

GONDOLATOK KÖZLEKEDÉS-FEJLESZTÉSI PROGRAMOK STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLATÁNAK KÉSZÍTÉSE KAPCSÁN¹

Fleischer Tamás – Magyar Emőke – Tombácz Endre – Zsikla György

KIVONAT

A cikk azokat az általános megközelítési elveket tekinti át, amelyeket a szerzők egy konkrét hazai közlekedéshálózat-fejlesztés értékelésére elkészített stratégiai hatásvizsgálat kiindulásaként tartottak szükségesnek végiggondolni. A szerzők mindegyikük előtt értelmezik a *stratégiai környezeti vizsgálat* fogalmát, ami, – ellentétben az egyes létesítmények, beruházások hatásait vizsgáló környezeti hatástanulmánnyal, – inkább *stratégiai döntések célrendszerének* és a megvalósításuk érdekében tett javaslatoknak *a természeti, gazdasági és társadalmi környezetre gyakorolt következményeit becsüli fel*. Nemzetközi példák nyomán megkülönböztetik a vizsgálat tárgyát képező stratégiai döntéshozatal különböző szintjeit, így a *politikai célok meghatározásának szintjét*, a *politikai célok teljesítésére irányuló stratégiai döntések szintjét*, továbbá a *fejlesztési programok szintjét*. A közlekedési infrastruktúrára vonatkozó stratégiai döntések és fejlesztési elképzelések esetében speciális szakmai megkülönböztést érdemel a *hálózati szintre* vonatkozó elképzelések vizsgálata illetve és a *korridor szinten* kialakított fejlesztési programok elemzése.

¹ A cikk a szerzőknek a Magyar Tudományos Akadémia *Magyarország az ezredfordulón* c. stratégiai kutatásai keretében, a Környezetvédelmi Minisztérium támogatásával, a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének megbízása alapján "A Széchenyi Terv autópálya-fejlesztési programjának stratégiai környezeti hatásvizsgálata" címmel az ÖKO Rt-ben készített hosszabb tanulmánya gondolati megalapozó munkarészei alapján készült. A teljes tanulmány hozzáférhető a BKÁE Környezettudományi Intézet könyvtárában, érdemi részei pedig megjelentek az BKÁE Környezettudományi Intézet tanulmányai sorozatban: Fleischer Tamás - Magyar Emőke - Tombácz Endre - Zsikla György: A Széchenyi terv autópálya-fejlesztési programjának stratégiai környezeti hatásvizsgálata. 109 p. A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 6. szám. Sorozatszerkesztő Kerekes Sándor és Kiss Károly. Budapest, 2001 december
Ez a cikk megjelent az ÖKO 2004/1-2. számában.

BEVEZETÉS

A szerzők 2001 folyamán feladatuk kapták a Széchenyi terv autópálya-fejlesztési programja stratégiai hatásvizsgálatának elkészítését. A tanulmány lényegét értelem-szerűen konkrét, meghirdetett közlekedésfejlesztési elképzelések elemzése képezte. Ezt megelőzően azonban elengedhetetlennek volt annak a konextusnak az áttekintése, amiben egy közlekedésfejlesztési elképzelés stratégiai környezeti vizsgálata elhelyezhető. Az ugyanis a tapasztalatunk, hogy még a szűkebb szakmán, azaz a környezeti hatástanulmányok készítésével foglalkozó szakemberek körén belül is sok a félreértés, vagy legalább is eltérő felfogás a *stratégiai* környezeti vizsgálat értelmezését, célját, tartalmát illetően.

Ez a cikk kizárólag a stratégiai környezeti vizsgálatok készítéséhez kapcsolódó módszertani, műfaji vonatkozású gondolatainkat valamint e gondolataink alátámasztását képező néhány nemzetközi tanulmányból nyert tapasztalatunkat kívánja összefoglalni.

Nagyon leegyszerűsítve arról van szó, hogy a *stratégiai környezeti vizsgálat* eredetét, származását tekintve a *környezeti hatástanulmányok* műfajára vezethető vissza, annak – alább részletezett okokból történő – kiterjesztése. Ugyanakkor a stratégiai környezeti vizsgálatok eddigi készítésük tapasztalatai keretében számos új gondolatot vetettek fel, kiderült, hogy ez az eljárás több, hasznosabb – és valamennyire más, – mint egyszerűen csak a környezeti hatásvizsgálat egy módosított formája.

Világszerte, nem csak nálunk, azok a szakemberek, akik az évek során beruházások környezeti hatásvizsgálatának készítésében gyakorlatra tettek szert, először az ott megszerzett eljárási ismereteiket próbálják rávetíteni a stratégiai környezeti vizsgálatokra. Jól megkülönböztethetők azok a metodikák, amelyek teljeskörű stratégiai környezeti vizsgálatok végigcsinálása *előtt* készültek, és elsősorban a hatásvizsgálati eljárás rutin lépéseit próbálják elméleti megfontolásokkal a stratégiai szinthez idomítani, azoktól az újabb metodikáktól, amelyek már képesek voltak a stratégiai vizsgálati szinten szerzett gyakorlati tapasztalatokat is feldolgozni és beépíteni a metodikába.

Az alábbiakban egy rövid történeti bevezetés után elsősorban értelmezni kívánjuk a stratégiai környezeti vizsgálat fogalmát. Előrebocsátjuk, hogy értelmezésünk nem azt jelenti, hogy egyszer és mindenkorra rögzíteni kívánnánk az általunk most kialakított felfogást, de annak feltétlenül szükségét látjuk, hogy rögzítsük, hogy mi a saját munkánk során hogyan kezeljük ezt az eljárást, és megítélésünk szerint az mire alkalmas.

Saját felfogásunkat összevetjük a stratégiai környezeti vizsgálat közlekedési szektorban való alkalmazásának a nemzetközi tapasztalataival, elsősorban az elmúlt két évben elkészült EU dokumentumok alapján.

A cikk összefoglalja azokat a fő téziseket, amelyeket megítélésünk szerint célszerű figyelembe vinniük mindazoknak, akik közlekedési elképzelések stratégiai környezeti vizsgálatával foglalkoznak.

A STRATÉGIAI KÖRNYEZETI (HATÁS)VIZSGÁLAT KIALAKULÁSA

Bár a kérdéskörnek mind a nemzetközi, mind a hazai irodalma kiterjedt (ld. pl. *Therivel 1995, Bina 1999, Bina-Vingoe 2000, ill. Tombácz 2000*) célszerű jelen bevezetőben is felhívni a figyelmet néhány olyan kérdésre, melyben a szerzők az egymásnak esetenként ellentmondó értelmezések között választani kényszerültek. Az alábbiak tehát nem lezárni próbálnak értelmezési vitákat, csupán nyilvánvalóvá tenni, hogy a mostani dolgozat szerzői hogyan értelmezik az egyes fogalmakat.

Nem képezi vita tárgyát az a tény, hogy a *stratégiai környezeti vizsgálat* (SKV) olyan eszköz, amely eredetét tekintve a *környezeti hatásvizsgálatokból* (KHV) nőtt ki és önállósult.

A környezeti hatásvizsgálat (KHV) [angolul *Environmental Impact Assessment, (EIA)*] feladata, hogy előrebecsülje és értékelje egy tevékenységnek a környezetre kifejtett hatásait, s ebből következtetéseket vonjon le a döntéshozatal számára. Itt nem érezzük feladatunknak általában értékelni a KHV fontosságát, de röviden utalni kívánunk arra, hogy míg vitathatatlan a KHV jelentősége abban, hogy jobb információkkal rendelkezünk a tevékenység következményeit illetően, az is kétségtelen tapasztalat, hogy ez az intézmény önmagában nem képes *megelőzni* a káros következmények kialakulását. *Therivel et al.(1995)* nyomán a KHV főbb korlátai a következők:

- a KHV inkább *reagál* egyes javaslatokra, mintsem elébük menne: így lényegében csak elfogadhatja vagy elutasíthatja a tervezeteket.
- a KHV egy adott beruházási javaslat hatásaival foglalkozik és kevésbé képes a kumulálódó hatásokat, *párhuzamos fejlesztések* együttes következményeit megítélni,
- a KHV csak korlátozott mértékben képes *alternatívákat* megcélózni.

Míg a KHV alkalmas eszköz beruházások, konkrét, elhatározott létesítések (projektek) hatásainak elemzésére, szükség volt egy olyan eljárás kifejlesztésére is, amely már korábbi fázisban, *szakpolitikák, tervek és programok (policies, plans and programs)* kialakításának az időszakában előtérbe hozza a környezeti szempontokat. Ez a prevenció irányába megtett lépés tekinthető a *stratégiák környezeti vizsgálata* (angolul *Strategic Environmental Assessment, SEA*) létrehozójának.

STRATÉGIÁK KÖRNYEZETI VIZSGÁLATA (SKV)

A fenti megközelítésből adódóan a SKV egyik fő jellegzetessége, hogy *nem konfrontál*, hanem együtt készül a szakpolitikával, menet közben juttatja érvényre a környezeti érveket. 1987-től először Hollandia, majd a kilencvenes évek kezdetén Új Zéland, Nagy-Britannia és az Európai Bizottság is irányelveket alkotott a stratégiák környezeti értékelésére.

Használat közben derült ki, hogy a SKV éppen nagyfokú döntéshozatalba integráltsága révén nem egyszerűen egy fontos *hatásvizsgálati eszköz*, de igen szorosan kapcsolódik általában a fenntarthatóság eszméjéhez, s mint ilyen, a legközvetlenebb eljárás ahhoz, hogy segítségével összehasonlítható módon értékelhető legyen a *fenntarthatóság irányába való elmozdulás mértéke*. Az SKV ezen kívül hatást képes kifejteni arra, hogy a környezeti szempontok áthassák a döntéseket, hogy intézményi harmónia és integráció jöhessen létre különböző ágazatok között, hogy a környezeti ártalmak megelőzhetőek legyenek, hogy a környezeti javak értékelve legyenek, és hogy a méltányosság és a döntéshozatalban való nyilvános részvétel szempontjai érvényesüljenek.

A SKV által vizsgálható döntési típusok szempontjából a szakirodalom három fő alkalmazási területet különböztet meg: mégpedig az *ágazati döntések*, a *térségi döntések* és az *indirekt alkalmazások* (például jogszabályok, technológiai fejlődés vagy pénzügypolitika) hatáselemzését. Emellett, mint arra már utaltunk, fontos körülhatárolni a vizsgálandó dokumentumok, elhatározások műfaji jellegzetességeit is, eszerint *szakpolitikák*, *(fejlesztési) programok* és *tervezetek* készítésekor indokolt a stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása.

Ezen az általános leíráson túlmenően annak is szükségét látjuk, hogy külön-külön is kitérjünk a "stratégiai", a "környezeti" és a "(hatás)vizsgálat" szavak értelmezésére.

Mit jelent az, hogy "stratégiai"?

Mind az eredeti angol kifejezés, mind annak magyar fordítása esetében úgy tűnhet, hogy a "stratégiai" szó jelzőként értelmezi, szűkíti a (környezeti) *vizsgálat* jelentését. Sőt gyakran "stratégiai környezeti *hatásvizsgálat*"-ként emlegetve ezt a tevékenységet, úgy tűnhet, hogy a környezeti hatásvizsgálat (KHV) egy alváltozatáról van szó, aminek a végrehajtáskor alapvetően a környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó szabályokból kell kiindulni.

Helyesebbnek látjuk azt a felfogást, amely a *vizsgálat tárgyát* különbözteti meg élesen, ezzel felhívva a figyelmet arra, hogy nem egymásnak alárendelten, hanem egymás mellett létezik a környezeti hatásvizsgálat (KHV) és a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV), ahol a KHV *létesítmények beruházásaira* (konkrét projectekre) al-

kalmazandó, míg a SKV-ot korábbi tervezési fázisban, stratégiai elgondolások megalkotásakor, vagyis a már emlegetett *szakpolitikák, programok és tervezetek* kialakításakor kell készíteni. Megítélésünk szerint ezt a fajta elhatárolást jobban kifejezné, ha *stratégiák* környezeti vizsgálatáról beszélnénk inkább és nem *stratégiai* környezeti vizsgálatról. Most természetesen nem feladatunk meghonosított kifejezések erőszakos megváltoztatása, ezért végezetül csak azt húzzuk alá, hogy a SKV kifejezésben szereplő "stratégiai" szót mi magunk a fenti értelemben, azaz a vizsgálatok tárgyát megkülönböztető "*stratégiai elképzelések* környezeti vizsgálata" értelmében használjuk.

Mit jelent az, hogy "környezeti"?

Ez látszólag értelmetlen kérdésfeltevés: *beruházások környezeti hatásvizsgálata* esetében például világos ágazati elhatárolást jelent a *környezeti* jelző: a KHV keretében *nem* a beruházás műszaki hatásait, következményeit, *nem* a társadalmi hatásokat és *nem* a gazdasági hatásokat vizsgáljuk, hanem a környezeti hatásokat.

Elvileg a stratégiai környezeti vizsgálat kiindulása is hasonló lenne. Ezzel szemben a gyakorlat során derült fény arra, hogy a *stratégiai elképzelések szintjét* vizsgálva nehéz, vagy lehetetlen világos ágazati kategóriákba sorolni a hatásokat. Láttuk, éppen ez az egyik célja is a stratégiák vizsgálatának: olyankor tekinteni át adott célkitűzéshez tartozó következményeket, amikor még nem teljesen rögzült, hogy a megvalósulás építéssel vagy jogszabály-módosítással; infrastruktúra fejlesztéssel vagy területfelhasználás megváltoztatásával, műszaki intézkedéssel vagy gazdasági beavatkozással lesz-e elérhető, ezért az összehasonlítandó alternatívák is átlépik az egyes ágazatok, tevékenységek határait. Az ebből eredő rugalmasságot a stratégiai környezeti vizsgálat akkor képes előnyösen kihasználni, ha maga is rugalmasan kezeli az ágazati korlátokat: nevezetesen környezetben sem egy szűken értelmezett ágazatot ért, hanem a *célkitűzések megvalósulásának a környezetét*, azaz mindazt környezetnek tekinti, amire a következmények hatást gyakorolnak. Ellenkező esetben egy lehetetlen feladatot kellene teljesíteni: a *közvetlen* környezeti hatások tekintetbevétele mellett nem számolnánk a társadalmi hatásokkal, miközben számolnunk kellene a társadalmi hatás következtében a környezetet érő következményekkel, nem foglalkoznánk gazdasági és térségi hatásokkal, de ezzel kezelhetetlenné tennénk az ebből származó környezeti visszahatásokat.

Összefoglalva, az tehát a tapasztalat, hogy amint nem a környezeti hatásvizsgálat elméleti kiterjesztéseként, hanem gyakorlati tennivalóként szembesülünk a stratégiai környezeti vizsgálatokkal, kénytelenek vagyunk a korábbinál szélesebben értelmezni a környezet fogalmát, a gyakorlatban lényegében együtt kezelve a stratégiai szintű *környezeti, gazdasági és társadalmi* (hatás)vizsgálatot.

Mit jelent az, hogy "vizsgálat"?

Az eredeti angol kifejezésben mind a környezeti hatásvizsgálat, mind a stratégiai környezeti vizsgálat esetében az "assessment" szó szerepel, ami inkább *felbecsülést, értékelést* jelent, mint (az "analysis" értelmében vett) vizsgálatot. Beruházások hatásainak megállapítása esetén, mivel konkrét létesítmények konkrét kibocsátásairól van szó, a hatások felbecsülése tulajdonképpen a hatások alapos és részletes vizsgálatát igényli, tehát itt teljesen fedi a tevékenységet a magyar *hatásvizsgálat* kifejezés. Ezzel szemben stratégiai elképzelések (például egy ágazati fejlesztési program) tágan értelmezett környezetében (természeti, társadalmi és gazdasági környezetében) nem egyszerűen a hagyományos értelemben vett környezeti hatások (kibocsátások) vizsgálандók meg, hanem a programnak a környezetre várhatóan kifejtett *következményeit* kell felbecsülni, megállapítani. Ennek következtében tehát, ha a vizsgálat (hatásvizsgálat) alatt tétélesen végrehajtható hatáselemzést értettünk a KHV esetében, akkor ettől mindenképpen (műfajában, célkitűzésében, pontosságában, diszciplináris kötöttségében) megkülönböztetendő az a tevékenység, ami egy elsősorban *célkitűzésekben* testet öltő stratégiai elképzelés következményeinek a megállapítására vonatkozóan elvárható és elvégezhető. Ez utóbbi tehát semmiképpen nem *hatásvizsgálat* abban az értelemben, ahogy a környezeti hatásvizsgálatot értjük, hanem helyesebb lenne a *következmények felbecsülésének* nevezni.

Most már mindhárom fenti pontot összefoglalva, azon a műfajon, amit "stratégiai környezeti vizsgálat" (esetleg "stratégiai környezeti hatásvizsgálat") néven szoktunk emlegetni, tulajdonképpen a következőket érthetjük:

Az SKV azon következmények felbecsülése, amelyek bizonyos stratégiai elképzelések (stratégiák) megvalósulása esetén a természeti, a társadalmi és a gazdasági környezetet érik.

Mielőtt tovább lépnénk az SKV közlekedési szektorban történő alkalmazásának bemutatására, ismertetünk még egy, a SKV-ra vonatkozóan egy hazai áttekintésben is felhasznált, nemzetközi szakirodalomból származó definíciót. Ez a meghatározás nincs ellentétben a fenti okfejtésben leírtakkal, ennek ellenére szükségesnek ítéltük fentiek hangsúlyos kiemelését, nyomtatékosítását.

Stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) az egyes beruházások engedélyezését megelőzően jóváhagyott politikák, tervek és programok környezeti hatásvizsgálatára használt kifejezés. Még pontosabban az SKV-t úgy lehetne meghatározni, hogy az egy stratégiai akció és annak alternatívái környezeti hatásainak értékelésére használatos formalizált, szisztematikus és átfogó eljárás, amely magába foglalja az értékelés eredményét tartalmazó írott jelentés elkészítését is, valamint azt, hogy az értékelés következtetéseit felhasználják a nyilvánosság által ellenőrzött döntéshozásban. (Bina 1999, fordításban ld. Tombác et al. 2000)

NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK A KÖZLEKEDÉSI SZÉKTORBAN ALKALMAZOTT STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLATOKRA VONATKOZÓAN

Az elmúlt évben az ÖKO Rt módszertani tanulmányt készített a közúthálózat-fejlesztési tervek környezeti hatásvizsgálatához (Tombác et al. 2000), amely munka kiterjedt a nemzetközi gyakorlat áttekintésére is. Ezt az áttekintést most nem ismétljük meg, viszont napvilágot látott azóta két fontos és pontosan a témánkat érintő EU kiadvány; az *SKV alkalmazásáról a közlekedési szektorban* (Bina - Vingoe 2000); az *SKV alkalmazásáról közlekedési korridorokra öt tagállamban* (Bina 2001); továbbá birtokunkba jutott a valamivel korábban készült *Kézikönyv a SKV alkalmazásáról közlekedési infrastruktúra tervekhez* (Manual on SEA 1999). Ezek tanulságait érdemesnek tartottuk röviden ismertetni.

Stratégiai környezeti vizsgálatok a közlekedési szektorban

Ami a SKV közlekedési szektorban történő alkalmazását illeti, az erre vonatkozó tanulmány egy kérdőíves felmérésen alapult, amit Görögország kivételével az összes EU tagállam, továbbá több tartományi kormányzat is kitöltött. (Bina - Vingoe 2000). A tapasztalatok alapján az országokat három csoportba lehetett sorolni: "kialakult", "fejlődő" és "várakozó állásponton" országokra. Az első csoportba tartozik a három Skandináv tagállam és Hollandia, hosszabb időre visszanyúló tapasztalatokkal és törvényben is szereplő előírásokkal. Komoly tapasztalatok ellenére még nem alakult ki önálló törvényi háttér a SKV közlekedési alkalmazására a második csoportba sorolt Franciaország, Írország, Nagy-Britannia, Olaszország illetve egyes spanyol és belga tartományok esetében. Végül maradtak azok az országok, amelyek nem kívánják a majdani EU direktíva megjelenése előtt lépni: Ausztria, Luxemburg, Németország, Portugália, illetve nemzeti szinten Spanyolország és Belgium.

A környezeti vizsgálatot alkalmazó országokról a tanulmány megállapítja, hogy ezekben a SKV egyrészt hozzájárult a közlekedésfejlesztési programok környezeti következményeinek mélyebb megértéséhez, másrészt az eljárás a környezet iránti figyelmet tanúsító közlekedési döntéshozatal és döntéselőkészítés fontos általános eszközévé nőtte ki magát. Érdekes tapasztalat, hogy a stratégiai vizsgálatok végzésében tapasztalt országok problémának, a gyorsabb továbblépés akadályának látják a *megfelelően jártas szakemberek hiányát*, míg az e tekintetben még járatlan országok úgy vélik, hogy a KHV tapasztalatok megfelelő háttérrel biztosítanak az SKV fejlesztésére.

Ez a megállapítás megerősíti azt a nézetünket, hogy a SKV létrejöttének körülményei (t.i. a KHV kiterjesztése más tervtípusokra) önmagában hamis képet sugallnak a SKV eszköztáráról, és csak menet közben derül ki, hogy az ágazatközi integrációnak és az interdiszciplinaritásnak egy más, következőképpen másfajta szakértelmet igénylő léptékéről van szó. Talán az is megkövethető, hogy az SKV készítő-

sekor igényelt módszerek közelebb állnak a térségi fejlesztéssel foglalkozó szakemberek megközelítésmódjához, mint a KHV készítésében jártas környezeti szakértők gyakorlatához. Erre az ellentmondásra érdemes időben odafigyelni, mert sok félreértésre és feszültség kialakulására ad okot a kezdeti időkben, és visszavetheti, lelassíthatja azt a folyamatot, amely a SKV alkalmazásához és előnyeinek tényleges hasznosításához vezet.

Igazolhatja ezt meglátásunkat kérdéskör brit megközelítése is. Az Egyesült Királyság a SKV szempontjából önálló jogi háttérrel nem rendelkező országok közé soroltatott. Ugyanakkor igen kifejlett értékelési módszertannal rendelkezik, de ide nem a KHV irányából, hanem a közlekedéstervezés interdiszciplináris irányba való fejlesztése felől jutott el. A NATA (New Approach to Transport Appraisal; 1998) eredetileg a közutak rendszerének felülvizsgálatára kialakított rendszer, amit azóta továbbfejlesztettek multimodális közlekedési folyosók tanulmányozására is. A NATA célkitűzése a *környezeti, biztonsági, gazdasági, megközelíthetőségi és együttműködési* szempontok együttes és párhuzamos kezelése a felülvizsgálat során. Megjegyzendő, hogy ebben az esetben is külön értelmezendőnek bizonyult a környezeti összetevő, mert stratégiai szinten nem volt alkalmazható a project szinten megszokott környezet felfogás és hatás elemzés. A Nagy-Britanniában kialakított Manual for Multi-Modal Environmental Assessment (MMEA) a közlekedési tervezetek környezeti bírálatának nem két (SKV és KHV), hanem *tíz* szintjét különbözteti meg a *regionális megfontolásoktól és a multi-modális tanulmányoktól a regionális stratégia befejezésén* át az elkészült létesítményre vonatkozó utólagos értékelésig terjedően. A gyakorlatban az első három, (fentebb dőlt betűvel kiemelt) szint tekinthető a mi megközelítésünk szerinti SKV szintjének: ugyanakkor e belső tagolás jól kiemeli azt a tényt, hogy a SKV-készítés tartományán belül is célszerű megkülönböztetni több döntési szintet, és nem célszerű addig tovább haladni, amíg az általánosabb szinten nem született elfogadott értékelés. (Pl. kár addig egy közlekedési folyosó értékelésébe mélyedni, amíg regionális összefüggésben a hálózat egésze nem volt értékelve).

Stratégiai környezeti vizsgálatok közlekedési korridorokra

Az a nagyon friss összesítő tanulmány, amelyik korridorok mentén készített minta-tanulmányok eredményeit összesítette (Bina 2001) egy hosszabb eljárás egy fázisának tekinthető. Ez a fázis beilleszthető az 1996-ban elfogadott, a transzeurópai hálózatok létesítését megalapozó EU határozat (TEN Guidelines 1996) által megindított folyamatba. A határozat 8. cikkelye felhívta az Európai Bizottság figyelmét "elemzési módszer kifejlesztésére a teljes hálózat környezeti hatásainak stratégiai értékelésére" valamint "valamennyi érintett közlekedési módra kiterjedő korridor-elemzés kialakítására". Ennek nyomán az Európai Bizottság közlekedési és környezetvédelmi kérdésben illetékes igazgatóságai munkaprogramot alakítottak ki, célul tűzve ki (a) a közlekedési ágazat számára szolgáló SKV metodika kialakítását, (b) minta SKV ké-

szítését a teljes TEN hálózatra és (c) a tagállamok bátorítását az egyes korridorokra vonatkozó minta vizsgálatok elvégzésére.

Az utóbbi célkitűzés nyomán öt tagállam (S, GB, A, I, F) kiválasztott egy-egy TEN-folyosó szakaszt saját országa területén (ill. Franciaország a Párizs-Brüsszel folyosót), és erre vonatkozóan 1999-ig elvégezte a stratégiai környezeti vizsgálatot. Bina (2001) nem ezek összesítésére vállalkozott, hanem a tapasztalatok birtokában az általánosítható tanulságok összegezésére.

Fontos megemlíteni, hogy mindegyik ország a maga értelmezésében és a saját tervezési rendszerébe igazítva készítette el a dokumentumot. Ez maga is azt demonstrálja, hogy lényegében azonos tárgyat (egy közlekedési folyosót) a SKV keretében az értelmezési és tervezési kontextustól függően radikálisan eltérő módokon lehet kiértékelni. Bár valamennyi értékelésen végigkísérhető egy általános módszertan (célok megállapítása, problémafókuszálás, alternatívák azonosítása, potenciális hatások megbecsülése, társadalmi részvétel, kiértékelés) az egyes lépések tartalma és mélysége nagyon nagy mértékben eltérőnek bizonyult. Az eltérések végül is visszavezethetők voltak arra, hogy a különböző országok a tervezés különböző fázisában lévő korridor-szakaszokat választottak ki.

Bina összegezésében négy tervezési szintet különböztet meg; a legmagasabb lenne a *stratégiai ágazatpolitikai szint*, ez itt nem jött szóba, hiszen eleve korridor szintre készültek a tanulmányok. A következő szint a *politikai célok teljesítésére irányuló stratégiai döntések, választások*. Kiderült, hogy csak a brit és az osztrák korridor esetében volt még nyitva a döntéseknek ez a szintje. Ennél kötöttebb tervezési szint (de még a SKV tárgya) a *fejlesztési programok szintje*, ahova a svéd és a francia, részben az osztrák eset volt besorolható, és már *projekt szintű fejlesztés* volt az olasz eset. Ez utóbbi tulajdonképpen már nem a SKV hanem a KHV tárgya, ebből adódóan az olasz eljárás számos hagyományos hatásvizsgálati elemet tartalmazott. Ugyanakkor éppen az olasz csoport alakított ki egy nagyon szemléletes keretet a különböző fázisok megkülönböztetésére: eszerint kétféle SKV szintet érdemes egymástól elhatárolni. Egy felsőbb szinten alapvetően *politikai – ágazatpolitikai – összefüggések* merülnek fel, minőségi módszereket lehet csak használni az értékelésre; itt az értékelési etalon az általános fenntarthatósági cél és a viszonyítás a mobilitás általános igénye. A következő szintet a team a *"térsgégi és regionális elemzés szintjének"* nevezte, itt a közlekedési, a térsgégi és a környezeti politikák egyaránt érvényre jutnak, tulajdonképpen ezen a szinten a SKV készítése közben olyan erősek a visszacsatolások, hogy azt lehet mondani, hogy aktív közlekedési tervezés folyik, korridorok megállapítása, elhelyezése. (Ezt a szintet a *projekt szint* követi, és a KHV birodalma, és a szintek a *projekt végrehajtásának* fázisával zárulnak.) Az itt leírt négy fázis összességét az jellemzi, hogy magasabb szinten a (szak)politikai szempontok dominálnak, és háttérbe szorulnak a műszaki kritériumok, lefelé haladva fokozatosan csökken az első és növekszik az utóbbi szerepe (a projekt végrehajtásánál szinte kizárólagos a műszaki dominancia). Ezzel párhuzamba állíthatóan, eleinte az értékelés is *mi-*

nősségi szempontokkal dolgozik, és fokozatosan halad a *menyiségi* összevetések irányába.

Bina végül négy pontban összegzi azokat a tapasztalatokat, melyek a korridorokon túlmenően a SKV készítésének általános metodikájára vonatkoznak. (a) A SKV fejlődése leginkább a készítése közben való tanulástól várható. ("*learning by doing*"). (b) Az SKV hatékonysága országról országra változik, nem szakítható ki a tervezés egészét jellemző viszonyokból. (c) Nem csupán a végső dokumentum és a kapott eredmények a fontosak, de a SKV készítésének folyamata is, amely jó esetben a probléma-közelítés és a kommunikáció iskolája is. (d) Az SKV készítése pozitív hozzájárulás lehet a multimodalitás kultúrájának javításához csakúgy, mint az infrastrukturális és nem-infrastrukturális megoldások kombinálásához.

Kézikönyv a közlekedési infrastruktúra tervek stratégiai környezeti vizsgálatához.

A két évvel ezelőtt készített Kézikönyv (Manual 1999) a maga logikájában világos rendbe szedi a SKV keretében elvégzendő feladatokat: előszűrés (kell-e SKV), fókuszálás (lényeges elemek kiválasztása), hatások értékelése, ellenőrzés, integráció a döntéshozatalba, monitorozás és partner hatóságok részvétele a folyamatokban. A dokumentum világosságának és következetességének elismerése mellett is talán meg lehet kockáztatni, hogy számos ezt enyhítő megjegyzés mellett is a konkrét (KHV mélységű) hatásvizsgálati elemekre aránytalanul nagy súlyt helyez, és az itt fentebb bemutatott és azóta készült tanulmányok ebben a tekintetben árnyaltabban járnak el.

Ugyanakkor feltétlenül ki kell emelni azt a felosztást, ami a közlekedés logikája oldaláról is megerősíti a fentebb tárgyalt eredményekkel egybecsengő megállapítást, mely szerint *az SKV tárgyául szolgáló stratégiai tervezeteknek érdemes markánsan megkülönböztetni két szintjét*. A Kézikönyv a környezeti vizsgálatok szemszögéből a közlekedési tervezés és a döntéshozatal három elkülönülő szintjét sorolja fel: *hálózati szint, korridor szint és projekt szint*. Az utóbbi már a KHV tárgya, míg az előbbi kettő mindegyike a stratégiai környezeti vizsgálat tárgyát alkotja, és multimodális megközelítést kíván.

A *hálózati szint* stratégiai vizsgálata nagyobb mértékben policy-orientált, a Kézikönyv szerint az értékelésnek ki kell térnie a meglévő hálózat értékelésére, a tervezett változtatásokra és a környezeti célok alapján várható jövő elemzésére, továbbá a kialakított változatok környezeti rangsorolására. Ugyanakkor a végső döntést esetenként csak akkor lehet meghozni, ha a felmerült új változatok kidolgozása korridor mélységig megtörténik.

Korridor szinten is ügyelni kell arra, hogy csak az ezen a szinten releváns mértékig terjedjen ki az értékelés, vagyis a korridor egészére vonatkozó mélységig. Projekt

szintű, részletes elemzést nem indokolt a korridor szintű vizsgálatától elvárni, ennek megfelelően bizonyos döntéseket tovább kell halasztani (azaz több alternatívát tovább kell vinni).

A kézikönyv végül egy fejezetben felhívja a figyelmet a lokális, a regionális és a globális hatások megkülönböztetésére és eltérő kezelésére. A hatásokat kiváltó forgalom kezelésére különböző forgatókönyvek felállítását elegendőnek lehet tekinteni, azaz nem kell forgalomszámlálási mélységet elvárni ezen a szinten.

ÖSSZEFOGLALÁS

A cikk azokat az általános megközelítési elveket tekinti át, amelyeket a szerzők egy konkrét hazai közlekedéshálózat-fejlesztés értékelésére elkészített stratégiai hatásvizsgálat kiindulásaként tartottak szükségesnek végiggondolni. A szerzők mindegyik előtt értelmezik a *stratégiai környezeti vizsgálat* fogalmát, ami, – ellentétben az *egyes létesítmények, beruházások hatásait* vizsgáló környezeti hatástanulmánnyal, – inkább *stratégiai döntések célrendszerének* és a megvalósításuk érdekében tett javaslatoknak *a természeti, gazdasági és társadalmi környezetre gyakorolt következményeit becsüli fel*. Nemzetközi példák nyomán megkülönböztetik a vizsgálat tárgyát képező stratégiai döntéshozatal különböző szintjeit, így a *politikai célok meghatározásának szintjét*, a *politikai célok teljesítésére irányuló stratégiai döntések szintjét*, továbbá a *fejlesztési programok szintjét*. A közlekedési infrastruktúrára vonatkozó stratégiai döntések és fejlesztési elképzelések esetében speciális szakmai megkülönböztetést érdemel a *hálózati szintre* vonatkozó elképzelések vizsgálata illetve és a *korridor szinten* kialakított fejlesztési programok elemzése.

HIVATKOZÁSOK

- Bina, Olivia (1999) Report on Strategic Environmental Assessment for Transport. Committee of Deputies, Group on Transport and Environment, European Conference of Ministers of Transport (ECMT). (The report has been prepared by Olivia Bina, Environmental Resources Management, as an update of the ECMT Report SEA for Transport, published in 1998).
- Bina, Olivia - Vingoe, Jennifer (2000) (prepared by): Strategic Environmental Assessment in the Transport Sector: An Overview of legislation and practice in EU Member States. Environment Resources Management, European Commission, DG Environment, Ref 6711, October 2000.
- Bina, Olivia (2001) (prepared by): Strategic Environmental Assessment of Transport Corridors: Lessons learned comparing the methods of five Member States. Environment Resources Management, European Commission, DG Environment, Ref 5684, January 2001.

- Jaap de Boer, Jan - Sadler, Barry (1996) (ed.s): SEA Strategic Environmental Assessment of Policies. Briefing papers on experience in selected countries. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of The Netherlands and International Study of Effectiveness of Environmental Assessment, 1996 (Covers SEA in Australia, Canada, Danmark, EC, Hong Kong, The Netherlands and New Zealand)
- Manual on SEA (1999) of Transport Infrastructure Plans. Report prepared by DHV for DGVII. European Commission, 1999.
- Sheate, William (1996): Environmental Impact Assessment: Law & Policy. Making an Impact II. Cameron May, London, 1996
- Széchenyi Terv, (2000) Nemzeti Fejlesztési Program. Gazdasági Minisztérium, Budapest.
- TEN Guidelines (1996) Decision of the European Parliament and the Council on Community guidelines for the development of the trans-European transport network (1692/96/EC)
- Therivel, R et al.(1995): Strategic environmental assessment. Earthscan Publications Ltd. London 1995
- Tombácz et al. (2000) Módszertan kidolgozása a közúthálózat-fejlesztési tervek környezeti hatásvizsgálatához. (ÁKMI nyilvántartási szám: 3810.2.1/99; ÖKO Rt. munkaszám: 128/99) Öko Rt. 2000 április.

Budapest, 2001. december 30.

TARTALOMJEGYZÉK

| | |
|--|----|
| BEVEZETÉS | |
| A STRATÉGIAI KÖRNYEZETI (HATÁS)VIZSGÁLAT KIALAKULÁSA..... | 3 |
| STRATÉGIÁK KÖRNYEZETI VIZSGÁLATA (SKV) | 4 |
| Mit jelent az, hogy "stratégiai"? | 4 |
| Mit jelent az, hogy "környezeti"? | 5 |
| Mit jelent az, hogy "vizsgálat"? | 6 |
| NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK A KÖZLEKEDÉSI SZÉKTORBAN | |
| ALKALMAZOTT STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLATOKRA VONATKOZÓAN | 7 |
| Stratégiai környezeti vizsgálatok a közlekedési szektorban | 7 |
| Stratégiai környezeti vizsgálatok közlekedési korridorokra | 8 |
| Kézikönyv a közlekedési infrastruktúra tervek stratégiai környezeti vizsgálatához. | 10 |
| ÖSSZEFOGLALÁS | 11 |
| HIVATKOZÁSOK..... | 11 |
| TARTALOMJEGYZÉK..... | 12 |