



LEGISLATÍVNY VÝVOJ A ZMENY V PROCESE POSUDZOVANIA VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

KORÁLOVÁ KATARÍNA - ČEKAN PAVOL

LEGAL DEVELOPMENTS AND CHANGES IN THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT PPROCESS

ABSTRAKT

Posudzovanie vplyvov na životné prostredie možno považovať za jeden zo základných nástrojov environmentálnej politiky určenej na dosiahnutie udržateľného rozvoja. Základným dokumentom prijatým na národnej úrovni, ktorý pojednáva o procese posudzovania vplyvov na životné prostredie (EIA/SEA) je zákon č. 24/2006 Z.z.. Za účelom zjednotenia národnej environmentálnej legislatívy s legislatívou európskej únie bolo nutné pristúpiť k viacerým novelizáciám tohto zákona. Cieľom predkladaného príspevku je identifikovať a charakterizovať legislatívne zmeny v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie.

Kľúčové slová: posudzovanie vplyvov činností na životné prostredie, posudzovanie strategických dokumentov

ABSTRACT

Assessment of environmental impact can be considered as one of the basic instruments of environmental policy aimed at achieving of sustainable development. Basic document admitted at the national level, which deals with the process of environmental impact assessment (EIA/SEA) is Act No. 24/2006 Z.z.. In order to unify of the national environmental legislation with the European Union resort to the numerous amendments to this Act. The aim of the present paper is to identify and characterize changes in the legislative process of assessing environmental impact.

Key words: environmental impact assessment, strategic environmental assesement

ÚVOD

Proces posudzovania vplyvov na životné prostredie vznikol v 70-tych rokoch 20. storočia. Kľúčové bolo prijatie dokumentu NEPA (National Environmental Policy Act) v roku 1969 Spojenými štátmi americkými. USA bolo teda prvou krajinou ktorá definovala základné pravidlá pre proces posudzovania vplyvov na životné prostredie. Toto smerovanie environmentálnej politiky sa začalo postupne integrovať aj do ďalších krajín. Po USA nasledovala Kanada (1973), Austrália (1974), Malázia (1974) a Francúzsko (1976). V následnom období sa proces posudzovania vplyvov na ŽP postupne rozvíjal na projektovej úrovni a v krajinách kde tento proces získal právnú úpravu sa začal aplikovať na väčšie rozvojové projekty ako napr. výstavba diaľnic, vodných elektrární, letísk a pod.

Začiatkom 80-tych rokov 20. storočia sa stanovené pravidlá postupne dopĺňali a rozšírili o sociálne, rizikové a zdravotné otázky [1]. V priebehu nasledujúcich rokov boli na medzinárodnej a európskej úrovni prijaté viaceré smernice a dokumenty, ktoré postupne formovali kritéria a požiadavky pre proces posudzovania (smernica Rady 85/337/EHS, Dohovor Espoo o posudzovaní vplyvov na ŽP presahujúcich štátne hranice, Deklarácia o trvalo udržateľnom rozvoji, Dohovor o biologickej diverzite z Rio de Janeiro). K daným dohovorom pristúpila aj Slovenská republika a v roku 1994 NR SR schválila zákon č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov činností na životné prostredie. V roku 2000 bol tento zákon novelizovaný zákonom č. 391/2000 Z.z., z dôvodu zabezpečenia plnej harmonizácie slovenskej legislatívy v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie s právom Európskej únie (prijatá smernica Rady 97/11/ES ktorá pozmeňuje smernicu Rady 85/337/EHS). Táto novela upravovala proces posudzovania vplyvov stavieb, zariadení a iných činností na životné prostredie. Nezaoberala sa však podrobnejšie hodnotením vplyvov návrhov zásadných rozvojových koncepcií, územnoplánovacích dokumentácií a všeobecne záväznými právnymi predpismi (SEA) [1]. Z toho dôvodu bola v rámci EU schválená smernica rady 2001/42/EC o hodnotení účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie. V roku 2003 podpísalo v Kyjeve 35 vlád protokol OSN, ktorým sa schválil proces SEA ako nástroj k posudzovaniu rozvojových koncepcií a programov na ŽP, vrátane vplyvov na zdravie a sociálneho dopadu. (Protokol SEA). Tento dokument definuje kroky k príprave koncepcií a zapojenia verejnosti prostredníctvom verejného prerokovania. Protokol bol ratifikovaný všetkými členskými štátmi EU v roku 2010.

V súčasnosti je v platnosti zákon č. 24/2006 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorý nadobudol účinnosť 1. februára 2006 a upravuje problematiku posudzovania vplyvov na životné prostredie aj posudzovanie strategických dokumentov komplexne. K zákonu bola vydaná aj vyhláška MŽP SR č. 113/2006 Z. z., ktorá upravuje podrobnosti o odbornej spôsobilosti na účely posudzovania vplyvov na životné prostredie. Potreba prijatia zákona č. 24/2006 Z.z. vyplynula zo skutočnosti, že Európska únia vydala ďalšie smernice týkajúcich sa problematiky posudzovania vplyvov na životné prostredie a Slovenská republika ako jeden z členských štátov EÚ má povinnosť implementovať tieto do národnej legislatívy. Ide konkrétne o nasledovné smernice:

- smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES o posudzovaní vplyvov niektorých plánov a programov na životné prostredie,
- smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2003/35/ES, ktorou sa zabezpečuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia.

Zároveň došlo v roku 2005 k podpísaniu listiny o prístupe k Aarhuskému dohovoru prezidentom SR.

Zákon 24/2006 Z.z. bol viackrát novelizovaný z dôvodov jednak implementácie európskej legislatívy do národnej legislatívy a zároveň sú do jednotlivých noviel zapracované nové požiadavky, ktoré vyplývajú z doterajších skúseností. Podrobne budú jednotlivé novely a kľúčové zmeny zákona č. 24/2006 Z.z. popísané v nasledujúcej časti.

NOVELIZÁCIE ZÁKONA č. 24/2006 Z.z. O POSUDZOVANÍ VPLYVOV ČINNOSTÍ NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Ako už bolo v predchádzajúcom spomenutý zákon č. 24/2006 Z.z. ako základný dokument týkajúci sa problematiky posudzovania vplyvov činností na ŽP bol 4 krát novelizovaný. Novely zákona pripravilo Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky a sú dôsledkom oznámenia Európskej komisie, ktorá Slovenskú republiku upozornila na nesprávne a nedostatočné preberanie niektorých ustanovení európskych smerníc.

Konkrétne výhrady Európskej komisie boli nasledovné:

- výhrady k možnému vylúčeniu určitých navrhovaných činností z procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie, ktoré by mohli mať závažný negatívny vplyv na životné prostredie,
- výhrady k slabému sprístupňovaniu rozhodnutí, ktoré sú spojené s posudzovanou činnosťou,
- výhrady k zložitým podmienkam pri posudzovaní cezhraničných vplyvov.

V nasledujúcej časti budú podrobne charakterizované jednotlivé novely zákona č. 24/2006 Z.z. a jednotlivé zmeny v nich zakotvené. Tieto novely sú chronologicky zoradené.

Zákon č. 287/2009 Z. z.

Táto novela vstúpila do platnosti 1. septembra 2009. Obsahuje 19 novelizovaných bodov, pričom k podstatnej zmene došlo v § 18, podľa ktorého je predmetom povinného posudzovania aj každá zmena činnosti, ak príslušný orgán vydá vyjadrenie, že táto zmena môže mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie.

Konkrétne zákon č. 287/2009 Z.z. hovorí nasledovne:

„1. Predmetom povinného posudzovania vplyvov na životné prostredie je zmena navrhovanej činnosti:

a) ak v jej dôsledku dôjde k dosiahnutiu alebo prekročeniu prahovej hodnoty uvedenej v prílohe č. 8 časti A,

b) ak príslušný orgán vydá vyjadrenie, že takáto zmena môže mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie,

2. V nasledovných prípadoch môže ísť o povinnosť podrobiť plánovanú zmenu činnosti, novému, či opätovnému zisťovaciemu konaniu:

a) podľa § 29 je to zmena navrhovanej činnosti, ak v jej dôsledku dôjde k dosiahnutiu niektorej z hodnôt uvedených v prílohe č. 8 časti B,

b) každá zmena navrhovanej činnosti uvedenej v prílohe č. 8 časti B, ak príslušný orgán vydá vyjadrenie, že taká zmena môže mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie.“[3]

Tzn. zmenil sa spôsob posudzovania zmien navrhovaných činností. Kým v zákone č. 24/2006 Z.z. boli posudzované iba zmeny pri ktorých dochádzalo k zvýšeniu kapacity pôvodnej činnosti, táto novela mení postup pri akejkolvek navrhovanej podprahovej zmene činnosti. Navrhovateľ je povinný v prípade zmeny vyplniť tzv. oznámenie o zmene navrhovanej činnosti. Toto oznámenie je povinný zaslať na príslušný úrad ešte pred začatím uskutočnenia tejto zmeny. Príslušný úrad vydáva vyjadrenie o tom či sa zmena navrhovanej činnosti bude posudzovať podľa zákona. Rozhodnutie závisí od toho, do akej miery môže mať navrhovaná činnosť negatívny vplyv na ŽP.

S touto požiadavkou súvisí aj doplnenie prílohy č. 8a o dokument Oznámenie o zmene navrhovanej činnosti.

Zároveň došlo aj k zmene v sprístupňovaní informácií. Podľa tejto novely je povolujúci orgán povinný sprístupniť kompletne rozhodnutie, informácie o účasti verejnosti a informácie o prijatých opatreniach na zníženie nepriaznivých vplyvov na životné prostredie. 0

Zákon č. 117/2010 Z. z.

Novelizácia bola schválená 3. marca 2010 a platnosť nadobudla 1. mája 2010. Novelizoval sa ňou zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny. Slovenská republika chcela týmto krokom predísť žalobe na Súdnom dvore z dôvodu nesprávneho a neúplného prevzatia smernice Rady 92/43/EHS o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín a smernice Rady 79/409/EHS o ochrane voľne žijúceho vtáctva. V nadväznosti na úpravy vykonané v uvedenom zákone však bolo potrebné novelizovať aj zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Zákon č. 117/2010 Z.z. obsahuje 13 novelizovaných bodov, z toho 6 bodov je zameraných na legislatívno-technické úpravy. Zmeny ktoré prináša táto novela sa týkajú najmä posudzovania strategických dokumentov, alebo činností, ktoré môžu mať negatívny vplyv na územia patriace do NATURA 2000. Pravdepodobnosť tohto vplyvu sa určí na základe odborného stanoviska štátneho orgánu ochrany prírody a krajiny. Tzn. že strategický dokument bude schválený iba v prípade, ak sa na základe posudzovania dokáže že tento nebude mať nepriaznivý vplyv na životné prostredie. V prípade že posúdenie odhalí narušenie integrity posudzovaného územia, môže byť takýto strategický dokument schválený len výnimočne. Za výnimku sa považuje

tzv. vyšší verejný záujem, pričom je nutné zdôrazniť že tento pojem nie je jednoznačne definovaný, ale možno predpokladať že ide o sociálny, resp. environmentálny záujem a nie o finančný záujem jednotlivcov. Podmienkou pre povolenie výnimky je uloženie kompenzačných opatrení.[4]

Ďalšou zmenou bola úprava odbornej spôsobilosti pre spracovateľov odborného posudku v oblasti týkajúcej sa lesných hospodárskych plánov. Ustanovilo sa, že navrhovaná činnosť bude povolená len v prípade, ak sa preukáže, že táto činnosť nebude mať nepriaznivý vplyv na dané územie z hľadiska jeho ochrany.

Súčasťou novely je aj upravenie § 18 tak, aby bolo v súlade so znením zákona o ochrane prírody a krajiny. Jedným z podkladov na základe ktorých sa má vykonať posudzovanie je stanovisko orgánu Ochrany prírody a krajiny. Orgán ochrany prírody postupuje podľa kritérií, ktoré sú zhodné s kritériami pre zisťovacie konanie.

Zákon č. 145/2010 Z.z.

Tento zákon bol v poradí treťou novelou zákona č. 24/2006 Z.z. Slovensko túto novelu schválilo 9. marca 2010 v Národnej rade, avšak novelizácia nadobudla platnosť až 1. mája 2010.

Nakoľko v predchádzajúcich novelách nebola doriešená otázka účasti verejnosti v povoloňovacích konaniach, Slovensko muselo pristúpiť k vypracovaniu a prijatiu tejto novely. Jej cieľom bolo dosiahnuť súlad so smernicou Rady 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie v znení smernice Rady 97/11/ES a smernice Rady 2003/35/ES.

Jednou zo zmien, ktorú priniesla táto novela bolo rozšírenie definície zainteresovanej verejnosti o právnickú a fyzickú osobu.

Podľa tohto zákona sa za fyzickú osobu považuje osoba ktorá:

- a) je staršia ako 18 rokov,
- b) podá písomné stanovisko v rámci procesu posudzovania a to buď stanovisko k zámeru, k rozsahu hodnotenia navrhovanej činnosti alebo k správe o hodnotení činnosti,
- c) z podaného stanoviska vyplýva jej záujem na rozhodnutí.

Zákon zároveň hovorí, že ak najmenej 250 fyzických osôb podá rovnaké písomné stanovisko, tieto osoby sa stávajú občianskou iniciatívou. S týmito fyzickými osobami sa jedná ako so samostatnými účastníkmi konania. Splnomocnencom sa stáva ten, ktorého stanovisko je doručené ako prvé.

Posledný bod novely upravuje postavenia občianskej iniciatívy. Priznala sa jej účasť v konaní a zrušili sa obmedzenia pre občianske združenia. V prípade podania písomného stanoviska k navrhovanej činnosti od mimovládnej organizácie sa v následnom povoloňovacom konaní táto organizácia stáva účastníkom konania. Účastník konania sa považuje za zainteresovanú verejnosť. Na základe prijatia tejto novely sa pre mimovládne organizácie zrušila podmienka minimálne dvojročného pôsobenia v oblasti ochrany životného prostredia.

Možno konštatovať, že prijatím zákona č. 145/2010 Z. z. došlo k zlepšeniu práva zainteresovanej verejnosti. Táto verejnosť sa môže zúčastňovať procesov environmentálneho rozhodovania, a tiež sa môže domáhať svojich práv na súde. Na Slovensku môže výsledok rozhodnutia napadnúť na súde jedine účastník konania.

Do zákona sa dostali aj ustanovenia, ktoré súvisia hlavne s prevádzkou a povoloňovaním jadrových zariadení. Tie priniesli nové skutočnosti, ktoré menia postavenie účastníkov v uvedených konaniach. **Chyba! Nenašiel sa žiaden zdroj odkazov.**

Zákon č. 408/2011 Z. z.

Posledná novelizácia zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie bola schválená 21. októbra 2011. Účinnosť nadobudla 1. decembra 2011. Hlavný dôvod pre prípravu a prijatie tejto novely bolo tak ako v predchádzajúcich prípadoch oznámenie od Európskej komisie. Európska komisia opäť upozorňovala na nesúlad právnej úpravy SR. Tento krát bol nesúlad právnej úpravy SR so smernicou 2001/42/ES o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na ŽP.

Časť novely týkajúca sa SEA obsahuje tieto náležitosti:

- proces posudzovania strategických dokumentov prebieha v čase ich prípravy a pred ich schválením,
- zdôrazňuje sa včasné a účinné zabezpečenie vysokej úrovne ochrany ŽP,
- definuje sa nový pojem strategický dokument na miestnej úrovni. Tento pojem zdôrazňuje, že zákon sa bude vzťahovať aj na posudzovanie strategických dokumentov na miestnej úrovni,
- vypúšťa sa príloha č. 1, ktorá stanovuje okruh strategického dokumentu, ktoré sú predmetom posudzovania,
- zoznam povinne posudzovaných dokumentov musí obsahovať aj tie strategické dokumenty, ktoré neboli v prílohe č. 1 zakotvené,
- zabezpečuje sa právo aktívnej účasti zainteresovanej verejnosti pri príprave a schvaľovaní strategického dokumentu,
- pri posudzovaní sa musí prihliadať na výsledky z konzultácií,
- ak sa strategický dokument nebude posudzovať, musia sa zverejniť všetky dôvody, kvôli ktorým to tak je,
- rozsah hodnotenia bude určený až po prerokovaní s určenými orgánmi a dotknutými obcami,
- príslušnému orgánu sa rozširujú povinnosti ohľadom informovania,
- spresnilo sa počítanie času. Touto novelou sa ustanovuje počítanie iba na pracovné dni, kým doteraz sa medzi lehoty počítali aj dni pracovného voľna a sviatkov.

Časť novely týkajúca sa EIA obsahuje tieto náležitosti:

- rovnako ako u SEA sa upravilo počítanie lehôt na pracovné dni,
- príslušnému orgánu sa stanovila povinnosť zverejniť oznámenie o predložení zámeru na internetovej stránke ministerstva,
- predĺžila sa platnosť záverečného stanoviska z troch rokov na sedem rokov odo dňa jeho vydania,
- spresnili a upravili sa limity pre zisťovacie konanie a povinné hodnotenie k určitým navrhovaným činnostiam,
- na novo sa definovala infraštruktúra v prílohe č. 9,
- v oblasti odpadového hospodárstva sa upresňujú a vymedzujú činnosti podliehajúce povinnému hodnoteniu.

ZÁVER

Záverom je nutné konštatovať, že Slovenská republika aj napriek výzvam zo strany Európskej komisie podchytila prioritné oblasti procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie definované jednotlivými smernicami európskej únie a pretransformovala ich do národnej politiky prostredníctvom zákonov na pomerne dobrej úrovni. Snahou príspevku bolo poskytnúť prehľadný a ucelený prierez zmenami vyplývajúcimi z jednotlivých novelizácií s jasnou identifikáciou a charakteristikou týchto zmien.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- [1] MAJERNÍK, Milan - VIRČÍKOVÁ, Edita – BOSÁK, Martin – CHOVANCOVÁ, Jana – HUSKOVÁ, Viera: Posudzovanie vplyvov činnosti na životné prostredie. Skalica: SVŠ v Skalici, 2007. s. 278. ISBN 978-80-969700-1-8.
- [2] Spravodajca SEA/EIA, MŽP SR, SAŽP, 1/2009 [citované 2013-23-5], s. 20. ISSN 1338-0176.
- [3] Zákon č. 287/2009 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.
- [4] Zákon č. 117/2010 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.
- [5] Zákon č. 145/2010 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.
- [6] Zákon č. 408/2011 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

ADRESY AUTOROV:

Katarína KORÁLOVÁ, PhD., Technická univerzita v Košiciach, Hutnícka fakulta, Katedra neželezných kovov a spracovania odpadov, Letná 9, 040 01 Košice, e-mail: >katarina.koralova@tuke.sk<

Pavol ČEKAN, PhD., Slovenská technická univerzita v Bratislave, Materiálovotechnologická fakulta so sídlom v Trnave, Paulínska 16, 917 24 Trnava, e-mail: >pavol.cekan@stuba.sk<

RECENZENT:

Miroslav RUSKO, RNDr., PhD., Slovenská technická univerzita v Bratislave, Materiálovotechnologická fakulta v Trnave, Ústav bezpečnosti, environmentu a kvality, Botanická 49, 91724 Trnava, Slovenská republika, e-mail: miroslav.rusko@stuba.sk