

Nové trendy v posudzovaní vplyvov na životné prostredie v Európskej únii

M. Kozová, B. Gašparíková, Š. Úradníček, R. Vrbenský, I. Belčáková: New Trends in Environmental Impact Assessment in the European Union. Život. Prostr., Vol. 33, No. 4, 181–185, 1999.

We analyse new amendments passed or prepared within the European Union since introducing the Council Directive No. 85/337/EEC on Environmental Impact Assessment (EIA) of some public and private projects. The paper does not set an exhaustive rendering of all these questions as a goal. We analyse more in detail three directives of the European Communities passed or prepared after 1994 (i. e. since the Act of the National Council of the Slovak Republic No. 127/1994 on Environmental Impact Assessment has passed) because we consider them crucial in respect to EIA. Moreover, an information on further significant international activities bringing a new dimension into EIA is also presented. We briefly characterise the global worldwide trends in the EIA development as they are presented by world experts. We comment the relevance of these new directions and trends in relation to the Act No. 127/1994.

Od r. 1985, teda od prijatia smernice Rady č. 85/337/EHK o posudzovaní vplyvov niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (smernice EIA), nastal v rámci Európskej únie výrazný kvalitatívny posun v tejto problematike. Najvýznamnejšie je prijatie smernice Rady č. 97/11/ES z 3. 3. 1997, dopĺňajúcej smernicu EIA. V súčasnosti sa pripravuje smernica Rady o posudzovaní vplyvov niektorých programov a plánov (smernica SEA), ktorá rozšíri pôsobnosť posudzovania vplyvov aj na plány a programy. Rozvoj problematiky posudzovania vplyvov na životné prostredie významne ovplyvnili a rozšírili:

- *medzinárodné dohovory*, najmä Dohovor EHK OSN o hodnotení vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice z Espoo r. 1991, ktorý vstúpil do platnosti r. 1997 (podrobnejšie na s. 220), ale tiež Dohovor EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti v rozhodovacom procese a práve na spravodlivosť v záležitostiach životného prostredia, podpísaný v Aarhuse r. 1998, ktorý zatiaľ nenadobudol platnosť,
- *nové smernice Rady* (napr. smernica Rady č. 90/313/EHK o prístupe k informáciám o životnom prostredí, smernica Rady č. 96/61/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania,

- *programy Európskej únie* (napr. program Smerom k trvalej udržateľnosti, prijatý r. 1993, revidovaný r. 1998),
- *nariadenia Rady* (napr. nariadenie Rady EHK č. 2081/93, návrh nariadenia Rady ES č. 98/00/90 a ďalšie predpisy týkajúce sa uplatňovania štrukturálnych fondov),
- *medzinárodné dokumenty*, prijaté najmä v rámci OSN (napr. Integrovanie životného prostredia a rozvoja do rozhodovacích procesov),
- *významné dokumenty zamerané na systém priestorového plánovania* s cieľom zabezpečenia trvalo udržateľného rozvoja (napr. CEMAT a EUREK).

Novelizovaná smernica EIA

Novelizovaná smernica EIA reaguje nielen na získané skúsenosti členských štátov EÚ, všetky smernice a dohovory prijaté od r. 1985, ale aj na Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti v rozhodovacích procesoch a práve na spravodlivosť v záležitostiach životného prostredia (Aarhus, 1998). Vzhľadom na význam tejto zmeny aj pre Slovenskú republiku (ako asociovanú krajinu EÚ), MŽP SR r. 1997 zadalo vypracovanie projektu

zameraného na harmonizáciu právnej úpravy posudzovania vplyvov na životné prostredie v SR so smernicou EIA (Úradníček, 1997). Ak porovnáme novelizovanú smernicu s pôvodnou smernicou EIA, môžeme konštatovať tieto zásadné zmeny (Úradníček, 1997; Wood, 1997):

- začleňuje sa nový odsek, podľa ktorého možno jednoduchosťou spôsobom spojiť proces tejto smernice s postupom, resp. požiadavkami smernice o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania,
- upravujú a rozširujú sa Prílohy I. a II. pre obligatórne posudzovanie činností a pre kompetentné orgány sa ustanovuje povinnosť sprístupnenia výsledkov zisťovacieho konania,
- pribudla Príloha III., obsahujúca výberové kritériá pre zisťovacie konanie, resp. zoznam činností s fakultatívnym posudzovaním,
- podrobnejšie sa upravuje rozsah hodnotenia, a to s výslovnou požiadavkou na zohľadnenie stanovísk dotknutých orgánov i s možnosťou požadovať ďalšie informácie od navrhovateľa,
- dopĺňa sa povinnosť predkladania zámerov činnosti vo variantoch, resp. náčrte hlavných alternatív, ktoré navrhovateľ predkladá, pričom treba uviesť hlavné dôvody ich výberu s prihliadnutím na očakávané vplyvy na životné prostredie,
- príslušným orgánom sa zavádza povinnosť poskytnúť navrhovateľovi relevantné informácie,
- všetkým orgánom, ktoré budú aktivitou dotknuté, sa poskytuje príležitosť vyjadriť sa k nej,
- zásadným spôsobom sa prepracovala časť týkajúca sa posudzovania cezhraničných vplyvov, s prihliadnutím na Dohovor z Espoo,
- zabezpečuje a dopĺňa sa rozsah informovania verejnosti, povinnosť sprístupnenia uvedených informácií verejnosti,
- členským štátom sa ukladá povinnosť informovať Komisiu o kritériách a prahových hodnotách (nie o typoch projektov).

Návrh smernice Rady o posudzovaní vplyvov niektorých programov a plánov (SEA)

EÚ pripravuje smernicu SEA od 80. rokov. Výsledný návrh, predložený Európskej komisii v marci 1997, sa zúžil iba na hodnotenie vplyvov niektorých plánov a programov na životné prostredie. Hlavné procedurálne kroky navrhovanej smernice SEA sú veľmi podobné posudzovaniu vplyvov na úrovni projektov podľa smernice EIA. Pri komentovaní významu smernice SEA sa zdôrazňuje, že už 5. environmentálny akčný program Európskej komisie *Smerovanie k trvalo udržateľnému rozvoju* (1993) potvrdzuje dôležitosť hodnotenia predpokladaných vplyvov plánov a programov na životné prostre-

die. Podobne aj Dohovor z Espoo poukazuje na potrebu environmentálneho posudzovania vplyvov koncepcií, plánov a programov presahujúcich štátne hranice (Kozová, Butkovská, Vrbenský, Antalová, 1999).

Návrh smernice SEA presne špecifikuje, na ktoré typy plánov a programov sa vzťahuje – zahŕňa okrem územných plánov a programov aj odvetvové plány a programy. Pod environmentálnym hodnotením sa v smernici SEA chápe príprava environmentálnej správy (stanoviska) – (environmental statement), konzultácie a zabezpečenie uplatnenia výsledkov environmentálnej správy a výsledkov konzultácií. Environmentálne hodnotenie plánov a programov sa musí vykonať pred predložením materiálu oprávnenému orgánu na schválenie (prijatie) alebo na legislatívne konanie. Kompetentný orgán je povinný pripraviť environmentálnu správu (stanovisko), ktorá bude obsahovať informácie uvedené v prílohe smernice SEA. Tieto informácie by mali byť také detailné, aby umožnili hodnotiť očakávané priame a nepriame vplyvy implementácie plánu alebo programu na obyvateľov, faunu, flóru, pôdu, vodu, ovzdušie, podnebie (klímu), krajinu, majetok a kultúrne dedičstvo. Kópia návrhu dokumentácie (plánu alebo programu) a správy o hodnotení vplyvov na životné prostredie má byť sprístupnená na vyjadrenie názoru zainteresovaným orgánom i inštitúciám zaoberajúcim sa ochranou životného prostredia, ako aj dotknutej verejnosti. Členské štáty si určia procesné podrobnosti, detailný spôsob informovania a konzultácií s okruhom orgánov, inštitúcií a verejnosti. Návrh smernice SEA rieši aj problematiku environmentálneho hodnotenia plánov a programov s významnými cezhraničnými vplyvmi. Podľa neho orgán, zodpovedný za prijatie alebo predloženie plánu či programu alebo v súlade s legislatívnym postupom, musí vziať do úvahy správu o hodnotení, všetky pripomienky a výsledky konzultácií.

Smernica o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia

Na ďalšie smerovanie environmentálneho práva EÚ bude mať zásadný vplyv smernica o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia (Integrated Pollution and Prevention and Control – IPPC). Táto smernica súvisí aj s uplatňovaním smernice EIA.

V r. 1998 zadalo MŽP SR vypracovanie štúdie, v rámci ktorej bola smernica o IPPC podrobená analýze a spracovali sa námety na postup jej preberania do slovenského právneho poriadku (Hutta, 1998). V našom príspevku vychádzame najmä z tejto štúdie.

Účelom smernice o IPPC je dosiahnuť integrovanú prevenciu a kontrolu znečisťovania životného prostredia pochádzajúceho z činností uvedených v jej Prílohe I.

Ustanovuje opatrenia zamerané na prevenciu, alebo tam, kde to nie je možné, na zníženie emisií do ovzdušia, vody a pôdy vrátane opatrení týkajúcich sa odpadov. Na rozdiel od smernice EIA, ktorá sa orientuje na posúdenie vplyvu uvažovaných činností na životné prostredie **pred vydaním** rozhodnutia o ich povolení, smernica o IPPC upravuje integrovaný postup príslušných orgánov **pri vydávaní** rozhodnutia o povolení danej činnosti a pri jeho pravidelnej aktualizácii. Napriek tejto odlišnosti vychádzajú obe smernice z mnohých spoločných princípov:

- prevencia znečisťovania alebo poškodzovania životného prostredia ešte pred povolením činnosti, resp. pred rozhodnutím o jej podstatnej zmene,
- komplexnosť posudzovania – na rozdiel od smernice EIA je smernica o IPPC zameraná užšie, požaduje posúdenie vplyvu len na vodu, ovzdušie a pôdu so zreteľom na vznik odpadov, efektívne využívanie energie a opatrenia na prevenciu vzniku a obmedzovanie následkov havárií,
- účasť verejnosti – podľa smernice o IPPC sa majú verejnosti sprístupniť žiadosti o povolenie nových zariadení alebo podstatných zmien, aby sa jej umožnilo zaujať stanovisko pred vydaním rozhodnutia o povolení danej činnosti, potom sa musí zverejniť aj vydané rozhodnutie.
- požiadavky na monitoring – smernica o IPPC vyžaduje, aby sa v rozhodnutí o povolení činnosti alebo jej zmeny uložila prevádzkovateľovi zariadenia požiadavka na sledovanie emisií vrátane metodológie merania a jeho frekvencie, postup hodnotenia a povinnosť oznamovať príslušnému orgánu údaje požadované na kontrolu plnenia podmienok povolenia,
- cezhraničné vplyvy – podľa smernice o IPPC, ak by prevádzkovanie zariadenia mohlo mať významný negatívny vplyv na životné prostredie iného členského štátu, alebo ak o to dotknutý štát požiada, zašlú sa mu potrebné údaje v tom istom čase, ako sa sprístupnia občanom v štáte, v ktorom sa žiada o vydanie povolenia.

Pre vzájomnú väzbu oboch smerníc je dôležité, že aplikáciou ustanovení smernice o IPPC zostávajú nedotknuté ustanovenia smernice EIA; dokumentácia a ďalšie údaje získané v procese posudzovania podľa smernice EIA sa pripúšťa použiť ako súčasť žiadosti podľa smernice o IPPC, ako aj v samotnom rozhodovaní o povolení činnosti. Smernica o IPPC sa má do legislatívy členských štátov EÚ prevziať do 30. 10. 1999. Podľa dostupných informácií z niektorých členských štátov sa vo vzťahu k procesu posudzovania zvažujú zatiaľ nasledujúce varianty:

- vo Veľkej Británii sa neuvažuje so spojením oboch procesov, pretože proces EIA je napojený na územné

plánovanie a zabezpečujú ho iné orgány, než orgány, ktoré budú príslušné pre proces IPPC,

- v Holandsku sa proces EIA považuje skôr za vedecké predvídanie, posúdenie predpokladaného budúceho stavu, pričom v smernici o IPPC ide o konkrétne praktické povoľovanie, takže považujú za správne oddelenie oboch procesov,
- Rakúsko zvažovalo prevzatie novely smernice EIA a smernice o IPPC do spoločného procesu, ale upustilo od toho z nasledujúcich dôvodov:
 - a) okruh zariadení sa síce čiastočne prekrýva, ale smernica o IPPC uvádza podstatne nižšie hraničné hodnoty,
 - b) smernica EIA obsahuje mnohé infraštruktúrne zariadenia, ktoré smernica o IPPC nezahŕňa,
 - c) smernica o IPPC zahŕňa aj staré zariadenia, ktoré nezahŕňa smernica EIA,
 - d) hrozilo by nebezpečenstvo redukcie procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie na rozsah, ktorý sa vyžaduje podľa smernice o IPPC,
- v Nemecku je rozpracovaná verzia zákona, ktorý pre určené zariadenia spája postup podľa smernice EIA s postupom podľa smernice o IPPC, pre ostatné zariadenia by zostali zachované pôvodné rôzne povoľovacie procesy. Zástupcovia priemyslu majú údajne záujem na oddelení procesu EIA od integrovaného povoľovacieho konania podľa smernice o IPPC.

Dohovor z Aarhusu

Dohovor EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti v rozhodovacom procese a práve na spravodlivosť v záležitostiach životného prostredia (Dohovor z Aarhusu) bol podpísaný 25. 6. 1998 predstaviteľmi 35 európskych štátov a EÚ. SR zatiaľ k dohovoru nepristúpila (je predpoklad, že sa tak stane r. 2000).

Za osobitne významný vo vzťahu k posudzovaniu vplyvov na životné prostredie považujeme článok 7. Uvádza sa v ňom, že každá strana Dohovoru musí prijať vhodné praktické a/alebo iné ustanovenia zabezpečujúce účasť verejnosti počas prípravy plánov a programov súvisiacich so životným prostredím, v transparentnom a spravodlivom rámci, poskytnúť verejnosti potrebné informácie. Verejnosť, ktorá sa môže procesu zúčastniť, musí byť určená príslušnou verejnou inštitúciou, berúc do úvahy cieľ Dohovoru. Každá strana poskytne v primeranom rozsahu možnosti účasti verejnosti pri príprave politik (konceptii) súvisiacich so životným prostredím. V článku 8 sa uvádza, že každá strana sa bude snažiť podporovať efektívnu účasť verejnosti na príslušnej úrovni, a v čase, keď sú ešte možnosti otvorené, počas prípravy vykonávacích predpisov a iných všeobecne aplikovateľných, právne záväzných pravidiel, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie.

Ďalšie významné medzinárodné aktivity

Sadler (1998) uvádza, že v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie je potrebná zásadná zmena s cieľom využiť všetky možnosti, ktoré môže tento proces poskytnúť ako mechanizmus zabezpečenia trvalej udržateľnosti. Ide o prechod:

- od posudzovania vplyvov na životné prostredie na úrovni projektov, ktoré predstavuje proces "prvej generácie", orientovaný prevažne na minimalizovanie účinkov veľkých projektov,
- cez SEA koncepcií, plánov, programov a zákonov, ktoré predstavuje proces "druhej generácie" a zameriava sa viac na príčiny než na samotné prejavy environmentálnych škôd,
- k postupnému zabezpečeniu trvalej udržateľnosti z hľadiska požiadaviek životného prostredia, čo už predstavuje proces "nasledujúcej generácie", ktorého cieľom je podporovanie zdrojov a oslabujúcich funkcií prírodných systémov,
- k integrovanému oceňovaniu trvalej udržateľnosti, čo vyžaduje integráciu posudzovania vplyvov na úrovni projektov, programov, plánov a koncepcií s ďalšími sociálnymi a ekonomickými metódami oceňovania.

Komisia OSN pre trvalo udržateľný rozvoj (TUR) na piatom zasadnutí v apríli 1997 prijala materiál *Integrovanie životného prostredia a rozvoja do rozhodovacích procesov*, ktorý vychádza z kapitoly 8 Agendy 21. V piatej časti, *Budúce priority*, je okrem formulovania národných stratégií TUR uvedený ako druhý dôležitý nástroj uplatňovania TUR v rozhodovacích procesoch aj SEA. SEA sa



považuje za dôležitý mechanizmus na zabezpečenie účasti verejnosti v diskusiách na vyššej strategickú úroveň.

Ďalšou veľmi dôležitou aktivitou OSN je proces *Životné prostredie pre Európu*, koordinovaný EHK OSN v Ženeve. V rámci neho sa v júni 1998 uskutočnila v Aarhuse paneurópska konferencia ministrov životného prostredia. Medzi prijaté dokumenty patrí predovšetkým jedna z tzv. "sofijských iniciatív" otvorených na paneurópskej konferencii ministrov životného prostredia v Sofii r. 1995. Táto iniciatíva bola špecificky venovaná SEA v transformujúcich sa krajinách (Kozová, Belčáková, 1998).

V poslednom období sa aj v rámci EÚ ako jedna z priorít presadzuje integrácia požiadaviek životného prostredia do rozvojových koncepcií. V environmentálnom programe EÚ *Smerom k trvalej udržateľnosti* sa v kapitole 9 uvádza, že v súlade a princípmi TUR bude environmentálna dimenzia v plnej miere premietnutá do ostatných koncepcií Únie. V tejto súvislosti je veľmi dôležité aj rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady EÚ z 24. 9. 1998 o revízii programu EÚ *Smerom k trvalej udržateľnosti*. Program by sa mal modifikovať tak, aby spĺňal požiadavky TUR. V sekcii 1 sú v časti *Hlavné priority*, v článku 2 opísané spôsoby, ako by mali byť environmentálne požiadavky integrované do rozvojových koncepcií poľnohospodárstva, dopravy, energetiky, priemyslu a cestovného ruchu. Tým sa aj v krajinách EÚ, ktoré mali doteraz obavy zo sily tohto nástroja, stáva SEA nosným nástrojom environmentálnej integrácie a TUR (Kozová, Butkovská, Vrbenský, Antalová, 1999).

EÚ včleňuje environmentálne hodnotenie do širšieho systému *priestorového plánovania*, kde je územné plánovanie popri regionálnej politike a strategickom plánovaní jedným z významných prvkov. Návrh Smernice SEA a nariadenia k štrukturálnym fondom udávajú budúci legislatívny a metodický rámec pre environmentálne orientovaný rozvoj v priestore.

Okrem nových trendov SEA územných, resp. priestorových plánov v oblasti legislatívy sú ďalšou hybnou pákou aj dva významné dokumenty v európskom meradle – *Hlavné princípy pre udržateľný priestorový rozvoj európskeho kontinentu* (CEMAT), ktorý vyplynul zo spolupráce 40 členských štátov Rady Európy a *Európska koncepcia priestorového rozvoja* (EUREK). Medzi hlavné ciele dokumentu CEMAT patria aj otázky koncepcie priestorového plánovania a jeho významu pre sociálnu súdržnosť a udržateľný rozvoj (Finka, 1999):

- ďalšia veľká úloha priestorového plánovania spočíva tiež v podpore udržateľného rozvoja,
- udržateľnosť nie je výslovne environmentálnou koncepciou, dotýka sa všetkých ľudských aktivít vrátane hospodárskeho rozvoja.

Udržateľný ekonomický rozvoj obsahuje vytvorenie predpokladov na dlhodobú priestorovú rovnováhu, napriek rýchlemu starnutiu a obnove hospodárskych aktivít. Aj keď konflikty medzi hospodárstvom a ekológiou predbežne zostanú, bude kvalita prostredia stále viac predpokladom ekonomického rozvoja, keďže už dnes predstavuje jeden z dôležitých lokalizačných faktorov pre investorov. Udržateľné priestorové plánovanie prispieje k vytvoreniu územných aktív pre konkurencieschopnosť a stimuláciu zamestnanosti, v súlade s Európskou chartou musí byť priestorové plánovanie orientované na dlhodobé ciele: musí analyzovať a zohľadňovať dlhodobé trendy a vývoj hospodárskych, sociálnych, kultúrnych, ekologických a environmentálnych fenoménov a vplyvov.

EÚ považuje problematiku priestorového rozvoja za jednu z priorit, vzhľadom na TUR. Európska koncepcia priestorového rozvoja má tri hlavné ciele (EUREK, 1997): hospodársku a sociálnu kohéziu, udržateľný rozvoj a vyrovnanú konkurencieschopnosť v európskom priestore.

Slovenská republika ako asociovaná krajina má pri preberaní smerníc, nariadení a ďalších dokumentov EÚ výhodu, že nie je viazaná termínom ich legislatívneho prevzatia (napr. pre smernicu EIA bol termín 4. 3. 1999 a pre Smernicu o IPPC 30. 10. 1999). Môžeme sa teda poučiť z riešení, ktoré zvolia členské krajiny EÚ. Väzba, resp. súvislosť zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie so smernicou EIA, smernicou o IPPC, návrhom smernice o SEA (ako aj s ďalšími významnými dohovormi a medzinárodnými dokumentmi) sa však budú zvažovať už r. 2000, kedy má vláda SR v pláne legislatívnych úloh zaradenú novelizáciu tohto zákona.

Literatúra

- Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK, Erster offizieller Entwurf, Vorläufige Uebersetzung, Informelles Treffen der fuer die Raumordnung zuständigen Minister der EU, Noordwijk 1997).
- Finka, M., 1999: CEMAT – Hlavné princípy pre udržateľný priestorový rozvoj európskeho kontinentu. Zborník zo seminára Európska politika v regionálnom a miestnom plánovaní, TEMPUS-PHARE CME No. 03075-97. Bratislava, p. 5–40.
- Hutta, V., 1998: Smernica Rady č. 96/61/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania. MŽP SR, Bratislava.
- Kozová, M., Belčáková, I., 1998: Sofijská iniciatíva o aplikácii posudzovania vplyvov na životné prostredie. Život. Prostr., 32, 5, p. 276–277.
- Kozová, M., Butkovská, K., Vrbenský, R., Antalová, S., 1999: Environmentálne hodnotenie zásadných rozvojových koncepcií (§ 35 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z.). KKE PRIF UK, MŽP SR, 73 pp. a prílohy.
- Sadler, B., 1998: Environmental Assessment: An Overview. Univ. Manchester. EIA Newsletter, EIA Centre, 17, p. 2–3.
- Úradníček, Š., 1997: Analýza potreby harmonizácie právnej úpravy posudzovania vplyvov na životné prostredie v Slovenskej republike so smernicou Rady 97/11/ES, ktorou sa dopĺňa smernica Rady 85/337/EHS o posudzovaní vplyvu niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie. Pedohyg, Bratislava, 44 pp. a prílohy.
- Wood, Ch., 1997: New European EIA and Draft SEA Directives. University of Manchester. EIA Newsletter, 14, p. 4–6.



Doc. RNDr. Mária Kozová, CSc. (1948), vedúca katedry krajinej ekológie, PRIF UK Bratislava

JUDr. Božena Gašpariková, CSc. (1955), vedúca Odboru legislatívy, MŽP SR, Nám. L. Štúra 1, 812 35 Bratislava. E-mail: bgaspari@flora.lifeenv.gov.sk

JUDr. Ing. Štefan Úradníček (1939), PEDOHYG, Mlynská dolina B-1-304, 842 15 Bratislava

Mgr. Rastislav Vrbenský (1970), pracovník REC pre krajiny strednej a východnej Európy, Vysoká 18, 811 06 Bratislava. E-mail: rec@changenet.sk

RNDr. Ingrid Belčáková (1963), vedúca Centra na posudzovanie vplyvov na ŽP, Fakulta architektúry STU, Nám. slobody 19, 812 45 Bratislava. E-mail: belcakova@fastu.fa.stuba.sk