

Primerané posúdenie vplyvu plánov a činností na územia NATURA 2000

Krátky sprievodca príslušnou
právnou úpravou a judikatúrou

Justice&Environment
Máj 2016

Justice & Environment je medzinárodná sieť mimovládnych organizácií z rôznych európskych štátov, zaoberajúcich sa environmentálnym právom. Spolu sa snažíme o silnejšiu environmentálnu legislatívu a jej presadzovanie v praxi a to aj na úrovni Európskej únie, ako aj na národnej úrovni. Naším cieľom je lepšia ochrana životného prostredia, ľudí a prírody. Viac informácií o nás zistíte na: www.justiceandenvironment.org

(C) 2016 Justice&Environment
Vydalo: Justice&Environment
Údolní 33
602 00, Brno, Czech Republic
Tel +36 1 3228462
E-mail info@justiceandenvironment.org

Editovanie a dizajn: Siim Vahtrus
Fotografie (ak nie je uvedené inak): Siim Vahtrus – J&E
Iné: str. 3 (uprostred) – D. D'Auria; str. 4 - Pixabay; str. 7 – F. Vassen

J&E prejavuje vďaka za finančnú podporu Európskej komisii pri vzniku tohto sprievodcu. Publikácia vyjadruje názor autorov, nie sú tam vyjadrené názory Európskej komisie.



1. Primerané posúdenie vplyvov navrhovaných plánov a činností na územia NATURA 2000 – čo to je ?

Primerané posúdenie vplyvov navrhovaných plánov a činností na územia zahrnuté v sústave chránených území NATURA 2000 (ďalej aj „primerané posúdenie“) je mechanizmus, ktorý má zabezpečiť ochranu lokalít sústavy území Natura 2000 pred škodlivou ľudskou činnosťou a to predovšetkým pred novými stavebnými plánmi a projektmi. Vzhľadom k tomuto cieľu vyžaduje mechanizmus primeraného posúdenia, aby posúdenie potenciálnych vplyvov plánovaných činností prebehlo ešte pred tým, ako budú tieto činnosti povolené orgánmi verejnej správy. V prípade, ak by mohla mať plánovaná činnosť významný nepriaznivý dopad na dotknuté lokality, je nevyhnutné hľadať a navrhnúť opatrenia, ktoré zmiernia vplyv navrhovanej činnosti na územie Natura 2000. Bez uskutočnenia primeraného posúdenia nemôžu byť plán alebo projekt povolené.

Primerané posúdenie je upravené v článku 6 smernice **Rady 92/43/ EHS o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín** (ďalej len „smernica o biotopoch“), ktorá bola na Slovensku implementovaná zákonom č. 543/2002 Z.z., o ochrane prírody a krajiny v platnom a účinnom znení.

Pravidlá ustanovené v smernici o biotopoch boli postupne spresnené v rozsiahlej judikatúre Súdneho dvora Európskej únie (SDEÚ). V tejto krátkej príručke sa budeme venovať tak pravidlám primeraného posúdenia, ako aj judikatúre, ktorá ich dotvára.

2. Pravidlá primeraného posúdenia v skratke

V zmysle smernice o biotopoch vplyv každého navrhovaného plánu alebo projektu, ktorý by mohol mať významný vplyv na lokality v sústave Natura 2000 (osobitné územia ochrany alebo lokality významné pre Európske Spoločenstvo) musia prejsť mechanizmom primeraného posúdenia a to ešte pred samotným povolením činnosti. Výsledok primeraného posúdenia je podkladom následného povoľovania. V tomto kontexte by mali byť pojmy plány a projekty interpretované čo najširšie; môžu sa tým myslieť stavebné zámery, ale aj iné zásahy, ktoré môžu narušiť integritu lokality (viď nižšie).

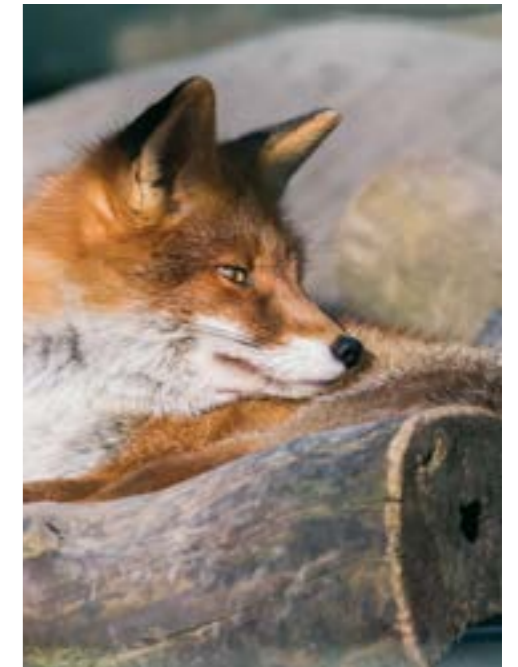
Primerané posúdenie pozostáva zo 4 „etáp“:

1. Určovanie významnosti vplyvu – určí sa či má plán alebo projekt významný vplyv na dotknutú lokalitu. Významný vplyv sa predpokladá a k 2. etape sa pristúpi vždy, ak sa nepreukáže, že činnosť by nebola v rozpore s cieľmi ochrany dotknutej lokality.

2. Hodnotenie vplyvov – identifikujú sa potenciálne nepriaznivé vplyvy a stupeň ohrozenia dotknutej lokality. Posudzovanie sa musí opierať o najlepšie dostupné vedecké poznatky a musí brať do úvahy aj kumulatívne vplyvy iných súvisiacich činností, resp. zámerov. Toto je zároveň fáza, v ktorej sa navrhnú a posúdia zmierňujúce opatrenia. Ak by napriek prijatiu zmierňujúcich opatrení hrozilo, že plán alebo projekt integritu lokality narušia, tak povoľujúci orgán takú činnosť nemôže povoliť (viac podrobností k 1. a 2. etape v 4. časti)

3. Posúdenie alternatív – v prípade, ak plán alebo projekt ohrozuje integritu lokality, musí sa následne hľadať alternatívne riešenie, ktoré by ju neohrozovalo (napr. vo forme náhradnej lokality umiestnenia navrhovanej činnosti).

4. Výnimočné povoľovanie – ak neexistuje prijateľná alternatíva, navrhovaný plán alebo projekt, by mal byť povolený len vo výnimočných situáciách a teda v prípadoch, ktoré odôvodňuje a kedy má prednosť určitý naliehavý verejný záujem. Projekty, ktorých realizáciu neodôvodňuje naliehavý verejný záujem, môžu byť povolené len vo výnimočných prípadoch za predpokladu prijatia kompenzačných opatrení, ktoré nahradia škodu spôsobenú projektom (viac o kroku 3 a 4 v piatej časti).



Prípado C-127/02 (Waddenzee)

Rybárska spoločnosť dostala povolenie na mechanický lov srdcoviek jedlých v špeciálne chránenom území Waddenzee v Severnom mori. Spoločnosť dostávala povolenie každý rok. Jedno z týchto opakovaných povolení bolo napadnuté ochranárskou neziskovou organizáciou, ktorá tvrdila, že predmetný lov by mal byť považovaný za projekt, ktorý podlieha primeranému posúdeniu v zmysle smernice o biotopoch.

Súdny dvor, odvolávajúci sa na definíciu „projektu“ v smernici EIA, rozhodol, že mechanický lov srdcoviek jedlých spadá pod definíciu projektu. Navyše Súdny dvor sa vyjadril, že fakt, že aktivita sa vykonávala periodicky už niekoľko rokov neznamená, že nepodlieha primeranému posúdeniu.



3. Aké projekty a plány podliehajú posúdeniu?

Primerané posúdenie musí prebehnúť v prípade tých plánov a projektov, ktoré nie sú priamo spojené alebo potrebné pre spravovanie lokality. Kľúčová otázka, ktorú je potrebné si položiť je, čo je to „plán“ alebo „projekt“?

Projekty zahŕňajú realizáciu napr. stavebných prác, banskej činnosti či iných zásahov do prírodného prostredia a krajiny. Projekty sa neobmedzujú len na aktuálnu výstavbu; významné zintenzívnenie poľnohospodárskej činnosti alebo ťažby dreva, ktoré ohrozujú alebo ničia hodnotný ráz lokality by mali byť považované za projekty v uvedenom zmysle a ako také by mali podliehať primeranému posúdeniu. Projektom môže byť aj aktivita, ktorej trvanie je opakujúce sa a dlhodobé.

Typickým príkladom **plánov** sú územné plány alebo sektorové strategické/plány resp. plány činností (napr. plány dopravných sietí, plány odpadového hospodárstva). Je zároveň potrebné uviesť, že schválené dokumenty (politiky), ktoré sú svojou povahou istým politickým prehlásením (deklarujú istú všeobecnú politickú vôľu alebo istý zámer orgánu verejnej správy) nie sú považované za plány v zmysle smernice o biotopoch.

Výnimkou, kedy primerané posúdenie nie je povinné, sú plány alebo projekty, ktoré sú potrebné pre starostlivosť o chránenú lokalitu. Táto výnimka však musí byť interpretovaná čo najužšie. Ide napr. o situácie, kedy by iba časť plánu alebo projektu súvisela so spravovaním lokality; v takýchto prípadoch by zvyšná časť plánu, ktorá so starostlivosťou o lokalitu nesúvisí, by musela podliehať primeranému posúdeniu. To sa napríklad týka dvojúčelovej ťažby dreva, kde jedna časť by sa týkala odstraňovaniu náletových drevín z dôvodu starostlivosti o chránenú nelesnú lokalitu (tá by nepodliehala posúdeniu), ale druhá časť by sa týkala hospodárskej ťažby v okolitej chránenej lesnej lokalite (a tá by už posúdeniu podliehať mala).

Môže však nastať situácia, kedy aj projekty a plány súvisiace so spravovaním jednej lokality, by mali podliehať posúdeniu možných negatívnych vplyvov a to z dôvodu možných vplyvov na susediacu lokalitu. Napríklad pri projekte, týkajúcom sa obnovenia vodného režimu v chránenej slatinnej lokalite (teda ktorý by bol primárne určený na starostlivosť o danú lokalitu), by mohlo byť požadované primerané posúdenie vplyvov, pretože obnova vodného režimu by mohla mať významný dopad na susedné chránené lesné spoločenstvo.

Primeranému posúdeniu nepodliehajú len projekty, ktoré sa nachádzajú na území chránenej lokality, ale aj projekty mimo nej, ktoré na ňu môžu mať významný dopad (C-98/03, Komisia proti Nemecku).

4. Článok 6 ods. 3 – Primerané posúdenie, etapy 1 + 2 (predbežné posúdenie)

Smernica o biotopoch nestanovuje žiadnu konkrétnu metódu, podľa ktorej by malo primerané posúdenie prebiehať.

Vo všeobecnosti sa však vyžaduje, aby bol postup primeraného posúdenia riadne zaznamenaný a dostatočne odôvodnený, tak aby sa predišlo svojvoľnému rozhodovaniu. Musí zároveň existovať možnosť podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu. Pri rozhodovaní musia byť brané v úvahu aj zásady prevencie a predbežnej opatrnosti a najlepších dostupných vedeckých poznatkov.

Primerané posúdenie pozostáva celkovo zo 4 etáp, ktoré musia nasledovať za sebou v nižšie uvedenom poradí.

1. etapa: Určovanie významnosti vplyvu

V prvej etape sa zisťuje či by projekt mohol mať isté negatívne vplyvy na dotknutú lokalitu a teda či je potrebné, aby prebehlo „kompletné“ primerané posúdenie. Postačuje pritom, ak sú negatívne vplyvy iba pravdepodobné. Kompletné primerané posúdenie, sa nemusí realizovať iba v tom prípade, ak je s istotou preukázané, že činnosť nebude mať žiadne významné vplyvy.

Rozhodnutie o tom, že čo bude považované za významný vplyv sa musí opierať o špecifické vlastnosti a podmienky životného prostredia dotknutej chránenej lokality so zreteľom na ciele ochrany v predmetnej lokalite. Význam vplyvu sa neposudzuje na základe veľkosti projektu alebo plánu.

V podmienkach Slovenskej republiky ide o vydávanie odborného stanoviska v zmysle ustanovenia § 28 ods. 3 a 4 zákona o ochrane prírody.

Podľa Súdneho dvora Európskej únie, musia byť brané do úvahy nasledovné faktory pri určovaní významnosti vplyvu, kedy sa rozhoduje, či je potrebné, aby prebehlo kompletne primerané posúdenie:

- Pravdepodobnosť významných vplyvov na dotknutú lokalitu;
- Charakteristiky a špecifické podmienky životného prostredia dotknutej lokality;
- Všetky hľadiská, ktoré samé o sebe alebo v spojitosti s inými plánmi alebo projektmi môžu ovplyvniť ciele ochrany dotknutej lokality;
- Najlepšie vedecké poznatky v obore.

Súdny dvor v tomto ohľade rozhodol, že ak by mohol projekt ohroziť ciele ochrany [i] dotknutej lokality, znamená to, že existenciu predpokladu, že takýto projekt bude mať významný vplyv na dotknutú lokalitu a teda musí prebehnúť kompletne primerané posúdenie. [ii]

V zmysle princípov prevencie a predbežnej opatrnosti, ak existujú vedecké pochybnosti o vplyvoch alebo o ich škodlivosti, musí sa vykonať kompletne primerané posúdenie. Plán alebo projekt musí byť v tejto etape posúdený tak, ako bol predstavený navrhovateľom, bez toho, aby sa v etape určovania významnosti vplyvov posudzovali možné zmierňovacie opatrenia.

Členské štáty môžu navrhnúť aj prísnejšie pravidlá povoľovania v lokalitách Natura 2000, ako napríklad zakázať spoločnú výstavbu niektorých projektov.

2. etapa: Hodnotenie vplyvov

Ak zo zisťovacieho konania vyplynie, že je potrebné vykonať primerané posúdenie, musia byť identifikované všetky dopady na integritu lokality zaradenej do sústavy chránených území NATURA 2000 z hľadiska cieľov jeho ochrany. Integrita lokality môže byť chápaná ako súvislosť ekologickej štruktúry lokality a jej funkcií.

Keď sa posudzujú vplyvy na integritu lokality, musí sa brať do úvahy široká škála faktorov. Projekt sa tiež musí posúdiť „v spojitosti s inými plánmi alebo projektmi“, t.j. musia sa posúdiť aj kumulatívne vplyvy projektu.

Špeciálne je pritom potrebné brať ohľad na vplyvy na druhy a biotopy, ktoré smernica o biotopoch označuje za prioritné.

Vplyv na ciele ochrany lokality sa musí určiť na základe **najlepších vedeckých poznatkov** v obore. To znamená, že vysoké nároky by mali byť kladené jednak na expertov, ktorí posúdenie vykonávajú ako aj na

Prípado C-98/03 (Komisia proti Nemecku)

Nemecká vláda sa pri transpozícii smernice o biotopoch rozhodla, že primeranému posúdeniu budú podliehať iba činnosti, ktoré na použitie vody potrebujú povolenie. Nemecká vláda tvrdila, že využívanie vody v takých malých množstvách, kedy ani povolenie nie je potrebné, by nemohlo mať významný negatívny vplyv na okolité lokality.

Súdny dvor Európskej únie rozhodol, že nemožno a priori vylúčiť, že využitie malého množstva vody by mohlo mať významný negatívny vplyv na lokality sústavy Natura 2000. Malo by to byť posudzované od prípadu k prípadu. Z tohto dôvodu Súdny dvor usúdil, že Nemecko netransponovalo smernicu o biotopoch správne.

Prípado C-2/10 (Regione Puglia)

V Taliansku krajský zákon v provincii Puglia zakázal v lokalitách Natura 2000 veterné turbíny, ktoré nemali slúžiť pre vlastnú spotrebu. Toto napadla firma, ktorá chcela postaviť veterné farmy v danej lokalite.

Súdny dvor rozhodol, že zákaz niektorých činností (a to aj v prípade, ak neexistuje požiadavka taký zákaz najskôr posúdiť), môže byť považovaný za zákonný, ak nie je neprimeraný alebo diskriminačný voči navrhovateľom. Súd sa vyjadril, že takýto krok neohrozuje ani všeobecné pozitívne európske postoje voči obnoviteľným zdrojom energie.

Prípád C-258/11 (Sweetman)

Povolenie vonkajšieho obchvatu mesta Galway bolo napadnuté na írskych súdoch, keďže časť projektu mala prechádzať cez jazero the Lough Corrib, ktoré bolo vyhlásené ako územie európskeho významu. Projekt by spôsobil trvalú stratu 1.47 ha krasových útvarov, ktoré spadali do kategórie prioritných biotopov. Celková rozloha tohto biotopu v dotknutej lokalite bola 270 ha. Miestne úrady sa vyjadrili, že hoci by projekt mal závažný dopad na lokalitu, tento dopad by neohrozil integritu celej lokality.

Súdny dvor v tomto prípade konštatoval, že plán alebo projekt nepriaznivo ovplyvnia integritu územia, ak spôsobia trvalú a nenapraviteľnú stratu čo i len časti prioritného typu biotopu, ktorého ochrana bola dôvodom vyhlásenia lokality.

metódy, ktoré použijú. Posúdenie musí brať v úvahu špecifické vlastnosti lokality a vyhnúť sa všeobecným tvrdeniam a zisteniam.

V prípade, ak boli identifikované nepriaznivé vplyvy, treba pristúpiť k **posúdeniu zmierňovacích opatrení**. Zmierňovacie opatrenia sú také opatrenia, ktoré majú minimalizovať a ideálne úplne eliminovať negatívne vplyvy plánu alebo projektu počas alebo po jeho realizácii. Ak zmierňovacie opatrenia nemôžu zabrániť nepriaznivým vplyvom na integritu lokality, činnosť by mala byť povolená len vo výnimočných prípadoch (pozri nasledujúcu časť).

Zmierňovacie opatrenia môžu určiť časový rozvrh realizácie projektu (napr. zákaz činnosti v období párenia istého živočíšneho druhu), určiť prístroje a postupy, ktoré majú byť použité (napr. použitie špeciálnych bagrov v istej dohodnutej vzdialenosti od brehu, aby sa predišlo poškodeniu citlivých pobrežných biotopov) alebo označiť neprístupné zóny v rámci dotknutej lokality (napr. zimné brlohy zvieracích druhov). Je potrebné zdôrazniť, že kompenzačné opatrenia (napr. znovu vytvorenie zničeného biotopu na inom mieste) nemožno považovať za zmierňovacie opatrenia.

Primerané posúdenie vychádza z **princípov prevencie a predbežnej opatrnosti**. V praxi to znamená, že ak nemožno vylúčiť, že plán alebo projekt budú mať významný vplyv na lokalitu (ak pretrváva vedecká pochybnosť), možno predpokladať, že plán alebo projekt budú mať významný nepriaznivý vplyv na lokalitu [iii]. Pravidlom teda je, že takéto plány alebo projekty nesmú byť povolené. Ako ďalší krok nasleduje hľadanie dostupných prijateľnejších alternatív (3. etapa). Ak takéto alternatívy neexistujú, je možné takýto plán alebo projekt povoliť len z výnimočných dôvodov (4. etapa).

V podmienkach Slovenskej republiky prebieha primárne posúdenie na základe ustanovenia § 28 ods. 4 a 5 zákona o ochrane prírody.

5. Článok 6 ods. 4 – primerané posúdenie, etapa 3 + 4 – výnimky a variantné metódy

3. etapa: Posúdenie variantných riešení

V prípade ak by plán alebo projekt mohli mať významné nepriaznivé vplyvy na integritu lokality, je nutné hľadať alternatívy a bezpečnejšie riešenia z hľadiska ochrany lokality na dosiahnutie toho istého cieľa. V tejto etape, iné faktory (napr. skutočnosť, že z ekonomického hľadiska je variantné riešenie drahšie) nemôžu prevážiť nad hľadiskom ochrany životného prostredia (potreba uchovať integritu lokality). Ak sa nájde variantné riešenie, ktoré by nenarušilo integritu lokality, tak musí byť zvolené.



V podmienkach Slovenskej republiky je nutnosť hľadania alternatív vyjadrená v ustanovení § 28 ods. 6 zákona o ochrane prírody.

4. etapa: Naliehavé dôvody vyššieho verejného záujmu

Ak neexistujú vhodné variantné riešenia alebo ak nie sú v danom prípade pre realizáciu projektu použiteľné a zároveň nie je možné predísť nepriaznivým vplyvom na lokalitu, orgány verejnej správy môžu plán alebo projekt povoliť iba vo výnimočných prípadoch. Výnimky môžu byť povolené iba potom, ako poriadne prebehlo primerané posúdenie (všetky predošlé etapy) [iv] a existujú naliehavé dôvody vyššieho verejného záujmu. Výnimky musia byť vždy interpretované čo najužšie a v zmysle princípu prevencie a predbežnej opatrnosti.

Smernica o biotopoch nedefinuje čo sú naliehavé dôvody vyššieho verejného záujmu. Iba uvádza príklady ako ľudské zdravie, verejná bezpečnosť a priaznivé následky primárneho významu na životné prostredie. V tomto ohľade sa však vyjadrila Európska komisia, že aj politiky zásadného charakteru pre národné vlády a spoločnosť spadajú pod naliehavé dôvody vyššieho verejného záujmu [v].

Pri posudzovaní dôvodov vyššieho verejného záujmu, musia príslušné orgány zvážiť či sú tieto dôvody dôležitejšie ako potreba ochrany dotknutej lokality. Výnimka môže byť odôvodnená na základe dvoch kritérií: (i) verejný záujem musí byť vyšší a (ii) musí ísť o dlhodobý záujem.

Odišne sa však postupuje v prípade, ak sa v dotknutej lokalite vyskytujú prioritné biotopy a/alebo prioritné druhy. V týchto prípadoch môžu príslušné národné orgány povoliť plány alebo projekty, ktoré majú významný negatívny vplyv na lokalitu len z dôvodov vyššieho verejného záujmu vzťahujúcich sa na ľudské zdravie, verejnú bezpečnosť alebo ak by došlo k priaznivým následkom primárneho významu na životné prostredie. Iné dôvody vyššieho verejného záujmu môžu byť použité iba po predchádzajúcej konzultácii s Európskou komisiou.

Ak by bol plán alebo projekt výnimočne povolený, je nutné navrhnuť opatrenia na kompenzáciu nepriaznivých vplyvov plánu alebo projektu. Kompenzačné opatrenia môžu mať rôzne podoby, napr. vytvorenie podobných biotopov v danej lokalite alebo mimo nej a ich zaradenie do sústavy Natura 2000, zlepšenie existujúcich biotopov alebo návrh zaradiť novú (rovnocennú) lokalitu do sústavy Natura 2000. Kompenzačné opatrenia musia brať do úvahy jednotlivé biotopy a druhy a musia byť schopné vynahradiť škodu spôsobenú plánom alebo projektom, t.j. musia sa týkať tých istých druhov/biotopov, v porovnateľných množstvách a



C-521/12 (Briels et al)

V Holandsku sa plánoval projekt predĺženia diaľnice, ktorý by znamenal zničenie časti chráneného biotopu. Primerané posúdenie konštatovalo, že projekt by spôsobil významný nepriaznivý vplyv na existujúce biotopy. Ale ak by boli zlepšené hydrologické podmienky v susedných oblastiach, chránený biotop – lúky molinia – by sa mohli rozrastať. Projekt bol teda schválený spolu s opatreniami, ktoré mali prispieť k rozširovaniu biotopu.

Súdny dvor však považoval opatrenia navrhnuté v projekte za kompenzačné a nie za také, ktoré by predišli alebo zmiernili nepriaznivé dopady a teda garantovali, že projekt nebude mať nepriaznivý vplyv na integritu lokality (zmierňujúce opatrenia).

Išlo teda o kompenzačné opatrenia, ktoré sa prijímajú v zmysle čl. 6 ods. 4 smernice o biotopoch, teda v prípadoch, ak existujú výnimočné dôvody na povolenie projektu (pozri etapu 4). Opatrenia, ktoré sú v skutočnosti kompenzačné a nie zmierňujúce, nemôžu umožniť navrhovateľom alebo orgánom verejnej správy povolenie projektov za jednoduchších podmienok, ako tých, ktoré stanovuje smernica o biotopoch.



musia zabezpečiť tie isté funkcie. Prijaté kompenzačné opatrenia musia byť ohlásené Európskej komisii.

Postup pri udeľovaní výnimiek je v podmienkach Slovenskej republiky uvedený v § 28 ods. 6 až 11 zákona o ochrane prírody.

i - Ciele ochrany lokality sú stanovené v zmysle článku 4 ods. 1 smernice o biotopoch a predstavujú sériu opatrení a cieľov, ktoré vychádzajú z informácií o konkrétnej lokalite a typoch biotopov a druhov. Sú ustanovené osobitne pre jednotlivé lokality.

ii - Pozri prípad C-127/02, odsek 47

iii - Pozri prípady C-258/11 (ods. 40), a C-404/09 (ods. 99, 100)

iv - Pozri prípady C-239/04, Castro Verde, ods. 35; C-404/09, Komisia proti Španielsku, ods. 156-157. [management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf), p 44-45

v - Pozri príručku Európske komisie „Spravovanie lokalít sústavy Natura 2000 (Managing Natura 2000 Sites). Ustanovenia článku 6 Smernice o biotopoch 92/43/EHS (The provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC), Európske spoločenstvá, 2000 (European Communities, 2000)“ str. 44-45. Dostupné online: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf

