocenjevanja na PPP
11. Časovni okvir strateškega ocenjevanja
12. Stroškovni okvir strateškega ocenjevanja
13. Izboljšanje prakse strateškega ocenjevanja
14. Skupno oceno prakse strateškega ocenjevanja

Ugotovitve iz ankete so neposredno uporabljene pri pripravi Analize uporabe in učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje (Sklop 2). Izvedba, anketni vprašalnik in rezultati ankete so podrobneje predstavljeni v **Prilogi 2**.

4.2 Pregled okoljskih poročil

V mesecu avgustu 2011 je bila izvedena analiza okoljskih poročil in spisov postopka CPVO. Analiziranih je bilo 25 okoljskih poročil hierarhično različnih planov iz različnih področij. V analizo je bilo vključenih 8 okoljskih poročil državnih prostorskih načrtov, 4 okoljska poročila občinskih prostorskih načrtov, 8 okoljskih poročil občinskih podrobnih prostorskih načrtov, 1 okoljsko poročilo za plan in 4 okoljska poročila za programe.

Analiza je bila izvedena na podlagi vnaprej pripravljenega vprašalnika. Le-ta je obsegal 6 tematskih sklopov, ki se nanašajo na delovanje udeležencev v postopku strateškega ocenjevanja, okvir strateškega ocenjevanja, alternativne rešitve, vsebine okoljskega poročila in dodatka na varovana območja, na ustreznost okoljskega poročila ter na oceno vplivov rezultatov strateškega ocenjevanja na politike, programe in plane. Vprašalnik je bil opremljen z merili za ocenjevanje, s čimer je bilo podrobneje opredeljeno kdaj je določen del procesa strateškega ocenjevanja, določen korak v okviru postopka CPVO ali določena vsebina okoljskega poročila ocenjena kot vzorno, zadovoljivo, pomanjkljivo ali neprimerno. V primeru, da odgovorov na posamezno vprašanje iz okoljskega poročila in priložene dokumentacije o postopku CPVO ni bilo mogoče razbrati, je bilo zavedeno, da iz pregleda okoljskega poročila in poročila o postopku CPVO le-tega ni mogoče ugotoviti.

Analiza okoljskih poročil in postopkov CPVO je pokazala, da so ti zagotovo imeli določene pozitivne učinke za okolje, vendar pa so le-ti omejeni predvsem na določanje omilitvenih in izravnalnih ukrepov, zelo redko pa so prispevali k oblikovanju celostnih in inovativnih rešitev.

Okoljska poročila so glede kakovosti zelo raznolika; posamezna okoljska poročila so pripravljena celovito, natančno in pregledno, posamezna so manj celovita ter manj natančna in je bilo potrebnih kar nekaj popravkov, da so obravnavane vsebine dosegle zadovoljivo raven. Iz okoljskih poročil in dokumentacije o postopku CPVO je zelo redko mogoče razbrati kako je potekalo sodelovanje med udeleženci v postopku, katere vsebine in vprašanja so bila izpostavljena že v začetni fazi priprave politike, programa, plana in strateškega ocenjevanja. Zelo redko so opredeljene tudi negotovosti pri ocenjevanju. Okoljska poročila so večinoma pripravljena na formalističen način.

Posamezne vsebine obravnavane v okoljskih poročilih so zelo raznoliko obdelane. Opisi obstoječega stanja v okolju so večinoma zelo obsežni, medtem ko je analitični in sintezni del poročil veliko skromnejši, včasih tudi pomanjkljiv ali nejasen.

Najpogosteje navedene spremembe ali izboljšave politike, programa, plana so omilitveni ukrepi, s katerimi naj bi stanje po posegu sanirali in povrnili v obstoječe stanje. Sprememb, ki bi optimizirale obravnavani plan ali prispevale k izboljšanju obstoječega stanja okolja, okoljska poročila večinoma ne podajajo.

Ugotovitve iz pregleda so neposredno uporabljene pri pripravi Analize uporabe in učinkovitosti strateškega ocenjevanja vplivov na okolje in uspešnosti postopka celovite presoje vplivov na okolje (Sklop 2). Izvedba, vprašalnik in rezultati pregleda so podrobneje predstavljeni v **Prilogi 3**.

5 Viri in literatura

Splošno

Marušič J. 1993. Optimizacijski postopki kot sredstvo za vključevanje varovalnih presoj v celokupno in z okoljem skladno prostorsko načrtovanje. Ljubljana, Biotehniška fakulteta, Katedra za krajinsko arhitekturo: 86 str.

Izvajanje strateškega ocenjevanja vplivov na okolje v tujini

Assessment of effectiveness of environmental impact assessment (EIA) system in Georgia. 2004. Caucasus Environmental NGO Network, Netherlands Commission for Impact Assessment.

A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive, Good practice and guidance, Legislation and policy, August 2006. <http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/practicalguidesea>

Barker A., Wood C. 1999. An evaluation of EIA system performance in eight EU countries. *Environmental impact assessment review*, 19: 387–404.

Cashmore M., Gwilliam R., Morgan R., Cobb D. Bond A. 2004. The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory. *Impact Assessment and Project Appraisal*, volume 22, number 4: 295–310.

Chaker A., El-Fadl K., Chamas L., Hatjian B. 2004. A review of strategic environmental assessment in 12 selected countries. Ministry of Environment, Beirut, Lebanon. *Environmental Impact Assessment Review*, 26 (2006): 15 - 56.

Emmelin L. (ed.) 2006. Effective Environmental Assessment Tools - critical reflections on concepts and practice. Research Report No 2006:03. Report No 1 from the MiSt-programme. Blekinge Institute of Technology

Good practice guidance on applying strategic environmental assessment (SEA) in development co-operation. 2006. DAC Network on Environment and Development Co-operation.

Haddock M. May 2010. Environmental Assessment in British Columbia: Draft for Discussion Purposes. Environmental Law Centre, University of Victoria.

Hickie D., Wade M. 1998. Development of guidelines for improving the effectiveness of environmental assessment. *Environmental impact assessment review*, 18: 267–287.

Hilding-Rydevik T. 2001. EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries. Nordregio Report, 6, Stockholm.

Lee N. Colley R. Bonde J. Simpson J. 1999. Reviewing the quality of environmental statements and environmental appraisals. EIA Centre Department of Planning and Landscape University of Manchester, Manchester.

Morrison-Saunders A. 1996. Auditing the effectiveness of EA with respect to ongoing environmental management performance. In: M. do Rosario Partidario (Ed.), IAIA '96 Improving Environmental Assessment Effectiveness: Research, Practice and Training, 16th Annual Meeting, June 17-23, 1996, Centrol Escolar Turistico e Hoteleiro, Estoril, Portugal. Conference Proceedings Volume 1, International Association for Impact Assessment: 317-322.

Persson Å., Nilsson M. 2007. Towards a framework for SEA follow-up: Theoretical issues and lessons from policy evaluation; V: *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* Vol. 9, No. 4 (December 2007) pp. 473-496. Imerial College Press

Regulations and guidance implementing the SEA Directive in the UK. <http://www.levett-therivel.co.uk/>

Report from the Commission on the application and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC), COM/2009/469. lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0469:EN:NOT

Retief F. 2007. Quality and effectiveness of strategic environmental assessment (SEA) as a tool for water management within the South African context. School of Environmental Sciences and Development, North West University, Potchefstroom, South Africa.

Roshrio Partidsirio M. 1996. Strategic environmental assessment: key issues emerging from recent practice. *Environmental impact assessment review*, 16: pages 31-55.

Sadler B, Dalal-Clayton B. 2010. Generic SEA Quality Review Methodology, Revised Draft, Proposal to OECD DAC Task Team on SEA, Canadian International Development Agency (CIDA).

Sadler B. June 1996. Environmental assessment in a changing world: Evaluating Practice to Improve Performance. Final report.

Sadler B. 2005. Strategic Environmental Assessment at the Policy Level Recent Progress, Current Status and Future Prospects. Ministry of the environment, Czech Republic.

Sheate W., Eales R, Vaizgelaite I. 2010. Appraisals of Sustainability and the New National Policy Statements: Opportunities Missed and Challenges to Come?, Final Report to RSPB and WWF. Collingwood Environmental Planning, London.

Schmidt M., Albrecht E. 2010. Confirming SEA Definitional Concept: Assessing the Extent to which SEA and Environmental Integration can be Evaluated Quantitatively and Behaves Systematically. Master of Science Vincent Onyango.

Smith S. Richardson J. McNab A. Wilson S. 2010. Towards a more efficient and effective use of Strategic Environmental Assessment and Sustainability Appraisal in spatial planning, Final report. Department for Communities and Local Government: London.

Strategic Environmental Assessment for Transport Plans and Programmes, Department for Transport Transport Analysis Guidance (TAG), April 2009. <http://www.dft.gov.uk/>

Strategic Environmental Assessment Tool Kit, Scottish Executive, September 2006. <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/09/13104943/45>

Strategic Environmental Assessment (SEA) in Germany – Case Study Regional Planning, International Workshop On Environmental Impact Assessment, 116 Teplý Vrch, Slovakia, 2003. <http://www.sazp.sk/eia/zbornik/pdf/04%20Hoppenstedt.pdf>

Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive, Final report, June 2009. COWI A/S, Denmark.

Study concerning the application and effectiveness of the SEA Directive <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf>

The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations (Northern Ireland) 2004. <http://www.ni-environment.gov.uk/land-home/sea-natural.htm>

Theophilou V. 2007. Effectiveness of Strategic Environmental Assessment: The application of Directive 2001/42/EC to the 2007-2013 EU Structural Funds programmes. School of Environmental Sciences, University of East Anglia, Norwich.

Izvajanje strateškega ocenjevanja vplivov na okolje v Sloveniji

Cimolini, M., Kraljić, I., Matjašec, D., Mlakar, A., Mohorič, R., Ostanek, P., Rozman, B. Č., in Prijon, A. 2009. Anketa o delovanju Zbornice za arhitekturo in prostor. Dostopno na: <http://www.arhiforum.si/> (sneto 28. 9. 2009).

Kavaš, Damjan, Majcen, Boris, Stanovnik, Peter, Stropnik, Nada, Bevc, Milena, Koren, Matej, Run, Pieter L. J. M. van, Bouwmeester, Jaap, Kontić, Branko, Štern, Bojanka, Glas, Miroslav, Gulič, Andrej, Bučar, Maja, Čok, Mitja, Kavčič, Stane. Ex-ante evaluation of the single programming document of the Republic of Slovenia 2004-2006. Ljubljana: Institute for Economic Research; Leiden: Research voor Beleid International; Ljubljana: "Jožef Stefan" Institute, 2003. 170 str., graf. prikazi. ISBN 961-6022-74-1.

Kontić, Branko. Strategic environmental assessment in Slovenia : summary on methodological topics. V: Dusik, Jiri (ur.). Proceedings of International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment : convened to support the developing of the Un/ECE Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Espoo Convention : November 23-24, 2000, Szentende, Hungary. Szentendre: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2001, str. 127-134.

Kontić, Branko, Marušič, Janez, Ogrin, Dušan, Golobič, Mojca, Uršej, Špela, Jankovič, Liljana, Hudoklin, Jelka, Simič, Suzana, Kontić, Davor, Rakovec, Jože, Polič, Marko, Kos, Drago. Celovito presojanje vplivov na okolje: rezultati CRP Konkurenčnost Slovenije 2001-2006: študija ranljivosti prostora in celovita presoja vplivov na okolje za hitro železnico v Sloveniji in Regionalni razvojni program statistične regije Goriška 2002-2006. Ljubljana: Institut Jožef Stefan, 2005. 64 str., ilustr. ISBN 961-6303-68-6.

Kontić, Branko, Marušič, Janez, Kos, Drago, Rakovec, Jože, Polič, Marko, Veselič, Miran, Štular, Andreja, Vudrag, Marko, Petrovič, Aleš, Mehikič, Darko, Uršič, Andrej, Kovačević, Marko, Filipič, Metka, Trebše, Polonca, Marega, Milena, Koblar, Jasna, Vučer, Igor. Okoljski vidik v okviru DRP 2001-2006 (elementi strateške presoje): presoja vplivov državnega razvojnega programa 2001-2006 na okolje in zdravje, (SPVO-DRP). 2001; [s.l.]: [s.n.].

Kontić, Branko, Gerbec, Marko, Kontić, Davor. Izredni dogodki v načrtovani tovarni F-4 v Nafti Petrochem d.o.o., (IJS delovno poročilo, 10161). 2009.

Kontić, Branko, Kontić, Davor. Strokovne podlage za pripravo regionalnega prostorskega načrta Ljubljanske urbane regije, Strateška ocena vplivov na okolje: zaključno poročilo za ključno aktivnost št. 5 na temo SPVO, (IJS delovno poročilo, 10288). 2009.

Kontić, Branko. Gli aspetti ambientali delle decisioni e dei piani strategici nei trasporti : il caso della Slovenia : Convegno Quali ferrovie a Nord Est, Le proposte del WWF, 24 ottobre 2009, Trieste, Italia. 2009.

Kontić, Branko, Kontić, Davor, Uršej, Špela. How complementary and how competitive are concepts of SEA and DPSIR?, A demonstration on Idriat's WP3. V: Horvat, Milena (ur.), Ogrin, Nives (ur.), Faganeli, Jadran (ur.), Kotnik, Jože (ur.). Mercury as a global pollutant : [presented at 7th International Conference on Mercury as a Global Pollutant, 27 June - 2 July, 2004, Ljubljana, Slovenia], (RMZ - Materials and geoenvironment, Vol. 51, no. 1-3, 2004, Letn. 51, št. 1-3, 2004). Ljubljana: Naravoslovnotehniška fakulteta: Inštitut za rudarstvo, geotehnologijo in okolje, zv. 1, str. 646-650.

Mlakar A., Hudoklin, J. 2010. Načrtovanje, upravljanje in varstvo krajine v Sloveniji. V: Mesec krajinske arhitekture: Prihodnost slovenske krajine, www.zaps.si

Problematika prebivalcev in zdravja v okoljskih poročilih in postopku celovite presoje vplivov na okolje: Delavnica. Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za zdravje. http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_okolje/celovita_presoja_vplivov_na_okolje.