



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.5.15.
COM(2017) 234 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

**a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló
2001/42/EK irányelv 12. cikkének (3) bekezdése alapján**

[...]

1. Bevezetés

Ez a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelv (a továbbiakban: stratégiai környezeti vizsgálatról szóló irányelv, SKV-irányelv)¹ végrehajtásáról szóló második jelentés² az SKV-irányelv 2007 és 2014 közötti alkalmazásának tapasztalatait ismerteti. Az SKV-irányelv 12. cikke (3) bekezdésén alapuló jelentés értékeli az irányelv ezen időszakban történt végrehajtását³. A jelentésben foglaltak beépülnek az SKV-irányelv értékelésébe, amelyre a Bizottság Célravezető és hatásos szabályozás programja (REFIT) keretében kerül sor⁴.

Az SKV-irányelv az Európai Unió működéséről szóló szerződés 11. és 191. cikkében lefektetett, a környezet védelmére és a környezetvédelmi követelmények beillesztésére vonatkozó elveket valósítja meg. Biztosítja a környezet magas szintű védelmét, és elősegíti a környezetvédelem szempontjainak beépítését bizonyos tervek és programok előkészítésébe és elfogadásába. Az irányelv ennek érdekében környezeti vizsgálat elvégzését írja elő azon tervek és programok esetében, amelyek valószínűleg jelentős hatással lesznek a környezetre.

Az SKV-irányelv nem fektet le semmilyen mérhető környezetvédelmi követelményt. Alapvetően eljárást szabályozó irányelvként olyan lépéseket határoz meg, amelyeket a tagállamoknak a környezeti hatások azonosítása és értékelése során követniük kell. A stratégiai környezeti vizsgálat célja, hogy segítse a szakpolitikai döntéshozókat az objektív információkon és a nyilvánossággal/érdekeltekkel, valamint a megfelelő hatóságokkal folytatott konzultáció eredményein alapuló, megalapozott döntések meghozatalában. Az SKV-irányelv legfontosabb követelményeinek alkalmazását és a más irányelvekkel való kapcsolatát a 2., illetve a 3. fejezet ismerteti.

2. A végrehajtás állapota

2.1. A tagállamok jogszabályi és közigazgatási rendelkezései

Valamennyi tagállam átültette az SKV-irányelvet. Az átültetés jogszabályi keretei tagállamonként eltérőek, a tagállamok közigazgatási struktúrájától és rendelkezéseitől függenek. Egyes tagállamok konkrét nemzeti jogszabályok révén ültették át az SKV-irányelvet, míg mások meglévő rendelkezésekbe, többek között a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelvet⁵ átültető rendelkezésekbe építették bele a követelményeit. 2007 óta a tagállamok több mint fele módosította az SKV-irányelvet átültető nemzeti rendelkezéseit

¹ Az első jelentést 2009. szeptember 14-én ismertették (COM(2009)469).

² HL L 197/30., 2001.7.21., 30. o. A „stratégiai” szó nem fordul elő az SKV-irányelvben, de ez az irányelvre való hivatkozás leggyakoribb, bevett formája.

³ További információkért lásd a jelentést alátámasztó tanulmányt:

[\[http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf\]](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf)

⁴ http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en.

⁵ HL L 26., 2012.1.28., 1. o.

annak biztosítására, hogy nemzeti előírásaik megfeleljenek az irányelvnek, illetve hogy orvosolják a nem megfelelő alkalmazást.

Az egyes tagállamok sajátos közigazgatási jellemzői befolyásolták az irányelv átültetése és végrehajtása céljából meghozott szervezeti intézkedéseiket. Rendszerint a terveket és programokat kidolgozó és elfogadó hatóság feladata a stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása is. A legtöbb tagállamban a Környezetvédelmi Minisztériumot vagy egy környezetvédelmi ügynökséget tekintik a „*konkrét környezeti felelőssége folytán érintett hatóságnak*” (SKV-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése). Néhány tagállamban a környezetvédelmi hatóságoknak nagyobb felelősségi körük van, és ezek irányítják a stratégiai környezeti vizsgálatokat. Néhány tagállamban egy testületet bíztak meg az eljárási dokumentációk minőségének és a stratégiai környezeti vizsgálatok eredményeinek felügyeletével és ellenőrzésével.

A tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a döntéshozatal terén (8. cikk) és a stratégiai környezeti vizsgálat lezárultát követően a meghozott döntésről történő tájékoztatás tekintetében (9. cikk). Egyes tagállamokban a környezetvédelmi hatóságok jogosultak közigazgatási rendelkezést (például határozatot) kibocsátani. A határozat lehet a tervek és programok tartalmára nézve kötelező, vagy kibocsátható csupán nem kötelező érvényű rendelkezésként is.

2.2. Az SKV-irányelv alkalmazásának hatálya

Általánosságban elmondható, hogy a tagállamok az SKV-irányelvet a benne foglalt célokkal és követelményekkel összhangban ültették át, és nem okozott számukra nehézséget az irányelv alkalmazási hatályának meghatározása. Az Európai Unió Bírósága (EUB) kiterjedt ítélkezési gyakorlatot alakított ki az SKV-irányelv vonatkozásában, elősegítve annak alkalmazását. Az EUB megerősítette az irányelv kikötéseinek és rendelkezéseinek tág értelmezését⁶. Például:

- *Tervek és programok, amelyeknél stratégiai környezeti vizsgálatot kell végezni (2. cikk)*

Az SKV-irányelv nem definiálja, inkább jellemzi a „tervek és programok” kifejezéseket. Az EUB az SKV-irányelv hatályát vizsgáló első ítéletében⁷ tisztázta, hogy pusztán az a tény, hogy az adott terv vagy program jogszabály formájában kerül elfogadásra, nem zárja ki azt az irányelv hatálya alól⁸. Emellett az illetékes hatóságot és az eljárást meghatározó nemzeti vagy hatósági rendelkezésekben előírt, de nem kötelezően elfogadandó tervek és programok szintén az SKV-irányelv hatálya alá tartozhatnak, ha teljesülnek az irányelvben⁹ meghatározott releváns szempontok. Kétség esetén a tervek és programok egyéb intézkedésektől való megkülönböztetésénél az SKV-irányelv 1. cikkében rögzített célt kell

⁶ C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, 37. p., és C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582, 50. p.

⁷ C-105/09 és C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355.

⁸ Ugyanott., 41. p.

⁹ C-567/10, 31. p.

figyelembe venni, azaz hogy a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában környezeti vizsgálatra kerüljön sor¹⁰.

Ami a tervek és programok definiálását illeti, a tagállamok több mint fele szóról szóra átültette az SKV-irányelv 3. cikke (2) bekezdését. Többségük módosította az ágazati tervek típusait vagy megnevezését, figyelembe véve a nemzeti struktúrákat.

- **„A keretek meghatározása” (a 3. cikk (2) bekezdése)**

Stratégiai környezeti vizsgálatot kell végezni azoknál a terveknél és programoknál, amelyek meghatározzák a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek jövőbeli engedélyének kereteit. Szinte valamennyi tagállam szóról szóra átültette a „keretek meghatározása” kifejezést, amelyet gyakran kifejtett valamely jogalkotási aktusban vagy útmutatóban. Az EUB ítélkezési gyakorlata megerősítette, hogy ennek a kifejezésnek tükröznie kell az SKV-irányelv célját, figyelembe véve bármely döntés környezeti hatásait, amely a projektek jövőbeli engedélyezésére vonatkozó követelményeket fekteti le¹¹. Ezért tehát elmondható, hogy a tervek és programok meghatározzák azoknak a döntéseknek a kereteit, amelyek hatással vannak a későbbi projektek engedélyezésére, különös tekintettel a helyszínre, a jellegre, a méretre és a működési feltételekre, vagy az erőforrások hozzárendelésére.

- **Előzetes vizsgálat**

Az SKV-irányelv 3. cikkének (4) és (5) bekezdése rögzíti azt a folyamatot, amely révén meg kell határozni, hogy a terveknek és programoknak valószínűleg jelentős hatásuk lesz-e a környezetre, és így szükséges-e stratégiai környezeti vizsgálatot végezni. A tagállamoknak ehhez figyelembe kell venniük az SKV-irányelv II. mellékletben meghatározott, a jelentőségre vonatkozó szempontokat. A legtöbb tagállam szóról szóra ültette át a II. mellékletet, és az előzetes vizsgálat tekintetében az eseti vizsgálatokra épülő megközelítést alkalmazza. A bizonyos tervek és programok előzetes vizsgálata során alkalmazható mérlegelési szabadságot azonban korlátozza az irányelv átfogó célja¹², azaz a környezet magas szintű védelmének biztosítása.

2.3. A jelentés tartalmának meghatározása (az 5. cikk (4) bekezdése)

A „jelentés tartalmának meghatározása” alatt a környezeti jelentésben szerepeltetendő információk körének és részletességi fokának meghatározását értjük. A tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a stratégiai környezeti vizsgálat során a jelentés tartalmának meghatározása terén: az egyetlen korlátot az a kötelezettség jelenti, hogy konzultálniuk kell a konkrét környezetvédelmi feladatokat ellátó hatóságokkal.

Néhány tagállam kötelezővé tette a jelentés tartalmának meghatározásáról szóló jelentés készítését. A jelentés tartalmának meghatározására vonatkozó jelentésben szerepeltetendő tartalom és az információk részletességi foka tagállamonként eltérő. Néhány tagállam nemzeti jogszabályokban határozta meg az előírt tartalmat.

¹⁰ C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103, 40. p. és C-567/10, 30. p.

¹¹ C-105/09 és C-110/09, ECLI:EU:C:2010:120, 60. p.

¹² C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608, 47. p.

A közigazgatási szerveknek a jelentés tartalmának meghatározásában betöltött szerepe tagállamonként eltérő. Minimumkövetelmény, hogy a jelentés tartalmának meghatározási fázisában konzultálni kell a környezetvédelmi hatóságokkal, azonban egyes tagállamokban a tartalom meghatározására vonatkozó dokumentáció jóváhagyását is ezek a hatóságok végzik.

2.4. Környezeti jelentés (az 5. cikk és az I. melléklet)

Az SKV-irányelv I. melléklete meghatározza a környezeti jelentés tartalmára vonatkozó minimumkövetelményeket. A tagállamoknak biztosítaniuk kell a jelentések kellő színvonalát. A tagállamok közel fele nemzeti jogszabályaiban bővítette az I. mellékletben foglaltakat. Néhány tagállam például előírja, hogy a környezeti jelentésnek tartalmaznia kell bizonyos, a terv megvalósítása szempontjából potenciálisan releváns gazdasági és társadalmi tényezők elemzését. Más tagállamok kifejezetten előírják a nyilvános konzultáció eredményeinek szerepeltetését a környezeti jelentésben. Ami a jelentés nem technikai jellegű összefoglalójának tartalmát illeti, szinte valamennyi tagállam szóról szóra átültette az irányelv vonatkozó rendelkezését.

A tagállamok kétféle kihívással találkoztak a környezeti jelentés elkészítése terén:

- i) az adatok rendelkezésre állása és minősége;
- ii) a jelentést készítő szakértők és a jelentés színvonalának ellenőrzésével megbízott hatóságok szakmai ismeretei és tapasztalatai.

- Kiindulási információk

Egyes tagállamok szóról szóra átültették az I. melléklet b) pontjának követelményeit; mások útmutatókat dolgoztak ki a kiindulási információk összegyűjtésének megkönnyítésére. A tagállamok közel kétharmada számolt be arról, hogy az összegyűjtendő adatok relevanciája, rendelkezésre állása és részletességének mértéke nehézséget jelent a kiindulási információk — például a klímaváltozással szembeni sérülékenység vizsgálatához¹³ kapcsolódó információk — összegyűjtésénél. A tapasztalatok szerint a kisléptékű tervek és programok esetében azok helyszínspecifikus jellege miatt jobb minőségű kiindulási információk érhetők el.

- Ésszerű alternatívák (az 5. cikk (1) bekezdése)

Sem az SKV-irányelv, sem a tagállamok átültető nemzeti jogszabályai nem határozzák meg az „ésszerű alternatívák” kifejezés jelentését. Sok tagállam nemzeti útmutatókat dolgozott ki, hogy megkönnyítse az ésszerű alternatívák azonosítását és kiválasztását a stratégiai környezeti vizsgálat során. Nincs általánosan alkalmazott megközelítés a vizsgálandó alternatívák típusának vagy számának meghatározására vonatkozóan; ez függ az egyes tervek és programok célkitűzéseitől, földrajzi hatályától és tartalmától. A tagállamok leggyakrabban az alternatívák alábbi három kategóriáját alkalmazzák:

¹³ A Bizottság szolgálatai kidolgozták a klímaváltozás és a biológiai sokféleség stratégiai környezeti vizsgálatba történő beépítésére vonatkozó útmutatót [<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>].

- i) *helyszínre vonatkozó alternatívák;*
- ii) *menyiségi és minőségi alternatívák* (a környezetbe való beavatkozás léptékének vagy mértékének módosítása);
- iii) *technikai alternatívák* (a kiválasztott helyszínen létrehozandó jövőbeni projektek kialakítása).

A tagállamok mindig figyelembe veszik a „*zéró alternatívát*”¹⁴ a környezeti jelentésben, de a megvalósítás módja eltérő. Néhány tagállam az „*ésszerű alternatívák*” egyikének tekinti, míg mások a környezeti jelentés különálló részeként kezelik, amely nem feltétlenül az ésszerű alternatívákhoz, inkább a kiindulási információkhoz kapcsolódik.

Az SKV-irányelv megfelelő végrehajtásához és alkalmazásához a terv vagy program végleges tartalmának kialakítása előtt megvizsgálandó alternatíváknak a terv vagy program célkitűzéseit és földrajzi hatályát figyelembe véve ésszerűeknek kell lenniük. Amint a tagállamok is megjegyezték, a tervek és programok előkészítésének sajátosságai miatt az ésszerű alternatívák azonosítása nehézséget jelenthet. A tervezési fázisban például kihívást jelenthet az ésszerű alternatívák azonosítása és vizsgálata akár azért, mert a terv vagy program stratégiai szempontból közelíti meg az adott kérdést, vagy a tervek és programok tartalmának általános jellege miatt.

2.5. Konzultáció (6. cikk)

A tagállamok jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a nyilvánosság és az illetékes hatóságok tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció kialakítása terén a stratégiai környezeti vizsgálat különböző szakaszaiban. Biztosítaniuk kell, hogy korai és hathatós konzultációs eljárásra kerüljön sor, amelynek meg kell felelnie az Aarhusi Egyezmény követelményeinek is¹⁵.

- Határidők

Az SKV-irányelv nem határoz meg határidőket a konzultációs eljárásra vonatkozóan, de előírja, hogy annak „megfelelő határidőn belül” kell lezajlania (a 6. cikk (2) bekezdése). A környezetvédelmi hatóságokkal folytatandó konzultációra általában ugyanazok a határidők vonatkoznak, mint a nyilvánossággal folytatott konzultációra. Az EUB¹⁶ megerősítette, hogy a nemzeti jogszabály előírhat határidőket, amennyiben az nem fosztja meg a nyilvánosságot és a hatóságokat a véleményük kifejtésének hathatós lehetőségétől.

¹⁴ Az SKV-irányelv I. mellékletének b) pontja előírja, hogy a környezeti jelentésben ki kell térni a környezet állapotának valószínűsíthető alakulására a terv vagy program megvalósulásának elmaradása esetén. Ezt gyakran „*zéró alternatívának*” nevezik.

¹⁵ ENSZ/EGB Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról.

¹⁶ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, 50. p.

- ***Az előzetes vizsgálattal és a jelentés tartalmának meghatározásával kapcsolatos információk elérhetővé tétele a nyilvánosság számára***

Minden tagállam tájékoztatja a nyilvánosságot az előzetes vizsgálat eredményéről. Ezeket az információkat rendszerint az adott terveknek és programoknak szentelt honlapon, illetve a környezetvédelmi hatóságok honlapján teszik közzé, különösen, ha ez utóbbiak hozták meg a végleges döntést. Az előzetes vizsgálatot lezáró döntést hírlapokban, hivatalos közlönyökben stb. is közzéteszik.

Egyes tagállamokban a nyilvánosságot is bevonják a jelentés tartalmának meghatározásába tájékoztatás nyújtásával és azzal, hogy lehetőséget biztosítanak írásos hozzászólásokra vagy a jelentés tartalmának meghatározására vonatkozó konzultációkban való részvételre.

- ***Az érintett hatóságokkal folytatott konzultáció (a 6. cikk (3) bekezdése)***

Minden tagállam folytat konzultációt a hatóságokkal a környezeti jelentésről és a tervek és programok tervezetéről. Egyes tagállamokban a környezetvédelmi hatóság közvetítő szerepet tölt be a tervet vagy programot kidolgozó hatóság és a stratégiai környezeti vizsgálathoz kapcsolódó konzultációban részt vevő egyéb hatóságok között. A környezetvédelmi hatóság biztosítja továbbá a környezeti jelentés színvonalát.

Az EUB¹⁷ tisztázta, hogy a környezetvédelmi kérdésekkel kapcsolatos konzultációért felelős hatóságon belül meg kell valósítani a funkciók szétválasztását, hogy legyen a hatóságon belül egy olyan szervezeti egység, amely rendelkezik a stratégiai környezeti vizsgálatnak alávetett terv vagy program tárgyilagos véleményezéséhez szükséges autonómiával.

- ***Konzultáció folytatása a nyilvánossággal a környezeti jelentésről***

A legtöbb tagállamban a környezeti jelentést ugyanakkor teszik közzé, mint a tervek és programok tervezeteit. Így a nyilvánosságnak elegendő ideje van véleménye kifejtésére és a környezeti jelentés kidolgozásában való közreműködésre, mielőtt a tervet vagy programot hivatalosan elfogadnák. A tagállamok rendszerint az interneten teszik közzé a nyilvános konzultációra vonatkozó felhívást. Ebben szerepel a terv vagy program címe, a felelős hatóságok megnevezése, valamint az, hogy hol érhető el nyilvánosan a tervek és programok tervezetéhez kapcsolódó valamennyi dokumentum, köztük a környezeti jelentés és annak nem technikai jellegű összefoglalása. Egyes tagállamokban a konzultációra vonatkozó követelmények szigorúbbak, mint az irányelvben foglaltak, és a nyilvánossággal folytatott konzultáció céljára találkozó vagy közmeghallgatás szervezését is előírják.

A nyilvánossággal folytatott konzultáció az eljárás kulcsfontosságú lépése, melynek célja a tervezési folyamat átláthatóságának, hatékonyságának és eredményességének növelése. Mindez elősegíti és javítja a terv vagy program általános megítélését és társadalmi elfogadottságát, még annak elfogadása és megvalósítása előtt.

- ***Határokon átnyúló konzultáció (7. cikk)***

Kettő kivételével valamennyi tagállam beszámolt a stratégiai környezeti vizsgálattal összefüggő, határokon átnyúló konzultációban szerzett tapasztalatokról, amelyeket érintett félként, a terv vagy program kidolgozójaként, vagy mindkettőként szerzett. A legtöbb

¹⁷ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, 42. p.

tagállamban a környezetvédelmi hatóságok feladata ezeknek a konzultációknak a megszervezése.

A tagállamok beszámolóí szerint a stratégiai környezeti vizsgálathoz kapcsolódó, határokon átnyúló konzultációkat akadályozó legfőbb tényezők a dokumentumok lefordításának költsége, a fordítások minősége és a gyakran rövid határidők.

2.6. A jelentős környezeti hatások figyelemmel kísérése (10. cikk)

A monitorozás lehetővé teszi a környezeti vizsgálat eredményeinek összehasonlítását a tervek és programok megvalósításának eredményével, különösen a jelentős környezeti hatások tekintetében. Az SKV-irányelv nem határozza meg a jelentős környezeti hatások figyelemmel kísérésének pontos módját, a monitorozás gyakoriságát, annak módszertanát vagy a monitorozásért felelős szerveket.

A tagállamok jelezték, hogy a monitorozás függ a tervtől vagy programtól, és hogy vannak a terveknek és programoknak olyan típusai, amelyekre vonatkozóan rendszeres monitorozási jelentések készülnek. A legtöbb tagállam azonban nem tudott információt szolgáltatni a monitorozás gyakoriságáról. A monitorozás alapulhat szokásos monitorozási mutatókon, amelyeket néha nemzeti jogszabályokban rögzítenek, vagy történhet eseti alapon. Ahol alkalmas, a tagállamok gyakran a más irányelvekben (víz-keretirányelv¹⁸, az élőhelyvédelmi irányelv¹⁹, az ipari kibocsátásokról szóló irányelv²⁰) meghatározott környezeti monitorozási szabályokat alkalmazzák az SKV-irányelv céljára.

3. Az egyéb közösségi jogszabályokkal és szakpolitikai területekkel való kapcsolat

Az SKV-irányelv konkrétan kapcsolódik a környezeti hatásvizsgálathoz szóló irányelvhez és az élőhelyvédelmi irányelvhez. Emellett szorosan kapcsolódik más olyan irányelvekhez is, amelyek az SKV-irányelv hatálya alá tartozó bizonyos tervek és programok elfogadását írják elő (mint például a nitrátokról, a hulladékokról, a zajról és az árvízkezelésről szóló irányelvek)²¹. A többszörös munkavégzés elkerülése érdekében az SKV-irányelv 11. cikke rögzíti, hogy amennyiben a környezeti hatások vizsgálatát az SKV-irányelv és egyéb közösségi jogszabályok is kötelezővé teszik, a tagállamok összehangolt és/vagy együttes eljárásról rendelkezhetnek.

3.1. A környezeti hatásvizsgálathoz szóló irányelv

A 11. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a stratégiai környezeti vizsgálatot a környezeti hatásvizsgálathoz szóló irányelv, illetve az egyéb közösségi jogszabályok követelményeinek sérelme nélkül kell elvégezni. Az EUB ítélkezési gyakorlata²² elismerte, hogy a környezeti

¹⁸ HL L 327., 2000.12.22., 1. o.

¹⁹ HL L 206., 1992.7.22., 7. o.

²⁰ HL L 334., 2010.12.17., 17. o.

²¹ HL L 375., 1991.12.31., 1. o.; HL L 312., 2008.11.22.; HL L 189., 2002.7.18., 12. o.; HL L 288., 2007.11.6., 27. o.

²² C-295/10, 58–63. p.

hatásvizsgálatról szóló irányelv alapján elvégzett környezeti vizsgálat nem érinti az SKV-irányelv konkrét követelményeit, ezért nem mentesít az SKV-irányelv szerinti környezeti vizsgálat elvégzése alól, ha az utóbbi az SKV-irányelvben foglalt specifikus környezetvédelmi szempontok teljesítéséhez szükséges. Az EUB azt is megerősítette, hogy a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv és az SKV-irányelv szerinti eljárások több okból is eltérőek. Ezért a két irányelv követelményeinek egyidejűleg kell eleget tenni²³.

A tapasztalat azt mutatja, hogy a kétféle eljárás közötti választóvonal nem mindig egyértelmű, azok gyakran átfednek, különösen a földhasználathoz és/vagy területrendezéshez kapcsolódó tervek, programok és projektek esetében. Ennek oka, hogy az ilyen tervek, programok és projektek mind a tervek és programok, mind pedig a projektek jellemzőivel bírhatnak. Mindeközben éppen a földhasználatra és/vagy területrendezésre vonatkozó tervek azok a leggyakoribb tervek és programok, amelyeket stratégiai környezeti vizsgálatnak vetnek alá. Az ilyen vizsgálati eljárások során fontos biztosítani mind az SKV-irányelvnek, mind a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelvnek való megfelelést, különösen, ha a tagállam az összehangolt eljárásokat választotta.

Az összehangolt vagy együttes eljárásokról a tagállamok saját mérlegelési jogkörükben döntenek²⁴. Csak 10 tagállam választotta az együttes vagy összehangolt eljárásokat nemzeti jogi szabályozásában.

3.2. Élőhelyvédelmi irányelv

Sok tagállam azon az állásponton van, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (3) bekezdése szerinti megfelelő vizsgálatnak a stratégiai környezeti vizsgálattal való megismétlése a két eljárás eltérő hatóköre és kölcsönös hatása miatt nem jelent kockázatot. Az EUB tisztázta, hogy amennyiben a tervek és programok tekintetében az élőhelyvédelmi irányelv szerinti vizsgálatot szükségessé tévő előfeltételek fennállnak, az SKV-irányelv saját jogán alkalmazandó²⁵.

4. Az európai strukturális és beruházási alapokkal közösen finanszírozott tervek és programok (2014–2020)

Az SKV-irányelv 3. cikkének (9) bekezdése értelmében az Európai Közösséggel együtt finanszírozott tervek és programok az irányelv hatálya alá tartoznak. A 2014–2020-as programozási időszakban a közös rendelkezésekről szóló rendelet²⁶ és az egyes alapokról szóló rendeletek az irányadóak az öt releváns európai strukturális és beruházási alap²⁷ tekintetében. Az európai strukturális és beruházási alapokkal közösen finanszírozott, 2014–2020-as program legtöbbjénél alkalmazták az SKV-irányelvet, mivel ezek a projektek jövőbeli engedélyének kereteit határozták meg.

²³ Ugyanott, 61–63. pont

²⁴ Ugyanott, 65. pont

²⁵ C-177/11, EU:C:2012:378, 19–24. p.

²⁶ HL L 347., 2013.12.20., 320. o.

²⁷ Az európai strukturális és beruházási alapok a következők: ERFA, Kohéziós Alap, ESZA, EMVA, ETHA.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet kétféle módon javította a SKV-irányelv alkalmazását. Egyrészt a rendelet 55. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy „*az értékelések adott esetben magukban foglalják a (...) stratégiai környezeti vizsgálat követelményeit*”. A Bizottság útmutatókat²⁸ készített az előzetes értékelések elvégzésének megkönnyítésére. Az útmutatók rögzítik, hogy a stratégiai környezeti értékelést a tervek és programok előkészítésének korai szakaszában kell lefolytatni, és az értékelésnek a terv vagy program elfogadása előtt be kell fejeződnie.

Másrészt a közös rendelkezésekről szóló rendelet a 2014–2020-as programozási időszak újdonságaként bevezette az előzetes feltételeket. Ezek célja biztosítani a közösségi társfinanszírozás eredményes és hatékony felhasználásához szükséges előfeltételek rendelkezésre állását, valamint a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv és az SKV-irányelv eredményes alkalmazását. Az általános előzetes feltételekben foglalt előírások biztosítják az SKV-irányelv eredményes alkalmazását. Néhány tagállamnak módosítania kellett nemzeti jogszabályait. Ennek következtében a környezetvédelmi döntéshozatal szabályozási keretrendszere egyértelműbb lett, az SKV-irányelvet alkalmazó hatóságok tudása és ismeretei pedig megszilárdultak. A rendelet bevezetett továbbá egy tematikus előzetes feltételt a közlekedési ágazatra vonatkozóan is, amelyben a közlekedési beruházásokra vonatkozóan olyan átfogó közlekedési terv meglétét írja elő, amely megfelel a SKV-irányelv jogi követelményeinek.

Szinte valamennyi tagállam teljesítette az általános előzetes feltételeket az SKV-irányelv tekintetében. A legtöbb tagállam megjegyezte, hogy az európai strukturális és beruházási alapok programjainak általános, több ágazatra kiterjedő jellege bonyolultabbá tette a stratégiai környezeti vizsgálati eljárást, amelyet gyakran fel kellett gyorsítani. A tagállamok rámutattak, hogy a tervek és programok kidolgozásának és elfogadásának időpontjában az azok valószínűsíthető jelentős hatásaira vonatkozóan rendelkezésre álló információk meglehetősen általános jellegűek. Ez különösen a határokon átnyúló programok hatásainak vizsgálatánál jelentett akadályt. Néhány tagállam célzott útmutatókat dolgozott ki az európai strukturális és beruházási alapokhoz tartozó tervek és programok stratégiai környezeti vizsgálatának lefolytatására vonatkozóan, míg a legtöbb tagállam a Bizottság által nyújtott útmutatásra támaszkodott.

5. Az SKV-irányelv eredményessége

Az SKV-irányelv végrehajtásának eredményessége úgy értékelhető, ha megvizsgáljuk, milyen hatást képes gyakorolni a tervek és programok tervezési folyamatára és végleges tartalmára. Valamennyi tagállam elismerte, hogy a stratégiai környezeti vizsgálat legalább bizonyos mértékben hatással volt a tervezési folyamatra, és javította a tervek és programok színvonalát. A tagállamok és a szakemberek egyetértenek abban is, hogy az eljárás eredményesebb, ha megvan a politikai szándék a tervezési folyamat tényleges

²⁸ Útmutató az előzetes értékeléshez (ERFA, KA, ESZA)

[http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf];

Iránymutatások a 2014–2020-as ETHA operatív programok előzetes értékeléséhez
[http://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/guidelines-ex-ante-evaluation-2014-2020-emff-ops_en.pdf];

A 2014–2020-as vidékfejlesztési programok előzetes értékeléseinek összefoglalója

[http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2015/ex_ante_rdp_synthesis_2014_2020/fulltext_en.pdf].

befolyásolására. Ez biztosítja a környezetvédelmi szempontok teljes körű beépítését a tervezési és döntéshozatali folyamatba.

Sok tagállam megjegyezte, hogy a stratégiai környezeti vizsgálat nagyobb valószínűséggel van hatással kisléptékű és regionális tervekre és programokra (pl. a földhasználatra), mint a nemzeti tervekre és programokra, amelyek esetében a stratégiai döntések gyakran politikai szinten születnek meg, és kicsi az esély arra, hogy a stratégiai környezeti vizsgálatot követően felülvizsgálják őket. A legtöbb tagállam elismerte például, hogy az alternatívák megfelelő vizsgálata befolyásolhatja a tervek és programok tartalmát, de a gyakorlatban az alternatívák elsősorban a kedvezőtlen hatások csökkentésére vagy mérséklésére koncentrálnak. Azonban az ilyen intézkedések is eredményesen biztosíthatják a környezet védelmét.

Sok tagállam elismerte a nyilvános konzultáció szerepét a vizsgálat átláthatóságának és hitelességének javításában. Ez azért fontos, mert az értékelés eredményeit figyelembe kell venni a tervek és programok elfogadásakor hozott végső döntésben. Az SKV-irányelv végrehajtásának 10 éve után azonban a tagállamok azt jegyezték meg, hogy az, hogy a stratégiai környezeti vizsgálat eredményeit milyen mértékben veszik figyelembe a tervekre és programokra vonatkozó végső döntésnél, gyakran a döntéshozatal sajátosságaitól függ, és a vizsgálat eredményeit hűen tükröző döntéstől a pusztán formális, kipipálandó előírásig minden előfordul.

6. Következtetés

A 2007–2014-es időszakban a tagállamok nem jeleztek komoly aggodalmakat a végrehajtással kapcsolatban. Az EUB ítélkezési gyakorlata tisztázta az SKV-irányelv követelményeit. A tagállamok megszilárdították az irányelv végrehajtását, és bővítették az alkalmazásával kapcsolatos tapasztalataikat. A tagállamok szükség esetén módosították nemzeti jogszabályaikat, hogy biztosítsák az irányelvnek való megfelelést.

Az SKV-irányelv tagállamokban történő végrehajtásának mértéke függ az alkalmazását támogató különböző közigazgatási és jogi struktúráktól. Az alkalmazás során tapasztalt kihívások egy része a stratégiai környezeti vizsgálat egyes elemeihez kapcsolódik (pl. a környezeti jelentésben használt információk minősége és elérhetősége). Ez kiemelten vonatkozik a kérdések széles körére kiterjedő (pl. országos vagy ágazati) tervekre és programokra. Továbbra is bizonytalanság tapasztalható egyes kulcsfontosságú koncepciókkal (pl. az ésszerű alternatívákkal) kapcsolatban. Bár e nehézségek egy része útmutató dokumentumokkal kiküszöbölhető lenne, a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv szerinti, illetve az SKV-irányelv szerinti eljárások kapcsolata a jelek szerint kihívást jelent, különösen a projektek jellemzőivel bíró tervek és programok esetében.

Minden tagállamnak folytatnia kell az SKV-irányelvnek való megfelelést biztosító végrehajtási tevékenységeit. Szükség esetén proaktívan is fel kell lépni, például útmutatók készítése, képzés, az információk megosztása és környezetvédelmi információkat tartalmazó adatbázisok létrehozása révén. A Bizottság e jelentés alapján az elkövetkező értékelés során megvizsgálja, hogyan lehetne tovább erősíteni az SKV-irányelv pozitív hatásait, és jobban igazolni az Európai Unió számára nyújtott hozzáadott értékét, eredményességét és hatékonyságát.