

Výsledky skríningu pre oblasť životného prostredia a preberanie práva životného prostredia EÚ do právneho systému SR a ČR

B. Gašparíková, J. Dusík: Results of the Screening in the Field of the Environment and Taking Over of the European Union Environmental Legislation to the Legal System of the Slovak and Czech Republics. Život. Prostr., Vol. 34, No. 3, 121–125, 2000.

In the sense of the Luxembourg summit resolution in April 1998 the analytical investigation of the European legislation has started in Brussels (so called process of screening interviews). The analytical investigation of the *acquis* has proceeded in two stages till present. The first stage consisted of the introduction the whole European Union legislation, including the environment, to all candidate countries. The second stage of the screening was organised on a bilateral level with individual associated countries. The screening in the Slovak and Czech Republics revealed that a degree of harmonisation of the Slovak law with the European one is different in particular areas.

The European Union considers environmental law as much wider sphere than it is in the Slovak and Czech Republics. It includes horizontal legislative, air quality, waste management, water quality, nature conservation, industrial pollution control and risk management, chemical materials and genetically modified organisms, noise from cars and machines, nuclear safety and radiation protection. Results from the screening for law transposition were reflected to the legislative plans of the Slovak and Czech Ministries of the Environment and the legislative plans of the Governments as well.

V zmysle záverov luxemburského summitu v apríli 1998 v Bruseli za účasti predstaviteľov Európskej komisie a 11 asociovaných štátov strednej východnej Európy a Cypru odštartovalo analytické skúmanie legislatívy EÚ (tzv. proces skrínigových rozhovorov). Proces analytického skúmania *acquis* prebiehal dosiaľ v dvoch fázach. V prvej (v máji a júni 1998) bolo kandidátskym krajinám vysvetlené celé právo EÚ vrátane oblasti životného prostredia.

Na jar a v lete 1999 prebehla druhá fáza (druhé kolo) skrínigu, ktoré sa uskutočnilo bilaterálne s jednotlivými asociovanými krajinami. V dňoch 21. až 25. júna 1999 sa uskutočnil skrínig v oblasti životného prostredia so Slovenskom. Právo životného prostredia je trefou najväčšou oblasťou práva EÚ (po oblasti vnútorného trhu a poľno-

hospodárstva), obsahuje asi 300 nariadení, smerníc a rozhodnutí. Tomu zodpovedala aj doba trvania skrínigu (celý týždeň) i počet slovenských expertov, ktorí sa na skrínigu zúčastnili (47), a to nielen za MŽP SR, ale aj za 7 ďalších rezortov, do ktorých pôsobnosti dnes spadá preberanie práva EÚ v oblasti životného prostredia (Ministerstvo priemyslu SR, Ministerstvo hospodárstva SR, Úrad bezpečnosti práce, Ministerstvo zdravotníctva SR, Ministerstvo vnútra SR, Úrad jadrového dozoru, Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR).

Druhé kolo skrínigu bola vlastne akási "skúška", na ktorej malo Slovensko presvedčiť Európsku komisiu, že nielenže pozná celú právnu úpravu EÚ v oblasti životného prostredia, ale že aj vykonáva konkrétne kroky na jej *transpozíciu* (prevzatie) do slovenského práva, na za-



bezpečenie *implementácie* (reálneho uplatňovania) novej právnej úpravy, t. j., že sa zriadi dostatok úradov s potrebným počtom pracovníkov a ďalšie inštitúcie a investujú sa potrebné finančné prostriedky a napokon, že zabezpečí reálny výkon práva, tzv. *enforcement* za pomoci dostatočných monitorovacích a kontrolných postupov (inšpekcia, sankcie, monitoring). Takýmto spôsobom sa v priebehu týždňa prerokovalo všetkých 75 hlavných okruhov európskeho práva životného prostredia.

Priebeh a závery skríningu ukázali, že stav súladu slovenského práva životného prostredia s európskym je v jednotlivých oblastiach rôzny.

EÚ považuje za právo životného prostredia omnoho širšiu oblasť než je to dosiaľ v SR. Rozčleňuje ho na nasledujúce časti, podľa ktorých aj prebiehali skríningové rozhovory:

- **Horizontálna legislatíva.** EÚ zaraďuje do tejto oblasti všeobecné otázky presahujúce jednotlivé zložky životného prostredia. Konkrétne sem patria smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (EIA), o voľnom prístupe k informáciám o životnom prostredí a smernica o podávaní správ o stave plnenia jednotlivých predpisov EÚ v praxi (reporting). V tejto oblasti sa konštatoval vysoký súlad v transpozícii. Plný súlad sa dosiahne malou novelou zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov a jednou drobnou zmenou zákona 171/1998 Z. z. o prístupe k informáciám o životnom prostredí. Žiadne problémy ani prechodné obdobia sa v tejto oblasti neočakávajú.

- **Kvalita ovzdušia.** Ide o rozsiahlu časť legislatívy EÚ, ktorá zahŕňa viaceré oblasti, ako je kontrola kvality ovzdušia, emisie z vozidiel, emisné limity pre priemyselné zariadenia a ochrana ozónovej vrstvy Zeme.

Na plnú transpozíciu budú potrebné viaceré novelizácie platného zákona o ovzduší a jeho vykonávacích predpisov, ako aj zákona o ochrane ozónovej vrstvy Zeme. V tejto oblasti sa počíta aj s uplatnením prechodného obdobia pre implementáciu viacerých smerníc, ku ktorým patrí smernica o znečisťovaní ovzdušia z priemyselných zariadení, smernica o veľkých spaľovniach, o látkach poškodzujúcich ozónovú vrstvu Zeme, o prchavých organických látkach, o obsahu síry v palivách, o kvalite palív (benzén a limity pre síru), o štandardoch kvality ovzdušia pre NO₂ a o spaľovaní nebezpečných a komunálnych odpadov.

- **Odpadové hospodárstvo.** Základom právnej úpravy v tejto oblasti je rámcová smernica o odpadoch, ktorá vymedzuje základné pojmy, požiadavky na povolovanie, princípy a programy. Okrem nej platí celý rad ďalších smerníc o nebezpečných odpadoch, nebezpečných olejoch, PCB a PCT, o aplikácii kalov na pôdu, starých akumulátoroch a batériách a o odpade z výroby kyslíčnika titaničitého. Osobitná smernica reguluje odpady z obalov a r. 1999 bola prijatá nová smernica o skládkovaní. V tejto oblasti platí aj jedno nariadenie Rady, ktoré upravuje dovoz, vývoz a tranzit odpadu.

I keď súčasná slovenská legislatíva je v mnohom v súlade s princípmi európskej legislatívy, skríning potvrdil nevyhnutnosť podstatnej zmeny, a najmä doplnenia legislatívy, čo sa premietne do nového zákona o odpadoch a do zmeny všetkých doterajších vykonávacích predpisov. Transpozícia sa bude týkať aj Ministerstva pôdohospodárstva SR vo vzťahu k zneškodňovaniu kalov aplikáciou na pôdu.

I keď v transpozícii práva sa nepredpokladá prechodné obdobie, toto bude potrebné v implementácii dvoch smerníc – smernice o zneškodňovaní odpadu s obsahom PCB a PCT a smernice o obaloch.

- **Kvalita vôd.** Právo EÚ v oblasti vôd je rozsiahle a má dlhú tradíciu. Zahŕňa smernice o mestskej odpadovej vode, povrchovej vode, podzemnej vode, dusičnanoch, nebezpečných látkach, o vode na kúpanie, pitnej vode, o meraní pitnej vody a o kvalite vody pre ryby a mäkkýše. V najbližšom období sa očakáva prijatie rámcovej smernice o vodách.

Transpozícia legislatívy v tejto oblasti bude náročná a podobne, ako v oblasti odpadového hospodárstva, bude znamenať nielen úplne nový zákon o vodách, ale aj zmenu prakticky všetkých jeho vykonávacích predpisov. Transpozícia sa bude týkať aj predpisov v kompetenčných rezortov, najmä Ministerstva zdravotníctva SR, vo vzťahu k pitnej vode.

V oblasti implementácie sa v priebehu skríningu konštatovalo, že aj tu sa počíta s prechodným obdobím, a to vo vzťahu k implementácii smerníc o mestskej odpadovej vode, dusičnanoch, o vypúšťaní niektorých látok do vôd, ale aj pre niektoré ukazovatele smernice o pitnej

vode a o kvalite vody na kúpanie, a to najmä so zreteľom na vysokú finančnú náročnosť implementácie európskej legislatívy.

- **Ochrana prírody.** Oblasť práva EÚ v ochrane prírody zahŕňa viaceré nariadenia a smernice, ktorých predmetom je ochrana voľne žijúcich rastlín a živočíchov a obchod s nimi, ochrana prirodzených stanovišť, ochrana voľne žijúceho vtáctva, zákaz používania nástražných pascí a dovozu koží a výrobkov z takto chytených zvierat, ochrana lesov pred znečistením a pred požiarimi.

Skríningové rozhovory ukázali, že v tejto oblasti máme tiež viaceré nedostatky a odlišnosti v legislatíve, najmä v oblasti regulácie obchodu s ohrozenými druhmi a v oblasti vymedzenia prirodzených stanovišť, ktoré majú byť napojené na európsku sieť Natura 2000. Vysporiadanie sa s právnymi medzerami bude znamenať podstatné doplnenie zákona o ochrane prírody a krajiny, prípadne vypracovanie nového zákona o obchode s chránenými druhmi. V oblasti transpozície práva sa však nepožaduje prechodné obdobie; požaduje sa však pre implementáciu smernice o ochrane prirodzených stanovišť a spočíva najmä v potrebe posilnenia personálneho a inštitucionálneho zabezpečenia.

- **Kontrola priemyselného znečisťovania a riadenia rizík.** Ide o pomerne rôznorodú oblasť práva EÚ, do ktorej sa zahŕňajú dve nariadenia, a to o environmentálnom označovaní (eco-label) a o systéme riadenia a audite podnikov (EMAS), ďalej smernice o kontrole emisií z priemyslu, o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania (IPPC), a napokon smernica o kontrole rizík z veľkých havárií (tzv. Seveso II).

Táto oblasť nie je zatiaľ transponovaná do slovenského práva a všetky spomínané nariadenia a smernice bude treba prevziať novými zákonmi a ďalšími právnymi predpismi. Ako najzložitejšia sa javí smernica o IPPC, ktorá nielenže požaduje zaviesť pre vybrané zariadenia systém integrovaného povoľovania a kontroly a povolenie podmieňuje použitím najlepších dostupných techník, ale požaduje, aby sa po určitom čase podľa požiadaviek tejto smernice prehodnotili aj všetky povolenia zariadení, ktoré boli vydané pred zavedením smernice. Práve táto spätná inventarizácia "starých" zariadení sa počas skríningu ukázala ako oblasť vyžadujúca prechodné obdobie v implementácii.

- **Chemické látky a geneticky modifikované organizmy.** Oblasť chemických látok zahŕňa nariadenia a smernice o testovaní a ohlasovaní chemických látok, o kontrole rizík jestvujúcich chemických látok, o klasifikácii, balení a označovaní nebezpečných látok a nebezpečných prípravkov, o pokusoch na zvieratách a o dodržiavaní požiadaviek dobrej laboratórnej praxe (GLP).

Smernice o geneticky modifikovaných organizmoch sa týkajú používania geneticky modifikovaných mikro-

organizmov (tzv. používanie v uzavretých systémoch) a uvoľňovania geneticky modifikovaných organizmov do životného prostredia vrátane ich uvádzania do obehu ako výrobkov.

Do tejto oblasti zahŕňa EÚ aj úpravu znečisťovania životného prostredia azbestom, biologickú odbúrateľnosť pracích prostriedkov a niektoré otázky prepravy nebezpečných nákladov na cestách.

V rámci skríningu sa ukázalo, že prakticky celá táto oblasť predstavuje medzeru v slovenskom práve a transpozícia vyžaduje najmä nový zákon o chemických látkach a nový zákon o geneticky modifikovaných organizmoch. Transpozícia sa popri Ministerstve životného prostredia SR týka najmä Ministerstva hospodárstva SR a Ministerstva pôdohospodárstva SR. Počas skríningu sa neuvádzali požiadavky na prechodné obdobie.

- **Hluk z vozidiel a strojov.** V tejto oblasti platia viaceré smernice upravujúce hluk z motorových vozidiel, motocyklov, stavebných strojov a zariadení, lietadiel, kompresorov, vežových žeriavov, zväracích agregátov, silnoprádových generátorov, ručných elektrických zbíjačiek a zbíjacích kladív, kosačiek na trávu, rýpadlových nakladačov a domácich spotrebičov.

Počas skríningu sa preukázalo, že časť tejto problematiky je v slovenskom práve riešená, ale je potrebné doplnenie jej transpozície. Vzhľadom na očakávanie prijatia novej rámcovej smernice EÚ pre túto oblasť neboli predmetom skríningu podrobnosti transpozície. Časť tejto problematiky je v kompetencii Slovenského metrologického ústavu a časť v kompetencii Ministerstva hospodárstva SR. Neočakávajú sa významnejšie ťažkosti.

- **Jadrová bezpečnosť a radiačná ochrana.** Smernice zaradené do tejto oblasti upravujú základné normy bezpečnosti, ochranu zdravia pri použití ionizujúceho žiarenia v medicíne, spôsob informovania obyvateľstva o opatreniach na ochranu zdravia pri rádioaktívnom nebezpečenstve, ochranu externých pracovníkov pred žiarením, prepravu rádioaktívnych látok, maximálne povolenú hladinu rádioaktívnej kontaminácie potravín a krmovín po jadrovej nehode, dovoz poľnohospodárskych výrobkov po havárii v Černobyle.

V tejto oblasti sa preukázal pomerne vysoký stupeň transpozície. Treba však doplniť zákon o ochrane zdravia ľudí, zákon o rádioaktívnom odpade a niektoré vykonávacie predpisy, najmä v kompetencii Ministerstva zdravotníctva SR a Úradu jadrového dozoru. Neuvádzali sa požiadavky na prechodné obdobie.

Na záver skríningových rozhovorov Európska komisia konštatovala, že:

- rozsah potrebných legislatívnych prác za účelom plnej transpozície je veľký a Slovensko si postavilo veľmi ambiciózne cieľ,
- najväčšiu výzvu predstavuje oblasť vody, odpadov

a oblasť práva životného prostredia týkajúca sa priemyslu,

- hoci v ochrane ovzdušia sa už veľa vykonalo, zostáva ešte mnoho ďalších úloh,
- ako jeden z najväčších problémov sa javia nedostatky v kvalite a množstve potrebného personálneho zabezpečenia a potreba posilnenia environmentálnych inštitúcií na úrovniach, kde sa plánujú, koordinujú a implementujú opatrenia potrebné na vstup do EÚ,
- ako jedna z priorit sa uvádza nevyhnutnosť vypracovať aproximačnú stratégiu vo vzťahu k preberaniu

jednotlivých smerníc vrátane potrebných nákladov a investícií, právnej transpozície a inštitucionálneho zabezpečenia implementácie.

Úlohy, ktoré vyplynuli zo skrínungu pre transpozíciu práva boli premietnuté do plánu legislatívnych úloh MŽP SR, ako aj do plánu legislatívnych úloh vlády. Celkovo pôjde o vyše 40 nových všeobecne záväzných právnych predpisov, prípadne o ich (často veľmi rozsiahle) novelizácie.

Božena Gašparíková

Výsledky screeningu v Českej republike

Bez veľkej nadsázky lze říci, že seriózní a komplexní úvahy o způsobu přejímání rozsáhlého souboru tzv. environmentálního acquis začaly až screeningem, který proběhl v lednu a únoru 1999 (tedy o 5 měsíců dříve než pro Slovenskou republiku), a který do značné míry teprve odhalil rozsah a složitost komunitární environmentální legislativy. Pro tuto skutečnost svědčí i fakt, že samostatný odbor evropské integrace byl na Ministerstvu životního prostředí ČR vytvořen až po screeningu, v březnu 1999.

Přípravy na screening se začali již za jaře 1998, kdy byl vládou jmenován prof. Bedřich Moldan zmocněncem ministra životního prostředí pro přijetí do Evropské unie. Původně se očekávalo, že screening bude probíhat v září 1998, došlo však (a to bylo nakonec výhodou) k posunu o několik měsíců.

Základním problémem při přípravách na screening byl nedostatek provázanosti činností jednotlivých akterů směrem k aproximaci – odborných útvarů, legislativců a ekonomických expertů, včetně velmi omezené komunikace mezi jednotlivými resorty, což je v kapitole Životní prostředí věc zcela klíčová.

Screening kapitoly Životní prostředí proběhl relativně úspěšně i díky různým legislativním, ekonomickým a odborným analýzám, ať již v rámci programu Phare (zde byla velmi cenná studie Phare DISAE CR-106, která poskytla pro screening kompletní soubor tabulek shody mezi právem ES a ČR), z jiných zahraničních zdrojů (např. rozsáhlá studie Světové banky ke splnění předvstupních požadavků v oblasti kvality vody) i z prostředků MŽP ČR.

Analýzy ukázaly, že na konci r. 1998 byla v České republice plná slučitelnost právních předpisů ochrany životního prostředí s právem ES jen výjimečná (konkrétně v oblasti práva na informace o životním prostředí

a v oblasti nakládání s chemickými látkami), celá řada předpisů byla slučitelná jen částečně (do jisté míry překvapivé zjištění to bylo např. u zákona o odpadech, přijatého r. 1997) a pro některé oblasti úprava zcela chyběla (např. nakládání s geneticky modifikovanými organismy, prevence průmyslových havárií).

Bezprostředně po screeningu byly zintenzivněny přípravy na převzetí legislativy Evropských společenství a její uplatňování v České republice. Legislativní úkoly byly formulovány v tzv. *Aproximační strategii pro oblast životního prostředí* a představují komplexní revizi celého práva životního prostředí České republiky.

Transpozice klíčových předpisů Evropských společenství by tedy k 1. 1. 2003, stanovenému jako referenční datum vstupu ČR do EU, měla být zajištěna následujícími národními předpisy:

- zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (nahradí stávající zákon č. 244/1992 Sb.),
- zákon o právu na informace o životním prostředí (č. 123/1998 Sb.),
- zákon o ochraně ovzduší a o ochraně ozónové vrstvy Země (nahradí stávající zákony č. 309/1991 Sb., 389/1991 Sb. a 96/1995 Sb.),
- zákon o odpadech (nahradí stávající zákon č. 125/1997 Sb.),
- zákon o obalech a obalových odpadech,
- zákon o vodách (nahradí stávající zákon č. 138/1973 Sb.),
- zákon o vodovodech a kanalizacích,
- zákon o veřejném zdraví (nahradí stávající zákon č. 20/1966 Sb.),
- novela zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny,
- novela zákona č. 16/1997 Sb. o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů,

- zákon o integrované prevenci a omezování znečištění a o integrovaném registru znečišťování,
- zákon o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky (č. 353/1999 Sb.),
- zákon o geneticky modifikovaných organismech,
- zákon o chemických látkách a chemických přípravcích (č. 157/1998 Sb.),
- zákon o biocidech,
- nařízení vlády, kterým se stanoví technické požadavky na stanovené výrobky a domácí spotřebiče z hlediska ochrany před hlukem,
- novela zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využití jaderné energie a ionizujícího záření.

Vedle těchto sedmnácti základních předpisů však bude nutno více či méně upravit zhruba stejné množství zákonů a čtené další podzákoně předpisy. Všechny návrhy předpisů a novelizací předpisů byly zapracovány do *Plánu legislativních prací vlády*, který je průběžně aktualizován a kontroluje se jeho plnění.

Z uvedeného seznamu je patrný značný rozsah legislativních prací, které bude muset Ministerstvo životního prostředí ČR a další dotčené resorty uskutečnit. Vedle potřeby zavést zcela novou legislativu, plně kompatibilní s předpisy ES, které byly předmětem screeningu, však zůstávají i další priority, které je nutno při této "legislativní smršti vlády" mít na paměti.

Předně je nutno co nejpružněji reagovat na nově přijímané předpisy v Evropské unii (jen r. 1999 jich bylo v oblasti Životní prostředí 41) a zahrnovat je do návrhů předpisů tak, aby bezprostředně po jejich schválení již nevyžadovaly novelizace. Je nutné se věnovat i návrhům nového *acquis* a tam, kde se již dá předpokládat jejich relativní stabilita (tj. po schválení tzv. společné pozice v Evropské radě, popř. po 1. čtení v Evropském parlamentu) již i tyto návrhy do národních předpisů přejímat.

V této souvislosti je důležitá podpora Parlamentu ČR "aproximujícím předpisům". Mezi vládou a Parlamentem ČR byl dohodnut postup konzultací návrhů předpisů, které mají za cíl přiblížení práva ČR právu ES. Podle tohoto mechanismu nebude Parlament blokovat přijímání transpozičních předpisů za předpokladu, že jejich požadavky nepůjdou nad rámec komunitární úpravy. Dokladování shodnosti navrhované národní úpravy s úpravou ve směrnicích má být zajištěno velmi podrobnými tabulkami shody a potvrzením transpozičních ustanovení v návrzích zákonů. Toto opatření zatím nebylo uvedeno do praxe a je otázkou, zda bude realizovatelné (směrnice ES totiž zpravidla určují pouze cíle, jichž má být dosaženo, zatímco o postupu musí rozhodnout každý členský stát sám).

Dalším, a možná ještě důležitějším aspektem vytváření nové, s Evropskou unií slučitelné legislativy, je potřeba její provázanosti, proveditelnosti a prosaditelnosti.

Jakkoliv totiž budou všechna ustanovení všech směrnic do českého práva začleněna, ještě to nemusí znamenat, že je bude možno (účinně) aplikovat. Potřeba provázanosti souvisí mimo jiné se směrnicí o integrované prevenci a omezování znečištění (IPPC – 96/61/ES), která je speciálním předpisem k předpisům složkovým (voda, ovzduší, odpady atd.), a která pro své provádění vyžaduje buď sjednocení povolovacích činností ve vztahu ke složkám, nebo jejich dobrou koordinaci. Proto je více než žádoucí, aby veškeré kompetence – horizontální i vertikální – byly integrovány v rámci jednoho úřadu, ať již bude centrální, s územními jednotkami nebo čistě regionálního charakteru (v ČR kraje). Dnes, kdy se dokončuje proces příprav na reformu veřejné správy (od 1. 1. 2000 bylo v ČR zřízeno 14 krajů, jejich orgány mají být ustaveny na podzim 2000), jsou úvahy o sjednocení institucionálního zabezpečení ochrany životního prostředí nanejvýš případné.

Ministerstvo životního prostředí ČR je si vědomo potřeby integrovat instituce ochrany životního prostředí a činí tak při předkládání legislativních předloh vládě a Parlamentu ČR. Vedle současných aktivit transpozice environmentálního *acquis* byla však zahájena i příprava nového kodexu životního prostředí, který by mohl právo životního prostředí sloučit do jednoho předpisu. V současné době však není reálné opírat úspěšnou transpozici práva ES o tento poměrně revoluční návrh, a tak jeho přípravy probíhají spíše odděleně, je však nutné provázání budoucí obecné části kodexu životního prostředí zejména s úpravou výkonu veřejné správy podle jednotlivých připravovaných návrhů zákonů.

Vedle potřeby během následujících necelých tří let přijmout v České republice z 90 % novou právní úpravu ochrany životního prostředí tak, aby byla kompatibilní s právem ES, je tedy nutné dbát na to, aby se jednalo o úpravu kvalitní, moderní, proveditelnou a beroucí ohled na národní priority ochrany životního prostředí, v komunitární legislativě neupravené nebo upravené mírněji. Jde o úkol vskutku nelehký, jeho správné uchopení bude určující pro vývoj ochrany životního prostředí v České republice.

Jan Dusík

JUDr. Božena Gašparíková, CSc. (1955), ředitelka odboru environmentálního práva MŽP SR, Nám. L. Štúra 1, 812 35 Bratislava

E-mail: gasparikova.bozena@flora.lifeenv.gov.sk

Mgr. Jan Dusík (1975), zástupce ředitele odboru evropské integrace a zmocněnce ministra pro přijetí do EU, vedoucí oddělení pro vyjednávání s EU, MŽP ČR, Vršovická 65, 100 10 Praha 10

E-mail: Jan_Dusik@env.cz