

Mária Kozová, Rastislav Vrbenský

ZHODNOTENIE KVALITY PROCESU ENVIRONMENTÁLNEHO HODNOTENIA VPLYVOV ZÁSADNÝCH ROZVOJOVÝCH KONCEPCIÍ A VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH PREDPISOV

Článok je venovaný stručnému zhodnoteniu súčasného stavu uplatňovania environmentálneho hodnotenia na zásadné rozvojové koncepcie a všeobecne záväzné predpisy. Postupne definujeme hlavné princípy postupu environmentálneho hodnotenia na strategickej úrovni a sumarizujeme prvé získané skúsenosti s uplatňovania tohto procesu v praxi. V závere článku navrhujeme ďalšie kroky, ktoré by bolo potrebné zabezpečiť pre skvalitnenie environmentálneho hodnotenia návrhov koncepcčných dokumentov a všeobecne záväzných právnych predpisov.

Strategické environmentálne hodnotenie (Strategic Environmental Assessment - SEA) je systematický proces hodnotenia environmentálnych dôsledkov navrhovaných politík, koncepcií, plánov a programov na životné prostredie, ktorý má zabezpečiť ich plné zahrnutie a uplatnenie v príslušnom štádiu rozhodovacieho procesu, a to na rovnakej úrovni významnosti ako zahrnutie ekonomických a sociálnych aspektov. SEA sa uplatňuje na úrovni stratégií, politík, koncepcií, plánov a programov (ale aj právnych predpisov, medzinárodných dohôd, štrukturálnych zmien a pod.) už viac ako pätnásť rokov prakticky vo všetkých hospodársky vyspelých krajinách sveta. Ide o relatívne nový prístup k preventívnej ochrane životného prostredia. SEA na rozdiel od posudzovania vplyvov na životné prostredie na úrovni projektov je koncepcnejšie, viac všeobecné a je založené na pravdepodobnosti očakávaných možných budúcich vplyvov vývojových smerov a koncepcií.

Ako je už uvedené v článku autorov Kozová, Úradníček v tomto čísle časopisu, na Slovensku sa právne zakotvila povinnosť hodnotiť zásadné rozvojové koncepcie, územnoplánovacia dokumentácia a všeobecne záväzné právne predpisy z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie prijatím zákona NR SR č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na

životné prostredie (ďalej „zákon“). Zákon nadobudol účinnosť 1. septembra 1994. Zákon vo svojej štvrtej časti v kapitole venovanej hodnoteniu návrhov rozvojových koncepcií a všeobecne záväzných právnych predpisov v § 35 konkrétne hovorí:

- 1) Návrh
 - a) zásadnej rozvojovej koncepcie najmä v oblasti energetiky, baníctva, priemyslu, poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, odpadového hospodárstva a cestovného ruchu,
 - b) územnoplánovacej dokumentácie veľkého územného celku a sídelných útvarov vybraných miest, najmä centier oblastí mestských pamiatkových rezervácií, kúpeľných miest a zvlášť znečistených lokalít,

musí obsahovať hodnotenie z hľadiska jeho predpokladaných vplyvov na životné prostredie a podľa potreby tiež návrh opatrení na vylúčenie alebo zníženie nepriaznivých vplyvov.

- 2) Spracovateľ je povinný návrh podľa odseku 1 vopred prerokovať s Ministerstvom životného prostredia SR z hľadiska uvedených vplyvov a navrhovaných opatrení.
- 3) Spracovateľ je povinný vhodným spôsobom informovať verejnosť o príprave koncepcie, a to najmenej dva mesiace pred jej prerokovaním podľa odseku 2.
- 4) Spracovateľ je povinný vopred prerokovať s Ministerstvom životného prostredia SR návrh všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý môže mať nepriaznivý vplyv na životné prostredie.

Aj napriek tomu, že tento postup umožňuje aplikovať iba zjednodušený postup SEA ide o významný pokrok v porovnaní s predchádzajúcimi postupmi prípravy zásadných rozvojových koncepcií, plánov, programov a všeobecne záväzných právnych predpisov v Slovenskej republike. Do nadobudnutia účinnosti zákona obstarávateľ koncepcie, plánu alebo programu nebol viazaný žiadnou povinnosťou hodnotiť ich predpokladané

environmentálne vplyvy. Chýbala tiež povinnosť sprístupniť pripravovaný návrh koncepcie, politiky, plánu, programu alebo návrhu zákona verejnosti ešte pred jej schválením.

Z hľadiska implementácie procesu SEA a najmä vzhľadom na novosť tohto metodického postupu významnú úlohu zohrávajú metodické príručky. V tomto smere je potrebné vyzdvihnúť iniciatívu Ministerstvo životného prostredia SR (ďalej „MŽP SR“) ktoré už v r. 1994 zabezpečilo vypracovanie informatívnej metodickéj príručky k tejto problematike (Kozová, Spáčilová, Huba a kol., 1994) a jej publikovanie v rámci série metodických príručiek k zákonu. V roku 1996 bol pre MŽP SR pre oblasť zásadných rozvojových koncepcií a všeobecne záväzných právnych predpisov vypracovaný projekt "Strategické environmentálne hodnotenie (SEA) ako jeden z nástrojov realizácie environmentálnej politiky a stratégie trvalo udržateľného rozvoja" (Kozová, Úradníček, Huba, Butkovská, Antalová, Ira a kol., 1996). Výsledky tohto projektu boli prezentované na viacerých pracovných poradiach a seminároch, organizovaných MŽP SR v spolupráci s ďalšími vedeckými a odbornými organizáciami. V rokoch 1997 a 1998 zadalo MŽP SR dopĺňujúce projekty na aktualizáciu vyššie uvedených oblastí, a to: "Aktualizácia a doplnenie návrhu zásad vyhlášky, dôvodovej správy a metodickéj príručky Časť: Hodnotenia vplyvov zásadných rozvojových koncepcií a všeobecne záväzných právnych predpisov na životné prostredie" (Kozová, Úradníček, Butkovská, Vrbenský, 1997) a „Environmentálne hodnotenie zásadných rozvojových koncepcií (§ 35 zákona NR SR č. 127/1994 Z.z.) (Kozová, Butkovská, Vrbenský, Antalová, 1999). V rámci vyššie uvedených projektov bola pozornosť venovaná najmä vypracovaniu návrhu zásad vykonávacej vyhlášky MŽP SR k § 35 zákona (Úradníček a kol., 1997), zhodnoteniu zahraničných ako aj prvých domácich skúseností s uplatňovaním SEA a vypracovaniu metodickéj príručky pre túto problematiku.

Zhodnotenie prvých skúseností z uplatňovania environmentálneho hodnotenia zásadných rozvojových koncepcií a všeobecne záväzných právnych predpisov

V kontexte vyššie uvedeného je namieste otázka: ako sa využilo právne a metodické zabezpečenie, ktoré sa postupne od roku 1994 pripravilo pre praktické uplatňovanie SEA na rozvojové koncepcie a všeobecne záväzné právne predpisy v Slovenskej republike. Celkove treba konštatovať, že postup SEA, tak ako je v súčasnosti

uplatňovaný v Slovenskej republike má - v porovnaní s cieľmi SEA v hospodársky vyspelých krajinách - oveľa užšie postavené ciele. Vyplýva to predovšetkým z toho, že v čase prípravy zákona nebola táto problematika právne zakotvená v rámci Európskej únie a chýbali konkrétne praktické štúdie. V komplexnom a efektívnom procese SEA, tak ako sa presadzuje v hospodársky vyspelých krajinách v posledných rokoch, sa totiž požaduje (Kozová a kol., 1997):

- komplexné, systematické a transparentné vyhodnotenie a dokumentovanie environmentálnych, ale aj sociálnych, ekonomických a inštitucionálnych aspektov a problémových súvislostí navrhovaných alternatívnych riešení koncepcie a jeho uplatnenie v rozhodovacom procese,
- vzájomné porovnanie navrhovaných alternatívnych riešení s prihliadnutím na všetky vyššie uvedené aspekty,
- aktívna účasť verejnosti s možnosťou pripomenkovať vypracovaný návrh koncepcie a objektívne posúdiť všetky informácie o očakávaných vplyvoch rozvojovej koncepcie na životné prostredie, a to ešte pred jej schválením,
- komplexné posúdenie kvality predloženej správy o hodnotení vplyvov (predloženej dokumentácie),
- zabezpečenie efektívneho využitia všetkých relevantných výsledkov z procesu SEA v rozhodovacom procese,
- návrh systému monitorovania implementácie koncepcie do praxe po jej schválení a termín najbližšej aktualizácie koncepcie tak, aby sa rešpektovala požiadavka objektívneho a transparentného spôsobu kontroly plnenia účinnosti a efektívnosti všetkých navrhovaných opatrení.

Z analýzy prvých skúseností s uplatňovaním environmentálneho hodnotenia návrhov koncepcií, plánov a programov na republikovej a regionálnej úrovni v Slovenskej republike za roky 1994 až 1998, ktoré boli súčasťou projektov, vypracovaných pre MŽP SR, vyplynuli tieto závery:

- Za najväčší nedostatok, na ktorý sme už upozornili v projektoch ako aj článkoch venovaných tejto problematike (napr. Kozová a kol., 1996, 1997, 1999, Kozová, 1998, Kozová, Vrbenský, 1998) považujeme to, že proces SEA bol uplatnený iba na veľmi malý počet zásadných rozvojových koncepcií, plánov a programov, ktoré sú definované zákonom (oblasť energetiky, baníctva, priemyslu, dopravy, poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, odpadového hospodárstva a cestovného

ruchu). Od 1. septembra 1994, teda za vyše štvorročné obdobie, sa environmentálne hodnotenie uplatnilo iba na veľmi malý počet návrhov koncepcií, ktoré sa v priebehu tohto obdobia z vyššie uvedených deviatich oblastí predkladali do vlády. Procesom environmentálneho hodnotenia neprešli napr. také dôležité koncepcie a programy ako sú: „Priemyselná politika SR“ (1995), „Surovinová politika v oblasti nerastných surovín“ (1995), „Program transformácie a rozvoja železničnej dopravy do roku 2000“ (1995), „Zámery rozvoja cestovného ruchu na Slovensku a návrh zriadenia agentúry“ (1995), „Dlhodobý program rozvoja železničných ciest“ (1996), Koncepcia rozvoja vidieka (1998), Stratégia regionálneho rozvoja Slovenska (1998) a dokonca ani dokumenty, pripravované priamo na MŽP SR, a to „Program odpadového hospodárstva do roku 2000“ (1997) a „Koncepcia územného rozvoja Slovenska, II. návrh“ (1997). Svedčí to o tom, že sa SEA nedostalo ešte dostatočne do povedomia v rámci decíznej sféry ako povinnosť vyplývajúca zo zákona.

- SEA sa v zjednodušenej forme uplatnilo iba na niekoľkých zásadných rozvojových koncepciách, medzi ktoré na národnej a regionálnej úrovni patria: Koncepcia územného rozvoja Slovenska (MŽP SR, AUREX, 1994), Koncepcia vodohospodárskej politiky SR (MP SR, 1994), Vodárenská koncepcia východoslovenského regiónu (Vodohospodárska výstavba, š.p., 1995), Aktualizácia energetickej koncepcie pre SR do r. 2005 s výhľadom do r. 2010 (MH SR, 1995) a Aktualizovaná energetická koncepcia pre SR do r. 2005 (MH SR, 1997). V súčasnosti sa pripravuje návrh Energetickej politiky (s plánovaným termínom predloženia vláde Slovenskej republiky v septembri 1999) a už sa dohodlo, že sa táto politika podrobí procesu SEA. Základná bilancia ukazuje, že napr. v r. 1996 a tiež v r. 1998 nebol proces SEA aplikovaný ani na jednu rozvojovú koncepciu. Aj týchto niekoľko príkladov však prinieslo určité skúsenosti, ktoré by bolo potrebné využiť pri príprave návrhu vyhlášky k § 35 zákona, resp. z ktorých je potrebné vychádzať pri ďalšom uplatňovaní SEA v Slovenskej republike a ktoré už boli využité pri príprave vyššie uvedených metodických príručiek.
- Z celkového zhodnotenia vyššie uvedených príkladov aplikácie procesu SEA na zásadné rozvojové koncepcie vyplynulo, že sa v nich venovala iba veľmi malá pozornosť komplexnému posúdeniu kvality predkladaných kon-

cepčných dokumentov, vypracovaníu alternatívnych návrhov rozvoja jednotlivých oblastí (s prihliadnutím na princípy, kritériá a indikátory trvalo udržateľného rozvoja) a príprave návrhov monitorovania účinnosti implementácie koncepcií do praxe. Pozitívne možno hodnotiť veľký záujem verejnosti (najmä environmentálnych mimovládnych organizácií) zúčastniť sa na procese environmentálneho hodnotenia. Práve na základe tlaku a záujmu zo strany verejnosti MŽP SR v spolupráci s príslušným orgánom (napr. s Ministerstvom pôdohospodárstva SE a Ministerstvom hospodárstva SR) zorganizovali v rámci environmentálneho hodnotenia aj verejné diskusie. Tu však treba konštatovať, že aj napriek zapojeniu verejnosti do procesu environmentálneho hodnotenia niektorých pripravovaných koncepcií, získané pripomienky neboli vždy efektívne využité či už zo strany MŽP SR alebo príslušných rezortov, ktoré koncepcie predkladali. Chýbala tiež adekvátna reakcia na pripomienky a podnety, ktoré sa predložili v procese pripomienkovania ako aj zdôvodnenie neakceptovania pripomienok.

- Analogickú situáciu v hodnotenom období môžeme konštatovať aj pre oblasť environmentálneho hodnotenia všeobecne záväzných právnych predpisov. Pokiaľ je nám známe, v tomto období sa proces environmentálneho hodnotenia uplatnil iba na dva návrhy zákonov, a to na návrh zákona o odpadoch a návrh zákona o územnom plánovaní a stavebnom poriadku. Ich environmentálne hodnotenie sa realizovalo v roku 1998. Pozitívne treba hodnotiť, že obidva návrhy zákonov boli prístupné aj na INTERNETE. V rámci environmentálneho hodnotenia návrhu zákona o odpadoch MŽP SR okrem toho zorganizovalo aj verejnú diskusiu.

Všetky doterajšie príklady aplikácie SEA na rozvojové koncepcie v Slovenskej republike boli poznačené absenciou vykonávacej vyhlášky k § 35 zákona, ktorá by mala podrobnejšie upraviť a formalizovať celý proces. Jej návrh bol vypracovaný už v roku 1997 a zatiaľ je interným materiálom MŽP SR, v súčasnosti sa čaká na schválenie Smernice Rady ES o posudzovaní vplyvov niektorých plánov a programov na životné prostredie. V tejto súvislosti by však bola potrebná aj širšia informovanosť rezortných ministerstiev (ale aj v rámci samotného MŽP SR) o problematike SEA. MŽP SR mohlo využiť vypracované metodické príručky či už pre svoju vnútornú potrebu, ako aj napr. pre organizovanie vzdelávacích seminárov o SEA pre odvetvové ministerstvá. Niektoré semináre,

ktoré boli v posledných rokoch organizované pre pracovníkov rezortov túto tému, boli iniciované medzinárodnými organizáciami napr. v rámci projektov zameraných na prípravu predvstupovej fázy Slovenskej republiky do Európskej únie.

Návrh ďalších krokov pre skvalitnenie uplatňovanie environmentálneho hodnotenia v Slovenskej republike

SEA je v súčasnosti vo svete čím ďalej tým viac vnímané ako dôležitý nástroj uplatňovania trvalo udržateľného rozvoja a medzisektorálnej integrácie. Toto tvrdenie vyplýva aj z niektorých v nedávnej minulosti prijatých dôležitých medzinárodných dokumentov tak v rámci OSN ako aj Európskej únie. V tejto súvislosti je treba zdôrazniť, že ak hovoríme o ďalšom smerovaní implementácie SEA v podmienkach Slovenskej republiky, je treba vidieť, že jedným z dôležitých dôvodov jeho ďalšieho uplatňovania bude aj napĺňanie medzinárodných záväzkov Slovenska vyplývajúcich z jeho členstva v Organizácii spojených národov, ako aj z jeho snahy stať sa v čo najkratšom čase plnoprávnym členom európskych štruktúr (podrobnejšie pozri článok Gašparíková, Kozová, Úradník, Vrbenský, Belčáková v tomto čísle časopisu).

Okrem medzinárodných záväzkov je v súvislosti s efektívnym uplatňovaním SEA v Slovenskej republike významné aj vytvorenie Rady vlády Slovenskej republiky pre trvalo udržateľný rozvoj (jej návrh bol schválený uznesením vlády SR č. 78/1999 zo dňa 27.1.1999). Medzi hlavné úlohy Rady patrí:

- koordinovať jednotlivé ministerstvá a iné orgány štátnej správy pri uplatňovaní Agendy 21, zásad trvalo udržateľného rozvoja a vyhodnocovanie ukazovateľov trvalo udržateľného rozvoja,
- posudzovať previazanosť riešenia sociálnych, ekonomických a environmentálnych aspektov na rozvoj spoločnosti podľa jednotlivých stratégií, koncepcií a odvetvových a regionálnych programov,
- pomáhať vláde SR uplatňovať Agendu 21 a zásady trvalo udržateľného rozvoja v medzinárodnom kontexte a koordinovať aktivity SR vo väzbe na Komisiu OSN pre trvalo udržateľný rozvoj.

Rada vlády SR pre trvalo udržateľný rozvoj by mala okrem toho prerokúvať aj závery procesu posudzovania vplyvov zásadných rozvojových koncepcií, a to najmä v oblasti energetiky, baníctva, priemyslu, dopravy, poľnohospodárstva,

lesného a vodného hospodárstva, odpadového hospodárstva a cestovného ruchu, ako aj územnoplánovacej dokumentácie veľkých územných celkov a vybraných miest a prerokúvať spracovateľmi predložené alebo vybrané návrhy všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré môžu mať nepriaznivý vplyv na životné prostredie. Preto by potrebné uplatniť v tejto oblasti uplatniť nasledovné opatrenia:

- Rada vlády SR pre trvalo udržateľný rozvoj by mala byť čo najskôr informovaná o súčasnom stave uplatňovania environmentálneho hodnotenia zásadných rozvojových koncepcií, územnoplánovacej dokumentácie a všeobecne záväzných právnych predpisov.
- V spolupráci so skupinou expertov pre SEA by sa mali zorganizovať semináre z tejto problematiky pre pracovníkov všetkých ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, krajských úradov a primátorov vybraných miest, ktorí budú zodpovední za tento úsek na ich rezorte, resp. úrade. Súčasne by bolo potrebné zabezpečiť dopracovanie návrhu metodického pokynu pre uplatňovanie SEA zásadných rozvojových koncepcií, územnoplánovacej dokumentácie a všeobecne záväzných právnych predpisov podľa § 35 zákona NR SR č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie
- Ministerstvo životného prostredia SR v súčinnosti s jednotlivými rezortnými ministerstvami a krajskými úradmi by malo vypracovať zoznam všetkých zásadných rozvojových koncepcií, plánov, programov a všeobecne záväzných právnych predpisov ktoré bude v tomto roku (resp. v roku 2000) ich rezort, resp. úrad predkladať na rokovanie vlády a na ktoré sa vzťahuje § 35 zákona - tento postup by sa mal aplikovať priebežne vždy s výhľadom na nasledujúci rok.

Zo strany MŽP SR by bolo potrebné zabezpečiť pre spracovateľov koncepcných dokumentov (okrem už vyššie spomenutého dopracovania vyhlášky) aj metodický pokyn, ktorý by objasnil postup SEA, požadovaný obsah predkladaných koncepcných materiálov a všeobecne záväzných právnych predpisov, odporúčané metodické postupy a pod. Kvalitne spracovaná dokumentácia, obsahujúca komplexné hodnotenie predpokladaných vplyvov alternatívnych návrhov koncepcie, plánu alebo programu na životné prostredie je jednou zo základných podmienok pre zabezpečenie efektívneho a účinného procesu SEA.

Literatúra

Kozová, M.: *Prvé skúsenosti s environmentálnym hodnotením rozvojových koncepcií v Slovenskej republike*, in: Izakovičová, Z., Kozová, M., Pauditšová, E. (Eds.): *Implementácia trvalo udržateľného rozvoja, Ústav krajinnej ekológie SAV, 1998, 171-185.*

Kozová, M., Butkovská, K., Vrbenský, R., Antalová, S.: *Environmentálne hodnotenie zásadných rozvojových koncepcií (§ 35 zákona NR SR č. 127/1994 Z.z.)*, Náležitosti dokumentácie a odporúčané metodické postupy pre republikovú a regionálnu úroveň, KKE PRIF UK, MŽP SR, 1999, 73 s. a prílohy.

Kozová M., Spáčilová, R., Huba, M. a kol.: *Metodická príručka k hodnoteniu návrhov rozvojových koncepcií z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie (zákon NR SR č. 127/1994 Z.z., § 35)*, MŽP SR, Bratislava, 1999.

Kozová, M., Úradníček, Š., Huba, M., Butkovská, K., Antalová, S., Ira, V. a kol.: *Strategické environmentálne hodnotenie (SEA) ako jeden z nástrojov realizácie environmentálnej politiky a stratégie trvalo udržateľného rozvoja*, 1., 2., 3. časť a Prílohová časť. Centrum pre posudzovanie vplyvov na životné prostredie pri KKE PRIF UK, MŽP SR Bratislava, 1996.

Kozová, M., Úradníček, Š., Butkovská, K., Vrbenský, R.: *Aktualizácia a doplnenie návrhu zásad vyhlášky, dôvodovej správy a metodickej príručky*. Časť Hodnotenia vplyvov zásadných rozvojových koncepcií a všeobecne záväzných právnych predpisov na životné prostredie, KKE PRIF UK, MŽP SR, 1997, 97 s.

Kozová, M., Vrbenský, R.: *Strategické environmentálne hodnotenie ako jeden z nástrojov presadzovania alternatívnych prístupov rozvoja spoločnosti*, Životné prostredie, 32, 4/1998, 201-205.

Úradníček, Š. a kol.: *Návrh zásad vykonávacej vyhlášky pre implementáciu § 35 zákona NR SR č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a vypracovanie dôvodovej správy k tejto vyhláške*, in: Kozová, M., Úradníček, Š., Butkovská, K., Vrbenský, R., 1997: *Aktualizácia a doplnenie návrhu zásad*

vyhlášky, dôvodovej správy a metodickej príručky, časť Hodnotenia vplyvov zásadných rozvojových koncepcií a všeobecne záväzných právnych predpisov na životné prostredie, Príloha č. 1, 21 s., 1997.

M. Kozová - R. Vrbenský: **Evaluation of the quality of the environmental impact assessment process to the principal developmental conceptions and legislation.**

The article is devoted to a brief evaluation of the quality of the current state in implementing environmental assessment to the principal developmental conceptions and legislation. We define in succession the main principles of the environmental assessment process at the strategic level and summarise first experience from implementing this process in practice. In conclusion we put forward some further steps to ensure improving environmental assessment of proposals of conception documents and legislation.
