

Nové výzvy v oblasti posudzovania vplyvov na územiach Natury 2000 (Integrated Biodiversity Impact Assessment)

Zuzana Michalcová, Katarína Pavličková

Anotácia

Hodnotenie vplyvov na biodiverzitu je uvedené v smernici o biotopoch (92/43/EHS) vo forme „Appropriate Assessment“. Podobné typy posudzovania vplyvov na biodiverzitu sú tiež vyžadované v rámci ďalších predpisov, ako sú napríklad procesy posudzovania vplyvov činností a strategických dokumentov na životné prostredie alebo plány manažmentu povodí. Tento proces (Appropriate Assessment - AA) znamená detailné posúdenie vplyvov navrhovaného plánu alebo projektu, samostatne, alebo v kombinácii s inými plánmi a projektmi na integritu sústavy lokalít Natura 2000 z hľadiska cieľov ochrany týchto lokalít. Cieľom príspevku je objasnenie dôvodov a potreby vytvorenia nového typu posudzovania vplyvov - Integrovaného posudzovania vplyvov na biodiverzitu. Použijeme pri tom írsky vzor (Integrated Biodiversity Impact Assessment - IBIA), ktorý by mal slúžiť na integráciu požiadaviek týkajúcich sa vyššie spomínaných procesov a venovať sa tiež budeme potrebe následného vytvorenia nového „review package“ na hodnotenie kvality dokumentácie z procesu integrovaného posudzovania.

Abstract

Integrated Biodiversity Impact Assessment (IBIA) is being developed in the Republic of Ireland. The overall aim of IBIA is to provide a spatially-specific methodology that integrates EU requirements for AA with SEA and EIA to enhance the efficiency of legal, administrative and operational procedures. This paper presents the briefly draft of IBIA methodology, as well as a need of new review package for review the quality of reports from this new integrated type of impact assessment.

Úvod

V rámci EÚ sú otázky týkajúce sa biodiverzity zakotvené v troch kľúčových smerniciach. Ide o Smernicu o biotopoch (92/43/EHS) a Smernice EIA (kodifikované znenie 2011/92/EC) a SEA (2003/35/ES). So smernicou o biotopoch súvisí tiež Smernica o vtákoch (2009/147/EC), ktoré zastrešujú sústavu území Natura 2000. Článok 6, odsek 3 Smernice o biotopoch vyžaduje tzv. „Appropriate Assessment decision making test“ (ďalej len „AA“), u nás preložený ako „primeraný odhad dosahov akéhokoľvek plánu alebo projektu, ktorý môže významne ovplyvniť lokality Natura 2000 z hľadiska cieľov ochrany týchto lokalít“. To znamená, že mnohé plány, programy či projekty musia byť posudzované aj podľa smernice o biotopoch a nielen na základe smerníc EIA a SEA.

Ako zdôrazňujú Fry, Carvill, Grist a Hochstasser (2011) na ochranu biodiverzity a udržateľnosti je potrebný silný legislatívny a vládny zásah, ako aj efektívny administratívny systém. Kroky, ktoré boli doposiaľ v tomto smere vykonané, či už na národnej alebo medzinárodnej úrovni, však v žiadnej z krajín nevyústili do súdržného systému týkajúceho sa posudzovania vplyvov na biodiverzitu. V rámci EÚ boli predstavené viaceré úspešné smernice, ktoré sa dotýkajú ochrany biodiverzity (napr. už spomínané Smernica o biotopoch, Smernica o vtákoch, ale aj Rámcová smernica o vode, Smernica o povodniach a i.) a tiež boli prijaté doplnujúce procesné opatrenia, ako sú už tiež spomínané Smernica EIA a Smernica SEA, ktoré sú nám všetkým dobre známe a ktoré

slúžia na včasnú identifikáciu potenciálnych vplyvov, ako aj na určenie opatrení na zamedzenie, zmiernenie, alebo nápravu takýchto vplyvov.

V tomto duchu sa v súvislosti s AA začalo v Írsku rozvíjať **Integrated Biodiversity Impact Assessment** (ďalej len **IBIA**) – Integrované posudzovanie vplyvov na biodiverzitu. Jeho hlavným cieľom je poskytnúť priestorovo-špecifickú metodológiu, ktorá bude slúžiť na integráciu požiadaviek EÚ vyplývajúcich z procesov AA, EIA a predovšetkým SEA za účelom zvýšenia účinnosti právnych, administratívnych a funkčných postupov.

Integrované posudzovanie vplyvov na biodiverzitu

Na začiatku je dôležité zdôrazniť, že táto metodika je ešte stále v procese vývoja. Projekt, v rámci ktorého sa IBIA rozvíja, zastrešuje Írska Agentúra ochrany životného prostredia v rámci programu STRIVE. IBIA bolo po prvý krát oficiálne predstavené na medzinárodnej úrovni na konferencii IAIA (International Association for Impact Assessment) v máji 2011 v Pueble, v Mexiku. V čase od apríla 2011 až do marca 2012 sa do projektu mohli zapájať odborníci z oblasti posudzovania vplyvov, čím sa mala dosiahnuť spätná väzba na dosiahnuté výsledky, ako aj zlepšenie a skvalitnenie už existujúcich záverov. V septembri 2011 bola navrhovaná metodika IBIA prezentovaná na špeciálnom stretnutí IAIA v Prahe, ktoré sa týkalo implementácie procesu SEA. V októbri minulého roku sa v Dubline uskutočnil workshop zameraný na zistenie odozvy a názorov na rozvíjajúcu sa metodiku IBIA, ako aj na zistenie jej možných nedostatkov.

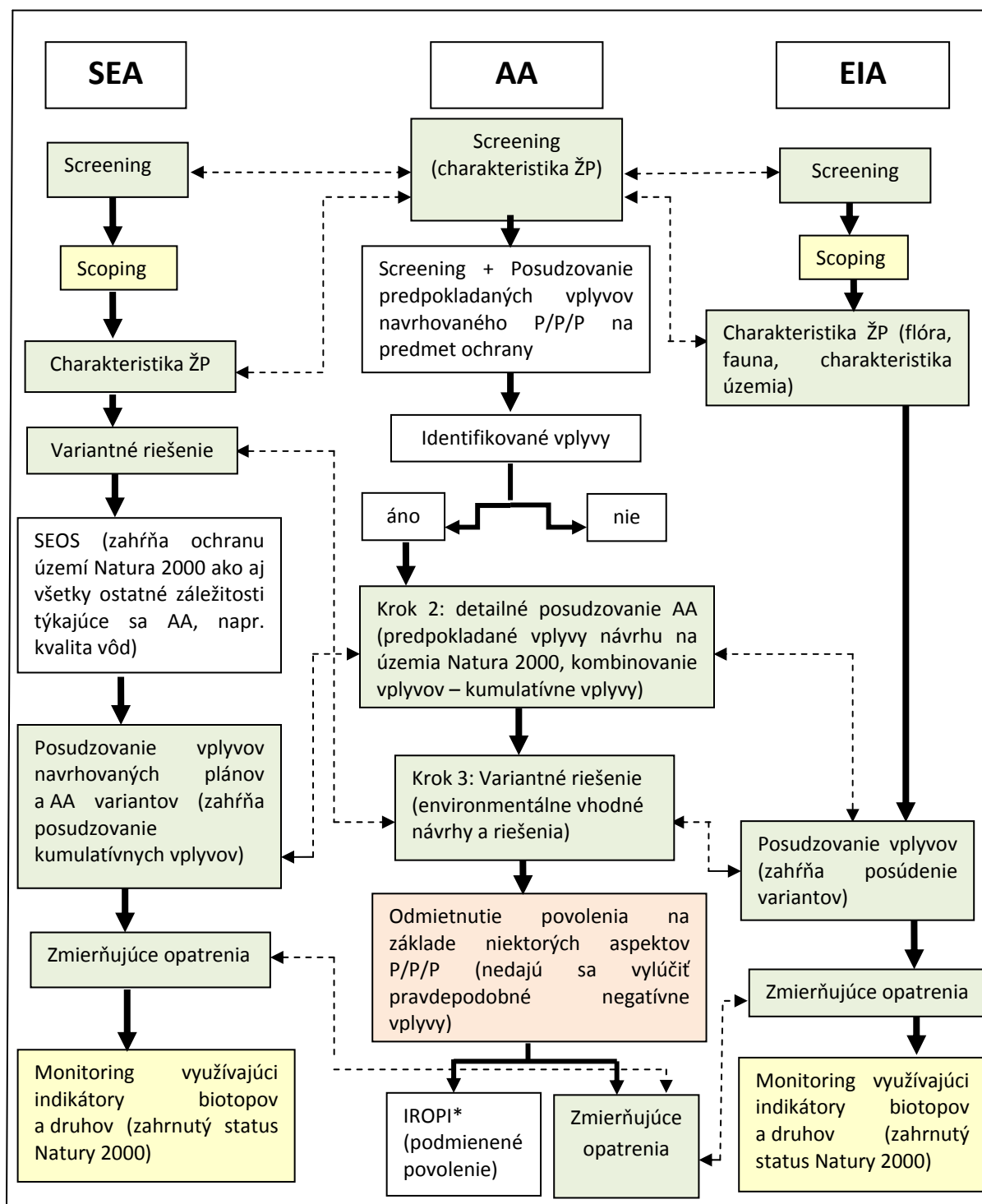
Vytvorenie takéhoto komplexného typu metodiky je však sprevádzané mnohými komplikáciami, ktorých adekvátne riešenia sú ešte stále v procese vývoja. Ide predovšetkým o komplikácie v procese zlučovania procesov (EIA + SEA + AA), z ktorého vyplývajú viaceré problémy. Ako najvýraznejší problém sa javí rozdielnosť legislatívnych požiadaviek, povoľovacích procesov a časových rozsahov jednotlivých procesov (ktoré majú byť predmetom zlúčenia), ako aj problémy s ich praktickou implementáciou. Ale sú to aj technické problémy ako napríklad rozsah hodnotenia, dostupnosť dát a vhodnosť použitia metód posudzovania. Toto nie je problémom len na národných úrovniach, ale aj na úrovni EÚ, kde v rámci právneho systému dochádza k napätiu vyvolanému používaním rozdielnych jazykov a rozdielnou implementáciou právnych predpisov do národných legislatív, ktoré sa snažia riešiť viacmenej podobne, ale administratívne odlišné ciele.

Keby sme to chceli zhrnúť, hlavnými faktormi, ktoré brzdia rozvoj procesu IBIA a ktoré sú autormi Fry, Carvill, Grist a Hochstasser (2011) považované za najväčšie prekážky dôslednejšej integrácie, sú:

- oddelenosť smerníc v rámci práva EÚ, ktoré vyžadujú posudzovanie týkajúce sa biodiverzity;
- ich individuálne a rozdielne transpozície do už existujúcich zákonov na národných úrovniach;
- postupný vývoj environmentálne orientovanej legislatívy ako na úrovni EÚ tak aj v členských štátoch, ktorý ponecháva oddelené procesy, aj keď sú podobné a súvisiace.

Ak porovnávame procesy EIA a SEA s procesom AA, zistíme, že proces AA je viac špecifický a má oveľa užšie zameranie obmedzené na dosah projektov, programov alebo plánov na sústavu území Natura 2000 so zvláštnym dôrazom na ciele ochrany tejto sústavy (obr.č.1).

Obr. č. 1 – Korelácia metodologických krokov a interakcií medzi procesmi SEA, AA a EIA.



*IROPI Imperative Reasons of Overriding Public Interest – naliehavé dôvody vyššieho verejného záujmu.

Spracované podľa Gonzales, Fry, Hochstrasser, Scott, Carvill, Jones (2011)

Zelená farba – spoločné kroky pre všetky procesy, žltá farba – vzťah medzi niektorými z krokov, biela farba – len v jednom type procesu (žiadny vzťah), oranžová farba – zdôrazňuje prednosť tohto kroku pred následným – povoľujúcim.

Predmetom AA nie sú žiadne iné charakteristiky týkajúce sa záujmov biodiverzity v predmetných lokalitách, ak nie sú zahrnuté v cieľoch ochrany, dokonca ani keď je potrebné aby prebehol proces EIA alebo SEA. Procesy EIA a SEA majú oveľa širší environmentálny záber ako proces AA. V mnohých prípadoch majú ale informácie získané v procesoch EIA a SEA význam aj v priebehu procesu AA.

Tento fakt je z hľadiska procesu navrhovania a tvorby metodiky IBIA považovaný za veľmi dôležitý, keďže dôsledkom toho, že spomínané procesy EIA a SEA majú širší záber, majú zároveň aj veľký potenciál podporovať realizáciu procesu AA a teda môžu doňho prispievať veľkým množstvom požadovaných informácií.

Tieto informácie sa nemusia nutne týkať len biodiverzity ako takej, môžu tiež súvisieť napríklad s hydrologickými a geofyzikálnymi informáciami, alebo napríklad aj s informáciami o kvalite vody a o vplyvoch na ne. V rámci procesov EIA a SEA by mali byť takéto typy vplyvov určené a vysvetlené, a vzhľadom k tomu existuje väzba medzi vplyvmi na fyzické prostredie a vplyvmi na biodiverzitu, čím sa poskytujú informácie, ktoré môžu lepšie informovať o záveroch AA. Rovnako dôležité je aj posúdenie širších vplyvov plánu, alebo projektu na biodiverzitu, ktoré je súčasťou procesov EIA/SEA (v rámci naplnenia jednotlivých bodov stanovených smernicami EIA/SEA).

Na minuloročnom workshope v Dubline (National Consultation Workshop, 2011) účastníci tiež zdôrazňovali potrebu vytvorenia GIS databázy, v rámci zlepšenia efektivity celého procesu. Hovorí sa aj o zriadení postu tzv. „biodiverzitového“ úradníka zapojeného do oboch procesov (AA/SEA), čím by sa ušetrilo veľa času tým, že by sa nemuselo všetko robiť odznova, čo by mohlo prispieť k eliminácii duplicitnej roboty.

Dalším z cieľov je vytvorenie národnej GIS databázy biodiverzity – NBDC (National Biodiversity Database). Tento krok je považovaný za extrémne užitočný a potrebný (z hľadiska kombinovania a zlučovanie dátových vrstiev). Avšak odborníci sa tiež zhodli na tom, že najväčšou komplikáciou pre jej vytvorenie je nedostatok dát (nie všetky sú prístupné), ako aj zdieľanie a šírenie informácií a dát napríklad medzi jednotlivými štátnymi organizáciami a súkromným sektorom. Problémom je tiež obmedzenosť použitia získaných dát, keďže údaje zozbierané na jeden účel môžu mať určité obmedzenia (v komplexnosti, rozsahu alebo metodických predpokladoch), ak ich chceme využiť pre iný typ posudzovania.

Absencia štandardizovaného prístupu na prípravu manažmentových plánov pre vyhlásené oblasti a zber údajov týkajúcich sa biodiverzity vo všeobecnosti má na posudzovanie vplyvov na biodiverzitu významné dôsledky. Porovnávacie metódy pre zber dát, rovnako ako aj zabezpečovanie kvality a podporujúce mechanizmy sú vyžadované na zvyšovanie využiteľnosti dát. Podobne je potrebné aj centralizované hromadenie dát a zlepšenie šíracích mechanizmov, ktoré by malo zabezpečiť ľahšiu a širšiu dostupnosť a využiteľnosť informácií dotýkajúcich sa biodiverzity.

Ako jedno z riešení problémov sa navrhuje vytvorenie štandardného procesu zdieľania a odovzdávania informácií z procesov EIA/SEA v správnej forme do NBDC, čo by viedlo k nahromadeniu veľkého množstva použiteľných dát.

V jednotlivých prípadoch na národných úrovniach sú niektoré štátne orgány povinné zapojiť sa do prevedenia ich vlastných procesov posudzovania zahŕňajúcich otázky biodiverzity, ako aj do následných rozhodovacích procesov založených na týchto posudzovaniach. Za takýchto okolností, je len malá pravdepodobnosť, že dôjde k jasnému prehľadu o kumulatívnych dopadoch navrhovaných plánov alebo projektov alebo ku plnohodnotnému zdieľaniu dát.

Proces integrácie teda musí zahŕňať dva rôzne procesy (Fry, Carvill, Grist a Hochstasser, 2011):

- vybudovanie postupu na určenie rozsahu hodnotenia a na vykonanie posudzovania plánov, programov a projektov, ktorý rieši všetky legislatívne požiadavky už vyššie spomínaných troch smerníc (integrácia posudzovania);
- koordinácia povoľovacieho procesu medzi rôznymi štátnymi orgánmi, zapojenými do plánov, programov alebo projektov, na ktoré sa vzťahuje jedna alebo viac spomínaných smerníc (integrácia povoľovania).

Základom je, aby navrhovateľ plánu alebo projektu mal možnosť získať integrovanú správu o rozsahu informácií, ktoré sú vyžadované povoľovacím orgánom na uskutočnenie posudzovania. Takýto proces si bude vyžadovať veľkú mieru koordinácie. Dôležitým bodom sú tu konzultácie. Za ideálnych podmienok by mali byť kľúčové otázky včas prediskutované v diskusii za okrúhlym stolom. Zdôrazňuje sa tiež potreba osobných konzultácií (namiesto konzultácii prostredníctvom emailu / listov) s povoľovacím orgánom v čo najskoršom štádiu celého procesu.

Ďalšou etapou by bolo bližšie prepojenie medzi rôznymi agentúrami a orgánmi pri určovaní rozhodnutí. Z pohľadu navrhovateľov by bolo lepšie, ak by štát mohol zabezpečiť niečo ako jedno kontaktné centrum (v angličtine „one-stop shop“), prostredníctvom ktorého by sa mohli so štátom dohodnúť v otázkach schvaľovania, týkajúcich sa predkladaného plánu alebo projektu a aj z pohľadu verejnosti by sa výrazne zvýšila transparentnosť celého procesu.

V súvislosti s takýmto novým (integrovaným) typom posudzovania vplyvov na biodiverzitu sa dostáva do popredia aj problematika hodnotenia kvality dokumentácie z tohto posudzovania. Z tradičného použitia „review packages“ na hodnotenie kvality EIS (správy o hodnotení z procesov EIA/SEA) získavame informácie o súlade s právnymi predpismi a o úplnosti poskytovaných informácií. Tento druhý aspekt (úplnosť informácií) je obzvlášť dôležitý pre posudzovanie vplyvov na biodiverzitu, ktoré musí obsahovať presné, relevantné a aktuálne informácie v srdci celého procesu posudzovania.

Ako vyplýva zo Smernice o biotopoch, AA je veľmi striktný rozhodovací nástroj, keďže rozhoduje o tom, či sa navrhovaný plán, program alebo projekt uskutoční, alebo nie. Tu dochádza k veľkému rozdielu oproti posudzovaniu vplyvov na životné prostredie (EIA a SEA), kde má výsledok procesu posudzovania iba odporúčací charakter, ktorý by mal byť v rozhodovacom procese zohľadnený (veľakrát je však potláčaný na úkor ekonomických alebo spoločenských priorít). Z kontroly kvality dokumentácie procesu posudzovania môže vyplývať, že tam sú isté nedostatky, ale celková kvalita informácií môže byť uspokojivá. Avšak požiadavka na nevyskytnutie sa „významného vplyvu“ na integritu sústavy siete chránených území Natura 2000 je nadradená a potláča všetky ostatné hľadiská (dochádza len k extrémnym výnimkám) a náročnosť kontroly je o to vyššia.

Cieľom budúcnosti je vytvorenie nového Review Package pre AA (Fry, Scott, 2011), ktorého tvorba bude veľmi zložitá a bude si vyžadovať výnimočne prísny stupeň kontroly ako aj iný prístup ako review packages ktoré vznikli doteraz – integráciu náročných problémov zistených skúsenými pracovníkmi do zoznamu kontrolných kritérií.

Navrhovaný Review Package by bol rozšírený nielen na pokrytie požiadaviek vyplývajúcich zo Smernice o biotopoch (AA) ale mal by tiež zahŕňať rozpoznanie prvkov týkajúcich sa biodiverzity pokrytých v rámci procesov EIA/SEA, keďže toto sú dôležité členovia rodiny posudzovacích nástrojov, ktoré umožňujú zahrnúť otázky týkajúce sa biodiverzity do rozhodovacieho procesu. Z tohto pohľadu bude dôležité zabezpečiť súlad s právnymi predpismi, požiadavkami na obsah informácií, ako aj zahrnutie aspektu kvality dát EIA/SEA v rozsahu Review Package.

Rozšírením rozsahu AA sa vytvoria podmienky na preskúmanie pokrytia vplyvov na nevyhlásených lokalitách, ako aj vplyvov na nechránené ale významné druhy a biotopy, na riešenie účasti verejnosti, cezhraničných vplyvov a ekologickej prepojenosti.

Predpokladá sa, že takýto komplexný Review Package, by mal byť schopný riešiť všeobecné požiadavky týkajúce sa obsahu informácií, ako aj otázky štandardov požadovaných niekoľkými Smernicami EÚ, pričom sa očakáva plnenie medzinárodných podmienok vyplývajúcich z dobrej praxe v rámci posudzovania vplyvov na biodiverzitu (Biodiversity Impact Assessment).

Záver

Aj keď sa metodika integrovaného posudzovania vplyvov na biodiverzitu, ktorú sme sa v rámci článku snažili čo najstručnejšie predstaviť, rozvíja v podmienkach Írska, považujeme ju za skvelý príklad a inšpiráciu pre ostatné členské krajiny EÚ. Po jej uvedení do praxe sa jej výsledky, ako aj jednotlivá postupnosť v rámci celého procesu snád' stanú impulzom aj pre pozitívne zmeny v Slovenskej republike. K tomu je ale potrebné vytvoriť komplexný Review Package aj u nás, o čo sa pokúsime v najbližšom období a veríme, že na III. ročníku konferencie už budeme prezentovať nami dosiahnuté výsledky.

PodĎakovanie

Tento článok vznikol vďaka podpore v rámci OP Výskum a vývoj pre projekt: Centrum pre rozvoj sídelnej infraštruktúry znalostnej ekonomiky, ITMS 26240120002, spolufinancovaný zo zdrojov Európskeho fondu regionálneho rozvoja (50 %) a Grantu pre doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov UK č. UK/485/2012 Vybrané otázky problematiky posudzovania vplyvov na životné prostredie s dôrazom na hodnotenie vplyvov na územia Natura 2000 – subjektívna dimenzia z pohľadu posudzovateľov (50%).

Literatúra

Fry J., Carvill P., Grist B., Hochstasser T. 2011. Developing IBIA : Legal and administrative Issues. Available online at:

http://www.ucd.ie/ibia/JFry_382_LegalAdministrative.pdf

Fry J., Scott P. 2011. Developing IBIA: A Standardised AA Review Package. IAIA11 Conference Proceedings. Impact Assessment and Responsible Development for Infrastructure, Business and Industry. 28 May – 4 June 2011. Centro de Convenciones, Puebla – Mexico. Available online:

<http://www.iaia.org/conferences/iaia11/uploadedpapers/final%20drafts/Developing%20IBIA,%20A%20Standardised%20AA%20Review%20Package.pdf>

González A., Fry J., Hochstrasser T., Scott P., Carvill P., Jones M. 2011. A Methodological Approach to Integrating Strategic Environmental Assessment and Biodiversity Impact Assessment. International Association for Impact Assessment (IAIA) Special Meeting on „SEA Implementation and Practice: Making an Impact?“, Prague, Czech republic, 21-23.9.2011. Available online: http://www.ucd.ie/ibia/AGonzalez_IBIAmethodology.pdf

National Consultation workshop – IBIA (Findings and Outcomes Summary report). 2011. 7.th October, Isaac's Hotel Dublin. Available online at: http://www.ucd.ie/ibia/IBIA_Workshop_October2011_Report.pdf

Smernica Rady 92/43/EHS o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín v znení neskorších predpisov

Smernica 2003/35/ES, ktorou sa zabezpečuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia a ktorou sa menia a dopĺňajú s ohľadom na účasť verejnosti a prístup k spravodlivosti Smernice č.85/337/EHS a č. 96/11/ES

Smernica Európskeho parlamentu a rady 2009/147/EC o ochrane voľne žijúcich vtákov, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady Európskych spoločenstiev č.79/409/EHS o ochrane voľne žijúcich vtákov

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EC o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (kodifikované znenie)

Mgr. Zuzana Michalcová
Katedra krajinej ekológie
Prírodovedecká fakulta UK v Bratislave
Mlynská Dolina B2, 842 15 Bratislava
zuzana.michalcova@gmail.com
+421 915 728 696

doc. RNDr. Katarína Pavličková CSc.
Katedra krajinej ekológie
Prírodovedecká fakulta UK v Bratislave
Mlynská Dolina B2, 842 15 Bratislava
pavlickova60@gmail.com
+421 602 96 579