

Informace k aktuální legislativě EU v oblasti obnovitelných zdrojů ve vztahu k ochraně přírody

Jan Šíma, František Pelc

Využívání obnovitelných zdrojů energie (dále jen „OZE“) je jednou z dlouhodobých energetických a environmentálních politik Evropské unie, které mají směřovat k uhlíkové neutralitě a zmírnění změn klimatu. Na konci roku 2022 bylo v souvislosti s řešením energetické krize vyvolané útokem Ruské federace na Ukrajinu a potřebou zvýšení energetické nezávislosti Evropské unie přijato nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. prosince 2022, kterým se sta-

noví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů (dále též jen „nařízení“)¹. Bylo přijato jako mimořádné a dočasné na dobu 18 měsíců (platné je od 30. 12. 2022) a jeho podstatou je usnadnit a zrychlit výstavbu a zavádění technologií pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Na nařízení by pak měla navázat již standardní právní úprava v podobě aktuálně projednávané revize směrnice o obnovitelných zdrojích (tzv. RED III).

Fotovoltaická elektrárna v Arnolticích na Děčínsku. Foto archiv AOPK ČR



Nařízení Rady (EU) 2022/2577 zavádí požadavky na urychlení povolovacích procesů specificky u těch instalací OZE, u nichž je potenciál realizace v krátkém časovém horizontu, jako jsou solární energetická zařízení (čl. 4), modernizace zařízení na výrobu OZE, tedy repowering (čl. 5), a zavádění tepelných čerpadel (čl. 7). Podstatné z hlediska předpisů v oblasti ochrany přírody ovšem je, že nařízení ve vztahu ke všem OZE (včetně jejich připojení k rozvodné soustavě a ve vztahu k zařízením pro skladování elektrické energie) současně zavádí koncept tzv. vyvratitelné domněnky převažujícího veřejného zájmu (bod 8 preambule a čl. 3 nařízení), tedy předpoklad, že u projektů v oblasti OZE existuje převažující veřejný zájem a že tyto projekty slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti, s výjimkou případů, kdy existují jasné důkazy o tom, že dané projekty mají významné nepříznivé účinky na životní prostředí, které nelze zmírnit nebo kompenzovat.

Jak a v jakých případech se převažujícího veřejného zájmu uplatní?

Ustanovení o převaze veřejného zájmu uvedené v čl. 3 nařízení má jednoznačně za cíl zdůraznit naléhavost potřeby rozvoje OZE a upřednostnit jejich výstavbu a provoz tam, kde s tím nejsou spojeny významné dopady na přírodu, resp. životní prostředí. Nejedná se ovšem o zcela obecnou deklaraci převažujícího veřejného zájmu, ale úpravu pouze ve vztahu k poměrně úzkému segmentu právních předpisů EU, a to v oblasti ochrany přírodních stanovišť, volně žijících druhů a planě rostoucích rostlin (směrnice Rady 92/43/EHS), ochrany volně žijících ptáků (směrnice EP a Rady 2009/147/ES) a ochrany vod (směrnice EP a Rady 2000/60/ES). Nařízení odkazuje přímo na konkrétní ustanovení těchto směrnic, která jsou do našich předpisů transponována prostřednictvím zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 5b – odchylný postup při ochraně ptáků, 45i – povolování záměrů s významným negativním vlivem na předměty ochrany a celistvost území v Natura 2000 a § 56 – výjimky ze zákazů u chráněných druhů rostlin a živočichů chráněných podle práva ES) a zákona o vodách (§23 odst. 8 – výjimky z požadavků plnění environmentálních cílů vodních útvarů).

Nařízení v případě těchto dotčených ustanovení nijak neruší nezbytnost vydání potřebných povolení či postupů v jednotlivých případech,

ale jak bylo zmíněno, zavádí tzv. vyvratitelnou domněnku převažujícího veřejného zájmu. Ta je dána jako předpoklad, že projekty OZE jsou samy o sobě veřejným zájmem a že tyto projekty slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti, pokud s nimi nejsou spojeny významně nepříznivé účinky na životní prostředí, na dotčené zájmy ochrany přírody či vod, které by uplatnění domněnky převažujícího veřejného zájmu vylučovaly. V praxi to znamená, že žadatel již není nucen prokazovat převažující veřejný zájem, ale naopak příslušný orgán ochrany přírody (popř. vodoprávní úřad) musí v jednotlivém případě v rámci správní úvahy vyhodnotit, zda záměr není spojen s nepříznivými účinky, které nejde zmírnit nebo zkompenzovat. V tomto případě pak podá důkaz o opaku a tím vyvrátí domněnku stanovenou článkem 3. nařízení. Neruší se tak ochrana zvláště chráněných druhů, nebo dokonce ochranný režim ptačích oblastí a evropsky významných lokalit, ale do inverzní polohy se dostává postup prokazování veřejných zájmů a upřesňují se podmínky a důvody při jeho prokazování a obhajobě.

Současně je nařízením upravena pouze oblast týkající se posuzování převažujícího veřejného zájmu a ostatní podmínky, jejichž naplnění musí být při vydávání povolení podle ustanovení jednotlivých směrnic zmíněných v čl. 3 nařízení prověřováno, nejsou dotčeny. Jedná se především o podmínku prověření jiného neexistujícího řešení, resp. alternativ bez nepříznivých (nebo s menšími) dopadů, anebo u zvláště chráněných druhů (druhů chráněných podle práva ES) podmínku neovlivnění zachování nebo dosahování příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.

Jaký je vztah k ostatním právním předpisům?

Z toho, co bylo výše nastíněno, vyplývá, že nařízení a jím založená úprava v oblasti převažujícího veřejného zájmu na rozvoji OZE se týká jen vybraných ustanovení předpisů v oblasti ochrany přírody a vod. Z povahy věci, tím, že nařízení reflektuje pouze úpravu založenou ostatními předpisy EU, není nijak dotčena národní úprava, ať již jde o zákon o ochraně přírody a krajiny (a např. ochranu zvláště chráněných území i ustanovení obecné ochrany), nebo o další předpisy, jako je třeba zákon o ochraně zemědělského půdního fondu nebo zákon o lesích apod. Do určité míry tak nyní nelze vyloučit i případy, kdy např. v ptačí oblasti s toka- ništi tetřívka bude obhajoba ochrany přírody pro příslušný orgán jednodušší a operativnější reali-

zovatelná s využitím např. institutu ochrany krajinného rázu (což někdy může být důvodné, ale někdy také ne). Samozřejmě, v tomto případě by měla být obhajoba veřejného zájmu, tj. předmětu ochrany ptačí oblasti, udržitelná i bez využití tohoto obecného instrumentu.

Co dál?

Je ovšem zřejmé, že zvýšená preference využívání obnovitelných zdrojů nekončí s účinností mimořádného nařízení (obdobné přístupy se promítají i do projednávané revize směrnice o obnovitelných zdrojích) a zajisté si vyžádá komplexnější pohled na celou environmentální legislativu, ochranu přírody a krajiny nevýmaje, s tím, že východiskem k diskusi v této nesporně významné a urgentní záležitosti nemůže být přístup „kdo z koho“. Východiskem musí být snaha nalézt racionální rámec, konsensus na základě odborných podkladů a stanovení přijatelných principů pro zohlednění všech dotčených zájmů. Ochrana klimatu, přírody a krajiny včetně biodiverzity totiž nejsou protistojné strategie, ale vzájemně se podmiňující fenomény.

Jedním z možných přístupů je koncept oblastí určených pro akceleraci rozvoje OZE, tzv. go-to zón, který zahrnuje připravovaná revize směrnice o obnovitelných zdrojích, RED III. Principem by měl být návrh takových území, která na základě odborných podkladů budou vhodná pro rozvoj OZE, ale současně půjde o území, v nichž nebudou vznikat významné environmentální dopady, případně je bude možné účinně minimalizovat. V takových územích pak bude namísto povolovací procesy co nejvíce zjednodušit a rozvoj OZE tak usnadnit a urychlit. Věcná příprava (analýza odborných podkladů apod.) v tomto směru již byla v ČR zahájena, tak aby- chom nebyli po přijetí směrnice RED III zasko- čeni. Stejně důležité je však také zahájení diskuze o nezbytných legislativních úpravách, které budou s transpozicí směrnice a především s nezbytným rozvojem OZE a opatřeními k zajištění energetické bezpečnosti spojeny, a o nalezení vyváženého přístupu k ochraně přírody i podpoře OZE jako jednoho z nástrojů k omezení dopadů rozvoje naší společnosti na klima a životní prostředí jako celek. ■

1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32022R2577>