
Presoja vplivov na okolje kot strokovno ali upravno dejanje

Author(s): Vilibald PREMZL

Source: *Urbani Izziv*, No. 19, URBANISTIČNO OBLIKOVANJE (april 1992 / April 1992), pp. 47-51

Published by: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44180152>

Accessed: 21-02-2025 10:24 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



JSTOR

Urbanistični inštitut Republike Slovenije is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Urbani Izziv*

Vilibald PREMŽL

Presoja vplivov na okolje kot strokovno ali upravno dejanje

Uvod

Varstvo okolja kot institucionalno opredeljena dejavnost se tudi v Sloveniji ne ukvarja več zgolj z načelnimi vprašanji, temveč na osnovi opredeljenih ciljev in politike varstva okolja poskuša razreševati obstoječe, skozi dolga leta našega povojnega razvoja nakopičene probleme. O tem, ali so cilji, politika in ukrepi pravilni ter denarja dovolj, je možno in je tudi nujno razpravljati. Nedvomno pa je potrebno takoj ukrepati in preprečevati vse možne oblike negativnih vplivov na okolje pri posegih v prostor oz. v naše okolje. Svet Evropske gospodarske skupnosti je že leta 1977 v svojem akcijskem programu poudaril, da je najboljša politika varstva okolja v tem, da se že vnaprej prepreči obremenjevanje okolja, ne pa, da se naknadno bori proti njegovim posledicam. V tem programu, pa tudi v vseh kasnejših dokumentih Sveta Evropske gospodarske skupnosti, posebej pa je to razvidno iz smernic Sveta z dne 27. junija 1985¹, je poudarjeno, da je treba pri vseh tehničnih procesih planiranja in odločanja na upravni ravni upoštevati posledice posegov v okolje. V ta namen so predvideli postopek za presojo teh vplivov.

Različni pravni predpisi, ki veljajo v posameznih državah članicah Evropske gospodarske skupnosti ali izven nje za presojo vplivov na okolje pri javnih ali privatnih projektih, lahko vodijo do neenakih in konkurenčno ugodnejših ali slabših pogojev. Dovoljenje za izvedbo in za delovanje javnih in zasebnih projektov, pri katerih moramo računati z

bistvenim vplivom na okolje, je možno izdati šele po predhodni oceni morebitnih večjih vplivov teh projektov na okolje. To mora oceniti nosilec projekta na osnovi dejanskih podatkov, ki jih po potrebi dopolnijo upravni organ in prizadeta javnost. Seveda pa je treba vrste projektov, ki jih je potrebno presojati glede njihovega vpliva na okolje in metodologijo presoje, poenotiti med državami, da bi na ta način preprečili neenakost pogojev investiranja in delovanja objektov oz. proizvodnih naprav.

Brez poglobljanja v vsebino smernic Sveta Evropske gospodarske skupnosti o presoji vpliva na okolje (Uradni list EGS z dne 27. 6. 1985), ki so tudi pri nas dovolj znane, je smiselno navesti, da se presoja vplivov na okolje izvaja za naslednje vidike okolja:

- človek, favna in flora,
- tla, voda, zrak, klima in krajina,
- medsebojni vplivi med dejavniki, ki so navedeni v prvem in drugem odstavku,
- stvari in kulturna dediščina.

Smernice nalagajo državam članicam obvezo, da same v svojih zakonskih predpisih povzamejo smisel in njeno vsebino. Vrsta objektov, projektov in naprav, za katere je obvezno treba izdelati presojo vplivov na okolje, je podana v prilogi.

Slovenski zakon o varstvu okolja je sledil smernicam za izdelavo presoje vpliva na okolje in jo prevzel kot obvezni instrument za varovanje okolja v upravnem postopku.

Pri tem kaže omeniti, da navedeni zakon predvideva kar tri vrste študij za varovanje okolja:

- študijo ranljivosti okolja,
- celovita presoja vplivov na okolje in
- presoja vplivov na okolje s študijo vplivov na okolje.

Slednjo lahko enačimo s presojo vplivov na okolje, ki jo predvidevajo smernice EGS, medtem ko sta prvi dve omenjeni študiji namenjeni za prevero ogroženosti ter sprejemljivosti okolja na planski ravni.

Ob tem pa je navedena opredelitev študij in postopkov ena od dilem, ki se pojavlja v vseh državah, ki presojo vpliva na okolje povzemajo ali v praksi ali v zakonski regulativi. Ta dilema je ali presoja na planskem postopku ali na projektnem nivoju odnosno dvojna presoja ter vprašanje ali presoja ob izdaji dovoljenja ali ob dovoljenju za obratovanje.

Po pravici rečeno, te dileme niso zadovoljivo rešili v vrsti evropskih držav in tudi zaradi tega nimajo te problematike zakonsko urejene, čeprav presojo vplivov na okolje izvajajo (npr. Avstrija).

Praksa izvajanja presoje vplivov na okolje

Čeprav bomo v Sloveniji dobili predpis, ki zakonsko pogojuje izdelavo presoje na okolje, pa to ni povsem nova obveznost. Zakon o urejanju prostora iz leta 1984², navodila o vsebini in metodologiji izdelave strokovnih podlag in prostorskih sestavin planskih aktov občin je le-te obvezal k izvedbi presoje ranljivosti, primernosti in ustreznosti okolja za posamezne namene. Prav tako kot v novem zakonskem besedilu o varstvu okolja je tudi to naloga nosilca planiranja, se pravi nosilca investicije. Ta presoja je sestavni del analize možnosti dolgoročnega razvoja prostorskega dela bivših dolgoročnih družbenih planov občin. Ta ocena ranljivosti je vsebovala:

- ekološke dejavnike oz. obremenitev okolja in ogroženost prostora,
- vplive morebitnih sprememb v rabi prostora na naravno ravnovesje, na življenjske razmere in na skladen razvoj družbenopolitične skupnosti.

Lahko rečemo, da je s tem navodilom bila podana obvezna presoja vplivov na okolje in pogoj določitve stopnje sprejemljive obremenitve okolja v novem zakonu o varstvu okolja.

To slednje določilo postavlja novo dilemo:

- ali bo stopnja sprejemljive obremenitve okolja upoštevala okolje brez obremenitve ali pa bodo se-

danje obremenitve "zapuščinska in delitvena bilanca" okolja, na osnovi česar se deli možnost obremenjevanja do popolne spejemljive zasičenosti okolja?

In če temu bo tako, bodo onesnaževalci iz delitvene bilance imeli prednost pred novimi investitorji?

Upravičeno se sprašujemo, zakaj ob določenih zakona o urejanju prostora ni prišlo do bistvenega izboljšanja stanja na področju varstva okolja in do izločanja vseh okolju nevarnih projektov posegov v prostor? Temu je verjetno botrovala nerealnost zakona o družbenem planiranju. Obveznost o sprejemanju dolgoročnih planov do določenih rokov in istočasnost sprejemanja planov različnih nivojev ni dopuščala izvedbe predpisanih nalog.

Prav tako je možno iskati odgovor na vprašanje, zakaj kljub jasno napisanemu določilu v zakonu o graditvi objektov, ki še zmeraj velja, in predpisani vsebini strokovnih podlag za investicijsko odločitev, ki je, mimogrede rečeno, podobna tisti, ki jo nalaga ameriška zakonodaja, ni prišlo do njene uspešne uporabe in zakaj ni služila za potrebe varstva okolja, kot bi sicer bilo normalno pri vsakem investicijskem opredeljevanju in ob izdaji potrebnega gradbenega dovoljenja.

Novi zakon za varstvo okolja zahteva vsebinsko podoben upravni postopek, kot ga zahteva zakon o graditvi objektov z nekaterimi razlikami, ki pa za izvedbo presoje same niso tako pomembne. Ocena posega v okolje je bila v tem primeru (ali pa naj bi bila) izdelana v fazi, ko so lahko njena priporočila in zahteve po varovanju okolja ali celo prepoved izvedbe projekta bistveno vplivali na investicijsko odločitev in so povzročale nepotrebne stroške za pripravo tehnične dokumentacije.

Praksa držav, kjer že dalj časa izvajajo presojo posegov v prostor, kaže, da z vključevanjem presoje v proces planiranja posegov v zgodnejši fazi lahko stroške izdelave tehnične dokumentacije bistveno zmanjšamo in le-ti predstavljajo sorazmerno majhen delež celotne investicije.

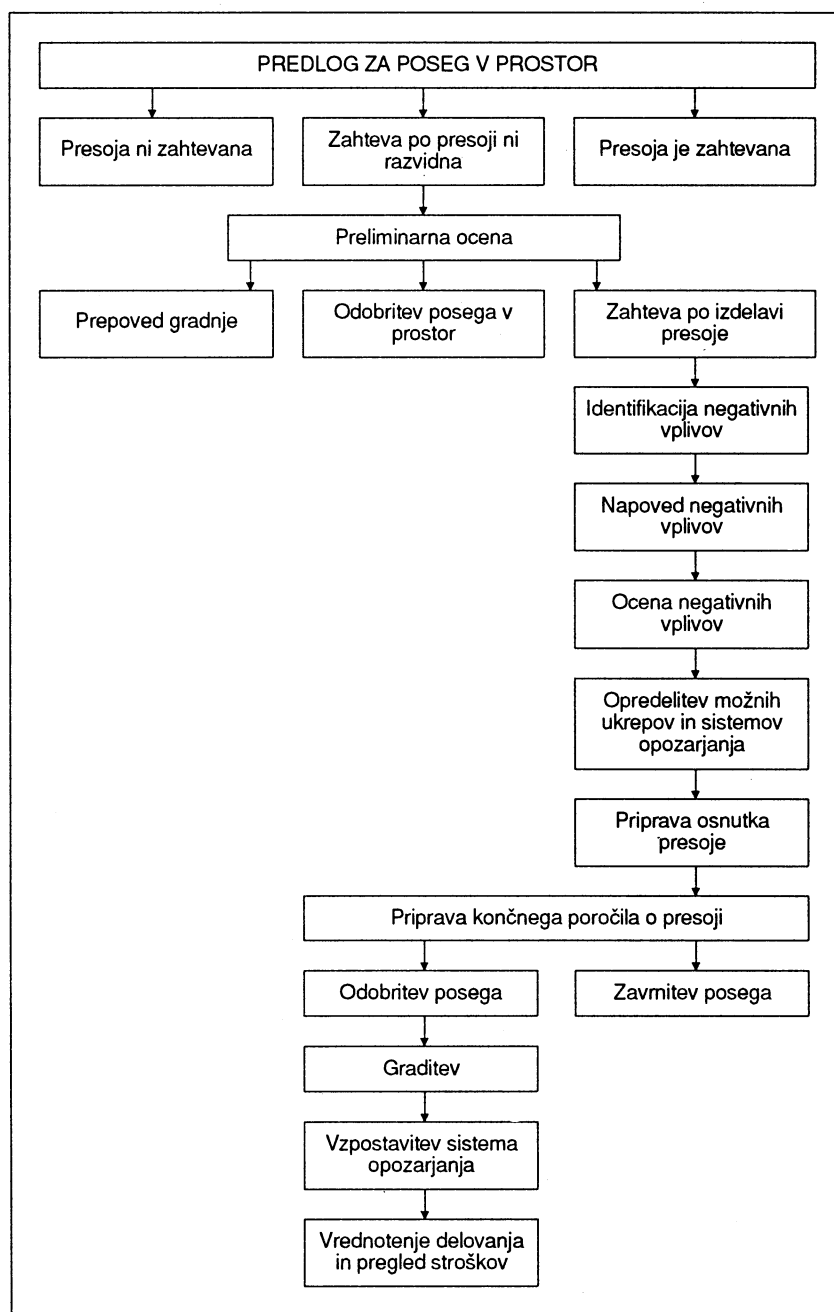
Sledeč tem izkušnjam je ministrski svet EGS predlagal, naj se celotni problem varovanja vključi v proces planiranja in odločanja na čim bolj zgodnji ravni. Prav tako je sprejel zahteve, da se v načrtovanje rabe zemljišč in v proces urbanističnega načrtovanja vključi ocena o vplivih na kvaliteto življenja in naravnega okolja³.

Naša nova zakonodaja o varstvu okolja ima torej priložnost, da v pod-

zakonskih aktih uveljavi tudi te koristne ugotovitve iz prakse izvajanja smernic v posameznih državah.

Res je, da tudi smernice EGS ne predvidevajo v priloženem seznamu objektov za izdelavo presoje vpliva na okolje tudi za urbanistično načrtovanje a priori, vendar je iz racionalnih razlogov za posamezne vrste prostorskih in urbanističnih projektov to smiselno uvesti kot obvezo ali vsaj kot priporočilo.

Slika 1: Potek presoje vplivov na okolje po metodologiji EGS



Možni načini izvedbe presoje vplivov na okolje

Smernice EGS načelno urejajo vprašanje izdelave presoje vplivov na okolje enotno, vendar je v praksi držav članic opaziti precej razlik glede pristojnosti izvajanja, načina poteka priprave presoje in tudi glede vsebine gradiva, potrebnega za izvedbo presoje. Kot primer navajam potek izdelave presoje in izdaje odločbe, ki jo opredeljujejo smernice EGS in potek priprave presoje, ki se izvaja v Zvezni republiki Nemčiji oz. na Bavarskem na osnovi zveznega zakona o izvedbi presoje vpliva na okolje.

Primer izvajanja smernic v EGS:

Presoja se odvija po smernicah EGS v dveh korakih. Prvi korak je zagotovitev ustreznih informacij, za kar je odgovoren investitor ali nosilec razvoja posameznega področja gospodarske dejavnosti. Vsebina zahtevanih informacij je podrobneje opredeljena in jih ne bi ponavljal. Drugi korak v postopku presoje je posvetovanje pristojnega organa, ki vodi postopek z ostalimi za razvoj pomembnimi in pristojnimi organi in z javnostjo. Ta mora imeti možnost, da izrazi svoja mnenja o projektu oz. predmetu presoje pred izdajo ustreznega dovoljenja. Pristojni organ mora upoštevati pri presoji prispele informacije in mnenja, preden izreče svojo odločitev. Ko izreče svojo odločitev, mora informirati javnost o vsebini odločitve ter o sprejetih pogojih in obvestiti javnost o razlogih za sprejeto odločitev (slika 1).

Prikazani okvirni pristop, čeravno obsežen v svoji vsebini, je vseeno "sektorski" pristop k zadevi. Prostorski vidik širših razmer je v prikazanem pristopu in tudi v vsebinski opredelitvi lahko le preveč "okoljaški" oz. prepušča prostorski vidik presoje ob strani. Da je potrebno pri presoji vplivov na okolje upoštevati tudi vplive na urejanje prostora, opozarja vrsta tujih avtorjev. Seveda moramo ob teh kritikah upoštevati zakonsko ureditev in pristojnost posameznih upravni organov v posameznih državah, kjer je varstvo okolja bistveno drugače urejeno kot

pri nas. Vendar je njihova kritika enostranskega pristopa nadvse poučna. Gre namreč za države, ki inajno več in daljše izkušnje od nas, kar nas mora voditi k poštenemu premisleku o naši podrobnejši ureditvi teh evidentiranih dilem.

V ekspertnem mnenju avstrijskega inštituta za prostorsko planiranje⁴ o vprašanju uvedbe presoje vpliva na okolje v avstrijsko zakonodajo je podana naslednja kritika prakse presoje zgolj vpliva na okolje:

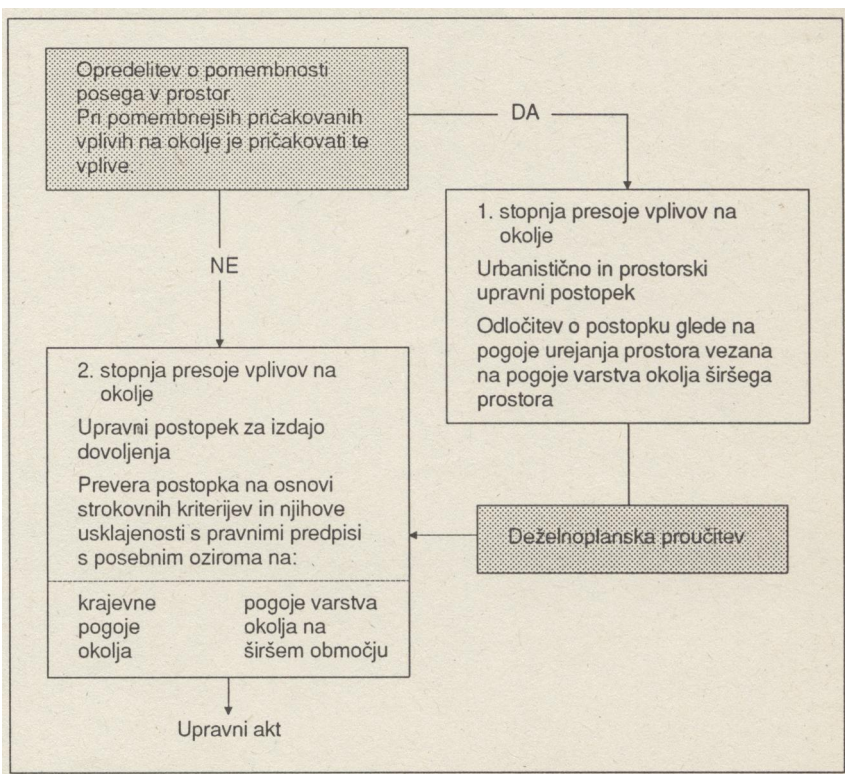
- v upravnem postopku za izdajo gradbenega dovoljenja je možno obravnavati le delno problematiko varstva širšega okolja. Presoja vplivov na okolje je le del obsežnega postopka presoje;
- ne zadošča zgolj obravnava posamičnega primera vpliva na okolje; prepletenost velikostnih redov posameznih vplivov in sinergetsko učinkovanje obremenjujočih faktorjev je dejstvo; v dosedanjih praksah upravnih organov ta vidik ni upoštevan;
- v upravnem postopku za izdajo dovoljenja za poseg v prostor manjka detajlnih podatkov in popolna predstava vplivov na pro-

stor, ki ga povzroča projekt; manjkajo tudi zagotovila o izvedbi vseh potrebnih del;

- mnogo vplivov v prostoru se da ugotoviti šele na osnovi prevere detajlnega projekta; isto velja tudi za opredelitve potrebnega upravnega postopka; dokončna odločitev o projektu je možna šele na konkretni ravni;
- pravne odločitve o vplivih na okolje je možno sprejeti šele ob ugotovitvi, kakšni pogoji so bili dani ob presoji vplivov in kaj le-ti v prostoru povzročijo (npr. izgradnja neke posebne ceste, itd.).

Skratka, podano je mnenje, da lahko posamezne sicer upravičene pripombe in ukrepi za zagotavljanje varstva okolja pripeljejo do konfliktov s siceršnjimi veljavnimi sprejetimi odločitvami o prostorski ureditvi. To jim pa veljavna in v praksi uveljavljena metodologija presoje posledic na okolje ne omogoča ali vsaj v zadostni meri ne.

Dilema izvedbe dveh prever ali ene same je dobila konkretno razrešitev v primeru nemške zakonodaje in prakse upravnega postopka za izdajo dovoljenja posega v prostor. (sl. 2)



Slika 2: Postopek presoje vplivov na okolje v Nemčiji

Čeravno Avstrija nima zakonske obvezne za presojo vpliva na okolje, pa le to izvaja v praksi. Predhodno citirano mnenje o potrebi vključevanja urbanistično prostorskega upravnega postopka ni edino in se pojavlja tudi na deželni ravni. Kot primer navajam predlog C. Hassewenda iz deželne uprave Štajerske⁵, ki si prizadeva za vzporednost izvajanja upravnega postopka presoje vplivov na okolje in presoje sprejemljivosti prostora. Njegova zamisel skupnega postopka (slika 3).

Dilema o združitvi presoje vpliva na okolje in presoje sprejemljivosti presoje je prisotna. Smotno bi bilo v spremembah zakona o urejanju prostora oz. o urbanističnem planiranju predvideti enofazni upravni postopek za izdajo gradbenega dovoljenja ali uporabnega dovoljenja (za obratovanje objekta ali naprave), ki bi vseboval oba vidika presoje. To je precej velika sprememba tudi v resorni pristojnosti državne uprave. Bojim se, da je ta problem precej večji kot sama metodologija izvajanja združenega upravnega postopka.

Presoja upravičenosti posega v prostor

K predhodnim razmišljanjem o obeh presojah se pojavlja še dodatna dilema; ali so nameravani posegi tudi sicer smotni in družbeno upravičeni?

Če gre za privatna sredstva investitorja in če le-ta želi investirati ne glede na stroške, ki jih za zadovoljevanje varovanja okolja mora vložiti v investicijo, je to več ali manj odločitev, ki zadeva zgolj investitorja.

V primeru, da gre za družbena ali javna sredstva, ki jih moramo vložiti v določen projekt ali poseg v prostor, pa se le zastavlja vprašanje o upravičenosti izločanja sredstev za zadovoljitev vseh pogojev in potreb varovanja okolja, kar sicer ostaja nesporna opredelitev.

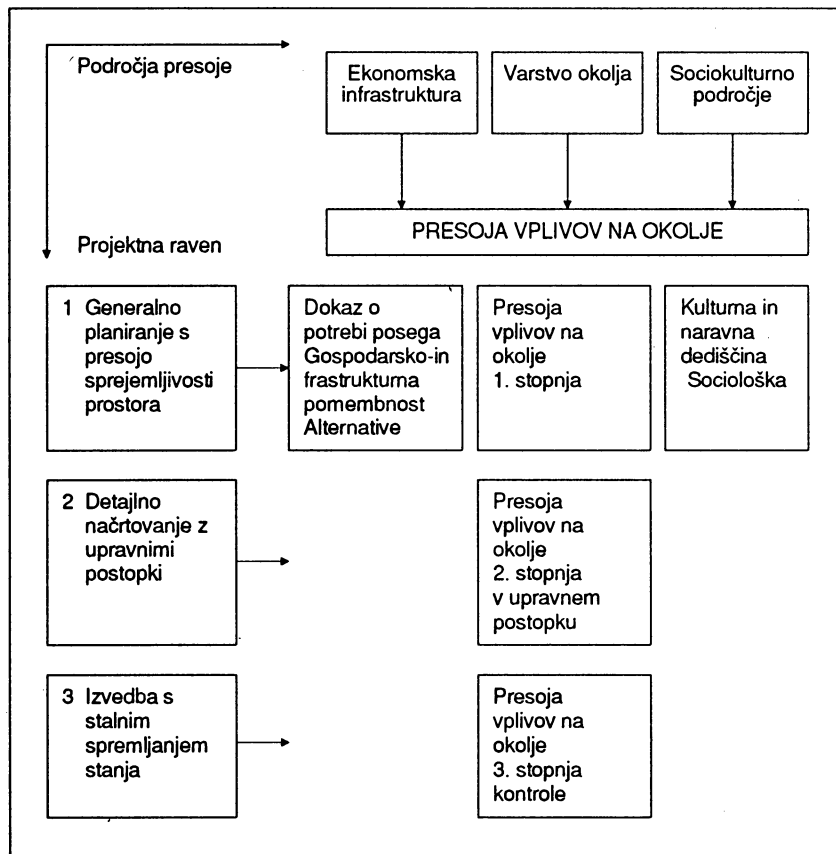
To presojo je možno prav tako izvesti samostojno na koncu procesa obeh predhodno opisanih presoj, saj bosta le-ti pokazali ves obseg potrebnih pogojev in materialnih izdatkov za

realizacijo ukrepov varstva okolja, ali pa jo izdelati v sklopu celovitega upravnega postopka kot trifazni postopek za izdajo uprave odločbe.

Skromne materialne možnosti razvoja mlade države opravičujejo te pomisleke. Da se s tem vprašanjem ubadajo tudi bogatejši od nas kažejo primeri iz strokovne literature. Tako James P.M.S. v prispevku *Cost of Environmental Quality - The Role of Cost-Benefit Analysis* iz leta 1974⁶ opredeljuje naslednje štiri kategorije stroškov, ki so relevantni za kvaliteto okolja:

- stroški kontrole in preprečevanja onesnaženja okolja,
- direktno izmerljivi gospodarski stroški onesnaženja okolja - škode,
- posredni stroški, katerih cena se ne da izmeriti v denarju (npr. manj prijetno okolje za razvoj turističnega naselja, hotelskega naselja, itd.),
- neizmerljivi stroški, kot so cena trpljenja ali prezgodnja smrt zaradi onesnaževanja okolja.

Slika 3: Postopek presoje vplivov na okolje v Avstriji (Štajerska)



Seveda lahko najdemo še vrsto drugih stroškov, kot je na primer zmanjšana vrednost nepremičnin zaradi onesnaženosti ali prizadetosti okolja.

Mimogrede povedano so to kategorije, ki jih zakon o varstvu okolja predvideva in bodo v gospodarski in pravni praksi pomenile pri nas novost in tudi drugačno obravnavo problema zmanjšanja vrednosti nepremičnin, s tem pa bo nedvomno nastalo tudi vprašanje ali se določen poseg v prostor res izplača.

No, ob teh načelnih in vsebinskih dilemah se pojavlja še ena, za nekatere morda nepomembna, vendar v praksi vse prepogoste. Kot kažejo izkušnje v Nemčiji, je prisotna težnja, da pristojni uradnik ali izvajalec strokovnega dela pri presoji posega v prostor in njegovega vpliva na okolje zahteva že v zgodnji fazi presoje tako obsežne projektne strokovne podlage, ki so bližje izvedbenim podlagam ali projektu za izdajo dovoljenja za graditev ali za delovanje objekta kot pa podlagam za presojo posledic za okolje.

Razmišljanja, Predstavitve dela UI

Na ta problem opozarja prof. dr. Goppel iz bavarskega ministrstva za deželno planiranje in varstvo okolja in ob tem trdi, da mora ves upravni postopek presoje, ki je pri njih že zakonsko uveden, imeti značaj hitrega, začetnega in prilagodljivega uvodnega postopka, ki naj bo omejen le na presojo možnih vplivov na širši prostor. Presoja mora biti omejena na ugotavljanje in opisovanje možnih posledic na okolje, naj ne bo znanstvenoraziskovalno delo ali pa analiza metodologije in tehnologije delovnih postopkov. Ugotovitve iz presoje naj služijo pristojnemu uradu za dovolj strokovno odločitev o sprejemljivosti, pogojih ali za zavrnitev predlaganega posega.

Kako pa to izvesti, da bo mera prava in odločitev pravilna, je seveda osnovni problem celotnega postopka.

Kljub opisanim dilemam kaže potegniti iz praktičnih izkušenj tistih držav nauke, ki nam bodo lahko koristili do te mere, da bomo sicer zagotavljali neoporečno strokovnost, istočasno pa bomo zagotavljali hitre in za gospodarstvo in naš skupni razvoj racionalne postopke.

Dr. Vilibald Premzl, dipl. inž. arh., Ministrstvo za varstvo okolja in urejanje prostora Republike Slovenije

Opombe:

- ¹ Uradni list EGS z dne 27. 6. 1985
- ² Uradni list SRS, št. 18-930/84 z dne 14. 6. 1984
- ³ Uradni list EGS z dne 26. 6. 1985
- ⁴ F. Schindegger: Überlegungen zur Einführung einer formellen Raumverträglichkeitsprüfung, ÖROK, Wien, 1987
- ⁵ G. Hassewend: Die Raumverträglichkeitsprüfung Umweltrelevanter Vorhaben, Amt der Steiermärkschen Landesregierung, Fachabteilunglb, Graz, April 1990
- ⁶ James P. M. S.: Cost of Environmental Quality - The Role of Cost-Benefit Analysis, v Coppoch and Wilson Environmental Quality, Scottish Academic Press, Edinburg, 1974

Viri:

- Uradni list EGS 27. 6. 1985
- Uradni list SRS, št. 18-930/84 z dne 14. 6. 1984
- James P. M. S.: The Role of Cost-Benefit Analysis, v knjigi Cost of En-

vironmental Quality, Coppoch and Wilson, Scottish Academic Press, Edinburgh, 1974

- F. Schindegger: Überlegungen zur Einführung einer formeller Raumverträglichkeitsprüfung, Örok, Wien 1987
- K. Goppel: Fragen bei der Umsetzungen der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Verwaltungsvollzug insbesondere aus der Sicht der Raumordnung und Landesplanung
- A. Pogačnik: Vrednotenje večjih posegov v prostor, tuje izkušnje - ekspertiza, FAGG, Ljubljana, 1988
- V. Premzl: Varstvo okolja in prevera upravičenosti posegov v prostorskih izvedbenih aktih, Jugoslovansko-madžarsko posvetovanje o varstvu okolja, Budimpešta, 1989.

Breda OGORELEC

Predpisi o oblikovanju naselij (3):

Predpisi o oblikovanju v tujini in primerjava s Slovenijo

Doslej smo v nizu člankov o predpisih o oblikovanju naselij pisali o predpisih, ki so na Slovenskem veljali v preteklosti (zgodovina predpisov), in o nekaterih predpisih, ki so v veljavi danes (analiza določb o oblikovanju v odlokih o prostorskih ureditvenih pogojih). Tokrat predstavljamo tovrstne predpise v tujini in jih primerjamo z našimi ¹.

Pregled predpisov o oblikovanju v tujini

V pregledu smo se omejili na predpise v Zahodni Evropi, in sicer v Avstriji, v Belgiji, na Danskem, v Franciji, v Nemčiji, na Nizozemskem in v Veliki Britaniji. Obravnavali smo tako določbe o oblikovanju v zakonih kot tudi lokalne predpise in urbanistične dokumente, ki so pravno obvezujoči.

Avstrija

V Avstriji zveznega zakona s področja urbanizma ni, zato predstavljamo primer sosednje dežele Koroške.

Občinski zakon o planiranju (Gemeindeplanungsgesetz, 1982) kot enega od možnih instrumentov planiranja predvideva tudi načrt oblikovanja (Gestaltungsplan), ki določa ukrepe za ohranitev in oblikovanje značilnih mestnih in krajevnih jeder, npr. glede oblike streh, kritine, arhitekturnih elementov in barv.

Koroški gradbeni red (Korntner Bauordnung, 1969) določa, da je pred izdajo gradbenega dovoljenja potrebno ugotoviti, ali je projekt v nasprotju z interesi varstva podobe kraja.

Koroški zakon o negi podobe kraja (Korntner Ortsbildpflegegesetz, 1979) občinam nalaga dolžnost, da skrbijo za "nego" (Pflege) podobe kraja, če je podoba taka, da jo je vredno varovati. Občinam svetujejo v ta namen ustanovljene okrajne komisije (Prvo poročilo, str. 241) ².

Belgija

Zakon o regionalnem planiranju in urbanizmu (Loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 1962) v 59. členu kralja pooblašča, da lahko izda enega ali več splošnih pravilnikov o gradnji. Ti pravilniki vsebujejo med drugim odredbe, ki zagotavljajo estetsko podobo stavb (Zbirka, str. 34).

Danska

Estetski vidik pokriva zakon o občinskem planiranju. Člena 44 in 45 dovoljujeta, da občinski svet za nekatere stavbe izdajo dovoljenja pogojuje (na podlagi gradbenega zakona) s tako zunanjo podobo stavbe, da je v odnosu na njeno okolico dosežen zadovoljiv učinek. Isti zakon dovoljuje, da lokalni plan vsebuje določbe glede videza stavb (Planning Control, str. 110).

Francija

Zakon o urbanizmu (Code de l'urbanisme et de l'habitation, 1963, 1967, 1977) zahteva, da se dovoljenje za