

Metodika posuzování vlivů regionálních rozvojových koncepcí na životní prostředí

Svazek č. 2: Posuzování vlivů regionálních rozvojových koncepcí na životní prostředí ve vybraných zemích EU a OECD

Ing. Jiří Dusík, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe
Bc. Daniel Rosecký, Centrum pro komunitní práci – jižní Čechy

Obsah:

1	EVROPSKÁ UNIE – SEA SMĚRNICE	1
2	VELKÁ BRITÁNIE – ROZVOJ ENVIRONMENTÁLNÍHO HODNOCENÍ.....	3
3	NĚMECKO – ZKUŠENOSTI NA ÚROVNI MODELOVÝCH PROJEKTŮ	7
4	RAKOUSKO – ZKUŠENOSTI NA ÚROVNI MODELOVÝCH PROJEKTŮ	10
5	NIZOZEMÍ – ROZVOJ DVOUSTUPŇOVÉHO SYSTÉMU SEA	12
6	ŠVÉDSKO.....	14
7	NOVÝ ZÉLAND – PRVNÍ ZKUŠENOSTI S INTEGROVANÝM PLÁNOVÁNÍM.....	16
8	POUŽITÁ LITERATURA	18

1 EVROPSKÁ UNIE – SEA SMĚRNICE

1.1 Úvod

Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí je v Evropské unii upraveno na několika úrovních. Základní právní norma společenství, Amsterdamská smlouva o Evropské unii, např. ve svém článku 6 definuje povinnost integrace ochrany ŽP do všech rozvojových koncepcí EU. Praktické naplňování tohoto požadavku je průběžně sledováno v rámci tzv. Evropských summitů premiérů členských zemí EU¹.

Integrace hledisek ochrany životního prostředí do sektorových koncepcí je základním požadavkem navrhovaného šestého Akčního programu EU pro životní prostředí² a navrhované Strategie udržitelného rozvoje EU³. Oba dokumenty stanovují rámcové cíle ochrany životního prostředí v EU a požadují jejich integraci do rozvojových koncepcí připravovaných Evropskou komisí.

Dne 16. března 2001 bylo ukončeno vyjednávání o Směrnici Rady (EC) a Evropského parlamentu o posuzování vlivů vybraných programů a plánů na životní prostředí⁴, která bude základní právní normou upravující problematiku SEA v EU a budoucích členských státech. Tato směrnice definuje rámcové požadavky pro zpracování SEA dokumentací a jejich veřejné projednání.

Posouzení vlivů regionálních rozvojových koncepcí na životní prostředí je zároveň od roku 1992 vyžadováno v rámci operací strukturálních fondů EU. Rámcové požadavky na toto posouzení jsou pro programové období 2000-2006 obsaženy v Nařízení EC č. 1260/1999. V roce 1998 byla Evropskou komisí připravena příručka pro posuzování vlivů regionálních rozvojových plánů a programů strukturálních fondů na ŽP⁵.

1.2 SEA Směrnice

Dne 16. března 2001 byla uzavřeno vyjednávání o Směrnici Rady (EC) a Evropského parlamentu o posuzování vlivů určitých plánů a programů na životní prostředí (dále jen SEA Směrnice). Současná verze SEA Směrnice je uvedena v Příloze č. 1 tohoto svazku. Směrnice upravuje povinné posuzování plánů a programů, které:

- ☐ předurčují rámec pro budoucí povolení konkrétních rozvojových projektů a jsou připravovány pro zemědělství, lesnictví, rybářství, energetiku, průmysl, dopravu, odpadové hospodářství, řízení vodních zdrojů, telekomunikace, turistiku nebo územní plánování,
- ☐ ovlivňují chráněná území v soustavě NATURA 2000.

Povinné posuzování se vztahuje na všechny výše uvedené programy a plány, které mají významné vlivy na ŽP **bez ohledu na úroveň veřejné správy, pro níž jsou připravovány** (tj. národní, regionální, místní), včetně programů a plánů, které jsou spolufinancovány Evropským společenstvím. SEA směrnice ukládá povinnost členským zemím, určit kritéria výběru těch programů a plánů, které mají významné

¹ European Summit (Cardiff 1998, Helsinky 1999 a Gotheburg 2001)

² The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2001-2010, COM(2001)31)

³ A European Union Strategy for Sustainable Development, COM (2001)264

⁴ společný text Rady a Evropského parlamentu č. C5-0118-2001

⁵ A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes, DG XI, 1998

vlivy na ŽP, přičemž požaduje provázání hodnocení navzájem souvisejících plánů a programů.

1.3 Klíčové požadavky SEA Směrnice

Na základě analýzy SEA směrnice se lze důvodně domnívat, že směrnice se bude vztahovat na všechny regionální rozvojové koncepce připravované dle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Vlastní postup SEA je předurčen pouze rámcově a požaduje:

- ☐ posouzení musí být provedeno před rozhodnutím o přijetí předmětného plánu/programu a jeho výsledky musí být náležitě zohledněny při jeho přijetí,
- ☐ je posuzován návrh plánu a programu a jeho reálné varianty, které vycházejí z jeho účelu a geografického rozsahu,
- ☐ obsah hodnocení je dohodnut na základě konzultací s dotčenými orgány veřejné správy,
- ☐ SEA dokumentace obsahuje základní informace o vlivech plánu/programu na ŽP (viz níže) - hodnoceny jsou všechny přímé a nepřímé, kumulativní a synergické vlivy na ŽP,
- ☐ příslušný orgán veřejné správy je povinen určit veřejnost, které je oficiálně oznámeno posuzování plánu/programu – SEA dokumentace je zveřejněna a rozeslána dotčeným orgánům veřejné správy a veřejnosti.

Článek 4 směrnice umožňuje provést výše uvedená posouzení v rámci oddělené SEA procedury nebo v rámci přípravy koncepce. Základní požadavky na obsah SEA jsou určeny v příloze č. 1 směrnice a požadují uvedení:

- obsahu plánu/programu, jeho základních cílů a vazeb na jiné plány a programy,
- ☐ relevantních charakteristik stavu ŽP a jeho očekávaný rozvoj bez realizace plánu programu a charakteristika stavu ŽP v oblastech, které může být plánem nebo programem výrazně ovlivněno,
- ☐ existujících ekologických problémů, které se vztahují k plánu/programu,
- ☐ cílů ochrany ŽP určené na mezinárodní, evropské nebo národní úrovni, které jsou relevantní pro plán/program a analýza jejich zohlednění při přípravě plánu/programu,
- ☐ pravděpodobných významných vlivů plánu/programu na ŽP,
- ☐ opatření pro eliminaci, redukci nebo kompenzaci všech závažných negativních vlivů plánu/programu na ŽP,
- ☐ shrnutí navržených variant dosažení cílů plánu/programu a důvodů pro jejich zamítnutí,
- ☐ hodnocení nejistot při zpracování posouzení,
- ☐ návrh programu sledování vlivů realizace plánu/programu na ŽP.

2 VELKÁ BRITÁNIE – ROZVOJ ENVIRONMENTÁLNÍHO HODNOCENÍ

2.1 Úvod

Ve Velké Británii od r. 1991 existuje systém **environmentálního hodnocení** (environmental appraisal), který se vztahuje na celonárodní politiky, odvětvové koncepce a regionální a lokální rozvojové plány (včetně územních plánů). Obecným

znakem tohoto systému je absence formální procedury a plná integrace SEA do plánování jednotlivých strategií.

Na národní úrovni se systém environmentálního hodnocení od r. 1991 odvíjel od metodických doporučení ministerstva životního prostředí (Department of Environment, dále jen DoE), která ukládala resortním ministerstvům a agenturám provést hodnocení u všech koncepcí, strategií, politik, programů a plánů, které mohou mít negativní dopad na ŽP (viz DoE, 1991). Analýza tohoto systému ministerstvem životního prostředí, dopravy a regionů (Department of Environment, Transport and Regions, dále jen DETR) v roce 1998 (viz DETR, 1998a) prokázala, že jeho hlavními nedostatky je zejména nesystematická aplikace doporučení DoE/DETR na všechny zásadní rozvojové koncepce a kvalita připravených dokumentů. Na základě této analýzy bylo rozhodnuto o zjednodušení metodických pokynů a o posílení a lepším metodickém vedení náměstků zodpovědných za ŽP v resortních ministerstvech (tzv. Green Junior Ministers) a ve vládních agenturách.

V roce 2000 byla dokončena reforma systému národního environmentálního hodnocení, která navrhuje zavedení tzv. **hodnocení trvalé udržitelnosti** (sustainability appraisal) **národních koncepcí** (DETR, 2000). Všechny prvky tohoto systému se vztahují i na hodnocení trvalé udržitelnosti regionálních rozvojových koncepcí (viz níže).

2.2 Klíčové prvky systému posuzování vlivů regionálních koncepcí na ŽP

Environmentální hodnocení regionálních a lokálních rozvojových koncepcí (tj. rozvojových plánů regionů, prostorových plánů hrabství a územních plánů měst) bylo již od r. 1992 upraveno v plánovacích pokynech DoE č. 12 pro přípravu regionálních koncepcí (DoE, 1992). Tento systém SEA byl založen na určení strategických cílů ochrany ŽP v daném regionu, hodnocení naplňování těchto cílů v rámci jednotlivých variant regionálních rozvojových plánů a hodnocení jednotlivých územních vlivů (tam, kde rozvojové koncepce měly jasné územní průměty). Během počátečních 6 let praktické aplikace těchto pokynů bylo tímto způsobem posouzeno přes 60 rozvojových plánů regionů a územních plánů obcí.

V říjnu 2000 byla vydána nová metodická doporučení pro **hodnocení trvalé udržitelnosti** (sustainability appraisal) **regionálních rozvojových koncepcí**. Tato doporučení jsou úzce provázaná s novými plánovacími pokyny č. 11 pro regionální plány, vydanými DETR v roce 2000. Klíčové prvky tohoto systému posuzování vlivů regionálních koncepcí na ŽP (DETR, 2000a) lze charakterizovat takto:

- **Nutnost zpracování strategie udržitelného rozvoje (UR) daného regionu.** Každý region si musí vytvořit svoji strategii udržitelného rozvoje, která určí obecné strategické cíle (objectives) ochrany ŽP, trvalé udržitelnosti rozvoje regionu a jednotlivých sektorových aktivit v předmětném území. Pro každý obecný strategický cíl (objective) musí být určen konkrétní cíl (target) a ukazatele (indicators) pro měření jeho dosažení. Pokyny pro přípravu regionálních strategií udržitelného rozvoje regionů jsou obsaženy v příslušných metodických pokynech DETR (DETR, 2000b), které požadují, aby regiony

vycházely z národní strategie udržitelného rozvoje (strategie Better Quality of Life, 1999) a z intenzivních konzultací s veřejností.

V průběhu vlastního rozpracování regionální koncepce jsou cíle udržitelného rozvoje regionu postupně zpřesňovány pomocí tzv. průběžného scopingu trvalé udržitelnosti (ongoing sustainability scoping) tak, aby svojí podrobností alespoň rámcově odpovídaly navrhovaným opatřením v regionální koncepci.

- ☐ **Průběžné hodnocení regionální rozvojové koncepce.** Hodnocení udržitelnosti regionální rozvojové koncepce je prováděno v každé zásadní fázi její přípravy. Hodnocení se zprvu opírá o hodnocení dosažení cílů udržitelného rozvoje UR regionu pomocí jejich ukazatelů (viz bod 1). U koncepcí, které mají jasné územní průměty, je toto hodnocení doplněno o hodnocení územních vlivů.
- ☐ **Posuzovací a plánovací tým jsou vzájemně nezávislé – je jim však doporučeno úzce spolupracovat.** Hodnocení probíhá souběžně s přípravou regionální koncepce a je nezávislé na plánování – plánovací i posuzovací tým jsou však povinny úzce spolupracovat. DETR jasně uvádí, že hodnocení, které je provedeno po formulaci regionální koncepce, má podstatně nižší účinnost. Paralelní práce na plánování a hodnocení strategie umožňuje snadnější zakomponování hledisek trvalé udržitelnosti do všech postupně rozpracovaných variant rozvojové strategie. DETR proto klade důraz na souběžné zahájení prací na plánování a posuzování regionální rozvojové koncepce tak, aby obecné cíle UR napomáhaly při volbě jednotlivých variantních řešení koncepce.
- ☐ Při vlastním hodnocení koncepce se rozlišuje, zda se jedná o koncepci mající charakter obecné regionální strategie/politiky (policy) nebo zda se jedná o regionální koncepci mající charakter územního plánu (spatial strategy). Základním prvkem hodnocení obou typů regionálních politik/strategií je analýza plnění cílů UR (a jejich příslušných ukazatelů) u každého navrhovaného opatření v politice/strategii. V této souvislosti pokyny DETR pro přípravu i posuzování regionálních rozvojových politik/strategií shodně požadují maximální možnou kvantifikaci jednotlivých opatření navrhovaných v každé rozvojové koncepci (ať již má či nemá územní průměty).
- ☐ Pro koncepcí, které nemají jasné územní průměty DETR požaduje popsání navrhovaných opatření tak, aby byl jasně numericky (nikoliv slovně) vyjádřen jejich navrhovaný rozsah. Pokyny DETR v této souvislosti explicitně požadují:
 - ☐ uvedení oblastí, na které se opatření vztahuje a
 - ☐ uvedení očekávané změny (výstupů), které má být pomocí strategického opatření dosaženo, popř. kvantifikace výstupů v rámci každého opatření.
- ☐ U koncepcí, které mají jasné územní průměty, DETR požaduje maximální kvantifikaci opatření v následujících oblastech:
 - o rozsah změn ve využívání území a jejich umístění,
 - o dopravní část koncepce, míra integrace koncepčních a místních zájmů ochrany ŽP, integrace dopravních strategií s územními plány,

- o konkrétní a kvantifikované cíle (tam kde je to možné) pro rozvoj bydlení, umístění hlavních hospodářských činností zajišťujících zaměstnanost, zábor půdy, snižování dopravy a podporu změny dělby přepravní práce, ochranu ovzduší a biologické rozmanitosti.

Kvalita hodnocení koncepcí, které mají jasné územní průměty (spatial strategy), velmi závisí na kvalitě a konkrétnosti navrhovaných opatření – týmu posuzovatelů je doporučeno vyžadovat maximální kvantifikovatelnost regionálních opatření již od prvních fází zpracování regionální koncepce. DETR zároveň připouští, že ne všechny regionální rozvojové koncepce s územními průměty je možné dostatečně kvantifikovat v jejich jediném programovacím cyklu a že jejich plné hodnocení bude nutno, zejména zpočátku, dopracovávat v rámci jejich prováděcích/realizačních plánů a programů. Na základě požadavku na cyklické zpracování koncepcí a průběžné hodnocení jejich vlivů na ŽP (viz bod 8 níže) se dosažení úplného (a dobře kvantifikovatelného) hodnocení regionálních koncepcí předpokládá při jejich cyklických aktualizacích.

- ☐ S ohledem na výše uvedené požadavky na potřebu maximální možné specifikace navrhované regionální rozvojové koncepce však DETR explicitně uvádí, že absence jasných údajů o rozsahu strategie se nemůže stát překážkou pro její hodnocení. V této souvislosti hraje důležitou roli právě navržení přiměřené úrovně kritérií UR v rámci průběžného scopingu trvalé udržitelnosti (viz bod č. 1 výše).
- ☐ V celém systému hodnocení hraje klíčovou roli sledování skutečných vlivů regionálních rozvojových koncepcí na ŽP a využívání těchto poznatků pro aktualizace strategie UR regionu, zpracování souvisejících regionálních rozvojových koncepcí a doplňování znalostí o území (baseline studies).

3 NĚMECKO – ZKUŠENOSTI NA ÚROVNI MODELOVÝCH PROJEKTŮ

3.1 Úvod

Posuzování vlivů na životní prostředí se ve Spolkové republice Německo řídí zákonem o posuzování vlivů na ŽP (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG) ze dne 12. února 1990, který byl naposledy novelizován 18. srpna 1997. Tento zákon určuje pouze minimální požadavky na posouzení a určuje též na které záměry se vztahuje. Některé druhy záměrů regulují zvláštní spolkové předpisy (např. hornictví). Navíc ve čtyřech spolkových zemích existují vlastní EIA zákony, které předepisují posouzení pro další záměry. Za provádění EIA jsou až na malé výjimky (např. Eisenbahnbundesamt - spolkový železniční úřad) zodpovědné orgány jednotlivých zemí. Zákon o posuzování vlivů na ŽP je rozšířen ještě všeobecným předpisem k provádění zákona o posuzování vlivů na ŽP z 18. srpna 1995 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPVwV).

3.2 Pilotní projekty

Ve Spolkové republice Německo je dosud relativně málo příkladů pro posouzení vlivů plánů a strategií na životní prostředí (SEA) – tato posouzení byla na místní úrovni pilotně zkoušena u plánů využití území ((Flächennutzungsplanung) a plánů zastavění (Bebauungsplanung), na vyšší úrovni u zemských prostorových plánů (Raumplanung) a regionálních plánů (Regionalplanung).

Příklady lze nalézt hlavně v územním plánování a plánování zastavění území, neboť přibližně 200 měst a obcí zapracovalo SEA do těchto plánovacích procesů. Pro regionální plánování však lze uvést v podstatě pouze příklad modelového posouzení "Celkové ekologické zhodnocení plánovacích záměrů v severní oblasti Lipska", které však proběhlo již v roce 1993 (bližší informace v Ch. Jacoby, Die Strategische Umweltprüfung in der Raumplanung, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2000).

Příkladem pilotních projektů pak může být praktický test strategické EIA v plánování rozvoje území (Gebietsentwicklungsplanung), který v roce 1998 provedlo Ministerstvo životního prostředí, prostorového uspořádání a zemědělství Severního Porýní – Vestfálska (MURL NW) společně s UVP – Gesellschaft e.V. (EIA společnost). Cílem bylo získat praktické zkušenosti s právní úpravou strategické EIA v regionálním plánování. Vzhledem k tomu, že změny v území sídel jsou nejčastěji používanou oblastí v regionálním plánování, vybralo MURL NW pro tento modelový pokus rozšíření průmyslových oblastí tří obcí v důsledku nového dálničního přivaděče. Pilotní projekt se skládal z těchto kroků:

- ☐ oznámení potřeby rozšíření obcemi,
- ☐ scoping,
- ☐ zpracování návrhu plánu a SEA dokumentace,
- ☐ zapojení veřejnosti,
- ☐ přepracování návrhu plánu.

V rámci modelového projektu nebylo vydáno jinak potřebné stanovisko Okresní plánovací rady (Bezirksplanungsrat) a plán nebyl odsouhlasen nejvyšším územně plánovacím úřadem (Oberste Landesplanungsbehörde).

Stanovení rozsahu a obsahu posouzení (scoping) navrhovaných změn oblastního rozvojového plánu proběhlo v gesci Okresního plánovacího úřadu (Bezirksplanungsbehörde). Jednání se zúčastnili vedle Okresního plánovacího úřadu zástupci orgánů ochrany přírody a zástupci obcí (svaz měst a obcí) – podkladový materiál pro scoping připravila UVP – Gesellschaft.

Na základě tohoto projednání zpracovala UVP - Gesellschaft za těsné spolupráce s Okresním plánovacím úřadem SEA dokumentaci (podle článku 5 návrhu směrnice EC 96/0304), která zahrnuje posouzení jak strategických řešení rozvojového plánu, tak jeho územní alternativy. Informace ze SEA dokumentace se staly součástí regionálně plánovací rozvahy. SEA dokumentace byla předložena zástupcům obcí, orgánů ochrany přírody, ekologickým sdružením a veřejnosti k připomínkám.

Veřejné projednání modelového projektu se uskutečnilo 2. a 3. 12. 1998 v Bielefeldu. Účastníci měli možnost vyjádřit se k plánovací dokumentaci a SEA dokumentaci ve dvou paralelních pracovních skupinách. Okresní plánovací úřad při dopracování plánovací dokumentace přihlédl k stanoviskům z veřejného projednání. Tento částečně přepracovaný návrh byl následně znovu diskutován.

Jedním z hlavních doporučení z tohoto modelového projektu je požadavek na zapojení široké veřejnosti v rámci regionálního plánování. Za velký přínos bylo také považováno paralelní zpracování plánovací dokumentace a SEA dokumentace.

3.3 Souhrn současných procesních a metodických zkušeností s uplatňováním SEA v prostorovém plánování

Základní informace jsou podány v závěrečné zprávě výzkumného projektu Univerzity Kaiserslautern pro Spolkové ministerstvo dopravy, stavebnictví a bydlení (BMVBW) 1998-2000, která se zabývala analýzou pilotních projektů na aplikaci směrnic EU týkajících se posuzování vlivů na životní prostředí v prostorovém plánování v SRN:

V praxi je v současné době prokazatelné pouze dobrovolné použití SEA v regionálním plánování regionu Donau-Iller. Zde byla SEA opakovaně použita pro stanovení prioritních oblastí pro povrchovou těžbu. Prvky SEA byly použity také pro plánování vývoje osídlení. Ostatní pole použití SEA, jako např. umísťování větrných elektráren, bylo pro nedostatek odborníků vyloučeno. Proces této SEA také neodpovídá všem požadavkům směrnice EU pro SEA. Zvláště chybělo zapojení veřejnosti.

Samozřejmě jsou ve všech řízeních na vytváření nebo změny prostorového plánu zájmy životního prostředí ve velkém měřítku zahrnovány do plánovacích prací. Srovnání těchto současných procesních a metodických postupů s požadavky směrnice pro SEA má tyto výsledky:

- Screening: V současné době není prováděn.
- Scoping: Neexistují žádné oficiální termíny pro scoping, ale pro vyšší efektivnost a zajištění akceptace procesu je v praxi velmi často absolvována řada neformálních kroků pro zapojení, při kterých jsou konzultovány orgány ochrany životního prostředí.
- Popis obsahu a cílů plánování: Toto je pro prostorové plánování závazné. S ohledem na SEA však vyvstávají problémy v souvislosti s mírou obecnosti a pravděpodobností realizace prostorových plánů.
- Popis a analýza životního prostředí, stejně jako prognóza jejího dalšího vývoje je vlastním úkolem krajinného plánování. V závislosti na organizaci nadmístních krajinných plánů a na míře jejich integrace do prostorových plánů se mění popis a analýza životního prostředí.
- Stanovení cílů kvality životního prostředí neprobíhá v prostorovém plánování, ale je integrováno z různých odvětvových strategií.
- Analýza dopadů a jejich posouzení. Analýzy dopadů opatření jsou prováděny úplně jiným způsobem. Na této plánovací úrovni nejsou prakticky žádné zkušenosti s analýzou dopadů. V odůvodnění závěrů plánování je ale také obvykle uvedeno, jak byly zohledněny zájmy životního prostředí.
- Regulace opatření v regionálním plánování: V praxi neexistují žádné zkušenosti.
- Zkoumání variant v prostorovém plánování je povinnou částí prostorového plánování. Diskuse o alternativách však probíhá interně a v podstatě není dokumentována navenek.
- Popis potíží při zkoumání životního prostředí: Popis "veškerých potíží při sestavování požadovaných informací" se v regionálních plánech nevyskytuje. V oblastech s nedostatkem informací jsou často prostorové plány obecnější, aby byla ponechána větší volnost pro další plánovací úroveň, ve kterých bude možné nahradit nedostatek informací.
- Kontrola realizace: Formální kontrola realizace prostorových plánů není doposud předepsaná. Popis opatření ke kontrole provádění plánu požadované SEA směrnicí tedy v praxi neprobíhá.
- Netechnické shrnutí: Netechnické shrnutí jako krátké a všeobecně pochopitelné shrnutí posouzení vlivu na životní prostředí v současné době v prostorovém plánu neexistuje.

3.4 Závěrečné shrnutí

V diskusi o vztahu prostorového plánování a SEA je třeba nejprve poznamenat, že návrhy směrnice SEA nedávají žádné metody k provedení posouzení vlivu na ŽP. Tato metodická volnost má být později zachována i při integraci směrnice do národních

zákonů, neboť je v současné době nedostatek praktických zkušeností se SEA v prostorovém plánování a v různých státech se praxe výrazně liší.

Metodický postup SEA podle směrnice SEA (E3/2000) obsahuje následující pracovní kroky:

- ☐ screening,
- ☐ scoping,
- ☐ krátké shrnutí obsahu a nejdůležitějších cílů plánu nebo programu, stejně jako vztahu k ostatním relevantním plánům a programům,
- ☐ popis současného stavu ŽP a jeho vývoje bez dalších zásahů,
- ☐ popis specifických rysů a problémů životního prostředí v dotčených oblastech,
- ☐ popis relevantních cílů ochrany ŽP a jejich zohlednění v plánovacím procesu,
- ☐ popis a posouzení očekávaných významných dopadů na ŽP,
- ☐ popis zmírňujících a kompenzačních opatření,
- ☐ zdůvodnění výběru reálných alternativ a popis posouzení alternativ včetně možných informačních deficitů,
- ☐ popis plánovaných opatření ke kontrole provádění plánů a nebo programů,
- ☐ shrnutí SEA v posudku, včetně netechnického shrnutí.

Pro standardizaci metod SEA na národní úrovni bude zapotřebí vydat podzákoné normy (tj. metodické příručky) pro nejrůznější oblasti použití SEA.

Z vědeckého i praktického hlediska by měly být plány a programy posuzovány z hlediska vlivu na ŽP pouze tehdy, pokud obsahují konkrétní aktivity s územními průměty, které vytvářejí závazný rámec pro projekty s možnými významnými dopady na životní prostředí. Takovéto územní průměty se nevyskytují v rozvojových plánech a programech, jsou však časté v prostorových plánech (Raumordnung), které upravují zejména:

- výstavbu bytů,
- obchodně-průmyslové využití,
- povrchovou těžbu surovin,
- využití větrné energie.

4 RAKOUSKO – ZKUŠENOSTI NA ÚROVNI MODELOVÝCH PROJEKTŮ

4.1 Úvod

Obdobně jako v Německu lze použití SEA v Rakousku nalézt nejčastěji v územním plánování, které je záležitostí jednotlivých zemí. V Rakouském plánovacím systému

existují dvě základní roviny: regionální úroveň (zemské, regionální plánování) a místní úroveň (územní plánování).

V Rakousku v r. 1998-99 proběhly dva pilotní projekty - SEA územního plánu (město Weiz, spolková země Steyermark) SEA rozvojového programu regionu (region Tennengau, spolková země Salzburg).

4.2 Pilotní projekt SEA Weiz

Projekt byl zahájen na začátku roku 1998 a dokončen na začátku roku 1999. Základem v procesu byla integrace SEA do plánovacího procesu. Z výsledků vyplynulo, že dodatečné kroky SEA mohou být jednoduše začleněny do plánovacího procesu. Začlenění SEA do územně plánovacího procesu požaduje jen několik dalších kroků:

- scoping,
- zpracování dokumentace o vlivech na ŽP,
- zpracování informace, nakolik dokumentace o vlivech na ŽP a připomínky veřejnosti ovlivnily rozhodovací proces.

Z výsledku projektu vyplývá, že klíčovým prvkem systému SEA je scoping, který hraje rozhodující roli při ustanovení rámce pro celý proces SEA a rozšiřuje tak celý proces ve srovnání s obvyklou strukturální analýzou.

Příprava alternativ a jejich posouzení je největší částí dodatečné práce. Ve Weizu byly obdobně posuzovány také sociální a ekonomické dopady.

4.3 Pilotní projekt SEA Tennengau

Posouzení vlivu regionálního prostorového programu (Raumordnungsprogramm) Tennengau bylo pilotním projektem, který se uskutečnil na zakázku rakouského Spolkového ministerstva ŽP, mládeže a rodiny (BMUJF). Projekt zpracovaný Salzburským institutem pro prostorové plánování a bydlení (SIR - Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen) byl zahájen v prosinci 1997 a ukončen v prosinci 1998.

SEA neměla být žádným dodatečným správním řízením. Spíše došlo k rozšíření stávajícího plánovacího procesu o dodatečné kroky, jejichž cílem bylo lépe zohlednit ochranu ŽP. V rámci SEA pořídil Regionální svaz (Regionalverband - svazek obcí regionu) dokumentaci o vlivech na ŽP, ve které byly zdůrazněny charakteristiky a problémy životního prostředí regionu. Byly zpracovány dvě plánovací varianty a tzv. nulová varianta. Tyto varianty byly posouzeny vzhledem k jejich vlivům na cíle ochrany ŽP a byly předloženy Regionálnímu svazu, který z nich jednu vybral. Současně byla též stanovena eliminační a kompenzační opatření pro zmírnění negativních důsledků.

SEA byla zpracována současně s regionálním programem. Partnery pro Regionální svaz přitom bylo Spolkové ministerstvo a oddělení ŽP země Salzburg.

Popis průběhu SEA:

1. popis stavu ŽP a jeho problémů v Tennengau: popis současného stavu ŽP byl výchozí krok pro zpracování posouzení.
2. stanovení cílů kvality ŽP: cíle kvality ŽP stanovil na svém setkání Regionální svaz Tennengau. Z nich se pak vycházelo při vypracování tzv. "systému cílů kvality ŽP". Tento systém se skládá z cílů, standardů a indikátorů kvality ŽP pro půdu, vzduch, vodu, rostlinou a živočišnou říši, člověka a kulturní dědictví. Jedná se o základ pro posouzení vlivů na ŽP regionálního programu.
3. plánovací varianty pro regionální program: byly zpracovány tři varianty: nulová, střední a maximální.
4. posouzení vlivu plánovacích variant: byl posouzen vliv jednotlivých opatření na cíle kvality ŽP a to jak jednotlivě, tak celkově pro jednu variantu.
5. opatření pro snížení negativních vlivů na ŽP: pokud bylo možno očekávat negativní vlivy na ŽP, byla navržena opatření k jejich snížení..
6. výsledná varianta (návrh regionálního programu): výsledkem posouzení bylo doporučení určité varianty, včetně opatření ke snížení negativních vlivů. Toto doporučení bylo důležitou informací pro rozhodnutí Regionálního svazu.

Z výsledků obou pilotních projektů vyplývá, že jedním z klíčových předpokladů úspěšné a efektivní SEA je dobře fungující komunikační struktura mezi plánovacím týmem, úřadem zodpovědným za plánovací proces, orgány ochrany přírody a veřejností. Dobrá komunikační struktura mezi všemi zúčastněnými pomůže dosáhnout vysokého stupně transparentnosti a zabránit nedorozuměním. Dále také zvyšuje pravděpodobnost kladného přijetí výsledků SEA a podporuje porozumění otázkám vlivů na ŽP.

5 NIZOZEMÍ – ROZVOJ DVOUSTUPŇOVÉHO SYSTÉMU SEA

5.1 Úvod

V Nizozemí existuje dvoustupňový systém SEA, který se skládá z tzv. "E-testu" pro návrhy zákonů a "Strategické EIA" (Strategic Environmental Impact Assessment) pro vybrané typy sektorových a regionálních plánů a programů.

„E-test“ byl ustanoven nařízením vlády Nizozemí v r. 1995. Je součástí širšího hodnocení, které zahrnuje hodnocení reálnosti a dopadů připravovaných zákonů na podnikání (a nároky na veřejnou správu a státní rozpočet). E-test je postaven na velmi jednoduchém systému hodnocení - předpokládá přípravu části důvodové zprávy k návrhu zákona (tzv. „ekologického odstavce“), jež shrnuje jeho dopady na ŽP a na dosažení udržitelného rozvoje Nizozemí. Vlastní hodnocení návrhů zákonů v rámci „E-testu“ je prováděno jejich předkladateli - resortními ministerstvy, která při této činnosti využívají služeb tzv. společného servisního střediska (tzv. Joint Support Center), které pomáhá předkladatelům návrhů zákonů při:

- ☐ určování obsahu a rozsahu posuzování (pomocí katalogů kritérií),
- ☐ volbě jednotlivých postupů pro předpověď možných dopadů navrhovaného zákona na ŽP a udržitelný rozvoj,
- ☐ interním hodnocení kvality dokumentace o vlivech návrhu zákona na ŽP a UR.

Do konce roku 2000 byl E-test aplikován na cca 5% návrhů zákonů (což v průměru činí cca 20 zákonů ročně). Výhodou tohoto systému je jeho flexibilita, jeho nevýhodou je absence formálních kroků pro zajištění účasti veřejnosti.

5.2 Klíčové prvky systému posuzování vlivů regionálních koncepcí na ŽP

Druhý typ SEA (tzv. „Strategická EIA“, SEIA) byl v Nizozemí ustanoven v r. 1987 v rámci zákona o posuzování vlivů na ŽP (EIA Act). SEIA se vztahuje na plány a programy v oblasti nakládání s odpady, energetiky, vodního hospodářství, dopravy a územního rozvoje. SEIA je plně integrována do systému územního plánování a využívá stejnou proceduru jako posuzování vlivů konkrétních investičních záměrů na ŽP – tj. využívá scoping, přípravu EIA Dokumentace, nezávislé hodnocení Královskou komisí pro EIA a monitoring reálných vlivů plánu na ŽP. Do konce r. 2000 bylo tímto způsobem posouzeno více než 40 rozvojových plánů. Počáteční problémy s přípravou nadměrných/nadbytečných analýz při zavádění systému SEIA do praxe se podařilo odstranit a v současné době se uvažuje o rozšíření tohoto systému i na jiné typy plánů a programů.

Při úvahách o možnostech zavedení systému hodnocení obecných rozvojových strategií/politik na ŽP se v Nizozemí objevuje intenzivní odborná diskuse o zavedení systému environmentálního hodnocení, které svými prvky velmi rámcově odpovídá britským či novozélandským postupům. Za klíčové zajímavé rysy diskutovaného systému environmentálního hodnocení v Nizozemí lze považovat následující prvky:

- ☐ Posuzování by mělo začít oznámením záměru přípravy strategie/politiky dotčeným orgánům veřejné správy a veřejnosti tak, aby se zainteresované subjekty mohly připravit na účast při jejím plánování a hodnocení.
- ☐ Posuzování začne zveřejněním úvodního materiálu, který uvede sociální, ekonomické a environmentální cíle dané strategie/politiky. Environmentální cíle strategie/politiky by měly být stanoveny na základě:
 - o mezinárodních závazků v oblasti ŽP (např. Kjótský protokol, Úmluva o ochraně biodiverzity, apod.),
 - o národních a regionálních koncepcí v oblasti OŽP a udržitelného rozvoje,

- o jiných relevantních zájmů ochrany ŽP, které se dotýkají politiky/strategie,
 - o zpráv o vlivech předchozích verzí dané strategie/politiky na ŽP či o vlivech souvisejících strategií/politik, programů a plánů na ŽP.
- ☐ Úvodní informační materiál by měl být zveřejněn a dotčené orgány a veřejnost by měly mít možnost připomínkovat navržené cíle (z hlediska jejich kvality a úplnosti) a doporučit vhodné strategické varianty strategie/politiky pro jejich dosažení. Zpracovatel koncepce by měl mít povinnost řádně zohlednit zaslané připomínky a využít je při stanovení zadání pro zpracování politiky/strategie a jejího posouzení.
- ☐ Zpracovatel koncepce zajistí zpracování dokumentace o vlivech politiky/strategie na ŽP a UR, která poskytuje tyto základní informace:
 - ☐ míra plnění environmentálních cílů jednotlivými variantami strategie/politiky,
 - ☐ hodnocení dalších relevantních vlivů jednotlivých variant strategie/politiky, které nelze postihnout výše uvedeným hodnocením (např. lokální vlivy či vlivy, pro které neexistují jasně dané cíle OŽP či UR),
 - ☐ doporučená varianta řešení a soubor opatření pro vyloučení negativních vlivů na ŽP
- ☐ Dokumentace o vlivech politiky/strategie na ŽP by měla být zveřejněna a dotčené orgány a veřejnost by měly mít možnost připomínkovat její kvalitu. Zpracovatel koncepce by měl mít povinnost řádně zohlednit zaslané připomínky a na jejich základě by měl připravit výsledný návrh strategie/politiky a dokumentace o jejích vlivech na ŽP.
- ☐ Klíčovým prvkem hodnocení by měla být povinnost systematického sledování a vyhodnocování skutečných vlivů strategie/politiky na ŽP a zveřejňování pravidelné zprávy na toto téma. Výstupu z této post-rozhodovací analýzy lze využít pro přípravu navazujících politik/strategií, programů a plánů, pro jejich posuzování a cyklické aktualizace.

6 ŠVÉDSKO

6.1 Úvod

Regionální plánování má ve Švédsku dlouhou tradici. Objemy vynakládaných prostředků na regionální rozvoj (cca 19 miliard SEK ročně) výrazně převyšují příspěvky ze strukturálních fondů EU (cca 2,5 miliardy SEK ročně v programovém období 1994-2000). Operace strukturálních fondů EU ve Švédsku probíhají v rámci tzv. Jednotných programových dokumentů (Single Programming Documents, SPD), které jsou v podstatě kombinací RDP a Operačního programu. SPD jsou ve Švédsku připravovány na základě tzv. regionálních "Dohod o růstu" (Growth Agreement), které jsou zpracovávány pomocí kombinované procedury, jež splňuje požadavky Nařízení

Rady (EC) pro operace strukturálních fondů EU a národních zákonů na poli regionálního rozvoje.

6.2 Klíčové prvky systému posuzování vlivů regionálních koncepcí na ŽP

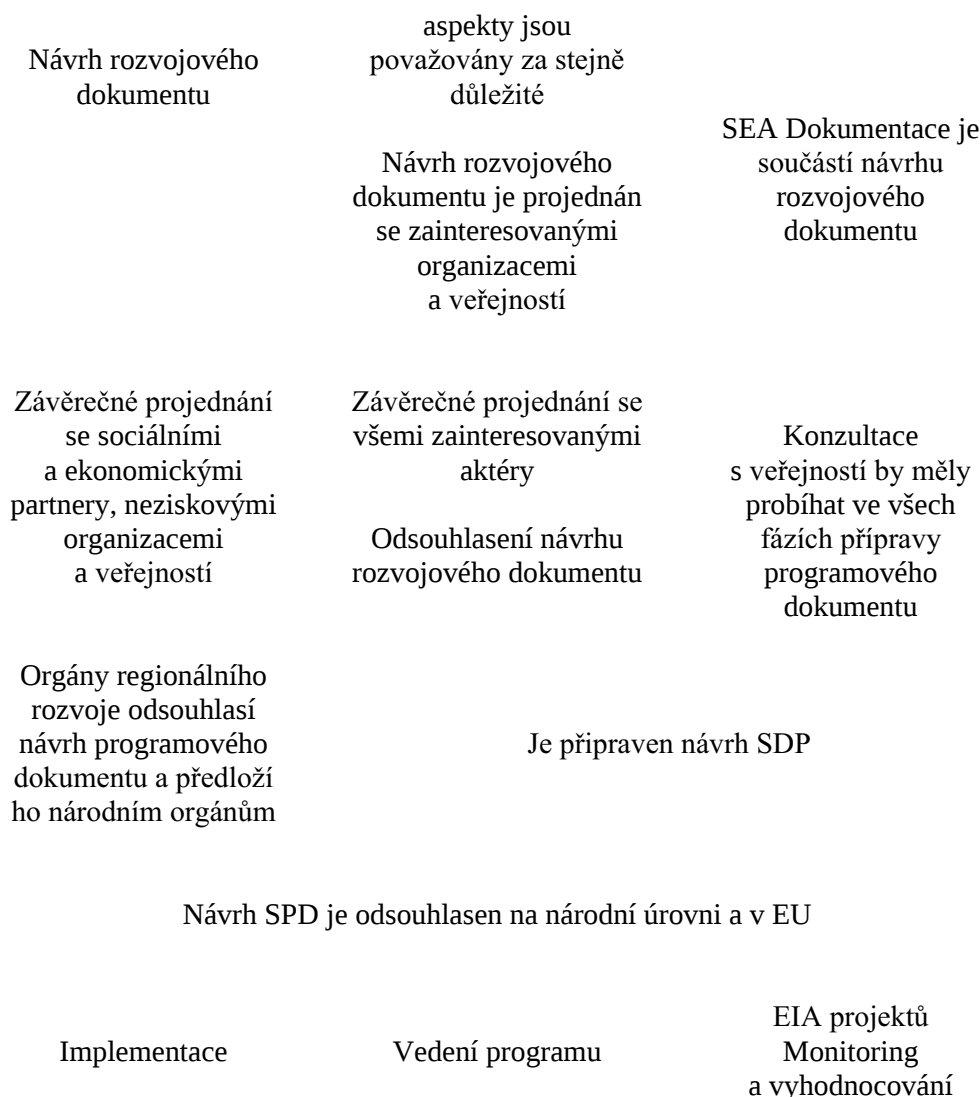
Regionální Dohody o růstu pro programové období 2000-2006 byly předběžně hodnoceny z hlediska jejich vlivů na ŽP a na základě tohoto hodnocení byl doporučen následující postup SEA pro Jednotný programový dokument pro léta 2000-2006:

1. vyhodnocení stavu ŽP v daném území,
2. rozhodnutí o obecných a konkrétních cílech a prioritách programového dokumentu,
3. SEA návrhu programového dokumentu a jeho alternativních řešení,
4. rozhodnutí o environmentálních indikátorech pro programový dokument,
5. zapracování výstupů SEA do konečného rozhodnutí o programovém dokumentu.

Doporučená procedura je schematicky znázorněna v Tabulce 1 (viz níže). Pro vlastní hodnocení návrhu SPD dle bodu č. 3 výše byla doporučena kritéria navržená v Příručce DG XI pro hodnocení vlivů plánů a programů pro operace strukturálních fondů EU na ŽP.

Tabulka 1: Navržený postup zpracování SPD včetně SEA

Kroky přípravy rozvojového dokumentu	Jednotlivé úkoly	Kroky SEA
Setkání s orgány zodpovědnými za regionální rozvoj, zpracovatelem SEA a sociálně ekonomickými partnery	Určení sociálních a ekonomických partnerů na základě principu partnerství	Zpracovatel SEA by se měl zúčastnit tohoto jednání a jednání všech pracovních skupin, které připravují rozvojový dokument
Získání podkladových údajů od jednotlivých sektorů	SWOT analýza a stanovení národních a regionálních cílů	Získání dat o stavu ŽP a stanovení cílů ochrany ŽP
Návrh koncepčních řešení rozvojového dokumentu a posouzení jeho dopadů	Určení alternativ udržitelného rozvoje a jejich sociálně- ekonomické hodnocení	Určení alternativ udržitelného rozvoje v rámci SEA
	Ekonomické, sociální a environmentální	Dokončení SEA



7 NOVÝ ZÉLAND – PRVNÍ ZKUŠENOSTI S INTEGROVANÝM PLÁNOVÁNÍM

7.1 Úvod

Na Novém Zélandu existuje velmi zajímavý systém přípravy a posuzování koncepcí, který je obecně považován za nejprogresivnější systém SEA na světě.

Tento systém vznikl v r. 1991 přijetím zákona o ochraně přírodních zdrojů (Resource Management Act), který je rámcovým zákonem, jenž integruje přes 50 dříve oddělených zákonů v oblasti územního plánování a ochrany ŽP (např. složkové zákony v oblastech: ochrana půdy, vody, ovzduší, přírody a krajiny, pobřežních ekosystémů, geologických systémů a omezování průmyslového znečištění a hluku). Hlavním cílem zákona je zajištění udržitelného využívání přírodních zdrojů.

V rámci zákona není SEA považována za oddělený proces, nýbrž je koncipována jako součást přípravy všech koncepcí na následujících úrovních:

- ☐ dokumentace o národních koncepcích a standardech ochrany ŽP na úrovni ústředních orgánů státní správy,
- ☐ dokumentace o regionálních koncepcích, které určují cíle, metody a očekávané výsledky integrovaného využívání přírodních zdrojů,
- ☐ regionální a okresní plány, které určují podrobné zásady pro využívání přírodních a materiálních zdrojů v předmětných územích a způsoby kontroly vlivů rozvojových aktivit.

7.2 Klíčové prvky systému posuzování vlivů regionálních koncepcí na ŽP

SEA je aplikována jako součást integrovaného plánování, jehož hlavním zákonným cílem není rozvoj území, nýbrž ochrana přírodních zdrojů. SEA tak posuzuje zejména efektivnost navržených koncepčních způsobů na regulaci využívání přírodních zdrojů – obvykle posuzuje kvalitu stanovení limitů využívání území, vhodnost dalších navržených regulačních opatření (vyhlášek), vhodnost zpracování navazujících koncepcí a projektů a dopady do veřejných rozpočtů. Všechny koncepce a plány připravované v rámci zákona jsou zveřejňovány a každý občan má právo na:

- ☐ vznesení připomínky,
- ☐ posouzení připomínky v rámci dílčího rozhodnutí o využití připomínky, a
- ☐ přezkoumání dílčího rozhodnutí o využití připomínky environmentálním soudem (Environmental Court).

SEA zároveň určuje požadavky pro posuzování a povolování dílčích rozvojových projektů, které jsou v rámci jednotlivých strategií připravovány.

Pro hodnocení strategií připravovaných dle zákona o využívání přírodních zdrojů je při SEA využívána tzv. "Environmentální strategie Nového Zélandu do r. 2010", která popisuje vládní vizi ochrany ŽP, principy ochrany ŽP a konkrétní témata a aktivity, jimž je nutno věnovat pozornost. Tato strategie byla připravena na základě veřejných konzultací a byla přijata novozélandskou vládou v r. 1995. V rámci sledování postupu realizace strategie se provádí její každoroční hodnocení, které zahrnuje:

- ☐ hodnocení efektivnosti intervencí resortních ministerstev a vládních agentur na dosažení cílů environmentální strategie,
- ☐ doporučení úpravy specifických cílů strategie
- ☐ doporučení úpravy postupů integrovaného plánování a jeho cílů pro jednotlivé oblasti (tzv. Strategic Result Areas)

8 POUŽITÁ LITERATURA

- Aalbu, C., Halling, G. and A. Mariussen (1999): When Policy Regimes Meet – Structural Funds in Nordic Countries, Nordregio, 1999
- DoE (1991): Policy Appraisal and the Environment, DoE, 1991
- DoE (1994): Environmental Appraisal in Government Departments, 1994
- DETR (1998a): Review of Technical Guidance on Environmental Appraisal, 1998
- DETR (1998b): Strategic Environmental Appraisal: Report of the International Seminar, Lincoln, 27-29 May 1998, DETR 1998
- DETR (2000a): Good Practice Guide on Sustainability Appraisal of Regional Planning Guidance, DETR London, October 2000
- DETR (2000b): Guidance on Preparing Sustainable Development Frameworks, DETR, February 2000
- DETR (2000c): Strategic Environmental Assessment of Plans and Programmes – Proceedings of the Intergovernmental Forum, Glasgow, 15 June 1999.
- Hilding-Rydervik, T. (ed.) (2000): Regional Development Programmes and Integration of Environmental Issues – the role of Strategic Environmental Assessment, Nordregio, 2000
- EC/DGXI (1998): Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds, EC, DG XI, 1998.
- EC/DGXI (1999): Vademecum on Plans and Programming Documents for Structural Funds 2000-2006, European Commission - DG XVI, 1999.

- EC (2001): The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2001-2010, COM(2001)31.
- EC (2001): Directive of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Provisional text C5-0118-2001 EN.
- UVP-Gesellschaft e.V.: Planspiel "Strategische Umweltprüfung in der Gebietsentwicklungsplanung NRW", Kurzfassung, Hamm 1999
- Universität Kaiserslautern: Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Umsetzung der europarechtlichen Umweltverträglichkeits-richtlinien in das Raumordnungsrecht, August 2000