

Priporočila o dobri praksi udeležbe javnosti pri strateški presoji vplivov na okolje

Priporočila so bila pripravljena v skladu s Protokolom o strateški presoji vplivov na okolje h Konvenciji o presoji čezmejnih vplivov na okolje (Konvencija iz Espooja).



Opomba

Oblika in predstavitev gradiva v tej publikaciji ne odražata mnenja Sekretariata Združenih narodov o pravnem statusu katere koli države, ozemlja, mesta ali območja oziroma njihovih organov in o razmejitvi njihovih državnih in drugih meja.

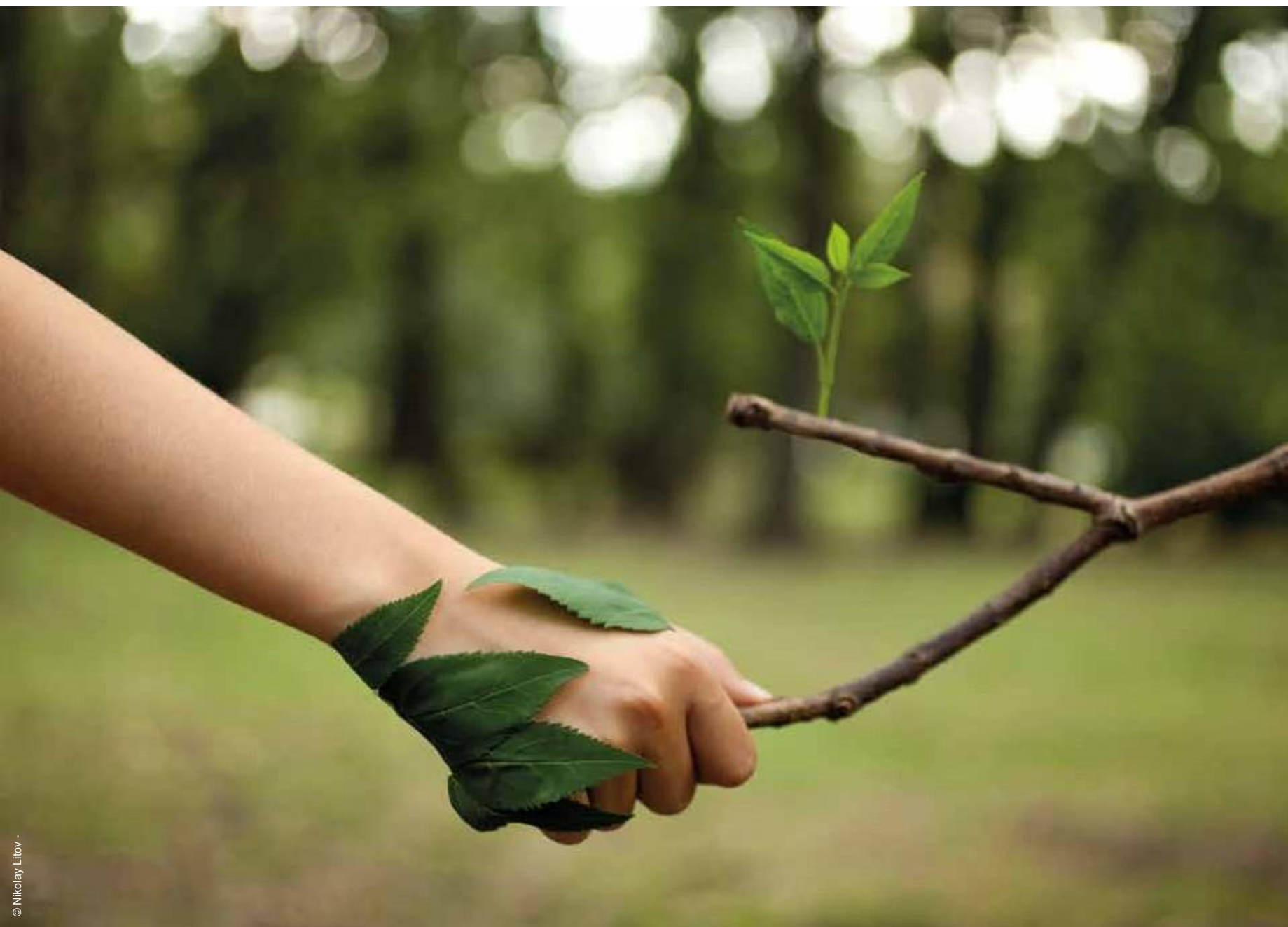
Ni nujno, da stališča, izražena v tej publikaciji, odražajo stališča katerega koli posameznika, organizacije ali vlade, vpletene v katero koli fazo priprave besedila. Prav tako ni nujno, da razlage v tem besedilu odražajo uradno mnenje katere koli od pogodbenic Protokola o strateški presoji vplivov na okolje.

PUBLIKACIJA ZDRUŽENIH NARODOV

Prodajna št.: E.15.II.E.7

ISBN 978-92-1-117089-4

e-ISBN 978-92-1-057408-2



Predgovor

V mnogih državah na svetu je v razcvetu aktivno okoljsko državljanstvo. Državljeni se vse bolj zavedajo svoje pravice, da izrazijo svoje mnenje o okolju, v katerem živijo, in da zahtevajo sodelovanje pri sprejemanju odločitev, ki bodo morda vplivale na življenje njihovih otrok. Toda okoljska demokracija ni samoumevna. Njen vse večji pomen je odziv na izvajanje številnih projektov v preteklosti, ki so imeli precejšen vpliv na okolje in sposobnost preživetja ljudi. Ti projekti so se izvajali kljub nasprotovanju javnosti, še zlasti nasprotovanju ranljivih skupin, kot so otroci in ženske, podeželske skupnosti in revni.

Pri spodbujanju večje okoljske demokracije sta v ospredju Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija) in Protokol o strateški presoji vplivov na okolje h Konvenciji o presoji čezmejnih vplivov na okolje. Ta mednarodna sporazuma sta bila oblikovana zato, da sta na razpolago interesom ljudi in da jih spodbudita k sodelovanju pri sprejemanju odločitev, ki bi lahko vplivale na njihova življenja. Temeljita na pravici do zdravega in ugodnega okolja ter na idejah trajnostnega razvoja in okoljske demokracije, zato vzpostavljata mehanizme za uresničevanje teh idealov v praksi. Ti dve listini opredeljujeta podrobnosti, ki javnosti omogočajo, da je ozaveščena o odločitvah, ki lahko vplivajo na življenja ljudi, in da obenem tudi učinkovito sodeluje pri sprejemanju teh odločitev. Sporazuma sta sicer bila dogovorjena v sklopu Ekonomske komisije ZN za Evropo (UNECE), toda k obema listinama lahko pristopijo tudi države, ki niso članice UNECE. Sporazuma spodbujata univerzalna načela in tako na regionalni in globalni ravni obstaja zanj vse večji interes.

Namen priporočil o udeležbi javnosti, opredeljenih v teh sporazumih, je pomagati oblikovalcem politik, zakonodajalcem in javnim organom, da pri vsakodnevem delu omogočajo sodelovanje javnosti pri postopkih sprejemanja odločitev. Zagotavljajo koristne smernice za vključevanje vseh zainteresiranih deležnikov, da bi se izboljšal postopek odločanja, načrtovanja in izvajanja politik ter programov na vseh ravneh. Priporočila bodo prav tako prispevala k vladnim prizadevanjem za boj proti revščini in neenakosti, in sicer z zagotavljanjem, da imajo vse osebe, vključno z najrevnejšimi člani družbe in podeželskimi skupnostmi, priložnost sodelovati pri sprejemanju odločitev, ki lahko nanje vplivajo, in da imajo posledično korist od prihodkov od gospodarskih dejavnosti.

Na konferenci Rio+20 je mednarodna skupnost priznala, da je za dobro upravljanje in zares trajnostno gospodarstvo potrebno učinkovito sodelovanje javnosti, in sicer volivcev, potrošnikov ali delničarjev. Zato sem prepričan, da bodo ta priporočila prav tako v oporo uveljavljanju razvojnega programa po letu 2015, ki se osredotoča na ljudi, in uresničevanju trajnostnih razvojnih ciljev.

Christian Friis Bach
Izvršni sekretar

Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo



Povzetek

Trenutna priporočila za dobro prakso so namenjena izboljševanju javnega sodelovanja pri strateški presoji vplivov na okolje (SEA), ki jo Ekonomska komisija ZN za Evropo določa v Protokolu o strateški presoji vplivov na okolje (Protokol o SEA) h Konvenciji o presoji čezmejnih vplivov na okolje (Konvencija iz Espooja). Cilj teh priporočil je podpora pogodbenic oziroma prihodnjih pogodbenic pri izpolnjevanju določil protokola v zvezi z udeležbo javnosti in prikaz dobre prakse na tem področju, da bi spodbudila zgodnje, pravočasne in učinkovite priložnosti za tovrstno udeležbo.

Priporočila je pripravil Sekretariat ECE s pomočjo svetovalca ob posvetu z Uradom v okviru Konvencije iz Espooja in njegovim protokolom ter ob upoštevanju komentarjev delovne skupine za presojo okoljskih vplivov in strateško presojo vplivov na okolje z njenega drugega in tretjega sestanka (Ženeva, 27.–30. maja, in 11.–15. novembra 2013).

O priporočilih so se najprej pogovorili na sestanku o udeležbi javnosti pri odločanju o okolju (Ženeva, 29.–30. oktobra 2012), ki je bil organiziran v sodelovanju s Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija) v skladu s sklepom I/4, sprejetim na srečanju pogodbenic konvencije, ki pomeni tudi srečanje pogodbenic protokola (glej ECE/MP.EIA/SEA/2). Priporočila vsebujejo komentarje in prispevke nacionalnih točk za stik in strokovnjakov, oblikovanih v okviru Konvencije iz Espooja, Protokola o strateški presoji vplivov na okolje in Aarhuške konvencije. Sodelujoči so prejeli priporočila pred skupnim sestankom oziroma na in po njem. Obstajajo tudi prizadevanja, ki zagotavljajo skladnost med sedanjim osnutkom in splošnejšimi priporočili o udeležbi javnosti pri odločanju o okoljskih vprašanjih, pripravljenih po Aarhuški konvenciji.

Na sestanku pogodbenic konvencije, ki je bil sestanek pogodbenic protokola, so s sklepom II/8 podprli priporočila (Ženeva, 2.–6. junija 2014).

Kazalo

I. Uvod v udeležbo javnosti pri strateški presoji vplivov na okolje	10
II. Zahteve po udeležbi javnosti v protokolu o strateški presoji vplivov na okolje	10
III. Splošna načela o udeležbi javnosti pri strateški presoji vplivov na okolje.	11
A. »Javnost« in »zadevna javnost«	11
B. Učinkovita udeležba javnosti	12
C. Čas	13
IV. Udeležba javnosti v različnih fazah strateške presoje vplivov na okolje.....	14
A. Predhodni postopek za ugotavljanje potrebe po strateški presoji vplivov na okolje	14
B. Postopek določanja vsebin oziroma obsega presoje	16
C. Razpoložljivost osnutka načrta/programa in okoljskega poročila	17
D. Javnost dobi priložnost izražati svoje mnenje	18
E. Odločitev	19
F. Izjava o strateško okoljski presoji	19
V. Vprašanja glede udeležbe javnosti pri strateški presoji vplivov na okolje.	20
A. Udeležba ljudi brez pravic	20
B. Udeležba, pri kateri pomen načrta ali programa ni očiten	21
VI. Čezmejna udeležba	22

Dodatek	25
Zahteve za udeležbo javnosti v Protokolu o strateški presoji vplivov na okolje.	26
Polja	
Polje 1 – Dobra praksa opredeljevanja zadevne javnosti	11
Polje 2 – Izzivi pri udeležbi javnosti: Združene države Amerike	11
Polje 3 – Dobra praksa udeležbe javnosti in izzivi: Britanska Kolumbija in Kanada	12
Polje 4 – Dobra praksa obveščanja javnosti v skladu s tretjim in četrtem odstavkom 5. člena, tretjim odstavkom 6. člena, drugim odstavkom 8. člena in drugim odstavkom 11. člena	15
Polje 5 – Primer dobre prakse: Slovaška	16
Polje 6 – Primer dobre prakse: Norveška	17
Polje 7 – Primer dobre prakse: Nizozemska	19
Polje 8 – Primer dobre prakse: Španija	19
Polje 9 – Primer dobre prakse: Italija	21
Polje 10 – Primer dobre prakse: Irska in Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske	23

I. Uvod v udeležbo javnosti pri strateški presoji vplivov na okolje

1. Udeležba javnosti je temelj učinkovite strateške presoje vplivov na okolje (SEA). Lahko poveča preglednost in kredibilnost postopka odločanja, zagotavlja upoštevanje vseh pomembnih vprašanj pri postopku načrtovanja in oblikovanja programa ter omogoča zgodnje upoštevanje javnega mnenja pri postopku načrtovanja ali oblikovanja programa. V zameno lahko spodbudi javno podporo za izvajanje načrta ali programa.
2. Namen teh priporočil o dobri praksi je izboljšanje udeležbe javnosti pri presoji SEA, ki jo Ekonomska komisija ZN za Evropo določa v Protokolu o strateški presoji vplivov na okolje (Protokol o SEA) h Konvenciji o presoji čezmejnih vplivov na okolje (Konvencija iz Espooja). Zagotavljajo smernice za izvajanje Protokola o obveznostih v sklopu presoje SEA, prikazujejo dobro prakso in ponujajo zamisli za bolj inovativno prakso.
3. Priporočila so bila pripravljena na posvetu z Uradom v okviru Konvencije iz Espooja in njegovim protokolom in o njih so se pogovorili na delavnici o udeležbi javnosti pri odločanju o okolju (Ženeva, 29.–30. oktober 2012), ki je bila organizirana v sodelovanju s Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija). Pogodbenice jih uporabljajo kot dodatne smernice za uveljavljanje 7. člena Aarhuške konvencije in dopolnjujejo priporočila o udeležbi javnosti pri odločanju o okoljskih zadevah, ki so bila pripravljena v okviru te konvencije. Brati se morajo skupaj z Navodili o podpori izvajanja Protokola o strateški presoji vplivov na okolje (v nadaljnjem besedilu: Navodila).¹
4. V teh smernicah se modalni glagoli in drugi izrazi, ki v slovenščini izražajo obveznost, nanašajo na zahteve Protokola SEA in Aarhuške konvencije, modalni glagoli in drugi izrazi, ki v slovenščini izražajo možnost ali priložnost, pa se nanašajo na dodatno dobro prakso.

II. Zahteve po udeležbi javnosti v Protokolu o strateški presoji vplivov na okolje

5. Protokol o SEA določa, da je treba javnosti omogočiti priložnost, da komentira osnutke načrtov ali programov in z njimi povezana okoljska poročila. Prav tako priporoča, da pogodbenice v ustreznem obsegu javnosti omogočajo, da sodeluje pri predhodnem postopku za ugotavljanje potrebe po strateški presoji vplivov na okolje (ang. *screening*) in pri določanju vsebin oziroma obsega te presoje (ang. *scoping*). Komentarji javnosti se morajo ustrezno upoštevati pri odločitvah o načrtu ali programu. Ko se sprejmeta načrt ali program, mora javnost prejeti informacije o sprejetem načrtu in postopku SEA v »Izjavi SEA«. (Glej aneks, v katerem je naveden seznam zahtev protokola v zvezi z udeležbo javnosti.)
6. V 3. členu Protokola o SEA so prav tako določene številne splošne pravice, ki jih ima javnost in ki so podobne pravicam iz 3. člena Aarhuške konvencije, med drugim:
 - a. Potrebna pomoč in vodstvo, ki ju ponujajo uradniki in organi.
 - b. Priznanje in podpora ustreznim društvom, organizacijam ali skupinam (npr. nevladnim organizacijam).
 - c. Uveljavljanje pravic po protokolu, ne da bi bili prejemniki kaznovani, preganjani ali nadlegovani in diskriminirani zaradi državljanstva, narodnosti ali prebivališča.

¹ Spletna objava (ECE/MP.EIA/17), na voljo na http://www.unece.org/env/eia/pubs/sea_manual.html. ² Ibid.

III. Osnovna načela udeležbe javnosti pri strateški presoji vplivov na okolje

A. »Javnost« in »zadevna javnost«

7. Protokol o SEA »javnost« opredeljuje kot »eno ali več fizičnih ali pravnih oseb ter, skladno z državno zakonodajo ali prakso, njihova društva, organizacije ali skupine« (osmi odstavek, 2. člena). Nevladne organizacije so torej del javnosti. Tudi kadar društvo, organizacija ali skupina nima statusa pravne osebe, se štejejo za javnost, če tako določajo državni pravni okvir.²
8. Protokol o SEA ne opredeljuje, kaj pomeni izraz »zadevna javnost«, mora pa vključevati nevladne organizacije. Upošteva se lahko definicija iz petega odstavka 2. člena Aarhuške konvencije, ki se glasi: »Zadevna javnost oziroma javnost, ki jo bo verjetno zadevalo odločanje o okolju ali bo izrazila interes pri odločanju o okolju; v sklopu te opredelitve se šteje, da imajo nevladne organizacije, ki spodbujajo zaščito okolja in izpolnjujejo zahteve državne zakonodaje, interes.« Enako bi lahko veljalo za organizacije, ki spodbujajo zdravje.
9. Da bi izpolnile zahteve tretjega odstavka 8. člena in da bi zagotovile, da oblikovalci načrtov opredelijo javnost, ki bi morala biti udeležena v določeni strateški presoji vplivov na okolje, pogodbenice v svojem državnem zakonskem okviru definirajo, kaj pomeni:
 - a. javnost v kontekstu Protokola o SEA;
 - b. zadevna javnost v skladu z Aarhuško konvencijo (glej Polje 1);
 - c. izraz »imeti interes« pri odločanju o okolju;
 - d. zahteve (če obstajajo), ki jih morajo izpolnjevati nevladne organizacije, da bi se štelo, da »imajo interes«.

Polje 1 – Dobra praksa opredeljevanja zadevne javnosti

1. Pri opredeljevanju, kdo predstavlja zadevno javnost v zvezi s predlaganim načrtom ali programom, lahko organi odločanja vključijo:
2. Najrazličnejše interese, ki zagotavljajo dobro uravnoteženo in vseobsežno udeležbo javnosti. Mnoge odločitve o okolju so povezane z zdravjem, socialnimi in gospodarskimi interesi, ustrezna interesna združenja pa bi lahko enakopravno sodelovala pri udeležbi javnosti.
3. Skupine, s katerimi je težko vzpostaviti stik. Nekateri člani javnosti morda ne bodo pripravljeni sodelovati (npr. odrinjene skupine, kot so starejši in mladina, priseljenci, ljudje z nizko stopnjo pismenosti) (glej poglavji V.A in V.B spodaj). Drugi bodo morda zmožni, toda ne bodo želeli sodelovati (npr. ljudje s slabimi predhodnimi izkušnjami, ljudje, ki nimajo časa, ljudje, ki se jim sodelovanje ne zdi koristno). Prizadevanje se lahko posveti vključevanju vsaj tistih organizacij, ki poleg skupin, ki so zmožne in pripravljene sodelovati, zastopajo tudi tovrstne skupine.
4. Skupine, ki bi morda lahko ovirale postopek odločanja, npr. močne lobistične skupine ali skupine, ki bi lahko vplivale na odločitev nosilcev odločanja. Te skupine bodo vsekakor izrazile svoje mnenje, zato bi morda bilo ustrežnejše in učinkovitejše, če bi se zgodaj vključile v razpravo, da bi lahko razumeli njihove skrbi, jih upoštevali in morda sklenili kompromise.

Polje 2 – Izzivi pri udeležbi javnosti: Združene države Amerike

Sodeluje pogosto le izbrano lokalno prebivalstvo, ki se lahko redno udeležuje sestankov SEA, in/ali strokovnjaki, neprofitne organizacije ali vladni uslužbenci, katerih stroški in čas se krijejo v okviru njihovega delovnega mesta. To je bila glavna kritika partnerstva Beaverhead-Deerlodge (partnerstvo BDP), sodelovanja med skupinami za ohranjanje narave v ZDA in lesarskimi podjetji, v sklopu katerega so oblikovali načrt upravljanja gozdov v nacionalnem gozdu Beaverhead-Deerlodge v zvezni državi Montana. Proces, ki ga je uporabilo partnerstvo BDP in bilo slabo ocenjeno, ker je temeljilo izključno na posvetovanju med deležniki in je zato dajalo »prednost in privilegij samoizbranim interesom pri upravljanju državnih gozdov«.³

³ M. Hourdequin et al., "Ethical implications of democratic theory for U.S. public participation in environmental impact assessment", *Environmental Impact Assessment Review*, št. 35 (2012), str. 37–44.

B. Učinkovita udeležba javnosti

10. V prvem odstavku 8. člena Protokola o SEA je določeno, da mora biti udeležba javnosti pri strateški presoji vplivov na okolje »učinkovita«.

Učinkovita udeležba je tista, ki je učinkovita s stališča:

- a. **Udeležencev:** udeleženci morajo biti vključeni zgodaj in v celotnem postopku načrtovanja, morajo imeti priložnost izraziti svoja stališča, načrtovalci pa naj bi spoštljivo in resno premislili o teh stališčih in o medsebojnem izobraževanju.
- b. **Načrtovalcev:** udeležba javnosti bi morala lajšati pot do uporabnih predlogov, ki bi pokazali druge možnosti izbire ter izboljšali načrt in program.

11. Učinkovite priložnosti za udeležbo javnosti so:⁴

- a. **dobro načrtovane priložnosti, osredotočene** na vprašanja, o katerih se lahko pogaja in ki zadevajo načrt ali program. Javnost bi morala biti seznanjena s cilji, postopkom in pričakovanimi izidi postopka strateške presoje vplivov na okolje;
- b. **odprte za medsebojno korist načrtovalcev in udeležencev**, kar zahteva širšo odprtost, kot so samo cilji načrta, obenem pa spodbuja sodelovanje in enotnost, ne pa nasprotovanja;
- c. **opora udeležencem** ob zadostni razširjenosti informacij o načrtu ali programu in o postopku načrtovanja. Zagotovijo se lahko krepitev zmogljivosti, spodbuda in pomoč, še zlasti skupinam, ki sicer ne bi mogle sodelovati, in v regijah, kjer ni načrtovanja;
- d. **učinkovite;** ker se za strateško presojo vplivov na okolje porabljajo javni viri (človeški, finančni, časovni), se z učinkovito presojo SEA zagotovi večja pripravljenost za udeležbo;
- e. **odprte in pregledne;** ljudem, na katere vpliva načrt ali program in ki jih zanima udeležba, mora biti omogočen dostop do vseh potrebnih informacij in morajo biti zmožni sodelovati na sestankih in obravnavah o postopku SEA. Za njihovo udeležbo se lahko zagotovijo informacije in spodbude;
- f. **usmerjene v kontekst;** ker imajo mnoge skupnosti svoja uradna in neuradna pravila o javnem dostopu do virov, reševanja sporov in upravljanja, se lahko načrtovanje prilagodi kulturnim, družbenim, gospodarskim in političnim razsežnostim zadevnih skupnosti;
- g. **zanesljive in natančne;** upoštevajo uveljavljena etična načela, strokovno vedenje in moralne obveznosti. Podpora udeležbi javnosti z nevtralnimi posrednikom, ki je izbran v sodelovanju z javnostjo oziroma glede katerega ima javnost pravico, da ga zavrne, izboljšuje nepristranskost postopka, zmanjšuje napetosti in tveganje konflikta med udeleženci, krepi samozavest javnosti, da izrazi svoje mnenje, in njeno zaupanje v končno odločitev ter zmanjšuje priložnosti za korupcijo. Sprejme se lahko tudi etični kodeks;
- h. **sorazmerne;** prizadevanje, posvečeno udeležbi javnosti pri presoji SEA, bo odvisno od značilnosti in narave predlaganega načrta ali programa in od njegovih morebitnih učinkov na okolje in zdravje.

Polje 3 – dobra praksa udeležbe javnosti in izzivi: Britanska Kolumbija in Kanada

Iz pregleda okoljske presoje, ki se je prvim narodom Kanade, predlagatelju in svetovalcem na splošno zdela uspešna, je bilo razvidno, da je bil uspeh okoljske presoje predvsem posledica dobrih, pozitivnih in spoštljivih odnosov. Po drugi strani pa so vsi udeleženci opredelili slabe odnose kot glavni razlog, da postopek okoljske presoje lahko spodleti, tudi če jo sčasoma odobri vlada.⁵

⁴ Merila, določena v tem odstavku, temeljijo na P. André et al., »Public Participation: International Best Practice Principles«, Special Publication Series No. 4 (Fargo, ZDA, International Association for Impact Assessment, 2006) in K. Arbter et al., The Public Participation Manual: Shaping the Future Together (Dunaj, Ministrstvo za okolje Republike Avstrije in Društvo za okolje in tehnologijo Avstrije, 2007).

⁵ Annie Booth in Norman Skelton, »Improving First Nations' participation in environmental assessment processes: recommendations from the field«, Impact Assessment and Project Appraisal, letnik 29, št. 1 (marec 2011), str. 49–58.

12. Tehnike učinkovite udeležbe javnosti pri strateški presoji vplivov na okolje lahko vključujejo:

- a. **krepitev zmogljivosti:** pojasnjevanje načrtovanja in postopkov SEA na način, ki ni tehničen, da bi udeleženci lahko razumeli glavne faze postopka, in kako bodo njihova stališča prispevala k njim;
- b. **pojasnjevanje pomena načrta ali programa in njegovih učinkov** z osredotočanjem na učinke, na primer, ki jih ima na zdravje ljudi;
- c. **objavo netehničnih povzetkov** informacij o SEA v različnih formatih;
- d. **uporabo neformalnih sestankov, delavnic in pogovorov v manjših skupinah** namesto (oziroma poleg) uradnih sestankov v uradnih vladnih prostorih ali kongresnih centrih.
- e. **previdno uporabo posrednikov** na sestankih, da bi se zagotovilo spoštovanje vseh udeležencev, da nihče na nikogar ne bi pritiskal, da bi imeli vsi dovolj časa za govor in da bi si pridobili tudi mnenje udeležencev, ki so bolj zadržani.

C. Ustrezno časovno načrtovanje

13. Zgodnja in nenehna udeležba javnosti pri presoji SEA krepi zaupanje udeležencev, izboljšuje postopek ugotavljanja potrebe po presoji SEA in postopek določanja vsebin oziroma obsega SEA, povečuje priložnosti za spremembo načrta/programa kot odziv na komentarje in mnenje javnosti, zmanjšuje tveganje nastanka govoric in načrtovalcem krepi samozavest pri odločanju. Protokol o SEA zahteva »**zgodnje, pravočasne in učinkovite priložnosti za udeležbo javnosti, ko so odprte vse možnosti**« (prvi odstavek 8. člena), »**pravočasno javno razpoložljivost osnutka načrta ali programa ter okoljskega poročila**« (drugi odstavek 8. člena) in priložnost, da javnost izrazi svoje mnenje o osnutku načrta ali programa in okoljskem poročilu, in sicer »**v smiselnem časovnem okviru (roku)**« (četrti odstavek 8. člena). Pričakuje se, da bosta vključitev javnosti v opredelitev možnosti v sklopu načrta/programa ter izbira prednostnih možnosti še zlasti učinkoviti, saj pomagata pri izpolnjevanju pogojev in izražata odprtost načrtovalcev.

14. »**Zgodnje**« in »**pravočasno**« pomeni, da gre za zgodnje in pravočasno z vidika javnosti, ki želi učinkovito sodelovati pri postopku strateške presoje vplivov na okolje. Ti zahtevi prav tako upoštevata značilnosti predlaganega načrta ali programa in njegove morebitne učinke na okolje, med drugim tudi na zdravje.

15. **Protokol ne določa časovnih okvirov (rokov) za udeležbo javnosti** v različnih fazah postopka SEA.

Zato se lahko za vsako fazo določijo časovni okviri v sklopu državnega okvira, lahko pa se sprejme tudi fleksibilen pristop, v skladu s katerim so organi za načrtovanje odgovorni za določanje časovnih okvirov, ki ustrezajo okoliščinam določenega primera. Fleksibilen pristop organom za načrtovanje omogoča, da upoštevajo konkretne značilnosti predlaganega načrta/programa. Lahko pa povzroči tudi negotovost in nedoslednost med javnimi organi. **Ce se torej uporabi fleksibilen pristop, se lahko v sklopu državnega pravnega okvira določi:**

- a. **najkrajši možni čas, v katerem lahko javnost izrazi svoje mnenje** o osnutku načrta/programa in o okoljskem poročilu (8. člen);
- b. **najdaljši možni čas, potem ko je načrt/program sprejet**, za objavo načrta/programa in izjavo SEA (drugi odstavek 11. člena);
- c. **najkrajša možna časovna obdobja za kakršno koli udeležbo javnosti v postopku ugotavljanja potrebe po presoji SEA** (tretji odstavek 5. člena) in postopku za določanje vsebin in obsega presoje SEA (tretji odstavek 6. člena)⁷. Najkrajša možna časovna obdobja bodo odvisna od zapletenosti načrta in okoljskega poročila, toda v vseh primerih bi moral biti omogočen natančen pregled zadevnih listin in razvoj javnih stališč o njih.

⁶ Glej primer C-474/10, Department of the Environment v. Seaport (NI) Ltd and others, Sodišče Evropske unije, 20. oktobra 2011.

⁷ Glej Good Examples of EIA and SEA Regulation and Practice in five Countries (Brno, Češka, Justice and Environment, 2008), na voljo na http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2009/06/eia-sea_good_examples.pdf..

16. Pri določanju takih časovnih okvirov bi se lahko upoštevale naslednje točke:

- a. Za zapleten načrt oziroma načrt na državni ravni bo potrebno več časa kot za preprost program oziroma program na lokalni ravni. Na časovni okvir bodo prav tako vplivale značilnosti javnosti in način predstavitve okoljskega poročila. Ne zdi se verjetno, da bo obdobje, krajše od štirih tednov, »smiselni časovni okvir (rok)« za kakršen koli načrt ali program.

⁴ Merila, določena v tem odstavku, temeljijo na P. André et al., »Public Participation: International Best Practice Principles«, Special Publication Series No. 4 (Fargo, ZDA, International Association for Impact Assessment, 2006) in K. Arbter et al., The Public Participation Manual: Shaping the Future Together (Dunaj, Ministrstvo za okolje Republike Avstrije in Društvo za okolje in tehnologijo Avstrije, 2007).

⁵ Annie Booth in Norman Skelton, »Improving First Nations' participation in environmental assessment processes: recommendations from the field«, Impact Assessment and Project Appraisal, letnik 29, št. 1 (marec 2011), str. 49–58.

⁶ Glej primer C-474/10, Department of the Environment v. Seaport (NI) Ltd and others, Sodišče Evropske unije, 20. oktobra 2011.

⁷ Glej Good Examples of EIA and SEA Regulation and Practice in five Countries (Brno, Češka, Justice and Environment, 2008), na voljo na http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2009/06/eia-sea_good_examples.pdf.

- b. Prav tak rok bi lahko bil določen za oddajo komentarjev o okoljskem poročilu in o osnutku načrta/programa. Rok začne teči z dnem, ko postaneta načrt/program in njegovo okoljsko poročilo javna, javnost pa je o tem ustrezno in učinkovito obveščena. Če je, na primer, okoljsko poročilo objavljeno en teden po objavi načrta, se obdobje udeležbe javnosti začne z objavo okoljskega poročila.
17. Ne Protokol o SEA ne Navodila ne določajo, kaj je mišljeno z zahtevo prvega odstavka 8. člena, ki pravi, da se morajo priložnosti za udeležbo javnosti zagotoviti, **»ko so vse možnosti odprte«**. Vse možnosti niso več odprte, ko se na primer zagotovijo sredstva za določen sestavni del nekaterih možnosti, za druge pa ne (npr. cesta, ki olajšuje razvoj na določenem območju), če je pristojni organ javno oznanil, kaj je njegova prednostna možnost, čeprav načrt oziroma program še ni bil sprejet, ali če je javna uprava podelila razvojno odobritev projektu, katerega izvedba bi sicer bila odvisna od proračuna.
18. Državni pravni okvir bi lahko predvideval možnost ponovnih priložnosti za udeležbo javnosti ali za podaljšanje časovnih okvirov, npr.:
- ko obstaja dvom, da je bila zadevna javnost učinkovito obveščena;
 - ko pridejo na dan pomembne nove informacije oziroma ko se bistveno spremenijo okoliščine in se mora zato javnosti ponuditi dodatna priložnost za sodelovanje.

IV. Udeležba javnosti v različnih fazah strateške presoje vplivov na okolje

19. Splošna načela iz III. poglavja veljajo v vsaki izmed različnih faz strateške presoje vplivov na okolje, ki so opisane spodaj.

A. Predhodni postopek za ugotavljanje potrebe po presoji SEA

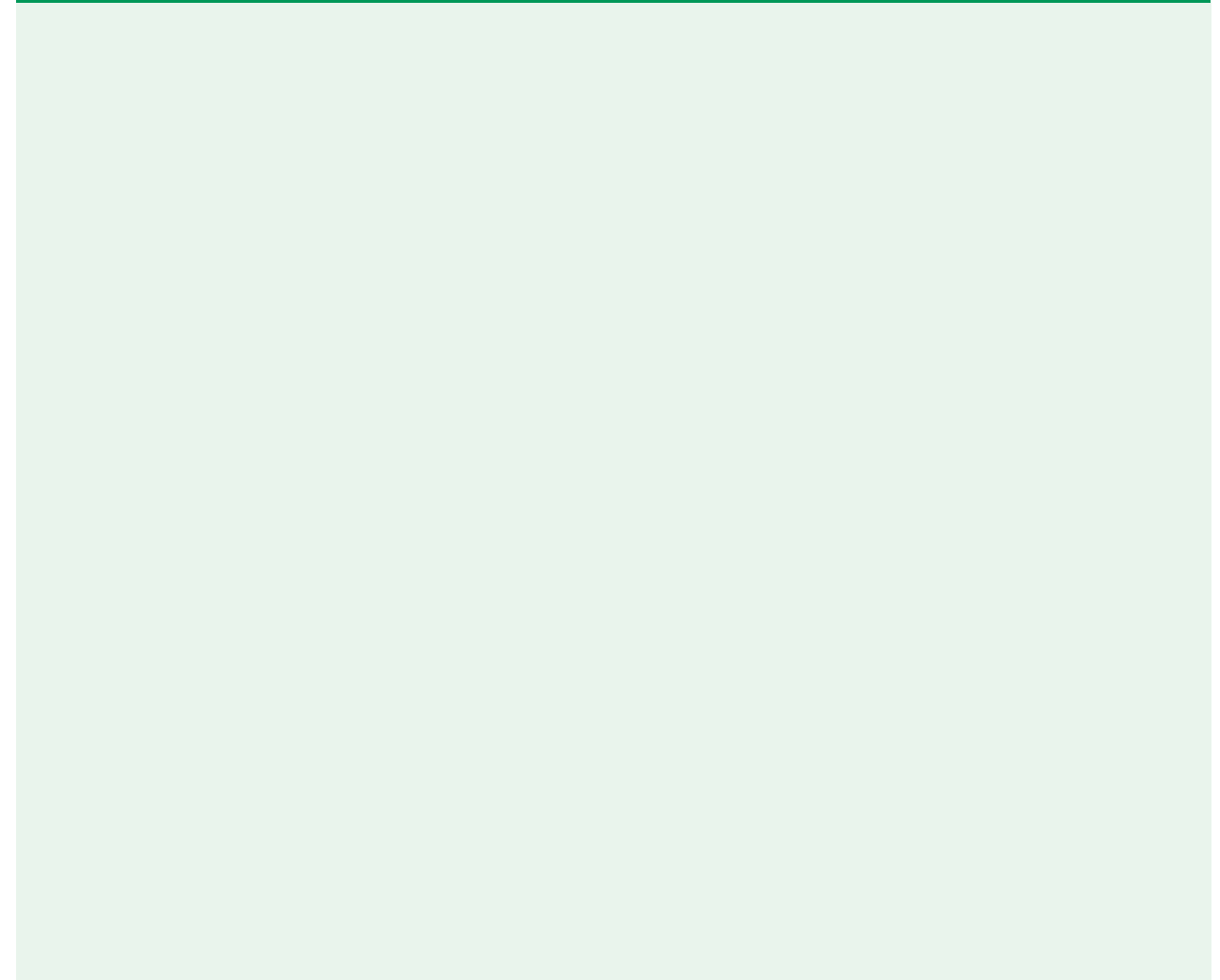
20. V fazi predhodnega postopka za ugotavljanje potrebe po presoji SEA se vsaka pogodbenica potrudi, da bi zadevni javnosti zagotovila priložnost udeležbe. Izraz **»kjer je to ustrezno«** lahko vključuje situacijo, ko načrt oziroma program še posebno vpliva na javnost, ko vpliva različno na različne skupine, ko je načrt oziroma program verjetno sporen ali ko se iščejo inovativne rešitve. Če se za določen načrt ali program ne predvideva izvedba strateške presoje vplivov na okolje, bi se lahko z vključitvijo javnosti v fazi predhodnega postopka za ugotavljanje potrebe po strateški presoji vplivov na okolje izognili poznejšim obtožbam, da je bil načrt oziroma program pripravljen brez vseh potrebnih informacij.
21. V Dodatku III k Protokolu o SEA so navedena merila za določanje verjetnih pomembnih vplivov, ki jih bo imel načrt ali program na okolje, med drugim tudi na zdravje. V fazi predhodnega postopka za ugotavljanje potrebe po presoji SEA se lahko sestavi listina, ki bo vsebovala informacije v skladu z Dodatkom III. **Z vprašanji za ugotavljanje potrebe po presoji SEA, ki so povezana z Dodatkom III, se lahko od javnosti pridobijo informacije, ki sicer niso takoj razpoložljive.** Ta vprašanja so lahko:
- Ali bi lahko projekti, ki so posledica načrta/programa, bistveno vplivali na okolje, med drugim tudi na zdravje (Dodatek III, drugi odstavek)?
 - Ali že obstajajo okoljske, med drugim tudi zdravstvene, težave na območju, na katerega bi lahko vplival načrt/program (Dodatek III, četrti odstavek)?
 - Ali bi lahko načrt/program bistveno vplival na okolje, med drugim tudi na zdravje (Dodatek III, peti odstavek)?

- Ali bi lahko imel načrt/program bistvene okoljske in zdravstvene učinke na prebivalce kakšne druge države (Dodatek III, sedmi odstavek)?
- Ali bi lahko načrt/program vplival na dragoceno ali ranljivo območje (Dodatek III, osmi odstavek)?

22. Če se pogodbenicam zdi ustrezno, da bi zagotovile priložnosti za udeležbo javnosti v fazi predhodnega postopka za ugotavljanje potrebe po strateški presoji vplivov na okolje, morajo javnost o teh priložnostih obvestiti, kot je določeno v Polju 4 spodaj.

Polje 4 – Dobra praksa obveščanja javnosti v skladu s tretjim in četrtem odstavkom 5. člena, tretjim odstavkom 6. člena, drugim odstavkom 8. člena in drugim odstavkom 11. člena

1. V skladu s prvim odstavkom 8. člena morajo biti obvestila »zgodnja, pravočasna in učinkovita« (glej III. poglavje zgoraj).
 2. Javno obvestilo se lahko objavi na spletni strani ali na oglasni deski javnega organa, pristojnega za sprejem odločitve. Tako obveščanje lahko nadomestijo druge aktivne oblike obveščanja, kot so:
 - a. Javno obvestilo v množičnih medijih (radio, televizija, časopis), ki ustreza zemljepisnemu obsegu predlagane dejavnosti (od mednarodne do lokalne). Verjetno bi bilo bolj učinkovito, če bi se obvestilo objavilo v priljubljenem lokalnem dnevnem časopisu in ne v uradnem tedniku ter v medijih, katerih cirkulacija je večja, ne manjša.
 - b. Javna obvestila na oglasnih deskah na krajih, ki jih pogosto obiskuje zadevna javnost in ki se običajno uporabljajo za to (npr. v kulturnih domovih, šolah, na poštah, itd.).
 - c. Članek v časopisu, ki ga izdaja organ za načrtovanje.
 - d. Letaki/posamezna obvestila.
 3. V obvestilu za javnost je lahko navedeno:
 - a. Priložnosti za udeležbo javnosti, pri čemer je opisano, v kolikšnem obsegu lahko javnost zares vpliva na izid, da bi se s tem izognili pretiranim pričakovanjem.
 - b. Pregled postopka udeležbe javnosti, vključno s povzetkom najpomembnejših informacij.
 - c. Natančne podrobnosti o tem, kje se lahko oddajo komentarji ali vprašanja.
 - d. Časovni okvir za prenos komentarjev ali vprašanj, pri čemer se upošteva, da uporabljeno sredstvo obveščanja lahko vpliva na čas, ki bo potreben, da zadevna javnost obvestilo dejansko prejme.
 - e. Sredstvo, s katerim se lahko posredujejo komentarji ali vprašanja (ustno ali pisno, v elektronski obliki itd.).
 - f. Kako načrt/program vpliva na druge načrte/programme, projekte in obratno.
 4. Javni organi bi lahko zagotovili, da ostanejo obvestila in vse z njimi povezane informacije na razpolago javnosti v celotnem postopku njene udeležbe, da bi lahko posamezniki, ki bodo pozneje izvedeli o načrtovanju in postopkih v sklopu presoje SEA, še vedno imeli dostop do vseh informacij, ki jih bodo potrebovali, da bi lahko učinkovito sodelovali.
23. Ne glede na to, ali se ugotovi, da načrt ali program potrebuje strateško presojo vplivov na okolje ali ne, četrti odstavek 5. člena določa, da se morajo informacije o izidu postopka za ugotavljanje potrebe po presoji SEA javnosti pravočasno posredovati. Pri tem se lahko prav tako upoštevajo priporočila za obveščanje javnosti, določena v 4. polju.



B. Postopek določanja vsebin oziroma obsega presoje

24. Določanje pomembnih informacij, ki morajo biti vključene v okoljskem poročilu – tj. postopek za določanje vsebin oziroma obsega strateške presoje vplivov na okolje – **mora vključevati premislek o »interesih javnosti«** (točka (c) drugega odstavka 7. člena), vsaka pogodbenica pa bo **»v ustreznem obsegu« zagotovila priložnosti za udeležbo zadevne javnosti** v postopku določanja vsebin oziroma obsega strateške presoje vplivov na okolje (tretji odstavek 6. člena). Prav tako bi lahko bilo koristno, da se opredelijo in obvestijo druge pogodbenice v fazi določanja vsebin oziroma obsega strateške presoje vplivov na okolje, da bi se lahko posvetovale s svojo javnostjo o obsegu presoje SEA, če je ustrezno. Če pogodbenice ugotovijo, da je ustrezno, da se zagotovijo priložnosti za udeležbo javnosti v fazi postopka za določanje vsebin oziroma obsega strateške presoje vplivov na okolje, lahko javnost obvestijo o teh priložnostih v skladu s priporočili v 4. polju.
25. Sestavil bi se lahko dokument, ki bi določal vsebino oziroma obseg presoje SEA, ki vsebuje pomembne vidike Dodatka IV Protokola o SEA – npr. glavne cilje in osnutke vsebin načrta, pomembne vidike trenutnega stanja okolja, pomembne okoljske težave in okoljske cilje. **Z vprašanji o določanju vsebin oziroma obsegu presoje SEA, ki so povezana z Dodatkom IV in ki upoštevajo interese javnosti** (drugi odstavek 7. člena), **se lahko od javnosti pridobijo informacije, ki sicer niso takoj razpoložljive**. Ta vprašanja so lahko:
- Kateri trenutni vidiki in težave v zvezi z okoljem, med drugim tudi z zdravjem, so še zlasti problematični? Kateri pa niso problematični (Dodatek IV, drugega in četrtega odstavka)?
 - Na katera področja bo načrt/program verjetno bistveno vplival? Kateri vidiki trenutnega stanja okolja, vključno z zdravjem, bi morali biti opredeljeni in opisani za ta področja? Na katera področja načrt/program ne bo bistveno vplival (Dodatek IV, tretji odstavek)?
 - Kateri okoljski cilji, med drugim tudi v zvezi z zdravjem, so pomembni – še zlasti tisti, ki so določeni na lokalni ravni (Dodatek IV, peti odstavek)?
 - Kateri so verjetni pomembni okoljski, med drugim tudi zdravstveni, vplivi načrta/programa? Do katerih verjetno ne bo prišlo (Dodatek IV, šesti odstavek)?
 - O katerih ukrepih za preprečevanje, zmanjševanje ali blaženje pomembnih negativnih učinkov na okolje, med drugim tudi na zdravje, ki izhajajo iz načrta/programa, bi bilo treba razmisliti (Dodatek IV, sedmi odstavek)?
 - O katerih smiselnih alternativah načrtu/programu bi bilo treba razmisliti (Dodatek IV, osmi odstavek in drugi odstavek 7. člena)?
 - Kateri so verjetni pomembni čezmejni okoljski, med drugim tudi zdravstveni, vplivi načrta/programa? Kateri učinki verjetno ne bodo pomembni (Dodatek IV, deseti odstavek)?
26. Da bi zagotovili, da so vsa vprašanja, ki so pomembna za javnosti, vsebovana v presoji SEA, je priporočljivo, da se vanjo vključi več in ne manj tem.

Polje 5 – Primer dobre prakse: Slovaška

Presoja SEA v zvezi s slovaško energetske politiko 2000 se je začela že v začetni fazi priprave politike. Ministrstvo za gospodarstvo je razvilo okvirno energetske politiko, ki naj bi jo komentirale nevladne organizacije, potem pa je pripravilo še listino za obravnavo na parlamentarnih sejah. Ko je postal razpoložljiv osnutek energetske politike, je o njegovi razpoložljivosti pisal časopis Hospodárske noviny, celotno besedilo pa je bilo na voljo na spletu in v vladnih uradih. Javnost je imela dva meseca časa, da pregleda politiko in odda svoje komentarje o obsegu strateške presoje vplivov na okolje. Prejetih je bilo več kot 400 komentarjev.⁸

⁸ Barry Dalal-Clayton in Barry Sadler, *Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience* (London and Sterling, Virginia, Earthscan, 2005).

C. Razpoložljivost osnutka načrta/programa ter okoljskega poročila

27. **Javna razpoložljivost listin pomeni:**
- Obvestilo**, da so listine na voljo za pregled v skladu s priporočilom, ki izhaja iz 4. polja.
 - Neovirana razpoložljivost** listin.
28. **Neovirana razpoložljivost** listin bi lahko vključevala:
- zagotavljanje informacij z najrazličnejšimi sredstvi**, ki vključujejo vsaj elektronsko in tiskano obliko;
 - jasen, jednat in neponavljajoč prikaz informacij in netehnični povzetek**;
 - prikrojitev posredovanih informacij** in način komunikacije ciljnim skupinam;
 - preprost in dostopen prikaz informacij**, kar vključuje **jezik, ki ga javnost** — vključno z zadevnimi narodnostnimi manjšinami ali priseljenci — **lahko razume**. Kadar večji delež prebivalstva kot glavni ali edini način komunikacije uporablja drug jezik, se lahko bistveni deli listin prevedejo v ta jezik;
 - visokokakovostna predstavitev**, tj. listina je preprosta za branje ali poslušanje;
 - zagotavljanje natančne, zanesljive in uravnotežene informacije**, ki predstavlja različne vidike teme in se izogiba manipulaciji;
 - zagotavljanje okoljskega poročila na primernih lokacijah**, na primer v knjižnicah, šolah, na poštah ali v vladnih uradih. Dobra praksa omogoča primeren in jasno objavljen obratovalni čas na teh lokacijah, poleg tega pa je treba zagotoviti prosto delovno površino in zasebnost, tako da se lahko bralci osredotočijo in si naredijo zapiske;
 - omogočanje javnosti, da brezplačno pregleda informacije v zvezi s presojjo SEA**. Javnosti mora biti omogočeno, da na zahtevo prejme kopije informacij po smiselni ceni oziroma brezplačno. Ko javni organi nameravajo spremeniti tarife za kopiranje informacij, se priporoča, da se seznam stroškov objavi vnaprej in na vidnem mestu. Javnosti mora biti omogočeno, da brezplačno naredi svoje kopije s svojim sredstvom za kopiranje, kar med drugim vključuje izdelavo digitalnih fotografij zadevnih listin;
 - upoštevanje priporočil iz spodnjega enainštiridesetega odstavka** o odrinjenih skupinah ljudi.

Polje 6 – Primer dobre prakse: Norveška

Da bi povečali udeležbo javnosti pri razvoju regionalnega podnebne načrta 2010, ki ga je razvil Svet okrožja Nordland (Norveška), so nosilci načrtovanja pripravili skrajšano različico načrta, v lokalnem časopisju objavljali pisma, s katerimi so spodbujali ljudi k udeležbi, in uporabljali Facebook, Twitter in bloge. Nosilci načrtovanja so se prav tako odpravili na enomesečno turnejo po okrožju Nordland v električnem vozilu. Kot iztočnice za pogovor so uporabljali vsakodnevne predmete, kot so gumijasti škornji in gumijasti bomboni (ki predstavljajo begunce zaradi podnebja); pogovarjali so se o podnebnju in energetskih vprašanjih na splošno, ta vprašanja pa so nato povezali z lokalnimi zadevami; ljudi so pritegnili tudi s postrežbo vafeljev in pijač. Tako so poglobili splošno zavedanje o načrtu, prejeli so veliko komentarjev o načrtu, ljudje so se pozitivno odzvali na povabilo, da se srečajo s predstavniki Sveta okrožja Nordland. Ta svet /ta mestni svet se zdaj ukvarja s podnebnimi in energetskimi vprašanji.

D. Javnost dobi priložnost izražati svoje mnenje

29. V četrtem odstavku 8. člena Protokola o SEA se od pogodbenic zahteva, naj zagotovijo, da ima zadevna javnost priložnost v smiselnem roku izraziti svoje mnenje o osnutku načrta ali programa in o okoljskem poročilu. Javnost lahko prav tako dobi priložnost pridobiti dodatne informacije, da preuči vprašanja oziroma postavi vprašanja o osnutku načrta ali programa in o okoljskem poročilu. Te priložnosti so prikazi ali razstave (z osebjem ali brez njega), odprta linija za informacije (telefonsko ali spletno), javne obravnave in delavnice. V Navodilih so navedene prednosti in slabosti takega pristopa. Najeti načrtovalci in/ali svetovalci lahko pomagajo javnosti pri pregledu listin v zvezi s presojo SEA, npr. s pojasnilom informacij in njihovega pomena pri postopku odločanja. Lahko se osredotočijo na zapletene in nenavadne koncepte in predvidijo morebitna vprašanja javnosti.
30. Javnost ima pravico brezplačno in brez nepotrebnih formalnosti izraziti svoje mnenje o osnutku načrta/programa in o okoljskem poročilu, ki so zanjo pomembna. Javnosti ni treba zagotoviti dokazov v zvezi z viri informacij, ki jih je uporabila, ali utemeljitev oziroma pojasnil o svojih stališčih. Toda taki viri lahko podkrepijo dokaze v okoljskem poročilu in omogočijo odločitve, temelječo na znanju.
31. **Pisna mnenja javnosti** se lahko predložijo bodisi uradu, ki je nosilec načrtovanja, ali ustreznemu nepristranskemu organu, ki ga tak urad upravlja. Če se uporabi slednji pristop, ta organ lahko zbere in združi vsa prejeta mnenja in jih v celoti – ne le v obliki povzetka – dostavi odgovornemu javnemu uradu. Pogodbenice lahko sestavijo jasne postopke o tem, kako lahko javnost oddaja pisna mnenja v celotnem obdobju, predvidenem za udeležbo javnosti, kar pomeni obdobje pred javno obravnavo, med njo ali po kakršni koli javni obravnavi.
32. **Javne obravnave ali postopki**, v sklopu katerih lahko javnost odda ustna mnenja, so lahko učinkovita oblika udeležbe javnosti. Organizira se lahko ena ali več tovrstnih obravnav, če je to upravičeno na podlagi:
- obsega in geografskega obsega načrta/programa in/ali njegovega učinka;
 - sporne ali odmevne narave načrta ali programa;
 - vprašanj in mnenj, ki izhajajo iz udeležbe javnosti;
 - obsega ali lokacije zadevne javnosti;
 - potrebe pristojnega organa, da lahko pričam postavi neposredna vprašanja in razjasni nesporazume, jasno razume stališča javnosti ali omogoči navzkrižno zasliševanje nasprotujočih si stališč;
 - potrebe po tem, da javnost svoja mnenja izrazi v ustni in ne v pisni obliki.
33. Za vsako obravnavo oziroma postopek bi morale veljati:
- organizirana bi morala biti na priročni lokaciji** za zadevno javnost in v prostorih, ki so ustrezni za to;
 - organizirana bi morala biti ob ustreznem času**, da se zagotovi sodelovanje najrazličnejših udeležencev;
 - javnost mora biti o njej vnaprej obveščena**, da se lahko pripravi na učinkovito sodelovanje;
 - zagotoviti se mora dovolj časa ter pravične in sorazmerne priložnosti**, da se lahko obravnavajo vsi pomembnejši interesi;
 - zagotoviti se mora ustrezno ravnotežje** med časom, posvečenim zagotavljanju osnovnih informacij, in časom, posvečenim vprašanjem in pogovoru;
 - javnosti mora biti omogočeno, da izrazi svoje mnenje** – v ustni obliki, če tako želi – ne da bi morala pri tem imeti pravno pomoč zagovornika;
 - javnost mora imeti priložnost, da deli pisne izjave, podkrepi dokaze** in jih predloži s pričevanjem prič.

34. Upoštevajo se lahko tudi drugi načini, da javnost izrazi svoje mnenje, med drugim s tiskanim gradivom, ki poziva k oddaji komentarjev, prek spleta ali s spletnimi posvetovanji, z vprašanji in obrazci za odzive, anketami, delavnicami in posvetovalnimi odbori. V Navodilih so obravnavane prednosti in slabosti teh pristopov.

Polje 7 – primer dobre prakse: Nizozemska

Presoja SEA o železniški progi Netherlands Zuiderzee:

je prispevala k obsežnemu postopku posvetovanja, zato so se deležniki počutili, kot da so vključeni in kot da so njihova stališča sprejeta z vso resnostjo. S tem so jih spodbudili, da razmislijo o svojih okvirih in da pri dajanju prednosti različnim možnostim upoštevajo tudi interese drugih. Javna razprava o možnih trasah železnice je potekala na več obravnavah, na katerih so se srečali deležniki in strokovnjaki. Urad, ki je projekt izvajal, je poskušal aktivno spodbujati dialog o možnostih, v katerem so sodelovali udeleženci. Ker je bilo več možnosti poteka železnice, so se prebivalci pomirili, ko so ugotovili, da je tista možnost, ki jim je najbližja, le ena od mnogih, izmed katerih izbirajo.⁹

E. Odločitev

35. Nosilci odločanja morajo **»ustrezno upoštevati«** komentarje javnosti, ko sprejemajo načrt ali program. To ne pomeni, da morajo upoštevati vse predloge, morajo pa komentarje spoštljivo in resno upoštevati v duhu skupnih spoznanj.
36. Dobra praksa pomeni, da organi za načrtovanje dokumentirajo, kako so upoštevali komentarje javnosti, katere spremembe načrta ali programa so izvedli oziroma, če sprememb ni bilo, pojasnijo, zakaj. Nosilci odločanja ne bi smeli preprosto reči, da je bil komentar **»zabeležen«** (ali podobno), saj to ne pomeni, da so ga primerno upoštevali.

Polje 8 – Primer dobre prakse: Španija

Na podlagi udeležbe pri španskem Programu za trajnostni razvoj podeželja je bilo prejetih skoraj 700 odzivov in skoraj 1200 predlogov za izboljšanje programa. Od tega je 46 % predlogov govorilo o ukrepih programa, presoji SEA in podeželski strategiji, sprejetih pa je bilo 85 % predlogov. Med njimi so bili predlogi o zajamčenem čiščenju voda na vseh zaščitenih naravnih območjih, izvajanju okoljskih zadev in zajamčeni udeležbi javnosti na lokalni in regionalni ravni odločanja.

F. Izjava o strateški presoji vplivov na okolje

37. Ko se načrt ali program sprejme, morajo nosilci odločanja – ne le zadevne javnosti, temveč natančneje javnosti v čezmejnem kontekstu – posredovati informacije o sprejetem načrtu ali programu in o tem, kako je presoja SEA zagotovila informacije za ta načrt/program oziroma kako je nanj vplivala (Izjava SEA). Izjava SEA mora med drugim podati informacije o tem, kako so se upoštevali komentarji javnosti: za to se lahko uporabi pristop, ki izhaja iz zgornjega šestintridesetega odstavka.
38. Javnost se lahko o razpoložljivosti teh listin obvesti, kot je določeno v Polju 4. **»Razpoložljivost«** listin se lahko razlaga v skladu z zgornjim sedemindvajsetim in osemindvajsetim odstavkom. Javnosti bi se lahko prav tako posredovale informacije o posledicah sprejetja načrta ali programa in o pravnih sredstvih glede načrta ali programa, če obstajajo v državnem pravnem sistemu.
39. Protokol o SEA ne določa, kdaj morajo zahtevane informacije postati razpoložljive, potem ko se sprejme načrt ali program. Toda v skladu z dobro prakso velja, da bi lahko bilo smiselno obdobje enega meseca, potem ko se sprejme načrt.

⁹A. van Buuren in S. Nootboom »The success of SEA in the Dutch planning practice: How formal assessments can contribute to collaborative governance«, *Environmental Impact Assessment Review*, letnik 30, št. 2 (2005), str. 127–135.

V. Vprašanja o udeležbi javnosti pri strateški presoji vplivov na okolje

A. Udeležba odrinjenih ljudi

40. Ljudje, ki so po presoji SEA običajno odrinjeni, so starejši, mladi, invalidi, revni, manjšine in tisti, ki živijo na odročnih območjih. Posamezniki iz teh skupin bodo morda imeli težave pri uporabi oziroma dostopu do spleta, branju daljših in tehničnih besedil ali sodelovanju pri uradnih ali strokovnih razpravah. Njihova stališča se v preteklosti niso resno upoštevala, zato morda niso pripravljene deliti svojih stališč v običajnih forumih ali pa čutijo, da tega ne zmorejo.
41. Vsa zadevna javnost, vključno z odrinjenimi, mora imeti učinkovito priložnost, da sodeluje v predhodnem postopku za ugotavljanje potrebe po presoji SEA ali postopku za določanje vsebin oziroma obsega presoje SEA, kjer je ustrezno, in da izrazi svoje mnenje o osnutku načrta ali programa in o okoljskem poročilu. Protokol o SEA ne določa načina, kako se mora mnenje izraziti, določa pa, da mora biti priložnost **»učinkovita«**. Poleg pristopov, ki jih obravnava enajsti in dvanajsti odstavek, **je za to morda potrebna uporaba tehnik za udeležbo javnosti, ki so drugačne od tistih, ki se uporabljajo pri običajnem načrtovanju in presoji SEA.** Odvisno od skupine pristopi zajemajo:
- objavo netehničnih povzetkov** in pomembnih delov okoljskega poročila v različnih formatih, npr. v jezikih manjšin, v brajici in na družabnih omrežjih;
 - organizacijo sestankov na lokalnih, odročnih ali podeželskih lokacijah** ter na večjih, osrednjih in urbanih lokacijah;
 - Aktivno spodbujanje odrinjenih skupin, naj sodelujejo** pri postopku SEA, npr. z objavljanjem obvestil v določenih skupnostih, s postavljanjem stojnic ali z govori na dogodkih, ki jih organizirajo nekatere skupine, ali z zahtevo, da se te skupine udeležijo dogodkov prek svojih voditeljev v skupnosti;
 - Sodelovanje že delujočih skupin in predstavnikov odrinjenih ljudi.** Te skupine in njihovi predstavniki morda že razumejo postopke načrtovanja in presoje SEA in lahko sodelujejo na bolj običajen način, znajo najbolje komunicirati z odrinjenimi ljudmi, imajo ideje o tem, kdo bi lahko sodeloval, in lahko širijo informacije na manj običajen način.
 - Zagotavljanje finančnih sredstev**, če bi učinkovito udeležbo javnosti omejevalo pomanjkanje sredstev. Države članice Evropske unije (EU) lahko za presoji SEA uporabljajo sredstva EU, ki krepijo zmožnosti nevladnih organizacij za oblikovanje načrtov ali programov, v zvezi s katerimi so na voljo sredstva EU, kot so na primer operativni programi za kohezijsko politiko.



B. Udeležba, pri kateri pomen načrta ali programa ni očitno

42. Pri načrtih ali programih, povezanih z redko poseljenimi območji, kot so na primer morska območja in nova mesta, je lahko vloga zadevne javnosti omejena ali pa ni očitno, kdo je zadevna javnost. Preostanku javnosti se zato lahko zdi, da je razvoj na takih območjih oblika izogibanja potrebi po razvoju bližje območjem, kjer ljudje živijo. V takih primerih je lahko še zlasti pomembna primerjava med različnimi možnostmi, na primer s scenarijem »poslovanje brez sprememb«. Pokaže se lahko, da bi razvoj na gostejše poseljenih območjih, kjer bo več nasprotovanja javnosti, kljub temu imel manjše okoljske ali zdravstvene učinke kot razvoj na redko poseljenem območju.
43. V takih primerih se lahko prosi za mnenja organizacij, ki zastopajo interese redko poseljenega območja, kot so nevladne organizacije, ki se ukvarjajo z okoljem in zdravjem, ali organizacije, ki so seznanjene z edinstvenimi vidiki tega območja in so jim naklonjene (npr. skupine, ki zastopajo interese podeželja). Zaproši se lahko za najrazličnejša stališča.
44. Posamezniki v javnosti morda le s težavo razumejo, kakšen pomen imajo nekateri načrti/programi, še zlasti strateški načrti na državni ravni za njihovo življenje, čeprav bodo morda ti načrti nanje močno vplivali. Državni načrt za prevoz lahko, na primer, neposredno povzroči gradnjo nove ceste ali letališča v bližini hiše določenega posameznika, toda lastnik hiše morda ne ve, da je ta načrt pomembne tudi zanj, če ne bo poznal njegove vsebine. Pomanjkanje udeležbe javnosti v tej fazi morda ne pomeni pomanjkanja interesa ali skrbi glede učinkov načrta, temveč gre za pomanjkanje razumevanja pomena načrta. Če se ta težava ne reši takoj, jo lahko odkrijejo mediji ali politiki, ki nato o njej javno govorijo; lahko pa tudi javnost to naknadno odkrije, se počuti izdano in zato z demonstracijami ali s pravnim izpodbijanjem zavlačuje izvedbo načrta.
45. Če bi lahko imel načrt ali program pomembne učinke, toda ti niso očitni javnosti, lahko pogodbenice sprejmejo ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se javnost seznanja z njimi. **Proaktivni ukrepi** za reševanje te težave lahko vključujejo:
- objavo okoljskih poročil za podobmočja** načrta ali programa oziroma za načrt ali program v celoti;
 - zahtevo, da državne organizacije na lokalni ravni opredelijo zadeve v sklopu načrta**, ki bi lahko še prav posebno vplivale na njihove volivce, in da volivce v posvetovalnem postopku dovolj zgodaj obvestijo o teh zadevah;
 - javna obvestila po meri podobmočij načrta ali programa**, javnost seznanjajo z vidiki načrta/programa, ki bi lahko nanjo še prav posebno vplivali.
46. Mnogi načrti ali programi bodo vplivali na prihodnje generacije. Očitno je, da prihodnje generacije ne bodo mogle neposredno sodelovati pri postopku presoje SEA, toda interesi prihodnjih generacij bi lahko bili zastopani, npr.:
- z vključevanjem mladih** oziroma tistih, ki zastopajo njihove interese;¹⁰
 - z vključevanjem ljudi s posebnim pooblastilom za zastopanje mladih ljudi**;
 - z osredotočanjem na dolgoročne učinke v okviru postopka SEA**, neobnovljive vire, genske fonde, okoljske omejitve in standarde ter odpornost;
 - z uporabo tehnik za scenarije udeležbe**, s katerimi se opredelijo morebitni dolgoročni učinki načrta ali programa, in s pogovorom o možnostih blaženja takih učinkov oziroma spoprijemanja z njimi.

Polje 9 – Primer dobre prakse: Italija

V italijanskem programu »La città dei bambini« (mesto otrok) predlagajo večji premik v razmišljanju: na otroke je treba gledati kot na povprečne državljane in odrasle delavce. To ne pomeni nujno, da je treba zagotavljati več storitev za otroke, bi pa moral vidik lokalne ravni države upoštevati raven otroka, da bi zajela vse ljudi. Prisotnost otrok v javnem prostoru, še zlasti otrok brez nadzora odraslih, deluje kot »okoljski kazalnik«. Eden izmed pristopov je, da otroci, stari od 6 do 11 let, postanejo del otroškega sveta, ki županom priporoča izboljšave. V Fanu so njihove zahteve vključevale zaprtje nekaterih ulic za promet, boljši dostop do športnih objektov, uporabo trgov kot igrišč ter gradnjo novih igrišč.¹¹

¹⁰ Otroci in mladostniki spadajo v eno izmed devetih skupin deležnikov Programa Združenih narodov za okolje.

¹¹ Glej <http://www.childfriendlycities.org/> in <http://www.lacittadeibambini.org/pubblicazioni/Citta-bambini.pdf>.

VI. Čezmejna udeležba

47. V skladu s tretjim odstavkom 10. člena Protokola o SEA je določeno čezmejno posvetovanje, če se »**pogodbenici izvora**«, ki povzroča učinke, zdi, da bo izvedba načrta ali programa morda imela pomembnejše čezmejne učinke;¹² oziroma če stranka, ki bo verjetno čutila pomembnejše učinke (»**prizadeta pogodbenica**«), to zahteva. Javnost prizadete pogodbenice (vključno z nevladnimi organizacijami) bi se lahko obravnavala prav tako pozitivno kot javnost pogodbenice izvora, priporočila III. in V. poglavja pa bi se uveljavila za javnost prizadete pogodbenice, če je ustrezno. V skladu s Protokolom o SEA se čezmejno posvetovanje zahteva le od okoljskega poročila naprej, toda v skladu z dobro prakso je priporočljivo, da se čezmejna javnost vključi že v zgodnejših fazah.
48. V skladu s Konvencijo iz Espooja sta za razširjanje okoljskih informacij javnosti in za zbiranje komentarjev javnosti v sklopu presoje čezmejnih vplivov projektov na okolje (EIA) odgovorni pogodbenica izvora in prizadeta pogodbenica. Podoben pristop je bil uporabljen za presojo SEA, kot je določeno v četrtem odstavku 10. člena Protokola o SEA. Večina pogodbenic je že vzpostavila točko za stik v sklopu čezmejnega posvetovanja z javnostjo o presoji čezmejnih vplivov na okolje (EIA), taka točka za stik pa bi se lahko uporabila tudi za SEA v skladu s sklepom I/2, sprejetim na srečanju pogodbenic Konvencije, ki deluje kot srečanje pogodbenic Protokola o SEA (glej ECE/MP.EIA/SEA/2). Eden izmed možnih pristopov je, da pogodbenica izvora predloži osnutek načrta ali programa in okoljskega poročila prizadeti pogodbenici, da bi ta lahko obvestila svojo javnost; komentarji javnosti se lahko nato predložijo bodisi neposredno pristojnemu organu pogodbenice izvora bodisi jih lahko prizadeta pogodbenica zbere, združi in pošlje pogodbenici izvora.
49. **Zadeve, o katerih se lahko pogodbenica izvora in prizadeta pogodbenica pogovorita in jih skupaj izvedeta** pri načrtovanju postopka za čezmejno posvetovanje v zvezi z dano presojo SEA, lahko vključujejo:
- opredelitev, kdo je zadevna javnost**, vključno z nevladnimi organizacijami;
 - opredelitev, kako se posvetovanje izvede**, vključno s časom in podrobnostmi obvestila;
 - vzpostavitev usmerjevalne skupine SEA ali posvetovalnega odbora**, ki ga sestavljajo predstavniki javnosti obeh pogodbenic;
 - opredelitev, katero gradivo bo na voljo**, ker ga bo ponudila pogodbenica izvora, in kdaj;
 - prevod listin**, tolmačenje na sestankih in/ali sestanki, ki jih vodijo uradniki, ki tekoče govorijo glavni jezik prizadete pogodbenice;
 - opredelitev, kako se spoprijeti s kulturnimi vprašanji, odrinjenimi skupinami itd.**;
 - časovni okviri, v katerih se lahko javnost odzove** in ki so realni z vidika udeležencev in organov načrtovanja, pri čemer se upoštevajo posebnosti, kot so na primer prazniki v različnih državah;
 - opredelitev načina obveščanja pogodbenic** o izidih posvetovanja in njihovi uporabi.
50. Pogodbenici lahko uvedeta **dogovore z drugimi državami ali regijami**, natančneje s sosednjimi državami ali državami, ki so nizvodno, da s tem olajšajo vzajemno udeležbo javnosti teh držav pri presoji SEA. V sklopu takih dogovorov se lahko uporabljajo že uveljavljeni sistemi čezmejnega posvetovanja ali ne; lahko se sklenejo začasno ali pa z oblikovanjem trajne delovne skupine. Taki dogovori lahko obravnavajo:
- čas udeležbe javnosti**. V fazi ugotavljanja potrebe po presoji SEA in v fazi določanja vsebin oziroma obsega presoje SEA se lahko opredelijo in obvestijo druge prizadete pogodbenice, saj bi sicer lahko obvestilo, skladno z 10. členom protokola, prispelo prepozno, da bi lahko vplivalo

¹² Merila, določena v Dodatku III Protokola o strateški presoji

na bistvene vidike okoljskega poročila.

- časovne okvire za udeležbo javnosti**. Časovni okviri za udeležbo javnosti s čezmejnimi elementom bi lahko bili vsaj tako dolgi kot časovni okviri, ki takega elementa nimajo, da bi se lahko upoštevale kulturne in komunikacijske težave. Pri presoji projektov (EIA) se za posredovanje obvestil na splošno potrebuje čas od dveh tednov do treh mesecev, v povprečju pa približno en mesec; obdobje za oddajo komentarjev pa od treh

¹³ Glej Pregled izvajanja Konvencije o presoji čezmejnih vplivov na okolje (2006–2009) (ECE/MP.EIA/16).

¹⁴ ECE, Mnenja Komisije za izvajanje (2001–2010) (Oktober 2011). Na voljo na http://www.unece.org/env/eia/pubs/ic_opinions_2010.html.

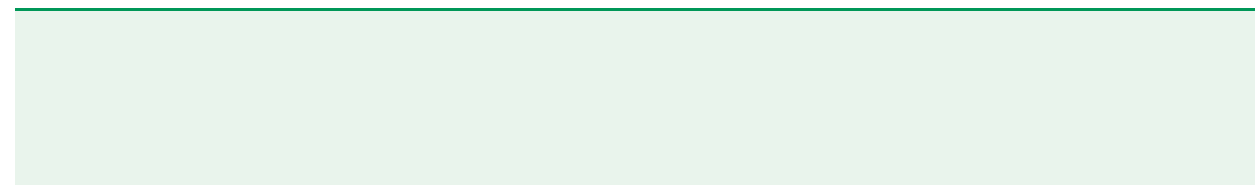
¹⁵ Odzivi pogodbenic na to težavo se močno razlikujejo (glej ECE/MP.EIA/16).

tednov do treh mesecev, povprečno približno dva meseca.¹³ Za presojo SEA bi lahko veljali podobni časovni okviri. Časovni razpored za udeležbo javnosti se začne, ko so bistvene listine na voljo zadevni javnosti in ko je javnost pri prizadeti pogodbenici obveščena o tem, ne pa, ko pogodbenica izvora te listine posreduje prizadeti pogodbenici;

- c. **mehanizmi za obveščanje javnosti o začetku** postopka načrtovanja, o njenih priložnostih za udeležbo in ob ustreznem času tudi o sprejeti odločitvi;
- d. **prevod listin in tolmačenje na sestankih**: Komisija za izvajanje v okviru Konvencije iz Espooja priporoča, da bi lahko imela javnost prizadete pogodbenice enako priložnost za oddajo komentarjev kot javnost pogodbenice izvora in da bi se morali bistveni deli okoljskega poročila prevesti v jezik, ki ga lahko javnost prizadete pogodbenice razume,¹⁴ kar vključuje vsaj netehnični povzetek in bistveni deli okoljskega poročila. Komisija prav tako priporoča, da bi morale okoljsko poročilo vsebovati ločeno poglavje o čezmejnih učinkih, da bi s tem olajšalo prevod; razen če ni določeno drugače, bi morala odgovornost za prevod prevzeti pogodbenica izvora. Podobni dogovori bi se lahko sklenili za presojo SEA;
- e. **opredelitev, kateri ukrep bo sprejela pogodbenica izvora, če prizadeta pogodbenica mnenj javnosti ne posreduje v dogovorjenem roku**.¹⁵ Udeležba javnosti ni učinkovita in pravočasna, kot je določeno v prvem odstavku 8. člena Protokola o SEA, če prizadeta pogodbenica stališč javnosti ne posreduje pravočasno pogodbenici izvora.

Polje 10 – Primer dobre prakse: Irska in Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske

Agencija Irish Lough Agency je čezmejna irsko-britanska agencija, katere cilj je spodbujanje razvoja vodnih teles Lough Foyle in Carlingford Lough v trgovske in rekreativne namene, in sicer v povezavi z morjem, ribištvom in ribogojništvom. Vse skupne javne posvetovalne postopke o vodi v okviru novih predpisov o vodnih telesih, skladno z zakonskimi zahtevami obeh držav v zvezi s posvetovanjem, javnost v obeh državah obravnava enakovredno.



¹² Merila, določena v Dodatku III Protokola o strateški presoji

¹³ Glej Pregled izvajanja Konvencije o presoji čezmejnih vplivov na okolje (2006–2009) (ECE/MP.EIA/16).

¹⁴ ECE, Mnenja Komisije za izvajanje (2001–2010) (Oktober 2011). Na voljo na http://www.unece.org/env/eia/pubs/ic_opinions_2010.html.

¹⁵ Odzivi pogodbenic na to težavo se močno razlikujejo (glej ECE/MP.EIA/16).



Dodatek

Zahteve udeležbe javnosti v Protokolu o strateški presoji vplivov na okolje

Predhodni postopek za ugotavljanje potrebe po strateški presoji vplivov na okolje

Tretji odstavek 5. člena: vsaka izmed pogodbenic poskuša v ustreznem obsegu zagotoviti priložnosti za udeležbo zadevne javnosti v predhodnem postopku za ugotavljanje potrebe po načrtih in programih, skladnih s tem členom.

Četrty odstavek 5. člena: vsaka izmed pogodbenic zagotovi pravočasno javno razpoložljive ugotovitve, skladne s prvim odstavkom, vključno z razlogi, zakaj strateška presoja vplivov na okolje ni potrebna, ki jih posreduje bodisi z javnimi obvestili bodisi kako drugače, npr. z elektronskimi sredstvi.

Postopek za določanje vsebin oziroma obsega strateške presoje vplivov na okolje

Tretji odstavek 6. člena: vsaka izmed pogodbenic v ustreznem obsegu poskuša zagotoviti priložnosti za udeležbo zadevne javnosti pri določanju bistvenih informacij, ki bi morale biti vključene v okoljskem poročilu.

Okoljsko poročilo

Drugi odstavek 7. člena: v skladu z določilom 6. člena se v okoljskem poročilu opredelijo, opišejo in ocenijo verjetni bistveni učinki na okolje, med drugim tudi na zdravje, ki so posledica izvajanja načrta ali programa oziroma njegove smiselne alternative. V poročilu so vsebovane informacije, navedene v Dodatku IV, če se to smiselno zahteva, in se upoštevajo interesi javnosti.

Udeležba javnosti

Prvi odstavek 8. člena: vsaka pogodbenica zagotavlja zgodnje, pravočasne in učinkovite priložnosti za udeležbo javnosti pri strateški presoji vplivov na okolje načrtov in programov, in sicer takrat, ko so odprte vse možnosti.

Drugi odstavek 8. člena: vsaka pogodbenica z uporabo elektronskih medijev ali drugih ustreznih sredstev zagotavlja pravočasno javno razpoložljivost osnutka načrta ali programa in okoljskega poročila.

Tretji odstavek 8. člena: vsaka pogodbenica zagotovi, da se za prvi in četrti odstavek opredeli zadevna javnost, vključno z zadevnimi nevladnimi organizacijami.

Četrty odstavek 8. člena: vsaka pogodbenica zagotovi, da ima javnost, navedena v tretjem odstavku, priložnost, da izrazi svoje mnenje o osnutku načrta ali programa in o okoljskem poročilu v smiselnem časovnem okviru.

Peti odstavek 8. člena: vsaka pogodbenica zagotovi, da se določijo in javnosti dajo na razpolago podrobni dogovori o posredovanju informacij javnosti in posvetovanju z zadevno javnostjo. Zato vsaka pogodbenica

v ustreznem obsegu upošteva elemente, navedene v Dodatku V.

Čezmejno posvetovanje

Četrty odstavek 10. člena: če se izvedejo (čezmejna) posvetovanja, se zadevne pogodbenice podrobno dogovorijo, da bodo zagotovile, da se zadevni javnosti prizadete pogodbenice in organom, navedenim v prvem odstavku 9. člena, posredujejo informacije, ponudi se jim tudi priložnost, da pošljejo svoje mnenje o osnutku načrta ali programa in okoljskega poročila v smiselnem roku.

Odločite

v

Prvi odstavek 11. člena: vsaka pogodbenica zagotavlja, da se komentarji, prejeti v skladu z 8.–10. členom, upoštevajo, ko se sprejme načrt ali program.

Drugi odstavek 11. člena: vsaka pogodbenica zagotavlja, da se ob sprejetju načrta ali programa o tem obvestijo javnost, organi, navedeni v prvem odstavku 9. člena, in pogodbenice, s katerimi je potekalo posvetovanje v skladu z desetim členom, in da jim je načrt ali program na voljo skupaj z izjavo, ki povzema, kako so bila vanj vključena vprašanja, povezana z okoljem, med drugim tudi z zdravjem, kako so bili upoštevani komentarji, sprejeti v skladu z 8.–10. členom in kateri so razlogi za sprejem načrta/programa ob upoštevanju smiselnih alternativ.



