

# Stav integrovanej prevencie a kontroly znečisťovania v Srbskej republike

Je to už 10 rokov, čo Srbská republika iniciovala proces prístupu k EÚ. Začiatok tejto iniciatívy, prezentovaný v roku 2001 v dokumentoch *Stabilizácia a asociačný proces* a *Rozšírený stály dialóg*, vyústili v roku 2003 do prijatia *Akčného plánu pre harmonizáciu navrhovanej legislatívy s legislatívou EÚ*. Formálny záväzok harmonizovať legislatívny rámec Srbska s EÚ *acquis* sa prvýkrát spomenul v roku 2004, keď srbský parlament prijal *Rozhodnutie o prístupe k EÚ*. Hoci Srbsko nebolo a stále nie je zaviazané k povinnostiam, vyplývajúcim z členstva v EÚ, v roku 2004 pripravilo národné akčné plány na implementáciu európskeho partnerstva v podobe tzv. *aproximáčných akčných plánov*. Rok 2004 bol tiež rokom, v ktorom sa prijal prvý súbor environmentálnych zákonov, vrátane zákona o ochrane životného prostredia (ktorý implementoval európsku smernicu Seveso II a nariadenie o EMAS) a zákona o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania (IPKZ), ktorý implementoval smernicu o IPKZ.

## Srbsko na ceste do EÚ

Hovoríme o roku 2004, kedy Slovenská republika vstúpila do EÚ a v súvislosti so smernicou o IPKZ musela implementovať jej ustanovenia do zákona o IPKZ (prvý zákon o IPKZ sa prijal v roku 2003). Pri pohľade späť je zaujímavé, že v roku, v ktorom sa SR potýkala s rozbiehajúcim sa procesom povoľovania IPKZ prevádzok ako jednou zo svojich nových povinností v oblasti ochrany životného prostredia, Srbská republika prijala okrem iných aj úplne nový zákon o IPKZ, a to aj napriek tomu, že tento záväzok jej ako nečlenkej krajine EÚ neplynul.

Po desiatich rokoch procesu IPKZ sú však Slovenská republika a Srbská republika v úplne odlišných pozíciách. Proces IPKZ v Srbsku narazil na nedotiahnutú harmonizáciu národnej legislatívy navzájom. Vzhľadom k účinnosti novej európskej smernice o priemyselných emisiách, ktorej súčasťou sa stala smernica o IPKZ, Srbsko má teraz priestor a čas „napraviť“ nedostatočnú harmonizáciu národných predpisov a upraviť zákon o IPKZ a iné zákony, implementujúce smernicu o priemyselných emisiách tak, aby bolo pripravené na vstup do EÚ. Pri realizácii množstva rôznych projektov, podporených fondmi EÚ, a pozitívnych výsledkov z nich sa dá predpokladať, že povinnosti, zakotvené v tejto smernici si bude Srbsko plniť s veľkou pravdepodobnosťou ešte pred oficiálnym vstupom do EÚ.

## Podpora EÚ

Jedným z projektov, ktoré Srbsku významne pomôžu pri spomínanej implementácii nielen smernice o priemyselných emisiách, ale aj smernice o kontrole nebezpečných závažných havárií s prítomnosťou nebezpečných látok (tzv. Seveso III.) a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o dobrovoľnej účasti organizácií v schéme Spoločenstva pre environmentálne manažérstvo a audit (EMAS), je aktuálny medzinárodný projekt *Legislatívne posilnenie v oblastiach integrovanej prevencie a kontroly znečisťovania, prevencie závažných priemyselných havárií a zavádzania EMAS-u*, ktorý začal v septembri 2012 a bude trvať do septembra 2014. Hlavným príjemcom výsledkov projektu je Ministerstvo energetiky, rozvoja a ochrany životného prostredia Srbskej republiky, najmä jeho odbor integrovaných povolení, sekcia ochrany pred haváriami a sekcia pre normy a čistejšiu produkciu.

Zámerom projektu je vybudovať a posilniť kapacity na zabezpečenie regulácií, priamo spojených so smernicami EÚ, najmä o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania, prevencii závažných priemyselných havárií a nariadením o EMAS-e. Pomoc projektového tímu je zameraná na posilnenie kapacít ministerstva a poskytnutie nevyhnutných nástrojov, ktoré podporia ich každodennú prácu v troch základných tematických oblastiach projektu, ako aj zabez-

pečenie školiacich aktivít pre iných užívateľov, s cieľom podporiť ich pri plnení povinností. V oblasti IPKZ ide o povoľovanie, podporu pri príprave lepšej žiadosti o vydanie integrovaného povolenia, čo v konečnom dôsledku vyústí do zvýšenia kvality podávaných žiadostí a vydávaných integrovaných povolení.

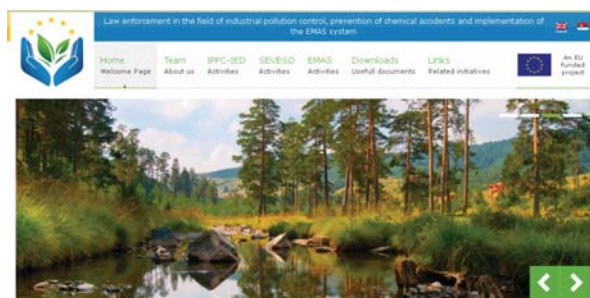
Výkon projektu zabezpečuje konzorcium piatich medzinárodných konzultčných spoločností z Rakúska (2), Holandska 2) a Maďarska (1), vedenie projektu zabezpečuje rakúska spoločnosť Human Dynamics.

## Proces IPKZ v Srbsku

Legislatívne je problematika IPKZ riešená zákonom o IPKZ (prijatý v roku 2004, OG-RS č. 135/2004) a siedmimi vykonávacími predpismi: 1. nariadenie o obsahu a vedení registra vydaných integrovaných povolení (OG-RS č. 69/2005); 2. nariadenie o obsahu a forme integrovaného povolenia (OG-RS č. 30/2006); 3. nariadenie o obsahu, forme a spôsobe vyplnenia žiadosti o vydanie integrovaného povolenia (OG-RS č. 30/2006); 4. rozhodnutie o druhoch činností a prevádzkach, pre ktoré sa vydáva integrované povolenie (OG-RS č. 84/2005); 5. rozhodnutie o kritériách na stanovenie najlepších dostupných techník, implementáciu noriem kvality, ako aj emisných limitov v integrovanom povolení (OR-RS č. 84/2005); 6. rozhodnutie o obsahu programu meraní na zabezpečenie súladu prevádzky s predpísanými podmienkami (OG-RS č. 84/2005); 7. rozhodnutie o postupnosti podávania žiadostí o vydanie integrovaného povolenia (OG-RS č. 108/2008).

Smernica o IPKZ je týmito predpismi úplne transponovaná. Transpozícia smernice o priemyselných emisiách si vyžaduje ďalšiu novelizáciu týchto predpisov. K menším novelizáciám došlo aj v prípade legislatívy ochrany vôd a ochrany ovzdušia, a to najmä v súvislosti so stanovením emisných limitov a limitných hodnôt koncentrácií (novelizácie v rokoch 2011 a 2012).

Inštitucionálne zabezpečenie procesu IPKZ je komplexný systém, pozostávajúci z 3 úrovní: národnej, autonómnej a samosprávnej. Zákon stanovuje, ktoré druhy priemyselných činností sú povoľované na tej-ktorej administratívnej úrovni. Národná úroveň administrácie je reprezentovaná Ministerstvom energetiky, rozvoja a ochrany životného prostredia Srbskej republiky (MERZ), ktorého odbor vydávania integrovaných povolení bol zriadený v roku 2007. Srbská agentúra životného prostredia vedie národný register znečisťovateľov. Kontrolnú činnosť v IPKZ prevádzkach zabezpečujú inšpektori, ktorí pracujú v príslušných



Internetová stránka projektu ([www.ipkcsrbia.org](http://www.ipkcsrbia.org))

úradoch, zabezpečujúcich povoľovanie na každej z troch úrovní povoľovania.

V Srbsku je približne 161 IPKZ prevádzok, z tohto počtu len 6 prevádzok disponuje vydaným právoplatným integrovaným povolením; 108 integrovaných povolení je aktuálne v konaní. Termín na vydanie integrovaných povolení pre všetky IPKZ prevádzky do konca roka 2015, stanovený zákonom IPKZ, je preto nereálny, čo konštatujú aj zástupcovia ministerstva, a mal by byť v zmysle novelizovaného zákona posunutý na rok 2020.

Takmer polovica z IPKZ prevádzok patrí k podnikom potravinárskeho priemyslu. Podľa srbskej legislatívy tento druh priemyslu patrí v zmysle povoľovania pod kompetenciu samospráv. Samosprávy majú tak vážny problém zvládnuť obrovský nápor práce, spojenej s povoľovaním takej prevádzky. Finančné a ľudské zdroje s dostatočnou odbornosťou chýbajú na všetkých úrovniach povoľovania, najviac však na úrovni samospráv.

Keďže skúseností o aplikovaní najlepších dostupných techník v povolovacom procese IPKZ a v samotných IPKZ prevádzkach je málo, javí sa akútna potreba školiacich aktivít a školiacich materiálov pre povolujúce orgány aj prevádzkovateľov. Prevádzkovatelia aj zamestnanci štátnej správy by privítali inštrukcie k procesu, k aplikovaniu BAT, k používaniu BREF dokumentov, prípadne k stanoveniu BAT v prípade, ak pre daný sektor nie je vypracovaný BREF dokument. Nedostatkom je tiež nízka efektivita komunikácie a reportingu, chýbajú dostupné internetové stránky. Zapojenie verejnosti do povolovacieho procesu je minimálne, čoho príčinou aj dôsledkom je relatívne nízke povedomie verejnosti o ochrane životného prostredia.

## Rozdiely v procese IPKZ v Srbsku v porovnaní so Slovenskom

Keďže smernica, či už hovoríme o IPKZ alebo o priemyselných emisiách, je rovnaká pre všetky členské štáty, základné črty procesu a jeho výsledky by mali byť vo všetkých členských štátoch rovnaké. Každá krajina má však svoje národné odlišnosti, ktoré európska legislatíva nereguluje.

Pri porovnaní oboch procesov sa preto obmedzím len na najzaujímavejšie rozdiely oproti tomu, ako proces IPKZ vnímame v Slovenskej republike.

V prvom rade je zarážajúci zdanlivý nízky počet prevádzok IPKZ. Pri takmer deväťmiliónovom Srbsku by sa dal očakávať vyšší počet, než je spomínaných 161 (na Slovensku bolo prevádzkovaných k 31. decembru 2011 celkovo 571 IPKZ prevádzok – údaj z oficiálnej správy pre Európsku komisiu). Dôvodom je spôsob vymedzenia prevádzky IPKZ: za prevádzku IPKZ sa v Srbsku považuje celý podnik bez výnimky, aj keď zákon umožňuje vymedzenie IPKZ prevádzky v zmysle konkrétnej priemyselnej činnosti. Ministerstvo zodpovedné za ochranu životného prostredia v Srbsku je takisto ako naše MŽP SR ústredným orgánom štátnej správy a v procese IPKZ má koordinačnú a riadiacu úlohu. Autonómna provincia (AP) Vojvodina zabezpečuje širokú škálu zodpovedností za implementáciu environmentálneho acquis v území AP Vojvodina a jej pozícia nie je príliš vzdialená pozícii MERZ. Významný rozdiel v povoloňacom procese, ktorý ho celý ovplyvňuje, je fakt, že v Srbsku nie je jedna úroveň povoloňacieho orgánu, ale tri úrovne: úroveň ministerstva, úroveň AP Vojvodina a úroveň samospráv. Inšpekcia životného prostredia je rozptýlená vo všetkých povoloňujúcich orgánoch na úrovni samospráv. Prevádzky IPKZ sú povoloňované príslušnými orgánmi podľa umiestnenia v území. Zároveň platí rozdelenie druhov priemyslu medzi jednotlivé úrovne štátnej správy. Prevádzku v území povoloňuje ten orgán, ktorý podľa srbského zákona o plánovaní a výstavbe (RS č. 72/2009) vydal stavebné povolenie. V § 133 toho istého zákona je určené, ktoré druhy priemyslu alebo prevádzok povoloňuje MERZ. Tieto

legislatívy v Srbsku. Napriek niekoľkoročnej účinnosti zákona o IPKZ sa javí tento zákon ako neúčinný, bezzubý. Zákon síce prikazuje prevádzkovateľovi IPKZ prevádzku prevádzkovať túto v zmysle platného integrovaného povolenia, prevádzkovateľ (ak má vydané integrované povolenie) disponuje hneď niekoľkými čiastkovými povoleniami, napr. v oblasti odpadov ich môže byť aj niekoľko (samostatné povolenia na prepravu, na nakladanie s nebezpečným odpadom, na zhromažďovanie odpadu a pod.), v oblasti ochrany vôd prevádzkovateľ disponuje nenahraditeľným povolením na užívanie vôd, ktoré vydáva Ministerstvo poľnohospodárstva, lesníctva a vôd Srbskej republiky v zmysle srbského zákona o vodách. Čiastkové povolenia na nakladanie s odpadom sú takisto vydávané v zmysle príslušného zákona (zákon o odpade). V Srbsku takto bežne prevádzkovateľ s platným vydaným integrovaným povolením alebo žiadateľ o jeho vydanie disponuje škálou platných čiastkových povolení, z ktorých len niektoré sú, príp. len čiastočne, zahrnuté do integrovaného povolenia. Dôležitá je ale skutočnosť, že dňom vydania platného integrovaného povolenia nezaničí platnosť iných, čiastkových povolení. Realita je teda taká, že integrované povolenie je čiastočne duplicitné s inými čiastkovými povoleniami a platia všetky súčasne. Vyriešiť túto duplicitu, zharmonizovať národnú legislatívu (nevyhnutná novelizácia relevantných predpisov) je veľká úloha pre MERZ, pretože jedno z najdôležitejších čiastkových povolení – povolenie na užívanie vôd – vydáva iné ministerstvo. V súčasnosti je povolenie na užívanie vôd neoficiálne na rovnakej úrovni, ako je integrované povolenie. Povolenie na užívanie vôd by malo byť v budúcnosti jeho súčasťou, rovnako ako aj „odpadárske“

točnosť, že o vydaní integrovaného povolenia inou úrovňou povoloňovania je len informované, ale nezískava automaticky kópiu vydaného integrovaného povolenia. Keďže v zmysle zákona, aj pre budúce plnenie povinností voči EÚ bude musieť MERZ disponovať kvalitnými informáciami, bude potrebné doriešiť komunikáciu medzi všetkými tromi úrovňami povoloňovania navzájom a tiež zabezpečiť, aby MERZ skutočne aj vystupovalo ako riadiaci a koordinačný orgán. Povoloňujúci orgán po prijatí žiadosti o vydanie integrovaného povolenia túto žiadosť posúdi, zákon mu ukladá zabezpečiť to za „rozumnú“ dobu. Akokoľvek, do 45 dní od zaevidovania tejto žiadosti musí povoloňujúci orgán vypracovať návrh integrovaného povolenia. Zaujímavosťou je zriadenie tzv. technickej komisie, ktorej povoloňujúci orgán pošle návrh integrovaného povolenia. Povoloňujúci orgán túto komisiu aj zriaďuje, menuje jej členov, medzi ktorými nesmú byť účastníci akýmkoľvek spôsobom dotknutí danou prevádzkou (napr. aj odborníci podieľajúci sa na spracovaní napr. EIA dokumentácie pre danú prevádzku). Technická komisia posúdi návrh integrovaného povolenia spolu s pripomienkami a návrhmi zúčastnených strán, verejnosti, iných účastníkov konania, a vypracuje konečné znenie integrovaného povolenia, ktoré musí byť vydané ako právoplatné integrované povolenie do 120 dní odo dňa prijatia žiadosti, vo výnimočných prípadoch do 240 dní.

Srbsko má v porovnaní so Slovenskom a, napr. aj s Českou republikou, skutočne rozsiahlu legislatívu o IPKZ, ale ako už bolo spomenuté, vzhľadom na „bezzubosť“ zákona o IPKZ sú niektoré vykonávacie predpisy väčšinou prakticky nevyužívané. Zaujímavé je tiež, že obsah žiadosti o vydanie integrovaného povolenia spolu s návrhom na vyplnenie je daný legislatívne, rovnako ako aj predpísaný formát a obsah integrovaného povolenia. Na jednej strane je tým sledovaná snaha o zjednotenie formy a obsahu dokumentov, na druhej strane vo fáze pripravenosti Srbska na proces IPKZ to môže byť na škodu veci, pretože sa ukazuje, že minimálne obsah povolenia bude potrebné zmeniť, čo si bude vyžadovať zmenu legislatívy. V Slovenskej republike nemáme zamerne tieto dokumenty riešené obligatórne, základné požiadavky na údaje obsiahnuté v žiadosti o vydanie integrovaného povolenia a základné náležitosti integrovaného povolenia sú súčasťou zákona o IPKZ, ale bez priložených formulárov.

### Záverom

Keďže projekt sa prehupol do druhej polovice, bude zaujímavé počkať si na čiastkové a potom finálne výsledky. Už teraz je možné niektoré výstupy nájsť na internetovej stránke projektu [www.ipkcsrbia.org](http://www.ipkcsrbia.org). Aktivity prebiehajú paralelne; súvisiace s IPKZ sa týkajú, napr. vypracovania návrhov na stanovenie BAT, používanie BREF dokumentov, nového formulára na integrované povolenie a pod. Napriek tomu, že sa SAŽP zúčastnila projektu v zastúpení špecialistu pracoviska IPKZ ako krátkodobého experta a napriek tomu, že projekt slúži na pomoc hlavne srbskej strane, je medzi výstupmi veľa zaujímavých informácií aj pre nás ako členskú krajinu. Pre každého, kto sa zaujíma o problematiku IPKZ, bude prínosom sledovať webovú stránku tohto projektu priebežne, pretože zloženie expertov v projektovom tíme a ich skúsenosti sú predpokladom kvalitných výstupov, použiteľných aj krajinou, ktorá už je členom EÚ. Nakoniec, aj členské štáty sú aktuálne vo fáze rozbiehania povoloňacieho procesu podľa upravených pravidiel smernice o priemyselných emisiách.

Ing. Blanka Kapustová, PhD.

Slovenská agentúra životného prostredia



Rafinéria Petrohemija Pančevo – prevádzka IPKZ v Srbsku

isté druhy prevádzok povoloňuje v rámci provincie príslušný orgán AP Vojvodina. Priemyselné činnosti neuvedené v § 133 (najmä poľnohospodárstvo, výroba a spracovanie potravín, príp. iné činnosti) ostávajú takto v povoloňovacej kompetencii samosprávam, na ktorých území sa nachádzajú. V prípade bitúnkov a fariem na výrobu mlieka sa uplatňuje aj kompetencia špeciálneho veterinárneho orgánu, ktorý vykonáva v relevantných prevádzkach kontrolnú činnosť. Keďže povolenia sú vydávané tromi rôznymi úrovňami, významne sa líšia vo forme a úrovni detailu, ako aj v kvalite. Rozdiel v úrovni skúseností a vedomostí o procese IPKZ medzi pracovníkmi ministerstva a AP Vojvodina, ktorí mali možnosť sa zúčastniť rôznych školení, a pracovníkmi samospráv je priepastný.

Najväčší problém v povoloňacom procese v Srbsku sa týka kvality a obsahu integrovaného povolenia. Príčinou tohto problému je nedostatočná harmonizácia národnej

povolenia, ale bez duplicitnej platnosti týchto čiastkových povolení. Zabezpečiť „koordináciu“ vo vydávaní a platnosti povolení je veľká úloha, ktorú musí Srbsko zvládnuť, inak integrované povolenia nikdy nezískajú svoju váhu a požadovaný obsah, čo môže viesť k rozporom so smernicou o priemyselných emisiách.

Povoloňovanie na troch rôznych úrovniach je tiež príčinou nedostatočných informácií o povoloňovaní v rámci celého štátu. Podľa zákona o IPKZ je každý povoloňujúci orgán povinný viesť záznamy o vydaných integrovaných povoleniach v registri integrovaných povolení. V praxi to ale znamená, že koľko povoloňujúcich orgánov, toľko registrov. Srbsko nemá zriadený jednotný informačný systém, takže v budúcnosti môže mať problémy s ohlasovaním údajov a informácií o IPKZ. Kvalita a presnosť informácií môže byť ohrozená rovnako z dôvodu nejednotného systému evidovania integrovaných povolení. Pre MERZ je zase problematická sku-