

(összegyűjtött anyagok, tájékoztatásra – kicsit vázlatos)

A STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLAT TARTALMÁRÓL: KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SZAKPOLITIKAI SZINTŰ ÉS A KÖZLEKEDÉSI ALKALMAZÁSOKRA ¹

Fleischer Tamás

A STRATÉGIAI KÖRNYEZETI HATÁSVIZSGÁLAT ÉRTELMEZÉSI KÉRDÉSEI

A „Stratégiai Környezeti [hatás]Vizsgálat” (SKV) címen jelölt eljárások igen jelentős mozgásban vannak, és értelmezésük szerint nagyjából *két kristályosodási pont* köré kezdenek csoportosulni. Az egyik csoportot alkotja az eredeti leszármaztatáshoz kapcsolható felfogás, miszerint az SKV lényegében egy Környezeti HatásVizsgálat (KHV), csak a koncipiálásnak egy korábbi és kevésbé konkrét fázisában alkalmazva: ennek megfelelően nem projektekre, hanem összefoglalóan „stratégiaiinak” nevezett „policy / plan / program-ra, azaz szak- (ágazat-)politikákra, tervekre és programokra vonatkoztatva. A megközelítés nyomán az SKV készítői a KHV-hoz hasonlóan első-sorban környezetvédelmi szakemberek lennének, és az SKV követelményeit ugyancsak a KHV-hoz hasonló módon, sőt ahhoz hasonló lépéseket megadva lehet szigorú és számonkérhető procedurális formába önteni.

A kilencvenes évek közepétől (kicsit rosszmájúan fogalmazva azóta, amióta páran megpróbálták az előírt SKV-kat végigcsinálni) jelenik meg fokozatosan egy másik felfogás, amelyik (nem változtatva azon, hogy a SKV főként politikákra, tervekre és programokra irányul) felfedezi, hogy a SKV többet tud, mint ami a leszármaztatásból következne, a SKV a fenntarthatósági eszmekörnek egy kulcsfontosságú minő-

¹ Munkarész a BMGE Környezetgazdaságtani Tanszéke által koordinált „A Magyar Közlekedéspolitikai Koncepció stratégiai környezeti vizsgálata” című GKM megrendelésére készített tanulmányhoz. Témafelelős dr. Kósi Kálmán.

sítője, kontrol-eszköze és eljárása. A SKV az az eljárási eszköz, amelyik a környezeti gondolkodásnak az egyes ágazatokba, az egyes ágazatok politikájába való behatolását a korábbi általános deklarációkhoz és elvárásokhoz képest rendezettebben, ellenőrizhetőbben, összehasonlíthatóbban képes egyfelől elősegíteni, másfelől kontrolálni. Ennek a kitarult jelentőségnek azonban más következményei is vannak: rá kellett jönni arra, hogy a SKV nem csak célja szerint interdiszciplináris, hanem maga az eljárás is ugyanolyan szereplőként igényli a szakpolitika vagy terv tárgyköreihez értő szakembereket mint a környezeti hozzáértést. Csak egy sokszakmájú, és egymás megközelítése iránt kölcsönösen nyitott csapat képes valódi értéket eredményező SKV kidolgozására. A megközelítés sokirányúsága viszont kikezdte a korábban felállítani próbált szigorú eljárási lépéseket is: nem csak magukat a KHV-eljárásra emlékeztető megfogalmazásokat, de azt a reményt is, hogy *meg lehet alkotni* egy minden SKV-típusra használható forgatókönyvet.

*

Egyik diverzifikálódási tendencia a korábban homogén eljárásnak gondolt SKV belső tagozódása: nem csak a policy / plan / program szintek megkülönböztetése, de egyedi kategóriák felállítása az egyes ágazatokban, reflektálva az adott ágazat sajátosságaira. Így a közlekedési hálózatok esetén határozott választóvonal látszik kialakulni a *hálózati szintű SKV* és a *folyosó szintű SKV* között: talán idővel még ki fog egészülni ez a felosztás a teljes közlekedéspolitikára illetve az egyes részpolitikákra (pl. személyszállítás, áruforgalom) kialakuló SKV kategóriákkal.

Ugyancsak nyilvánvaló, hogy az önmagában már hagyományosan interdiszciplináris, és ezért a SKV felfogásával könnyen megbarátkozó *területpolitika* egy ettől eltérő, a saját döntéshozatali logikájába illeszthető helyen darabolja fel az általa használt SKV eljárásokat. Most nyilván egy túlzott burjánzás fog megindulni, minden ágazat saját rendszert alkot – ami egy évtized gyakorlata után majd valamelyest egységesülni fog. (Bár, érdemes megjegyezni, hogy vannak, akik a SKV eljárást ideiglenes eszköznek tekintik, amire addig van szükség, amíg le nem zajlik a környezetpolitikának az egyes ágazatpolitikákban való feloldódása; ez után nem lesz – ezen vélekedés szerint – egyáltalán szükség a mai értelemben vett SKV eljárásra.)

*

Az SKV jogi formában való megjeleníthetősége, procedurális előírása nyilvánvalóan fontos szempont akkor, amikor az elterjesztés adminisztratív úton való előírásáról, az ilyen módon való kötelezővé tételről van szó. Ennek a procedurális szempontnak egyáltalán nem kedvez a SKV kiterjesztett és újabban diadalmaskodni látszó értelmezése. Ezért az EU bürokráciája nyilván törvényszerű módon, (és a nemzeti kormányok többségéhez hasonlóan) nem képes egyelőre követni a kissé parttalan és megfoghatatlanná váló SKV értelmezést, ellenkezőleg, az SKV tárgyát kezdte csökkenteni, fókuszálva olyan célokra, ahol a korábbi, procedurális értelmezés és ennek

megfelelően a KHV-hoz való hasonlatosság még fennáll, vagy legalább is egyelőre kierőszakolhatónak látszik.

Mindenképpen le kellett választani a policy szintű SKV-t ahol már nyilvánvaló, hogy a hagyományos eljárással kár is lenne próbálkozni. (Ugyanide estek a jogszabályok és egyéb különleges SKV-k) Maradt a *terv* és *program*: mindenesetre ezt a kettőt (pontosabban *egy* terveket és programokat) viszont közös eljárásban kezdte el szabályozni az EU. (2001/42/EC)

A KÖZLEKEDÉSI TERVEKRE KÉSZÜLŐ STRATÉGIAI KÖRNYEZETI HATÁSVIZSGÁLATOK

Az SKV-ra vonatkozó általános tapasztalatokat legújabbban kiválóan összefoglalja országunként is Szilvacsku (2003); ehelyütt csak a közlekedési specialisták megállapításaira térünk ki.

Az SKV kialakulásának és mai formáinak áttekintése (Fisher – Seaton 2002 alapján)

Fischer – Seaton (2002) cikkükben áttekintik a stratégiai hatásvizsgálat kialakulásának a fázisait. A hetvenes évek elejétől beszélhetünk egyáltalán nemzeti környezetpolitikák létrehozásáról és innen eredeztethető a környezeti (hatás) vizsgálatok szükségességének levezetése. Az Egyesült Államokban elfogadott legkorábbi törvény (NEPA 1969) még nem különböztet meg döntési szinteket, hanem különböző *akciók* hatásának vizsgálatáról beszél. Németország 1975-ben, Franciaország 1976-ban vezet be környezeti vizsgálatra vonatkozó szabályozást. Mire 1985-ben az Európai Bizottság direktívát fogad el, addigra tételesen megkülönböztetik a beruházásokat (projekteket) (erre vonatkozik a direktíva) illetve másfelől a stratégiai döntéshozatali szintként összefoglalt szakpolitikákat, terveket, programokat (aminek a környezeti vizsgálatát egyelőre még nem szabályozzák).

Maga a stratégiai környezeti vizsgálat fogalom a nyolcvanas évek második felében jelenik meg, és eredetileg a területi politikában (területfejlesztés, területrendezés) készített, a projekt szint fölötti tervek és programok környezeti elemzésre vonatkozik. Éppen a közlekedés szolgáltatja az egyik korai példát: az utazási igények csökkentésére már keveset lehet közlekedési projekt szinten tenni, ezzel szemben a településpolitikának módjában van befolyásolnia a kis távolságokon alapuló városi szövet kialakulását, a kompakt város létrejöttét.

Közben a kilencvenes évekre a Bruntland-jelentés nyomán terjed a fenntarthatósági megközelítés, és megindul a keresgélés a fenntarthatóság mértékét minősíteni képes eljárások iránt. A stratégiai környezeti vizsgálat alkalmasnak ígérkezik erre a célra – és ettől fogva egy párhuzamos fejlődés teljeseedik ki az SKV értelmezésében. Eljárási oldalról az eredeti származtatás alapján a környezeti hatásvizsgálat kiterjesztéseként való értelmezés dominál és a SKV munkarendjét is ugyanazokra a fő lépé-

sekre próbálják építeni, mint a beruházások hatásvizsgálatát: nyilvánosság bevonása, stratégiai célok kijelölése, célkitűzések azonosítása, alternatívák a célok elérésére, a tényleges fejlődés nyomon követése. Ameddig ez ennyire általános és minden döntéshozatali folyamatot lefedni képes lépésekre épül, addig nincs is probléma: a részletesebb előírások azonban már kifejezetten környezeti hatások és határértékek összevetését igénylik, ahol már nagyon eltérően viselkednek a beruházások és a stratégiai előkészítő eljárások. Tartalmi szempontból pedig a fenntarthatósági megközelítés feltétlenül szélesebb, mint a környezeti, és számításba kell venni a társadalmi és a gazdasági hatásokat is.

Fokozatosan két megközelítés kristályosodott ki: az egyik ragaszkodik a környezeti fókuszhoz, a másik integrálná a társadalmi-gazdasági szempontokat is. A kilencvenes évek második felére kezdtek a különféle értelmezéseknek külön neveket adni, ami egy másfajta szempontból, az összevethetőség szempontjából eltávolítja egymástól a különböző helyeken készített stratégiai vizsgálatokat. A közlekedésre vonatkozóan érdemes felfigyelni a hálózat- és a folyosószerű vizsgálat megkülönböztetésére. Az évtized végére azután egyre több helyen módszertani elemzésnek vetik alá az addig elkészült stratégiai vizsgálatokat, és tulajdonképpen ekkor tudatosul, hogy nem lehet egységes eljárásnak kezelni valamennyi 'nem-projekt-szerű' stratégiai vizsgálatot. Az EU azt az utat választja, hogy azokat a terveket és programokat vonja egy csoportba, amelyre lehetségesnek tűnik közös SKV eljárást kialakítani, – és erre jelentet meg irányelvet, egyelőre nem foglalkozva a keményebb diónak bizonyuló szakpolitikák szintjével, amelyek kevésbé hagyják magukat uniformizált eljárás keretében elemezni.

Fischer és Seaton konklúziója szerint két évtized alatt az SKV növekvő mértékben egyaránt felkeltette a tervezők, a politikusok, és a kutatók érdeklődését. Ugyanakkor kétségtelen, hogy közben az SKV értelmezése elvesztette kezdeti tisztaságát. Az SKV a projektekre vonatkozó KHV alapelveinek kiterjesztéseként jelent meg, ágazatpolitikákra, tervekre és programokra; eredetileg főleg térségi és területfelhasználási tervekben. A kilencvenes évek végére az SKV fogalma vizsgálatok széles körére vonatkozott, komplex többszektoros policy elemzésektől nagyprojektek értékeléséig. Az SKV-nak a fenntartható fejlődésre vonatkozó döntéshozatal támogatásának eszközeként történő bevezetése sokkal szélesebb terület áttekintését tette szükségessé, mint a biofizikai környezet elemzése. Az eljárási jellemzők is nagymértékben változtak: egyes SKV-k a KHV eljárási lépéseire épültek, mások, úgy tűnt egyáltalán semmiféle világosan definiált eljárást nem követtek. Ráadásul bizonytalan az SKV integrálódása és helye a vizsgálat tárgyát képező stratégiák döntéshozatali hierarchiájában is. Gyakran az SKV szakirodalom sem elemzi a meglévő eljárási és tartalmi különbségeket, esetenként még az eltérések tényéről sem vesz tudomást.

A szerzők azt a kérdést teszik fel, vannak-e egyáltalán olyan közös jegyek, ami indokolná a szakpolitikák, tervek és programok hatásvizsgálatának közös eljárásba való összevonását. Az elmúlt idők és a jelen gyakorlatának áttekintésére és elemzésére

rávilágít arra, hogy (a) eljárási szempontból a KHV mintájára megállapított lépések követésétől terjed a skála a mindenféle rögzített eljárást nélkülöző SKV-ig. (b) tartalmi szempontból a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontokat felölelő fenntarthatósági vizsgálat-értelmezéstől a kizárólag a fizikai környezetre gyakorolt hatások elemzését ide soroló gyakorlatig; (c) integráció szempontjából az eljárás tárgyát képező stratégiai döntéshozatalba történő teljes integrációtól az attól elválasztva készülő ellenőrző eljárásig terjednek az értelmezések; végül (d) a döntéshozatalban játszott szerep szempontjából is eltérnek a gyakorlati tapasztalatok (némiképp összefüggésben a szakágazati folyamatba való integrálódás mértékével).

Áttekintésük eredményét a szerzők egy táblázatban foglalták össze, megkülönböztetve egymástól az SKV-k *eljárási*, *integrálódási* és a *tartalomra vonatkozó* szempontjait a stratégiai döntéshozatal három szintjén (policy, plan, program).

SKV típusa	Jellemzői		
	Az adott stratégiába történő integráció mértéke	Eljárás (átvilágítás, fókuszálás, jelentés, nyomon követés, részvétel, konzultáció)	Tartalma, lényege (amiből a SKV-típus feladatai levezethetők)
Szakpolitika (pl. víziók)	teljesen integrált	minden szakasz rugalmas értelmezésben	társadalmi, gazdasági és környezeti kritériumokon alapuló intermodális, pénzügyi és adó alternatívák, inkább nem-területi
Terv szint (pl. területfelhasználási terv, közlekedési folyosó tanulmányok)	párhuzamosan készül	minden szakasz strukturált módon	közlekedési folyosók és térbeli alternatívák, fókuszban a környezeti aspektusok
Program szint (pl. akciótervek, konkrét projektek kompilációja)	teljesen integrált	minden szakasz strukturált módon, + a nyilvánosság bevonásával	ágazat-specifikus projektek és pénzügyi programok; kiemelt projektek azonosítása többkritériumos elemzéssel vagy költség-haszon elemzéssel

Forrás: Fischer, Thomas B. – Seaton, Kim. (2002) Strategic Environmental Assessment: Effective Planning Instrument or Lost Concept? *Planning Practice & Research*, Feb2002, Vol. 17. Issue 1, pp.31-45

Az SKV döntés-tudományi megközelítésben (Fischer 2002 alapján)

A környezeti hatásvizsgálat egy pro-aktív eszköz környezeti következmények megállapítására még a gyakorlati akciók végbemenetele előtt. Bevezetése előtt a gyakorlat inkább a problémákból indult ki, mintsem célok elérésének a szükségességéből.

A stratégiai vizsgálat stratégiai döntésekre vonatkozik, mindenekelőtt a célok konzisztenciáját kell felmérni. A célok felölelik (a) a különböző kormányzati/adminisztratív szinteket (országos, regionális, települési), (b) a rendszerértelmezésben megkülönböztethető három fő döntéshozatali réteget (szakpolitikák, tervek, programok); (c) különböző ágazatokat.²

Fischer felhívja a figyelmet arra, hogy még azok is, akik kritikusak a KHV-alapú SKV tematikával, lényegében hasonló általános eljárást jelölnek meg. [Talán azért, mert kellően általános megfogalmazásban itt már tulajdonképpen a döntéshozatal legáltalánosabb eljárási elveiről van szó, ld. itt tovább FT.] Az eljárás általában a következő lépéseket tartalmazza (a) a lényeges témák kiválasztása (screening), (b) célok megállapítása (scoping), (c) információ-gyűjtés, (d) információ-feldolgozás, (e) alternatívák megfontolása (assessment) (f) döntéshozatal, (g) megvalósítás. [A lépések azonosnak tekintése azért csalóka, mert egészen mást jelent egy hagyományos, KHV-értelmezésű eljárásban pl. *a döntéshozatal, a megvalósítás* (t.i. ilyenkor a rendszerint kész beruházási tervezethez fűzendő környezeti kommentárokról, megállapításokra vonatkozik a *döntés*, és ennek kommunikációjára a *megvalósítás*), mint egy szakágazat-politika készítési eljárásba integrálódó fenntarthatósági következményvizsgálat esetében, ahol az ágazatpolitikai célokkal kapcsolatos döntéshozatalról, és a közösen kitűzött dokumentum-célok megvalósításáról van szó!]

Fontos eleme még a cikknek, hogy a szerző döntéselméleti szempontból is megkülönbözteti a szakpolitika, a terv és a program megközelítési módját. A szakpolitika esetén a *tárgyalásos döntéshozatali megközelítésnek* kell dominálnia, mivel egymással erősen konfliktusos célok vannak jelen, és az ügyeknek erős politikai töltetük van. Tervek esetében az *új intézményi elmélet* által leírt körülmények érvényesek, a célok kevésbé konfliktusosak, eltérő természetűek és az eljárásban erősek a szakmai szempontok. Programok esetében a döntéshozatalra a *raciónalis döntéshozatal* megközelítése illik rá, mivel elsősorban szakmai, szabályozási jellegű kérdésekről van szó, igen kis politikai töltettel.

² Esetünkben országos szintről, szakpolitikai célokról és közlekedésről van szó FT.

A transzeurópai hálózatok (TEN) esetében is szabálytalanul, a terv elkészülte után kezdődött a SKV készítése, és vitatható célok megfogalmazásával.

Sheate, William R. (1995) kifejti, hogy a döntés kontextusa ma a fenntartható fejlődés. A TEN hivatalos célja ‘személyek és áruk fenntartható és biztonságos mobilitásának biztosítása a nemzetközi határok nélküli régióon belül a lehető legjobb szociális feltételekkel és egyben hozzájárulva Közösség környezeti céljainak az eléréséhez’. Előbb meghozták a döntést a létesítéséről, és csak később határozták el a SKV végrehajtását. A SKV-nak a Bizottság által javasolt céljai ‘előrebecslést nyújtani a majdani kész TEN környezeti hatásairól’, – a megfogalmazás kifejezi, hogy a TEN úgy fog elkészülni, ahogy tervezték, a SKV-nak erre nincs visszahatása. ‘Alapot és kritériumokat biztosítani a TEN felülvizsgálatához, figyelemmel a környezeti jellemzők javításra’ – itt pedig a gazdasági megfontolásokkal készülő TEN környezeti hatásainak enyhítéséről van szó, nem pedig a környezeti hatások kiküszöböléséről, azaz a cél ellentmond a SKV általános céljának és a fenntarthatóság szempontjainak.

Fischer 2002-es könyvében áttekintett hatvan 1997-ig elkészült környezeti vizsgálatot három országban és elemezte a különböző szinten készült SKV-kat. Levonta a következtetést az egyes szintek fő feladataira vonatkozóan: *Szakpolitika* esetében az SKV feladata (a) a szakpolitikai forgatókönyvek tekintetbevétele, (b) segíteni azokat a választásokat, amelyek a deklarált célok elérését elősegítik, (c) szabályozási, pénzügyi és gazdasági intézkedések és alágazat-közi alternatívák tekintetbevétele, (d) egyes környezeti és társadalmi-gazdasági hatások kumulatív hatásának tekintetbevétele, (e) a szakpolitikai célok és választások finomítása. *Terv szinten* az SKV fő feladata (a) térbeli alternatívák azonosítása, (b) koncentráció a környezeti hatásokra. *Program szintű* fő feladatok: (a) projektek vagy projekt alternatívák költség-haszon elemzésen vagy többkritériumos elemzésen alapuló összehasonlítása, (b) környezeti és társadalmi-gazdasági hatások szerepeltetése ugyanazon kalkuláción belül.

Öt évvel később, 2002-ben Fischer újra elemezte az SKV dokumentumok készítését és ennek feltételeit Liverpool, Amsterdam és Berlin régiójában, és megállapította, hogy a közlekedési ill. környezeti problémák nem enyhültek, a szakpolitikai feltételek romlottak, és a politikai esélyek a sikeres fellépésre ugyancsak romlottak vagy legfeljebb stagnáltak.

NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK A KÖZLEKEDÉSI SZÉKTORBAN ALKALMAZOTT STRATÉGIÁI KÖRNYEZETI VIZSGÁLATOKRA VONATKOZÓAN³

Az alábbiakban áttekintünk három fontos és a témánkat érintő EU kiadványt; *az SKV alkalmazásáról a közlekedési szektorban* (Bina - Vingoe 2000); *az SKV alkalmazásáról közlekedési korridorokra öt tagállamban* (Bina 2001); továbbá egy *Kézikönyv a SKV alkalmazásáról közlekedési infrastruktúra tervekhez* (Manual on SEA 1999) című munkát.

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 iránt figyelmet tanúsító közlekedési döntéshozatal és döntéselőkészítés fontos általános eszközévé nötte ki magát. Érdekes tapasztalat, hogy a stratégiai vizsgálatok végzésében tapasztalt országok problémáinak, 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 integrá-

³ Ez az alfejezet átvétel a 2001-ben a Környezetvédelmi Minisztérium számára készített tanulmányból. Fleischer T – Magyar E – Tombác E – Zsikla Gy (2001): *A Széchenyi terv autópályafejlesztési 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

ciónak és az interdiszciplinaritásnak egy más, következésképpen másfajta szakértelmet igénylő léptékről van szó. Talán az is megkockáztatható, hogy az SKV készítésekor 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 előnyeinek tényleges hasznosításához vezet.

Igazolhatja ezt a meglátásunkat kérdéskör brit megközelítése is. Az Egyesült Királyság a SKV szempontjából önálló jogi háttérrel nem rendelkező országok közé soroltatott, ugyanakkor igen kifejlett módszertannal rendelkezik, de ehhez 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 hatás-elemzés. A 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 SKV szintjének a mi megközelítésünk szerint: ugyanakkor e belső tagolás jól kiemeli azt a ténytet, hogy a SKV végrehajtásán belül is célszerű megkülönböztetni több döntési szintet, és nem célszerű addig tovább haladni, amíg az általánosabb szinten nem született értékelés. (Pl. kár addig egy 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 a Bizottság figyelmét "elemzési módszer kifejlesztésére a teljes hálózat környezeti hatásainak stratégiai értékelésére" valamint "valamennyi érintett közlekedési módra kiterjedő korridor-elemzés kialakítására". Ennek nyomán a 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 készítését 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), amire 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 megbecslése, 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 minta 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, és itt az értékelési etalon az általános fenntarthatósági cél és a viszonyítás a mobilitás általános igénye. A következő szintet a team a *"társégi és regionális elemzés szintjének"* nevezte, itt a közlekedési, a társégi 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 szorúlnak 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

minőségi szempontokkal dolgozik, és fokozatosan halad a mennyiségi 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 korábban 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 kifejtés világossága és következetessége elismerése mellett is talán meg lehet kockáztatni, hogy számos ezt enyhítő megjegyzés mellett is a dokumentum 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 vizsgálattól 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.

ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK A SZÉLES ÉRTELEMBEN VETT SKV-RÓL

A KHV és a SKV megkülönböztetése

KHV	<p><i>Alanya:</i> projektek, beruházások</p> <p><i>Tárgya:</i> jövőbeli környezeti kibocsátásokat, terheléseket ('hatásokat') viszonyít környezeti határértékekhez.</p> <p><i>Módszere:</i> előírásban rögzített eljárási lépések</p>
SKV	<p><i>Alanya:</i> szakpolitikák, tervek, programok (= 'stratégiák')</p> <p><i>Tárgya:</i> a stratégiákban megjelenő célkitűzéseket elemzi a fenntarthatósági célokkal való összhang szempontjából</p> <p><i>Módszere:</i> nem rögzült, várhatóan teljesen nem is egységesíthető</p>

Néhány kérdésről, amit érdemes tisztázni

A stratégiai vizsgálat nem kizárólag környezeti, hanem *fenntarthatósági célú* következmény-vizsgálat, azaz társadalmi, gazdasági és környezeti szempontokat vegyesen kell figyelembe vennie.

Az SKV elkészítése nem környezeti szakemberek privilégiuma (mint az érvényes a KHV esetében) hanem jelentős mértékben arra van szükség, hogy a team a vizsgálat tárgyához, jelen esetben a *közlekedéspolitikához kapcsolódó* felkészültséggel rendelkezzen.

A fentiekkel összefüggésben, a SKV nem kibocsátásokat becsül és hasonlít környezeti határértékekhez, (mint egy beruházásra vonatkozó környezeti hatásvizsgálat)

hanem elsősorban a közlekedéspolitika outputjának, vagyis a céloknak és intézkedéseknek a következményeit tekinti át. Itt elsősorban a környezetpolitikai, társadalompolitikai, gazdaságpolitikai célokkal való ütközések kimutatása a fő feladat.

HIVATKOZÁSOK

- 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.
- Fischer, Thomas B. – Seaton, Kim. (2002) Strategic Environmental Assessment: Effective Planning Instrument or Lost Concept? Planning Practice & Research, Feb2002, Vol. 17 Issue 1, pp.31-45
- Fischer, Thomas B. (2002) Strategic environmental assessment in transport and land-use planning. London, Earthscan.
- Fischer, Thomas B. (2003) Strategic environmental assessment in post-modern times. Environmental Impact Assessment Review, Vol. 23 Issue 2, pp.155-170
- Fischer, Thomas B. (2004) Transport policy making and SEA in Liverpool, Amsterdam and Berlin – 1997 and 2002. Environmental Impact Assessment Review, Vol. 24 Issue 3, pp.319-336.
- Manual on SEA (1999) of Transport Infrastructure Plans. Report prepared by DHV for DGVII. European Commission, 1999.
- Sheate, William R. (1995) Transport Policy: a critical role for strategic environmental assessment. (Calls for a fundamental shift in the way in which transport policy is formulated and implemented.) World Transport Policy & Practice Vol.1. No.4. pp.17-24.
- Szilvacsku Zsolt (2003) Stratégiai környezeti vizsgálatok gyakorlata az Európai Unióban. Vita, regio et natura könyvsorozat – 1. Vitaregnat Bt. Budapest.

Budapest, 2004. május 5.

A STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLAT TARTALMÁRÓL: KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SZAKPOLITIKAI SZINTŰ ÉS A KÖZLEKEDÉSI ALKALMAZÁSOKRA ⁴

Fleischer Tamás

A STRATÉGIAI KÖRNYEZETI HATÁSVIZSGÁLAT ÉRTELMEZÉSI KÉRDÉSEI	1
A KÖZLEKEDÉSI TERVEKRE KÉSZÜLŐ STRATÉGIAI KÖRNYEZETI HATÁSVIZSGÁLATOK	3
<i>Az SKV kialakulásának és mai formáinak áttekintése (Fisher – Seaton 2002 alapján)</i>	3
<i>Az SKV döntés-tudományi megközelítésben (Fischer 2002 alapján)</i>	6
<i>A transzeurópai hálózatok (TEN) esetében is szabálytalanul, a terv elkészülte után kezdődött a SKV készítése, és vitatható célok megfogalmazásával.</i>	7
NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK A KÖZLEKEDÉSI SZÉKTORBAN ALKALMAZOTT STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLATOKRA VONATKOZÓAN	8
Stratégiai környezeti vizsgálatok a közlekedési szektorban	8
Stratégiai környezeti vizsgálatok közlekedési korridorokra	9
Kézikönyv a közlekedési infrastruktúra tervek stratégiai környezeti vizsgálatához.	11
ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK	12
A KHV és a SKV megkülönböztetése	12
Néhány kérdésről, amit érdemes tisztázni	12
HIVATKOZÁSOK	13

⁴ Munkarész a BMGE Környezetgazdaságtani Tanszéke által koordinált „A Magyar Közlekedéspolitikai Konceptió stratégiai környezeti vizsgálata” című GKM megrendelésére készített tanulmányhoz. Témafelelős dr. Kósi Kálmán.

