

Návrh zákona NR SR o posudzovaní vplyvov na životné prostredie

Demokraticky chápaný proces posudzovania vplyvov činností na životné prostredie (EIA) so širokým zapojením verejnosti sa vo vyspelých krajinách úspešne uplatňuje už od začiatku sedemdesiatych rokov.

Významným krokom v uplatňovaní procesu EIA ako nástroja medzinárodnej environmentálnej politiky v poslednom období bolo prijatie:

- Smernice Rady ES O posudzovaní vplyvov niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (27. 6. 1985),
- Konvencie EHS OSN O posudzovaní vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice (Espoo, 25. 2. 1991), ktorej signatárom sa 30. 8. 1991 stala aj bývalá ČSFR,
- podobných predpisov Svetovej banky (1989) a Európskej banky pre obnovu a rozvoj (1992).

Návrh zákona NR SR o posudzovaní vplyvov na životné prostredie vychádza z potreby zaviesť do právneho poriadku Slovenskej republiky účinný preventívny systém prognózovania a komplexného hodnotenia očakávaných vplyvov určitých druhov pripravovaných stavieb, zariadení a iných činností (všetky tieto aktivity ďalej označujeme „činnosť“) na životné prostredie. Jeho účelom je tiež vyplniť právnu medzeru, ktorá vznikla tým, že na území SR v súčasnosti prakticky nemožno aplikovať inštitút posudzovania vplyvov na životné prostredie, zavedený do právneho poriadku bývalej ČSFR zákonom č. 17/1992 Zb., o životnom prostredí, pretože chýba príslušná procesnoprávna úprava.

Pri spracúvaní návrhu zákona EIA sa vychádzalo:

- zo spomínaných medzinárodných dokumentov,
- právnych predpisov upravujúcich proces EIA v niektorých európskych štátoch (najmä v Rakúsku, SRN, Holandsku a Nórsku), v USA a Kanade,
- poznatkov a pripomienok zahraničných expertov,
- Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (najmä čl. 44 a 45),
- zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí.

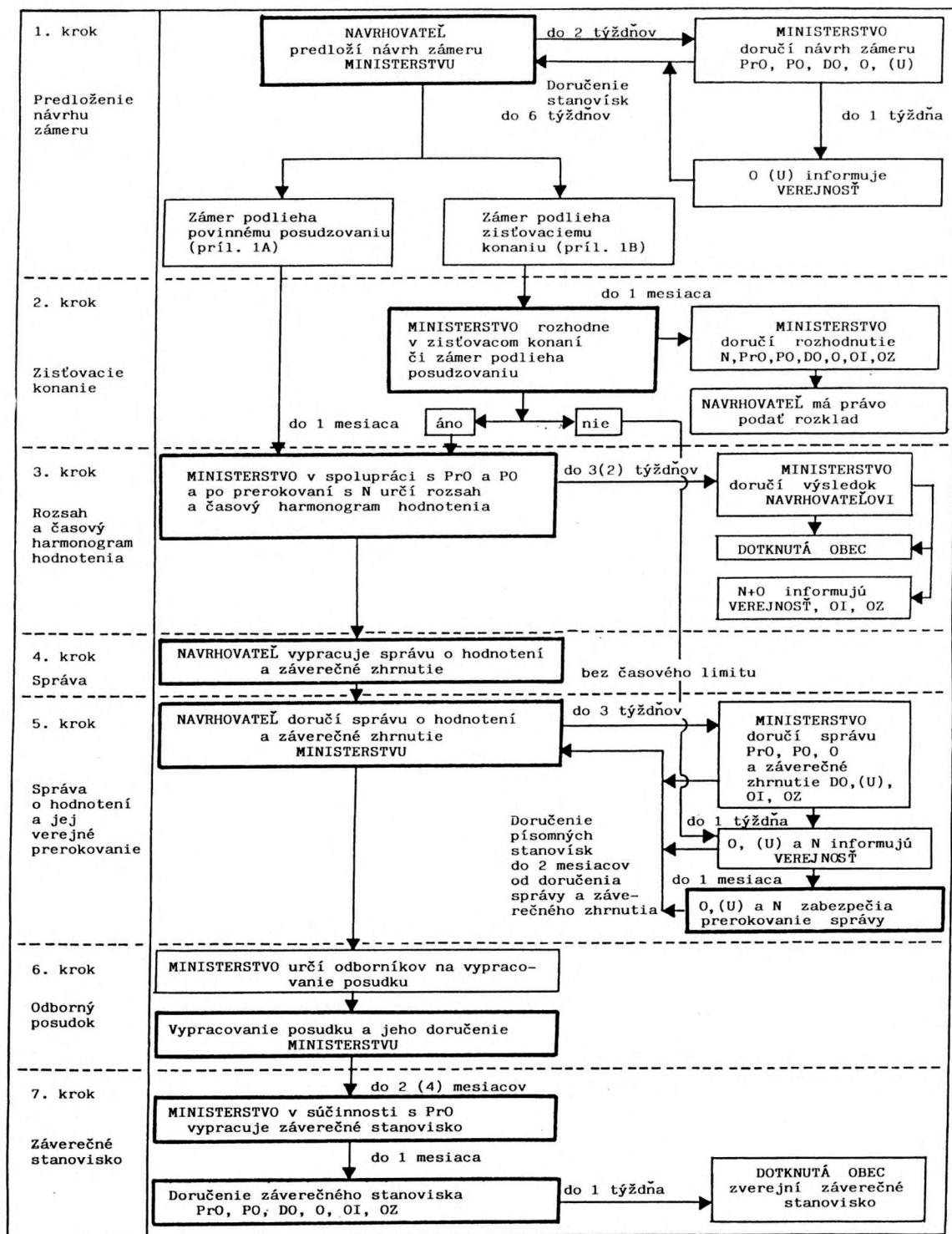
Návrh zákona bral do úvahy i skúsenosti z experimentu, v rámci ktorého sa procesu EIA podrobil v r. 1992-1993 zámer výstavby vodného diela Žilina.

Práce na príprave zákona pod gesciou Ministerstva životného prostredia SR trvajú približne 2 roky. Počas nich sa spracovalo 8 verzií a 6. 9. 1993 bol návrh zákona predložený vláde SR. Účinnosť zákona sa navrhuje od 1. 7. 1994.

Subjekty procesu EIA

Na procese posudzovania predpokladaných vplyvov činností sa podľa návrhu zákona bude zúčastňovať podstatne širší okruh subjektov ako vo vlastnom konaní o je povolenie podľa osobitných predpisov, resp. postavenie týchto subjektov bude odlišné. Sú to :

- **Posudzujúci orgán** - orgán štátnej správy, ktorý riadi a usmerňuje celý proces posudzovania a napokon vypracúva i záverečné stanovisko. Podľa návrhu zákona je to Ministerstvo životného prostredia SR, ktoré môže v jednotlivých prípadoch za zákonom stanovených podmienok delegovať túto pôsobnosť na okresný úrad životného prostredia.
- **Navrhovateľ** - právnická alebo fyzická osoba zamýšľajúca vykonávať činnosť posudzovanú podľa tohto zákona. Navrhovateľ ako investor, resp. budúci realizátor činnosti, má špecifické postavenie medzi ostatnými subjektmi. Na ňom spočíva hlavná ťarcha nákladov i povinností spojených s týmto procesom, má v ňom však aj určité osobitné práva.
- **Príslušný orgán** - príslušný ústredný orgán štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí posudzovaná činnosť. Spracovateľ návrhu zákona chcel aj takto prispieť k formovaniu „environmentálneho cítenia“ na príslušných odvetvových ministerstvách a k ich lepšej informovanosti o požiadavkách a názoroch verejnosti. Účasť tohto orgánu pomôže pri posúdení spoločenskej potrebnosti navrhovanej činnosti a pri kvalifikovanom posudzovaní úrovne navrhovanej technológie, opatrení na zníženie nepriaznivých vplyvov atď.
- **Povolujúci orgán** - orgán štátnej správy oprávnený na vydanie rozhodnutia o povolení činnosti podľa osobitných predpisov. V procese EIA má možnosť získať podstatne širší a komplexnejší pohľad na činnosť, o ktorej povolení má v budúcnosti rozhodovať, vrátane názorov, požiadaviek a informácií subjektov nespĺňajúcich kritériá účastníka povolo- vacieho konania. Vhodným uplatnením svojich požiadaviek, podnetov a stanovísk už v tejto etape môže eliminovať niektoré problémy, ktoré by mohli byť brzdou vlastného povolo- vacieho konania.



PrO - príslušný orgán, PO - povoľujúci orgán, DO - dotknutý orgán, N - navrhovateľ, O - dotknutá obec, U - dotknutá obec určená MŽP SR, OI - občianska iniciatíva, OZ - občianske združenie

1. Schéma krokov procesu EIA podľa návrhu zákona NR SR

- **Dotknutý orgán** - orgán štátnej správy, ktorého súhlas, stanovisko, záväzný posudok alebo vyjadrenie podmieňuje povolenie činnosti. Zapojenie týchto orgánov už do procesu posudzovania spravidla urýchli a uľahčí vlastné povolovalacie konanie, pretože všetky strety záujmov (resp. väčšina) by sa mali v predstihu vyriešiť. Proces EIA s povinnosťou variantného riešenia návrhu zámeru a vyhodnotením vplyvov na životné prostredie každého z nich umožní dotknutému orgánu lepšie zväžiť svoje stanovisko k navrhovanej činnosti.
- **Dotknutá obec** - obec, v ktorej území sa má činnosť realizovať a obec, ktorej územie zasiahnu vplyvy činnosti. Dotknutá obec môže vystupovať v procese EIA vo viacerých polohách, napríklad ako:
 - *orgán samosprávy* sledujúci a obhajujúci záujmy tejto samosprávnej jednotky,
 - *koordinátor*, sprostredkovateľ väzby medzi verejnosťou, navrhovateľom a posudzujúcim orgánom (príp. ďalšími subjektmi),
 - *dotknutý orgán* (resp. povoľujúci orgán) v prípadoch, keď plní úlohy orgánu miestnej štátnej správy - táto poloha môže byť v budúcnosti stále aktuálnejšia,
 - *navrhovateľ* - v prípade, že podniká ako právnická osoba. Najdôležitejšou úlohou dotknutej obce je byť určitým koordinátorom styku s verejnosťou. S výnimkou občianskej iniciatívy a občianskeho združenia sa totiž informovanie a zapojenie verejnosti zabezpečuje práve prostredníctvom obce, rovnako aj spätná väzba, t. j. zaslanie písomného stanoviska verejnosti posudzujúcemu orgánu, hoci sa nevylučuje, že verejnosť zašle svoje pripomienky, resp. stanoviská posudzujúcemu orgánu priamo.
- **Verejnosť** - návrh zákona tento pojem nedefinuje. Verejnosť sa chápe v čo najširšom zmysle, v závislosti od konkrétnych podmienok. Jej súčasťou môžu byť jednotlivci i skupiny občanov a podnikateľov, verejné záujmové skupiny, priemyselné, obchodné, poľnohospodárske a iné organizácie a združenia, mimovládne organizácie atď., t. j. všetci tí, čo by mohli byť ovplyvnení alebo zainteresovaní na rozhodnutí (konaní) štátneho orgánu v danej veci. Účasť verejnosti je jedným z najdôležitejších aspektov procesu EIA. V rámci všeobecného pojmu „verejnosť“ vyčleňuje návrh zákona dva druhy subjektov, upravuje podmienky ich vzniku a postavenie v procese EIA, resp. v ďalšom konaní. Ide o *občiansku iniciatívu* a *občianske združenie*. Tieto subjekty dostávajú informácie a zúčastňujú sa procesu EIA prostredníctvom svojho splnomocnenca. Občianskemu združeniu sa priznáva tiež postavenia účastníka v správnom konaní, v ktorom sa rozhoduje o povolení určitej činnosti podľa osobitných predpisov.
- **Za subjekty** procesu EIA v širšom zmysle možno považovať aj *odborne spôsobilé osoby* z rôznych oblastí vedy, techniky a praxe. Formy ich zapojenia do procesu EIA sú veľmi rôznorodé. Môžu sa ho zúčastniť ako navrhovateľom poverení spracovatelia časti (alebo celej) dokumentácie, ako súčasť verejnosti, alebo ako spracovatelia posudku (expertízy) pre posudzujúci or-

gán. Kvalitný proces EIA si bez účasti odborníkov prakticky nemožno predstaviť.

Predmet a etapy procesu EIA

Podľa závažnosti možných environmentálnych vplyvov sa zámeru členia na tri skupiny :

- a) *podliehajúce povinnému posudzovaniu* (činnosti taxatívne vymenované v časti A prílohy 1, vrátane technológií, ktoré prekračujú stanovené prahové hodnoty - limity, resp. niektoré z nich i bez limitu - jadrové zariadenia, skládky a spaľovne nebezpečných odpadov a pod.),
- b) *podliehajúce posudzovaniu na základe rozhodnutia posudzujúceho orgánu v zisťovacom konaní* (taxatívne vymenované v časti B prílohy 1 - podobné činnosti ako v časti A, avšak menšieho rozsahu),
- c) *v odôvodnených prípadoch aj také činnosti, ktoré nie sú uvedené v prílohe 1*, avšak podliehajú posudzovaniu na základe rozhodnutia posudzujúceho orgánu v osobitnom správnom konaní. Ide najmä o činnosti situované v *environmentálne citlivých územiach*, resp. územiach, kde je už v súčasnosti vysoké antropogénne zafaženie.

Celý proces EIA možno rozdeliť zhruba do 7 etáp - krokov (obr. 1). Lehoty na jednotlivé etapy sú určené tak, aby umožnili seriózne posúdenie navrhovaného zámeru bez zbytočných prietahov. Subjekty procesu posudzovania sa zúčastňujú na všetkých jeho etapách, prípadne sú o ich výsledkoch bezodkladne informované.

1. krok - Predloženie návrhu zámeru

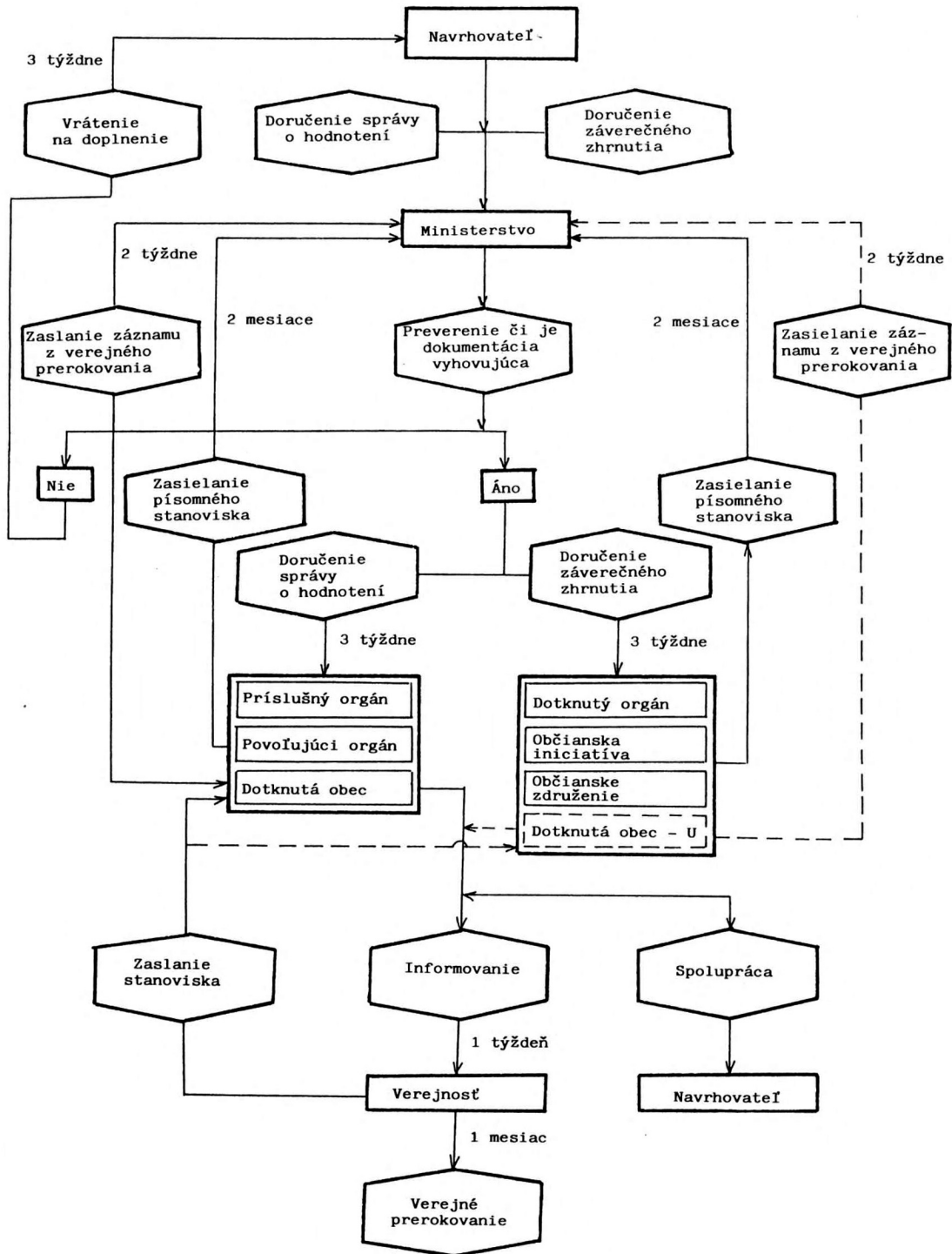
Navrhovateľ predloží návrh zámeru posudzujúcemu orgánu, ktorý ho rozošle ostatným subjektom tohto procesu. Ich písomné stanoviská sú dôležitým podkladom pre ďalší priebeh posudzovania, najmä pre určenie rozsahu hodnotenia činnosti a jeho časového harmonogramu (3. krok) a v prípade zisťovacieho konania (2. krok) aj pri rozhodovaní posudzujúceho orgánu o tom, či sa navrhovaná činnosť má posudzovať podľa tohto zákona.

2. krok - Zisťovacie konanie

Prichádza do úvahy len v prípadoch plánovania činnosti uvedenej v časti B prílohy č. 1. V tomto konaní sa zisťuje, či vplyvy uvažovanej činnosti, vzhľadom na jej parametre, situovanie, stav životného prostredia v dotknutom území a pod. budú také, že ich treba posúdiť v procese podľa tohto zákona.

3. krok - Určenie rozsahu posudzovania a časového harmonogramu

Pre rozdielnosť posudzovaných činností i podmienok v mieste ich situovania nemožno určiť pre všetky činnosti rovnaký rozsah hodnotenia a jeho časový harmonogram. Ich stanovenie predstavuje osobitný krok v procese posudzovania (tzv. „scoping“). Účelom tejto fázy je vylúčiť nepodstatné časti a spresniť rozsah hodnotenia vzhľadom na



U - dotknutá obec určená ministerstvom podľa § 14 ods. 2 zákona

2. Správa o hodnotení vplyvov a jej verejné prerokovanie - schéma kroku

druh a riziká činnosti, ako aj situáciu v dotknutom území. Veľmi dôležitý je tu „dialóg“ medzi posudzujúcim orgánom a ostatnými subjektmi, pretože posudzujúci orgán nielenže musí prihliadať na ich písomné stanoviská, ale s niektorými z nich priamo spolupracuje pri určovaní rozsahu a harmonogramu hodnotenia.

4. krok - Vypracovanie správy o hodnotení

Túto etapu zabezpečuje navrhovateľ. Účelom správy o hodnotení je poskytnúť informácie o navrhovanej činnosti vrátane jej variantov, vplyvov každého z nich na životné prostredie, porovnanie s nulovým variantom a návrh opatrení na vylúčenie alebo zníženie nežiadúcich vplyvov. Záleží pritom na navrhovateľovi, či si túto správu vypracuje sám, alebo si ju celú (prípadne časť) nechá vyhotoviť odbornými spôsobilými právnickými alebo fyzickými osobami. Predpokladá sa, že s ohľadom na komplexnosť, obsiahlosť a interdisciplinárnosť tejto dokumentácie bude v praxi prihádzať do úvahy skôr druhá možnosť.

Návrh zákona vychádzajúc z čl. 45 Ústavy SR ustanovuje povinnosť právnickým a fyzickým osobám (vrátane orgánov štátnej správy životného prostredia) poskytnúť navrhovateľovi informácie získané z činnosti financovanej zo štátneho rozpočtu, ak sú nevyhnutné na vypracovanie správy o hodnotení. Navrhovateľ uhradí iba náklady spojené s ich poskytnutím.

5. krok - Verejnú prerokovanie správy o hodnotení

Navrhovateľ je povinný doručiť správu o hodnotení v požadovanom počte exemplárov posudzujúcemu orgánu, ktorý ju rozošle ostatným subjektom procesu EIA. V tejto etape návrh zákona ustanovuje povinnosť prerokovania správy s verejnosťou na verejnom zhromaždení (obr. 2).

6. krok - Vypracovanie odborného posudku

Odborný posudok (expertízu) ako jeden z veľmi dôležitých odborných podkladov na vypracovanie záverečného stanoviska spracujú pre posudzujúci orgán ním určené odborné spôsobilé fyzické a právnické osoby. Návrh zákona ustanovuje náležitosti posudku i postup pri jeho spracúvaní vrátane vylúčenia kolízie záujmov. Posudok musí vždy obsahovať aj návrh záverečného stanoviska.

7. krok - Záverečné stanovisko

Záverečné stanovisko má byť vyhodnotením celého procesu posudzovania, správy o hodnotení predloženej navrhovateľom a má na primeranej odbornej úrovni zhodnotiť celkové dôsledky navrhovaného zámeru. Zároveň má vyhodnotiť doručené pripomienky verejnosti a ďalších subjektov procesu posudzovania.

V záverečnom stanovisku posudzujúci orgán okrem toho uvedie, či odporúča alebo neodporúča realizáciu navrhovanej činnosti, prípadne za akých podmienok, ako aj požadovaný rozsah jej sledovania a vyhodnocovania (tzv. poprojektovej analýzy).

Posudzujúci orgán v určenej lehote doručí toto stanovisko všetkým zainteresovaným subjektom. Tým prakticky končí proces posudzovania určitej činnosti.

Záverečné stanovisko ako výsledok procesu EIA nemá záväznosť rozhodnutia vydávaného v správnom konaní a pre povoľujúci orgán je len jedným z podkladov, hoci z hľadiska ochrany životného prostredia mimoriadne dôležitým. Bez tohto stanoviska nemôže povoľujúci orgán rozhodnúť o povolení činnosti podľa osobitných predpisov.

V tretej časti návrhu zákona sa v súlade s Espoo konvenciou upravuje proces tzv. transhraničných vplyvov činností. Podľa tejto časti sa postupuje vtedy, ak je zaručená vzájomnosť a rovnocennosť medzi SR a susedným (dotknutým) štátom. Predpokladá sa, že SR uzavrie so susednými štátmi dvojstranné dohody, kde sa podrobnejšie upravujú jednotlivé kroky posudzovania aj s možnými odchýlkami.

Veľmi dôležité z hľadiska životného prostredia je včasné hodnotenie možných negatívnych vplyvov zásadných rozvojových koncepcií (najmä z oblasti energetiky, dopravy, poľnohospodárstva i turistiky) a územnoplánovacej dokumentácie veľkých územných celkov, pretože tým možno aspoň sčasti predísť budúcim problémom pri posudzovaní zámerov konkrétnej činnosti vychádzajúcej z tejto koncepcie. Koncepcie sa spravidla nebudú podrobovať celému procesu EIA, možno však rámcovo predpokladať ich vplyvy na životné prostredie a navrhnúť opatrenia na elimináciu alebo zmiernenie. Návrhy koncepcií sa musia v zmysle štvrtej časti návrhu zákona ešte pred schválením prerokovať s MŽP SR - podobne i návrhy niektorých všeobecne záväzných právnych predpisov.

Veľmi dôležité je praktické overenie prognózovaných vplyvov, resp. komplexné monitorovanie a analýza skutočných vplyvov určitej činnosti na životné prostredie, ako aj účinnosti opatrení na ich zmiernenie, tzv. poprojektová analýza.

* * *

Proces posudzovania vplyvov činností na životné prostredie podľa návrhu zákona EIA:

- zabezpečuje identifikáciu a komplexné vyhodnotenie vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie ešte pred jej povolením, vrátane určenia opatrení na prevenciu, minimalizáciu, prípadne kompenzáciu týchto vplyvov,
- nenahrádza povolenie činnosti podľa osobitných predpisov (napr. podľa stavebného zákona); je len jedným z podkladov na jeho vydanie,
- nenahrádza ani vyjadrenie, súhlas, stanovisko alebo záväzný posudok dotknutých orgánov štátnej správy podľa osobitných predpisov, avšak poskytuje priestor na ich vydanie už v jeho priebehu,
- umožňuje širokú demokratickú účasť verejnosti na posudzovaní vplyvov činnosti na životné prostredie,
- vŕha do posudzovania odborníkov,
- vyžaduje spravidla variantné riešenie.