

SK

SK

SK



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 23.7.2009

KOM(2009) 378 v konečnom znení

**SPRÁVA KOMISIE RADE, EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

**o uplatňovaní a účinnosti smernice o EIA
(smernica 85/337/EHS zmenená a doplnená smernicami 97/11/ES a 2003/35/ES)**

SPRÁVA KOMISIE RADE, EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

o uplatňovaní a účinnosti smernice o EIA (smernica 85/337/EHS zmenená a doplnená smernicami 97/11/ES a 2003/35/ES)

1. POLITICKÝ A PRÁVNÝ KONTEXT

Cieľom tejto správy je preskúmať uplatňovanie a účinnosť smernice Rady 85/337/EHS¹ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, zmenenej a doplnenej smernicami 97/11/ES² a 2003/35/ES³ (ďalej len smernica o posudzovaní vplyvov na životné prostredie – „smernica o EIA“) v Európskej únii (ďalej len „EÚ“).

Smernica o EIA bola v minulosti predmetom podobných pravidelných správ, ktoré vychádzali z článku 11 smernice. Na základe takýchto správ bola smernica o EIA zmenená a doplnená v roku 1997. Smernicou 97/11/ES sa rozšíril rozsah pôsobnosti, posilnili sa etapy procesu a začlenili sa zmeny podľa Dohovoru EHK/OSN z Espoo o EIA v cezhraničnom kontexte. Potom, ako v júni 1998 Spoločenstvo podpísalo Aarhuský dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, bolo potrebné zodpovedajúcim spôsobom zosúladiť právne predpisy Spoločenstva s uvedeným dohovorom. Smernica o EIA bola preto zmenená a doplnená smernicou 2003/35/ES s cieľom zosúladiť ustanovenia o účasti verejnosti s Aarhuským dohovorom.

Smernica je zameraná na ochranu životného prostredia a kvality života a súčasne zabezpečuje aproximáciu vnútroštátnych právnych predpisov v súvislosti s posudzovaním vplyvov verejných a súkromných projektov na životné prostredie. Predstavuje kľúčový nástroj integrácie v oblasti životného prostredia, vzťahuje sa na širokú škálu projektov a zabezpečuje ich udržateľnosť z hľadiska životného prostredia. Spôsoby dosiahnutia tohto cieľa sú ustanovené v článku 2 ods. 1 smernice, v ktorom sa uvádza, že pred vydaním povolenia určité verejné a súkromné projekty, ktoré pravdepodobne budú mať významné vplyvy na životné prostredie okrem iného aj z dôvodu svojej povahy, veľkosti alebo umiestnenia, musia podliehať požiadavke získať povolenie a vypracovať EIA. V smernici sa harmonizujú zásady EIA zavedením minimálnych požiadaviek, a to najmä v súvislosti s typom projektov, ktoré by mali podliehať posudzovaniu, hlavnými povinnosťami navrhovateľov, obsahom posudzovania a účasťou príslušných orgánov a verejnosti.

V súčasnosti majú už všetky členské štáty (ďalej len „ČŠ“) zavedené komplexné regulačné rámce. Zabezpečenie účinného a dôsledného vykonávania smernice vo všetkých ČŠ ostáva však výzvou aj naďalej. V úsilí čeliť tejto výzve sa v správe

¹ Ú. v. ES L 175, 5.7.1985, s. 40.

² Ú. v. ES L 73, 14.3.1997, s. 5.

³ Ú. v. EÚ L 156, 25.6.2003, s. 17.

hodnotí 20 rokov vykonávania smernice. Hlavné zdroje tejto správy sú uvedené v prílohe 1.

Dobré načasovanie správy má niekoľko dôvodov:

- po rozšírení EÚ v rokoch 2004 a 2007 sa smernica začala uplatňovať v 12 nových ČŠ,
- oblasť životného prostredia, a to najmä oblasť zmeny klímy a biodiverzity, čelí čoraz väčším výzvam,
- Európsky súdny dvor (ďalej len „ESD“) vyniesol dôležité rozhodnutia objasňujúce niektoré ustanovenia týkajúce sa EIA,
- existuje potreba vytvoriť synergiu medzi smernicou a dohovorom z Espoo vrátane protokolu o strategickom environmentálnom hodnotení⁴,
- smernica o EIA sa považuje za potenciálny nástroj budúceho postupu zjednodušovania⁵, cieľom ktorého je určiť prípady prekryvania, nedostatky a možnosti zníženia regulačnej a administratívnej záťaže, a to najmä v súvislosti s cezhraničnými projektmi (napr. potrubia alebo silnoprúdové elektrické káble na morskom dne).

V správe sa hovorí o silných stránkach smernice o EIA, zdôrazňujú sa hlavné oblasti, v ktorých je potrebné zlepšenie a v relevantných prípadoch sa uvádzajú odporúčania. V závere správy sa zvažujú prístupy na zdokonalenie smernice.

2. SILNÉ STRÁNKY SMERNICE O EIA

2.1. Zavedenie komplexných režimov EIA vo všetkých členských štátoch

Vo všeobecnosti ČŠ zabezpečili transpozíciu a vykonávanie smernice o EIA prevažne v súlade s cieľmi a požiadavkami smernice. V niekoľkých prípadoch ČŠ uložili povinnosti nad rámec minimálnych požiadaviek smernice. Týka sa to kľúčových štádií EIA, akými sú napríklad „*skrining*“ a „*určovanie rozsahu*“:

- „*skrining*“ je súčasťou procesu EIA, v ktorom sa určuje, či je EIA potrebné. V niektorých ČŠ je EIA povinné v prípade niektorých typov projektov uvedených v prílohe II alebo aj ďalších kategórií projektov, ktoré nie sú uvedené v prílohách I a II.
- „*určovanie rozsahu*“ je štádium procesu EIA, v rámci ktorého sa vymedzuje obsah a rozsah záležitostí, ktoré sa majú zahrnúť do informácií o životnom prostredí predkladaných príslušnému orgánu. Predstavuje dôležitý prvok primeraného režimu EIA, a to hlavne z dôvodu zlepšovania kvality EIA. Mnohé ČŠ prekročili rámec minimálnych požiadaviek smernice a zaviedli povinné určovanie rozsahu a počas tohto procesu zabezpečili konzultácie s verejnosťou.

2.2. Zvýšenie účasti verejnosti na rozhodovacom procese

Transpozícia smernice 2003/35/ES do vnútroštátnych právnych predpisov sa mala zabezpečiť do 25. júna 2005. V čase vypracovania tejto správy bolo Írsko jedinou krajinou, ktorá nedokončila transpozíciu smernice, pričom sa očakáva rozhodnutie

⁴ Bol schválený rozhodnutím 2008/871/ES, Ú. v. EÚ L 308, 19.11.2008, s. 33.

⁵ KOM(2009) 15.

ESD vo veci C-427/07. Vo všeobecnosti prevláda dojem, že skúsenosti získané pri uplatňovaní nových ustanovení zavedených smernicou 2003/35/ES sú stále obmedzené. Predbežné posúdenie vykonávania týchto ustanovení vychádzajúce z dostupných informácií sa uvádza v prílohe 2. Hlavné závery sa vypracujú v rámci prebiehajúceho posudzovania súladu vnútroštátnych transpozičných opatrení.

Väčšina ČŠ uviedla, že vďaka zmenám a doplneniam zavedeným smernicou 2003/35/ES sa zvýšila účasť verejnosti na rozhodovacom procese. ČŠ, ktoré pristúpili k EÚ v rokoch 2004 a 2007 navyše uviedli, že smernica o EIA priamo prispela ku konsolidácii demokratického vývoja zlepšením účasti verejnosti a transparentnosti rozhodovacieho procesu.

2.3. Objasnenie ustanovení smernice o EIA Európskym súdnym dvorom

ESD zdôraznil, že smernica má veľký rozsah pôsobnosti a účel a obmedzuje slobodu ČŠ v rozhodovaní. Väčšina rozhodnutí ESD sa zameriava na „*skrining*“ a na zváženie, či je potrebné vykonať EIA. ESD poskytol výklad niektorých kategórií projektov a koncepcie „*povolenia*“ a zaoberal sa aj otázkou povolení na reguláciu nezákonných operácií. Hlavné závery z nedávnych rozhodnutí sú zhrnuté v prílohe 3.

2.4. Celkové prínosy smernice o EIA

Určili sa dva hlavné prínosy. Prvým z nich je, že vďaka EIA sa zabezpečuje zohľadnenie environmentálnych otázok v čo najskoršom štádiu rozhodovacieho procesu. Druhým prínosom je, že vďaka účasti verejnosti sa v procese EIA zabezpečuje väčšia transparentnosť rozhodovania o environmentálnych otázkach a následne aj prijatie spoločnosťou. Hoci väčšinu prínosov EIA nemožno vyjadriť vo finančnom zmysle, existuje rozsiahla zhoda v tom, že prínosy vykonávania EIA prevažujú nad nákladmi na prípravu EIA⁶, čo potvrdili aj dostupné štúdie.

Zo skúseností Komisie pri posudzovaní projektov spoločne financovaných v rámci regionálnej politiky EÚ (najmä veľkých projektov) navyše vyplýva, že prostredníctvom EIA sa zlepšilo navrhovanie projektov a rozhodovací proces (vrátane účasti orgánov pôsobiacich v oblasti životného prostredia a verejnosti) a podporilo sa zlepšovanie začleňovania environmentálnych otázok.

Napokon, vykonávaním smernice vznikla v jednotlivých štátoch osobitná dynamika. ČŠ často vychádzali z minimálnych požiadaviek smernice a prekročili ich rámec zavedením prísnejších podmienok (na základe článku 176 Zmluvy o ES), cieľom ktorých je zabezpečiť lepšiu ochranu životného prostredia a väčšiu transparentnosť. Mnohé ČŠ vypracovali aj svoje vlastné usmernenia k otázke dobrej praxe a ku konkrétnym kategóriám projektov a súvisiacim problémom. Tieto skúsenosti jednotlivých štátov sú podobné v rámci celej EÚ.

⁶ Náklady na prípravu EIA ako podiel nákladov na projekty sa bežne pohybujú v rozmedzí od 0,1 % v prípade veľkých projektov do 1,0 % v prípade malých projektov. Tieto náklady sú úvodným odhadom, ale zjavne nezohľadňujú ostatné náklady (napr. na následné zmeny a doplnenia, predkladanie správ, prípady oneskorenia).

Možno preto vyvodiť záver, že hlavný cieľ smernice o EIA bol splnený a že hybnú silu teraz predstavuje snaha posilniť minimálne požiadavky smernice a zlepšiť smernicu.

3. PREDBEŽNÉ OBLASTI SMERNICE O EIA, KTORÉ JE POTREBNÉ ZLEPŠIŤ

Smernica o EIA sa po 20 rokoch vykonávania posunula ďalej. Súčasne došlo k rozvíjaniu právnych predpisov EÚ a nových politík. Okrem účinného vykonávania smernice o EIA v rámci EÚ je nevyhnutné určiť aj oblasti, ktoré treba zlepšiť (napríklad nedostatky v procese vykonávania, prekryvanie s inými právnymi predpismi a nezrovnalosti s ostatnými politikami EÚ), a v prípade potreby poskytnúť odporúčania.

3.1. Obavy súvisiace s postupom „skríningu“

Smernica o EIA poskytuje ČŠ rozsiahly priestor na to, aby prostredníctvom preskúmania jednotlivých prípadov a/alebo prostredníctvom vnútroštátnych prahových hodnôt alebo kritérií rozhodli, či je potrebné uskutočniť EIA v prípade projektov uvedených v prílohe II. Pri stanovovaní týchto prahových hodnôt alebo kritérií musia ČŠ zohľadňovať príslušné kritériá výberu uvedené v prílohe III. Toto ustanovenie, ktoré vychádza zo zásady subsidiarity, viedlo k stanoveniu rôznych typov a úrovní prahových hodnôt alebo kritérií členskými štátmi.

Proces vykonávania a judikatúra poukazujú na skutočnosť, že ČŠ pri stanovovaní prahových hodnôt často prekračujú svoju mieru slobody v rozhodovaní tým, že zohľadňujú len niektoré kritériá výberu uvedené v prílohe III alebo už vopred vylučujú niektoré projekty. Navyše, hoci v oblasti EIA prevláda rastúci trend, počet EIA vykonaných v rôznych ČŠ sa značne líši (od menej ako 100 až do 5 000) dokonca aj v prípade, keď sa porovnávajú ČŠ podobnej veľkosti. Úroveň stanovených prahových hodnôt majú jednoznačný vplyv na počet vykonaných EIA. Okrem toho stále existuje niekoľko prípadov, v ktorých sa nezohľadňujú kumulatívne účinky, a súčasne pretrvávajú problémy v súvislosti s odstránením postupov „rozkúskovania projektov“⁷, najmä v prípade veľkých investičných plánov. Na základe týchto skutočností by mohlo dôjsť k ohrozeniu legitimacy smernice a oslabeniu úsilia pri zavádzaní spoločných noriem skríningu. Mechanizmus skríningu by sa mal preto zjednodušiť a objasniť, napríklad stanovením podrobných kritérií výberu uvedených v prílohe III a zavedením prahových hodnôt, kritérií alebo spúšťačích mechanizmov Spoločenstva (napríklad prostredníctvom komitologického postupu). Mala by sa zvážiť možnosť udelenia súhlasu na základe zjednodušeného postupu predbežného posudzovania.

3.2. Obavy súvisiace s kvalitou EIA

V smernici o EIA sa ustanovujú v zásade procedurálne požiadavky, a nie povinné normy týkajúce sa životného prostredia. Príslušné orgány sú povinné zohľadňovať

⁷

Postup rozdelenia projektu na dve alebo viacero oddelených entít, aby si jednotlivé prvky nevyžadovali EIA a aby sa projekt nemusel posudzovať ako celok, alebo postup získania povolenia na projekt, ktorý je pod prahovou hodnotou (a nepodlieha tak EIA), pričom sa tento projekt alebo jeho kapacita rozšíri nad prahové hodnoty v neskoršom čase.

výsledky konzultácií aj získané informácie a poskytovať špecifické informácie na konci postupu udeľovania povolenia (články 8 a 9), ale nie sú povinné vyvodzovať špecifické závery zo zistení EIA. Zodpovednosť za zabezpečovanie kontroly kvality v rámci EIA z veľkej časti nesú príslušné vnútroštátne orgány. Schopnosť prijímať primerané rozhodnutia však závisí od kvality informácií použitých v dokumentácii o EIA a od kvality procesu EIA. Kvalita preto predstavuje rozhodujúci prvok pri zabezpečovaní účinnosti smernice.

3.2.1. *Kvalita informácií použitých v dokumentácii o EIA*

Mnohé ČŠ poukázali na problém s nízkou kvalitou informácií použitých v dokumentácii o EIA. Veľké rozdiely v kvalite dokumentácie o EIA neexistujú len medzi rôznymi ČŠ, ale aj v rámci samotných ČŠ.

Na zabezpečovanie primeranej kontroly kvality dokumentácie o EIA sa využíva niekoľko spôsobov (získané výsledky sa často predkladajú ako správa): vhodná akreditácia poradcov, ktorí vykonávajú činnosť v rámci EIA, vypracovávanie správ nezávislými poradcami, využívanie nezávislého externého preskúmania alebo odborného poradenstva, využívanie usmernení k osobitným otázkam, ktoré sa majú zohľadňovať v prípade určitých typov projektov, zabezpečovanie aktualizácie používaných údajov, povinné „určovanie rozsahu“, zavádzanie komitologického postupu s cieľom aktualizovať prílohu IV (informácie, ktoré má poskytnúť navrhovateľ).

3.2.2. *Kvalita procesu EIA*

Zo skúseností s vykonávaním vyplýva, že v rámci postupov EIA sa často opakujú niektoré otázky.

Pokiaľ ide o **alternatívne varianty**, informácie, ktoré majú byť poskytnuté v rámci dokumentácie o EIA podľa smernice, zahŕňajú „*prehľad hlavných variantov, ktoré navrhovateľ študoval s uvedením hlavných dôvodov svojho výberu*“. Niektoré ČŠ zaviedli právnu povinnosť zohľadniť konkrétne alternatívne varianty, zatiaľ čo iné túto povinnosť nezaviedli. Príslušné orgány a verejnosť môžu takisto prispieť k výberu alternatívnych variantov posudzovania. Posudzovanie alternatívnych variantov v rámci postupov EIA je zvyčajne zložitou záležitosťou. Môže byť potrebné vymedziť, čo by sa malo požadovať na základe ustanovení smernice, napríklad zavedením povinného posudzovania alternatívnych variantov alebo stanovením rozsahu alternatívnych variantov (akým je napríklad variant neprijatia žiadneho opatrenia), ktoré sa majú zvážiť.

Dôvodom na obavy je aj absencia ustanovení v smernici súvisiacich s primeraným časovým rámcom a v ideálnom prípade s pevne stanoveným časovým rámcom na udelenie povolenia, s obdobím **platnosti** EIA a s **monitorovaním** značného vplyvu na životné prostredie. Tieto nedostatky by sa mohli riešiť zavedením osobitných ustanovení do smernice.

3.3. Absencia harmonizovaných postupov na zabezpečenie účasti verejnosti

Napriek narastajúcej miere účasti verejnosti na rozhodovacom procese neexistuje v tejto súvislosti v rámci EÚ žiadny štandardný postup. Potvrdzujú to tieto skutočnosti:

- Verejnosť musí mať včasné a účinné príležitosti na to, aby sa mohla zúčastniť na rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia. Pri otvorení konzultácií neexistuje žiadny spoločný referenčný bod. Vo viacerých ČŠ sa konzultácie s verejnosťou uskutočňujú už v počiatočnom štádiu (v štádiu skríningu alebo v štádiu určovania rozsahu). Vo väčšine prípadov sa však konzultácie s verejnosťou uskutočňujú po prvýkrát v súvislosti s informáciami získanými podľa článku 5, čo zodpovedá minimálnej požiadavke ustanovenej v smernici.
- Podľa smernice o EIA by časový rámec na účinnú konzultáciu s verejnosťou mal byť primeraný, keďže krátky časový rámec je v tejto súvislosti prekážkou. Časové rámce sa však značne odlišujú⁸.
- Podrobné opatrenia na informovanie verejnosti a konzultácie s verejnosťou vymedzujú ČŠ. Účasť verejnosti však nie je účinná, ak sú vnútroštátne opatrenia obmedzujúce (napríklad ak je dokumentácia o EIA prístupná na konzultácie len na úrade príslušného orgánu).
- Pokiaľ ide o prístup dotknutej verejnosti k postupu preskúmania, kritériá sa značne odlišujú medzi jednotlivými ČŠ a náklady na postupy sa považujú za prekážku prístupu k spravodlivosti v niektorých ČŠ.

Tieto nedostatky by sa mohli riešiť zabezpečením včasnej konzultácie s verejnosťou v štádiu určovania rozsahu alebo skríningu (vrátane zapojenia zúčastnených strán), ako aj stanovením minimálnych časových rámcov. Takisto by sa mohli vypracovať usmernenia k najlepšej praxi v súvislosti so sprístupňovaním dokumentácie o EIA dotknutej verejnosti.

3.4. Ťažkosti súvisiace s cezhraničnými postupmi v rámci EIA

Smernica o EIA poskytuje ČŠ veľký priestor na rozhodovanie o tom, kedy a ako by mali byť v prípade projektov s cezhraničnými vplyvmi zapojené do postupov rámci EIA ostatné ČŠ.

Mnohé ČŠ poukázali na to, že pri cezhraničných postupoch v rámci EIA vznikajú ťažkosti, ktoré sú spôsobené hlavne rozdielmi vo vnútroštátnych postupoch v rámci EIA (ako napríklad rôzne štádiá procesu navrhovania projektov, rôzne časové rámce a jazykové prekážky).

Veľké riziko v súvislosti so zdvojitovaním úsilia, nezrovnalosťami, záťažou (napríklad administratívnou) a prípadnými konfliktmi existuje v prípade projektov vykonávaných v oblastiach patriacich do súdnej právomoci viac ako jedného ČŠ

⁸ V štádiu skríningu predstavuje najdlhší časový rámec 45 dní, v štádiu určovania rozsahu a konzultácií o dokumentácii o EIA je časový rámec v rozmedzí od 10 do 60 dní.

(napríklad v morských oblastiach). Okrem toho hrozí aj riziko, že vplyvy projektu zahŕňajúceho viaceré krajiny sa nebudú posudzovať ako celok.

Na konzultácie o cezhraničných vplyvoch so susednými krajinami treba zlepšiť formálne a neformálne opatrenia. To by sa dalo dosiahnuť vypracovaním usmernení alebo posilnením ustanovení smernice (napríklad vymedzenie minimálnych časových rámcov na cezhraničnú konzultáciu, koordinované alebo prípadne spoločné postupy v rámci EIA v prípade projektov zahŕňajúcich viaceré krajiny, preskúmanie možnosti uplatňovania jediného postupu v rámci EIA).

Okrem toho by sa po schválení protokolu o strategickom posudzovaní vplyvov na životné prostredie k dohovoru z Espoo Radou mohlo uskutočniť preskúmanie smernice o EIA s cieľom zabezpečiť lepšie vykonávanie požiadaviek protokolu.

3.5. Lepšia koordinácia medzi EIA a inými smernicami a politikami EÚ

V mnohých prípadoch projekty, na ktoré sa vzťahuje smernica o EIA, podliehajú aj ustanoveniam iných smerníc a politík EÚ v oblasti životného prostredia. Napriek riziku prekrývania požiadaviek na posudzovanie nie sú v súvislosti s koordináciou medzi smernicou o EIA a inými smernicami a politikami hlásené žiadne významné problémy. Vo všeobecnosti koordinácia prebieha hladko. Je však potrebné nájsť spôsob, ako zlepšiť súčinnosť medzi smernicou o EIA a právnymi predpismi a politikou v konkrétnych oblastiach životného prostredia, akými sú kvalita ovzdušia, expozícia hluku, odpadové a vodné hospodárstvo, ochrana morského prostredia, ochrana pôdy, predchádzanie riziku katastrof (vrátane riadenia nebezpečnosti veľkých havárií), zmena klímy a biodiverzita. Existujú napríklad konkrétne záležitosti, ktoré si vyžadujú dôkladné posúdenie, aby bolo možné zabezpečiť lepšiu koordináciu.

3.5.1. EIA a SEA

Smernica 2001/42/ES⁹ (smernica o strategickom posudzovaní účinkov na životné prostredie – SEA) sa uplatňuje „nahor“ na určité verejné **plány a programy**, zatiaľ čo smernica o EIA sa uplatňuje „nadol“ na určité verejné a súkromné **projekty**. Tieto dve smernice sa zaoberajú odlišnými otázkami a svojou povahou sú rozdielne. Boli určené tieto hlavné rozdiely: ciele SEA sú vyjadrené v zmysle udržateľného rozvoja, zatiaľ čo ciele EIA sú výlučne environmentálne, v smernici o SEA sa vyžadujú konzultácie s príslušnými orgánmi v štádiu skríningu, v smernici o SEA sa požaduje posúdenie primeraných alternatív a jej súčasťou je výslovné ustanovenie o využívaní informácií z iných zdrojov, smernica o SEA obsahuje požiadavky na monitorovanie a kontrolu kvality.

V teoretickej rovine by sa nemali očakávať prípady prekrývania. Pokiaľ však ide o uplatňovanie uvedených dvoch smerníc, boli určené rôzne oblasti možného prekrývania¹⁰. Ide najmä o nejasné stanovenie hraníc pri vymedzení plánu, programu

⁹ Ú. v. ES L 197, 21.7.2001, s. 30.

¹⁰ Napríklad v prípade veľkých projektov, ktoré sú tvorené podprojektami, projektov, ktoré si vyžadujú zmeny v územnom plánovaní, plánov a programov, v ktorých sa ustanovujú záväzné kritériá pre následné povolenie projektov, a hierarchického prepojenia medzi SEA a EIA (tzv. štruktúra viacerých úrovní).

alebo projektu v niektorých prípadoch. Z tohto dôvodu nemusí byť jasné, či predmet posudzovania spĺňa kritériá na uplatňovanie smernice o EIA alebo smernice o SEA alebo oboch. V tejto súvislosti nie sú jednoznačne vymedzené niektoré kategórie projektov, ktoré sa často vzťahujú na využívanie pôdy, čo môže viesť k zámene so smernicou o SEA.

ČŠ si zvolili rôzne stratégie na riešenie otázky prípadnej neúčinnosti vyplývajúcej z prekryvania postupov. Mnohé ČŠ sú však toho názoru, že nemajú dostatočné skúsenosti na riadne určenie a hodnotenie prípadov prekryvania otázok. Len veľmi malý počet ČŠ preto odporúča konsolidáciu uvedených dvoch smerníc. Mnohé ČŠ zdôraznili, že každý z procesov by sa mal zachovať a odlišiť, keďže ide o vzájomne sa dopĺňajúce postupy týkajúce sa rôznych štádií a procesov. ČŠ takisto požiadali o poskytnutie usmerňujúcich dokumentov.

Vzhľadom na osobitosti týchto dvoch procesov a obmedzené skúsenosti pri uplatňovaní SEA neexistuje v súčasnosti žiadny argument za zlúčenie týchto smerníc. V tomto štádiu možno dosiahnuť lepšiu koordináciu riešením rozdielov medzi ustanoveniami dvoch smerníc a objasnením vymedzenia kategórií projektov, v prípade ktorých môže dôjsť k prekryvaniu. To možno zabezpečiť v kontexte preskúmania EIA.

3.5.2. *EIA a IPKZ*

Len veľmi málo ČŠ využilo možnosť zaviesť jediný postup v prípade projektov, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti smernice o EIA a smernice 2008/1/ES¹¹ (o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia – IPKZ). V niektorých ČŠ sa jediný postup môže použiť na žiadosť navrhovateľa. ČŠ zabezpečili spoľahlivé formy koordinácie (napríklad časť dokumentácie týkajúca sa EIA v rámci dokumentácie pri žiadostiach v oblasti IPKZ, podmienenie udelenia povolenia IPKZ pozitívnym rozhodnutím v rámci EIA, využívanie tých istých údajov, spoločný postup na zabezpečenie účasti verejnosti).

Vo všeobecnosti neboli nahlásené žiadne osobitné problémy s koordináciou. V niektorých prípadoch sa však v smernici o IPKZ stanovujú pre rovnaký typ činností prahové hodnoty, ktoré sa odlišujú od hodnôt použitých v smernici o EIA, čo môže viesť k nejasnostiam. Preto by sa mala zvážiť harmonizácia prahových hodnôt a kritérií používaných na vymedzovanie projektov (napríklad prostredníctvom komitologického postupu) za podmienky splnenia požiadaviek týchto smerníc, ako aj zefektívnenie ustanovení o požiadavkách na informácie (pričom sa zohľadní aj prebiehajúca revízia smernice o IPKZ).

3.5.3. *EIA a biodiverzita*

ČŠ zaviedli medzi smernicou o EIA a **smernicou o biotopoch**¹² (najmä článok 6 ods. 3 a 4¹³) a **smernicou o vtáctve**¹⁴ neformálne aj formálne väzby. Hoci neboli

¹¹ Ú. v. EÚ L 24, 29.1.2008, s. 7.

¹² Smernica 92/43/EHS o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, Ú. v. ES L 206, 22.7.1992, s. 7.

¹³ V tomto článku sa uvádzajú procesné a vecné záruky pre každý plán alebo projekt, ktorý bude mať pravdepodobne značný vplyv na lokalitu sústavy Natura 2000.

oznámené žiadne väčšie problémy, zo skúseností Komisie s vykonávaním vyplýva, že požiadavky článku 6 ods. 3 a 4 sa v kontexte postupov EIA riadne nezohľadňujú. Postupy EIA sa navyše zameriavajú na vplyv na lokality sústavy Natura 2000, zatiaľ čo ustanovenia o ochrane druhov sa často zanedbávajú.

V smernici o EIA sa neuvádza výslovný odkaz na koncepciu biodiverzity (odkazuje sa len na voľne žijúce živočíchy a rastliny). Mnohé ČŠ odpovedali, že v ustanoveniach smernice o EIA sa už v dostatočnej miere zohľadňuje podstata **akčného plánu v oblasti biodiverzity**¹⁵ a že ich vnútroštátne systémy EIA účinne pôsobia pri predchádzaní straty biodiverzity. Je však veľmi nepravdepodobné, že EÚ splní svoj cieľ na rok 2010 týkajúci sa zastavenia poklesu biodiverzity¹⁶, a vyžaduje sa preto intenzívne úsilie. V tejto súvislosti by sa mohli do textu smernice o EIA jednoznačne premietnuť otázky súvisiace s biodiverzitou. Okrem toho by sa mohol zaviesť jediný postup posudzovania projektov, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti smernice o EIA a článku 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch.

3.5.4. *EIA a zmena klímy*

Otázky súvisiace so zmenou klímy sa v smernici o EIA neriešia výslovne. Väčšina ČŠ uznáva, že v rámci procesu EIA nedochádza k primeranému určeniu a posúdeniu otázok o zmene klímy. Každé preskúmanie vplyvov zmeny klímy sa často obmedzuje na emisie CO₂ a iných skleníkových plynov z priemyslu a nárastu objemu dopravy ako súčasti štúdií o kvalite ovzdušia alebo ako nepriamych vplyvov. EIA často neprekročí rámec hodnotenia existujúcich emisií a úsilia zabezpečiť plnenie noriem týkajúcich sa kvality okolitého ovzdušia. V rámci EIA sa navyše v dostatočnej miere nezohľadňuje vplyv na celosvetovú klímu, kumulatívne účinky dodatočného projektu ani prispôbenie sa zmene klímy.

Uvedené otázky je potrebné riešiť. Boli určené rôzne osobitné kategórie projektov, do ktorých by sa v rámci EIA mali výslovne premietnuť otázky súvisiace so zmenou klímy. Tieto kategórie sa týkajú hlavne projektov, pri realizácii ktorých sa môže uvoľniť značné množstvo emisií CO₂, akými sú napríklad projekty v oblasti energetiky a dopravnej infraštruktúry, ale zahŕňajú aj projekty, v prípade ktorých zohráva kľúčovú úlohu energetická účinnosť. Komitologický postup by sa mohol zaviesť na účely aktualizácie príloh I a II.

Okrem toho ČŠ požadovali vypracovanie nástrojov na posudzovanie (napríklad v súvislosti so začlenením otázok o zmene klímy do procesu EIA). Komisia do roku 2011 vypracuje usmernenia s cieľom zohľadniť vplyvy zmeny klímy v smernici o EIA¹⁷.

¹⁴ Smernica 79/409/EHS o ochrane voľne žijúceho vtáctva, Ú. v. ES L 103, 25.4.1979, s. 1.

¹⁵ KOM(2006) 216.

¹⁶ KOM(2008) 864.

¹⁷ KOM(2009) 147.

4. ZÁVER

Touto správou sa potvrdzuje, že ciele smernice o EIA boli vo všeobecnosti splnené. Zásady posudzovania vplyvov na životné prostredie boli zapracované do vnútroštátnych systémov EIA. Všetky ČŠ zaviedli komplexné regulačné rámce a realizujú EIA spôsobom, ktorý je do značnej miery v súlade s požiadavkami smernice. ČŠ v mnohých prípadoch vychádzali zo základných požiadaviek smernice a prekročili ich rámec. V rozhodovacom procese, ktorý sa stal transparentnejší, sa tak podarilo zohľadniť otázky súvisiace so životným prostredím.

Proces EIA sa však neustále rozvíja. Je potrebné zabezpečiť účinné vykonávanie smernice o EIA v rámci rozšírenej EÚ a súčasne aj prispôsobenie smernice o EIA v politickom a právnom kontexte na úrovni Spoločenstva a na medzinárodnej úrovni. V tejto správe sa uvádzajú oblasti, v ktorých existuje priestor na zlepšenie (napríklad skríning, účasť verejnosti, kvalita EIA, cezhraničné postupy v rámci EIA, koordinácia medzi smernicou o EIA a inými smernicami a politikami v oblasti životného prostredia, ako zmena klímy a biodiverzita), a navrhujú sa v nej prípadné odporúčania na prijatie opatrení.

Tieto zistenia sú významné z hľadiska postupu zjednodušovania. Komisia zváži všetky metódy zjednodušenia (kodifikácia, kodifikácia spoločne so zavedením komitologického postupu, prepracovanie znenia, zlúčenie, použitie regulačných opatrení). Cieľom každej iniciatívy na zjednodušenie bude zlepšiť ochranu životného prostredia, zvýšiť mieru harmonizácie a zjednodušiť existujúce postupy. Bez ohľadu na zvolený prístup Komisia zabezpečí, aby bola každá väčšia úprava predmetom konzultácie so všetkými zúčastnenými stranami aj posúdenia vplyvu na právne predpisy.

PRÍLOHA 1: Hlavné zdroje správy

- Odpovede ČŠ na dotazník Komisie o uplatňovaní a účinnosti smernice o EIA (boli zaslané v rokoch 2007 a 2008).
- Štúdia, ktorú dala vypracovať Komisia v súvislosti s uplatňovaním a účinnosťou smernice o EIA (2009).
- Závěry predchádzajúcich správ o uplatňovaní a účinnosti smernice o EIA.
- Príslušné štúdie, ktoré dala vypracovať Komisia: „*Vzťah medzi smernicou o EIA a smernicou o SEA*“ (2005), „*Náklady a prínosy súvisiace so smernicou EIA*“ (2006), „*Zoznam opatrení členských štátov EÚ na zabezpečenie prístupu k spravodlivosti v environmentálnych otázkach*“ (2007), „*Hodnotenie právnych predpisov EÚ – smernica 85/337/EHS (posudzovanie vplyvov na životné prostredie, EIA) a súvisiace zmeny a doplnenia*“ (2007).
- Skúsenosti Komisie s vykonávaním smernice o EIA (vrátane informácií pochádzajúcich zo sťažností a petícií a judikatúra).

PRÍLOHA 2: Predbežné pripomienky k vykonávaniu nových ustanovení zavedených smernicou 2003/35/ES

Vymedzenie pojmu „verejnosť“ a „dotknutá verejnosť“ (článok 1 ods. 2): zdá sa, že všetky ČŠ uplatňujú pojem „verejnosť“ v širokom zmysle a umožňujú všetkým fyzickým a právnickým osobám zúčastniť sa na rozhodovacom procese. V prípade pojmu „dotknutá verejnosť“ existuje viac rozdielov. Väčšina ČŠ zahrnula tento pojem do svojich vnútroštátnych právnych predpisov. Niektoré ČŠ nerozlišujú medzi „verejnosťou“ a „dotknutou verejnosťou“ a zatiaľ nie je jasné, či by absencia osobitnej definície mohla byť problémom.

Možnosť vyňať z procesu EIA projekty slúžiace na účely národnej obrany pri každom jednotlivom prípade (článok 1 ods. 4): väčšina ČŠ zahrnula príslušné ustanovenia do svojich právnych predpisov. Z informácií, ktoré má Komisia k dispozícii, však vyplýva, že táto možnosť sa využíva len zriedkavo.

Posilnené ustanovenia o konzultáciách s verejnosťou (článok 6 ods. 2 a 3): vo všeobecnosti má verejnosť uspokojivý prístup k rozhodovaciemu procesu. Hoci je potrebné podrobnejšie vyšetrovanie s cieľom posúdiť účinnosť vykonávania týchto ustanovení, pozorujú sa aj určité pozitívne prvky: niekoľko ČŠ už zabezpečuje konzultácie s verejnosťou v štádiu určovania rozsahu, zatiaľ čo niektoré ČŠ zabezpečujú konzultácie s verejnosťou aj v štádiu skríningu.

Zmeny alebo rozšírenie projektov uvedených v prílohách I a II: všetky ČŠ oznámili, že prijali vnútroštátne opatrenia na dosiahnutie súladu so zmenami zavedenými v smernici 2003/35/ES.

Informácie o procese účasti verejnosti obsiahnuté v poskytovaných informáciách o konečnom rozhodnutí (článok 9 ods. 1) a ustanovenia o prístupe verejnosti k opravným prostriedkom (článok 10a): v súčasnom štádiu vykonávania týchto ustanovení nemožno vyvodiť žiadne závery. Komisia však už zistila, že v niektorých ČŠ existujú problémy s transpozíciou a v súlade s článkom 226 Zmluvy o ES začala konania vo veci porušenia.

PRÍLOHA 3: Hlavné zistenia uvedené v nedávnych rozhodnutiach ESD

ESD zdôraznil, že smernica o EIA má veľký rozsah pôsobnosti a účel¹⁸, a nech je teda metóda, ktorú členský štát použije na určenie, či si určitý projekt vyžaduje alebo nevyžaduje posúdenie, akákoľvek, táto metóda nemôže byť na ujmu cieľu smernice, ktorým je nevylúčiť z posudzovania žiaden projekt spôsobilý mať významný vplyv na životné prostredie v zmysle smernice okrem prípadu, ak určitý vylúčený projekt možno na základe celkového ohodnotenia považovať za nespôsobilý mať významné vplyvy na životné prostredie.

Mechanizmus skríningu (rozhodnutie o tom, či vykonať EIA alebo nie)

ČŠ sú pri stanovovaní kritérií alebo prahových hodnôt pre projekty uvedené v prílohe II povinné zohľadňovať všetky relevantné kritériá výberu uvedené v prílohe III. Členský štát, ktorý stanovil prahové hodnoty a/alebo kritériá len pri zohľadnení veľkosti projektov bez ohľadu na všetky kritériá uvedené v prílohe III, by prekročil rámec slobody v rozhodovaní podľa smernice¹⁹.

Rozhodnutie, ktorým príslušný vnútroštátny orgán usúdi, že charakter projektu si nevyžaduje, aby bol tento predložený na posúdenie vplyvov na životné prostredie, musí obsahovať v texte alebo v prílohe všetky podklady umožňujúce skontrolovať, že je založené na primeranom predbežnom preverení uskutočnenom v súlade s požiadavkami smernice 85/337²⁰.

Výklad určitých kategórií projektov uvedených v prílohách I a II

Smernica o EIA sa má vykladať v tom zmysle, že v súvislosti s projektmi prestavby a skvalitnenia mestských ciest stanovuje posudzovanie vplyvu na životné prostredie [projekty zahrnuté do prílohy I bodu 7 písm. b) alebo c) alebo do prílohy II bodu 10 písm. e) alebo do prílohy II bodu 13], ktoré pravdepodobne budú mať z dôvodu ich povahy, rozsahu alebo ich umiestnenia, a prípadne vzhľadom na ich spolupôsobenie s ostatnými projektmi, podstatný vplyv na životné prostredie²¹.

Ustanovenia bodu 12 prílohy II v spojení s ustanoveniami bodu 7 prílohy I k smernici 85/337 v pôvodnom znení sa týkajú tiež stavebných úprav infraštruktúry už existujúceho letiska bez toho, aby bola predĺžená vzletová a pristávacia dráha, pokiaľ je ich možné považovať, najmä s ohľadom na ich povahu, význam a vlastnosti, za úpravu samotného letiska. To isté platí aj v prípade prác určených na podstatné zvýšenie činnosti letiska a leteckej prevádzky²².

Vnútroštátnym ustanovením, na základe ktorého sa požaduje EIA len v prípade **projektov na rozvoj miest** [príloha II bod 10 písm. b)] mimo mestských zón, zužuje rozsah pôsobnosti smernice²³. Tvrdenie, že projekt, výstavba ktorého by sa plánovala na úplne zmenenej pôde, by nemal značný vplyv na životné prostredie, sa zamietlo. ČŠ by mali pri rozhodovaní, či projekty tohto typu majú značný vplyv, zohľadňovať ich vlastnosti, veľkosť alebo umiestnenie, ako aj všetky kritériá skríningu uvedené v prílohe III.

¹⁸ Napr. C-121/03.

¹⁹ C-66/06, body 62 – 63.

²⁰ C-87/02, bod 49.

²¹ C-142/07.

²² C-2/07.

²³ C-332/04.

Povolenie

Dohoda medzi verejnými orgánmi a súkromným podnikom nie je projektom v zmysle smernice o EIA. „Prináleží vnútroštátnemu súdu na základe uplatniteľnej vnútroštátnej právnej úpravy určiť, či táto dohoda obsahuje povolenie v zmysle článku 1 ods. 2 smernice. V tomto kontexte treba preskúmať, či takéto povolenie je súčasťou viacetapového konania zahrnujúceho jednak hlavné rozhodnutie a jednak vykonávacie rozhodnutia a či treba zohľadniť kumulatívny účinok viacerých projektov, ktorých vplyvy na životné prostredie treba posúdiť komplexne.“²⁴

Ak vnútroštátne právo upravuje viacero etáp konania o povolení, z ktorých jedna je hlavným rozhodnutím a druhá je vykonávacím rozhodnutím, ktoré nesmie presiahnuť rámec hlavného rozhodnutia, účinky, ktoré môže mať projekt na životné prostredie, sa musia identifikovať a posúdiť v konaní týkajúcom sa hlavného rozhodnutia. Len v prípade, že sa tieto účinky dajú identifikovať až v konaní týkajúcom sa vykonávacieho rozhodnutia, by sa takéto posúdenie malo uskutočniť v priebehu tohto konania²⁵. EIA by sa malo vykonať v neskoršej etape, ak v prípade viacetapového povolenia vyjde v priebehu druhej etapy najavo, že projekt môže mať významný vplyv na životné prostredie.

Povolenia na reguláciu a legitimizácia nezákonných operácií „a posteriori“

Aj keď právo ES nemôže brániť tomu, aby platné vnútroštátne predpisy umožnili v určitých prípadoch legitimizovať operácie alebo akty, ktoré sú v rozpore s týmito pravidlami, „takáto možnosť by mala byť podriadená podmienke, že dotknutým osobám neumožní obísť pravidlá Spoločenstva alebo ich neuplatniť, a mala by mať výnimočnú povahu“²⁶.

Správne poplatky

Vyberanie správneho poplatku za účasť verejnosti na procese konzultácie nie je samo osebe nezlučiteľné s cieľom smernice o EIA²⁷. „Poplatok jednako nemôže byť určený v takej výške, aby bránil plnému účinku uvedenej smernice v súlade s cieľom, ktorý sleduje.“ O taký prípad by išlo, ak by poplatok svojou výškou mohol byť prekážkou výkonu práv účasti vyplývajúcich z článku 6 smernice.

²⁴ C-2/07.

²⁵ C-201/02, bod 52, C-508/03, C-290/03.

²⁶ C-215/06, body 57 – 61.

²⁷ C-216/05, body 37 – 38 a 42 – 44. Toto rozhodnutie sa vzťahuje na smernicu pred tým, ako bola zmenená a doplnená smernicou 2003/35/ES.