

O účinnosti a nedostatkoch posudzovania vplyvov na životné prostredie pri ochrane prírody

Viliam Klescht

Anotácia

Na základe skúseností pracoviska Štátnej ochrany prírody Slovenskej republiky z činnosti v rokoch 2001 až 2011 sú hodnotené výsledky posudzovania vplyvov na životné prostredie na území, zasahujúcim do 11 okresov v častiach Bratislavského a Trnavského kraja. V príspevku sú uvedené zistené nedostatky spracováanej dokumentácie EIA pri hodnotení vplyvov navrhovaných činností so zreteľom na prírodu a krajinu. Najväčšie výhrady sa týkajú určovania významnosti a váhy jednotlivých kritérií, nezohľadňujúcich význam a únosné zaťaženie chránených území.

Abstract

Results of an environmental impact assessment based on the experience of the unit of the State Nature Conservancy of Slovak Republic within the years 2001 – 2011 are evaluated in the area consisting of 11 countries within Bratislava and Trnava regions. Deficiencies of the processed EIA documentations are mentioned in the presented article. Impact of proposed activities with regard to nature and landscape are evaluated. The most important concerns relate to the determination of significance and importance of each evaluated criteria that don't take into account importance and ecological carrying capacity of protected areas.

Úvod

Význam zavedenia posudzovania vplyvov na životné prostredie do právneho poriadku v Slovenskej republike v roku 1995 a jeho účinky v praxi ochrany prírody a krajiny treba skúmať z porovnania stavu pred týmto obdobím. V tom čase sa na Slovensku vykonávala ochrana prírody podľa zákona SNR č. 1/1955 Z. SNR. Štátnu správu v regiónoch vykonávali referenti na odboroch kultúry okresných a krajských národných výborov a správy národných parkov, resp. chránených krajinných oblastí. O výrube drevín väčšinou rozhodovali miestne národné výbory, pokiaľ si túto právomoc nevyhradili okresné národné výbory. Tieto uvedené zložky štátnej ochrany prírody vydávali k rôznym zámerom, ktoré sú dnes predmetom posudzovania, vyjadrenia a stanoviská. Ich právna sila, napr. v územnom a stavebnom konaní, vychádzala z § 126 ods. 1 stavebného zákona, podľa ktorého ak sa konanie dotýkalo záujmov chránených predpismi o štátnej ochrane prírody, mohol rozhodnúť stavebný úrad alebo iný orgán len po dohode, prípadne so súhlasom dotknutého orgánu štátnej správy, ktorý mohol viazať súhlas na splnenie podmienok zodpovedajúcich uvedeným predpisom. Táto právna úprava umožňovala orgánom štátnej ochrany prírody, a to bez zložitého skúmania, so zámermi, ohrozujúcimi prírodu nad prípustnú mieru, nesúhlasiť. Uplatňovanie týchto právnych nástrojov však záviselo od odborného zvládnutia agendy dotknutým orgánom ochrany prírody.

Po nadobudnutí účinnosti zákona č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a zákona č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny vzniklo nové právne prostredie a podmienky aj pre ochranu prírody, a to s využitím nového nástroja – posudzovania vplyvov na životné prostredie. Čoskoro sa však ukázalo, že posudzovanie

vplyvov na životné prostredie sa môže stať v mnohých prípadoch Trójskym koňom, pomocou ktorého sa presadia v chránenom území aj také zámery, ktoré by v minulosti pre jednoznačnú neprípustnosť a ohrozenie verejného záujmu nemali šancu. Vyplýva to z toho, že posudzovanie vplyvov na životné prostredie je u nás od samého začiatku nastavené tak, že výsledky hodnotenia vplyvov len v ojedinelých prípadoch vyústia do neodporúčania realizácie činnosti. Na podporu tohto tvrdenia citujeme slová vedúceho pracovníka odboru posudzovania vplyvov na životné prostredie MŽP SR, publikované v Spravodajcovi EIA-SEA v r. 2008: „Záverečné stanoviská a rozhodnutia, ktoré vydalo Ministerstvo životného prostredia SR, príp. OÚŽP od začiatku pôsobnosti zákona, boli takmer vo všetkých cca 3500 prípadoch súhlasné, s návrhom opatrení na zníženie vplyvu na životné prostredie. Filozofia EIA nie je predsa o tom, aby sa rozvoj Slovenska zastavil, ale aby sa udržal a aby sa investície realizovali environmentálne prijateľným spôsobom.“ S takouto „filozofiou“ zákona sa nemôžeme stotožniť. Zastávame názor, že posudzovanie vplyvov navrhovanej činnosti, pokiaľ má účinne prispieť k ochrane životného prostredia, musí mať vyššie ambície, teda musí aj jednoznačne chcieť a viesť determinovať činnosti (zámery), ktoré nemožno odporúčať, a to ani s desiatkami navrhnutých podmienok na zmiernenie vplyvov. Súčasný stav takmer absolútneho pozitívneho posudzovania návrhov môže, podľa nášho názoru, čiastočne súvisieť aj s tým, že spracovateľ dokumentácie nie je pri jej vypracovaní úplne nezávislý, pretože je s navrhovateľom (investorom) v zmluvnom vzťahu.

Hodnotenie činnosti

V tomto príspevku sa pokúsime zhrnúť niektoré skúsenosti s uplatňovaním zákona č. 127/1994 Z. z. a zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o posudzovaní“) z pohľadu pracoviska Štátnej ochrany prírody Slovenskej republiky – Správy Chránenej krajinnnej oblasti Malé Karpaty s územnou pôsobnosťou na území, zasahujúcom do 3 krajov a 11 okresov o výmere asi 212 099 ha. Územie je z hľadiska zákona o posudzovaní charakterizované tým, že jeho časť sa nachádza v intenzívne sa rozvíjajúcom Bratislavskom a Trnavskom kraji. Prechádza ním diaľnica D1, pozdĺž ktorej sa v hodnotenom období vybuďovalo viacero priemyselných a logistických parkov, napr. PSA Peugeot Citroën Slovakia a Samsung Electronics LCD Slovakia, s. r. o. Podstatnú časť hodnoteného územia však zaberá investičnými zámermi a bytovou výstavbou málo atakovaná Chránená krajinná oblasť Malé Karpaty. Súčasťou územia je aj 56 chránených území s vyšším ako druhým stupňom ochrany, 4 chránené vtáčie územia a 12 území európskeho významu.

Tabuľka č. 1 Prehľad o frekvencii posudzovania vplyvov na životné prostredie na hodnotenom území

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EIA	2	8	8	8	14	19	13	31	18	21	20
SEA	-	-	-	-	-	-	1	17	14	13	12
§ 18 ¹	-	-	-	-	-	-	-	7	10	11	6

Na základe viacročných skúseností s posudzovaním vplyvov činností na životné prostredie v hodnotenom území uvádzame tieto pripomienky:

- dotknuté územie navrhovanou činnosťou sa na účely posudzovania vymedzuje v niektorých prípadoch nedostatočne veľké, a preto neumožňuje hodnotiť všetky vplyvy na životné prostredie,

¹ „Zisťovanie“ pre činnosti umiestňované v chránených územiach podľa § 18 ods. 12 zákona

- vplyv kumulatívnych účinkov navrhovanej činnosti sa v dotknutom území posudzuje iba výnimočne a nedostatočne,
- variantnosť návrhov sa v praxi využíva čoraz menej a predkladané varianty riešení nepredstavujú reálnu alternatívu voči preferovanému variantu,
- spracovateľ odborného posudku nemá vždy odbornú spôsobilosť v odbornej oblasti ochrana prírody, resp. biológia, aj keď predmetom posudzovania podľa určeného rozsahu hodnotenia je predovšetkým vplyv navrhovanej činnosti na predmet ochrany v chránenom území,
- navrhovatelia sa snažia vyhýbať posudzovaniu navrhovanej činnosti ako celku (cieľovému stavu), posudzovanie sa preto vykonáva osobitne pre každú etapu (stavbu),
- navrhovatelia v územnom pláne ako strategickom dokumente nedostatočne konkrétne identifikujú svoj rozvojový zámer (objektovú skladbu), čo neumožňuje správne vyhodnotiť možné vplyvy zmeny funkcie pozemkov na časti prírody,
- spracovatelia dokumentácie nemajú vo svojich tímoch vždy dostatočne zastúpených odborníkov podľa predmetu posudzovania, čo sa prejavuje na objektivite výsledkov posudzovania,
- neodborné alebo úmyselne skreslené určenie významnosti jednotlivých kritérií, kde váha ekologických kritérií je podhodnotená a nezohľadňuje význam činnosťou dotknutých chránených častí prírody, mení posudzovanie vplyvov z environmentálneho nástroja na nástroj investičný.

Keď tvrdíme, že posudzovanie vplyvov na životné prostredia v niektorých prípadoch zohráva úlohu Trójskeho koňa, prostredníctvom ktorého urbanizácia preniká aj do krajiny, kde znižuje ekologickú stabilitu a priaznivý stav chráneného územia, myslíme predovšetkým na výkon zákona o posudzovaní v lokalite Šúr a jej bezprostrednom okolí. Zámery výstavby obytných zón v susedstve NPR Šúr v katastrálnom území Chorvátsky Grob na lokalite Čierna Voda končili väčšinou v procese posudzovania v zisťovacom konaní, a to napriek odôvodneným požiadavkám dotknutých orgánov ochrany prírody a krajiny na ďalšie posudzovanie činnosti. Aj všetky navrhované činnosti, ktoré sa posudzovali, boli v záverečnom stanovisku príslušného orgánu posudzovania odporúčané na realizáciu. Paradoxom je, že jediným zámerom, ktorého realizáciu príslušný orgán na základe výsledkov posudzovania neodporučil, bol projekt obnovy vodného režimu NPR Šúr. V tomto prípade sa neuplatnil ani zaužívaný postup, podľa ktorého sa posudzovaná činnosť odporúči a navrhnú sa podmienky na zmiernenie jej vplyvov. Táto mokraď medzinárodného významu a územie európskeho významu sa takto z južnej strany dostala do trvalého konfliktu s novovzniknutými obytnými súbormi, a to najmä kvôli prirodzenej vysokej hladine podzemnej vody a kalamitnému výskytu komárov v niektorých hydrologických rokoch. K tomuto nepriaznivému vývoju z hľadiska ochrany priaznivého stavu chráneného územia Šúr prispela čiastočne aj absencia právnej úpravy procesu hodnotenia strategických dokumentov v čase schvaľovania zmien územného plánu obce Chorvátsky Grob.

O zvýšení účinnosti zákona o posudzovaní v praxi po zavedení posudzovania strategických dokumentov svedčia výsledky hodnotenia niektorých navrhovaných zmien územných plánov v Chránenom vtáčom území Úľanská mokraď (ďalej len „CHVÚ Úľanská mokraď“). Je pravda, že v niektorých prípadoch vznikali pochybnosti, či konkrétny územný plán alebo jeho zmeny a doplnky navrhujú také riešenia, ktoré sú oprávneným dôvodom na požadovanie posudzovania podľa zákona o posudzovaní, pretože navrhované zmeny neraz predstavovali len nepatrné výmery (niekoľko árov, resp. hektárov) v pomere k výmere tohto chráneného územia (18 173,9 ha). Táto etapa predprojektovej prípravy

(posudzovanie strategických dokumentov) sa však ukázala ako veľmi dôležitá. V územnom pláne sa totiž rozhoduje o zmene funkcie (druhu) pozemku, napr. orná pôda sa po realizácii môže zmeniť na zastavané územie. Pokiaľ sa takáto zmena územného plánu, vedúca k úbytku biotopu, nevynúti posúdiť na základe oznámenia o strategickom dokumente, je v ďalšom postupe prípravy investície ťažko odôvodniteľná požiadavka na posudzovanie samotnej činnosti (výstavby), ktorej vplyv na chránené vtáčie územie je zväčša podružný. Z tohto chráneného územia, aj na základe zvládnutého posudzovania vplyvov, boli vytesnené niektoré rozvojové zámery a došlo aj k naplneniu ustanovení zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane prírody“) o povinnosti navrhovateľa vykonať opatrenia nevyhnutné na kompenzovanie nepriaznivých účinkov plánu alebo projektu na integritu chráneného územia. Posudzovanie vplyvov v CHVÚ Úľanská mokraď narážalo na problém chýbajúcej dokumentácie ochrany prírody – programu starostlivosti o toto chránené územie. Len na základe takejto dokumentácie možno objektívne hodnotiť vplyv navrhovanej činnosti na priaznivý stav druhov vtákov európskeho významu a ich biotopov. Inak hrozí, že vplyv každej navrhovanej činnosti sa bude v procese posudzovania bagatelizovať, pretože jej realizácia sa navrhuje len na malej časti chráneného územia. Táto „salámová“ metóda povoľovania činností je však bez hodnotenia ich vplyvu na konkrétne ekologicko-funkčné priestory chráneného územia a bez hodnotenia kumulatívnych účinkov ďalších realizovaných činností pre dosiahnutie cieľov chráneného územia veľmi nebezpečná.

Skúsenosti s uplatňovaním „zistovania“ pre činnosti umiestňované v chránených územiach podľa § 18 ods. 12 zákona o posudzovaní v hodnotenom území preukázali v hodnotenom jeho využiteľnosť pri ochrane území európskej sústavy chránených území. Potvrdilo sa, že ide dobrú „poistku“, ktorá umožňuje preskúmať potrebu posúdenia aj takej činnosti, ktorá inak podľa zákona o posudzovaní nie je predmetom posudzovania. Z 34 navrhovaných činností v rokoch 2008 – 2011 však len tri navrhované činnosti boli na základe odborného stanoviska orgánu ochrany prírody, vydaného podľa § 28 ods. 4 zákona o ochrane prírody, určené na posudzovanie vplyvov na územia európskeho významu a chránené vtáčie územie.

Záver

Posudzovanie vplyvov na životné prostredie je dôležitým preventívnym nástrojom aj ochrany prírody a krajiny. Od tohto procesu sa však právom očakáva objektívne hodnotenie možných vplyvov navrhovanej činnosti na ich časti, a to diferencovane, aj so zohľadnením ich hodnotovej hierarchie a významu v európskej a národnej sústave chránených území. Uvedené kritické pripomienky a skúsenosti predkladáme so snahou prispieť k ešte účinnejšiemu vykonávaniu zákona o posudzovaní v praxi.

RNDr. Viliam Klescht
Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky
Správa Chránenej krajinnej oblasti Malé Karpaty
Štúrova č. 115, 900 01 Modra
viliam.klescht@soprs.sk
033/6400549