



POLITIKA V OBLASTI ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA: VŠEOBECNÉ ZÁSADY A ZÁKLADNÝ RÁMEC

Európska politika v oblasti životného prostredia sa opiera o zásady predbežnej opatrnosti, prevencie a odstraňovania znečistenia pri zdroji, ako aj o zásadu „znečisťovateľ platí“. Rámec budúcej činnosti vo všetkých oblastiach politiky životného prostredia stanovuje viacročné akčné programy v oblasti životného prostredia. Sú začlenené do horizontálnych stratégií a zohľadňované v medzinárodných rokovaniach o životnom prostredí. V neposlednom rade zohráva kľúčovú úlohu v konávaní.

PRÁVNÝ ZÁKLAD

Články 11 a 191 až 193 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ). EÚ má právomoc konať vo všetkých oblastiach politiky životného prostredia, ako napríklad znečisťovanie ovzdušia a vody, nakladanie s odpadom a zmena klímy. Jej oblasť pôsobenia obmedzuje zásada subsidiarity a požiadavka jednotnosti v Rade v oblastiach daňových záležitostí, plánovania miest a vidieka, využívania pôdy, kvantitatívneho riadenia vodných zdrojov, výberu zdrojov energie a štruktúry ich dodávok.

VZNIK A VÝVOJ

Vznik európskej politiky v oblasti životného prostredia siaha do roku 1972, keď sa konalo zasadnutie Európskej rady v Paríži, na ktorom prezidenti alebo predsedovia vlád (v nadväznosti na prvú konferenciu OSN o životnom prostredí) vyhlásili nevyhnutnosť politiky Spoločenstva pre oblasť životného prostredia súbežne s hospodárskym rastom, a vyzvali na vytvorenie akčného programu. Jednotným európskym aktom z roku 1987 sa zaviedla nová „hlava pre životné prostredie“, čím vznikol prvý právny základ pre spoločnú politiku v oblasti životného prostredia s cieľom zachovania kvality životného prostredia, ochrany ľudského zdravia a zaručenia rozumného využívania prírodných zdrojov. Následné revízie zmluvy posilnili záväzok Spoločenstva chrániť životné prostredie a úlohu Európskeho parlamentu pri rozvíjaní príslušnej politiky. Maastrichtskou zmluvou z roku 1993 sa životné prostredie stalo oficiálnou oblasťou politiky EÚ, zaviedol sa postup spolurozhodovania a všeobecné pravidlo hlasovania kvalifikovanou väčšinou v Rade. Amsterdamskou zmluvou z roku 1999 sa stanovila povinnosť začleniť ochranu životného prostredia do sektorových politík EÚ s cieľom podporovať udržateľný rozvoj. V Lisabonskej zmluve z roku 2009 sa „boj proti zmene klímy“ stáva osobitným cieľom, podobne ako udržateľný rozvoj vo vzťahu k tretím krajinám. Právna subjektivita tak umožnila EÚ uzatvárať medzinárodné zmluvy.



VŠEOBECNÉ ZÁSADY

Politika EÚ v oblasti životného prostredia sa opiera o zásady predbežnej opatrnosti, prevencie a odstraňovania znečistenia pri zdroji, ako aj o zásadu „znečisťovateľ platí“. Zásada predbežnej opatrnosti je nástrojom riadenia rizika, ktorý možno uplatniť, ak jestvuje vedecká neistota ohľadom predpokladaného rizika pre ľudské zdravie alebo životné prostredie v dôsledku určitých krokov alebo politik. Napríklad v prípade pochybností o potenciálnych negatívnych účinkoch produktu, a ak pretrváva neistota aj po vykonaní objektívneho vedeckého posúdenia, možno vydať pokyny na zastavenie distribúcie tohto produktu alebo jeho stiahnutie z trhu. Takéto opatrenia musia byť nediskriminačné a úmerné a musia sa prehodnocovať ihneď potom, ako sú k dispozícii ďalšie vedecké informácie.

Zásada znečisťovateľ platí je začlenená do [smernice o environmentálnej zodpovednosti](#), ktorej cieľom je predchádzať škodám na životnom prostredí týkajúcim sa chránených druhov alebo prirodzených prostredí, vôd a pôdy alebo ich naprávať. Prevádzkovatelia niektorých profesijných činností, ako je napríklad preprava nebezpečných látok, alebo činností, ktoré zahŕňajú vypúšťanie látok do vody, musia v prípade bezprostredného ohrozenia životného prostredia prijímať preventívne opatrenia. Ak došlo ku škode, sú povinní prijať príslušné opatrenia na jej nápravu a uhradiť náklady. Rozsah pôsobnosti smernice sa trikrát rozšíril a zahŕňa riadenie odpadu z ťažobného priemyslu, prevádzku geologických úložísk a bezpečnosť prieskumu ložísk a ťažby ropy a zemného plynu na mori.

Okrem toho začlenenie otázok ochrany životného prostredia do ostatných oblastí politiky EÚ sa stalo dôležitým prvkom európskych politik, odkedy po prvýkrát vyplynulo z iniciatívy Európskej rady v Cardiffe v roku 1998. Za ostatné roky sa pri začleňovaní politiky životného prostredia dosiahol značný pokrok, napríklad v oblasti energetickej politiky, ako to odráža paralelné vypracúvanie klimaticko-energetického balíka EÚ alebo plán prechodu na konkurencieschopné nízkouhlíkové hospodárstvo v roku 2050.

ZÁKLADNÝ RÁMEC

A. Environmentálne akčné programy

Od roku 1973 Komisia vydáva viacročné environmentálne akčné programy (EAP), v ktorých sa predstavujú chystané legislatívne návrhy a ciele politiky EÚ v oblasti životného prostredia. V roku 2013 Rada a Parlament prijali siedmy EAP na obdobie do roku 2020 s názvom Dobrý život v rámci možností našej planéty. Program vychádza z viacerých strategických iniciatív a stanovuje deväť prioritných cieľov, medzi ktoré patrí: ochrana prírody, vyššia ekologická odolnosť, udržateľný, zdrojovo efektívny a nízkouhlíkový rast, ako aj boj proti zdravotným rizikám súvisiacim so životným prostredím. V programe sa tiež zdôrazňuje potreba lepšieho vykonávania právnych predpisov EÚ v oblasti životného prostredia, najnovších vedeckých poznatkov, investícií a integrácie aspektov životného prostredia do ostatných politik.



B. Horizontálne stratégie

V roku 2001 EÚ zaviedla svoju stratégiu trvalého udržateľného rozvoja (STUR), čím doplnila skoršiu lisabonskú stratégiu pre rast a zamestnanosť o environmentálny rozmer. [Revidovaná STUR EÚ](#) bola v roku 2006 obnovená, aby zlúčila vnútorný a vonkajší rozmer udržateľného rozvoja a jej cieľom je neustále zlepšovanie kvality života prostredníctvom posilňovania blahobytu, ochrany životného prostredia a sociálnej súdržnosti. V súlade s týmito cieľmi je [stratégia Európa 2020](#) zameraná na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. Pod jej záštitou [hlavná iniciatíva „Európa efektívne využívajúca zdroje“](#) poukazuje na spôsob dosiahnutia udržateľného rastu a podporuje sa posun smerom k nízkouhlíkovému hospodárstvu efektívne využívajúcemu zdroje. Okrem toho sa EÚ v roku 2011 zaviazala zastaviť stratu biodiverzity a úpadok ekosystémových služieb do roku 2020 ([stratégia EÚ v oblasti biodiverzity](#)).

C. Medzinárodná spolupráca v oblasti životného prostredia

EÚ zohráva kľúčovú úlohu v medzinárodných rokovaníach o životnom prostredí. Je zmluvnou stranou viacerých celosvetových, regionálnych a subregionálnych environmentálnych dohôd o širokej škále otázok, ako je ochrana prírody a biodiverzity, zmena klímy a cezhraničné znečistenie ovzdušia a vody. Na 10. konferencii zmluvných strán Dohovoru o biologickej diverzite, ktorá sa konala v japonskej Nagoji v roku 2010, EÚ významne prispela k dosiahnutiu dohody o globálnej stratégii na zastavenie straty biodiverzity do roku 2020. Podobne Únia prispela k vypracovaniu viacerých významných medzinárodných dohôd, ktoré boli prijaté v roku 2015 na úrovni OSN, ako je program trvalo udržateľného rozvoja do roku 2030 (ktorý zahŕňa 17 globálnych cieľov udržateľného rozvoja a 169 s nimi spojených cieľov), Parížska dohoda o zmene klímy a sendaiský rámec pre znižovanie rizika katastrof. V uvedenom roku sa tiež stala zmluvnou stranou Dohovoru o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín (CITES).

D. Posudzovanie vplyvov na životné prostredie a účasť verejnosti

Niektoré projekty (súkromné alebo verejné), pri ktorých je pravdepodobný významný vplyv na životné prostredie, napríklad stavby diaľnice alebo letiska, podliehajú posudzovaniu vplyvov na životné prostredie ([EIA](#)). To isté platí pre verejné plány a programy (napríklad v oblasti využívania pôdy, dopravy, energetiky, odpadu alebo poľnohospodárstva) – v tomto prípade ide o strategické environmentálne hodnotenie ([SEA](#)). Úvahy o životnom prostredí sa tu začleňujú už do fázy plánovania a zohľadňujú sa možné dôsledky už pred schválením alebo povolením projektu, aby sa zaručila vysoká úroveň ochrany životného prostredia. V oboch prípadoch je ústredným prvkom konzultácia s verejnosťou. Tento systém siaha až k Aarhuskému dohovoru, mnohostrannej dohode o životnom prostredí pod záštitou Európskej hospodárskej komisie OSN (EHK OSN), ktorá nadobudla platnosť v roku 2001 a ktorej zmluvnými stranami sú EÚ a všetky jej členské štáty. Zaručuje verejnosti tri práva: účasť verejnosti na rozhodovaní o životnom prostredí, prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré majú verejné orgány (napríklad o stave životného prostredia alebo ľudského zdravia, ak je ním ovplyvnené), a prístup k spravodlivosti, ak došlo k porušeniu ostatných dvoch práv.



E. Vykonávanie, presadzovanie a monitorovanie

Právne predpisy EÚ v oblasti životného prostredia sa od 70. rokov 20. storočia posilnili. Dnes je v tejto oblasti v platnosti niekoľko sto smerníc, nariadení a rozhodnutí. Účinnosť politiky EÚ v oblasti životného prostredia však vo veľkej miere závisí od jej vykonávania na vnútroštátnej, regionálnej a miestnej úrovni, pričom nedostatočné uplatňovanie a presadzovanie je veľkým problémom. Monitorovanie stavu životného prostredia, ako aj úrovne vykonávania právnych predpisov EÚ v oblasti životného prostredia má zásadný význam.

V záujme nápravy nepomeru v miere vykonávania medzi členskými štátmi Európsky parlament a Rada v roku 2001 schválili nezáväznú [minimálne normy inšpekcií životného prostredia](#). V záujme zlepšenia presadzovania právnych predpisov EÚ v oblasti životného prostredia musia členské štáty zabezpečiť účinné, primerané a odrádzajúce [trestné sankcie](#) za najzávažnejšie trestné činy v oblasti životného prostredia. Takýmito trestnými činmi sú napríklad: nezákonné vypúšťanie látok do vzduchu, vody alebo pôdy, nelegálny obchod s voľne žijúcimi živočíchmi, nezákonný obchod s látkami, ktoré poškodzujú ozónovú vrstvu, a nezákonná preprava alebo ukladanie odpadu. Sieť Európskej únie pre vykonávanie a presadzovanie práva v oblasti životného prostredia (IMPEL) je medzinárodnou sieťou úradov životného prostredia členských štátov EÚ, prístupových a kandidátskych krajín a Nórska, ktorá bola vytvorená na posilnenie presadzovania tým, že poskytuje platformu pre politikov, inšpektorov životného prostredia a pracovníkov orgánov presadzovania práva na výmenu nápadov a osvedčených postupov.

V máji 2016 Komisia začala [preskúvanie vykonávania environmentálnych politík](#), čo je nový nástroj, ktorý má pomôcť dosiahnuť úplné vykonávanie právnych predpisov EÚ v oblasti životného prostredia, ktoré úzko súvisí s kontrolou vhodnosti povinností monitorovania a podávania správ (Program regulačnej vhodnosti a efektívnosti – REFIT) vyplývajúcich zo súčasných právnych predpisov EÚ tak, aby bolo jednoduchšie a menej nákladné.

V roku 1990 bola v Kodani zriadená Európska environmentálna agentúra ([EEA](#)) na podporu rozvoja, vykonávania a hodnotenia politiky v oblasti životného prostredia a na informovanie širokej verejnosti v tejto oblasti. Táto agentúra EÚ (otvorená aj pre krajiny, ktoré nie sú členmi EÚ) je zodpovedná za poskytovanie správnych a nezávislých informácií o stave a výhladoch životného prostredia. Na tento účel zbiera, spravuje a analyzuje údaje a koordinuje Európsku environmentálnu informačnú a monitorovaciu sieť ([Eionet](#)). S cieľom pomáhať politikom pri informovanom rozhodovaní a rozvíjať právne predpisy a politiky v oblasti životného prostredia EÚ tiež prevádzkuje európsky program monitorovania Zeme ([Copernicus](#)), ktorý okrem iných úloh rieši otázky pôdy, morí, atmosféry a zmeny klímy. Čo sa týka znečisťujúcich látok vypúšťaných do ovzdušia, vody a pôdy, ako aj prenosu odpadu a znečisťujúcich látok do odpadových vôd mimo lokality, v Európskom registri uvoľňovania a prenosu znečisťujúcich látok ([E-PRTR](#)) sa zhromažďujú základné údaje o životnom prostredí z viac než 30 000 priemyselných podnikov v EÚ, ako aj z Islandu, Lichtenštajnska, Nórska, Srbska a Švajčiarska. Register je verejnosti bezplatne k dispozícii na internete.



ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Európsky parlament zohráva zásadnú úlohu v tvorbe právnych predpisov EÚ v oblasti životného prostredia. Počas ôsmeho funkčného obdobia sa venoval právnym predpisom vychádzajúcim z akčného plánu pre obehové hospodárstvo (o odpade, batériách a akumulátoroch, vozidlách po dobe životnosti, skládkovaní atď.), problémom súvisiacim s klimatickými zmenami (ratifikácia dohody z Paríža, spoločné úsilie, započítavanie využívania pôdy, zmeny vo využívaní pôdy a lesné hospodárstvo v rámci záväzkov Únie v oblasti zmeny klímy, reforma ETS atď.) a ďalším.

Parlament opakovane uznal potrebu posilneného vykonávania ako kľúčovú prioritu. V uznesení s názvom Väčšie využitie potenciálu opatrení EÚ v oblasti životného prostredia: budovanie dôvery prostredníctvom lepších vedomostí a lepšej schopnosti reakcie kritizoval neuspokojivú úroveň vykonávania právnych predpisov v oblasti životného prostredia v členských štátoch a vydal niekoľko odporúčaní k účinnejšiemu vykonávaniu, ako napríklad výmenu najlepších postupov medzi členskými štátmi a medzi regionálnymi a miestnymi orgánmi. Vo svojej pozícii k súčasnému akčnému programu v oblasti životného prostredia Parlament zdôraznil potrebu dôslednejšieho presadzovania právnych predpisov EÚ v oblasti životného prostredia. Okrem toho požadoval vyššiu bezpečnosť investícií na podporu politiky v oblasti životného prostredia a úsilia v oblasti boja proti zmene klímy a lepšie zohľadnenie environmentálnych hľadísk v ostatných politikách.

Tina Ohliger
05/2019

