

Hodnotenie návrhov rozvojových koncepcií z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie

R. Brňák: Evaluation of Development Policy from the Viewpoint of their Environmental Impacts. Život. Prostr., Vol. 30, No. 1., 15–18, 1996.

In the fourth part of the Slovak Parliament law No. 127/1994 about the assessment of environmental impacts, a processional adjustment of certain species assessment to basic development policies, territorial-planning documentation and legal rules were introduced to the legislative of SR. Especially the § 20, part. 2 of the law No. 17/1992 about the environment was the starting point, as well as the directives of the European Union that are being prepared and analogical legal adjustments and directives of further countries. The article deals with the adjustment of the preparation process and the passage of selected development policies and it presents the first experience obtained at their evaluation in Slovakia.

Pri tvorbe zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. sa z hľadiska koncepcných materiálov za najdôležitejšie považovalo včasné hodnotenie ich možných negatívnych vplyvov na životné prostredie. Ide najmä o zásadné rozvojové koncepcie v oblasti energetiky, baníctva, priemyslu, dopravy, poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, odpadového hospodárstva, cestovného ruchu, územnoplánovacej dokumentácie veľkých územných celkov a sídelných útvarov vybraných miest (najmä centier oblastí, mestských pamiatkových rezervácií, kúpeľných miest a zvlášť znečistených lokalít).

Tieto materiály sa pripravujú dlhšie (až niekoľko rokov) a schvaľujú ich rôzne orgány, vrátane Národnej rady SR, vlády SR a jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy. Spravidla neobsahujú také konkrétne údaje, ktoré by umožňovali podrobiť koncepciu celému procesu posudzovania, avšak možno už aspoň rámcovo predpokladať jej vplyvy na životné prostredie a navrhnúť opatrenia na ich elimináciu alebo zmiernenie.

Postup hodnotenia návrhov koncepcných materiálov (zásadných rozvojových koncepcií, územnoplánovacej dokumentácie, všeobecne záväzných právnych predpisov) je podstatne jednoduchší než proces posudzovania vplyvov činností podľa druhej a tretej časti zákona NR

SR č. 127/1994 Z. z.. Podrobnosti bude upravovať vykonávací predpis na základe § 44 tohto zákona.

Postup prípravy a schvaľovania vybraných rozvojových koncepcií

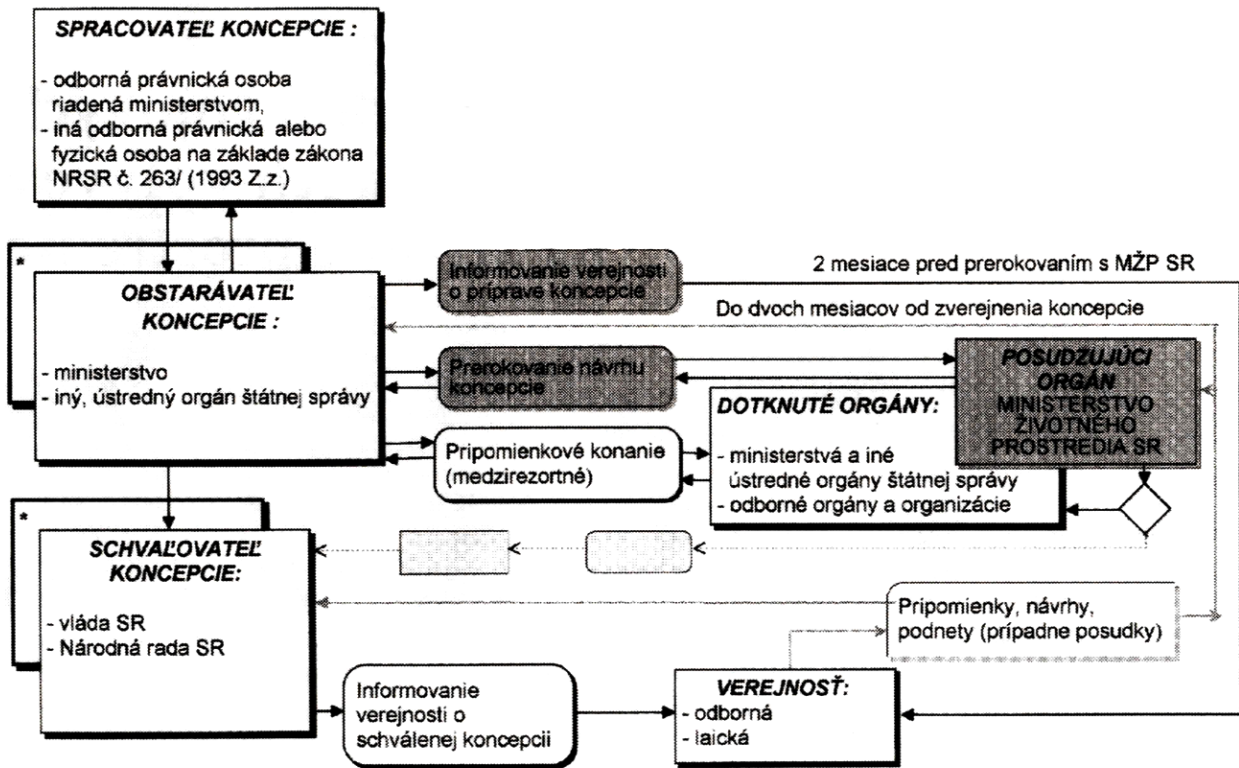
Tradičný postup prípravy a schvaľovania rozvojových koncepcií sa prijatím zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. § 35, odsek 1 a), 2 a 3 dopĺňa tak, že spracovateľom zásadných rozvojových koncepcií sa ukladajú tieto základné povinnosti:

1. Vypracovať návrh koncepcie tak, aby obsahoval hodnotenie z hľadiska jej predpokladaných vplyvov na životné prostredie a podľa potreby aj návrh opatrení na ich vylúčenie alebo zníženie.

2. Vhodným spôsobom informovať verejnosť o príprave koncepcie najmenej dva mesiace pred jej prerokovaním s ministerstvom životného prostredia.

3. Vopred (t. j. pred predložením na schválenie) prerokovať koncepciu s ministerstvom životného prostredia z hľadiska jej predpokladaných vplyvov na životné prostredie a navrhovaných opatrení.

Obr. 1 schematicky znázorňuje proces prípravy



1. Schéma procesu prípravy a schvaľovania rozvojových koncepcií

- tradičný postup pri schvaľovaní koncepcií
- doplnený postup v zmysle § 35 zákona NR SR č. 127/1994
- postup vyplývajúci z práv verejnosti, ktoré sú zakotvené v článku 44 a 45 Ústavy SR, ako aj z intencií zákona NR SR č. 127/1994 Z. z.
- postup verejného prerokovania koncepcie, ktorý môže po dohode s obstarávateľom koncepcie iniciovať Ministerstvo životného prostredia SR
- * poradné orgány obstarávateľa a schvaľovateľa koncepcie

a schvaľovania rozvojových koncepcií podľa doterajšieho tradičného postupu a šrafovaním sú zvýraznené nové povinnosti, vyplývajúce zo zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. Nedotknuté ostávajú osobitné predpisy upravujúce postavenie a účasť ďalších orgánov štátnej správy, územnej samosprávy a. i. na príprave a schvaľovaní koncepcie.

Na posúdenie významu zavedenia úpravy má teda osobitný význam obsahová náplň hodnotenia predpokladaných vplyvov koncepcií na životné prostredie, návrhy opatrení na ich zmiernenie a možnosť pripomenovať tento materiál ešte pred tým, ako sa uskutoční prerokovanie koncepcie medzi jej spracovateľom a Ministerstvom životného prostredia SR.

Určenie obsahu hodnotenia vplyvov je kľúčovou úlohou pre naplnenie tohto procesu, vyžaduje si identifikovať a kvantifikovať závažnosť vplyvov, klasifikovať ich rozsah, zhodnotiť očakávanú odozvu vplyvov navrhovanej koncepcie, rozlíšiť príčiny od dôsledkov, posúdiť zmeny vo vzťahoch medzi jednotlivými odvetviami, zohľadniť faktor času.

Pri spracovaní hodnotenia predpokladaných vplyvov na životné prostredie sa v komentári k § 35 zákona odporúča (Úradníček, Gašparíková, Kozová, 1994) postupovať podľa časti C bodu III. a IV. prílohy č. 3 tohto zákona – to znamená primerane uplatniť osnovu hodnotenia predpokladaných vplyvov činností na životné prostredie a odhad ich významnosti hodnotiť: priame,

nepriame, sekundárne, kumulatívne, synergické vplyvy na obyvateľstvo, prírodné prostredie, urbánny komplex, vplyvy vyjadriť formou priestorovej syntézy (C. III) a uviesť opatrenia navrhnuté na prevenciu, elimináciu, minimalizáciu a kompenzáciu vplyvov na životné prostredie (C. IV).

Rozvojové koncepcie sa spracúvajú spravidla vo variantoch. Práve variantnosť riešení (rovnako ako pri predkladaní variantov zámerov činnosti) je dôležitým predpokladom ich objektívneho hodnotenia. Tento postup dáva väčší priestor formovaniu takeého výsledného variantu, ktorý bude predstavovať optimálnu kombináciu environmentálnych, sociálnych a ekonomických možností konkrétnej koncepcie.

Novým prvkom v procese prípravy rozvojových koncepcií, ktorý vyplýva zo zákona NR SR č. 127/1994 Z. z., je požiadavka vhodným spôsobom informovať verejnosť o príprave koncepcie, a to najmenej dva mesiace pred jej prerokovaním s ministerstvom životného prostredia. Tento krok by mal nasledovať po uskutočnení medzirezortného pripomienkového konania, ktoré je súčasťou tradičného postupu prípravy a schvaľovania koncepcií. Tento zákon neupravuje podrobnejšie postup a práva verejnosti, ale z jeho celkovej intencie i z čl. 44 a 45 Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že spracovateľ (obstarávateľ) návrhu koncepcie je povinný umožniť verejnosti nahliadnuť do návrhu koncepcie a podľa potreby robiť si z neho výpisy (prirodzene, pri dodržaní osobitných predpisov o ochrane štátneho, hospodárskeho, služobného a obchodného tajomstva v súlade s § 37 tohto zákona).

Ďalšou dôležitou etapou procesu hodnotenia koncepcií, ktorá určuje účinnosť celého procesu, je uplatnenie pripomienok (spätná väzba). Verejnosť má právo dávať pripomienky, návrhy, podnety a pod., priamo spracovateľovi (obstarávateľovi) návrhu, ministerstvu alebo orgánu, ktorý má návrh koncepcie schvaľovať, prípadne ďalším orgánom a inštitúciám (obr. 1 - čiarkovaná vetva).

Ministerstvo životného prostredia SR, ktoré je v tomto procese posudzujúcim orgánom, má možnosť uplatniť pripomienky v rámci štandardného procesu medzirezortného pripomienkového konania, ale najmä v rámci osobitného prerokovania návrhu koncepcie s obstarávateľom, ktorý je novým prvkom v zmysle zákona NR SR č. 127/1994 Z. z.. V rámci tohto kroku môže vhodne využiť aj pripomienky, návrhy a podnety verejnosti, prípadne posudky expertov.

Názory na uplatnenie a efektívnosť spomínanej zákonnej povinnosti, dopĺňajúcej proces prípravy a schvaľovania koncepcných materiálov, sa značne líšia: od predstavy obstarávateľov jednoducho informovať a štandardne prerokovať materiál, cez povinnosť hodnotiť výlučne priame vplyvy koncepcie na zložky životné-

ho prostredia, až po názor, že ide o nástroj predstavujúci integrálny vstup životného prostredia do procesu rozhodovania na úrovni centrálnych orgánov s možnosťou presadiť zásady trvalo udržateľného rozvoja. Súčasný stav tejto problematiky zhrnula napr. Metodická príručka k hodnoteniu návrhov rozvojových koncepcií z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie (Kozová, Spáčilová, Huba a kol., 1994).

Praktické skúsenosti z hodnotenia návrhov zásadných rozvojových koncepcií

Zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. je v platnosti od 1. 9. 1994, uplynulé obdobie je obdobím overovania novej procedúry v našich podmienkach. Vykonávací predpis k tomuto novému, náročnému procesu zatiaľ nebol prijatý a bude sa môcť pripraviť až na základe získania skúseností s ohľadom na inštitucionálne a ďalšie podmienky.

Uplatnenie tohto postupu pri príprave a schvaľovaní zásadných rozvojových koncepcií ovplyvnilo viacero faktorov. Po vzniku samostatnej Slovenskej republiky (1993) bolo treba v krátkom čase vypracovať väčšinu koncepcných materiálov. V čase vstupu zákona do platnosti boli už pre vybrané oblasti, určené zákonom, prerokované v príslušných schvaľovacích orgánoch tieto koncepcné materiály:

- **Energetika:**
 - Energetická koncepcia SR do r. 2005 (1993),
 - Aktualizácia energetickej koncepcie pre SR do r. 2005 (s výhľadom do r. 2010) (v schvaľovacom procese).
- **Baníctvo:**
 - Surovinová politika v oblasti nerastných surovín (1995).
- **Priemysel:**
 - Priemyselná politika SR (1995).
- **Doprava:**
 - Rozvoj kombinovanej dopravy (1992),
 - Zásady štátnej dopravnej politiky (1993).
- **Poľnohospodárstvo:**
 - Koncepcie a zásady pôdohospodárskej politiky (1993).
- **Lesné hospodárstvo:**
 - Stratégia a koncepcia rozvoja lesníctva (1993).
- **Vodné hospodárstvo:**
 - Koncepcia vodohospodárskej politiky SR (1994).
- **Odpadové hospodárstvo:**
 - Koncepcia odpadového hospodárstva nebezpečných odpadov SR (1992),
 - Program odpadového hospodárstva (1993),
 - Koncepcia rozšírenia separovaného zberu druhot-

ných surovín a hospodárenie s komunálnym odpadom v SR (1994).

• **Cestovný ruch:**

- Zámery rozvoja cestovného ruchu na Slovensku a návrh zriadenia agentúry (1995).

Z prehľadu vidno, že v čase vstupu zákona do platnosti bolo pre deväť zákonom určených oblastí už šesť zásadných koncepčných materiálov prerokovaných v príslušných schvaľovacích orgánoch. Pri príprave ďalších rozvojových koncepcií, pre ktoré už napr. boli vytvorené skupiny expertov v rámci pracovných vzťahov medzi vecne príslušnými útvarmi, t. j. medzi obstarávateľom koncepcie a Ministerstvom životného prostredia SR, ako aj v súvislosti so stupňom rozpracovanosti a termínmi posudzovania a schvaľovania až po predloženie na rokovanie vlády, uplatnili sa modifikované postupy.

Dôležitým bodom vo všetkých prípadoch bolo praktické vymedzenie rozsahu hodnotenia, kde spravidla vždy boli (a aj v budúcnosti budú) názorové rozdiely medzi obstarávateľom koncepcie a posudzujúcim orgánom - Ministerstvom životného prostredia SR. V niektorých prípadoch sa ukázalo veľmi účinné, že posu-



dzujúci orgán inicioval prerokovanie návrhu koncepcie za širšej účasti odbornej verejnosti. V budúcnosti, ak to povaha materiálu umožňuje a obstarávateľ súhlasí (obr. 1 - bodkovaná vetva), by bolo vhodné organizovať takéto verejné prerokovania za širšej účasti odbornej aj laickej verejnosti.

Postup verejného prerokovania návrhov rozvojovej koncepcie sa už napr. použil v procese hodnotenia Koncepcie vodohospodárskej politiky SR a Aktualizácie energetickej politiky SR do r. 2005 (s výhľadom do r. 2010). Ministerstvo životného prostredia SR vopred zabezpečilo expertné posudky, ktoré využilo pri vypracovaní svojho stanoviska a potom zorganizovalo ich verejné prerokovanie. Závery z tohto verejného prerokovania sa môžu poskytnúť schvaľovateľovi koncepcie.

* * *

Zavedenie hodnotenia rozvojových koncepcií z hľadiska ich možných vplyvov na životné prostredie je reakciou a odpoveďou na nové prístupy k plánovaniu rozvoja spoločnosti. Táto posudzovacia procedúra nepatrí do kategórie regulačných nástrojov s nariadeným systémom kontroly, ale prináleží k "mäkkým" nástrojom, ktorých ťažisko spočíva v informáciách a osobnej angažovanosti zodpovedných subjektov. Vyžaduje nové inštitucionálne usporiadanie a nové formy kooperácie.

Vnímanie závažnosti vplyvov na životné prostredie a návrhy opatrení na ich vylúčenie alebo zmiernenie závisia od subjektov, ktoré do procesu hodnotenia vplyvov koncepcie vstupujú. Preto bude treba v čo najkratšom čase vypracovať vykonávací predpis, ktorým sa určí postup hodnotenia koncepcií. Hodnotenie musí vychádzať z komplexného a objektívneho výberu kritérií, rešpektujúcich nielen požiadavky efektívnosti, ale aj zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja.

Literatúra

- Kozová M., Spáčilová R., Huba M. a kol., 1994. Metodická príručka k hodnoteniu návrhov rozvojových koncepcií z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie (zákon NR SR č. 127/1994 Z. z., § 35), Centrum EIA pri KKE PRIF UK, Bratislava.
- Úradníček, Š., Gašparíková, B., Kozová, M., 1994: Posudzovanie vplyvov na životné prostredie, EIA (Environmental Impact Assessment), I. diel. Zákon s komentárom. Edícia Komentované zákony v životnom prostredí, ŠEVT Bratislava, 196 pp.