

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

časopis vydávaný občanským sdružením
Česká společnost pro právo životního prostředí

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Adresa redakce: Česká společnost pro právo životního prostředí,

Národní třída č. 18,

Praha 1, PSČ 116 91

e-mail: CSPZP@seznam.cz

webové stránky: www.cspzp.com

Pro členy České společnosti pro právo životního prostředí je časopis zdarma.

Šéfredaktor:

JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

Výkonná redaktorka:

Mgr. IVANA NOVÁ

Předseda redakční rady:

doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

Členové redakční rady:

doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

JUDr. MVC. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.

prof. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.

JUDr. Ing. Filip DIENSTBIER, Ph.D.

doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

JUDr. MILAN KINDL, CSc.

JUDr. SVATOMÍR MLČOCH

RNDr. JAROSLAV OBERMAJER

Ing. TOMÁŠ ROTHROCKL

JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph.D.

Sazba a technická redakce provedena
v nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC

Tištěno na recyklovaném papíru.

Redakční uzávěrka 24. čísla: 01. 12. 2008

24. číslo vyšlo dne 30. 12. 2008 v Praze

Náklad: 400 výtisků

Časopis v roce 2008 vychází 3x.

Upozornění redakce:

Redakce považuje za nepřipustné publikování jednoho příspěvku ve více periodikách. Redakce si osvojuje právo vyřadit příspěvky nesplňující zásady pokynů pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí nebo příspěvky se souhlasem autora postoupit jinému periodiku. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o zařazení příspěvku do jiného čísla časopisu, než bylo předem dohodnuto s autorem příspěvku; o této skutečnosti jej bude neprodleně informovat. Za obsah jednotlivých příspěvků zodpoví dá jejich autor, příspěvky nemusí vyjadřovat stanovisko redakce. Nevyžádané příspěvky se nevracejí. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o otištění obsahově nevyhovujících příspěvků a je oprávněna stanovit recenzenta příspěvku.

♠

OBSAH

♠

OBSAH	2
-------	---

TÉMA*Anna Cajchanová:*

System obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství	3
---	---

NÁŠ HOST*Wojciech Radecki:*

Proměny v organizaci veřejné správy ochrany životního prostředí v Polsku	69
--	----

INFORMACE

Od prosince 2008 je úprava trestněprávní ochrany životního prostředí společná v celé EU	82
--	----

Předsednictví ČR Radě EU v roce 2009	86
--------------------------------------	----

ZE SOUDNÍ JUDIKATURY

Sousedská žaloba jako prostředek obrany proti nadlimitnímu hluku z dálnice aneb krátce nad jedním rozsudkem Městského soudu v Praze	102
--	-----

Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy, kterým se vydává změna Územního plánu Hlavního města Prahy	104
--	-----

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Mezinárodní konference o environmentálním vzdělávání	124
--	-----

RECENZE A ANOTACE

Recenze knihy <i>Veřejná správa životního prostředí</i> , autorka publikace: doc. Ing. Alena Hadrabová, CSc.	126
---	-----

Pavel Černohous, Luděk Šíkola. <i>Od územního plánování po stavební povolení – kdy a jak se účastnit</i> . 2. vydání.	129
---	-----

PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY	114
------------------------------	-----

ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ V RÁMCI ČASOPISU ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	116
--	-----



TÉMA

**SYSTÉM OBCHODOVÁNÍ S POVOLENKAMI NA EMISE
SKLENÍKOVÝCH PLYNŮ VE SPOLEČENSTVÍ***JUDr. Anna Cajchanová***Úvodní poznámky**

V moderní době představují flexibilní ekonomické nástroje inovativní doplněk klasických nástrojů kontroly a dozoru (*command-control*), které v některých aspektech nejsou schopny zaručit očekávaný environmentální výsledek s dostatečnou razancí. Při vyvážené aplikaci ekonomických teorií v praxi lze prostřednictvím obchodování s tzv. emisními právy dosáhnout tohoto výsledku s co nejnižšími náklady; nicméně praxe ukazuje, že politické pozadí podstatným způsobem komplikuje dosažení kompromisu nejen na mezinárodní úrovni, ale rovněž mezi jednotlivými členskými státy EU.

Mezinárodní pozadí

Již od svého založení koncem 80. let minulého století Mezivládní panel pro klimatickou změnu (IPPC) upozorňoval na potřebu redukce emisí skleníkových plynů. S ohledem na možný *antropogenní původ* klimatické změny vyvstala otázka, jakým způsobem by mělo mezinárodní společenství reagovat na neustále se zvyšující koncentrace skleníkových plynů v atmosféře. V roce 1992 během Konference OSN o Životním prostředí a rozvoji (Rio de Janeiro) přijatá **Rámcová úmluva OSN o změně klimatu** (UNFCCC) představovala na jedné straně první krok k vytvoření právního rámce budoucí mezinárodní spolupráce v oblasti boje s klimatickou změnou, na straně druhé slabý kompromis, zejména s ohledem na nejasnost úrovně a časového horizontu dosažení dlouhodobého cíle.¹ Navzdory rámcovému charakteru však UNFCCC jednoznačně přisuzuje odpovědnost za dosažení konečného cíle *rozvinutým zemím*;² nicméně s ohledem na princip společných, ale diferencovaných odpovědností (*common but differentiated responsibilities*) ani rozvojové země nejsou takzvaně mimo hru. Ačkoliv sama UNFCCC ponechává smluvním stranám volnost ohledně volby konkrétních opatření směřujících k dosažení dlouhodobého cíle, nedostatečná specifikace kvantifikovaných závazků pro jednotlivé rozvinuté země vyvolala potřebu následného doplnění textu UNFCCC. Po pětiletých intenzivních jednáních

¹ Podle čl. 2 UNFCCC by měla být **konečným cílem stabilizace** koncentrace skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by umožnila předejít nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému.

² Viz příloha I UNFCCC.

v roce 1997 dochází k podpisu dodatkového protokolu k UNFCCC [tzv. *Kjótský protokol* (Protokol)],³ jež jednak konkretizuje závazky pro rozvinuté země (konkrétně smluvní strany přílohy I UNFCCC – příloha B Protokolu), jednak přichází s možností využití inovativních nástrojů (tzv. *flexibilní/kjótské mechanismy*)⁴ ke splnění těchto závazků.

Klíčovými aktéry při vyjednávání mezinárodního rámce se staly USA a EU.⁵ Přístupová nejednotnost se vyhrtila zejména při řešení otázky zapojení rozvojových zemí a využívání flexibilních mechanismů. Ačkoliv původní přístup USA (vláda prezidenta Clintona) byl nakloněn účasti USA na Protokolu i za cenu kompromisů ze strany USA (konkrétně zlevnění ze striktních požadavků na účast zejména rychle se rozvíjejících rozvojových zemí), rezoluce amerického Senátu (*Byrd-Hagel Resolution*)⁶ a zejména neochota nové administrativy USA (v březnu 2001 nastupuje do úřadu presi-

³ Pro doplnění je potřeba uvést, že zejména v aspektech upravujících otázku použití flexibilních mechanismů lze Protokol považovat pouze za rámcovou úpravu; na základě „zmocňovacího“ ustanovení, jež předvídá podrobnější úpravu otázek obchodování s emisními právy (čl. 17 Protokolu), byla v dalších letech diskutována konkrétní podoba tohoto instrumentu, jež v roce 2001 vyústila do přijetí a odsouhlasení (od 16. února 2005 závazného) právního dokumentu – tzv. *Marrákešských dohod* jako podrobných pravidel pro implementaci Protokolu (resp. dalších ustanovení UNFCCC). Viz zejména rozhodnutí (*Decision*) 18/CP.7 (*Modalities, rules and guidelines for emission trading under Article 17 of the Kyoto Protocol*).

⁴ Čl. 6 Protokolu – projekty společné realizace (*Joint Implementation*), čl. 12 Protokolu – mechanismus čistého rozvoje (*Clean Development Mechanism*) a čl. 17 Protokolu – (mezinárodní) obchodování s emisemi/emisními právy (*Emissions Trading*).

⁵ Společenství se na přelomu let 1993/1994 stalo smluvní stranou UNFCCC (viz Council Decision 94/69/EC ze dne 15.12.1993, *Úř. věst. L 33*, 7.2.1994, s. 11-12); rovněž Protokol výslovně počítá s možností zapojení organizace regionální hospodářské integrace (čl. 24 odst. 2), proto se Společenství v roce 2002 stává rovněž smluvní stranou Protokolu (viz Council Decision 2002/358/ES ze dne 25. dubna 2002, *Úř. věst. L 130*, 15.5.2002, s. 1-3). Pro možnost společného plnění kjótských závazků má klíčový význam zejména čl. 4 odst. 1 Protokolu, který umožnil, aby smluvní strany podle přílohy I UNFCCC uzavřely dohodu, podle které splní své závazky společně. V rámci tzv. *dohody o sdílení břemene* (*Burden Sharing Agreement*) jsou proto členské státy a Společenství v souladu s odst. 6 čl. 4 Protokolu *společně odpovědné* za splnění závazku podle čl. 3 Protokolu (snížení celkových emisí skleníkových plynů *nejméně o 5% pod úroveň referenčního roku 1990 v období 2008-2012*). Společný závazek pro Společenství představuje snížení emisí skleníkových plynů o **8%** ve srovnání s úrovní emisí v referenčním roce (1990).

⁶ DERNBACH, J. C. U.S. Policy. In *Global Climate Change and U.S. Law* Ed. M. B. GERRARD. Chicago : American Bar Association Publishing, 2007, s. 64. Předmětná rezoluce vymezila podmínky, za kterých je přijatelná účast USA na Protokolu (nebo obecně na dohodě stanovující kvantifikované závazky pro USA v oblasti boje proti změně klimatu). Hlavní podmínkou byl požadavek, aby závazek požadující omezení/snížení emisí skleníkových plynů byl uložen i *rozvojovým zemím* (a aby časové období pro splnění závazku pro rozvinuté a rozvojové země bylo stejné). Dále lze zdůraznit, že po úspěšných zkušenostech s využíváním obchodování s povolenkami (*allowances*) na emise oxidu siřičitého (SO₂) byly USA silným propagátorem tohoto ekonomického instrumentu; paradoxně **největším odpůrcem byla EU**. Vzhledem k tomu, že tento základní požadavek (stanovení konkrétních závazků i pro rozvojové země) nakonec nebyl Protokolem zohledněn, USA definitivně odmítly účast.

dent G. W. Bush) předznamenaly budoucí nesouhlasný postoj USA vůči Protokolu;⁷ neúčast USA podstatně ztížila vstup Protokolu v platnost. Až na základě ratifikace Protokolu Ruskou federací dne **16. února 2005** dochází k naplnění zpřísnující podmínky předvídané Protokolem, tj. ratifikace *nejméně 55 států přílohy I UNFCCC*, jejichž *emise oxidu uhličitého tvoří nejméně 55%-ní podíl celkových emisí tohoto plynu* (s ohledem na referenční rok 1990).⁸

Předpoklady komunitární úpravy

Paradoxně, impozantní výsledek, jehož bylo dosaženo v USA využitím instrumentu obchodování s emisními právy při potírání problému kyselých depozic zejména v střední části západní a východní oblasti USA, podnítil EU k přehodnocení postoje vůči používání flexibilních mechanismů; již v červnu 1998 Komise přichází s myšlenkou vytvoření systému obchodování s emisními právy na komunitární úrovni.⁹ V roce 1999 začalo Společenství, jako smluvní strana Protokolu, s přípravou jeho implementace, následující rok proto dochází k vytvoření evropského programu pro změnu klimatu (*European Climate Change Program – ECCP*) k posouzení v úvahu přicházejících opatření, jenž by mohla být realizována v rámci Společenství pro splnění osmiprocentního společného kjótského závazku. Na základě závěrů a doporučení první pracovní skupiny (pro flexibilní mechanismy Protokolu), jež byla ustanovena během počáteční fáze ECCP (2000-2001),¹⁰ předložila Komise *Zelenou knihu* s cílem podnítit diskuzi mezi zainteresovanými subjekty o plánovaném vytvoření komunitárního systému obchodování s emisními právy.¹¹ S myšlenkou vytvoření ná-

⁷ Postoj USA (tj. zapojení rozvojových zemí) je problematický, neboť koliduje se základním principem samotné UNFCCC (primární odpovědnost rozvinutých zemí) a podkopává *spravedlnost* mezinárodního systému v oblasti změny klimatu (zejména z hlediska historického). Na druhé straně, s ohledem na další důležitý princip UNFCCC (společných ale diferencovaných odpovědností) a na enormní vzestup emisí pocházejících zejména z Číny a Indie v posledních letech by alespoň *dobrovolná účast* rozvojových zemí na flexibilních mechanismech (konkrétně na mezinárodním obchodování s emisními právy) se zohledněním jejich *business-as-usual emisí* mohla být přínosem pro dosažení konečného cíle. Na možné (nejen ekonomické) výhody plynoucí z jejich účasti poukazuje např. FRANKEL, J. Formulas for quantitative emission targets. In *Architectures for Agreement. Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World* Ed. J. E. ALDY – R. N. STAVINS. New York : Cambridge University Press, 2007, s. 46-54.

⁸ Zejména po odmítavém přístupu USA se EU zaměřila na „zlepšení“ vztahů s Ruskou federací s cílem usnadnit vstup Protokolu v platnost. Na možnou souvislost mezi přijetím Ruské federace do Světové obchodní organizace a urychlením procesu ratifikace Protokolu Ruskou federací poukazuje DOUMA, W. Th. The European Union, Russia and the Kyoto Protocol. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Ed. K. DEKETELAERE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton: Edward Edgar, 2006. s. 51-66.

⁹ Viz COM(1998)353 final, 3.6.1998 (Climate Change – Towards an EU Post-Kyoto Strategy).

¹⁰ V rámcovém akčním plánu pro ECCP Komise představila klíčová opatření, jejichž realizace by se měla uskutečnit v horizontu let 2002 – 2003. Viz Communication from the Commission on the implementation of the first phase of the European Climate Change Program, COM(2001) 580 final, 23. 10. 2001.

¹¹ Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, COM(2000)87 final,

rodního systému obchodování s emisními právy jako ekonomického nástroje pro regulaci množství emisí skleníkových plynů v tomto období přicházejí i některé členské státy.¹² Nicméně schvalování konečného znění návrhu směrnice vytvářející systém obchodování s povolenkami v rámci Společenství poznamenalo velké množství kompromisů mezi jednotlivými aktéry legislativního procesu;¹³ k přijetí konečného znění směrnice došlo až v roce 2003 (*směrnice 2003/87/ES* – směrnice EU ETS).¹⁴

Jelikož Komise shledala neuspokojivými opatření přijímaná k dosažení Kjótského cíle na úrovni jednotlivých členských států, v souladu se zásadou subsidiarity (čl. 5 SES), přistoupila k přijetí směrnice EU ETS pro vytvoření systému obchodování s emisními právy na úrovni Společenství. Společné řešení na komunitární úrovni plně koresponduje s požadavkem, aby dosažení sledovaného cíle bylo lépe dosažitelné, co do rozsahu a účinků, na úrovni Společenství.

Podle obecně stanovených cílů, ke kterým má přispívat politika Společenství v oblasti životního prostředí (čl. 174 odst. 1 SES), spadá obchodování s povolenkami mezi udržování, ochranu a zlepšování kvality životního prostředí. Jak je možné vyvodit z předchozího odstavce, při přijímání směrnice EU ETS se uplatnil proces *spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu* (čl. 175 odst. 1 SES), kde Rada po obdržení stanoviska Evropského parlamentu rozhoduje *kvalifikovanou většinou*,

8. 3. 2000. Právě v Zelené knize Komise zdůraznila nezbytnost získat zkušenosti s obchodováním s emisními právy (tzv. povolenkami) na „domácí“ úrovni (tj. v rámci Společenství) pro lepší připravenost na mezinárodní obchodování (s jehož spuštěním se počítalo v roce 2008). V souladu s *přístupem „učení se praxí“* („*learning-by-doing approach*“) se Komise přiklonila k *postupné harmonizaci* („krok za krokem“ – „*step-by-step*“).

¹² Poměrně brzo schválilo právní úpravu pro vytvoření národního systému obchodování (s cílem dosáhnout snížení emisí CO₂) Dánsko (v roce 1999 – pro období 2000-2003) a Norsko (návrh právní úpravy byl předložen koncem roku 1999). Schéma pro obchodování s emisními právy ve Velké Británii bylo prezentováno počátkem roku 2000. Diskuse, někdy spíše na teoretické úrovni, ohledně národního systému obchodování počaly i v tzv. staronových členských státech EU, jako příklad lze uvést Polsko nebo Slovensko, ačkoliv tyto země – v 90. letech tzv. *economies in transition* – *preferovaly projekty společné realizace*. V roce 2001 jediným členským státem, kde bylo obchodování skutečně realizováno, bylo Dánsko. Srov. speciální číslo zabývající se problematikou systémů obchodování s povolenkami na emise mezi jednotlivými členskými státy – *RECIEL Review of European Community & International Environmental Law*, svazek 9, číslo 3, 2000.

¹³ Projevil se zde zejména striktnější přístup Evropského parlamentu a o to pragmatictější přístup Rady. Návrh budoucí směrnice předložila Komise v říjnu 2001. Viz *Proposal for a framework Directive for greenhouse gas emissions trading within the European Community*, COM(2001)581 final, 23. 10. 2001. Tento návrh byl následně – s ohledem na pozměňovací návrhy vzešlé z projednávání návrhu v Evropském parlamentu a Radě – pozměněn (viz *Amended proposal for a directive of European parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emissions allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC*, COM(2002)0680 final, 27. 11. 2002).

¹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, *Úř. věst. L 275*, 25. 10. 2003, s. 32-46.

který podstatně ulehčuje dosažení konsenzu během legislativního procesu ve srovnání s jednomyslným rozhodováním Rady (čl. 175 odst. 2 SES).¹⁵ Volba **čl. 175 SES jako právního základu** místo použití ustanovení SES týkajících se sbližování právních předpisů členských států (článek 95 SES) rovněž nasvědčuje tomu, že cíle stanovené v oblasti životního prostředí převažují nad nutností přijmout opatření prioritně určená k vytvoření a fungování vnitřního trhu (tyto aspekty představují až druhořadý cíl).¹⁶ Ačkoliv jako efektivnější bylo zvoleno řešení na komunitární úrovni, nelze opomenout, že se stále pohybujeme v oblasti, která *nespadá do výlučné pravomoci Společenství* a sama směrnice EU ETS ponechává poměrně dostatečný prostor pro rozhodování o jednotlivých (pro fungování celého systému podstatných) otázkách *na jednotlivých členských státech*. Stejně tak mohou členské státy zachovávat nebo zavést **přísnější ochranná opatření** pod podmínkou splnění notificační povinnosti vůči Komisi a slučitelnosti se SES (čl. 176 SES).

I když směrnice obecně ponechává možnost volby formy a prostředků na členských státech, nelze přehlédnout, že směrnice EU ETS v některých aspektech diskreční pravomoc podstatně **zužuje**. Příkladem je detailní úprava otázek *monitorování, ověřování a vykazování* společně se *sankčními mechanismy* za nesplnění těchto povinností vzhledem k úzkému propojení hlavního cíle směrnice EU ETS¹⁷ a požadavku na spolehlivý systém monitorování a vykazování při nejnižších únosných nákladech. Od toho, jakým způsobem je tento požadavek promítnut v právní úpravě, se odvíjí jistota dosažení očekávaného výsledku z hlediska životního prostředí. Právě tato jistota favorizuje instrument obchodování oproti jiným nástrojům práva životního prostředí.¹⁸ I když směrnice EU ETS je typickým příkladem právní úpravy založené na *sektorovém/odvětvovém přístupu (podle zdrojů znečištění)*,¹⁹ jehož základem je povolovací systém v klasickém pojetí, nelze opomenout určité netypické aspekty, které ji od tradičního přístupu odlišují.²⁰ Nicméně, směrnice EU ETS v určitých citli-

¹⁵ Jde např. o opatření významně ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií.

¹⁶ RODI, M. Legal aspects of the European Emissions Trading Scheme. In *Emissions Trading for Climate Policy: US and European Perspective*. Ed. B. HANSJÜRGENS. Cambridge : Cambridge University Press, 2005, s. 178.

¹⁷ Vycházejíc z čl. 1 směrnice EU ETS hlavní cíl směrnice EU ETS požaduje *snížení emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným*. Viz rovněž Zelenou knihu věnující se systému obchodování s emisními povolenkami [COM(2000) 87 final, 8.3. 2000, s. 8].

¹⁸ Jedná se zejména o nástroje v oblasti integrované prevence a omezování znečištění dle směrnice IPPC založené na nejlepších dostupných technikách (BAT). Viz OLSEN, B. E. The IPPC permit and the greenhouse gas permit. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Ed. K. DEKETELAERE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006. s. 164. Srov. také Zelenou knihu [COM(2000) 87 final, 8. 3. 2000, s. 8].

¹⁹ Angl. *a source or sector-oriented approach*. Tamtéž, s. 155.

²⁰ Tamtéž, s. 163-165. Za prvé, obchodování s emisními povolenkami, jako *ekonomický instrument* za-

vých oblastech pokulhává a nedůvodně poskytuje členským státům velký prostor pro uvážení. Nedostatky v *definičním vymezení* ve vztahu k rozsahu působnosti směrnice EU ETS, úprava *tvorby národních alokačních plánů* (NAP) nebo samotné *alokace povolenek* svou obecnou konstrukcí narušují koherenci úpravy systému obchodování a již od počátku předjímaly budoucí harmonizační kroky ze strany Komise.

Vzhledem k tomu, že problematika změny klimatu se stala jednou z klíčových oblastí současné environmentální politiky Společenství,²¹ je nutno na komunitární systém obchodování nazírat v širším kontextu dalších, ať již zavedených nebo připravovaných opatření, jejichž cílem je právě potírání problémů souvisejících s hrozící změnou klimatu. Přípravy konkrétních opatření na komunitární úrovni se zintenzívnily zejména v průběhu druhé fáze ECCP (spuštěn v říjnu 2005).²² V rámci této fáze, již od prvního obchodovacího období (počínaje rokem 2005), jedna z pracovních skupin ECCP začala s revizí stávající směrnice EU ETS. Na mezery současného přístupu upozorňuje Komise,²³ podle které exitující potenciál Společenství pro snížení emisí skleníkových plynů *není naplněn na maximum*; proto je nezbytné posílit již zavedená opatření.²⁴ Konečně nelze opomenout ani sdělení Komise z ledna 2008 prezentované v rámci tzv. energeticko-klimatického balíčku, jenž stanoví konkrétní právně závazné cíle Společenství v oblasti změny klimatu, tj. *snížení emisí skleníko-*

ložený na tržních principech (zejména dosažení stanoveného výsledku při nejnižších nákladech), zajišťuje jistotu očekávaného výsledku s ohledem na životní prostředí, neboť množství celkových emisí, které je povoleno vypouštět, je limitováno množstvím přidělených povolenek (nelze opomenout, že komunitární systém obchodování s emisními právy vychází z tzv. režimu *cap-and-trade*, viz níže); za druhé směrnice EU ETS jde v některých aspektech nad rámec tzv. rámcové úpravy, zároveň další otázky ponechává na bližším vymezení jednotlivým členským státům a sama stanovuje pouze základní principy. Citovaná autorka poukazuje i na fakt, že členské státy jsou stavěny do role „administrátora/správce a vykonavatele“ oproti jejich klasickému postavení jako toho, kdo reguluje („regulator“).

²¹ Viz zejména rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES, ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí, *Úř. věst.* L 242, 10. 9. 2002, s. 1-15.

²² Viz Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Jak zvítězit v boji proti celosvětové změně klimatu, KOM(2005)35 final, 9. 2. 2005. Dle citovaného sdělení Komise se EU do roku 2005 podařilo snížit emise skleníkových plynů *pouze o 3%* ve srovnání s rokem 1990. Komise proto doporučila další kroky, které by měly přispět k dosažení kjótského cíle stanoveného pro Společenství. Přijetí konkrétního cíle pro Společenství však sdělení prozatím nedoporučilo.

²³ Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru regionů – Omezení celosvětové změny klimatu na dva stupně Celsia – Postup do roku 2020 a na další období, KOM(2007)2 v konečném znění, 10. 1. 2007.

²⁴ Jako konkrétní opatření sdělení zmiňuje 1) zlepšení energetické účinnosti (o 20% do roku 2020), 2) zvýšení podílu obnovitelné energie (o 20% do roku 2020), 3) rozpracování politiky zachycování a geologického ukládání uhlíku (*carbon capture storage*) a 4) **posílení komunitárního systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů**, jehož má být dosaženo prostřednictvím a) prodloužení obchodovacího období, b) rozšíření rozsahu působnosti stávajícího systému, c) zohledněním CCS, d) větší harmonizace oblasti přidělování povolenek a d) propojení komunitárního systému s ostatními existujícími systémy obchodování.

vých plynů do roku 2020 alespoň o 20%, resp. 30%, bude-li uzavřena mezinárodní dohoda, ve které se rozvinuté země zaváží ke srovnatelnému snížení emisí za přispění hospodářsky silných rozvojových zemí.²⁵

Situace v České republice

Jelikož společný Kjótský cíl a dohoda o sdílení břemene berou v potaz pouze původní členské státy (EU-15), pro ČR zůstal určujícím kvantifikovaný závazek stanovený v příloze B Protokolu (snížení emisí skleníkových plynů o 8% ve srovnání s úrovní referenčního roku 1990). ČR se stala smluvní stranou UNFCCC v roce 1993; ratifikační proces Protokolu byl ukončen v roce 2001. Přípravné práce na vytvoření národní strategie snižování emisí skleníkových plynů byly zahájeny již v roce 1998;²⁶ v současné době lze mezi hlavní *strategické dokumenty* ČR v oblasti změny klimatu řadit *Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice*²⁷ jako aktualizovanou verzi první klimatické strategie ČR s ohledem na nastalé změny (od roku 1999 do schválení Národního programu) a *Státní politiku životního prostředí 2004 – 2010*²⁸ jako základní koncepční dokument environmentální politiky ČR obecně. Ačkoliv oba dokumenty shodně potvrzují, že potenciál ČR pro snížení emisí skleníkových plynů je **vysoký**, přístup ČR prozatím těží z výhody relativně nízkého kvantifikovaného Kjótského závazku, s jehož plněním nebude mít ČR vážné problémy. Strategické dokumenty vybízejí k postupnému snižování emisí skleníkových plynů v souladu s přijímanými opatřeními, ať již na národní úrovni nebo v rámci EU, neboť v případě *změny relevantních ukazovatelů* pro stanovení budoucího závazku na mezinárodní (a komunitární) úrovni by se postavení ČR mohlo razantně změnit.²⁹

Stávající směrnice EU ETS sice detailně nezohledňuje odlišnou situaci, ve které se nacházely členské státy EU-15 a „staronové“ členské státy (2004), Národní program hodnotil možnost zapojení ČR do komunitárního systému obchodování s povolenka-

²⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru regionů – 20 a 20 do roku 2020 – Změna klimatu je pro Evropu příležitostí, KOM(2008) 30 v konečném znění, 23. 1. 2008.

²⁶ 17. května 1999 vláda usnesením č. 480/1999 schválila dokument „Strategie ochrany klimatického systému Země v České republice“; ochrana klimatu se proto stala prioritní oblastí životního prostředí v ČR. Tento dokument rovněž vymezil hlavní úkoly pro příslušné resorty v rámci plnění Kjótského cíle.

²⁷ Přijatý usnesením vlády č. 187/2004 ze dne 3. března 2004.

²⁸ Schválená usnesením vlády č. 257/2004.

²⁹ Nastavení Kjótských závazků pro země střední Evropy zohlednilo probíhající transformační procesy v této geografické oblasti, a proto většina „staronových“ členských států EU (od roku 2004) by s plněním těchto závazků neměla mít větší problémy. Nicméně, vzhledem k probíhajícím diskusím ohledně budoucího ukazovatele pro stanovení závazků na mezinárodní úrovni pro jednotlivé (rozvinuté) státy, lze předpokládat, že tyto země dosavadní „výhody“ ztratí. Pro ČR by měla být výstrahou zejména možnost zohlednění *energetické náročnosti ekonomiky* (návrh USA), jelikož energetická náročnost tvorby HDP a měrných emisí skleníkových plynů na obyvatele v ČR **přesahuje evropský průměr**.

mi kladně (zejména s ohledem na příznivý kjótský závazek ČR ve srovnání s přísnými závazky pro některé členské státy v rámci dohody o sdílení břemene). Na národní úrovni byla vytvořena pracovní skupina pro implementaci směrnice EU ETS (pro identifikaci a možnosti řešení věcných problémů), přičemž paralelně s tímto procesem začaly legislativní práce zaměřené na transpozici směrnice EU ETS. Podle čl. 31 směrnice EU ETS (provádění) byl konec transpoziční lhůty stanoven na rok 2003 (tj. do 31. 12. 2003). Vzhledem k tomu, že v požadované lhůtě ČR svou povinnost notifikovat příslušné národní předpisy **nesplnila**, byla Komisí formálně upozorněna na možnost zahájení řízení o porušení smlouvy.³⁰ Následně bylo vůči ČR zahájeno řízení pro porušení SES (infringement procedure), konkrétně čl. 226 (*neprovedení notifikace – non-communication*); v poměrně krátké době však bylo řízení ukončeno, neboť ČR dodatečně svou notifikační povinnost splnila.³¹ Směrnice EU ETS byla do českého právního řádu transponována **zákonem č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů** a o změně některých zákonů na začátku prosince 2004 (přijatý 9. prosince 2004 a účinný od 31. 12. 2004),³² na který navazují prováděcí předpisy.³³

³⁰ Datum formálního upozornění – 13. 12. 2004.

³¹ Řízení bylo ukončeno 16.3.2005, jelikož 1. 2. 2005 ČR notifikovala Komisi předpisy vydané za účelem transpozice směrnice EU ETS.

³² Nelze nezmínit **zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší** a o změně některých dalších zákonů, jako základní právní předpis v oblasti ochrany ovzduší v ČR. Obecně je *ochrana klimatického systému Země* upravena zákonem na ochranu ovzduší (hlava IV.) a dále již zmíněným zákonem č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů. Rovněž dílčí aspekty, které zákon č. 695/2005 Sb. *neupravuje* (např. problematiku autorizace osob oprávněných ověřovat vykázané množství emisí skleníkových plynů; sám zákon č. 695/2004 Sb. v příloze II stanoví pouze zásady ověřování), jsou většinou předmětem úpravy zákona o ochraně ovzduší jako *lex generalis* v oblasti ochrany ovzduší. V současné době byla prezidentem podepsána v pořadí již **druhá novela** zákona č. 695/2004 Sb. (zákon č. 315/2008 Sb.); potřeba doplnění zákona vyvstala zejména s ohledem na námitky ze strany Komise a z problémů, jež se objevily při aplikaci některých ustanovení zákona. Významnou změnou bylo zrušení problematických ustanovení § 8 odst. 6 a 7, které dosud garantovaly některým provozovatelům povolenky (pro následná obchodovací období přesahující časový horizont směrnice EU ETS) až do výše jejich předpokládaných/očekávaných potřeb v případě, že došlo ke změně v užívání, způsobu provozu nebo kapacitě tohoto zařízení; Komise toto ustanovení odůvodněně kritizovala, neboť vyvolávalo vážné pochybnosti s ohledem na možnou státní podporu s velkou pravděpodobností *neslučitelnou* s čl. 87 a 88 SES.

³³ Např. vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 696/2004 Sb., kterou se stanoví postup pro zjišťování, vykazování a ověřování množství emisí skleníkových plynů a vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 150/2005 Sb., kterou se stanoví formulář žádosti o vydání povolení k emisím skleníkových plynů. Od 1. května 2009 budou tyto vyhlášky sjednoceny ve vyhlášce č. 12/2009 Sb., o stanovení postupu zjišťování, vykazování a ověřování množství emisí skleníkových plynů a formuláře žádosti o vydání povolení k emisím skleníkových plynů.

Obecná východiska (volba režimu a počátečné stanovení závazku)

Určení celkového množství emisí se odvíjí od volby konkrétního režimu. Za prvé, z hlediska *vyjádření očekávaného výsledku* lze rozlišovat režim s **absolutním** nebo **relativním cílem (target)**.³⁴ Tento cíl je vždy stanoven pro každý zdroj znečištění zahrnutý do systému obchodování (v rámci celkového množství emisí pro příslušný členský stát). Absolutní cíl vymezuje emisní strop *bez ohledu na úroveň výstupu zdroje*, zatímco relativní cíl zavazuje ke snížení emisí s ohledem *na jednotku výroby* nebo jiný relevantní ukazovatel. Za druhé, z hlediska *časového přidělování emisních práv, resp. uskutečňování obchodů* s těmito právy lze dále rozlišit tzv. **režim cap-and-trade**, který stanoví *ex ante* limit (**emisní strop**) na celkové množství vypouštěných emisí (*režim s absolutním cílem*). Naopak, tzv. **baseline-credit režim** sice celkový emisní strop počátkem příslušného obchodovacího období nestanoví, přihlíží však k určité **referenční úrovni** stanovené podle množství emisí za některé z předchozích časových období, jenž se následně stává relevantní z hlediska budoucího množství vypouštěných emisí (*režimem s relativním cílem*).³⁵

V režimu s absolutním emisním stropem vyjadřuje **strop (cap)** určitý *limit* pro přípustné množství emisí měřených v určitém období u zdrojů zahrnutých do tohoto systému obchodování. Jak již bylo výše zmíněno, k vytyčení tohoto stropu a k přidělení povolenek dochází před samotným začátkem obchodovacího období (*ex ante*); množství povolenek se přiděluje na základě zvolené metody a je fixováno na dané obchodovací období. **Povolenka** je příkladem tzv. *emisního práva* (viz níže). Provozovatelé jednotlivých zařízení se při rozhodování řídí *tržními cenami* povolenek v poměru k mezním nákladům, které musejí vynaložit na snížení emisí u zdroje. Podle toho, zda je tržní cena povolenek vyšší nebo nižší, provozovatel zařízení přistoupí k prodeji nebo ke koupi povolenek. Hlavní výhody této metody spočívají v tom, že za prvé, po počátečním přidělení povolenek není systém příliš administrativně komplikovaný a za druhé, jistota, že bude dosaženo stanoveného výsledku z hlediska životního prostředí, je mnohem vyšší než v režimu s relativním cílem.³⁶ Typickým příkladem je režim obchodování dle Protokolu; rovněž komunitární systém obchodování je založen na koncepci absolutního cíle. Z národních systémů obchodování s povolenkami na emise CO₂ lze připomenout systém zavedený Dánskem.

³⁴ Český glosář termínů (přístupný na stránce www.povolenky.cz) definuje pojem cíl následujícím způsobem: *emisní cíl, který představuje konkrétní závazek dosáhnout určité úrovně emisí skleníkových plynů v daném období nebo k danému datu.*

³⁵ LEFEVERE, J. Greenhouse Gas Emission Allowance Trading in the EU: A Background. *The Yearbook of European Environmental Law*, 2003, svazek 3, s. 159-160.

³⁶ VIS, P. Basic design options for emissions trading. In *EU Energy Law – Volume IV – EU Environmental Law – The EU Emissions Trading Scheme*. Ed. J. DELBEKE. Leuven : CLAYES & CASTEELS, 2006, s. 50.

Při obchodování v režimu s **referenční úrovní** (*baseline*) se vychází z celkového množství emisí za určité (*předchozí*) časové období; tento *referenční stav* je zohledněn při vytyčení závazku pro *budoucí* snížení emisí. Rovněž tento režim přihlíží k celkovému závazku, jenž musí příslušný orgán při stanovení konkrétního referenčního stavu pro jednotlivá odvětví průmyslu vzít v potaz. Příslušná referenční úroveň se vypočte *podle úrovně vstupu/výstupu nebo na základě aktivity zdroje znečištění*; pro stejná zařízení je referenční úroveň stanovena jednotným způsobem.³⁷ V tomto případě jsou **kredity** (tj. obdoba povolenek v cap-and-trade režimu) přidělovány poté, co účastník systému prokáže, že splnil lépe než je stanovena referenční úroveň; tento přístup se promítá do *časového okamžiku přidělování kreditů*, kde tyto jsou přiděleny až *ex post* v případě rozdílu mezi referenční hodnotou a skutečným výsledkem, který je *pod povolenou referenční úrovní*. V opačném případě musí provozovatel zařízení přistoupit k nákupu kreditů, aby mohl splnit závazek. Využití této metody více motivuje podnikatelský sektor, resp. jednotlivé provozovatele zařízení, protože posiluje efektivitu produkce, která se odráží v nákladech, přičemž neexistence přísného stropu umožňuje větší flexibilitu fungování systému.³⁸ Nevýhodou je určitá nejistota konečného výsledku, který je požadován pro dosažení ekologického cíle. Rovněž vyšší administrativní náročnost může přispívat ke komplikaci celého systému. Některé členské státy, při zavádění jejich národních systémů obchodování, volily právě tuto metodu pro větší přijatelnost podnikatelským sektorem. Za zmínku stojí národní systém obchodování s povolenkami na emise oxidů síry (NO_x) v Nizozemí, který je koncipován na režimu s referenční úrovní. V omezené podobě jsou dva zbývající flexibilní mechanismy Protokolu, tzn. projekty společné realizace a mechanismus čistého rozvoje, rovněž založeny na tomto režimu.

Není vyloučena ani **kombinace** těchto dvou režimů. Za příklad stojí kombinovaný systém obchodování s emisními povolenkami ve Velké Británii (UK).³⁹ Vytvoření jednotného systému obchodování představovalo v UK problém, vzhledem k již existujícím a různorodým opatřením zavedeným jako součást britské politiky zaměřené na boj proti změně klimatu; UK patřilo mezi první evropské státy, které již v roce 1998 intenzivně pracovali na vytvoření efektivní národní politiky v této oblasti. Kromě energetické daně (*tzv. Climate Change Levy*), bylo zavedeno další opatření, které mělo

³⁷ LEFEVERE, J. Greenhouse Gas Emission Allowance Trading in the EU: A Background, s. 160.

³⁸ Tamtéž.

³⁹ Srov. blíže EVERS, R. – REES, M. Proposal for Emissions Trading in the United Kingdom. *RECIEL Review of European Community & International Environmental Law*, 2000, vol. 9, no. 3, s. 232-238 nebo BOEMARE, C. et al. The evolution of emissions trading in the EU: tensions between national trading schemes and the proposed EU directive. *Climate Policy*, 2003, svazek 3, číslo 2, s. 109-111. V posledně citovaném článku autoři poukazují na komplikovanost systému vytvořeném ve Velké Británii způsobenou právě kombinací režimu s relativním a absolutním cílem, což tento systém činí méně atraktivním a administrativně náročným.

kompensovat nevýhody této daně. Jednotlivým podnikům (zejména s vyšší energetickou náročností; systém byl původně určen jen pro energetický sektor podnikání) je umožněno uzavřít speciální druh smlouvy s vládou (tzv. *Climate Change Agreement*); předmětem této smlouvy je poskytnutí slevy na energetické dani (až 80%) v případě snížení energetické náročnosti nebo emisí CO₂. Podniky si v rámci této dohody mohou zvolit absolutní cíl, vyjádřen např. v MWh nebo relativní cíl v podobě tzv. jednotkově stanoveného stropu (*'unit'-based cap*), tj. MWh na jednotku výstupu. Doplnkem systému je možnost obchodování s emisními povolenkami. U provozovatelů zařízení, kteří uzavřeli dohodu s vládou, mají možnost obdržet „povolenky“ v případě, že jsou schopni plnit lépe než pro ně stanovený cíl (*prvek credit-baseline*); v opačném případě si provozovatelé zařízení musí povolenky obstarat nákupem. Obchoduje se nejen s povolenkami jednotlivých provozovatelů, kteří podepsali dohodu s vládou, ale rovněž s povolenkami tzv. přímých účastníků. Právě tzv. *přímí účastníci*, tzn. skupina podniků z různých odvětví průmyslu, kteří se dobrovolně podvolili režimu s absolutním cílem pro snižování emisí skleníkových plynů, za což je jim poskytována vládní podpora, představují tzv. *cap-and-trade prvek* systému obchodování.⁴⁰

Počátečné stanovení závazku

Konečný cíl, jehož dosažení závisí mimo jiné na volbě konkrétního typu režimu obchodování (viz výše), se promítá do závazků specifikovaných pro jednotlivé provozovatele zařízení, která jsou do systému obchodování zahrnuta. Zda splněním tohoto **závazku** (*commitment*)⁴¹ bude dosažen očekávaný výsledek, resp. konečný cíl, se odvíjí od náplně samotného závazku, který by měl splňovat čtyři základní požadavky.⁴² Za prvé, závazek musí směřovat k určitému zlepšení z hlediska životního prostředí; proto by měl na jednotlivé subjekty klást větší požadavky než v případě tzv. *normálních okolností* („*business-as-usual*“ *scenario*). Za druhé, pro možnost následně vymáhat splnění závazku, resp. volat jednotlivé provozovatele zařízení k odpovědnosti pro nesplnění jejich povinností, je nezbytné, aby závazek byl vymezen jasně a na začátku obchodovacího období. Za třetí, závazek by měl být od počátku neměnný; od toho se rovněž odvíjí efektivita celého systému, neboť rozhodnutí o tom, jakým způsobem bude zajištěno splnění závazku, je ponecháno na uvážení jednotlivých subjektů. Nepředvídatelnost toho, čeho má být vlastně dosaženo, může negativně působit na jejich rozhodování. Konečně, závazek by měl být *dlouhodobého* charak-

⁴⁰ Dále jsou vztahy mezi jednotlivými účastníky regulovány pomocí tzv. brány (*Gateway*), která brání „prolévání“ povolenek ze sektoru účastníků s vládními dohodami (s relativním cílem) do sektoru tzv. přímých účastníků.

⁴¹ VIS, P. Basic design options for emissions trading, s. 42-43. Podle citovaného autora se závazek promítá v „subjektivním právu“ účastníka systému (provozovatele zařízení) na vypouštění (stanoveného množství) znečišťujících látek.

⁴² Tamtéž.

teru; provozovatelé zařízení systému budou ochotni investovat do nových technologií za účelem závazku (tj. dosáhnout snížení emisí regulované znečišťující látky) jen v případě, že mohou předvídat návratnost takto vynaložených investic. V tomto ohledu může být diskutabilní trvání obchodovacího období v rámci komunitárního systému obchodování (první obchodovací období *tři roky*; druhé obchodovací období, počínaje rokem 2008, *pět let*);⁴³ inovací by mohlo být průběžné přehodnocení doby trvání jednotlivých obchodovacích období s ohledem na možnost jejich postupného prodlužování. Dosažení *konečného* závazku/cíle (dlouhodobého charakteru) může dále posíleno stanovením určitých „mezistupňů“, resp. *dílčích* závazků (střednědobého charakteru).

Oblast působnosti

Skleníkové plyny

Ačkoliv stávající komunitární systém obchodování dopadá jenom na **oxid uhličitý** (CO₂), jehož podíl na celkovém množství emisí skleníkových plynů je jednoznačně nejvyšší,⁴⁴ do budoucna směrnice EU ETS výslovně počítá s rozšířením o emise dalších skleníkových plynů uvedenými v **příloze II**, resp. *příloze A Kjótského protokolu* (kromě CO₂ metan, oxid dusný, chlorfluorderiváty uhlovodíků, perfluorované deriváty uhlovodíků a hexafluorid sírový). Již původní znění směrnice EU ETS (čl. 24) ponechalo na uvážení jednotlivým členským státům možnost jednostranně zahrnout do systému obchodování, počátkem druhého obchodovacího období (od roku 2008), další skleníkové plyny (*opt-in* ve vztahu k relevantním skleníkovým plynům); tento postup byl podmíněn předchozím souhlasem Komise.

Jako hlavní důvody, které vedly k počátečnímu *zúžení* systému obchodování pouze na CO₂, lze, kromě (1) nejvyššího podílu CO₂ na celkovém množství emisí skleníkových plynů, uvést zejména (2) *obtížnost monitorování* emisí ostatních skleníkových plynů. Vzhledem ke složitosti (a problematickému dosažení přesnosti) měření množství emisí byla ze systému obchodování vyloučena i zařízení pro spalování

⁴³ Obchodování s povolenkami na emise oxidu siřičitého SO₂ v rámci Acid Rain Program v USA bylo rozčleněno do dvou fází, přičemž délka druhá fáze představuje dvounásobek první (první fáze: 1995–1999, druhá fáze: 2000–2010); z toho lze usuzovat, že pozitivním impulzem pro účastníky může být i postupné prodlužování trvání jednotlivých obchodovacích období. Jelikož komunitární systém obchodování s emisními povolenkami vychází z Protokolu, který počítá s pětiletým počátečním obchodovacím obdobím (2008–2012), byla doba trvání obchodovacích období přizpůsobena požadavkům Protokolu. Nicméně, do budoucna, by se EU mohla postupem USA inspirovat.

⁴⁴ Vycházíme-li z posledních dostupných inventárních údajů za rok 2006 (dostupné na http://unfccc.int/ghg_data/ghg_data_unfccc/items/4146.php – v sekci *GHG Data* po zadání požadovaných ukazovatelů – citováno dne 2. 3. 2009), představuje podíl emisí CO₂ na celkových emisích skleníkových plynů v Společenství více než 80% (bez zahrnutí využití půdy, změny využití půdy a lesnictví – LULUCF/LUCF).

odpadů;⁴⁵ rovněž u ostatních skleníkových plynů představuje otázka přesnosti měření klíčový problém, který byl důvodem pro jejich (počátečné/dočasné) vyloučení ze systému.

Z důvodu orientace systému obchodování jenom na emise jedné znečišťující látky (CO_2), lze tento systém charakterizovat jako *regulační nástroj pro specifickou znečišťující látku*;⁴⁶ na obdobném principu fungují rovněž další ve světě existující systémy obchodování s emisními právy⁴⁷ (rovněž původní národní systémy obchodování jednotlivých členských států se orientovaly na snižování emisí jenom jedné znečišťující látky).⁴⁸

Budoucí vývoj ohledně rozšiřování působnosti směrnice EU ETS o další skleníkové plyny nastínila *zpráva Komise* předvídaná čl. 30.⁴⁹ Přezkum se zaměřil zejména na **oxid dusný** (N_2O) pocházející z výroby kyseliny dusičné nebo z výroby amoniaku a **metan** (CH_4) z uhelných dolů; příloha k uvedené zprávě navíc zmiňuje i **perfluorované uhlovodíky** (PFC) z výroby hliníku.⁵⁰ Komise k provedení revize stávajícího systému obchodování ustanovila odbornou pracovní skupinu Evropského programu pro změnu klimatu (ECCP), která v roce 2007 (březen – červen) připravila podklady, jenž byly následně Komisí využity při přípravě návrhu změn směrnice EU ETS.⁵¹ Z těchto závěrů lze vyvodit, že u ostatních skleníkových plynů (než CO_2) je prozatím situace mnohem složitější. V EU-25 představuje podíl zbývajících (pěti) skleníkových plynů přibližně 18% z celkového množství skleníkových plynů (tzn. že CO_2 je

⁴⁵ PEETERS, M. Emission trading as a new dimension to European environmental law: the political agreement of the European Council on greenhouse gas allowance trading. *European Energy and Environmental Law Review*, 2003, svazek 12, číslo 3, s. 84.

⁴⁶ Jelikož CO_2 vzniká z reakce kyslíku (O_2) s oxidem uhelnatým (CO), je v kontextu české právní pravy za znečišťující látku považován právě CO , čímž zároveň dochází k regulaci množství emisí CO_2 .

⁴⁷ Např. původní systém obchodování regulující emise *oxidu siřičitého* zavedený v USA na základě tzv. *Acid Rain Program* (od roku 1995). Jako příklad systému obchodování, který pokrývá všech šest skleníkových plynů, lze uvést cap-and-trade systém Chicago Climate Exchange (<http://www.chicagoclimatexchange.com/>), který funguje na dobrovolné bázi (co do možnosti vstupu do systému).

⁴⁸ Např. systém obchodování s povolenkami na emise *oxidů síry* v Nizozemsku.

⁴⁹ Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů [KOM(2006) 676 v konečném znění] z 13.11.2006 (Budování světového trhu s uhlíkem – zpráva podle článku 30 směrnice 2003/87/ES). Tato zpráva vymezuje hlavní oblasti přezkumu směrnice: 1) oblast působnosti směrnice EU ETS, 2) další harmonizace a větší předvídatelnost (tj. proces přidělování povolenek), 3) důsledné prosazování a dodržování a konečně 4) vazby na třetí země.

⁵⁰ Rovněž u emisí CO_2 se zvažovalo rozšíření o emise CO_2 pocházející z petrochemické výroby.

⁵¹ Do procesu revize směrnice byly zapojeny i společnosti Ecofys (<http://www.ecofys.com/com.htm>) a McKinsey & Company (<http://www.mckinsey.com/>). Z hlediska relevance se hlavními kritérii posuzování staly otázky monitorování; vynucování; relevance z hlediska podílu emisí (CO_2 a ostatních plynů); náklady s ohledem na velikosti zařízení, složitosti procesu výroby a kontrolních mechanismů; dostupnost a náklady řešení na redukci emisí; náklady ve srovnání s alternativními nástroji a konkurenceschopnost.

dominantní znečišťující látkou); relevantními jsou zejména emise CH_4 (47% v rámci ostatních skleníkových plynů) a N_2O (45%).⁵² I když v procesu revize byly dále zohledněny rovněž činnosti, u nichž dochází k produkci HFC_s , PFC_s a SF_6 , do závěrečné fáze posuzování se dostaly pouze *metan a oxid dusný*; u dalších zařízení emitujících zbylé skleníkové plyny (HFC_s , PFC_s a SF_6) byla jako dostačující shledána stávající právní úprava, např. regulace prostřednictvím *nařízení 842/2006/ES*, jež se nejenže snaží zamezit unikům těchto skleníkových plynů z některých stacionárních aplikací nebo zařízení, ale do budoucna používání některých regulovaných skleníkových plynů **omezuje, resp. přímo zakazuje**.⁵³ Další možnost představuje využití *alternativních mechanismů*, ať již regulace prostřednictvím směrnice IPPC a z ní vyplývající požadavky na jednotlivá zařízení, nebo využití dobrovolných nástrojů v oblasti ochrany životního prostředí, konkrétně uzavírání tzv. *dobrovolných dohod* (*voluntary agreements*).⁵⁴ Z hlediska ostatních skleníkových plynů bylo mnoho činností, u nichž byla zvažována možnost začlenění do systému obchodování, vyřazeno již v prvním kole posuzování vzhledem k velkému počtu malých zařízení emitujících tyto plyny; negativním důsledkem rozšiřování působnosti komunitárního systému obchodování o velký počet malých zařízení by do budoucna mohlo být *snížení stupně přesnosti monitorování emisí* u jednotlivých zařízení, tzn. nesplnění základního kritéria pro samotné začlenění do systému obchodování. Komplikace se vyskytly i v případě možnosti *identifikovat odpovědný subjekt*, po kterém by bylo možné vymáhat splnění požadavků zejména s ohledem na následné ověření relevantních dat a údajů.

⁵² Viz Inclusion of Additional Activities and Gases into the EU-Emissions Trading Scheme – Report under the project „Review of EU Emissions Trading Scheme“.

http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/etsreview/ecofys_review.pdf (citováno 1. 7. 2008).

⁵³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006 ze dne 17. května 2006 o některých fluorovaných skleníkových plynech, *Úř. věst. L 161, 14. 6. 2006, s. 1-11*.

⁵⁴ Dobrovolné dohody častokrát představují významný doplněk závazné právní úpravy, jež zainteresovaným poskytuje mnohem větší volnost ohledně řešení společného problému. Komise v 5. akčním programu pro životní prostředí [COM(1999)543 final, 24. 11. 1999] zdůraznila, že v oblasti dobrovolných environmentálních dohod by měl být preferován přístup vycházející ze spolupráce („*let's work together*“ approach). Dále ve sdělení z roku 2002 [COM(2002)412 final, 17. 07. 2002] Komise poukazuje na **tři**, v úvahu přicházející, **typy** takovýchto dohod: 1) uzavírané na základě iniciativy samotných aktérů z daného odvětví průmyslu (*own-initiative*) – zejména v oblastech, kde není připravována harmonizovaná legislativa na úrovni Společenství – v tomto případě Komise tyto dohody pouze formálně „bere na vědomí“; 2) (*self-regulation*) v případě, že diskuse ohledně připravované legislativy na úrovni Společenství již byla otevřena, Komise může dohody potvrdit svým doporučením (*recommendation*), resp. na základě rozhodnutí Evropského parlamentu (*decision*) mohou být následně stanoveny povinnosti ohledně monitorování – „sankcí“ je pouze „hrozba“ přijetí chystané legislativy, čímž by se dobrovolně přijaté závazky staly pro dotčené subjekty závaznými a konečně 3) je-li přijata závazná právní úprava na úrovni Společenství, dohody mohou představovat „doplněk“ této úpravy (*co-regulation*), přičemž závazné jsou stanoveny zejména cíle a požadavky na monitorování (dohody pak vymezí konkrétní opatření a způsob, jakým bude stanoveného cíle dosaženo).

Výše zmíněné závěry pracovní skupiny zohlednil *návrh změn směrnice EU ETS*, jenž předložila Komise v rámci tzv. energeticko-klimatického balíčku v lednu 2008.⁵⁵ Nad rámec původního záměru navrhla Komise přizpůsobit stávající **definici skleníkových plynů** [čl. 3 písm. c)] definici dle UNFCCC, neboť tento způsob výčtu skleníkových plynů ponechává větší prostor pro případné změny v seznamu skleníkových plynů ohledně plyných složek atmosféry s potenciálem globálního ohřevu (*Global Warming Potencial*).⁵⁶ Z hlediska budoucího rozšiřování oblasti působnosti směrnice EU ETS na další skleníkové plyny je důraz kladen na *přesnost monitorování, vykazování a ověřování emisí*, která by měla být *na srovnatelné úrovni jako u CO₂*. Z navrhovaných skleníkových plynů, které by měly být začleněny do systému obchodování, se do dalšího kola jednání dostaly **emise N₂O** (pro odvětví chemického průmyslu) a **PFC** (pro výrobu hliníku).⁵⁷

Zdroje znečištění

Okruh zařízení emitujících CO₂ (resp. činností, při kterých vznikají emise CO₂), na něž dopadá směrnice EU ETS (**příloha I**), možno analogicky srovnávat s působností *směrnice 96/61/ES* (tzv. *směrnice IPPC*)⁵⁸ pro tato zařízení. Ve srovnání se směrnicí EU ETS má však směrnice IPPC daleko *širší oblast působnosti* co do rozsahu pokrytých zařízení, ve kterých probíhá jedna nebo více činností uvedených v příloze I směrnice IPPC, pro něž se vyžaduje vydání integrovaného povolení; tato skutečnost je důsledkem *rozsáhlého okruhu znečišťujících látek* (seznam nejdůležitějších znečišťujících látek stanoví příloha III směrnice IPPC), které musí být zohledněny při stanovení mezních hodnot emisí. V jednom aspektu je však směrnice EU ETS

⁵⁵ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES tak, aby se zlepšil systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství [KOM(2008) 16 v konečném znění] ze dne 23. 1. 2008.

⁵⁶ Tamtéž, bod 8 preambule ve spojení s navrhovaným (novelizovaným) zněním stávajícího čl. 3 písm. c), podle kterého se skleníkovými plyny rozumějí nejen plyny dle přílohy II směrnice EU ETS, ale i *jiní plyné složky atmosféry, jak přírodní, tak antropogenní, které absorbují a opětovně vyzařují infračervené záření*. S revizí stávajícího seznamu skleníkových plynů (*příloha A UNFCCC*) s ohledem na potenciál globálního ohřevu (neboli potenciál radiační účinnosti plynů poměřovaný s *účinností CO₂* jednotlivých plynů) počítá i čl. 5 odst. 3 UNFCCC.

⁵⁷ V rámci procesu spolurozhodování (dle čl. 175 odst. 1 SES) byly postojem Evropského parlamentu přijatým v prvním čtení dne 17. prosince 2008 navrženy některé změny, které se dotkly rovněž rozsahu působnosti směrnice; jedná se zejména o upřesnění v případě jednotlivých (nově doplněných) kategorií činností (změna Přílohy I směrnice EU ETS). Ačkoliv návrh Komise počítal v *oblasti zachytávání, přenosu a geologického uskladňování emisí skleníkových plynů* se všemi skleníkovými plyny dle Přílohy II směrnice, Evropský parlament pro tuto oblast jako relevantní skleníkový plyn určil pouze CO₂.

⁵⁸ Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění, *Úř. věst. L 257, 10. 10. 1996, s. 26-40. Od 18. 2. 2008 ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (kodifikované znění), Úř. věst. L 24, 29. 1. 2008, s. 8-29.*

rozsahově širší než směrnice IPPC, a to pokrytím *spalovacích zařízení* (s výjimkou spalování v zařízení pro spalování nebezpečného nebo komunálního odpadu, které jsou z působnosti směrnice EU ETS zcela vyloučeny) o jmenovitém tepelném příkonu *větším než 20 MW*, kdežto mezní hranice pro tato zařízení (v oblasti energetiky) u směrnice IPPC je mnohem vyšší (50MW).⁵⁹ Právě spalovací zařízení o jmenovitém tepelném příkonu v rozpětí 20 až 50MW, s ohledem na jejich početnost, jsou *významnými emitenty CO₂*; předpokládá se, že množství emisí, jež tato zařízení produkují, by mělo v budoucnu dále narůstat.⁶⁰ V rámci revizního procesu ohledně stávající směrnice EU ETS se přezkum zaměřil rovněž na problematiku účasti tzv. malých (a nejmenších) zařízení, resp. otázku stanovení (*proveditelné*) *prahové hodnoty*, při které ještě náklady na účast dotčeného zařízení nepřesahují přínosy plynoucí ze zařazení tohoto zařízení do systému obchodování (viz níže).

Pro dosažení jednotné aplikace mezi členskými státy stanovila směrnice EU ETS obecnou **definici zařízení**;⁶¹ tuto definici však lze interpretovat pouze jako určitý obecný *návod* k určení, která zařízení by neměla být opomenuta v národním alokačním plánu jednotlivých členských států, resp. na která zařízení by měl systém obchodování primárně dopadat. V návaznosti na směrnici EU ETS český transpoziční předpis, zákon č. 695/2004 Sb., definuje zařízení jednak *pozitivním způsobem* [§ 2 odst. 1 písm. a) zákona]; jednak *způsobem negativním* (věta za středníkem ve stejném ustanovení zákona) tím, že ze své působnosti vylučuje zařízení používaná k výzkumu, vývoji a zkoušení nových výrobků a procesů. Obdobně jako u definice používané směrnicí EU ETS (podrobněji viz níže) definice obsažená v zákoně č. 695/2004 Sb. je

⁵⁹ Podle zprávy Evropské agentury pro životní prostředí (č. 13/2008) o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy za rok 2008 [(EEA Technical Report – No 13/2008 – Application of the Emission Trading Directive by EU Member States – reporting year 2008) dostupná na stránkách EEA: http://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2008_13?utm_source=EEASubscriptions&utm_medium=RSS-Feeds&utm_campaign=Generic (citováno dne 3.3.2009)], tato zařízení (celkový počet – 3 686 zařízení) tvoří přibližně jednu třetinu celkového počtu zařízení zahrnutých do evropského systému emisního obchodování – EU-27 (s. 27).

⁶⁰ Non-paper on synergies between the EC emissions trading proposal (COM(2001)581) and the IPPC Directive (http://www.europa.eu/comm/environment/climat/pdf/non-paper_ippc_and_et.pdf – citováno dne 1.6.2008). Nicméně zpráva EEA (č. 13/2008) o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy za rok 2008 uvádí, že počet zařízení o jmenovitém tepelném příkonu mezi 20 až 50 MW zůstává konstantní nebo je jen mírně rostoucí, přičemž podíl emisí vypouštěných těmito zařízeními na celkovém množství emisí CO₂ (z hlediska zařízení pokrytých komunitárním systémem obchodování) je pouze 2%-ní (s. 27).

⁶¹ Podle článku 3 písm. e) směrnice EU ETS se zařízením rozumí *stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více činností uvedených v příloze I a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s činnostmi probíhajícími v dotčeném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění*. Nelze opomenout, že pojem zařízení je širší než pojem zdroj znečištění (zařízení se může skládat z více dílčích zdrojů znečištění), proto může být pojem zdroj znečištění jistým způsobem zavádějící.

použitelná *pouze* pro účely tohoto zákona; nelze ji proto zobecňovat.⁶² Rovněž zařízení pro spalování nebezpečných nebo komunálních odpadů nelze považovat za „zařízení“ ve smyslu zákona č. 695/2004 Sb., neboť v souladu s požadavky směrnice EU ETS jsou tato zařízení ze systému obchodování zcela vyloučeny.

Z hlediska základních definic směrnice EU ETS (čl. 3) se hlavním kamenem úrazu stal výklad pojmu *spalovací zařízení* (*combustion installation*) u činností v oblasti energetiky.⁶³ Východiskem při interpretaci tohoto pojmu se stala definice spalovacího zařízení podle směrnice 2001/80/ES, která se vztahuje na tzv. *velká spalovací zařízení*, tj. zařízení s jmenovitým tepelným příkonem 50 MW a vyšší.⁶⁴ Komise ale víckrát zdůraznila, že tento výklad je použitelný pouze pro účely směrnice 2001/80/ES a nelze ho zobecňovat, zejména proto, že směrnice EU ETS obdobné zúžení použitelnosti definice spalovacího zařízení (viz čl. 2 bod 7. směrnice 2001/80/ES a výjimky z něho plynoucí) sama nestanoví. Pojem spalovací zařízení lze vykládat *třemi způsoby*, tj. za použití *užší, střední a široké* definice (*broad, medium and narrow definition*).⁶⁵ Komise se od počátku přikláníla k *širokému pojetí* spalovacího zařízení. Většina členských států se při výkladu tohoto pojmu vydala stejným směrem, tj. pod tento pojem zahrnují všechna spalovací zařízení s konkrétní kapacitou, *bez ohledu na to*, zda vyrábí energii samostatně, nebo jako součást jiného výrobního procesu. Na druhé straně, některé členské státy (Francie, Španělsko a Itálie) daly v prvním obchodovacím období přednost výkladu užšímu.⁶⁶ Tyto členské státy použitím užší-

⁶² Podle informací vztahujících se k pojmosloví zákona č. 695/2004 Sb. (dostupné na stránkách Ministerstva životního prostředí – www.env.cz/www/klima.nsf – citováno dne 3. 3. 2009) se pojem *zařízení* podle zákona č. 695/2004 Sb. blíží pojmu „zvlášť velkého (stacionárního) zdroje znečištění“ a „velkého (stacionárního) zdroje znečištění“ ve smyslu zákona o ochraně ovzduší (§ 4 odst. 4 písm. a) dělení stacionárních zdrojů podle míry vlivu na kvalitu ovzduší). Nicméně, co do vymezení pojmu zařízení má zákon č. 695/2004 Sb. jednoznačně *blíže k terminologii používané v oblasti integrované prevence* (tj. podle zákona č. 76/2002 Sb.); rozdíl je zejména v prahových hodnotách jmenovitého tepelného příkonu a v rozsahu regulovaných činností, jak bylo uvedeno výše.

⁶³ Podle výše citovaných informací ohledně základních pojmů zákona č. 695/2004 Sb. (viz předchozí pozn. pod čarou) v české právní úpravě pojem *spalovacího zařízení v energetice* koresponduje v určité míře s pojmem „ostatní stacionární zdroj“ podle zákona o ochraně ovzduší (§ 4 odst. 4 písm. b) bod 3.) – z hlediska technického a technologického uspořádání stacionárního zdroje.

⁶⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení, *Úř. věst. L 309, 27.11.2001, s. 1-21*. Podle čl. 2 odst. 7 této směrnice se spalovacím zařízením rozumí *jakékoli technické zařízení, v němž se paliva oxidují za účelem využití takto vyrobeného tepla*; směrnice 2001/80/ES se vztahuje pouze na spalovací zařízení určená k výrobě energie s výjimkou těch, která bezprostředně využívají produkty spalování ve výrobním procesu.

⁶⁵ SCHMIDT-RADY, B. A level playing field? Initial allocation of allowances in Member States. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Ed. K. DEKETELAERE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006. s. 84.

⁶⁶ Tamtéž.

ho výkladu vyloučily některá nebo všechna spalovací zařízení, u kterých dochází ke spalování současně *v rámci procesu výroby*, důsledkem čehož pod tento pojem podřadily pouze spalovací zařízení pro výrobu elektrické energie, příp. tepla a jejich další distribuci, čímž došlo k vyloučení podstatné části zařízení jinak pokrytých komunitárním systémem (při použití mnohem širšího výkladu).⁶⁷ Na základě výhrad ze strany Komise, musely dotyčné členské státy národní schéma obchodování následně rozšířit i na takto vyloučená zařízení (tj. použít alespoň *střední definici* spalovacího zařízení vzhledem k negativnímu efektům způsobeným použitím užší definice). V současnosti je *užší definice* spalovacího zařízení (v oblasti energetiky) pro účely systému obchodování *irrelevantní*. Již během připomínkového řízení k aplikaci směrnice EU ETS některé členské státy na tento problém opakovaně upozornily (například Dánsko a Nizozemsko, které zvolily širší interpretaci ve vztahu k vymezení příslušných spalovacích zařízení); právě nesrovnalosti a potíže při stanovení seznamu příslušných zařízení, resp. relevantních činností, které mají být zahrnuty do systému obchodování, by potenciálně mohly vést k narušení soutěže na vnitřním trhu.⁶⁸

Komise na tuto situaci zareagovala vydáním *dalších pokynů k národním alokačním plánům (NAP)* pro druhé obchodovací období (2008-2012).⁶⁹ Zdůraznila, že jednotnost výkladu základního pojmu směrnice EU ETS, jakým nepochybně pojem spalovacího zařízení je, představuje velmi důležitý požadavek, který nelze opomenout, protože potenciálně hrozí zásadní narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu.⁷⁰ Tímto konstatováním se přiklonila na stranu členských států, které byly ochotny jít *nad rámec* požadavků směrnice EU ETS a při tvorbě NAP od počátku použily širší definici spalovacího zařízení (některé členské státy, na základě možnosti předvídané samotnou směrnicí EU ETS (tzv. *opt-in*) navíc do systému zahrnuly další zařízení, na která se směrnice EU ETS nevztahuje zejména vzhledem k nízkým prahovým hodnotám).⁷¹ Komise ale uznala, že *není vhodné* zahrnovat dodatečné spalovací pro-

⁶⁷ MEADOWS, D. The emissions allowance trading directive 2003/87/EC explained. In *EU Energy Law – Volume IV – EU Environmental Law – The EU Emissions Trading Scheme*. Ed. J. DELBEKE. Leuven: CLAYES & CASTEELS, 2006, s. 69.

⁶⁸ Zpráva EEA (č. 4/2007) o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy za rok 2006 [EEA *Technical Report No 4/2007* – dostupné na http://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2007_4?utm_source=EEASubscriptions&utm_medium=RSSFeeds&utm_campaign=Generic (citováno dne 3.3.2009)], s. 19. Podle poslední zprávy EEA o aplikaci směrnice EU ETS (zpráva č. 3/2008) zhruba dvě třetiny všech zařízení v kategorii E1 jsou spalovací zařízení (s. 25).

⁶⁹ Communication from the Commission – “Further guidance on allocation plans for the 2008 to 2012 trading period of the EU Emission Trading Scheme”, COM(2005)703 final, ze dne 22.12.2005.

⁷⁰ Tamtéž, s. 9.

⁷¹ Čl. 24 umožňuje *jednostranné zahrnutí dodatečných činností a zařízení*, která *nejdou* podle stávajícího znění směrnice EU ETS zahrnuta do přílohy I (tzv. *opt-in*); pro první obchodovací období (2005-2007) se počítalo zejména se zařízeními, u kterých se *nedosahuje mezních hodnot* stanovených v příloze I směrnice

cesy, které se obvykle provádějí v tzv. *malých zařízeních* (viz níže). V příloze 8 dalších pokynů, Komise usměrňuje členské státy, jak by měly postupovat při výkladu pojmu spalovacího zařízení. I když význam pojmu „*spalování*“ by měl být vykládán *ve světle již existujících komunitárních předpisů*, kde se s tímto pojmem pracuje,⁷² nelze opomenout, že výklad pojmu spalovacího zařízení v těchto předpisech používán je aplikovatelný pouze pro účely předmětných předpisů. Na druhé straně, s ohledem na vzájemné souvislosti, Komise za určující považuje existující výklad pojmu „*spalovacího zařízení*“ používaný v *oblasti integrované prevence (pro účely směrnice IPPC)*.⁷³ Jako příliš subjektivní kritérium pro rozhodování, zda se na předmětné zařízení směrnice EU ETS vztahuje nebo ne, výslovně *odmítla* hledisko účelu, ke kterému slouží výsledný produkt spalovací činnosti.

Ve zprávě podle čl. 30 směrnice EU ETS Komise konstatuje, že do budoucna by mělo dojít ke *zjednodušení* aplikace směrnice EU ETS *co do rozsahu její působnosti*.⁷⁴ V tomto duchu byly vymezeny i úkoly pro pracovní skupinu ECCP ohledně revize směrnice EU ETS. Otázky spojené s výkladem pojmu spalovacího zařízení v oblasti energetiky byly diskutovány v rámci obecnější problematiky, tzn. při celkovém posuzování možností rozšíření stávajícího systému obchodování (viz níže).⁷⁵

Očekávaný *návrh změn směrnice EU ETS*,⁷⁶ jež Komise předložila počátkem roku 2008 opětovně poukazuje na nedostatky stávajícího systému obchodování, a proto si klade za cíl tento systém zlepšit a rozšířit. Již v důvodové zprávě k návrhu Komise

EU ETS (tzv. *malá nebo nejmenší zařízení*), od roku 2008 se tato možnost měla vztahovat i na zařízení, která *nejsou uvedena v příloze I* směrnice EU ETS. Základním předpokladem je schválení takového opatření Komisí za současného splnění stanovených podmínek (viz zejména první odstavce čl. 24). Jednostranné zahrnutí dalších zařízení závisí primárně na dobrovolné iniciativě jednotlivých členských států; z jejich pozitivních zkušeností s aplikací rozšířeného okruhu zařízení lze čerpat při revizi přílohy I směrnice EU ETS. Jelikož toto ustanovení lze vykládat spíše jako *výzvu* členským státům učiněnou ze strany Komise, která opakovaně zdůrazňuje potřebu mít více zkušeností, prostor pro volbu ze strany členských států zůstává zatím poměrně široký. Podle zprávy EEA č. 3/2008 o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy za rok 2008 (s. 25) vysoký počet zařízení začleněných do systému na základě *opt-in* byl zejména ve Finsku (42%) a v Švédsku (26%). S ponecháním tohoto institutu do budoucna počítá rovněž návrh změn směrnice EU ETS, dále podpořený Evropským parlamentem.

⁷² Směrnice Rady 93/12/EHS, o obsahu síry v některých kapalných palivech (*Úř. věst. L 074, 27.03.1993*, s. 13) a již výše zmíněná směrnice 2001/80/ES.

⁷³ COM(2005) 703 final (Annex 8: Definition of combustion installation), s. 20.

⁷⁴ KOM(2006) 676 v konečném znění, ze dne 13. 11. 2006, s. 7 (v rámci vymezení úkolů pracovní skupiny), dále s. 11 (příloha zprávy).

⁷⁵ Viz Inclusion of Additional Activities and Gases into the EU-Emissions Trading Scheme – Report under the project „Review of EU Emissions Trading Scheme“. [http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/etsreview/ecofys_review.pdf] (citováno 1. 7. 2008).

⁷⁶ KOM(2008) 16 v konečném znění, 23. 1. 2008 (Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES, tak aby se zlepšil a rozšířil systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství).

zdůrazňuje *nutnost kodifikace pojmu spalovací zařízení* z hlediska jednotné aplikace směrnice EU ETS a celkové právní jistoty. Proto se navrhuje *doplnění* současného znění čl. 3 (definice) o výslovnou **definici spalovacího zařízení**.⁷⁷ Další sjednocující prvek představuje doplnění výslovné **definice výrobce elektřiny**.⁷⁸

V důvodové zprávě k návrhu změn směrnice EU ETS Komise zdůraznila, že determinujícím kritériem pro zařazení určitého průmyslového odvětví do systému obchodování nemusí být jenom úroveň potenciálu pro snížení emisí nebo nižší náklady na toto snižování; již stávající systém obchodování *zahrnuje i odvětví, která mají spíše omezený potenciál ke snižování emisí, ale z hlediska počtu zdrojů vypouštějících emise skleníkových plynů, jsou relevantní*. Indicii ohledně dalších možných odvětví, která by měla být co nejdříve zahrnuta do systému, poskytlo již současné znění směrnice EU ETS, konkrétně čl. 30, jež obecným způsobem stanoví oblasti budoucího přezkumu, a tím indikuje další vývoj v tomto směru.⁷⁹ Jak již bylo výše zmíněno, bude-li do systému zahrnuto odvětví **výroby hliníku**, budou pro toto odvětví stanoveny **dvě cílové znečišťující látky**, tj. CO₂ a zcela fluorované uhlovodíky (PFC). Rovněž u odvětví **chemického průmyslu** (jako relevantní skleníkové plyny pro odvětví chemického průmyslu by měly být stanoveny CO₂ a N₂O) se kalkuluje pouze s činnostmi produkujícími emise, které lze s dostatečnou přesností monitorovat, vykazovat a ověřovat na srovnatelné úrovni jako v případě stávajících činností dle směrnice EU ETS.⁸⁰

⁷⁷ Podle čl. 3 písm. t) novelizovaného znění směrnice EU ETS se „spalovacím zařízením“ rozumí *každá stacionární technická jednotka, v níž se paliva oksydují a produkují teplo, mechanickou energii nebo oboje a ve které se uskutečňují jiné přímo spojené činnosti, včetně čištění odpadních plynů*. Evropský parlament navrhuje tuto definici zobecnit a vymezit pojem spalování obecně, aby nedošlo k nežádoucímu vyloučení některých jednotek, které by nemusely splňovat požadavky kladené na spalovací zařízení.

⁷⁸ Nové písmeno čl. 3 [písm. u)] v následujícím znění: „Výrobce elektřiny“ se rozumí *zařízení, které od 1. ledna 2005 anebo po tomto datu vyrábělo elektrickou energii na prodej třetím stranám a na které se vztahuje pouze kategorie „Dodávka elektřiny nebo tepla“ v příloze I*. Závěrečná část definice doznala (formálních) změn s ohledem na závěry Evropského parlamentu (postoj přijatý dne 17. prosince 2008 v prvním čtení); toto znění jednoznačně vystihuje skutečnost, že v tomto zařízení *neprobíhá jiná činnost dle přílohy I směrnice EU ETS než „spalování paliv“*.

⁷⁹ Viz druhý odstavce čl. 30 [písm. a)], který výslovně zmiňuje odvětví chemického průmyslu nebo odvětví zpracování hliníku. Nelze opomenout fakt, že ačkoliv odvětví chemického průmyslu a zpracování hliníku *formálně* není zahrnuto do systému obchodování, zčásti se mohou stát součástí tohoto systému, neboť v případě, že *vykazují spalovací činnost*, která samostatně nebo souhrnně *překračuje prahovou hodnotu 20MW jmenovitého tepelného příkonu*, jsou emise z této spalovací činnosti regulovány směrnicí EU ETS – viz DORNAU, R. The Emissions Trading Scheme of the European Union. In *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*. Ed. D. FREESTONE – CH. STRECK. Oxford : Oxford University Press, 2005. Kapitola VII., článek 23., s. 421.

⁸⁰ Požadavek na *přesnost monitorování, ověřování a vykazování* zdůrazňuje jednak zpráva Komise podle čl. 30 směrnice EU ETS [KOM(2006) 676 v konečném znění, ze dne 13. 11. 2006], jednak návrh změn směrnice EU ETS [KOM(2008) 16 v konečném znění, ze dne 23. ledna 2008 – konkrétně důvodová zpráva k návrhu a následně bod 9. preambule]. Tento požadavek dále ve svém postoji potvrdil i Evropský parlament.

Čl. 30 dále výslovně počítá s možností rozšíření systému obchodování o oblast *dopravy*; v tomto odvětví je, nicméně, situace mnohem složitější než v případě předchozích dvou zmiňovaných odvětví.⁸¹ Nadějně se však v tomto odvětví vyvinula možnost budoucího zapojení oblasti **letecké dopravy**, kde Komise s myšlenku účasti přichází již krátce po začátku prvního obchodovacího období.⁸² Veškeré snahy o regulaci emisí z letectví ztroskotávaly zejména na neschopnosti zainteresovaných subjektů dohodnout se na jednoznačném určení *odpovědného subjektu v případě emisí*

⁸¹ V rámci revizního procesu směrnice EU ETS se pracovní skupina zaměřila pouze na oblast silniční a železniční dopravy, resp. doprava námořní (*navigation*). Od dalšího posuzování železniční a námořní dopravy bylo upuštěno již v předběžném posuzování, neboť v případě železniční dopravy je trend množství vyprodukovaných emisí sestupný; námořní doprava byla rovněž vyloučena v rámci předběžného posuzování s ohledem na velké množství malých zdrojů znečištění a přetrvávající problém, jakým je nalezení řešení ohledně odpovědnosti za emise z mezinárodní plavby [v rámci *integrovaného přístupu* k problematice snižování skleníkových plynů ve Společenství v roce 2007 předložila Komise samostatný návrh směrnice, jehož cílem je mimo jiné zavést mechanismus pro sledování a snížení emisí skleníkových plynů pocházejících z paliv používaných v silniční dopravě (návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o změně směrnice 98/70/ES, pokud jde o specifikaci benzínu, motorové nafty a plynových olejů, o zavedení mechanismu pro sledování a snížení emisí skleníkových plynů pocházejících z paliv používaných v silniční dopravě, o změně směrnice Rady 1999/32/ES, pokud jde o specifikaci paliva používaného plavidly vnitrozemské plavby, a o zrušení směrnice 93/12/EHS – KOM(2007) 18 v konečném znění, ze dne 31. 1. 2007), jež se setkal s pozitivním ohlasem i na půdě Evropského parlamentu]. Nutno poznamenat, že letecká doprava byla posuzována zcela samostatně. V případě silniční dopravy dospěla revizní skupina k závěru, že tato oblast není vhodná pro začlenění do systému již s ohledem na velké množství malých producentů emisí (obecně je tento problém společným znakem u *mobilitních* zdrojů znečištění). Slibně se však vyvíjí oblast osobní silniční dopravy, kde byl např. nalezen konsenzus ohledně stanovení výkonnostních emisních norem pro lehká užitková vozidla – viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví výkonnostní emisní normy pro nové osobní automobily v rámci integrovaného přístupu Společenství ke snižování emisí CO₂ z lehkých užitkových vozidel [KOM(2007) 856 v konečném znění, ze dne 19. 12. 2007]; dne 17. 12. 2008 zaujal k tomuto návrhu Komise rovněž kladné stanovisko Evropský parlament, a proto by v blízké době mělo dojít k přijetí tohoto nařízení.

⁸² Již sdělení Komise z roku 1999 [Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Air transport and the environment – Towards meeting the challenges of sustainable development, COM(99) 640 final] rámcově vybízí ke zvážení výhod flexibilních ekonomických řešení zejména těch, u nichž lze předpokládat efektivnost z hlediska vynaložených nákladů. Ve sdělení z roku 2005 se však Komise již jednoznačně přiklání k použití *pružných ekonomických nástrojů*, zejména poplatků nebo vytvoření systému obchodování s emisními právy (buďto vytvořením systému samostatného nebo začleněním do stávajícího systému obchodování) – viz Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Omezování dopadu letectví na změnu klimatu [KOM(2005) 459 v konečném znění, ze dne 27. 9. 2005], v němž Komise stručně objasnila celkovou situaci letecké dopravy s ohledem na její dopad na změnu klimatu. Vzhledem k probíhající rozsáhlé reformě vnějších vztahů EU v oblasti letectví (všešle na základě tzv. *open sky* případů před Evropským soudním dvorem, kde Komise napadla dvoustranné dohody uzavřené mezi dotčenými členskými státy na jedné straně a USA na straně druhé) nelze v krátkodobém a střednědobém horizontu spoléhat na zavedení jednotného zdanění pohonných hmot. Právě proto se do popředí dostaly alternativní ekonomické nástroje.

pocházejících z mezinárodní dopravy; do celkových emisí národních států se započítávají pouze tuzemské emise CO₂. Naděje ohledně budoucího zapojení letecké dopravy do komunitárního systému obchodování posílilo usnesení 35-5 Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) z roku 2004, které podpořilo obchodování s emisními právy i pro oblast mezinárodní (civilní) letecké dopravy.⁸³ V roce 2006, vycházejíc z tohoto vývoje, předložila Komise návrh směrnice, která by umožnila začlenění odvětví letecké dopravy do komunitárního systému, jenž byl následně (s určitými obměnami) přijat Evropským parlamentem a Radou v procesu spolurozhodování.⁸⁴ U této kategorie se pro první období jejího začlenění (tj. *od 1. ledna 2012*), počítá s regulací množství emisí CO₂; návrh Komise však od počátku počítal s možností zohlednění emisí dalšího skleníkového plynu (emisí oxidů dusíku). Odchylně od stávajícího systému obchodování bude přidělování povolenek pro tuto kategorii *harmonizováno na úrovni Společenství*. Základní otázka, kdo bude subjektem odpovědným za dodržování závazků plynoucích z účasti v systému, byla vyřešena stanovením výslovné odpovědnosti provozovatelů letadel; ke zmírnění administrativní náročnosti však byl vytvořen institut tzv. *členského státu správy*,⁸⁵ který „spravuje“ některého z provozovatelů letadel, např. vzhledem k tomu, že danému provozovateli vydal provozní licenci [nový čl. 18a odst. 1 písm. a) směrnice EU ETS].

Spornou otázkou od samého počátku fungování systému obchodování zůstává problematika vynětí **malých (a nejmenších) zdrojů znečištění**. U těchto zařízení mnohokrát *administrativní náklady mohou podstatně přesáhnout výhody plynoucí z jejich zahrnutí do systému obchodování*; relevantními jsou v tomto ohledu zejména náklady spojené se splněním požadavků kladených na monitorování, ověřování a vykazování. Včlenění nejmenších zařízení rovněž zbytečně zvyšuje celkové náklady a administrativní náročnost celého systému, což může potenciálně vést ke snížení jeho efektivity. Již v dalších pokynech (2005) Komise zdůraznila, že na celkové ná-

⁸³ Pro možnost obchodování s emisními právy zvolila ICAO *dva přístupy*: 1) vytvoření systému obchodování na *dobrovolné bázi* na základě dohody mezi jednotlivými smluvními stranami (*Contracting States*) ICAO, příp. za účasti dalších mezinárodních organizací; 2) začlenění emisí z mezinárodní letecké dopravy do (existujících) systémů obchodování jednotlivých smluvních stran fungujících v souladu s pravidly plynoucími z UNFCCC – v tomto případě je nutno postupovat také v souladu s pokyny ICAO. V podrobnostech odkazují na <http://www.icao.int/env/a35-5.pdf> (A35-5: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection, citováno dne 4. 3. 2009).

⁸⁴ Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o změně směrnice 2003/87/ES tak, aby se činnosti v oblasti letectví začlenily do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství [KOM(2006) 818 v konečném znění, ze dne 20. 12. 2006] a od 2. 2. 2009 platná Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES ze dne 19. listopadu 2008, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.

⁸⁵ Výslovná definice členského státu správy je nově obsažena v čl. 3 písm. q) směrnice EU ETS (ve znění směrnice 2008/101/ES).

klady je nutno nazírat dvojím způsobem, jelikož část nákladů představují pouze tzv. „jednorázové“ náklady na začátku prvního obchodovacího období (související zejména se samotným zapojením účastníka do systému obchodování) a v budoucnu se již nevy-skytnou.⁸⁶ Dále podotkla, že členské státy by měly zvážit používání *jednodušších pravidel přidělování povolenek* (doporučení, jež mělo být zohledněno při tvorbě NAP pro druhé obchodovací období) a další aspekty, které by náklady malých zařízení na účast v systému obchodování *snížily*. Na druhou stranu, sama Komise uznává, že výtky vzta-hující se k malým zařízením jsou zcela oprávněné a je nezbytné se jimi zabývat.

V rámci revize existujícího systému obchodování patřila otázka začlenění malých (a nejmenších) zařízení mezi klíčové oblasti, na které se revizní pracovní skupina zaměřila. Jedním z hlavních cílů bylo určení **prahové hodnoty**, pod kterou by již náklady na účast dotčeného zařízení v systému obchodování *přesahovaly* přínosy pro životní prostředí plynoucí z jeho účasti. Pracovní skupina navrhla více možností jak upravit vynětí těchto zařízení. Jako nejschůdnější varianta (s ohledem na znění návrhu změn směrnice EU ETS, viz níže) byla nakonec zvolena *kombinace prahové hodnoty pro jmenovitý tepelný příkon (horní i dolní) a emisního prahu*. Zároveň při zachování stávajícího znění přílohy I (pouze s menšími úpravami) bylo vytvořeno speciální ustanovení, které jednak zohledňuje stanovené prahové hodnoty a jednak umožňuje podmíněné vynětí tzv. malých zařízení; diskreční pravomoc v této oblasti by však měla zůstat jednotlivým členským státům (viz níže).⁸⁷

Na základě výše uvedeného doporučení pracovní skupiny došlo ke zpřesnění prahové hodnoty pro *malá spalovací zařízení*, ačkoliv zůstala zachována současná prahová hodnota 20MW jmenovitého tepelného příkonu; zpřesnění spočívá ve stanovení *emisního prahu* (10 000 tun CO₂, s výjimkou emisí ze spalování biomasy)⁸⁸ a ohraničení jmenovitého tepelného příkonu *horním limitem* (25 MW). Splňuje-li zařízení tyto limity, je možné zažádat o jeho **vynětí**, jsou-li zároveň splněny další podmínky; jednak musí zařízení podléhat *alternativním opatřením* s rovnocenným efektem co do příspěvku dotčeného zařízení ke splnění hlavního cíle směrnice EU ETS (jímž je snížení emisí), jednak žádost o vyloučení musí být předložena Komisi, která nesmí vznést námitky.⁸⁹ Jako alternativní opatření Komise doporučuje *zda-*

⁸⁶ KOM(2005) 703 v konečném znění, ze dne 22. 12. 2005, s. 10, dále viz příloha 9.

⁸⁷ Viz Small Installations within the EU Emissions Trading Scheme – Report under the project “Review of EU Emissions Trading Scheme” http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/finalrep_small_installations.pdf (citováno dne 1. 7. 2008). Citovaná zpráva ale upozorňuje, že ponechání rozhodování/volby na členských státech je tak trochu „dvousečným mečem“.

⁸⁸ Posuzováno s ohledem na množství emisí za předcházející 3 roky.

⁸⁹ Srov. KOM(2008) 16 v konečném znění, ze dne 23. ledna 2008, s. 5. S ohledem na novou úpravu pravidel vynětí malých spalovacích zařízení proto úplné změny doznává současné znění čl. 27. Členský stát je povinen Komisi oznámit uplatnění vynětí před předložením svého NAP, resp. nejpozději současně

nění.⁹⁰ Tzv. zelené zdanění (v případě tzv. malých zdrojů znečištění) může představovat lepší řešení jak z hlediska ekonomického, tak z politického hlediska (namítán je nízký potenciál malých zdrojů k lobování ve srovnání s velkými znečišťovateli).⁹¹ Z hlediska spravedlnosti by zdanění mělo zdroj zatížit *stejnými náklady na jednotku emisí* jako by tomu bylo v případě, kdyby bylo dotčené zařízení zahrnuto zařízení do systému obchodování. Konkrétní hodnoty (emisní práh a horní limit pro jmenovitý tepelný příkon) však Evropský parlament navrhuje zvýšit s tím, že hranice emisního prahu by měla být posunuta na 25 000 tun (ekvivalentu) CO₂ a horní limit u jmenovitého tepelného příkonu by měl být stanoven až na 35 MW. U zařízení s průměrným ročním množstvím emisí *nižším než 5000 tun ročně* se navíc umožňuje *zjednodušit* postupy monitorování, ověřování a vykazování emisí.⁹²

Nelze opomenout ani dva další aspekty *interpretačního charakteru*, které se dotýkají tzv. nejmenších zařízení s jmenovitým tepelným příkonem *nižším než 3 MW*. Za prvé, je nezbytné zohlednit tzv. **agregační pravidlo** (*aggregation clause*), které zmiňuje příloha I směrnice EU ETS.⁹³ V *dalších pokynech*, Komise při posuzování nejmenších zařízení interpretuje agregační pravidlo způsobem, aby některá malá zařízení *nebyla zahrnuta nadbytečně*; zejména v případě, že daná činnost spadá „pod totéž označení“, je nutno ji posoudit jenom podle *jednoho* odvětvového označení *specifického*.⁹⁴ Mnohočetné aktivity *stejněho druhu* by měly být sdruženy na základě jednoho specifického odvětvového označení, nikoliv na základě všech rozličných a možných popisů činností, které lze aplikovat.⁹⁵ Tento postup zůstává zachován i do budoucna.⁹⁶ Za druhé, Komise považovala za potřebné stanovit návod k interpretaci *třetí kategorie zařízení (zpracování nerostů)*, konkrétně pro oblast výroby keramických výrobků, vzhledem k širokému prostoru, který byl ponechán na uvážení členských států. Nevhodně použité spojení „**a/nebo**“ v tomto ustanovení by moh-

s ním. Evropský parlament rozšířil tuto možnost o případné vynětí *nemocnic*.

⁹⁰ Tamtéž.

⁹¹ SVENDSEN, G. T. – VESTERDAL, M. How to design greenhouse gas trading in the EU? *Energy Policy*, listopad 2003, svazek 31, číslo 14, s. 1531-1539.

⁹² Navrhovaný postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. prosince 2008 – doporučené změny čl. 27.

⁹³ Tato klauzule se nachází ve *druhém odstavci přílohy I* směrnice EU ETS a zní: Níže uváděné prahové hodnoty jsou obecně udávány ve vztahu k výrobním kapacitám nebo jinému výstupu průmyslové činnosti. Jestliže tentýž provozovatel provozuje ve stejném zařízení nebo na stejném místě *několik činností*, které *spadají pod totéž označení*, kapacity výstupu z těchto činností *se sčítají*.

⁹⁴ Jako příklad je přímo uvedeno odvětví energetiky (obecně) ve srovnání s odvětvím zpracování nerostů (specifické). Viz COM(2005) 703 final, ze dne 22. 12. 2005, Annex 9, s. 22.

⁹⁵ Tamtéž.

⁹⁶ Podle upraveného znění přílohy I směrnice EU ETS při výpočtu celkové kapacity spalovacích zařízení *nebudou* pro účely tohoto výpočtu brány do úvahy jednotky *s jmenovitým tepelným příkonem menším než 3 MW* (tzv. nejmenší spalovací zařízení). Evropský parlament první pododstavec bod 2 přílohy I směrnice EU ETS pouze upřesnil a zjednodušil.

lo vést ke zmírnění požadavků, které jsou kladeny na zařízení vyrábějící keramické produkty; potenciálně by mohla být některá zařízení vyloučena, což by bylo proti duchu směrnice EU ETS.⁹⁷ Komise v *dalších pokynech* (pro druhé obchodovací období) výrazně omezila volnost členských států ohledně interpretace požadavků kladených na tato zařízení, neboť se jednoznačně přiklonila k výkladu *restriktivnímu*, tj. splnění *všech* kritérií současně; na druhé straně, Komise v tomto případě odkazuje na interpretaci používanou pro účely přílohy I směrnice IPPC, kde je rovněž ponecháno na úvaze členských států, zda je nutno splnit jedno z kritérií nebo kritéria obě. *Návrh změn směrnice EU ETS* se do budoucna snaží tyto nesrovnalosti odstranit a zohledňuje proto jen jednu prahovou hodnotu.⁹⁸

Problematickou stanovení počátečního rozsahu působnosti směrnice EU ETS se zabývá i judikatura Evropského soudního dvora (ESD), konkrétně nedávno vynesení rozsudek ve věci **C-127/07**.⁹⁹ ESD stál před úkolem posoudit, zda při počátečním výběru jednotlivých odvětví průmyslu, jež byly začleněny do systému obchodování již v prvním obchodovacím období v souladu se stávajícím zněním směrnice EU ETS, nebyla porušena obecná zásada *rovného zacházení*. Smyslem této obecné zásady práva ES/EU¹⁰⁰ je *zamezit situaci, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně*; v případě odlišného zacházení se vyžaduje **objektivní odůvodnění**.¹⁰¹ V původním řízení žalobci (vesměš z odvětví ocelářského

⁹⁷ Viz zejména KOM(2008) 16 v konečném znění. Výrobní kapacita zařízení by měla být větší než 75 t denně *a/nebo* kapacita pecí větší než 4 m³ a s hustotou vsázky větší než 300 kg/m³. Upozorňuji jen na nesrovnalosti v české mutaci směrnice EU ETS, kde bylo ponecháno pouze spojení „nebo“, z čehož jednoznačně nelze vyvozovat požadavek striktního splnění *obou kritérií zároveň* (v souladu s přístupem Komise). Nicméně tato nejasnost se do znění zákona č. 695/2004 Sb. nepromítla.

⁹⁸ Tj. výrobní kapacitu.

⁹⁹ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 16. prosince 2008 ve věci C-127/07, jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Conseil d'État (Francie) ze dne 8. února 2007, došlým Soudnímu dvoru dne 5. března 2007, v řízení Société Arcelor Atlantique et Lorraine a další proti Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable a Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

¹⁰⁰ Princip rovného zacházení je, na základě konstantní judikatury ESD, obecně dovozován z čl. 12 SES (jenž ve své podstatě původně dopadal pouze na zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti).

¹⁰¹ Odkazují v tomto případě zejména na judikaturu ESD citovanou v bodě 23. rozsudku C-127/07. Citované rozsudky ESD se převážně zabývají principem rovného zacházení/nediskriminace *v oblasti společné zemědělské politiky Společenství*, resp. v případě společné organizace jednotného trhu jako speciálního případu, kdy je nutno postupovat s souladu s principem nediskriminace/rovného zacházení. Nicméně, ESD tyto případy zařazuje uznávanou obecnou právní zásadou rovného zacházení/nediskriminace, která ve všeobecném pojetí dopadá i na rovné zacházení s účastníky *jakéhokoli trhu regulovaném právem ES/EU*. Srov. např. LENEARTS, K. – VAN NUFFEL, P. – BRAY, R. (Ed.) *The Constitutional Law of the European Union*. Second Edition. Londýn : Sweet & Maxwell, 2005, s. 124 a 126. Citovaný autor upozorňuje i na fakt, že v rozsahu působnosti práva ES/EU je zásada rovného zacházení/nediskriminace zavazující i pro orgány Společenství, které ve svých aktech nesmějí přijímat opatření, resp. stanovit kritéria v rozporu s touto zásadou.

průmyslu do systému obchodování začleněného již v prvním obchodovacím období namítali, že k porušení této zásady došlo tím, že do systému obchodování nebyly od počátku zahrnuta i odvětví chemického průmyslu a odvětví neželezných kovů (konkrétně výroba hliníku). Ve svém rozsudku však ESD jako determinující kritérium pro posouzení srovnatelnosti situací dotčených průmyslových odvětví výslovně odmítl zohledňování konkurenčního postavení těchto subjektů; rovněž jednostranná argumentace stavící na množství vypouštěných emisí CO₂ u ESD neobstála.¹⁰² ESD dospěl k závěru, že z hlediska primárního (konečného) cíle směrnice EU ETS, tj. zajistit ochranu životního prostředí prostřednictvím snížení emisí skleníkových plynů, přičemž rozhodujícím kritériem by měla být efektivnost nákladů vynaložených na toto snižování, se tato odvětví *nacházejí ve srovnatelné situaci*.

Při posuzování objektivnosti odůvodnění rozdílného zacházení s dotčenými sektory byla jako rozhodující důvod vyzdvihnuta *inovativnost systému obchodování* a komplexnost právní úpravy jak z hlediska politického, tak hospodářského.¹⁰³ Již Zelená kniha prezentovala budoucí systém obchodování jako „*učení se praxí*“ (*“learning by doing”*) neboli *harmonizace „krok za krokem“* (*“step-by-step”*).¹⁰⁴ V tomto ohledu lze stavět na stávajícím čl. 30 směrnice EU ETS, jež do budoucna počítá s postupným rozšiřováním systému obchodování o další v úvahu přicházející průmyslová odvětví zejména s ohledem na získané zkušenosti s fungováním systému v prvních dvou obchodovacích obdobích. Jelikož primárně diskreční pravomoc ohledně volby konkrétního nástroje směřujícího k dosažení stanoveného cíle náleží zákonodárci Společenství,¹⁰⁵ nenáleží ESD hodnotit správnost této volby.¹⁰⁶ ESD uznal, že zákonodárce Společenství po detailním zhodnocení relevantních kritérií (zejména při volbě konkrétní znečišťující látky – zohlednění podílu množství emisí zvoleného skleníkového plynu na celkovém množství emisí skleníkových plynů; počet zařízení produkcíjících tyto emise; finanční náročnost zapojení jednotlivých účastníků do systému, jakož i administrativní únosnost a náročnost fungování celého systému) nepřekročil

¹⁰² Body 36 a 37 rozsudku C-127/07.

¹⁰³ Bod 49 rozsudku C-127/07.

¹⁰⁴ COM(2000)87 final, ze dne 8. 2. 2000, s. 10. Rovněž generální advokát (AG) ve svém stanovisku k případu C-127/07 (bod 44.) vyjádřil podporu počátečnímu omezenému přístupu již vzhledem k novátorské povaze instrumentu obchodování s emisními právy a celkové složitosti zavádění tohoto systému do praxe. AG dále zdůraznil, že použití *legislativního experimentování* samo o sobě v určité míře implikuje kolizi s principem rovného zacházení/nediskriminace, neboť okruh subjektů („pokusných králíků“) zařazených do první fáze „experimentování“ je zpočátku limitován, aby mohl být v další fázi rozšířen o další subjekty (neboli „*není dobré honit příliš mnoho zajíců najednou*“).

¹⁰⁵ ESD v bodě 58. svého rozsudku C-127/07 alespoň rámcově zmiňuje, čím by zákonodárce Společenství měl být veden při své posuzovací pravomoci.

¹⁰⁶ Tuto skutečnost zdůrazňuje ve svém stanovisku AG – viz bod 34. a 35. věnující se „omezení“ soudního přezkumu ze strany ESD v zájmu zachování diskreční pravomoci mezi orgány Společenství a z toho plynoucí (politické) odpovědnosti.

meze svých pravomocí; v tomto ohledu ale vyzdvihl skutečnost, že diskreční pravomoc zákonodárce Společenství není bezbřehá – vždy musí mít kromě sledovaného cíle na paměti rovněž zájmy dotčených subjektů, které by v budoucnu měli připravovanému opatření podléhat.¹⁰⁷ Proto při výběru konkrétních odvětví průmyslu pro jejich začlenění do systému obchodování musí být jejich výběr podložen objektivními důvody, které musí v daném případě vycházet zejména z technických a vědeckých údajích dostupných v okamžiku přijetí navrhované právní úpravy.¹⁰⁸ V rozhodovaném případě ESD shledal, že potenciální zvýšení administrativní náročnosti systému zahrnutím chemického průmyslu, jelikož toto odvětví zahrnuje příliš velké množství zařízení, je dostatečně objektivním důvodem pro počátečné vyloučení tohoto odvětví z první, resp. druhé fáze obchodování.¹⁰⁹ V případě odvětví výroby hliníku (odvětví neželezných kovů) se s ohledem na nepoměrně vysoký rozdíl v množství vyprodukovaných (přímých) emisí CO₂ (ve srovnání s ocelářským průmyslem) volba zákonodárce jeví jako odůvodněná. Na druhé straně, ESD již v úvodu svého rozsudku zdůraznil, že poměrování množství emisí pocházejících z jednotlivých odvětví průmyslu nelze považovat za rozhodující kritérium; nicméně pro první dvě fáze fungování systému, zejména s ohledem na postupné rozšiřování tohoto systému, lze i toto kritérium vzít v potaz (je-li ke všemu rozdíl mezi kvantitou vypouštěním emisí natolik podstatný jako v případě dotčených odvětví).¹¹⁰

Emisní povolení v. obchodovatelné povolenky

Povolení k emisím skleníkových plynů

Dalším pojmovým znakem komunitárního systému obchodování je rozlišování mezi (administrativním) *povolením*, jako nezbytnou podmínkou pro provozování regulované činnosti, a *povolenkami* jako obchodovatelnými komoditami. **Emisní povolení (*permit*)** představuje administrativně-právní nástroj, jež stanoví závazným způsobem *základní práva a povinnosti provozovatele* zařízení. Procedurální otázky povolovacího postupu upravují právní předpisy jednotlivých členských států; směrnice EU ETS se *rámcově* věnuje jen určitým aspektům (např. obsahovým náležitostem žádosti o povolení a emisního povolení). K základním povinnostem provozovatele zařízení, které jsou konkretizovány právě v emisním povolení, lze řadit zejména povinnost přesného a spolehlivého *monitorování* emisí příslušné znečišťující látky/znečišťujících látek (s ohledem na povinnost vypracovat ještě před samotným získáním povolení tzv. *monitorovací plán*) a zajištění nezávislého *ověření* množství emisí. Na druhé straně, základní povinnost příslušného členského státu spočívá ve vytvo-

¹⁰⁷ Bod 59. rozsudku C-127/07.

¹⁰⁸ Bod 63. rozsudku C-127/07.

¹⁰⁹ Viz zejména bod 65. rozsudku C-127/07.

¹¹⁰ Viz zejména bod 72.

ření efektivního systému pro *vynucení* stanovených povinností, resp. sankčních mechanismů (ve formě pokut nebo jako krajní nástroj možnost zařízení uzavřít) v případě porušení pravidel. Tato základní povinnost, jenž postihuje provozovatele všech zařízení začleněných do systému obchodování, a hrozba sankcí ze strany příslušného orgánu členského státu v případě nesplnění této povinnosti doplňuje ekonomický nástroj (obchodování s emisními právy) o prvek typický pro klasický nástroj práva životního prostředí (*kontrola a dozor*). Získání emisního povolení je nezbytnou podmínkou pro provozování konkrétní činnosti, při které dochází k vypouštění emisí CO₂.¹¹¹ Na rozdíl od obchodovatelných povolenek je *nepřevoditelné*.

Na druhou stranu nelze přehlížet fakt, že mnoho zařízení, která spadají do oblasti působnosti směrnice EU ETS, jsou rovněž předmětem úpravy směrnice IPPC, a proto je pro většinu zařízení vyžadováno *tzv. integrované povolení* podle této směrnice. Protože směrnice IPPC vytváří obecný rámec úpravy v oblasti prevence a omezování znečištění, počítá směrnice EU ETS s možností *propojení povolovacích řízení* pro zařízení, která jsou zahrnuta do působnosti obou směrnic. Pro zjednodušení povolovacího řízení směrnice EU ETS dovoluje, aby jednotlivé procesní otázky při vydání emisního povolení podle směrnice EU ETS mohly být vyřešeny v rámci integrovaného řízení podle směrnice IPPC. Již ve fázi přípravy směrnice EU ETS Komise zdůraznila, že je nezbytné dosáhnout *vzájemné provázanosti* mezi oběma směrnicemi a co nejlépe využít výhody z toho plynoucí.¹¹² Propojení je podtrženo používáním společné terminologie nebo obdobnými předpoklady, které jsou vyžadovány pro vydání povolení dle jedné nebo druhé směrnice. I výslovnou změnou směrnice IPPC (čl. 8 směrnice EU ETS) si směrnice EU ETS klade za cíl dosáhnout větší slučitelnosti s touto směrnicí. Je však nutné zdůraznit, že čl. 8 směrnice EU ETS je pouze *doporučením* a členské státy nejsou povinny propojit řízení o vydání emisního povolení s procesem vydávání integrovaného povolení. Je tomu tak proto, že termín pro plnou transpozici směrnice IPPC v případě tzv. stávajících zařízení (podle směrnice IPPC) byl stanoven na rok 2007 (konkrétně do 30. 10. 2007) a směrnice EU ETS v tomto ohledu směrnicí IPPC neměnila.¹¹³ Pro případ, že si členský stát nezvolí výše zmíněný postup, čl. 8 doporučil alespoň *vzájemnou koordinaci* podmínek a postupů pro udělení emisního povolení s podmínkami a postupy pro udělení povolení dle směrnice IPPC. V členských státech, kde jsou pro tato povolovací řízení příslušné

¹¹¹ Čl. 4 směrnice EU ETS výslovně stanoví, že *žádné zařízení nebude provozovat činnosti uvedené v příloze I, při kterých vznikají emise specifické pro tyto činnosti, pokud provozovatel nemá povolení udělené příslušným orgánem*. Toto povolení je proto klíčovým prvkem celé konstrukce systému obchodování s emisními právy. Na národní úrovni tuto povinnost stanoví § 3 zákona č. 695/2004 Sb.

¹¹² Podrobněji ke vztahům mezi směrnicí 2003/87/ES a směrnicí 96/61/ES viz Non-paper on synergies between the EC emissions trading proposal (COM(2001)581) and the IPPC Directive (http://www.europa.eu/comm/environment/climat/pdf/non-paper_ippc_and_et.pdf, citováno dne 1. 6. 2008)

¹¹³ MEADOWS, D. The emissions allowance trading directive 2003/87/EC explained, s. 72-73.

rozdílné orgány, by měl být v případě řízení o povolení k emisím skleníkových plynů **konzultován** příslušný orgán pro vydání integrovaného povolení.¹¹⁴

Relevantní národní úpravu vymezuje *hlava II (Povolení k emisím skleníkových plynů – podle důvodové zprávy tzv. 1. pilíř systému)* zákona č. 695/2004 Sb. Ačkoliv Komise doporučila sjednocení obou řízení, Česká republika zvolila druhý postup, tj. *obě řízení nekombinovat*; řízení podle zákona č. 695/2004 Sb., směřující k vydání povolení k emisím skleníkových plynů, proto zůstává **odděleno** od řízení podle zákona o integrované prevenci (zákon č. 76/2002 Sb.).¹¹⁵ Podle důvodové zprávy k zákonu č. 695/2004 Sb. byly původně navrhovány *dvě varianty*, které se lišily co do orgánu příslušného k rozhodování o vydání povolení k emisím skleníkových plynů.¹¹⁶ Volba druhé varianty, kde by byl příslušným k rozhodování krajský úřad, by se alespoň materiálně blížila tomu, co požaduje čl. 8 směrnice EU ETS, tj. *koordinaci podmínek a postupů obou řízení*. Nicméně, rozhodování o vydání povolení k emisím skleníkových plynů zůstává v působnosti *ministerstva životního prostředí* po dohodě s ministerstvem průmyslu a obchodu [§ 5 odst. 1, § 16 písm. b) zákona].

Jak zdůrazňuje důvodová zpráva k zákonu č. 695/2004 Sb., povolovací řízení podle tohoto zákona podléhá v obecných otázkách úpravě správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), jelikož se jedná o *správní řízení*; v souladu s tímto přístupem proto § 5 odst. 3 zákona č. 695/2004 Sb. stanoví jenom *zvláštní náležitosti* povolení. Základním předpokladem pro vydání povolení je *prokázání dostatečné materiální, technické a organizační vybavenosti ke zjišťování a vykazování emisí skleníkových plynů* ze strany provozovatele zařízení (§ 5 odst. 1 zákona). Na rozdíl od úpravy podle zákona o integrované prevenci, mezi základní náležitosti povolení podle zákona č. 695/2004 Sb. *nepatří emisní limit*, jelikož ten je stanoven *na národní úrovni* souhrnně pro celou Českou republiku v souladu se schváleným NAP na příslušné obchodovací období (čemuž dále odpovídá celkové množství povolenek, které členský stát obdrží).¹¹⁷

¹¹⁴ Non-paper on synergies between the EC emissions trading proposal (COM(2001)581) and the IPPC Directive, s 2.

¹¹⁵ Na tomto místě lze upozornit na tendenci České republiky *oddělovat* jednotlivá řízení, resp. preference vytvářet v některých oblastech samostatná řízení (ačkoliv doporučeno je příslušná řízení *propojit*, případně *sjednotit*). Kromě výše zmíněného příkladu, kde řízení o vydání povolení k emisím skleníkových plynů je odděleným správním řízením od řízení podle zákona o integrované prevenci, by dalším příkladem mohlo být řízení (které ani *není* správním řízením) podle zákona č. 100/2001 Sb. (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), které je odděleno od navazujícího správního řízení podle stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.). Nehledě na to, že sjednocování řízení je podtrženo i požadavkem *procesní ekonomie* a nižší administrativní náročností, může v některých případech být výsledkem i chybná transpozice, co potenciálně vede k porušení práva ES/EU (jako např. v případě výše zmíněného řízení o posuzování vlivů a navazujícího stavebního řízení).

¹¹⁶ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 695/2004 Sb.

¹¹⁷ Po novelizaci zákona o integrované prevenci (zákonem č. 695/2004 Sb.) § 14 počítá se stanovením emisních limitů pro znečišťující látky (konkrétně pro oxid uhelnatý), které jsou zároveň regulovány

I když je samotné povolení nepřevoditelné, § 5 odst. 4 stanoví *přechod* práv a povinností na *právního nástupce zařízení*; v tomto případě se však jedná o *změnu povolení* (dochází ke změně v jedné ze základních náležitostí povolení, tj. změna v osobě provozovatele zařízení). Ke změně povolení dochází rovněž při „změně zařízení“ (čl. 7 směrnice EU ETS), resp. při změně podmínek povolení (§ 6 zákona). Řízení o změně podmínek povolení zahajuje ministerstvo životního prostředí jako příslušný správní úřad [§ 16 písm. c) zákona] na základě oznámení samotného provozovatele zařízení, nebo ex officio na základě vlastního zjištění. K nejdůležitějším povinnostem provozovatele zařízení patří povinnost zjišťovat a následně vykazovat emise skleníkových plynů a zajistit ověření takto vykázaného množství emisí tzv. autorizovanou osobou (§ 7 zákona).¹¹⁸

Povolenky

Z pohledu *předmětu obchodování* se do popředí dostává pojem tzv. obchodovatelných **emisních práv**. Obecně lze tento pojem definovat jako *právo na vypouštění stanoveného množství určité specifické látky po stanovenou dobu*.¹¹⁹ Již v Zelené knize z roku 2000 Komise jako příklady „zdařilých“ kvótních systémů zavedených na úrovni Společenství zmiňuje mimo jiné mléčné kvóty v oblasti společné zemědělské politiky nebo kvóty z oblasti rybolovu.¹²⁰ Nicméně na úrovni Společenství byly tzv. obchodovatelné **povolenky** (*allowances*) dosud neznámým a nevyužívaným pojmem. Tradičním argumentem pro vytvoření systému s tzv. emisním stropem, resp. kvótních systémů obecně je *jistota* ohledně dosažení stanoveného výsledku z hlediska životního prostředí, jelikož kvóta/emisní strop představuje *limit*, který nesmí být překročen; v opačném případě by se v plném rozsahu měly uplatnit sankční mechanismy.¹²¹ Systém obchodování dále sebou přináší i výhody v podobě efektivity rozložení nákladů, neboť dochází k přesunu úsilí na zařízení, která jsou schopna snížit emise *s nejmenšími náklady*. Jelikož rozhodování o tom, jakým způsobem zařízení splní povinnost na konci obchodovacího období vykázat požadované množství povolenek (v souladu s množstvím vykázaných emisí), je *v rukou samotných provozovatelů zařízení*, stává se systém přijatelnějším i z jejich pohledu. Z hlediska plánování

zákonem č. 695/2004 Sb., jen tehdy, je-li to nezbytné k zabránění závažného znečišťování v místě provozu (tzv. *cap-on-cap*).

¹¹⁸ Důležitou součástí emisního povolení je příslušným orgánem schválený **monitorovací plán**. Podrobněji viz dále.

¹¹⁹ DE WITT WIJNEN, R. Emission Trading under Article 17 of the Kyoto Protocol. In *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanism: Making Kyoto Work*. Ed. D. FREESTONE – CH. STRECK. Oxford : Oxford University Press, 2005. Kapitola VII., článek 22., s. 403-406.

¹²⁰ COM(2000) 87 final, 8. 3. 2000, s. 8.

¹²¹ Tato „deklarovaná výhoda“, na druhé straně, sebou přináší potíže, které jsou spojeny se zaváděním takovýchto systémů (ať již s ohledem na imperativy principů jako např. princip rovného zacházení nebo obecně administrativní potíže s tím související).

budoucích investic může být pozitivním impulsem povolení tzv. *bankingu*, tj. poskytnout provozovatelům zařízení možnost, aby mohli „ušetřené“ povolenky převést do dalšího obchodovacího období a využít je až v tomto dalším období.¹²² Banking představuje jeden z příkladů flexibility systému obchodování ve srovnání s tradičními instrumenty, u kterých jsou někdy motivační prvky pro regulované subjekty potlačeny. Obecně lze proto na tento ekonomický instrument nahlížet jako na *alternativní nástroj*, příp. *doplňk* k normativní úpravě kontroly a dozoru nebo k dalším ekonomickým nástrojům (např. daně), jejichž úprava je pro regulované subjekty mnohem striktnější.

Ve světle směrnice EU ETS jsou povolenky *obchodovatelnou komoditou*, a proto jsou na rozdíl od emisního povolení *převoditelné*.¹²³ Jak již bylo výše zmíněno, *držitelem* povolenky může být každá *osoba*, tj. fyzická nebo právnická (čl. 19 odst. 1 směrnice EU ETS). *Originárními* *držiteli* jsou pouze *provozovatelé zařízení* spadajících do systému obchodování, neboť jen oni se *účastní počátečního přidělování povolenek* (čl. 11). Ačkoliv směrnice EU ETS se rámcově věnuje jednotlivým aspektům operací s povolenkami (jejich přidělování/vydávání, převod, vyřazování nebo zrušení), případně dalším otázkám s tím souvisejícím (jako např. platnost povolenek), *právní povaha* povolenek zůstává nejasná. Konkrétní úprava je ponechána na jednotlivých členských státech s ohledem na jejich národní úpravu obdobných instrumentů. Jednotlivým znakem zůstává jejich charakter jako tzv. *emisních práv*; zda lze povolenky považovat za *majetková práva*, není úplně jednoznačné s ohledem na roztržičnost národních úprav. Obecně lze povolenky považovat za *hybridní formu vlastnictví* (neboli *regulatory property*), jenž lze považovat pouze za „obdobu“ vlastnictví soukromého, neboť jeho funkce pouze „napodobňuje/imituje“.¹²⁴ Efektivita přerozdělení společně užívaných zdrojů je posílena tím, že tyto zdroje se dostávají k subjektům, které si jich cení nejvíce. Vzhledem k tomu, že se jedná o veřejně přístupné přírodní zdroje, neuplatní se

¹²² Český alokační plán pro první obchodovací období tuto možnost nepřipustil. Při tvorbě druhého NAP (2008-2012) ČR více využila možnosti, které směrnice EU ETS ponechává na volbě členským státům, proto doplnila NAP i o možnost bankingu.

¹²³ Česká mutace směrnice EU ETS, konkrétně čl. 3 písm. a), které definuje povolenku je v tomto ohledu trochu matoucí, jelikož pod pojmem povolenka se rozumí *povolení vypouštět jednu tunu ekvivalentu CO₂ po specifikované období, přičemž toto povolení je platné pouze pro účely splnění požadavků směrnice EU ETS a je převoditelné v souladu s ustanoveními směrnice* (tj. navozuje dojem, že povolenka je jakési další povolení vedle emisního povolení). Proto je nutno na pojem povolenka nahlížet ve smyslu výše uvedené obecné charakteristiky povolenky jako *emisního práva*. Nicméně, anglická mutace směrnice EU ETS vymezuje povolenku mnohem výstižněji (aby tím byla jednoznačně odlišena od emisního povolení); spíše se přiklání k pojetí povolenky jako určitého „přídělu“ nebo určité „dávky“ – toto pojetí plyne ze samotného angl. termínu „allowance“.

¹²⁴ ANTONEN, K. – MEHLING, M. – UPSTON-HOOPER, K. Breathing Life into the Carbon Market: Legal Frameworks of Emissions Trading. *European Energy and Environmental Law Review*, 2007, svazek 16, číslo 4, s. 98.

zde zcela „klasický“ soukromoprávní režim vlastnického práva. V souladu s cílem směrnice EU ETS (podpořit snížení emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným) tato hybridní forma vlastnictví dále odráží fakt, že dohled nad dosažením tohoto cíle je ponechán příslušnému orgánu veřejné moci. Chceme-li na povolenky nahlížet jako na majetková práva, vyvstávají další (zejména praktické) otázky související s pojmem majetkového práva. Ve státech kontinentálního systému civilního práva některé členské státy povolenky výslovně považují za *finanční instrument* (např. Švédsko), jiné se přiklání k chápání povolenek spíše jako *nehmotných (majetkových) práv* obdobného charakteru jako práva duševního vlastnictví (např. Dánsko, Maďarsko, Nizozemsko nebo Slovensko), ale za finanční instrumenty v pravém slova smyslu je nepovažují. V řadě států je s povolenkami obecně nakládáno jako s *obchodovatelnou komoditou* (např. Rakousko, Česká republika, Finsko, Francouzsko, Německo, Itálie). Maďarsko, Litva, Nizozemsko nebo Slovensko).¹²⁵ V Irsku se např. status povolenek odvíjí od konkrétního typu smlouvy. Tyto otázky pouze specifikují status povolenek zejména pro účely následných transakcí s povolenkami. Obecně lze proto povolenkám přiznat povahu majetkových práv. Na druhé straně, Velká Británie se systémem common law, kde má tradičně silné postavení tzv. soudcovské právo (case law, judge-made law), ponechala vyřešení otázky právní povahy povolenek na rozhodování soudů. Na základě soudcovského práva byly vytvořeny *obecné podmínky*, jejichž splnění je předpokladem pro to, aby posuzovaná „výjimka“ (např. licence nebo kvóty) měla povahu majetkového práva; za prvé, musí existovat zákonný rámec, na základě kterého je dotčenému subjektu, po splnění určitých podmínek, tato výjimka udělena; za druhé, výjimka musí být převoditelná a konečně, předmětná výjimka musí mít (tržní) hodnotu/cenu.¹²⁶ Z toho lze vyvodit závěr, že povolenky jsou schopny tyto kritéria naplnit, a proto i v systému common law Velké Británie by jim měla být přiznána povaha majetkového práva.

Považujeme-li povolenky za majetková práva, vyvstává otázka, zda i držitelé povolenek požívají stejnou *právní ochranu* jako osoby, kterým náleží jiné (tradiční) majetkové právo. V jednotlivých členských státech je ochrana vlastnictví, resp. vlastnického práva zaručena právními předpisy nejvyššího stupně. Nicméně, jak judikoval německý spolkový správní soud ve svém rozsudku, kterým zamítl žalobu výrobců cementu namítajících mimo jiné *porušení svobody vlastnictví* implementací směrnice EU ETS v Německu, „spotřeba (čistého) vzduchu“ **nemůže** být předmětem soukromých majetkových práv; proto směrnice EU ETS pouze „reguluje“ *užití vlastnictví*

¹²⁵ Zpráva Evropské agentury pro životní prostředí (č.13/2008) o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy (rok 2008), s. 74-75.

¹²⁶ ANTTONEN, K. – MEHLING, M. – UPSTON-HOOPER, K. Breathing Life into the Carbon Market: Legal Frameworks of Emissions Trading. *European Energy and Environmental Law Review*, 2007, svazek, číslo, s. 99.

s ohledem na veřejný zájem.¹²⁷ Pravomoc kontroly ze strany státních orgánů v tomto případě odůvodňuje *převažující veřejný zájem* (jako např. ochrana veřejného zdraví nebo ochrana životního prostředí).

Z pohledu *daňového práva* členské státy zvolily jednotný přístup a transakce s povolenkami (ponímané jako dodávka služeb) podléhají *dani z přidané hodnoty*; vydávání povolenek zdarma však této dani nepodléhá.¹²⁸ Jelikož je většina povolenek přidělována zdarma, dani z přidané hodnoty podléhají pouze povolenky, *kteřé jsou prodávané nebo dražené*, tj. získané *za úplatu* (výslovně to stanoví právní úprava přijatá např. Itálií, Maďarskem, Polskem nebo Španělskem;¹²⁹ některé členské státy se touto otázkou explicitně nezabývají). Konečně, zisky a ztráty z těchto transakcí podléhají příslušné úpravě *daní z příjmů* (fyzických, resp. právnických osob). Pro sjednocení postupu členských států vydala Komise stručné pokyny pro uplatňování daně z přidané hodnoty na emisní povolenky.¹³⁰

Jelikož se osud, resp. právní povaha povolenek řídí národní úpravou konkrétního členského státu, relevantní úpravu, ze které lze dovodit právní povahu povolenek v České republice, je nutno hledat v zákoně č. 695/2004 Sb. *Hlava III* zákona (*obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, tzv. 2. pilíř*) stanoví postupy při jednotlivých transakcích s povolenkami (vydávání/přidělování, obchodování a vyřazení). Hmotně-právní otázky obchodování s povolenkami upravuje § 11 zákona, z jehož znění lze dovozovat *majetkovou povahu* povolenek z pohledu občanského práva;¹³¹ ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) zákona výslovně majetkovou hodnotu povolenkám přiznává.¹³² Důvodová zpráva k zákonu č. 695/2004 Sb. konkretizuje, že

¹²⁷ Tamtéž.

¹²⁸ Zpráva Evropské agentury pro životní prostředí (č.13/2008) o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy (rok 2008), s. 75. Zpráva uvádí, že např. na Slovensku dani z přidané hodnoty nepodléhají mezinárodní transakce s povolenkami.

¹²⁹ Nicméně, vzhledem k tomu, že v roce 2007 jen Dánsko, Maďarsko a Irsko využily možnost aukce (v rozsahu stanoveném směrnicí pro příslušné obchodovací období – tj. 5% z celkového množství povolenek), budou povolenky v těchto státech zdaňovány pouze při prodeji.

¹³⁰ http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/vat_guidelines.pdf (citováno dne 29.7.2008).

¹³¹ Povolenky lze převést na jinou osobu (§ 11 odst. 1), nicméně, **nemohou** být předmětem zástavního práva, ani vkladem do základního kapitálu obchodní společnosti (odst. 2). V případě zániku/úmrtí jejich majitele přecházejí na právního nástupce (odst. 3). Podle důvodové zprávy, omezení vyplývající z druhého odstavce § 11 směřují k tomu, aby provozovatel zařízení investoval finanční prostředky získané prodejem povolenek přednostně do technologií šetrnějších k životnímu prostředí nebo jiných opatření na ochranu životního prostředí.

¹³² Podle § 2 odst. 1 písm. f) zákona se povolenkou rozumí *majetková hodnota odpovídající právu provozovatele zařízení vypustit do ovzduší v daném kalendářním roce ekvivalent tuny CO₂*. Majetková hodnota povolenky je vymezena tzv. *ekvivalentem tuny CO₂* (tato metrická jednotka vyjadřuje *potenciál globálního ohřevu* jednotlivých skleníkových plynů s ohledem na jednu tunu CO₂ jako základní přepočítávací jednotky; definici jednotky obsahuje jednak směrnice EU ETS v čl. 3 písm. j), jednak § 2 odst. 1 písm. g) českého zákona).

povolenka je tzv. **jinou majetkovou hodnotou** ve smyslu ustanovení § 118 odst. 1 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.), a proto je nadána schopností stát se *předmětem* právních vztahů.

Jelikož povolenky na emise skleníkových plynů *nejdou vydávány v listinné podobě*, pro jednoduché fungování systému obchodování, resp. provádění transakcí s povolenkami počítala směrnice EU ETS s vytvořením příslušných **národních registrů** v digitalizované podobě, které by byly analogické bankovním účtům.¹³³ Registry, jejichž hlavním účelem je zajištění *přesné evidence* vydávání, držení, převádění a rušení povolenek (čl. 19 odst. 1 směrnice EU ETS) jsou *přístupné veřejnosti* (v souladu s požadavkem čl. 19 odst. 2). Na druhé straně, pro poskytnutí některých informací musí mít uživatel založený příslušný účet; provozovatel zařízení tzv. *účet zařízení* a ostatní osoby (fyzické nebo právnické), které se chtějí účastnit transakcí s povolenkami, tzv. *osobní účet*.¹³⁴ Provozování jednotlivých národních rejstříků, zřizování a uzavírání účtů a dalších související otázky sjednotilo **nařízení Komise (ES) č. 2216/2004** (jehož vydání předvídal čl. 19 odst. 3).¹³⁵ Ústřední správce na úrovni EU vede tzv. *nezávislý pro-*

¹³³ Viz čl. 19 směrnice EU ETS; český národní registr (*Rejstřík obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů*) byl vytvořen na základě § 9 odst. 1 zákona č. 695/2004 Sb. Zřízení, jeho provoz a údržbu zajišťuje Ministerstvo životního prostředí, nicméně, správcem rejstříku je společnost *Operátor trhu s elektřinou, a.s.* (její internetové stránky: <http://www.ote-cr.cz/>). Akciová společnost Operátor trhu s elektřinou byla zřízena na základě ustanovení § 27 energetického zákona (zákon č. 458/2000 Sb.), přičemž její akcie znějí na jméno, majoritním vlastníkem je stát (majetkový podíl nejméně 67%) a je držitelem licence vydávané Energetickým regulačním úřadem. Ustanovení § 27 energetického zákona stanoví další omezení pro Operátora trhu s elektřinou, a.s. [podrobnosti jsou dále stanoveny ve vyhlášce č. 541/2005 Sb. (tzv. Pravidla trhu s elektřinou)].

¹³⁴ Jedná se o *kladový účet* ve smyslu obchodního zákoníku (zákon č. 513/1991 Sb.). Pro zřízení účtu v českém rejstříku je nezbytné, aby osoba, která si chce otevřít příslušný účet, podala nejdříve *žádost o zřízení a vedení účtu* v rejstříku s požadovanými přílohami a písemnými doklady. Následně dochází k vyhotovení a uzavření *smlouvy o vedení účtu*, jejíž přílohu tvoří i obchodní podmínky společnosti Operátor trhu s elektřinou, a.s. (dalšími přílohami smlouvy jsou např. ceník nebo uživatelský manuál). Jde o tzv. formulářovou/typizovanou smlouvu; obdobný postup je využíván při zřizování vkladových účtů u bank. Významná je zejména příloha č. 1, ve které jsou vyjmenováni tzv. *zástupci pro komunikaci*. Následně je provozovateli, resp. žadateli přiděleno uživatelské jméno a přístupové heslo pro přístup k jeho účtu. Srov. <http://www.ote-cr.cz/povolenky/files/zadost-o-zrizeni-uctu/ZaklInstrCz.pdf> (citováno dne 29.7.2008).

¹³⁵ Nařízení Komise (ES) č. 2216/2004 ze dne 21. prosince 2004 o standardizovaném a bezpečném systému registrů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES, *Úř. věst. L 386, 29. 12. 2004, s. 1-77. Jak vyplývá z tohoto nařízení, příslušné národní registry slouží zároveň pro účely mezinárodního obchodování s Kjótskými jednotkami, kde plní obdobnou funkci jako v evropském systému obchodování. Nicméně, platnost nařízení č. 2216/2004 s ohledem na novou úpravu rejstříků* [Nařízení Komise (ES) č. 994/2008 ze dne 8. října 2008 o normalizovaném a bezpečném systému registrů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES, *Úř. věst. L 271, 11. 10. 2008, s. 3-40*] **končí 31. prosince 2011. Nová úprava vychází z integrovaného přístupu, jenž sjednocuje monitorování emisí skleníkových plynů pro účely Kjótského protokolu prostřednictvím regis-**

tokol/evidence transakcí [Community Independent Transaction Log (CITL)]¹³⁶ – liší se od obdobné centrály pro mezinárodní systém obchodování – tzv. nezávislá evidence transakcí (ITL)] a provádí *automatickou kontrolu* jednotlivých transakcí. Při zjištění nesrovnalostí musí povinně informovat dotčený členský stát (nebo členské státy), který (které) musí okamžitě sjednat nápravu.¹³⁷ Ačkoliv komunitární systém obchodování vychází v některých bodech z *decentralizovaného přístupu* a poměrně velkou část ponechává na národní úpravě jednotlivým členským státům (u které, na druhé straně, je dána větší možnost zohlednit tradiční domácí instituty a postupy), systém národních rejstříků ukazuje, že v některých aspektech je centralizace nevyhnutelná (dalším příkladem může být sjednocování povinností ohledně monitorování, vykazování a ověřování prostřednictvím detailně zpracovaného rozhodnutí Komise). Lze očekávat, že s příchodem dražby jako hlavní alokační metody se kontrola transakcí na úrovni Společenství zprísnil.

Alokace povolenek

Základní alokační metody

Volba tzv. **alokační metody** (metody *přidělování* povolenek) zásadním způsobem ovlivňuje *distribuci* emisních práv mezi jednotlivými subjekty, které regulaci podléhají. Ve směrnici EU ETS nacházíme pouze stručný čl. 10, který se věnuje *způsobu přidělování* povolenek. Pro počáteční tříleté obchodovací období (počínaje rokem 2005) byla zvolena metoda přidělování povolenek *zdarma* (alespoň 95 %; metoda dražby v prvním obchodovacím období byla okrajovou záležitostí), kdežto pro následující období (2008 – 2012) se počítalo s „větším“ využitím metody *dražby* (alespoň 90 % povolenek alokovat zdarma a pro zbývajících 10% byla ponechána možnost využití dražby). Počáteční přístup Komise, upřednostňující v prvním a druhém obchodovacím období bezplatné nabývání povolenek, byl odrazem přístupu Komise, která se domnívala, že iniciální úplatná alokace povolenek mohla způsobit komplikace s ohledem na potenciální narušení hospodářské soutěže mezi zainteresovanými subjekty a nejistou cenu povolenek.¹³⁸ Konečné řešení v podobě stávajícího znění čl. 10 směrnice EU ETS představuje *kompromis* mezi požadavkem Evropského parlamentu, prosazujícího větší podíl alokace formou dražby a odmítajícího ponechat vytyčení metody alokace zcela na Komisi a samotných členských státech, a nevěřili

trů Společenství a národních rejstříků jednotlivých členských států (původní rozhodnutí 280/2004/ES) s tzv. nezávislou evidencí transakcí Společenství pro účely směrnice EU ETS, čímž by měla být zajištěna větší provázanost/ slučitelnost těchto rejstříků do budoucna.

¹³⁶ <http://ec.europa.eu/environment/ets/> (citováno dne 29.7.2008).

¹³⁷ Čl. 20 odst. 3 směrnice EU ETS.

¹³⁸ MEADOWS, D. The emissions allowance trading directive 2003/87/EC explained, s. 74. Na tento problém upozornila Komise již v důvodové zprávě k návrhu směrnice EU ETS [KOM(2001)581 final, ze dne 23.10.2001, s. 11].

Rady stanovit přesné limity ohledně metod alokace a ponechávající volbu ve větší míře na jednotlivých členských státech. Tento kompromis se projevil i na znění čl. 30 odst. 2 písm. c) odsouvajícího konečné vyřešení této otázky na *harmonizační návrh Komise*, který měl být Evropskému parlamentu a Radě předložen poté, co Komise vypracuje zprávu o uplatňování směrnice.

U stávající hlavní alokační metody (**přidělování zdarma**) můžeme dále rozlišovat dvě alternativy. První z nich, tzv. **grandfathering**, vychází z *historického přístupu*, jelikož zohledňuje množství emisí skleníkových plynů emitovaných dotčeným zařízením v minulosti. Již na první pohled je zřejmé, že tato metoda alokace neodůvodněně zvýhodňuje stávající zařízení, přičemž do nevýhodné pozice se dostávají zařízení investující do tzv. čistších technologií (*early actions*), protože jejich přiděl povolenek bude nižší. Kořeny metody grandfatheringu lze hledat v americkém (USA) systému obchodování s povolenkami na emise SO₂ v rámci programu zaměřeného na potírání problémů kyselých depozic; metoda byla uplatněna pro přidělování povolenek velkým stacionárním zdrojům znečištění.¹³⁹ Nutnost finanční investice do nákupu dodatečných povolenek vzniká pouze v případě, kdy množství vypuštěných emisí dotčeného zařízení překročí odpovídající počátečně stanovené množství emisí, resp. přidělených povolenek. Odpůrci této metody alokace poukazují na kolizi se základním principem práva životního, jakým je *princip znečišťovatel platí (polluter pays principle)*, neboť dochází k jeho deformaci a největší znečišťovatelé vzhledem ke kvantitě vypouštěných emisí dostávají nejvíce povolenek.¹⁴⁰ Proto je nezbytné metodu grandfatheringu doplnit alternativními kritérii,¹⁴¹ které by alespoň částečně zohlednily používání nových (čistších) technologií, resp. investice vynaložené do těchto technologií. Při tvorbě prvního NAP ČR byla metoda grandfatheringu zvolena jako *základní metoda* alokace bez případné další možnosti dražby; korekce odměňující investice do nových technologií byla realizována prostřednictvím tzv. rezervy na *bonusy za včasná opatření*.¹⁴² S ohle-

¹³⁹ PRING, G. R. A decade of experience of emissions trading in the USA: Experiences and observations for the EU. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Ed. K. DEKETELAERE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006, s. 196. V USA výraz používaný pro metodu založenou na historickém principu – *grandparenting*.

¹⁴⁰ PEETERS, M. Emission trading as a new dimension to European environmental law: the political agreement of the European Council on greenhouse gas allowance trading, *European Energy and Environmental Law Review*, 2003, svazek 12, číslo 3, s. 87. Autor citovaného článku výstižným výrazem charakterizuje důsledek uplatňování metody grandfatheringu na tento princip, jenž se stává „*polluter earns principle*“.

¹⁴¹ Tamtéž (viz zejména dále citovaná poznámka pod čarou). Citovaný autor jako příklad uvádí stanovení maximální tržní ceny povolenek.

¹⁴² CHMELÍK, T. Obchodování s povolenkami na emise a Národní alokační plán. *Energetika*, 2004, číslo 11. (<http://www.energetik.cz/hlavni3.html?m1=/energetika/index.html>, citováno dne 3. 3. 2008). Jako relevantní období pro stanovení příslušné úrovně emisí bylo zvoleno rozpětí *od roku 1999 do 2001*; hlavním důvodem byl *nedostatek spolehlivých dat z předchozích let*. Zohledněny byly i údaje

dem na potenciálně zakázanou státní podporu v podobě dotování průmyslu větším množstvím povolenek než odpovídá reálním odhadům, citlivou otázkou zůstává vymezení celkového množství povolenek, resp. odhad správné hranice, jejíž hladina nebude pro průmysl příliš škodlivá, ale na druhé straně dostatečně přísná z hlediska možností jednotlivých sektorů dosáhnout maximální snížení emisí.¹⁴³

Alternativou ke grandfatheringu je tzv. **benchmarking** (metoda s využitím *referenční úrovně neboli specifických emisních faktorů udávajících množství emisí na jednotku výroby*), kterou výslovně zmiňuje směrnice EU ETS v příloze III v rámci kritérií pro národní alokační plány (viz níže).¹⁴⁴ Tato úroveň je odvozována z **referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách (BAT Reference Documents – BREF)**, které jsou výsledkem výměny informací ohledně nejlepších dostupných technik (BAT) podle směrnice IPPC.¹⁴⁵ Ačkoliv směrnice EU ETS poskytuje členským státům možnost využít referenční úroveň jako výchozího bodu při stanovení úrovně rozhodné pro přidělování povolenek, podle zjištění Komise při tvorbě národních alokačních plánů pro první obchodovací období, nebyl benchmarking považován za zavedenou alokační metodu mezi členskými státy.¹⁴⁶ Proto Komise v *dalších pokynech* k alokačním plánům vybízela členské státy k většímu použití benchmarkingu na vnitrostátní úrovni při přidělování na úrovni zařízení v některých odvětvích a pro určité nové účastníky, zejména v odvětví elektrické energie.¹⁴⁷ Pro první obcho-

z registru emisí zdrojů znečištění ovzduší (REZZO). NAP ČR se ukázal být poměrně komplikovaným, v některých aspektech méně transparentním (zejména výše zmíněné bonusy za včasná opatření), co koliduje s požadavky Komise na co největší jednoduchost (a přehlednost) NAP.

¹⁴³ Opodstatněná je proto přetrvávající kritika ekologických sdružení, které využily možnost vyjádřit se k prvnímu NAP ČR [CDE (Centrum pro dopravu a energetiku) a Hnutí DUHA]. Obecně lze říct, že pro Českou republiku je referenční rok 1990 velice příznivý, a proto osmiprocentní kjótský závazek lze dosáhnout bez vynaložení většího úsilí. Nicméně, zdá se, že ČR se více drží relativně mírného závazku než svých reálných možností na snižování emisí skleníkových plynů. Ekologické organizace požadovaly, aby byl NAP pro druhé obchodovací období sestaven tzv. *shora*, tzn. v souladu s hlavním (ekologickým) cílem směrnice EU ETS. Viz *NAPřístě snížit: Hlavní doporučení ekologických organizací pro alokační plán 2008-2012*, dokument sestavený CDE, (Centrum pro dopravu a energetiku) a Hnutím DUHA, s.11. (<http://www.alokacniplan.cz/napriste/napovka-web.pdf>, citováno dne 31. 7. 2008). Konkrétní volba však vždy závisí na *ochotě* samotných členských států dosáhnout co největšího snížení emisí s ohledem na dostupné možnosti domácího průmyslu.

¹⁴⁴ Příloha III (Kritéria pro národní alokační plány podle článků 9, 22 a 30), bod 7.

¹⁴⁵ Pro podrobnější informace ohledně BAT, BREF a výměny informací na evropské a české úrovni viz MARŠÁK, J. – SLAVÍK, J. *Integrovaná prevence a omezování znečištění. Stručný průvodce provozovatele zařízení s praktickými výklady zákona o integrované prevenci*. Praha : Ministerstvo životního prostředí, 2007, s. 23-25.

¹⁴⁶ KOM(2005) 703 v konečném znění, ze dne 22. 12. 2005, s. 8.

¹⁴⁷ Tamtéž.

dovací období zvolila ČR tuto metodu pro možnost zapojení tzv. nových účastníků do systému, neboť u těchto zařízení logicky nelze historické emise zohlednit.¹⁴⁸

Z dlouhodobého hlediska lze preferovat přidělování povolenek ve formě **dražby**, neboť tato forma představuje ekonomicky nejvýhodnější a pro stát administrativně jednodušší a rozpočtově přijatelnější alokační metodu. Na druhé straně, tato metoda alokace může pro dotčené odvětví představovat větší finanční zatížení. Proto při rozhodování o výnosech plynoucích z dražby je vhodné přihlížet i k možnostem snižování nákladů spojených s nutností nákupu povolenek, případně adekvátním způsobem posílit motivaci jednotlivých účastníků. Výnosy lze využít např. na pokrytí administrativních nákladů spojených s monitorováním a vykazováním emisí.¹⁴⁹ Revizní návrh Komise a následné změny doplněné Evropským parlamentem počítají s výslovnou úpravou alespoň částečné *vázanosti výnosů z dražby* ke konkrétně stanoveným účelům.¹⁵⁰ Zelená kniha dále zdůraznila, že dražba poskytuje všem zařízením nediskriminační a spravedlivé zacházení s ohledem na možnost nabýt odpovídající množství povolenek transparentním způsobem; při použití této metody alokace proto nedochází ke kolizi s principem znečišťovatel platí.¹⁵¹ Dalším pozitivním faktorem pro příklon k volbě metody alokace dražbou je vyloučení případné deformace trhu v důsledků skrytých státních podpor, které potenciálně vznikají při grandfatheringu. Pro znečišťovatele (provozovatele zařízení), jakožto hlavní účastníky trhu, kde se s emisními právy obchoduje, je dražba méně přijatelná a jen s nevlí přistoupí na úplné odstavení grandfatheringu. Jejich postoj je pochopitelný, neboť stát svým povolením k vypouštění emisí implicitně potvrdil jejich „oprávnění“ stanovené množství emisí vypouštět.¹⁵² Na druhé straně, při obchodování s emisními právy ne-

¹⁴⁸ CHMELÍK, T. Obchodování s povolenkami na emise a Národní alokační plán. Pro druhé období obchodování byl zvolen stejný postup, tj. benchmarking založený na technologii BAT.

¹⁴⁹ PEETERS, M. Emission trading as a new dimension to European environmental law: the political agreement of the European Council on greenhouse gas allowance trading. *European Energy and Environmental Law Review*, 2003, svazek 12, číslo 3, s. 86.

¹⁵⁰ Viz KOM(2008) 16 v konečném znění a navrhovaný postoj Evropského parlamentu přijatý dne 17. prosince 2008. Komise navrhla vázat alespoň 20% výnosů, nicméně Evropský parlament zaujal stanovisko přísnější a navrhuje vázat alespoň 50% příjmů z obchodování formou dražby; obecně by měly být tyto prostředky použity např. na financování vývoje v oblasti obnovitelných zdrojů energie, vývoje a výzkumu v oblasti energetické účinnosti, resp. konkrétních projektů, jejichž cílem je zvýšení energetické účinnosti, předcházení odlesňování nebo přizpůsobení se dopadům změny klimatu (zejména v rozvojových a nejméně rozvinutých zemích).

¹⁵¹ COM(2000) 87 final, 8.3. 2000, s. 18.

¹⁵² V tomto duchu stanoví Listina základních práv a svobod v čl. 35 odst. 3 obecným způsobem *meze výkonu práv*, při kterém dochází (nebo potenciálně může docházet) k ohrožení nebo poškození statků vyjmenovaných v uvedeném článku; z citovaného ustanovení proto vyplývá, že výkon práv, který nepřekračuje „míru stanovenou zákonem“ je dovolený. Avšak ohraničení výkonu práv v podobě zákonných mezí zůstává v rukou zákonodárce, proto „oprávnění“ vypouštět povolené množství emisí nutně podléhá změnám vyplývajícím z potřeby adekvátně reagovat na měnící se stav (většinou zhoršující

dochází k „rozporování“ atmosféry mezi jednotlivé znečišťovatele s ohledem na jejich deklarované „oprávnění“. Jako nadřazený imperativ potvrzuje právo životního prostředí *právo na příznivé životní prostředí*.¹⁵³ „Právo na vypouštění emisí“ vymezuje svobodu znečišťovatelů chovat se způsobem, který je právem aprobován, nutně omezen možností veřejné autority, v souladu s veřejným zájmem, následně toto chování regulovat a omezovat.¹⁵⁴

Podle *zprávy* Komise vypracované na základě čl. 30 směrnice EU ETS bylo nezbytné, v rámci revize stávající směrnice EU ETS, posoudit i specifické otázky dražby jako základní metody pro přidělování povolenek po roce 2012.¹⁵⁵ Do budoucna, s ohledem na předložený *návrh Komise*, právě oblast přidělování emisních práv dozná razantních změn.¹⁵⁶ Návrh Komise počítá se **společným emisním stropem pro Společenství**, vzhledem k vytyčenému závazku Společenství dosáhnout celkové snížení emisí skleníkových plynů o 20% (pod úroveň referenčního roku 1990) do roku 2020; dále by měl být tento emisní strop každoročně upravován na základě postupného *lineárního snižování* (o 1,74% ročně).¹⁵⁷

se) životního prostředí jako veřejného statku ve smyslu Preamble Ústavy a Listiny základních práv a svobod.

¹⁵³ Již koncem 60. let, na půdě Valného shromáždění OSN, dochází k propojení otázek týkajících se kvality prostředí (obecně) s lidskoprávní problematikou. I když ve velmi široké rovině, uvádí Stockholmská deklarace o životním prostředí člověka (1972) ve svém principu 1 *právo na „příznivé prostředí“* – right to clean environment (pojem „prostředí“ je tady chápán jako životní prostředí člověka); angl. „man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being...“ Blíže k této problematice srovnej SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge : Cambridge University Press, 2. vydání, 2003, s. 294-297. V českém ústavním pořádku se toto právo promítá v ustanovení čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod – „každý má právo na příznivé životní prostředí“, jenž musí být vykládáno ve smyslu čl. 41 Listiny (lze se ho dovolávat pouze v mezích prováděcích zákonů). Ačkoliv je právo na příznivé prostředí přiznáno „každému“, z judikatury Ústavního soudu ČR vyplývá, že práva vztahující se k životnímu prostředí na právnické osoby vztahovat nelze. Viz usnesení Ústavního soudu ČR I.ÚS 282/97 ze dne 06. 01. 1998 (U 2/10 SbNU 339).

¹⁵⁴ HEPBURN, C. – GRUBB, M. – NEUHOFF, K. – MATTHES, F. – TSE, M. Auctioning of EU ETS phase II allowances: how and why? *Climate policy*, 2006, svazek 6, číslo 1, s. 142.

¹⁵⁵ KOM(2006) 676 v konečném znění, 13. 11. 2006. Příloha k zprávě dle čl. 30 směrnice EU ETS příkladmo zmiňuje konkrétní otázky, jež se staly přemětem posuzování; např. otázka harmonizovaného minima, které by se mělo dražit po roce 2012, nebo jaký podíl by bylo vhodné dražit (v případě, že bude zvolena varianta, kde se emisní stropy stanoví odděleně pro jednotlivé členské státy), nebo zda by měla být dražba prováděna v plném rozsahu (v případě druhé varianty, kde se počítá se stanovením jednotného emisního stropu na úrovni Společenství).

¹⁵⁶ KOM(2008) 16 v konečném znění, 23.1.2008. Návrh vychází ze studie pracovní skupiny věnující se otázkám dražby pro obchodovací období počínaje rokem 2013 v rámci revizního procesu pro zlepšení stávajícího systému obchodování s povolenkami, viz Auctioning of CO₂ Emission Allowances in the EU ETS – Report under the project “Review of EU Emissions Trading Scheme”.

¹⁵⁷ KOM(2008) 16 v konečném znění, s. 7. Tento postup vychází z *průměru* celkového (ročního) množství povolenek, které členské státy přidělily ve druhé obchodovací období (2008-2012). Další do-

Ačkoliv byla do budoucna jako **hlavní metoda** přidělování povolenek zvolena **dražba**, neplatí toto pravidlo na sto procent pro všechny zahrnuté sektory. Komise počítá se stoprocentní dražbou pouze u *odvětví energetiky* (počínaje rokem 2013);¹⁵⁸ u dalších odvětví dojde k postupnému zavádění alokační metody ve formě dražby (100% až po roce 2020).¹⁵⁹ Přidělování povolenek modifikuje nové pravidlo zohledňující sílu hospodářství jednotlivých členských států (**pravidlo spravedlnosti a solidarity**), na jehož základě by mělo být 10% celkového množství povolenek, jež mají být vydraženy, přerozděleno z členských států, ve kterých průměrná výše příjmů v přepočtu na osobu *přesahuje průměr EU o více než 20%*.¹⁶⁰ Návrh dále počítá s investováním výnosů z dražby např. na zvyšování energetické efektivity, na výzkum a vývoj, případně k adaptaci na očekávané důsledky změny klimatu. Evropský parlament, obecně přesazující přísnější a co do detailů konkrétnější přístup při tvorbě právních předpisů v oblasti ochrany klimatu, navrhuje při přerozdělování povolenek uplatnit nejen výše uvedené pravidlo, nýbrž rovněž *výslovně zohlednit úsilí jednotlivých členských států s ohledem na jejich Kjótský závazek*; pro tento účel by měly být vyčleněna 2% z celkového množství povolenek, se kterými se bude obchodovat formou dražby, čímž se dále sníží množství povolenek určených pro základní alokaci.¹⁶¹

datečné úpravy množství kvót na úrovni Společenství předvídá nově doplňovaný čl. 9a (zejména pro zařízení, která mohou být do systému obchodování zařazena od roku 2008 a která nespádají mezi kategorie činností dle přílohy I směrnice EU ETS). Evropský parlament dále stanovil/upřesnil časový rámec pro přezkum lineárního faktoru s tím, že v případě potřeby by měla Komise předložit návrh rozhodnutí, které tento faktor upraví (v rozmezí let 2020-2025).

¹⁵⁸ Nicméně, rovněž odvětví výroby elektřiny by mohlo obdržet bezplatné povolenky, bude-li splňovat kritéria stanovená novým čl. 10b, který navrhuje doplnit Evropský parlament. Přihlíží k investicím zaměřeným na modernizaci postupů výroby elektrické energie (zejména do vybavení a modernizace infrastruktury, do čistých technologií a diverzifikace energetické skladby a energetických dodávek). Rovněž v případě elektřiny vyráběné z odpadních plynů by měly být povolenky přidělovány bezplatně. Je nutno zdůraznit, že jde pouze o *přechodnou výjimku*, která musí být v souladu s obecným cílem, aby po roce 2020 nebyly již žádné bezplatné povolenky přidělovány bezplatně.

¹⁵⁹ KOM(2008) 16 v konečném znění, s. 8 (nový čl. 10a). Bezplatné přidělování povolenek zohledňuje referenční úroveň dosaženou v jednotlivých průmyslových odvětvích/pododvětvích (tzv. *benchmarking*); návrh v souladu s čl. 30 odst. 2 písm. k) předpokládá harmonizaci těchto hodnot na úrovni Společenství (výslovně počítá s přijetím podrobných prováděcích opatření). Při výpočtu jednotlivých referenčních úrovní by se mělo vycházet z *produktů*. Tato upřesnění byly doplněny Evropským parlamentem.

¹⁶⁰ KOM(2008) 16 v konečném znění, s. 8 (konkrétní procentuální navýšení pro jednotlivé členské státy je uvedeno v příloze IIA).

¹⁶¹ Navrhovaná právní úprava je pro Českou republiku příznivá, neboť množství povolenek se v jejím případě bude zvyšovat jak při zohlednění pravidla solidarity a růstu (v souladu s navrhovaným zněním *přílohy IIa* o 31% z 10%-ního množství), tak i při zohlednění dosaženého snížení emisí skleníkových plynů ve srovnání s Kjótským závazkem (v tomto případě zvýšení o 4% z vyčleněného 2%-ního množství – nově Evropským parlamentem navrhovaní *příloha IIb*). Impulzem pro doplnění dalších úprav při přerozdělování celkového množství povolenek byla přetrvávající nespokojenost zejména

Národní alokační plán (NAP)

Na každé obchodovací období vytvářejí členské státy návrh **národního alokačního plánu**, ve kterém určí *celkové množství povolenek*, které mají v úmyslu přidělit, a *způsob*, jak je zamýšlí přidělit (čl. 9). Jak již bylo výše zmíněno, podle čl. 10, jež stanoví *způsob přidělování* (tj. alokační metodu), mělo být pro počátečné tříleté období přiděleno alespoň 95% povolenek zdarma a pro následující pětileté období členské státy měly přidělit zdarma alespoň 90% povolenek.¹⁶²

NAP je založen na *objektivních a transparentních kritériích*; nutno zohlednit zejména kritéria uvedená v **příloze III** směrnice EU ETS. Komise vypracovala v lednu 2004 *pokyny* k provádění těchto kritérií; pokyny obsahují *návod k použití jednotlivých kritérií*, zejména s přihlédnutím k jejich *kategorizaci*, tzn. (i) zda-li je jejich aplikace povinná či volitelná a (ii) rozlišením mezi tím, zda-li jsou aplikována na úrovni všech do systému zahrnutých zařízení (na úrovni příslušných aktivit nebo sektorů), nebo jen na úrovni jednotlivých zařízení.¹⁶³

Na základě poznatků získaných v prvním obchodovacím období, byly původní pokyny Komisi doplněny *dalšími pokyny*¹⁶⁴ pro druhé obchodovací období (2008-2012). Impulsem pro tento postup byl *obecný charakter* kritérií uvedených v příloze III směrnice EU ETS [i samotných pokynů vydaných Komisí k provedení kritérií pro NAP (2003)] a názor sdílený členskými státy a zainteresovanými stranami, které toto doplnění vnímaly jako pozitivní krok k dalšímu sjednocení tvorby NAPů do budoucna.¹⁶⁵ Podle vývoje na úrovni Společenství (zejména s ohledem na trendy, jež nastoluje Komise) a podle postoje jednotlivých členských států, lze dovodit, že prostor harmonizované oblasti v případě tvorby budoucích NAPů se bude dále zvětšovat.¹⁶⁶ Při posuzování NAP pro první obchodovací období zvolila Komise

nových a „staronových“ členských států, podle nichž vytvořený systém dostatečným způsobem nezohledňuje jejich specifické postavení (hlavně celkovou energetickou náročnost jejich hospodářství). Specifickým případem je v tomto ohledu *Litva*, pro kterou Evropský parlament navrhuje zcela samostatnou úpravu (v rámci přechodné harmonizované úpravy bezplatného přidělování povolenek – viz zejména čl. 10a odst. 9 a 10 ve znění navrhovaném Evropským parlamentem).

¹⁶² NAP ČR pro první obchodovací období byl schválen nařízením vlády č. 315/2005 Sb. ze dne 20. července 2005; nařízením vlády č. 80/2008 Sb. ze dne 25. února 2008 byl schválen upravený NAP ČR pro obchodovací období roků 2008-2012 poté, co byla ČR nucena snížit celkové množství povolenek, jež měla v úmyslu přidělit (s ohledem na rozhodnutí Komise ze dne 26. března 2007).

¹⁶³ COM(2003) 830 final, ze dne 4.1.2004.

¹⁶⁴ KOM(2005) 703 v konečném znění, 22.12.2005. (Ve srovnání a původními pokyny jsou další pokyny podrobněji propracovány a doplněny o soubor vzorových tabulek obsahujících základní údaje, které by měly NAP obsahovat. Detailnost úpravy vzorových tabulek měla přispět k větší harmonizaci tvorby NAP zejména pro další obchodovací období počínaje rokem 2008).

¹⁶⁵ Tamtéž, s. 2.

¹⁶⁶ Vyplyvá to rovněž ze Zprávy Evropské agentury pro životní prostředí (č.4/2007) o aplikaci směrnice 2003/87/ES mezi členskými státy s ohledem na námitky ze strany členských států (s. 41).

mírnější a *pragmatický přístup*, vzhledem k tomu, že toto období bylo obecně považováno za *zkušební*. Nicméně v *příloze 4 dalších pokynů* poskytuje určité *shrnutí zkušeností z první fáze* a vyvozuje obecná poučení pro druhou fázi:

- větší využití obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů jako nástroje pro splnění kjótských požadavků,
- restriktivnější přístup při přidělování povolenek výrobcům elektřiny (ve srovnání s ostatními sektory),
- členské státy se značným nadbytkem skutečných emisí zamýšlejí nakoupit podstatné množství kjótských jednotek,
- *nepřijmout dodatečné úpravy*,
- složitost a nedostatečná transparentnost NAP některých členských států (s ohledem na pravidla pro vytváření rezerv pro nové zdroje a v případech uzavření zařízení).¹⁶⁷

Právě vytvoření *jednotných pravidel pro alokaci* zdůraznil již komisař pro životní prostředí Stavros Dimas ve svém projevu během zeleného týdne v roce 2005;¹⁶⁸ hlavní filosofií při tvorbě NAP pro druhé období (2008 – 2012) měla být jednoduchost oproti netransparentní složitosti a celkové oprostění úpravy od velkého množství speciálních pravidel.¹⁶⁹ Rovněž samotní aktéři podílející se na systému obchodování požadují *větší předvídatelnost a jistotu* vzhledem k nejistotě investic do kapitálového vybavení z dlouhodobého pohledu. Proto je nezbytná celková *stabilizace očekávání* nejen pro druhé obchodovací období počínaje rokem 2008, ale obecně z dlouhodobého výhledu pro následující obchodovací období od roku 2013.

S výše uvedeným požadavkem Komise na *nepřípustnost dodatečných úprav*, vyplývajícím ze zkušeností z první fáze obchodování, kontrastují závěry rozsudku Soudu prvního stupně (SPS) ve věci *T-178/05 Spojené království v. Komise*.¹⁷⁰ V tomto případě byla přísnost Komise shledána jako neopodstatněná. Komise zastávala názor, podle něhož nesmí být připuštěna možnost dodatečných úprav poté, co členský stát oznámí Komisi NAP. SPS se, nicméně, přiklonil k názoru opačnému. Spojené království předložilo Komisi NAP pro první obchodovací období (2005-2007) s vý-

¹⁶⁷ KOM(2005) 703 v konečném znění, 22. 12. 2005, str. 3-4 (dále zejména příloha 4).

¹⁶⁸ SPEECH/05/317, 2.6.2005, Dimas, S.: The EU Emissions Trading Scheme – Looking Back and Forward, Green Week Debate on Emissions Trading Scheme, Brussels (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/317&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>; citováno 10. 3. 2009).

¹⁶⁹ Požadavek jednodušší podoby NAP podtrhuje v dalších pokynech i Komise; jako argumenty pro zjednodušení NAP uvádí 1) zvýšení transparentnosti procesu přidělování a 2) snížení nákladů u určitých typů zařízení (malá a střední zařízení). Viz KOM(2005) 703 v konečném znění, 22. 12. 2005, s. 8.

¹⁷⁰ Věc T-178/05, [2005] II-04807. V tomto rozsudku se SPS dále zabývá i povahou **kritéria č. 9**, jež klade důraz na zohlednění připomínek veřejnosti před samotným (konečným) rozhodnutím o přidělení povolenek.

slovným upozorněním, že předkládaný NAP je *prozatímní* s tím, že bude doplněn poté, co budou upřesněny údaje týkající se celkového množství emisí zejména s ohledem na skutečnost, že dosud neuplynula lhůta pro předložení připomínek zainteresované veřejnosti. Komise vzala předložený NAP na vědomí a v následně vydaném rozhodnutí požadovala doplnění dalších údajů pro upřesnění chybějících informací v rozhodnutí vymezených. Podle názoru Komise případné změny (bez předchozího schválení Komisí) mohly spočívat pouze ve změnách přidělování povolenek individuálním zařízením pouze *v rámci celkového množství, které nesmí být překročeno*; jiné změny byly podmíněny notifikační povinností a schválením Komise. Po vzájemné výměně dopisů mezi Komisí a Spojeným královstvím oznámilo Spojené království, že má v úmyslu *pozměnit svůj NAP* s ohledem na výsledky ukončených prací na stanovení celkového množství emisí a hodlá *zvýšit celkové množství povolenek*. Komise rozhodnutím tento postup odmítla jako nepřipustný. SPS se při posuzování případu zaměřil hlavně na zkoumání úkolů a pravomocí Komise a členských států v procesu tvorby, oznamování a posuzování NAP a následného přidělování povolenek (relevantními v tomto ohledu jsou zejména čl. 9 až 11 směrnice EU ETS). Ze závěrů SPS vyplývají *značná omezení pro posuzovací pravomoc Komise*, kterou zakládá směrnice EU ETS.

Za prvé, sama směrnice EU ETS *nestanoví žádná omezení co do rozsahu a kategorizace možných změn*, které se objeví poté, co byl NAP oznámen Komisi. *Konečné právo členského státu navrhnout dodatečné změny nemůže* být v tomto ohledu omezeno případným rozhodnutím Komise.¹⁷¹ Každá taková změna navržena členským státem z jeho vlastní iniciativy však musí být notifikována Komisi; stejně tak nemůže být přijato konečné rozhodnutí členského státu podle čl. 11. odst. 1 směrnice EU ETS bez předchozí nezbytné nápravy neslučitelnosti NAP, na kterou Komise případně poukáže v rámci posuzování souladu NAP s kritérii podle směrnice EU ETS.¹⁷²

Za druhé, SPS došel k závěru, že Komise z právního hlediska nesprávně posoudila **kritérium č. 9** přílohy III směrnice EU ETS, které se dotýká **veřejného připomínkového řízení**. Nutnost náležitě přihlídnout k připomínkám veřejnosti představuje jeden ze stěžejních principů, na kterých je směrnice EU ETS postavena. Zdůrazňuje to výslovně čl. 11 odst. 1 a následně kritérium č. 9. Omezení nepředstavuje ani oznámení NAP Komisi, neboť k připomínkám, které byly vzneseny veřejností je zapotřebí přihlídnout ještě při přijímání konečného rozhodnutí, které činí členský stát na základě čl. 11 odst. 1. Podle mínění SPS by se jinak celé připomínkové řízení stalo bezpředmětným a připomínky by byly jenom teoretického charakteru,¹⁷³ což by bylo zcela v rozporu s účelem, který toto připomínkové řízení plní.

¹⁷¹ Tamtéž, p. 56 a 60.

¹⁷² Tamtéž, p. 56.

¹⁷³ Tamtéž, p. 57.

Za třetí, SPS zdůrazňuje, že *prozatímní charakter NAP je irrelevantní* vzhledem k výše uvedenému závěru, podle kterého má členský stát právo na dodatečné změny. Dále SPS nepřímou naznačuje, jaký postup musí Komise zvolit, v případě potřeby dosáhnout změny, resp. zvrátit nežádoucí stav, jakým je předložení neúplného NAP. V mezích své posuzovací pravomoci by proto měla Komise předložený NAP výslovně *odmítnout*, shledala-li jej *neslučitelný pro rozpor s kritérii uvedenými v příloze III směrnice EU ETS*, nebo proto, že *ji prozatímní charakter plánu vůbec brání v posouzení celkové slučitelnosti NAP s těmito kritérii*.¹⁷⁴ V tomto ohledu je však Komise *okleštěná požadavky směrnice EU ETS co do rozsahu svého posuzování*. Rovněž jí nepřísluší právo omezovat následné změny pouze na určitý okruh změn.

Za čtvrté, SPS poukazuje na to, že pro efektivní fungování celého systému obchodování je nutné vycházet z *přesných údajů*, na jejichž základě se stanoví emisní strop pro jednotlivá odvětví a zařízení zahrnutá do systému. Jednak musí být náležitě zajištěna *náprava chybných informací*, jednak *doplněny a upřesněny* informace, které jsou *neúplné*.¹⁷⁵ V důsledku těchto změn může logicky docházet k navýšení celkového množství povolenek, které mají být přiděleny. V případě Spojeného království se tak stalo ještě **před počátkem obchodovacího období** (sedm týdnů před otevřením trhu), neboť plánovaná změna byla zveřejněna za účelem obdržení připomínek.¹⁷⁶ Nelze opomenout skutečnost, že po otevření trhu možnost navýšit množství přidělovaných povolenek nepřichází v úvahu.¹⁷⁷ Na druhé straně, možnost dodatečných změn formou **snížení celkového množství povolenek** nelze apriori vyloučit; ačkoliv Komise tuto možnost odmítala, SPS argumentaci Komise neshledal dostatečně odůvodněnou na to, aby jí dal za pravdu (viz níže).

S ohledem na význam jednotlivých kritérií lze zmínit zejména kritéria č. 3, 5, 6, 7, 10 a 12, při jejichž aplikaci se mnohdy vyskytly další nejasnosti, které musely být

¹⁷⁴ Tamtéž, p. 73.

¹⁷⁵ Tamtéž, p. 60.

¹⁷⁶ Tamtéž, p. 68 poslední věta.

¹⁷⁷ Donedávna však možnost navýšit množství povolenek *po otevření trhu* připouštěla sama směrnice EU ETS v případě **vyšší moci (force majeure)** v čl. 29 (i Komise ve svých pokynech, které vymezují v úvahu přicházející případy vyšší moci). Ustanovení čl. 29 směrnice EU ETS je však v současné době *obsoletní*, neboť jeho použití bylo omezeno na *první obchodovací období*. Tyto tzv. **dodatečné povolenky (additional allowances)** byly zásadně *nepřevoditelné* a možnost jejich vydání představovala *výjimku ze základního pravidla*, podle kterého se o přidělování povolenek rozhoduje **před začátkem** obchodovacího období. Další omezení vyplývalo z *okruhu případů*, kdy bylo možno požádat o vydání dodatečných povolenek (tj. jen ve *výjimečných a nepředvídatelných případech* a okolnosti vyšší moci *neměl možnost ovlivnit* ani provozovatel zařízení, ani členský stát, který využil možnost požádat o dodatečné povolenky) a z *časového ohraničení*, dokdy bylo možné předložit Komisi žádost (tj. do 31. ledna roku, který následoval po obchodovacím období, kdy se vyskytla relevantní okolnost zakládající případ vyšší moci). I když Komise ve svých pokynech (2003) uvedla příklady okolností, jež považovala za okolnosti vyšší moci, konkrétní případy vyšší moci bylo nutné náležitě prokázat a posuzovat ad hoc.

následně řešeny, ať již výkladovými pokyny Komise nebo alespoň částečně prostřednictvím judikatury SPS.

Podle **kritéria č. 3 (potenciál redukce emisí)** – kritérium *částečně povinné* – jsou jednotlivé členské státy *povinny* zohlednit pouze *mandatorní element* tohoto kritéria, tj. množství přidělovaných povolenek má být v souladu s potenciálem (včetně technologického potenciálu) zařízení, která jsou zahrnuta do systému obchodování, snižovat emise. Podle *volitelného elementu* tohoto kritéria *mohou* členské státy při přidělování povolenek využít tzv. *referenčních úrovní (benchmarks)*¹⁷⁸ podle produktu pro každou kategorii zařízení a dosažitelného pokroku v odvětví, do kterého zařízení náleží.¹⁷⁹ Jak již bylo výše zmíněno, Komise doporučuje využití tohoto kritéria, i když prozatím není zcela povinného charakteru. Na druhé straně, jak již bylo výše uvedeno, sama směrnice EU ETS předpokládá budoucí **harmonizaci** referenčních úrovní **v rámci Společenství** jakožto výchozího bodu při přidělování povolenek.¹⁸⁰ *Technologický potenciál* by měl být odvozen od *nejlepších dostupných technik (BAT)*, podobně jako je tomu v případě směrnice IPPC; jako *ekonomický potenciál* je nutno zohlednit efektivnost nákladů, tzn. větší snížení emisí by mělo být požadováno u kategorie zařízení, kde je redukce emisí levnější, zatím u kategorie zařízení, kde je snížení emisí nákladnější, by měly být požadavky na redukci nižší.¹⁸¹ Komise doporučila využití referenční úrovně zejména pro odvětví elektrické energie a nové účastníky.¹⁸² V souladu s tímto doporučením ČR pro první obchodovací období v NAP počítala s využitím benchmarkingu pro alokaci povolenek jednak *novým účastníkům systému* (tj. provozovatelé zařízení, která byla uvedena do provozu až v roce 2003 a později) a jednak *dosavadním účastníkům systému*, kteří realizovali *rekonstrukci zařízení*, čímž došlo ke změně zařízení (s následnou povinností zažádat o *změnu emisního povolení*).¹⁸³ V NAP ČR pro obchodovací období 2008 – 2012 se uplatnila stejná metodika.

Kritérium č. 6 počítá se zapojením **nových účastníků (new entrants)**, resp. vyžaduje od členského státu informace ohledně *způsobu*, jakým budou do systému obchodování zapojeny nové zdroje. Pro jednotný výklad tohoto pojmu obsahuje směrnice EU ETS výslovnou definici.¹⁸⁴ Jelikož je toto kritérium *volitelné*, notificační

¹⁷⁸ S určením průměrného množství emisí skleníkových plynů *na jednotku produktu*, přičemž alokace bude provedena podle minulého, stávajícího nebo očekávaného výstupu.

¹⁷⁹ COM(2003) 830 final, 4.1.2004, s. 8-10 (kritérium 3); příloha č. 3 zákona č. 695/2004 Sb. (kritérium 3).

¹⁸⁰ Čl. 30 odst. 2 písm. k) směrnice EU ETS.

¹⁸¹ Tamtéž.

¹⁸² KOM(2005) 703 v konečném znění, 22.12.2005, s. 8.

¹⁸³ CHMELÍK, T. Obchodování s povolenkami na emise a Národní alokační plán.

¹⁸⁴ Viz článek 3 písm. h) směrnice EU ETS; novým účastníkem na trhu se rozumí *jakékoli zařízení provádějící jednu či více činností uvedených v příloze I (směrnice EU ETS), které po oznámení národního alokačního plánu Komisi obdrželo povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů nebo aktualizované povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů z důvodů změn v povaze nebo fungování zařízení nebo po jeho rozšíření*. Podle české terminologie – nový provozovatel zařízení (příloha 3 bod 6. zákona č. 695/2004 Sb.)

povinnost vůči Komisi se uplatní jen v případě, že členský stát požadavky kritéria č. 6 zohlední. Nastavení možnosti zapojení nových účastníků do systému obchodování se odvíjí od zvolené alokační metody. V případě, že členský stát povolenky prodává, není nutné stanovit specifická pravidla pro přístup nových účastníků, jelikož se postupuje stejně jako u zdrojů stávajících. I když Komise od počátku vybízela k co největšímu využití dražby jako metody alokace (v rámci pro dražbu vymezených procentuálních podílů), prozatím mají s využitím této metody členské státy méně zkušeností,¹⁸⁵ a proto většina členských států musela určitým způsobem vyřešit otázku zapojení nových účastníků z hlediska aplikace úpravy, jež se na ně vztahuje. Podle pokynů Komise existují nejméně tři možnosti, jak umožnit novým účastníkům zapojení do systému obchodování;¹⁸⁶ noví účastníci budou mít možnost zapojit se do systému prostřednictvím:

- *nákupu povolenek na trhu,*
- *aukce/dražby* (s omezením podle čl. 10 směrnice EU ETS),
- *přidělení povolenek (zdarma) ze státem vytvořené rezervy,* která je předem určena podle očekávaného množství nových účastníků a výše rezervy je omezena absolutním množstvím takto odložených povolenek (Komise doporučuje zohlednit při vydávání nových povolení/rozšíření stávajících povolení pořadí žádostí – *pravidlo first-come first-serve*).

Otázka přidělování povolenek z předem vytvořené rezervy úzce souvisí s *kritériem* č. 5 (podrobněji viz níže), jelikož existuje-li dostatečně ospravedlňující důvod, lze se **odchýlit** od základní metody stanovené pro přidělování povolenek novým účastníkům, která by obecně měla být co nejvíce shodná s metodou pro účastníky stávající. Základní zásadou pro pravidla vztahující se k přístupu nových účastníků na trh však zůstává ***zásada nediskriminace***.

Využije-li členský stát možnost aukce nebo rezervy pro přidělování povolenek novým účastníkům, členský stát je povinen se v NAP zabývat platností zbylých povolenek, tj. jakým způsobem bude naloženo s povolenkami, které nebyly nakoupeny (v případě aukce) nebo které nebyly využity (v případě rezervy). Obecně, podle *čl. 13 odst. 1* je *platnost* povolenek omezena na dobu trvání obchodovacího období a mezi základní povinnosti provozovatele zařízení patří povinnost uložená *čl. 12 odst. 3*, tj. nejpozději *do 30. dubna každého roku* vyřadit počet (ověřených) povolenek, který se rovná celkovým emisím emitovaným zařízením provozovatele během předchozího kalendářního roku. Tyto povolenky musí být následně zrušeny. Čtyři měsíce po začátku příslušného obchodovacího období má dále členský stát povinnost zrušit již neplatné povolenky, které nebyly výše uvedeným způsobem vyřazeny a zrušeny

¹⁸⁵ Podle zprávy EEA (č. 13/2008) v roce 2007 využily možnost aukce jen Dánsko, Maďarsko a Irsko.

¹⁸⁶ COM(2003) 830 final, 4. 1. 2004, s. 13-15.

(čl. 13 odst. 2 a 3). Proto povolenky, které nebyly nakoupeny v aukci nebo nebyly využity v rámci rezervy pro nové účastníky, je rovněž potřebné předepsaným způsobem nejdříve zrušit a znovu vydat (*re-issue*) v odpovídajícím množství pro následující obchodovací období (tzv. **banking**; připouští-li to výslovně vnitrostátní úprava dotčeného členského státu).¹⁸⁷

V dodatečných pokynech (2005) se Komise opět zabývala problematikou zapojení nových účastníků, neboť tato oblast se ukázala být jedním z citlivých míst, kde jsou s ohledem na závěry Komise očekávány další změny a postupné *sjednávání přístupu na komunitární úrovni*. Ze tří výše uvedených možností, které doporučila Komise, pro druhou fázi obchodování upřednostnila *nákup povolenek na trh a aukci*, jelikož tyto nejlépe korespondují se zásadou rovného zacházení;¹⁸⁸ nicméně jednotní přístup v této oblasti nebyl s konečnou platností stanoven.

Pro ilustraci budoucího vývoje lze zmínit závěry z revizní *zprávy podle čl. 30 směrnice EU ETS* týkající se nových účastníků. Alternativy, které měla v plánu posoudit Komise, jsou víceméně obecného charakteru, poukazují pouze na některé stránky významné pro budoucí harmonizaci (jako např. opětovné zdůraznění formy nákupu povolenek na trhu a dražby nebo možnost vytvoření společné rezervy na úrovni Společenství).¹⁸⁹ Ačkoliv Komise soustavně opakuje, že členské státy by měly preferovat dvě výše zmíněné možnosti zapojení nových účastníků než tvorbu rezervy, v prvním obchodovacím období přistoupily všechny členské státy pouze k vytvoření rezervy jako způsobu zapojení nových účastníků (přičemž povolenky byly z rezervy přidělovány zdarma).¹⁹⁰ Možnost případných změn na úrovni EU měla za úkol přezkoumat pracovní skupina věnující se revizi evropského systému obchodování s povolenkami. V rámci závěrečné zprávy této skupiny bylo zacházení s novými účastníky posuzováno společně s problematikou pravidel uplatňovaných jednotlivými členskými státy při uzavírání zařízení (viz níže). Z dlouhodobějšího hlediska doporučila pracovní skupina postupně rezervy pro nové účastníky úplně odstranit.¹⁹¹ Dotud je ne-

¹⁸⁷ Tamtéž. ČR v prvním obchodovacím období počítala se *zrušením* zbylých povolenek v rezervě pro nové účastníky, nicméně, pro aktuální obchodovací období (2008-2012) budou nevyužité povolenky z rezervy pro nové účastníky *prodávány v aukci* na konci tohoto období.

¹⁸⁸ KOM(2005) 703 v konečném znění, 22. 12. 2005, s. 15 (*Annex 3*).

¹⁸⁹ KOM(2006) 676 v konečném znění, s. 13-14.

¹⁹⁰ Uvádí to sama zpráva. Viz KOM(2006) 676 v konečném znění, s. 13.

¹⁹¹ The Approach to New Entrants and Closures in the EU ETS – Report under the project “Review of EU Emissions Trading Scheme”, s. 72 (závěrečné doporučení). Viz http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/ecofys_new_entrant.pdf (citováno dne 1. 7. 2008). Pro zvýšení transparentnosti pracovní skupina doporučila i úplné odstranění jakýchkoli speciálních pravidel aplikovatelných při uzavírání zařízení, které transparentnost fungování systému podkopávají. Alternativou by měla být pravidelná aktualizace přidělování povolenek s ohledem na změny v jednotlivých zařízeních. Bude-li zvolen přístup preferující větší harmonizaci na komunitární úrovni, je nezbytné, aby byly respektovány zejména obecní pravidla pro stávající zařízení.

zbytné alespoň harmonizovat zacházení s novými účastníky na komunitární úrovni vytvořením pravidel pro *jednotnou rezervu*, přičemž v pravomoci členských států by měla zůstat jenom úprava dalších detailů. *Návrh změn směrnice EU ETS* proto jednoznačně počítá s *vytvořením rezervy* pro nové účastníky na trhu pro *celé Společenství* (ve výši 5% z celkového množství povolenek stanoveného na úrovni Společenství – s postupným snižováním o lineární faktor). Evropský parlament navrhuje dále toto ustanovením doplnit o výslovnou úpravu postupu v případě, že v rezervě zůstanou povolenky novým účastníkům nepřidělené; pro tento případ se počítá s dražbou zbylých povolenek, přičemž by měla být zohledněna míra využití povolenek z rezervy pro nové účastníky jednotlivými členskými státy.¹⁹²

S problematikou účasti nových zdrojů souvisí rovněž **uzavírání zdrojů (*installation closure*)**, tj. postup v případě, kdy dochází k uzavření zařízení a je nutné se zabývat osudem přidělených povolenek. Jelikož členské státy přistupují k této problematice různě, v dodatečných pokynech (2005) Komise pouze upozornila na určité aspekty, které by do budoucna mohly způsobit komplikace.¹⁹³ Zejména by v těchto situacích *nemělo docházet k dodatečným úpravám počtu přidělovaných povolenek jednotlivým zařízením*. Zvolil-li členský stát formu zapojení nových účastníků vytvořením rezervy, musí zajistit, že tato *rezerva nebude po vyčerpání opět naplněna* právě povolenkami pocházejícími od uzavřených zařízení. Povolenky, které byly na počátku příslušného obchodovacího období přiděleny zařízením, která byla následně uzavřena, by proto měly být zrušeny nebo prodány v dražbě. I když Komise řešení tohoto problému a případné sjednocení národních úprav nenastoluje a vyvozuje pouze obecné závěry, do budoucna odkazuje na zprávu podle čl. 30 směrnice EU ETS, která má posoudit alternativní možnosti řešení.¹⁹⁴ I v této oblasti tedy Komise preferuje co nejvyšší stupeň harmonizace.

Postupu v případě uzavření zařízení, které dosud bylo součástí systému obchodování, byl rovněž významným způsobem ovlivněn judikaturou SPS (rozsudek ve věci *T-374/04 Spolková republika Německo (SRN) v. Komise*).¹⁹⁵ Již z postupu, který SPS při projednávání sporného případu zvolil,¹⁹⁶ lze usuzovat, že judikatura SPS představuje významný doplněk při interpretaci směrnice EU ETS, neboť objasňuje její často nejasné formulace, resp. koriguje a doplňuje vágní pokyny vydané Komisí k prove-

¹⁹² Dále lze zdůraznit, že v souladu se základním předpokladem připravované novelizace směrnice EU ETS, tj. aby od roku 2013 již žádné povolenky nebyly přidělovány zdarma, navrhovaná harmonizovaná úprava pro nové účastníky je použitelná pouze pro obchodovací období 2013-2020.

¹⁹³ KOM(2005) 703 v konečném znění, 22. 12. 2005, s. 19.

¹⁹⁴ Tamtéž.

¹⁹⁵ Věc T-374/04, Úř. věst. C 315, 22. 12. 2007, s. 34.

¹⁹⁶ S ohledem na právní obtížnost předložené věci nebo význam projednávané věci, může SPS podle čl. 14 jednacího řádu Soudu rozhodnout případ v senátu o větším než obvyklém počtu (*Chamber sitting in extended composition*). Tento procesní postup byl zvolen i v případě T-374/04.

dení kritérií přílohy III směrnice EU ETS, které musí členské státy při tvorbě NAP zohlednit.

V rozsudku ve věci T-374/04 se SPS nejprve věnuje *charakteru* pokynů Komise z hlediska jejich *právní závaznosti*, jelikož pokyny samy o sobě nelze jednoznačně podřadit pod ustanovení čl. 249 SES jako jeden z pramenů práva ES (sekundární právní akty). Podle konstantní judikatury ESD patří pokyny mezi kategorii norem, které v zásadě nejsou pro třetí osoby jako takové závazné, nicméně jsou často využívanou formou projevu Komise zejména v oblasti hospodářské soutěže nebo státních podpor.¹⁹⁷ SPS podtrhuje závěry judikatury vztahující se k problematice *působnosti pokynů* neboli pravidel chování *s účinky vůči třetím osobám*, jež mohou přijímat orgány Společenství (zejména Komise). Přijetím a oznámením takovýchto pravidel chování, které jsou určeny *pro budoucí použití pro specifikovaný okruh případů*, je orgán, který tato pravidla přijal, napříště **omezen** ve výkonu své posuzovací pravomoci a nemůže se od nich odchýlit, aniž by byl případně postižen sankcí proto, že porušil obecné právní zásady jako např. zásadu rovného zacházení, zásadu právní jistoty nebo zásadu ochrany legitimního očekávání.¹⁹⁸ V případě, že se orgán odchýlí od předem stanovených pravidel, jejichž je původcem, musí být jeho rozhodnutí *náležitě odůvodněno*, aby tím předešel konfliktu se zásadou rovného zacházení a tento postup musí být zároveň v souladu s jinými normami Společenství vyšší právní síly.¹⁹⁹ Pro oblast zemědělství, zdraví a *životního prostředí* ESD výslovně uznal možnost používání pokynů (formou *sdělení*), které představují určité vodítko pro posouzení, jakým směrem se bude vyvíjet výkon diskreční a dozorovací pravomoci daného orgánu (Rady nebo Komise), přičemž nesmí být v rozporu s ustanoveními SES.²⁰⁰ Z výše uvedeného vyplývá pravidlo pro možnost uplatnění pokynů (členskými státy) vůči orgánu, který je vydal, v případě, že tento orgán přijme opatření, které odporuje vydaným pokynům (tzv. *sebeomezovací účinek*).²⁰¹

Nepochybně, rozsudek ve věci T-374/04 podstatným způsobem omezuje možnost vyvozovat další závěry ze směrnice EU ETS, příp. pokynů Komise (2003) než ty, které lze vyvodit při použití standardních (příp. nadstandardních) metod interpretace, tj. při použití výkladu doslovného (jazykového), historického, systematického

¹⁹⁷ Např. pro oblast hospodářské soutěže – sdělení Komise obsahující pokyny k vertikálním omezením [Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty, (2000/C 291/01)]; pro oblast státních podpor – aktuální sdělení Komise, které stanoví pokyny k účinnému provádění rozhodnutí Komise, jimiž se členskými státy nařizuje zajistit navrácení protiprávní a neslučitelné podpory [Towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid, (2007/C 272/05)].

¹⁹⁸ Citovaný rozsudek, p. 111.

¹⁹⁹ Tamtéž.

²⁰⁰ Tamtéž.

²⁰¹ Na tento závěr poukazuje i SPS ve výše citovaném rozsudku (p. 112).

nebo teleologického. Právě k těmto metodám výkladu se uchýlil SPS při posuzování možnosti/přípustnosti dodatečných úprav, čímž navázal na metodiku již dříve použitou v jiných případech, kde to bylo opodstatněno složitostí případu.²⁰² Ve sporném případě SRN předložila Komisi k posouzení NAP pro první obchodovací období. Ačkoliv se do budoucna počítá s větším *zjednodušováním* NAP, SRN vypracovala pro první obchodovací období sofistikovaný NAP, ve srovnání s ostatními členskými státy mnohem komplikovanější z hlediska struktury a celkové systematiky. Německý NAP počítal s možností dodatečných úprav *směrem dolů* pro vymezené kategorie zařízení, vyskytnou-li se u daného zařízení některá z předem stanovených situací. Jako neslučitelný v částech, které umožňovaly dodatečné úpravy v určitých případech, NAP SRN Komise odmítla; neslučitelnost podle Komise vyplývala z rozporu dodatečných úprav s *kritériem č. 5* a *kritériem č. 10* uvedených v příloze III směrnice EU ETS. Po podrobné analýze případu s použitím všech výše jmenovaných metod interpretace dochází SPS k závěru, že ani směrnice EU ETS, ani pokyny Komise (SPS) *možnost dodatečných úprav směrem dolů výslovně nezakazují*.

Z hlediska namítané neslučitelnosti německého NAP s **kritériem č. 10** přílohy III,²⁰³ SPS za prvé zdůrazňuje, že konečné rozhodnutí členského státu ohledně přidělení povolenek podle čl. 11 odst. 1 směrnice EU ETS již *nepodléhá kontrolní pravomoci Komise*, jako je tomu v případě který je předvídan čl. 9 odst. 3 směrnice EU ETS (tj. po oznámení NAP konkrétního členského státu Komisi, která ho *může odmítnout pro neslučitelnost s kritérii stanovenými v příloze III nebo s čl. 10 směrnice EU ETS*). Proto i když rozhodnutí podle čl. 11 odst. 1 musí striktně vycházet z NAP (jak byl oznámen Komisi, která ho neodmítla vzhledem k tomu, že jej neshledala neslučitelným), *neznamená to, že pozdější změny týkající se individuálních přidělů povolenek jsou zcela vyloučeny*.²⁰⁴ Ve světle rozsudku T-178/05 SPS připomíná, že konečné rozhodnutí členského státu podle čl. 11 odst. 1 závisí na výsledcích druhého veřejného připomínkového řízení, proto by úplný zákaz dodatečných změn znamenal, že připomínkové by bylo zcela formální bez možnosti ovlivnit konečné přidělování povolenek.²⁰⁵

Za druhé, vzhledem k tomu, že směrnice EU ETS *výslovně nezakazuje* dodatečné úpravy v rámci individuálního přidělování povolenek jednotlivým zařízením, mohou členské státy připustit takové změny; korekční mechanismy v podobě dodatečných změn musí být jednak vymezeny NAP a konečným rozhodnutím podle čl. 11 odst. 1 směrnice EU ETS, jednak jejich použití musí být *založeno na objektivních*

²⁰² Viz zejména rozsudky uvedené v p. 92, na které Soud odkazuje.

²⁰³ Kritérium č. 10 požaduje, aby NAP příslušného členského státu obsahoval seznam (všech) zařízení spadajících do systému obchodování s uvedením celkového množství povolenek, které budou dotčeným zařízením přiděleny.

²⁰⁴ Věc T-374/04, p. 105.

²⁰⁵ Tamtéž.

a transparentních kritériích.²⁰⁶ V oblasti těchto tzv. *dalších kritérií* (tj. jiných než kritérií stanovených přílohou III směrnice EU ETS) mají členské státy *plnou diskreční pravomoc*, přičemž kontrolní pravomoc Komise je omezena na posuzování, zda tzv. další kritéria naplňují podmínky objektivitu a transparentnosti.²⁰⁷

Za třetí, podle SPS Komise nepředložila dostatečné důkazy, kterými by prokázala, že dodatečné úpravy směrem dolů jsou v rozporu s *hlavním cílem* směrnice EU ETS, jak je vymezen v čl. 1 (bod 2 preambule) – *vytvořit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů, zvláště pak CO₂, způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným*. K tomuto závěru dochází SPS po posouzení sporných dodatečných úprav ve světle provedeného teleologického výkladu, při kterém SPS zohlednil slučitelnost dodatečných úprav nejen s výše zmíněným primárním cílem směrnice EU ETS, ale i s jednotlivými *dílčími cíli*.²⁰⁸ Ačkoliv SPS připouští, že dodatečné úpravy mohou mít i určité negativní účinky, je *k tíži Komisi*, že pokyny, která vypracovala, *nejsou dostatečně jasné a přesné* pro to, aby přípustnost dodatečných úprav zcela vyloučily.²⁰⁹

Nad rámec posuzovaného případu se SPS vyjadřuje i k otázce *tvorby rezerv pro nové účastníky na trhu*. Německý NAP, s připuštěním dodatečných úprav, počítá s *navyšováním množství povolenek v rezervě* pro nové účastníky, jelikož poté, co jsou povolenky v rámci dodatečných úprav odebrány, je nezbytné je převést do této rezervy.²¹⁰ SPS ale připouští, že pozitivní účinek dodatečných úprav pro dosažení primárního cíle směrnice EU ETS by byl mnohem větší v případě, že takto odebrané povolenky by místo jejich převedení do rezervy byly okamžitě zrušeny.²¹¹

²⁰⁶ Tamtéž, p. 106.

²⁰⁷ Tamtéž.

²⁰⁸ Rozsáhlou analýzu provedl SPS s ohledem na jednotlivé *dílčí cíle*: naplnění hlavního cíle 1) způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným (čl. 1), 2) při současném co možná nejmenším snížení hospodářského rozvoje a zaměstnanosti (bod 5 preambule) a 3) se zachováním integrity vnitřního trhu a zamezením narušení hospodářské soutěže (bod 7 preambule). Dále lze připomenout, že směrnice EU ETS podporuje využívání *nástroje zvláštního druhu*, tj. (4) podpora používání technologií, které účinněji využívají energii a produkují méně emisí na jednotku výstupu (bod 20 preambule). Viz. T-374/04, zejména p. 124 a dále s. 23-26.

²⁰⁹ T-374/04, p. 116 a 148.

²¹⁰ Z tohoto postupu vyplývá, že *po vyčerpání rezervy*, v případě většího množství nových účastníků (i když *odhad* počtu nových účastníků činí členský stát, který plánuje vytvořit rezervu pro nové účastníky, činí již v rámci NAP), by mohlo dojít k opětovnému (alespoň částečnému) naplnění rezervy, co by bylo v rozporu s upozorněním Komise v rámci dalších pokynů (2005), tj. aby nedocházelo právě k opětovnému naplnění rezervy. Nelze ale opomenout, že pro posuzování případu dodatečných úprav stanovených v NAP SRN byly relevantní původní (další) pokyny Komise (2003).

²¹¹ T-374/04, p. 141 poslední věta.

S ohledem na zákaz diskriminace podle **kritéria č. 5** přílohy III směrnice EU ETS²¹² připomíná SPS podmínky použití *zásady rovného zacházení*, jak byly vymezeny judikaturou ESD:

- nezbytnost srovnat situaci dotčených osob, tzn. zda se nacházejí v *obdobné situaci* a
- případné *objektivní odůvodnění* pro možnost odlišného zacházení.

Z výše uvedeného plyne základní pravidlo, *aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné*.²¹³ Ani v tomto případě ale SPS nenachází dostatečné odůvodnění pro konstatování porušení kritéria č. 5, neboť dodatečné úpravy předvídané německým NAP lze v určitých (obecných) případech provést u *všech* provozovatelů (nejen u nových účastníků), jednak kromě nových účastníků se dodatečné úpravy provedou rovněž ve zvláštních případech i u stávajících zařízení.²¹⁴ Dále, v rozporu s tvrzením Komise, je možnost dodatečných úprav spíše *nevýhodou* (zátěží) nežli výhodou pro nové účastníky na trhu, a proto budou mít noví účastníci tendenci *vyhnout se nadhodnocování*, které by mohlo vést k případnému budoucímu postihu v podobě dodatečné úpravy množství povolenek (odebrání povolenek provozovateli vzhledem k rozdílu mezi skutečným množstvím emisí a předpokládaným množstvím emisí, ze kterého se vycházelo při přidělování povolenek, je-li skutečné množství nižší).

Z výše uvedených závěrů vyplývá, že Komise by měla být při vymezování pravidel pro tvorbu NAP obezřetná již vzhledem k tomu, že nárůst počtů žalob podaných nejen jednotlivými členskými státy (zejména z důvodu nespokojenosti s rozhodnutím Komise ohledně NAP pro druhé obchodovací období),²¹⁵ ale rovněž soukromými subjekty, je enormní. Jelikož případy žalob ze strany členských států²¹⁶ dosud nebyly SPS rozhodnuty, lze zatím vyvozovat pouze obecné závěry s ohledem na podané žaloby:

- nejčastějším argumentem, který zpochybňuje rozhodování Komise, je *porušení zásady loajální spolupráce* mezi orgány Společenství a orgány členských stá-

²¹² Potenciálním negativním důsledkem porušení kritéria č. 5 by mohlo být porušení čl. 87 a 88 SES.

²¹³ Tamtéž, p. 153 (které opakuje citovanou judikaturu, která se uplatní při posuzování zásady rovného zacházení).

²¹⁴ Tamtéž., p. 155-158.

²¹⁵ Za zmínku stojí, že žalobu k SPS podaly – ohledně rozhodnutí Komise týkající se NAP pro období 2008-2012 – zejména členské státy, které vstoupily do EU v květnu 2004 (*s výjimkou* *Cypru a Maltu*, které ani *nejsou* státy zahrnutými do *přílohy B Kjótského protokolu*, jež stanoví seznam států s kvantifikovaným závazkem na omezení nebo snížení emisí skleníkových plynů; rovněž *Slovensko* nepodalo žalobu k SPS). Stejně tak Rumunsko a Bulharsko, jako nové členské státy, vyjádřily svou nespokojenost prostřednictvím žaloby podané k SPS.

²¹⁶ Žaloby tohoto rázu „odstartovala“ Slovenská republika tím, že 7. února 2007 podala žalobu ve věci T-32/07. Následovala žaloba Polska (T-138/07 ze dne 28. května 2007), České republiky (T-194/07 ze dne 4. června 2007) Maďarska (T-221/07 ze dne 26. června 2007) a pobaltských států, tj. Estonska (T-263/07 ze dne 16. července 2007), Litvy (T-368/07 ze dne 26. září 2007) a konečně Lotyšska (T-369/07 ze stejného dne jako žaloba Litvy).

tů (případně *zásady řádné správy*) jelikož Komise tím, že použila *vlastní metodu* (podle více členských států je tato metoda *netransparentní*) pro výpočet celkového přípustného množství povolenek pro dotčený členský stát a z takto získaných údajů stanovila závazně celkové množství přidělovaných povolenek, fakticky *nahradila diskreční pravomoc*, která přísluší jednotlivým členským státům podle čl. 11 odst. 2 směrnice EU ETS (ustanovení relevantní pro druhé obchodovací období 2008-2012) ve spojení s čl. 9 odst. 1 a 3 (tím *překročila pravomoc*, která ji byla v této oblasti přidělena); i kdyby SPS tuto možnost připustil, použití metody nebylo s dotčenými členskými státy předem konzultováno, čímž dochází k *porušení zásad legitimního očekávání a právní jistoty*;

- v některých případech Komise *nedodržela lhůtu podle čl. 9 odst. 3* k odmítnutí NAP z důvodu jejich neslučitelnosti s kritérii uvedenými v příloze III nebo s čl. 10 směrnice EU ETS; v tomto ohledu je namítáno *porušení formálních požadavků směrnice EU ETS*;
- z podstatných námitek nelze opomenout ani *nedostatek odůvodnění rozhodnutí*, čímž Komise porušila obecnou povinnost podle článku 253 SES.²¹⁷

Slovenská republika a Litva navíc zdůraznily, že v jejich případě Komise nezhlednula potřebu zvýšení výroby elektřiny z elektráren spalujících fosilní palivo s ohledem na existující povinnosti těchto států; v případě SR uzavřít dva bloky jaderné elektrárny v Jaslovských Bohunicích, v případě Litvy do roku 2009 uzavřít atomovou elektrárnu Ignalina. Jak již bylo uvedeno výše, na tuto situaci určitým způsobem zareagoval Komisi předložený návrh změn směrnice EU ETS z ledna 2008 (viz zejména nově doplňovaná příloha IIA). Právě úpravy podílů dle této přílohy považovaly některé členské státy za dostačující záruku k tomu, aby svou žalobu stáhly.²¹⁸

Další významné kritérium, umožňuje členským státům přihlížet k tzv. **včasným akcím (*early actions*)**;²¹⁹ dle **kritéria č. 7** musí členské státy v NAP specifikovat *způsob*, jakým budou tato opatření zohledněna. Jedná se o kritérium *volitelného* charakteru, které by alespoň částečně mělo vyrovnat nedostatky metody grandfatheringu, jež nepřihlíží k předchozím investicím do čistých technologií. Tady Komise opět doporučuje využít referenčních úrovní. ČR v prvním obchodovacím období vytvořila rezervu (3% z celkového množství povolenek přidělených ČR), ze které byly rozdělovány tzv. *bonusy za včasná opatření*. K dalšímu „zvýhodnění“ zařízení využívajících

²¹⁷ Ve výše uvedeném případě T-374/04 SPS výslovně shledal porušení této povinnosti ze strany Komise (v konkrétním případě odůvodnění vztahující se k namítanému porušení zásady rovného zacházení, jak byla vyložena výše).

²¹⁸ Např. zpětvzetí žaloby Slovenskou republikou právě s ohledem na plánované změny, se kterými počítá revizní návrh směrnice EU ETS. Nelze opomenout ani Evropským parlamentem doplněnou přílohu IIB, jež by mohla být považována za další ústupek zejména novým a „staronovým“ členským státům.

²¹⁹ Z hlediska terminologie používané zákonem č. 695/2004 Sb. se jedná o tzv. *včasná opatření* (příloha 3 bod 7. zákona).

efektivnější technologie posloužila rovněž rezerva (1,5% z celkového množství povolenek) na *bonusy za kombinovanou výrobu elektřiny a tepla*.²²⁰ Vzhledem k existenci těchto rezerv se po provedení *základní alokace* (přidělování povolenek stávajícím zařízením) přistoupilo k *individuálním korekcím* zohledňujícím právě potřeby subjektů oprávněných čerpat povolenky ze speciálních rezerv.²²¹ Jelikož ČR musela razantně přehodnotit metodiku zpracování NAP pro druhé obchodovací období vzhledem k námitkám Komise,²²² došlo při následných úpravách původního NAP mimo jiné i ke zrušení všech výše zmíněných bonusů a individuálních korekcí.²²³

Kritérium č. 12, dodatečně doplněné tzv. propojovací směrnici,²²⁴ která přinesla provozovatelům zařízení větší flexibilitu s ohledem na možnost pokrytí jejich emisí nejen povolenkami přidělenými v rámci komunitárního systému obchodování, ale rovněž kredity získanými realizací projektových činností dle Protokolu [tzn. *jednotkami snížení emisí* (*emission reduction units*) získanými realizací projektů v rámci mechanismu společné realizace – od roku 2005 nebo *certifikovaným snížením emisí* (*certified emissions reduction*) docílenými uskutečněním projektů v rámci mechanismu čistého rozvoje – počínaje rokem 2008]. V souladu s **pravidlem suplementarity**

²²⁰ Nelze opomenout ani další typ rezervy, tj. rezervu pro zařízení, která zajišťují provozování soustav *centralizovaného zásobování teplem*.

²²¹ CHMELÍK, T. Obchodování s povolenkami na emise a Národní alokační plán. Příliš velké množství různorodých rezerv však činí systém přidělování méně přehledným, a proto zvyšuje riziko diskriminace mezi jednotlivými zařízeními na základě potenciálně nepřipustné státní podpory neslučitelné s čl. 87 a 88 SES. Kritika na adresu množství rezerv vzešla rovněž ze strany ekologických sdružení (již výše zmíněného Centra pro dopravu a energetiku a Hnutí DUHA), která doporučují zejména bonusové rezervy odstranit.

²²² Tyto námitky se odzrcadlily ve snížení celkového množství přidělovaných povolenek ze 101,9 Mt/rok na 86,8 Mt/rok. Viz rozhodnutí Komise ze dne 26. března 2007 o národním alokačním plánu pro přidělování povolenek na emise skleníkových plynů oznámeném Českou republikou v souladu se směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES.

²²³ SUCHÝ, J. Emisní obchodování v České republice: novinky z projednávání Národního alokačního plánu II aneb co s povolenkou. *PRO-ENERGY magazín*, 2004, číslo 2, s. 62. Dostupné na: <http://www.pro-energy.cz/clanky2/3.pdf> (citováno dne 20. 7. 2008). Napříště byla ponechána pouze rezerva pro nové účastníky. Tento postup byl zvolen zejména proto, že na základě těchto doplňujících opatření k NAP docházelo k odčerpání povolenek, které by jinak byly rozděleny v základní alokaci (pro stávající zařízení). Jelikož pro ČR Komise snížila celkové přípustné množství povolenek pro druhé obchodovací období na 86,8 mil. povolenek (z původně navržených 101,9 mil.), ČR upřednostnila především přidělování povolenek v základní alokaci. Na druhou stranu toto množství je pořád vyšší než množství emisí vykázané za rok 2005 (tj. 82,5 Mt).

²²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004, kterou se s ohledem na projektové mechanismy Kjótského protokolu mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, *Úř. věst. L 338, 13. 11. 2004, s. 18-23*. Na základě tzv. *propojovací směrnice* byly mimo jiné doplněny do původního textu směrnice EU ETS nové čl. 11a a 11b věnující se *propojení komunitárního systému obchodování s projektovými mechanismy Protokolu*.

kritérium č. 12 (a čl. 30 odst. 3 směrnice EU ETS) požaduje, aby členské státy stanovily maximální přípustné množství kjótských kreditů pro splnění závazků provozovatelů zařízení regulovaných směnicí EU ETS (vyjádřeno jako procento přidělu povolenek pro příslušné zařízení), neboť možnost využít kreditů získaných realizací projektových činností by měla být pouze *doplňkového charakteru* k domácím aktivitám a opatřením pro splnění kjótského závazku;²²⁵ na druhé straně, pravidlo suplementarity se zohlední na úrovni příslušného členského státu, příp. na úrovni komunitární, nikoliv na úrovni jednotlivých zařízení.²²⁶ Směrnice EU ETS dále stanoví alespoň *minimální požadavky* na realizované projektové mechanismy (čl. 11b odst. 1), neboť samotný Protokol v čl. 2 uvádí pouze *demonstrativní výčet* takovýchto opatření.²²⁷ Již při kjótských jednáních EU požadovala vymezení alespoň *minimálních standardů* pro projektové činnosti s ohledem na nejednoznačnost požadavků kladených na tyto projekty. Obdobný přístup se odrazil i na postoji Komise a Evropského parlamentu při projednávání navrhovaných změn směrnice EU ETS;²²⁸ Evropský par-

²²⁵ Podle NAP ČR pro obchodovací období 2008-2012 mohou provozovatelé zařízení použít kredity (ERU a CER) až do výše 10% alokace na toto pětileté období na úrovni jednotlivých zařízení; roční limit NAP ČR (2008-2012) nestanoví. NAP ČR (2008-2012) rovněž počítá s rezervou pro projekty společné realizace (ve výši 99 389 povolenek ročně). Omezení možnosti vstupu těchto kreditů na 10% reflektuje přístup Komise, která s ohledem na potřebu stabilizace trhu a pravidlo suplementarity nepovoluje tento limit vyšší než 10%. Viz SUCHÝ, J. Emisní obchodování v České republice: novinky z projednávání Národního alokačního plánu II aneb co s povolenkou. *PRO-ENERGY magazín*, 2004, číslo 2, s. 62. Na druhé straně, ekologické organizací v rámci návrhů pro NAP 2008-2012 doporučovaly stanovit rozsah použití kjótských kreditů pouze na 3%, přičemž i na národní úrovni by ČR měla stanovit kvalitativní kritéria pro posuzování projektů. Podrobně viz *NAPřístě snížit: Hlavní doporučení ekologických organizací pro alokační plán 2008-2012*. Na úrovni Společenství se rovněž počítá se stanovením *dolní a horní procentuální hranice* pro používání projektových kreditů, přičemž celková povolená úroveň použití těchto kreditů pro stávající a nové účastníky by měla být shodná (50%); počínaje rokem 2013 se však omezování použití projektových kreditů bude dále zvyšovat.

²²⁶ DE CENDRA, J. Linking the project based mechanisms with the EU ETS; the present state of affairs and challenges ahead. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Ed. K. DEKETELAERE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006. s. 106.

²²⁷ Podle čl. 11b odst. 1 mají členské státy zajistit, „aby základní linie pro projektové činnosti...byly zcela v souladu s *acquis communautaire*“, tzn. právními předpisy EU/ES přijatými v oblasti předcházení změně klimatu, popř. ze souvisejících oblastí. Podrobněji viz DE CENDRA, J. Linking the project based mechanisms with the EU ETS; the present state of affairs and challenges ahead, s. 114-115. Rovněž nelze opomenout ani komunitární právní úpravu pro *zabránění dvojího započítávání* snížení emisí skleníkových plynů, ke kterému by potenciálně mohlo dojít např. v případě realizace projektu (JI) mimo rámec komunitárního systému obchodování, nicméně, s *nepřímým* dopadem na emise skleníkových plynů zařízení, jež je zahrnuto do komunitárního systému obchodování (viz čl. 11b odst. 3 a 4, dále pak rozhodnutí Komise 2006/780/ES ze dne 13. listopadu 2006, o zabránění dvojímu započítávání snížení emisí skleníkových plynů v rámci systému obchodování s emisemi ve Společenství při projektových činnostech v rámci Kjótského protokolu v souladu se směnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87ES, *Úř. věst. L 316, 16.11.2006, s. 12-17*).

²²⁸ Lze jenom poznamenat, že platnost kreditů pro období počínaje rokem 2013 závisí rovněž na bu-

lament v rámci pozměňovacích návrhů k textu novelizační směrnice požaduje zavedení jasných pravidel a standardů pro projektové činnosti, mimo jiné vytvořením tzv. „zlatých standardů“.²²⁹ Doplněním požadavku, aby byly povoleny pouze projekty realizované účastníky, jejichž sídlo se nachází buďto v zemi, která je/bude smluvní stranou očekávané mezinárodní dohody, nebo v zemi, jenž má spojitost s komunitárním systémem obchodování, by měla být alespoň částečně zaručena průhlednost a dodržení komunitárních, resp. mezinárodních standardů v této oblasti.²³⁰

Ačkoliv příloha III směrnice EU ETS spolu s navazujícími pokyny (2003 a 2005) posloužily jako základní východiska při tvorbě NAP pro první a druhé obchodovací období, Komisi předložený novelizační návrh do budoucna přílohu III **zrušuje**,²³¹ neboť požadavky z této přílohy plynoucí byly z větší části promítnuty do jednotlivých ustanovení samotné směrnice EU ETS.

Monitorování, vykazování a ověřování; sankční mechanismy

V Zelené knize Komise poukazuje na to, že za úspěchem USA v obchodování s povolenkami na emisemi SO₂ stál od počátku striktní režim pro vynucení splnění povinností kladených na provozovatele dotčených zařízení (v podobě dostatečného a spolehlivého systému monitorování a vykazování vypouštěných emisí, jejich ověřování a kontroly, předvídatelných a dostatečně odrazujících sankcí).²³² I na základě tohoto argumentu zvolila Komise obdobně přísný postup; část směrnice EU ETS věnující se problematice povinností nezbytných pro efektivní fungování systému a případných postihů za nesplnění těchto povinností nepostrádá vágnost jako jiné (problematické) oblasti, kde byla ponechána pravomoc členským státům a decentralizovaný přístup.

V obecné rovině se otázce monitorování, resp. vykazování a sankčním mechanismům dostává pozornosti již v preambuli směrnice EU ETS (bod 11 a 12). Ohledně **monitorování a vykazování** obsahuje směrnice EU ETS v čl. 14 pouze zmocnění

doucí mezinárodní dohodě o změně klimatu, proto se předložený návrh na změnu směrnice EU ETS v čl. 11a nově zabývá (dočasným, příp. následným) používáním CER a ERU z projektových aktivit v komunitární systému obchodování před vstupem této budoucí mezinárodní dohody v platnost.

²²⁹ Viz postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 17. listopadu 2008. Kredity CER/ERU typu „zlatý standard“ by měly představovat skutečné, ověřitelné, dodatečné a trvalé snížení emisí a měly by mít jednoznačný přínos z hlediska udržitelného rozvoje a neměly by mít žádné významné negativní environmentální a sociální dopady (novelizovaný bod 29 preambule směrnice EU ETS).

²³⁰ Novelizace čl. 11b odst. 1; právě druhá alternativa představuje pojistku pro případ, že jednání na mezinárodní úrovni ohledně budoucí „klimatické dohody“ by se zpozdlily, proto novela směrnice EU ETS předvídá možnost uzavírat (dvou/vícestranné) dohody, jejichž cílem by mělo být vzájemné uznávání projektů a kreditů z nich pocházejících mezi účastníky komunitárního systému a jiných závazných systémů obchodování (s komunitárním systémem srovnatelných) – viz navrhované znění odstavců 1a a 1b čl. 25 směrnice EU ETS.

²³¹ KOM(2008) 16 v konečném znění, 23. 1. 2008 (bod 24 návrhu změn směrnice EU ETS).

²³² COM(2000) 87 final, 8.3. 2000, s. 24 a 25.

pro Komisi, aby vydala pokyny k provádění požadavků stanovených pro monitorovací povinnosti pro jednotlivá zařízení (do 30. září 2003); **příloha IV** dále rozlišuje způsoby monitorování a podávání zpráv podle konkrétního skleníkového plynu; u CO₂ se monitorování provádí pomocí výpočtů nebo na základě měření, u jiných skleníkových plynů se počítá s metodami, které budou pro tento účel vyhotoveny na základě spolupráce Komise a zainteresovaných subjektů (nutno zdůraznit, že použité metody monitorování ostatních skleníkových plynů musejí dosahovat *přesnost* monitorovacích metod použitých pro CO₂). Jelikož je monitorovací povinnost a povinnost podávání zpráv (vykazování) povinným údajem, který musí obsahovat již *povolení* k vypouštění emisí,²³³ lze tyto povinnosti klasifikovat jako **základní**, jejichž *splnění musí být striktně požadováno, resp. přísně sankcionováno*. V souladu s požadavkem na *efektivnost* systému obchodování, za prvé, setrvání na důsledném plnění těchto povinností vyplývá již z úzkého propojení mezi počátečním vymezením závazku, který má provozovatel splnit, a možností prokázat, že tento závazek byl skutečně splněn; důkaz o splnění závazku lze provést právě na základě výsledků monitorování emisí a následné zprávy o emisích. Za druhé, povinnost monitorování a vykazování by měla všechny účastníky systému zatěžovat srovnatelným způsobem s ohledem na náklady, se kterými je nezbytné při plnění těchto povinností počítat.²³⁴ Na základě čl. 14 přistoupila Komise k vydání **pokynů pro monitorování a vykazování emisí** podle směrnice EU ETS²³⁵ (obsahující 11 příloh; „*obecné*“ pokyny pro všechna zařízení a *specifické* pokyny týkající se jednotlivých zařízení podle kategorií činností vymezených v příloze I směrnice EU ETS), které objasnily mimo jiné i *hlavní zásady* systému monitorování a vykazování.²³⁶ Podle pokynů musí být zvolená metodologie pro monitorování emisí schválená příslušným orgánem členského státu před začátkem období, ve kterém bude podávána zpráva o emisích a rovněž vždy v případě změny metodologie. Ačkoliv detailně zpracované pokyny ze strany Komise byly pro členské státy jako jejich adresáty hlavním vodítkem při úpravě monitorování a vykazování v národním právu, objevily se pochybnosti, zda právní forma pokynů (*rozhodnutí Komise*) je dostatečně adekvátní.

²³³ Čl. 6 odst. 2 písm. c) a d) směrnice EU ETS. Promítnuto do české právní úpravy ustanovením § 5 odst. 3 písm. d) a e) zákona č. 695/2004 Sb.

²³⁴ VIS, P. Basic design options for emissions, s. 45.

²³⁵ Rozhodnutí Komise 2004/156/ES ze dne 29. ledna 2004, kterým se stanoví pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (oznámeno pod číslem K(2004) 130) (*Úř. věst. L 59, 26. 2. 2004, s. 1-74*).

²³⁶ Příloha I rozhodnutí Komise 2004/156/ES stanoví 8 *hlavních zásad* aplikovatelných při monitorování a vykazování: 1) *úplnost* (emise všech relevantních skleníkových plynů, resp. všechny emise ze spalování a ze všech zdrojů znečištění dle činností podle přílohy I směrnice EU ETS), 2) *konzistence* (srovnatelnost údajů v čase, z hlediska použité metodologie a souboru dat), 3) *transparentnost* (získávání, zaznamenávání, shromažďování a dokumentace způsobem umožňujícím zpětnou kontrolu), 4) *přesnost*, 5) *efektivnost nákladů* (nejvyšší dosažitelná přesnost při nejnižších nákladech), 6) *závažnost*, 7) *spolehlivost* a 8) *zlepšení výkonnosti*.

Ve zprávě podle čl. 30 směrnice EU ETS dává Komise na zvážení, zda by tyto pokyny neměly být stanoveny ve formě *nařízení*, aby se tak napomohlo jednotnému uplatňování právních předpisů ze strany členských států.²³⁷ V roce 2007, po revizi stávajících pokynů, dochází k vydání **nových pokynů**, opět ve formě *rozhodnutí Komise*, které je adresované členským státům.²³⁸ Podle preambule nových pokynů (bod 3) z přezkumu původních pokynů vyplynula potřeba změn za účelem upřesnění a zlepšení rentability; Komise deklaruje, že nové pokyny by měly vycházet z potřeb samotných provozovatelů a jsou mimo jiné vstřícné pro provozovatele tzv. malých zařízení a zařízení využívajících jako palivo biomasu.²³⁹ Podle preambule (bod 6) by mělo rovněž dojít k usnadnění křížového stanovení emisí vykazovaných podle směrnice EU ETS s emisemi vykazovanými v národních inventurách podle UNFCCC²⁴⁰ nebo s emisemi ohlášenými evropskému registru úniků a přenosů znečišťujících látek (tzv. Evropský PRTR neboli E-PRTR).²⁴¹ Komise výslovně doporučuje vzít v úvahu i pokyny jiných mezinárodně uznávaných organizací jako např. pokyny používané pro monitorování emisí skleníkových plynů Mezivládním panelem pro klimatické změny (IPCC) nebo Mezinárodní organizací pro normalizaci (ISO).²⁴²

Naopak, směrnice EU ETS vydání (harmonizovaných) pokynů pro postup při **ověřování** emisí skleníkových plynů nepředvídá;²⁴³ pouze odkazuje na *přílohu V*, kde lze najít obecně použitelné zásady. Limitujícím termín pro ověření emisí za minulý rok je *31. březen*, při nedodržení tohoto termínu se automaticky uplatní sankce podle

²³⁷ KOM(2006) 676 v konečném znění, 13. 11. 2006, s. 8. Lze vycházet i z toho, že např. systém registrů upravuje přímo aplikovatelné *nařízení* (viz výše); proto v této oblasti je národní právní úprava členských států omezena na *adaptaci* tohoto nařízení.

²³⁸ Rozhodnutí Komise č. 2007/589/ES ze dne 18. července 2007, kterým se stanoví pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (oznámeno pod číslem K(2007) 3416), Úř. věst. L 229, 31. 8. 2007, s. 1-85.

²³⁹ http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/mrg_en.htm (citováno dne 1. 7. 2008).

²⁴⁰ V rámci EU vytvořen na základě *rozhodnutí č. 280/2004* ze dne 11. února 2004 o mechanismu monitorování emisí skleníkových plynů ve Společenství a provádění Kjótského protokolu, Úř. věst. L 49, 19. 2. 2004, s. 1-8.

²⁴¹ Zřízený nařízením Evropského parlamentu a Rady 166/2006 ze dne 18. ledna 2006 kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek a kterým se mění směrnice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES, Úř. věst. L 33, 4. 2. 2006, s. 1. Tento registr nahradil tzv. Evropský registr emisí znečišťujících látek (EPER). V České republice jako veřejně přístupný informační systém byl zákonem o integrované prevenci (zákon č. 76/2002 Sb.) vytvořen *integrováný registr znečištění (IRZ)*, který zřizuje a spravuje Ministerstvo životního prostředí, samotným provozovatelem IRZ je Česká informační agentura životního prostředí (CENIA). V roce 2008 byl celý systém podstatným způsobem novelizován na základě zákona č. 25/2008 Sb. s ohledem na změny nastalé v důsledku přijetí výše zmíněného nařízení 166/2006; dále byl nařízením vlády č. 145/2008 Sb. nově stanoven seznam znečišťujících látek, prahové hodnoty a požadované údaje.

²⁴² Bod 5 preambule rozhodnutí Komise č. 2007/589/ES.

²⁴³ Ověřování se věnuje čl. 15 směrnice EU ETS.

čl. 15 odst. 2, kdy v případě neuspokojivého výsledku ověření dochází pozastavení možnosti provozovatele zařízení převádět povolenky do doby, než bude zpráva posouzena jako uspokojivá. Logicky, tato možnost omezuje pouze *prodej* povolenek, jelikož restrikce nákupu by mohla znamenat úplnou nemožnost splnění požadované povinnosti dle čl. 12 odst. 3, tj. každoročně vyřadit odpovídající počet povolenek dle celkových emisí z předmětného zařízení za předchozí kalendářní rok.²⁴⁴ Směrnice EU ETS ponechává členským státům na uvážení, zda ověřování bude v kompetenci státních orgánů nebo tato působnost bude přenesena na soukromé osoby zabývající se ověřováním jako hlavní náplní své činnosti.²⁴⁵ V souladu s *přílohou V* směrnice EU ETS se subjekt oprávněný k výkonu ověřování musí přednostně soustředit na prozkoumání *spolehlivosti, důvěryhodnosti a přesnosti* monitorovací metodologie; neméně významné jsou i požadavky směrnice EU ETS kladené na osobu ověřovatele, jenž musí být *nezávislý* na provozovateli zařízení, jehož emise ověřuje a svou činnost musí provádět *profesionálně* zejména z hlediska odborných znalostí a objektivitu. Ačkoliv směrnice EU ETS navozuje dojem, že ověřování se uskutečňuje pouze *ex post*, nelze přehlížet nezbytnost náhodných kontrol na místě i během relevantního vykazovacího období; ačkoliv tento postup se jeví z ekonomického hlediska jako poměrně nákladný, významným argumentem pro volbu tohoto postupu by měl být převažující veřejný zájem na spolehlivost, resp. důvěryhodnost monitorovacích postupů, od nichž se odvíjí efektivnost fungování celého systému obchodování.²⁴⁶ Směrnice EU ETS počítá s odpovědností samotných ověřovatelů za správnost jejich posudku/zprávy, nicméně, nelze vyloučit ani případ, kdy vzniknou pochybnosti o důvěryhodnost posudku/zprávy ověřovatele; v takovém případě by členské státy měly počítat s možností zásahu státních orgánů, které by samy měly mít dostatek pravomoci pro prověření zpracovaného posudku/zprávy z odborného hlediska.²⁴⁷ Rovněž zde je na místě ponechat státním orgánům (zejména inspekcím) *možnost náhodných kontrol na místě*. I když se speciálními pokyny pro ověřování vykázaných emisí směrnice EU ETS nepočítá, byla do *přílohy I* přepracovaných pokynů pro monitorování

²⁴⁴ PEETERS, M. Enforcement of the EU greenhouse gas emissions trading scheme. In *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives* Ed. K. DEKETELAERE – M. PEETERS. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006. s. 177.

²⁴⁵ V souladu se zákonem č. 695/2004 Sb. ověřování provádí tzv. **autorizovaná osoba**, která je držitelem rozhodnutí o autorizaci podle zákona o ochraně ovzduší (§ 7 odst. 2 zákona č. 695/2004 Sb.); tato osoba je povinna postupovat v souladu se zásadami uvedenými v příloze č. 2 zákona (č. 695/2004 Sb.), které vycházejí z výše zmíněné přílohy V směrnice EU ETS. Akreditaci ověřovatelů emisí skleníkových plynů zajišťuje *Český institut pro akreditaci, a.s.* (www.cai.cz).

²⁴⁶ PEETERS, M. Inspection and market-based regulation through emissions trading. The striking reliance on self-monitoring, self-reporting and verification. *Utrecht Law Review*, 2006, svazek 2, číslo 1, s. 188. Poměrně široká pravomoc v této oblasti podle zákona č. 695/2004 Sb. náleží České inspekci životního prostředí (viz § 17 tohoto zákona).

²⁴⁷ Tamtéž.

a vykazování výslovně včleněna samostatná kapitola věnující se ověřování (10.4). Tady Komise opět zdůrazňuje, že tento postup vychází mimo jiné z nutnosti dosáhnout většího souladu s pokyny vypracovanými Evropskou organizací pro spolupráci v oblasti akreditace, Evropským výborem pro normalizaci (CEN) a Mezinárodní organizací pro normalizaci (ISO);²⁴⁸ postup Komise uvítaly i jednotlivé členskými státy. Pro dosažení vysokého stupně *transparentnosti* a zpřehlednění postupů ze strany členských států se tento postup jeví jako pozitivní krok.²⁴⁹ Do budoucna se však jednoznačně počítá s vydáním přímo použitelného právního předpisu (*nařízení*).²⁵⁰

S ohledem na provázanost povinností monitorování, vykazování a ověřování se sankčními mechanismy, lze na tyto oblasti nahlížet jako na jeden nedílný celek.²⁵¹ Automatické uplatnění **sankčních mechanismů**, nicméně, závisí na příslušné národní úpravě jednotlivých členských států. Směrnice EU ETS v preambule apeluje na členské státy, aby sankce byly *účinné, přiměřené a dostatečně odrazující* (bod 12); na druhé straně sama směrnice EU ETS, trochu netypicky, upravuje *pokuty za překročení emisí*.²⁵² Podle některých autorů by ale měl být zvolen *flexibilnější přístup*, neboť fixní stropy a automatické uplatňování finančních postihu nemusí vždy odpovídat požadavku, aby sankce byly „dostatečně odrazující“.²⁵³ Doplnkem této finanční sankce zůstává ustanovení, které stanoví, že platba pokuty za překročení emisí nezprošťuje provozovatele povinnosti vyřadit povolenky ve výši tohoto překročení emisí při vyřazování povolenek pro následující kalendářní rok. Diskutabilní, z hlediska vynucování povinností, může být sankce spočívající ve zveřejnění provozovatelů, kteří nedostáli své povinnosti (taktika *naming-and-shaming*), předvídaná čl. 16 odst. 2.²⁵⁴ Záleží-li však jednotlivým provozovatelům na jejich dobré pověsti v očích veřejnosti, lze považovat i takovouto formu trestání za účinnou. Nelze opomenout ani, již výše zmíněnou, sankci v podobě *pozastavení možnosti převodu povolenek*,

²⁴⁸ Bod č. 14 rozhodnutí Komise č. 2007/589/ES.

²⁴⁹ Obecným přínosem revidovaných pokynů je i poměrně rozsáhlý definiční aparát (příloha I), který sjednocuje odbornou terminologii; lze konstatovat, že pokyny ponechávají sice úpravu na členských státech, nicméně, prostor pro uvážení se vzhledem k detailnosti pokynů podstatným způsobem zúžil – i ve srovnání s pokyny z roku 2004. Jelikož rozhodnutí jako právní předpis práva ES/EU je v celém rozsahu závazné pro své adresáty (čl. 249 SES) a podle Komise je možnost odchýlení od pokynů dovolena pouze v případě, že to pokyny výslovně stanoví, lze namítat, že forma nařízení by byla adekvátnějším řešením, na druhé straně, pro některé členské státy řešením stěží nepřijatelným.

²⁵⁰ Viz KOM(2008) 16 v konečném znění a navrhovaný postoj Evropského parlamentu přijatý dne 17. prosince 2008 (do 31. prosince 2011).

²⁵¹ PEETERS, M. Enforcement of the EU greenhouse gas emissions trading scheme, s. 171.

²⁵² Čl. 16 odst. 3.

²⁵³ PEETERS, M. Enforcement of the EU greenhouse gas emissions trading scheme, s. 182. Autor dále upřednostňuje postup *případ od případu* než systém automatických sankcí.

²⁵⁴ Právomoc zveřejnit tento seznam byla zákonem č. 695/2004 Sb. dána Ministerstvu životního prostředí (§ 16 písm. g) tohoto zákona).

dokud provinilý provozovatel nebude schopen zajistit, aby výsledek zprávy o ověřování byl uspokojivý.²⁵⁵ Protože stanovení dalších sankčních mechanismů zůstává v diskreční pravomoci členských států, lze odkázat na příslušnou národní úpravu v zákoně č. 695/2004 Sb. (§ 18 a 19), která rozšiřuje katalog sankcí o další postihy v případech, kdy provozovatel zařízení není schopen prokázat se platným emisním povolením, resp. neplní-li ohlašovací povinnost (zejména ohledně dodatečně nastalých změn základních údajů emisního povolení).²⁵⁶ Správní delikty byly dále novelizovány v souladu s požadavky vyplývajících z nařízení Komise 2216/2006 (mimo jiné postihy za nesplnění oznamovací povinnosti oznámit změnu údajů, které jsou poskytovány správci rejstříku podle ustanovení § 9a zákona č. 695/2005 Sb.).

Závěrem

Obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, resp. v prvních fázích emisí CO₂, jako jeden z klíčových nástrojů environmentální politiky Společenství pro řešení klimatické změny, prochází v současnosti procesem revize, který z velké části odvisí od pozice Evropského parlamentu a Rady jakožto hlavních legislativních orgánů Společenství. S ohledem na časovou náročnost legislativního procesu na komunitární úrovni nebude schvalování změn směrnice EU ETS jednoduchou záležitostí. Na druhé straně, současná roztržštěnost národních úprav podkopává možnost snižovat emise skleníkových plynů efektivním způsobem z hlediska mezních nákladů. Jako nejcitlivější a nejvíc problematická oblast se jeví počátečné přidělování povolenek jednotlivým provozovatelům zařízení. Z novelizačního návrhu změn směrnice EU ETS lze usuzovat, že nejen Komise, ale i samotné členské státy si uvědomují nezbytnost větší harmonizace v této oblasti. Názory jednotlivých členských států na potřebný rozsah sjednocení komunitárního systému obchodování se však různí. Harmonizační úsilí Komise, kterým se snaží reagovat na negativní zkušenosti s nadměrným přidělováním povolenek ze strany některých členských států, nicméně, neřeší problém politických tlaků v pozadí tvorby NAPů. Vzhledem k rozsáhlému prostoru pro uvažování, který směrnice EU ETS členským státům poskytuje, by právě ony měly být iniciátory změn. Nevyváženost zkušeností s tímto ekonomickým

²⁵⁵ Čl. 15. Nesplní-li provozovatel své povinnosti tak, aby zpráva byla uspokojivá, do 31. března, znamená to automaticky, že by nebyl schopen splnit povinnost vyřadit dostatečné množství povolenek do 30. dubna, jelikož nemožnost provádět povolenky se vztahuje pouze na nemožnost *prodeje* povolenek.

²⁵⁶ Rozsah („domácích“) pokut se pohybuje v rozmezí od 10 tisíc Kč (za neoznámí správci rejstříku změnu příslušných údajů) do 5 milionů Kč (za nesplnění základní povinnosti, tzn. provozuje-li někdo zařízení bez emisního povolení). Pokuty vybírá a vymáhá příslušný celní úřad v souladu se zákonem o správě daní a poplatků (zákon č. 337/1992 Sb.). Dále nelze opomenout, že v souladu s požadavkem směrnice EU ETS se uplatňuje i pokuta za překročení emisí (v současnosti ve výši 100 EUR za každý ekvivalent tuny CO₂, pro který ve stanovené lhůtě provozovatel zařízení nevyřadil z obchodování povolenku).

nástrojem mezi jednotlivými členskými státy se negativním způsobem odráží i na jejich postoji k tomuto mechanismu a celkovém přesvědčení o vhodnosti volby řešit problémy změny klimatu tímto způsobem. Ačkoliv komunitární systém obchodování lze považovat za celosvětově největší systém tohoto typu, který může být jasným příkladem pro ostatní smluvní strany Protokolu o připravenosti Společenství jako celku plnit své závazky z Kjóta, nelze opomíjet skutečnost, že samotné obchodování není jediným řešením v boji proti klimatické změně. Rovněž tzv. klimatický balíček z ledna 2008 nasvědčuje tomu, že i když obchodování s povolenkami hraje důležitou roli mezi instrumenty ekologické politiky Společenství při dosahování konečného cíle v podobě požadovaného snížení emisí skleníkových plynů, není řešením jediným. Do budoucna se očekává orientace environmentální politiky Společenství zejména na snižování energetické náročnosti, kde potenciál není dosud využíván na maximum. Dalšími prioritami se stalo zvýšení podílu využití obnovitelných zdrojů energie a podpora technologií na zachycování a geologické uskladňování oxidu uhličitého.

Na globální úrovni se Společenství projevuje jako aktivní účastník mezinárodních jednání o budoucí dohodě, která by měla nanovo vymezit vynutitelné závazky pro jednotlivé státy, jejichž produkce emisí skleníkových plynů je z hlediska celosvětové produkce těchto plynů nejvyšší. Na druhé straně, panující nejednotnost mezinárodního společenství ohledně relevantních ukazatelů pro vytyčení konkrétních závazků předznamenává komplikovanost procesu přijímání takovéto dohody. Již nyní je například zřejmé, že EU nepodpoří tzv. brazilský návrh, podle kterého by měl být zohledněn historický podíl rozvinutých států na současné koncentraci skleníkových plynů v atmosféře, neboť v tomto případě by požadavky z toho plynoucí mohly znamenat podstatnou zátěž pro některé „staré“ členské státy (jako příklad lze uvést zejména SRN). Jako přijatelnější řešení se jeví ukazatel, podporovaný rovněž USA, který zohledňuje snižování energetické náročnosti a další makroekonomická hlediska. Nicméně, vzhledem ke striktnímu požadavku USA, aby konkrétní závazky byly stanoveny i pro hospodářsky silné rozvojové státy (např. pro Čínu s ohledem na enormní nárůst emisí skleníkových plynů a rychle se rozvíjející čínské hospodářství), které prozatím konkrétní závazky odmítají, bude proces schvalování budoucí dohody poznamenán řadou kompromisů; otázkou zůstává, kdo první sleví ze svých požadavků.

Pro ČR byla, stejně jako pro jiné státy, jejichž ekonomiky se v době přijímání Protokolu nacházely v procesu transformace, konstrukce kjótského závazku pro období let 2008 – 2012 příznivá. Nelze však přehlížet dočasnost této situace. Z dlouhodobého hlediska lze očekávat vzrůstající tlak na snižování energetické náročnosti české ekonomiky, neboť stávající vysoké hodnoty mohou být zohledněny nejen na mezinárodní úrovni v případě budoucí dohody s revidovanými kvantifikovanými závazky pro rozvinuté (popř. i rozvojové) státy, ale rovněž v rámci EU v případě

nového přerozdělení závazku mezi jednotlivé členské státy. Z hlediska přístupu ČR k obchodování s povolenkami na komunitární úrovni nelze ČR řadit mezi členské státy, které jsou ochotny jít nad rámec požadavků směrnice EU ETS; zohledňovány jsou prozatím zejména národní zájmy, resp. požadavky jednotlivých odvětví průmyslu spadajících pod regulaci směrnice EU ETS. Na druhé straně, tento přístup není ojedinělý. Nicméně, s ohledem na přístup Komise, projevující se zejména při schvalování NAPů, kdy lze do budoucna očekávat, že požadavky se budou dále zpřísnovat, by pro ČR mohlo být přínosem přehodnocení stávající pozice z hlediska jejich reálných možností. Jelikož ČR dosud chybí mnohaleté zkušenosti s využitím tohoto ekonomického nástroje, inspirací mohou být i fungující národní systémy obchodování s emisními povolenkami vytvořené např. v Nizozemí nebo ve Velké Británii. Pro provozovatele jednotlivých zařízení, zejména z odvětví energetiky, se dále naskytuje rovněž možnost využití finančních prostředků z fondů EU, které zohledňují realizaci projektů zaměřených na úspory energie,²⁵⁷ nebo využití kreditů z realizace projektů zaměřených na snižování emisí skleníkových plynů (v rámci JI nebo CDM), s nimiž má ČR větší zkušenosti mimo jiné i s ohledem na realizované pilotní projekty. Vyzdvihnout lze již vynaložené investice do projektů zaměřených na geologické zachycování a ukládání oxidu uhličitého,²⁵⁸ případně zkušenosti získané z realizace projektů aktivit společné realizace (Activities Implemented Jointly – AIJ) jako pilotní fáze mechanismu společné realizace (realizovány v období 1996–2000).²⁵⁹

²⁵⁷ SUCHÝ, J. Emisní obchodování v České republice: novinky z projednávání Národního alokačního plánu II aneb co s povolenkou.

²⁵⁸ V této souvislosti lze zmínit Evropským parlamentem projednávaný návrh směrnice o **geologickém skladování oxidu uhličitého, který předložila** Komise v lednu 2008 (v rámci tzv. klimaticko-energetického balíčku) jako jedno z chystaných *alternativních opatření* pro dosažení snížení emisí skleníkových plynů. Viz KOM(2008) 18 v konečném znění, 23.1.2008.

²⁵⁹ Stručné shrnutí zkušeností z těchto projektů lze najít na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí (http://www.mzp.cz/AIS/web.nsf/pages/Activities_Implement_Jointly, citováno 10. 6. 2008), resp. ve Čtvrtém národním sdělení k UNFCCC, jehož součástí je i Zpráva o dosaženém pokroku v plnění Kjótského protokolu (podle stavu v roce 2005).

Literatura

- ALDY, J. E. – STAVINS, R.N. (ed.) *Architectures for Agreement. Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*. New York : Cambridge University Press, 2007
- DEKETELAERE, K. – PEETERS, M (ed.) *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*. Cheltenham – Northampton : Edward Edgar, 2006
- DELBEKE, J. (ed.) *EU Energy Law – Volume IV – EU Environmental Law – The EU Emissions Trading Scheme*. Leuven : CLAYES & CASTEELS, 2006
- FREESTONE, D. – STRECK, CH. (ed.) *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanism: Making Kyoto Work*. Oxford : Oxford University Press, 2005
- GERRARD, M. B. (ed.) *Global Climate Change and U.S. Law*. Chicago : American Bar Association Publishing, 2007
- ANTTONEN, K. – MEHLING, M. – UPSTON-HOOPER, K. Breathing Life into the Carbon Market: Legal Frameworks of Emissions Trading. *European Energy and Environmental Law Review*, 2007, svazek 16, číslo 4
- BOEMARE, C. et al. The evolution of emissions trading in the EU: tensions between national trading schemes and the proposed EU directive. *Climate Policy*, 2003, svazek 3, číslo 2
- EVERS, R. – REES, M. Proposal for Emissions Trading in the United Kingdom. *RECIEL Review of European Community & International Environmental Law*, 2000, vol. 9, no. 3
- HEPBURN, C. – GRUBB, M. – NEUHOFF, K. – MATTHES, F. – TSE, M. Auctioning of EU ETS phase II allowances: how and why? *Climate policy*, 2006, svazek 6, číslo 1
- LEFEVERE, J. Greenhouse Gas Emission Allowance Trading in the EU: A Background. *The Yearbook of European Environmental Law*, 2003, svazek 3
- PEETERS, M. Emission trading as a new dimension to European environmental law: the political agreement of the European Council on greenhouse gas allowance trading. *European Energy and Environmental Law Review*, 2003, svazek 12, číslo 3
- PEETERS, M. Inspection and market-based regulation through emissions trading. The striking reliance on self-monitoring, self-reporting and verification. *Utrecht Law Review*, 2006, svazek 2, číslo 1
- SVENDSEN, G. T. – VESTERDAL, M. How to design greenhouse gas trading in the EU? *Energy Policy*, listopad 2003, svazek 31, číslo 14
- CHMELÍK, T. Obchodování s povolenkami na emise a Národní alokační plán. *Energetika*, 2004, číslo 11
- SUCHÝ, J. Emisní obchodování v České republice: novinky z projednávání Národního alokačního plánu II aneb co s povolenkou. *PRO-ENERGY magazín*, 2004, číslo 2
- NAPříště snížit: Hlavní doporučení ekologických organizací pro alokační plán 2008-2012, Centrum pro dopravu a energetiku (CDE) a Hnutí DUHA

Abstract

A market-based instrument such as greenhouse gas (GHG) emissions trading represents an innovative regulatory tool for decreasing GHGs concentration in the atmosphere. In comparison with traditional command-and-control instruments, carbon trading motivates participants to reduce marginal abatement costs in a cost-effective manner according to their individual potential. After a few decades, the 1997 Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) finally entered into force (February 16, 2005), therefore so-called flexible mechanisms (Joint Implementation, Clean Development Mechanism and International Emissions Trading) are already available to Annex B countries (UNFCCC Annex I countries) to meet their binding Kyoto targets. Under Article 17 of the Kyoto Protocol, a global cap-and-trade system for emissions trading allowed Annex B countries to trade emissions rights between each other for compliance purposes; all of the so-called Kyoto Units (Assigned Amount Units equal to Annex B countries' aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions of GHGs in 1990, Emissions Reduction Units earned under JI and Certified Emissions Reductions earned under the CDM) are suitable, tradable commodities if they were acquired in accordance with the relevant rules of the Kyoto Protocol (and Marrakesh Accords guidelines, modalities and rules).

At the EU level, a complex scheme for emissions trading has been elaborated with respect to the Kyoto Protocol. Recently, European Union's emissions trading scheme (EU ETS) is the largest worldwide cap-and-trade system for carbon trading. In this context the European Union might be considered as a global leader in promoting of GHG emissions trading. On the other hand, EU ETS, primarily based on Directive 2003/87/EC (entered into force on October 25, 2003), gives considerable leeway to the member states to develop all necessary details of implementation in accordance with framework text of the EU ETS Directive. Moreover, the amount of GHG reduction across the European Union differs among member states due to the so-called "bubble concept" introduced by the Kyoto Protocol (for EU-15) and respective Kyoto targets for member states with "economies in transition". While the second phase of EU emissions trading is underway (until 2012), the Commission has already started the process of revising the EU ETS Directive to identify the areas where the effectiveness of the current EU carbon trading system can be improved. A new proposal to amend Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading system of the Community is one part of further legislative measures outlined by the Commission in January 2008 to meet the Community's GHG reduction commitments at the international level. Special attention is therefore paid to changes arising from the Commission's proposal, especially with respect to areas where the harmonisation process will be developed in the future (e.g. extension

of the scope of EU ETS Directive or common rules for auctioning, participation of new entrants and the harmonisation of allocation methodologies).

In the context of EU ETS, while carbon trading system of Czech Republic is operating under the same framework rules arising out from EU ETS Directive and further Community's legislation in this field, Czech national program differs in some details with respect to certain implementation measures. Generally, an "umbrella" document, the National Program to Abate the Climate Change Impacts in the Czech Republic lays down national priority targets and a list of instruments to meet binding commitment set by the Kyoto Protocol for the Czech Republic. Act. No. 695/2004 Coll., concerning the conditions for trading in greenhouse gas emission allowances, as amended, as well as Decree No. 696/2004 Coll. stipulating the procedure for determining, reporting and verifying greenhouse gas emissions, have transposed the above-mentioned EU ETS Directive and have together built a solid base for further legislative measures. Pursuant to the EU ETS Directive, each member state shall develop a national allocation plan stating the total quantity of allowances that it intends to allocate for the relevant trading period and how it proposes to allocate them among the installations covered. The modified Czech national allocation plan for the second trading period was approved by the Czech government on May 31, 2007 according to changes proposed by the Commission.

From a long-term perspective, the European Union is prepared to work with other developed countries to reach a future global climate change agreement for post-2012 action. Participation of developing countries with emerging economies, as well as the attitude of the USA towards binding reduction commitments set by such international agreement, raises some important issues that need to be resolved. European Commission emphasises a shift towards an energy-efficient, low-carbon European economy according to the possibilities of each member states. In this context, the Czech Republic will have to achieve real demonstrable progress especially with respect to its unexploited potential to increase energy efficiency and savings.

♠

JUDr. Anna Cajchanová

*je absolventkou Právnické fakulty Univerzity Karlovy,
v současnosti pracuje na odboru kompatibility Úřadu vlády ČR,
kde se zabývá problematikou práva životního prostředí*

♠ ♠



SYSTÉM OBCHODOVÁNÍ S POVOLENKAMI NA EMISE SKLENÍKOVÝCH PLYNŮ VE SPOLEČENSTVÍ

prof. dr. hab. Wojciech Radecki

I. ÚVODEM

Základem polského práva ochrany životního prostředí jsou čtyři zákony:

1. **Základní zákon o právu ochrany životního prostředí**,¹ ze dne 27. dubna 2001, ze kterého byly v poslední době vypuštěny (v původním znění obsahoval 442 článků) nejdůležitější články, týkající se tzv. horizontální úpravy, které nyní obsahuje samostatný zákon ze dne 3. října 2008, o zpřístupňování informací o životním prostředí a jeho ochraně, účasti společnosti v ochraně životního prostředí a posuzování vlivů na životní prostředí.²
2. **Zákon o odpadech**³ ze dne 27. dubna 2001.
3. **Zákon o vodním právu**⁴ ze dne 18. července 2001.
4. **Zákon o ochraně přírody**⁵ ze dne 16. dubna 2004.

To samozřejmě neznamená, že je právo ochrany životního prostředí založeno jenom na těchto zákonech. Pro oblast práva ochrany životního prostředí jsou významné rovněž následující zákony:

- zákon o předcházení škodám na životním prostředí a jejich nápravě ze dne 13. dubna 2007,⁶
- zákon o ochraně zemědělských a lesních pozemků ze dne 3. února 1995,⁷
- zákon o geologickém a horním právu ze dne 4. února 1994,⁸
- zákon o lesích ze dne 28. září 1991,⁹

¹ Ustawa z 27 kwietnia 2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2008 Nr 25, poz.150 ze zm.).

² Ustawa z 3 października 2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 Nr 199, poz. 1227).

³ Ustawa z 27 kwietnia 2001 o odpadach (Dz.U. 2007 Nr 39, poz. 251 ze zm.).

⁴ Ustawa z 18 lipca 2001 – Prawo wodne (Dz.U. 2005 Nr 239, poz. 2019 ze zm.).

⁵ Ustawa z 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 Nr 92, poz. 880 ze zm.).

⁶ Ustawa z 13 kwietnia 2007 o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. 2007 Nr 75, poz. 493 ze zm.).

⁷ Ustawa z 3 lutego 1995 o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2004 Nr 121, poz. 1266 ze zm.).

⁸ Ustawa z 4 lutego 1994 – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2005 Nr 228, poz. 1947 ze zm.).

⁹ Ustawa z 28 września 1991 o lasach (Dz.U. 2005 Nr 45, poz. 435 ze zm.).

- zákon o mysliveckém právu ze dne 13. října 1995,¹⁰
- zákon o vnitrozemském rybářství ze dne 18. dubna 1985,¹¹

a dále v oblasti organizačního uspořádání zejména dva zákony:

- zákon o Inspekci ochrany životního prostředí ze dne 20. července 1991,¹²
- zákon o Státní sanitární inspekci ze dne 14. března 1985.¹³

Kromě toho tvoří systém práva životního prostředí velké množství jiných zákonů, mezi nimiž je velice významným zákon o územním plánování a územním uspořádání ze dne 27. března 2003.¹⁴

Uvedené zákony jsou doplněny prováděcími předpisy ve formě především nařízení vlády a nařízení ministra životního prostředí.

Nejvýznamnější předpisy týkající se organizačních záležitostí jsou obsaženy v oddílu I „Správní orgány pro věci ochrany životního prostředí“ hlavy VII „Správní orgány a instituce ochrany životního prostředí“ zákona o právu ochrany životního prostředí (2001).

II. ÚSTŘEDNÍ ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Historický vývoj

V období, kdy bylo známé jen pojetí ochrany přírody, byl na základě zákona o ochraně přírody ze dne 10. března 1934 ústředním orgánem státní správy na úseku ochrany přírody ministr náboženství a veřejné osvěty. Na tomto úseku působila též Prozatímní státní komise ochrany přírody, zřízená v roce 1919. V roce 1925 změnila název na Státní radu ochrany přírody a působí dodnes. Když po druhé světové válce vstoupil v účinnost druhý polský zákon o ochraně přírody (ze dne 7. dubna 1949), ústředním orgánem ochrany přírody se stal ministr lesnictví. Jeho úřad byl v roce 1956 přejmenován na Ministerstvo lesnictví a dřevařského průmyslu.

Začátky myšlenky týkající se ochrany životního prostředí jsou svázány se zřízením Ústředního úřadu vodního hospodářství v roce 1960, kterému byly svěřeny záležitosti ochrany vod proti znečišťování a později v roce 1967 také záležitosti ochrany ovzduší proti znečišťování. Od tohoto období existoval specifický dualismus:

- ochrana přírody – v kompetenci ministra lesnictví a dřevařského průmyslu,

¹⁰ Ustawa z 13 października 1995 – Prawo łowieckie (Dz.U. 2005 Nr 127, poz. 1066 ze zm.).

¹¹ Ustawa z 18 kwietnia 1985 o rybactwie śródlądowym (Dz.U. 1999 Nr 66, poz. 750 ze zm.).

¹² Ustawa z 20 lipca 1991 o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. 2007 Nr 44, poz. 287 ze zm.).

¹³ Ustawa z 14 marca 1985 o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. 2006 Nr 122, poz. 851 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717 ze zm.).

- ochrana životního prostředí – v kompetenci nejprve Ústředního úřadu vodního hospodářství, později samostatného ministerstva.

V roce 1972 Ústřední úřad vodního hospodářství byl zrušen a místo něj bylo zřízeno Ministerstvo územního hospodářství a ochrany životního prostředí, které bylo v roce 1975 přejmenované na Ministerstvo administrativy, územního hospodářství a ochrany životního prostředí. Zajímavé je, že v kompetenci tohoto ministerstva se nacházela i ochrana stromů a keřů.

Tento stav byl zachován i zákonem o ochraně a tvorbě životního prostředí ze dne 31. ledna 1980, ale v roce 1982 bylo jmenované ministerstvo zrušeno a místo něj byl zřízen Úřad ochrany životního prostředí a vodního hospodářství.

Další organizační změny nastaly v roce 1985, kdy byla zřízena dvě ministerstva:

1. Ministerstvo ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů,
2. Ministerstvo zemědělství, lesnictví a potravinářského hospodářství.

Dualismus „ochrana přírody – ochrana životního prostředí“ byl sice překonán, protože ochrana přírody byla svěřena Ministerstvu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů, ale lesnictví bylo odloučeno od ochrany přírody a svěřeno druhému ministerstvu – ministerstvu zemědělství, lesnictví a potravinářského hospodářství.

Už v období transformace v r.1989 bylo lesnictví zpátky sloučené s ochranou přírody – v prosinci 1989 bylo zřízeno Ministerstvo ochrany životního prostředí, přírodních zdrojů a lesnictví.

Tento stav byl znovu změněn koncem 90.let minulého století, kdy se zformovala dodnes platná organizace na ústřední úrovni. Nařízením vlády z r.1999 namísto Ministerstva ochrany životního prostředí, přírodních zdrojů a lesnictví bylo zřízeno Ministerstvo životního prostředí.

Základní rozsah působnosti ministra životního prostředí

Východiskem je zákon o odvětvích státní správy ze dne 4.září 1997.¹⁵ Důležitá jsou dvě odvětví:

Odvětví „**životní prostředí**“, které podle čl.28 odst.1 zahrnuje následující záležitosti:

- 1) ochranu a tvorbu životního prostředí a racionální využívání jeho zásob,
- 2) ochranu přírody, včetně ochrany v národních parcích, krajinných parcích a přírodních rezervacích, a také ochranu rostlinných a živočišných druhů, dále ochranu práv chráněných lesů, zvěře a jiných přírodních výtvorů,
- 3) geologii,
- 4) hospodaření s přírodními zdroji,
- 5) *(bylo ze zákona vyškrtnuto)*,

¹⁵ Ustawa z 4 września 1997 o działach administracji rządowej (Dz.U. 2007 Nr 65, poz. 437 ze zm.).

- 6) kontrolu dodržování požadavků ochrany životního prostředí a zkoumání stavu životního prostředí,
- 7) lesnictví,
- 8) ochranu lesů a lesních pozemků,
- 9) myslivost,
- 10) geneticky modifikované organismy, s výjimkou věcí spojených s vydáváním povolení na uvádění potravin a farmaceutických výrobků do oběhu, a také geneticky modifikovaných krmiv v rozsahu vymezeném zvláštními předpisy.

Podle čl. 28 odst. 2 zákona je ministru příslušnému ve věcech životního prostředí podřízen Hlavní inspektor ochrany životního prostředí a od 15. listopadu 2008 také Hlavní ředitel ochrany životního prostředí.

Podle čl. 28 odst. 3 ministr příslušný ve věcech životního prostředí vykonává dozor nad předsedou Státní atomové agentury a předsedou Vyššího báňského úřadu a dále nad činnostmi Národního fondu ochrany životního prostředí a vodního hospodářství a také nad Státním lesní hospodářskou organizací „Státní lesy“.

Odvětví „**vodní hospodářství**“ zahrnuje podle čl. 11 odst. 1 následující záležitosti:

- 1) formování, ochranu a racionální využívání vodních zdrojů,
- 2) udržování vnitrozemských povrchových vod, které jsou ve vlastnictví státu, včetně technické infrastruktury spojené s těmito vodami, zahrnující stavby a vodohospodářská zařízení,
- 3) stavbu, modernizaci a udržování vnitrozemských vodních cest,
- 4) ochranu protipovodňovou, včetně staveb, modernizace a udržování vodohospodářských zařízení zabezpečujících protipovodňovou ochranu, a dále koordinaci preventivních opatření sloužících k ochraně území státu před povodněmi,
- 5) fungování státní hydrologicko-meteorologické služby a státní hydrogeologické služby, s výjimkou monitoringu kvality podzemních vod,
- 6) mezinárodní spolupráce na hraničních vodách v úkolech, které patří k tomuto odvětví.

Podle čl. 11 odst. 2 zákona ministr příslušný ve věcech vodního hospodářství vykonává dozor nad činnostmi předsedy Státního úřadu vodního hospodářství a také Ústavu meteorologie a vodního hospodářství.

Soustava ústředních orgánů je velmi pružná. Zřízení ministerstev je totiž v kompetenci vlády. Nařízením Rady ministrů ze dne 26. října 1999¹⁶ bylo zřízeno Ministerstvo životního prostředí. Vymezení oblasti působnosti ministrů je v kompetenci předsedy vlády. Nařízením předsedy Rady ministrů ze dne 16. listopadu 2007, o podrobnos-

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 26 października 1999 w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz.U. 1999 Nr 91, poz. 1017).

tech oblasti činnosti ministra životního prostředí,¹⁷ byly tomuto ministrovi svěřeny dvě odvětví státní správy:

- 1) vodní hospodářství,
- 2) životní prostředí.

Není však vyloučeno, že v budoucnosti bude rozdělení odvětví státní správy mezi jednotlivými ministry jiné.

Inspekce ochrany životního prostředí

Hlavním ústředním kontrolním orgánem je Inspekce ochrany životního prostředí, která byla zřízena zákonem o ochraně a tvorbě životního prostředí ze dne 31. ledna 1980. Zpočátku byly kompetence státní inspekce ochrany životního prostředí dost omezeny. V období transformace po roce 1989 byl schválen zvláštní zákon o Státní inspekci ochrany životního prostředí ze dne 20. července 1991, která byla v roce 1999 přejmenována na Inspekci ochrany životního prostředí. Podle zákona je ústředním orgánem státní správy hlavní inspektor ochrany životního prostředí, který vykonává dvě základní funkce:

- 1) kontrolu dodržování předpisů o ochraně životního prostředí,
- 2) zkoumání stavu životního prostředí.

Hlavní inspektor podléhá doзору ministra příslušného ve věcech životního prostředí. Podle čl. 3 zákona o inspekci úkoly Inspekce ochrany životního prostředí vykonávají:

- 1) Hlavní inspektor ochrany životního prostředí
- 2) Vojvoda s pomocí vojvodského inspektora ochrany životního prostředí jako ředitele vojvodské inspekce ochrany životního prostředí, která je součástí sloučené vojvodské státní správy.

Státní sanitární inspekce

Podle zákona o Státní sanitární inspekci ze dne 14. března 1985 je hlavní sanitární inspektor ústředním orgánem státní správy podřízeným ministrovi příslušnému ve věcech ochrany zdraví.

Úkoly Státní sanitární inspekce vykonávají:

- 1) hlavní sanitární inspektor,
- 2) vojvodský sanitární inspektor,
- 3) okresní sanitární inspektor,
- 4) hraniční sanitární inspektor.

¹⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 16 listopada 2007 w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. 2007 Nr 216, poz. 1606).

Státní sanitární inspekce je ustanovena k realizaci úkolů na úseku veřejného zdraví, zejména k výkonu dozoru nad podmínkami

- 1) hygieny životního prostředí,
- 2) pracovní hygieny na pracovištích,
- 3) radiační hygieny,
- 4) hygieny postupů výchovy a vzdělávání,
- 5) hygieny odpočinku a rekreace,
- 6) zdravotních podmínek potravin, výživy a spotřebního zboží,
- 7) hygienicko-sanitárních podmínek lékařského personálu, zařízení a staveb pro výkon zdravotnických služeb.

Účelem výkonu tohoto dozoru je ochrana lidského zdraví proti nepříznivým, tj. škodlivým a nepříznivým vlivům na životní prostředí a dále zabraňování nemocem, včetně nemocí z povolání a infekčních nemocí.

Soustava ústředních orgánů byla podstatně změněna zákonem ze dne 3. října 2008 v souvislosti se zřízením úřadu Generálního ředitele ochrany životního prostředí (viz níže).

III. ORGÁNY VEŘEJNÉ SPRÁVY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ NA TERITORIÁLNÍM STUPNI

Platné územní dělení Polska bylo zřízeno zákonem ze dne 28. července 1998 o zavedení podstatného trojstupňového územního rozdělení státu:¹⁸

- první stupeň – obec (*gmina*) o celkovém počtu 2478,
- druhý stupeň – okres (*powiat*) v počtu 280, z toho 69 městských okresů, ve kterých prezident města plní současně úkoly starosty (doplňují, že v Polsku okresy v minulosti tradičně existovaly, byly zrušeny v roce 1975, kdy bylo zavedeno dvojstupňové rozdělení: obce a vojvodství, přičemž okresy byly obnoveny v roce 1998),
- třetí stupeň – vojvodství (*województwo*) v počtu 17 (dříve bylo podle reformy z roku 1975 vojvodství 49).

Na prvním a druhém stupni má Polsko jen samosprávu, ale obec a okres mohou provádět pověřené úkoly státní správy. Na třetím stupni je v Polsku zároveň státní správa a územní samospráva.

Základními organizačními zákony jsou následující čtyři:

¹⁸ Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998 Nr 96, poz. 603).

- 1) zákon ze dne 5. června 1998 o vojvodské státní správě,¹⁹
- 2) zákon ze dne 5. června 1998 o vojvodské samosprávě,²⁰
- 3) zákon ze dne 5. června 1998 o okresní samosprávě,²¹
- 4) zákon ze dne 8. března 1990 o obecní samosprávě.²²

Polsko přijalo monokratickou soustavu orgánů veřejné správy. Orgánem státní správy ve vojvodství je vojvoda (*wojewoda*). Orgány samosprávy jsou:

- ve vojvodství – maršálek (*marszałek*),
- v okrese – starosta (starosta),
- v obci – rychtář (*wójt*), primátor (*burmistrz*) nebo prezident města (*prezydent miasta*).

Proměny základních orgánů veřejné správy ochrany životního prostředí na teritoriálním stupni

Podle čl. 376 zákona o právu ochrany životního prostředí v původním znění byly orgány ochrany životního prostředí (vedle ministra životního prostředí a Inspekce ochrany životního prostředí) také:

- 1) rychtář, primátor nebo prezident města,
- 2) starosta,
- 3) vojvoda.

Zákon založil předpoklad příslušnosti starosty ve věcech ochrany životního prostředí. V nejdůležitějších záležitostech ochrany životního prostředí byl příslušný vojvoda, ve věcech spojených s obvyklým využíváním životního prostředí byl příslušný rychtář, primátor nebo prezident města. Dnem 1. ledna 2008 většinu kompetencí vojvody převzal maršálek vojvodství – orgán územní samosprávy. Dnem 15. listopadu 2008 vstoupily v účinnost poslední změny v souvislosti se zřízením úřadů regionálních ředitelů ochrany životního prostředí.

IV. SOUČASNÁ SOUSTAVA ORGÁNŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Podle zákona o právu ochrany životního prostředí

Podle čl. 376 zákona o právu ochrany životního prostředí v platném znění jsou orgány ochrany životního prostředí:

- 1) rychtář, primátor nebo prezident města,
- 2) starosta,
- 2a) vojvodský (oblastní) sněm,

¹⁹ Ustawa z 5 czerwca 1998 o administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2001 Nr 80, poz. 872 ze zm.).

²⁰ Ustawa z 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

²¹ Ustawa z 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1592 ze zm.).

²² Ustawa z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

- 2b) maršálek vojvodství,
- 3) vojvoda,
- 4) ministr příslušný ve věcech životního prostředí,
- 5) hlavní ředitel ochrany životního prostředí,
- 6) regionální ředitel ochrany životního prostředí.

Vedle nich působí Inspekce ochrany životního prostředí (čl. 377 zákona o právu ochrany životního prostředí).

Poradním orgánem ministra příslušného ve věcech životního prostředí je Státní rada ochrany životního prostředí (čl. 386 bod 1 zákona o právu ochrany životního prostředí).

Podle zákona o ochraně přírody

Pozoruhodná je soustava orgánů veřejné správy na úseku ochrany přírody. Zákon o ochraně přírody rozlišuje: orgány veřejné správy, poradní orgány, služby ochrany přírody a strážce přírody.

Orgány veřejné správy podle čl. 91-93 zákona o ochraně přírody v původním znění byly:

- 1) orgány státní správy v oblasti ochrany přírody, a to
 - a) ministr příslušný ve věcech životního prostředí, který úkoly v oblasti ochrany přírody plnil s pomocí Hlavního konzervátora přírody (náměstka ministra příslušného ve věcech životního prostředí),
 - b) vojvoda, který úkoly v oblasti ochrany přírody plnil s pomocí vojvodského konzervátora přírody,
- 2) orgány územní samosprávy:
 - a) starosta,
 - b) rychtář, primátor nebo prezident města.

Ačkoli zákon o ochraně přírody nezařazuje ředitele národního parku k orgánům, přesto v čl. 94 uváděl, že úkoly vojvody v oblasti ochrany přírody na území národního parku plní ředitel tohoto parku. To znamená, že ve skutečnosti přiznával řediteli národního parku postavení orgánu veřejné správy.

Posuzujícími, resp. poradními orgány jsou:

- 1) Státní rada ochrany přírody, která působí při úřadu ministra životního prostředí,
- 2) vojvodská rada ochrany přírody, která působila při úřadu vojvody,
- 3) vědecká rada národního parku, která působila při úřadu ředitele národního parku,
- 4) rada krajinného parku nebo souboru krajinných parků, která působí při úřadu ředitele krajinného parku nebo ředitele souboru krajinných parků.

Služby ochrany přírody se tvoří v organizačních jednotkách, kterými jsou národní parky a krajinné parky (soubory krajinných parků).

Změny zavedené zákonem ze dne 3. října 2008 je možné shrnout do následujících bodů:

- k výčtu orgánů veřejné správy přidány úřady Generálního ředitele ochrany životního prostředí (nový bod 1a v čl. 91 zákona o ochraně přírody) a Regionálního ředitele ochrany životního prostředí (nový bod 2a v čl. 91 zákona o ochraně přírody),
- v souvislosti s převzetím většiny kompetencí vojvody regionálním ředitelem ochrany životního prostředí byl čl. 94 zákona o ochraně přírody novelizován v tom smyslu, že kompetence regionálního ředitele ochrany životního prostředí na území národního parku vykonává ředitel národního parku,
- dosavadní vojvodská rada ochrany přírody získala nové jméno regionální rady ochrany přírody a působí při regionálním ředitelství ochrany životního prostředí (čl. 95 bod 2 zákona o ochraně přírody v platném znění),
- vojvodského konzervátora přírody převzal regionální ředitel ochrany životního prostředí; v současné době se konzervátor jmenuje regionální konzervátor přírody a plní funkce náměstka regionálního ředitele ochrany životního prostředí.

V. NOVÉ ORGÁNY VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Kapitola VII zákona ze dne 3. října 2008 nazvaná „Generální ředitel ochrany životního prostředí a regionální ředitel ochrany životního prostředí“ zřizuje nové orgány veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí, zejména ochrany přírody.

Generální ředitel ochrany životního prostředí

Podle čl. 121 tohoto zákona je generální ředitel ochrany životního prostředí ústředním orgánem státní správy ustanoveným k realizaci úkolů určených čl. 127 odst. 1, podléhající ministrovi příslušnému ve věcech životního prostředí. Podle čl. 122 generální ředitel ochrany životního prostředí vykonává své úkoly pomocí Generálního ředitelství ochrany životního prostředí, která je státní rozpočtovou organizací. Nařízením předsedy Rady ministrů na návrh ministra příslušného ve věcech životního prostředí je vymezen statut organizačního uspořádání Generálního ředitelství ochrany životního prostředí. Podle čl. 126 generálního ředitele ochrany životního prostředí jmenuje předseda Rady ministrů z osob státní kádrové rezervy na návrh ministra příslušného ve věcech životního prostředí.

K úkolům generálního ředitele ochrany životního prostředí patří podle čl. 127 odst. 1 zákona:

- 1) spoluúčast na uskutečňování politiky ochrany životního prostředí v oblasti ochrany přírody a kontroly investičního postupu,

- 2) kontrola odpovědnosti za předcházení škodám na životním prostředí a za nápravu těchto škod,
- 3) shromažďování údajů a pořizování informací o soustavě Natura 2000 a jiných chráněných území a také o posuzování vlivů na životní prostředí,
- 4) spolupráce s příslušnými orgány ochrany životního prostředí a mezinárodními organizacemi a také s Evropskou Komisí
- 5) s Hlavním konzervátorem přírody a Státní radou ochrany přírody v záležitostech ochrany přírody,
- 6) spolupráce s orgány územní samosprávy ve věcech posuzování vlivů na životní prostředí a ve věcech ochrany přírody,
- 7) účast na posuzování vlivů strategií na životní prostředí,
- 8) účast v postupech ve věcech posuzování příhraničních vlivů na životní prostředí,
- 9) výkon úkolů spojených se soustavou Natura 2000 podle zákona o ochraně přírody ze dne 16.dubna 2004,
- 10) výkon úkolů spojených s účastí podniků v soustavě ekologického řízení a auditu (EMAS) založený na principech a v rozsahu zákona ze dne 12.března 2004 o celostátní soustavě ekologického řízení a auditu (EMAS),
- 11) spolupráce s ekologickými organizacemi.

Statut Generálního ředitelství ochrany životního prostředí je přílohou k nařízení Ministra životního prostředí ze dne 12.listopadu 2008 o udělení statutu Generálnímu ředitelství ochrany životního prostředí.²³ Podle statutu je Generální ředitelství ochrany životního prostředí úřadem státní správy se sídlem ve Varšavě. V rámci Generálního ředitelství působí následující organizační útvary:

- 1) Oddělení posuzování vlivů na životní prostředí,
- 2) Oddělení ochrany přírody,
- 3) Oddělení území soustavy Natura 2000,
- 4) Oddělení kontroly prevence a nápravy škod na životním prostředí, ekologického řízení, a informací o životním prostředí,
- 5) Právní kancelář,
- 6) Kancelář generálního ředitele úřadu.

Regionální ředitel ochrany životního prostředí

Podle čl. 123 zákona ze dne 3. října 2008 regionální ředitel ochrany životního prostředí je orgánem státní správy, příslušným k realizaci úkolů určených čl. 131 odst. 1 na území vojvodství. V případech vymezených zákonem regionální ředitel vydává normativní akty ve formě nařízení. Podle čl. 124 regionální ředitel ochrany životního prostředí vykonává své úkoly pomocí Regionálního ředitelství ochrany ži-

²³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 12 listopada 2008 w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. 2008 Nr 202, poz. 1250).

votního prostředí, která je státní rozpočtovou organizací, a také ve spolupráci s řediteli krajinných parků nebo souboru krajinných parků. Regionální ředitel ochrany životního prostředí vykonává své úkoly pomocí regionálního konzervátora přírody, který je jeho náměstkem. Organizaci Regionálního ředitelství ochrany životního prostředí vymezuje statut daný nařízením ministry příslušného ve věcech životního prostředí na návrh Generálního ředitele ochrany životního prostředí. Podle čl. 130 Generální ředitel ochrany životního prostředí jmenuje regionální ředitele ochrany životního prostředí.

K úkolům regionálních ředitelů ochrany životního prostředí (čl. 131 odst. 1 zákona):

- 1) účast v procesu posuzování vlivů strategií na životní prostředí,
- 2) vedení posuzování vlivů záměrů na životní prostředí nebo účast na těchto posuzováních,
- 3) tvorba a zrušení forem ochrany přírody na základě zákona ze dne 16. dubna 2004 o ochraně přírody,
- 4) ochrana a řízení území soustavy Natura 2000 a jiných forem ochrany přírody na základě a v rozsahu určeném zákonem ze dne 16. dubna 2004 o ochraně přírody,
- 5) rozhodování na základě zákona ze dne 16. dubna 2004 o ochraně přírody,
- 6) vedení postupů a plnění jiných úkolů podle zákona ze dne 13. dubna 2007 o předcházení škodám na životním prostředí a jejich nápravě,
- 7) předávání údajů do databáze,
- 8) výkon úkolů spojených s účastí podniků v soustavě ekologického řízení a auditu (EMAS) založený na principech a v rozsahu zákona ze dne 12. března 2004 o celostátní soustavě ekologického řízení a auditu (EMAS),
- 9) spolupráce s orgány jednotek územní samosprávy ve věcech posuzování vlivů na životní prostředí a ochrany přírody,
- 10) spolupráce s ekologickými organizacemi.

Ministr životního prostředí vydal 10. listopadu 2008 šestnáct v podstatě stejných nařízení o vydání statutu Regionálních ředitelství ochrany životního prostředí.²⁴ Jako příklad bych rád uvedl Regionální ředitelství ochrany životního prostředí Wrocław. Podle statutu regionální ředitel vykonává své kompetence prostřednictvím náměstků a vedoucích oddělení. Prvním náměstkem je regionální konzervátor přírody. Organizačními útvary jsou:

1. Oddělení posuzování vlivů na životní prostředí

²⁴ Rozporządzenia Ministra Środowiska z 10 listopada 2008 w sprawie nadania statutu Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. 2008 Nr 202) w: Białymstoku (poz. 1251), Bydgoszczy (poz. 1252), Gdańsku (poz. 1253), Gorzowie Wielkopolskim (poz. 1254), Katowicach (poz. 1255), Kielcach (poz. 1256), Krakowie (poz. 1257), Lublinie (poz. 1258), Łodzi (poz. 1259), Olsztynie (poz. 1260), Opolu (poz. 1261), Poznaniu (poz. 1262), Rzeszowie (poz. 1263), Szczecinie (poz. 1264), Warszawie (poz. 1265), Wrocławiu (poz. 1266).

2. Oddělení ochrany přírody a území soustavy Natura 2000
3. Oddělení předcházení a nápravy škod na životním prostředí, informací o životním prostředí a řízení ochrany životního prostředí
- 4.-7. Oddělení I, II, III a IV pro územní záležitosti
8. Organizační a finanční oddělení

Komise pro posuzování vlivů na životní prostředí

Posuzujícími, resp. poradními orgány jsou:

- 1) Celostátní komise pro posuzování vlivů na životní prostředí (40 až 60 členů), která působí při úřadu Generálního ředitele ochrany životního prostředí,
- 2) Regionální komise pro posuzování vlivů na životní prostředí (20 až 40 členů), které působí při regionálních ředitelstvích ochrany životního prostředí.

VI. ZÁVĚREM

Organizace ochrany životního prostředí v Polsku prošla dlouhou vývojovou cestou od Ministra náboženství a veřejné osvěty a Komise (později Rady) ochrany přírody (především vědecké povahy) do složité soustavy orgánů na ústředním a teritoriálním stupni. Poslední změny týkající se zřízení úřadů Generálního ředitele ochrany životního prostředí a regionálních ředitelství ochrany životního prostředí (převzaly většinu kompetencí zejména v oblastech ochrany přírody a posuzování vlivů na životní prostředí – Generální ředitel od ministra, regionální ředitel od vojvody) dává naději, že pečlivost o ochranu přírody, včetně území soustavy Natura 2000 bude lepší než doposud.



prof. Dr. hab. Wojciech Radecki

je polský bohemista a právník. V současné době pracuje jako vedoucí Ústavu právních věd Polské akademie věd, Institutu práva ochrany životního prostředí ve Wroclavi, přednáší na Univerzitě ve Wroclawi a je členem občanského vědeckého sdružení Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska (Kolektiv práva ochrany životního prostředí) se sídlem ve Wroclawi. Je redaktorem a členem vědecké rady časopisu Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka. Profesně se zabývá především otázkami trestního práva, dále odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí a právem ochrany přírody, živočichů a rostlin. Pravidelně spolupracuje s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a s Českou společností pro právo životního prostředí, přispívá do vědeckého časopisu České právo životního prostředí, je jedním z hlavních pořadatelů pravidelných česko-polsko-slovenských konferencí z oblasti práva životního prostředí. Z jeho cca. 130 knih a přes 1300 dalších publikovaných drobnějších prací jmenujme alespoň některé nejzásadnější:

- vedoucí autorského kolektivu: *Teoretické aspekty práva ochrany přírody*. Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska. Wrocław 2006.
- autor: *Zákon o ochraně přírody s komentářem*. Difin sp.z.o.o. Warszawa , 1.vydání 2006, 2.vydání 2008, 464 s.
- autor: *Komentář k zákonu o ochraně zvířat*, Wrocław 2003, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Nr.50.
- autor komentáře k: *Trestné činy proti životnímu prostředí*, in: *Trestní kodex. Zvláštní část. Komentář*, red. A. Wąsek, t.I, Warszawa 2004.
- autor komentáře: *Právo myslivecké*. Wrocław 1997.
- autor komentáře: *Právo rybářské*. Wrocław 1997.
- spoluautor: *Komentář k zákonu o ochraně přírody*, Wrocław 2001, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Nr.43, redakcja Jerzego Sommera.
- spoluautor: *Koncepce právní úpravy ochrany přírody v J.Sommer (red.). Právní formy ochrany přírody*, Warszawa 1990.
- autor příspěvku: *Ochrana životního prostředí v polském a českém trestním právu*, in *Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka*, Nr. 3 (21) / 2000.





Od prosince 2008 je úprava trestněprávní ochrany životního prostředí společná v celé EU

Jak jsme již na stránkách časopisu České právo životního prostředí několikrát informovali,¹ v EU se v posledních dvou letech projednával návrh směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí.² Dne 19. listopadu 2008 byl tento návrh směrnice definitivně schválen a byl zveřejněn v Úředním věstníku pod číslem 2008/99/ES.³ Jedná se o historicky první platný předpis týkající se komplexní trestněprávní ochrany životního prostředí na úrovni ES (na úrovni EU již existovalo v letech 2003-2005 rámcové rozhodnutí Rady 2003/80/SVV o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva, zrušené rozhodnutím Evropského soudního dvora C-176/03 dne 13. září 2005).⁴

Právním základem přijaté směrnice je čl. 175 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství, tj. společný zájem ES na ochraně životního prostředí. S přihlédnutím k zásadě subsidiarity mohlo Společenství přijmout opatření o společné trestněprávní ochraně životního prostředí, jelikož cíle této směrnice, totiž zajištění účinnější ochrany životního prostředí, nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států (odrážka 14 preambule směrnice 2008/99/ES). To ostatně potvrdil již výše zmíněný rozsudek Evropského soudního dvora C-176-03 ze dne 13. září 2005.

Směrnice 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí stanoví trestněprávní opatření za účelem účinnější ochrany životního prostředí (čl. 1). Z odůvodnění směrnice vyplývá, že je Společenství znepokojeno nárůstem trestných činů proti životnímu prostředí i jejich účinky, které stále více přesahují hranice států, v nichž jsou trestné činy páčány. Takové trestné činy představují hrozbu pro životní prostředí, a proto vyžadují adekvátní reakci. Zkušenosti ukázaly, že stávající systémy sankcí k dosažení úplného dodržování zákonů o ochraně životního prostředí nedostačují. Toto dodržování by mohlo a mělo být posíleno dostupností trestních sankcí, jež ve srovnání se správními sankcemi či mechanismem náhrady škody podle občanského práva vyjadřují společenský nesouhlas kvalitativně jiné povahy.⁵

¹ Naposledy v čísle 2/2008 (23) – Vojtěch Stejskal: Trestněprávní ochrana životního prostředí v evropském komunitárním právu těsně před cílem?, str. 62-68.

² Dne 9. 2. 2007 zveřejnila Komise ES návrh na vydání směrnice Rady a Parlamentu o trestněprávní ochraně životního prostředí (KOM 2007/51 in fine).

³ OJ (L 328/28 ze dne 6. 12. 2008).

⁴ K rozhodnutí viz rubrika Judikatura Evropského soudního dvora in České právo životního prostředí č. 2/2005 (16), str. 90-98.

⁵ Viz odrážky 2 a 3 preambule citované směrnice 2008/99/ES.

Klíčovým ustanovením směrnice je čl.3, obsahující požadavky na zavedení skutkových podstat trestných činů v jednotlivých členských státech. Členské státy jsou povinny zajistit, aby následující jednání představovala trestný čin, pokud jsou protiprávní a byla spáchána úmyslně nebo přinejmenším z hrubé nedbalosti:

- a) vypouštění, emise nebo uvolňování množství materiálu nebo ionizujícího záření do ovzduší, půdy nebo vody, které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách;
- b) sběr, přeprava, zpracovávání nebo odstraňování odpadů, včetně provozního dohledu nad těmito postupy a následné péče o zařízení pro odstraňování a včetně úkonů, jež přebírají obchodníci nebo zprostředkovatelé (nakládání s odpady), které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách;
- c) přeprava odpadu, pokud tato činnost spadá do oblasti působnosti čl. 2 bodu 35 nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů a probíhá v množství jiném než zanedbatelném, ať již je provedena jednorázově nebo v několika zásilkách, které spolu zřejmě souvisejí;
- d) provozování zařízení, ve kterém je prováděna nebezpečná činnost nebo v němž se skladují nebo používají nebezpečné látky či přípravky a které mimo samotné zařízení způsobuje nebo může způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách;
- e) výroba, zpracování, manipulace, použití, držení, skladování, přeprava, dovoz, vývoz nebo ukládání jaderných materiálů nebo jiných nebezpečných radioaktivních látek, které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách;
- f) usmrcování, ničení, držení nebo odchyt jedinců chráněných druhů volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin, kromě případů, kdy se toto jednání týká zanedbatelného množství jedinců těchto druhů a má zanedbatelný dopad na stav daných druhů z hlediska ochrany;
- g) obchodování s jedinci chráněných druhů volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin nebo s jejich částmi nebo odvozeninami, kromě případů, kdy se toto jednání týká zanedbatelného množství jedinců těchto druhů a má zanedbatelný dopad na stav daných druhů z hlediska ochrany;
- h) každé jednání, které způsobí významné poškození stanoviště v chráněné lokalitě;
- i) výroba, dovoz, vývoz, uvádění na trh nebo používání látek poškozujících ozonovou vrstvu.

Ve smyslu čl. 4 směrnice 2008/99/ES mají členské státy povinnost zajistit, aby návod a pomoc k úmyslnému jednání uvedenému v čl. 3 směrnice bylo možné trestat jako trestný čin.

Výše uvedená jednání vyžadují k tomu, aby byla trestným činem, znak protiprávnosti. Zajímavým způsobem byl ve směrnici 2008/99/ES vymezen pojem „protiprávní“. Jak vyplývá z odrážky 8 a 9 preambule směrnice, právní předpisy uvedené v přílohách této směrnice obsahují ustanovení, která by měla být předmětem trestněprávních opatření, aby se zajistilo, že pravidla o ochraně životního prostředí budou plně účinná. Povinnosti uložené touto směrnicí se týkají pouze těch ustanovení právních předpisů uvedených v přílohách této směrnice, která ukládají členským státům povinnost stanovit při provádění těchto právních předpisů zakazující opatření. Samotný pojem „protiprávní“ je vymezen v čl. 2 písm. a) směrnice 2008/99/ES takto:

„...a) „protiprávním“ se rozumí porušující

- i) právní předpisy přijaté na základě Smlouvy o ES a uvedené v příloze A (**pozn. rozumí se příloha směrnice 2008/99/ES**), nebo
- ii) pokud jde o činnosti upravené Smlouvou o Euroatomu, právní předpisy přijaté na základě Smlouvy o Euroatomu a uvedené v příloze B, nebo
- iii) právní předpis členského státu nebo rozhodnutí příslušného orgánu členského státu, které uvádějí v účinnost právní předpisy Společenství uvedené v bodě i) nebo ii).“

Z uvedeného vyplývá, že trestněprávní odpovědnost má být zavedena minimálně v rozsahu porušování taxativně uvedených právních předpisů z oblasti práva životního prostředí, uvedených v přílohách A nebo B směrnice nebo v rozsahu porušování právních předpisů nebo rozhodnutí přijatých v členských státech, které implementují výše uvedené komunitární předpisy. Jak ale vyplývá z odrážky 12 preambule směrnice, jelikož tato směrnice stanoví minimální pravidla, mohou členské státy přijmout či zachovat přísnější opatření, pokud jde o účinnou trestněprávní ochranu životního prostředí.

Směrnice 2008/99/ES dále zavádí pro členské státy povinnost stanovit ve svých vnitrostátních právních předpisech trestní sankce za závažná porušení ustanovení práva ES o ochraně životního prostředí. Podle čl. 5 směrnice mají členské státy přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby za trestné činy uvedené v čl. 3 a 4 směrnice bylo možné uložit trestní sankce. Tyto sankce nejsou nijak konkretizovány, směrnice v čl. 5 pouze stanoví, že mají být účinné, přiměřené a odrazující. Druh a výše sankce je tedy ponechán na jednotlivých členských státech, což je i důsledek rozhodnutí ESD C-440/05, který princip subsidiarity ve věcech trestněprávní ochrany životního prostředí, pokud jde o druhy a výše sankcí, vyložil v neprospěch Společenství.⁶

⁶ K rozhodnutí viz rubrika Judikatura Evropského soudního dvora in České právo životního prostředí č. 2/2008 (23), str. 108-113.

Vedle výkladu pojmů, výčtu skutkových podstat trestných činů a zavedení povinnosti zavést sankce čtvrtou a poslední materií, kterou směrnice č. 2008/99/ES přináší, je odpovědnost právnických osob (čl. 6 a 7). Právnickou osobou je ve smyslu definice (čl. 2 písm. d) jakýkoli právní subjekt, jemuž takový status náleží podle použitelného vnitrostátního práva, kromě států nebo veřejných subjektů při výkonu státní moci a veřejných mezinárodních organizací. Členské státy mají podle čl. 6 směrnice zajistit, aby právnické osoby mohly být činěny odpovědnými za trestné činy uvedené v čl. 3 a 4 směrnice, kterých se v jejich prospěch dopustí jakákoli osoba, jež v právnické osobě působí ve vedoucím postavení, jednající samostatně nebo jako člen orgánu této právnické osoby na základě:

- a) oprávnění zastupovat tuto právnickou osobu,
- b) pravomoci činit rozhodnutí jménem této právnické osoby, nebo
- c) pravomoci vykonávat kontrolu v rámci této právnické osoby.

Další podmínky odpovědnosti právnických osob stanoví i čl. 6 odst. 2. Článek 6 odst. 3 pak řeší paralelní možnost trestního stíhání fyzických osob. Článek 7 pak ukládá členským státům přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby bylo možné právnické osoby trestat (uložit účinné, přiměřené a odrazující sankce).

Závěrem je třeba uvést, že transpoziční lhůta směrnice je stanovena do 26. prosince 2010. Členské státy mají uvést do té doby v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí. V českém právu půjde především o dosažení souladu stávajícího, resp. nového trestního zákona.⁷

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.



⁷ Ke kritice obou dvou trestních zákonů z hlediska souladu s komunitární právem viz Vojtěch Stejskal: Trestněprávní ochrana životního prostředí v evropském komunitárním právu těsně před cílem?, České právo životního prostředí 2/2008 (23), str. 62-68.

Předsednictví ČR Radě EU v roce 2009

Po necelých pěti letech od vstupu do Evropské unie bude Česká republika v prvním pololetí roku 2009 poprvé ve své historii předsedat Radě EU. Klíčovým bodem předsednictví je zejména stanovení a prosazení hlavních priorit a z nich vyplývajících konkrétního programu. Vláda ČR stanovila tři obecné priority českého předsednictví. Kromě 1) rozvoje ekonomiky směřující k dosažení konkurenceschopnosti EU a 2) postavení EU ve světě, partnerství a řešení bezpečnostních otázek patří mezi obecné priority také 3) otázky životního prostředí, konkrétně energetika a klimatické změny.

V následujících řádcích přinášíme podstatné výňatky z relevantních vládních a nevládních dokumentů, které se týkají oblasti životního prostředí.

18-ti měsíční program předsednictví Francie, ČR a Švédska

Nejprve se jedná o tzv. **18-ti měsíční program předsednictví Francie, ČR a Švédska**, tedy zemí, které předsedají, resp. budou předsedat v období od poloviny roku 2008 do konce roku 2009. Jedná se o strategický dokument Rady EU z 30. června 2008. Tento dokument stanoví společný program francouzského, českého a švédského předsednictví na období od července roku 2008 do prosince roku 2009. První část obsahuje strategický rámec programu, zasazuje ho do širšího kontextu a zabývá se jím zejména z hlediska dlouhodobějších cílů, jež zasahují do období tří po sobě následujících předsednictví. Druhá část představuje program činnosti zahrnující otázky, jejichž řešení se během daného osmnáctiměsíčního období předpokládá.

V plném znění je dokument např. na internetové adrese: http://www.env.cz/cz/osmnactimesicni_program

„UDRŽITELNÝ ROZVOJ

Strategie udržitelného rozvoje

Všechna tři předsednictví jsou odhodlána pokročit v účinném provádění obnovené evropské strategie udržitelného rozvoje s cílem splnit úkoly v těchto sedmi hlavních určených oblastech: změna klimatu a čistá energie, udržitelná doprava, udržitelná spotřeba a produkce, ochrana a řízení přírodních zdrojů, veřejné zdraví, sociální začlenění, demografie a migrace. Strategie rovněž obsahuje globální otázky, jako je chudoba, a průřezové otázky, jako jsou vzdělávání a odborná příprava, výzkum a vývoj, finanční a ekonomické nástroje a komunikace, jejichž účelem je mobilizace příslušných subjektů a znásobení úspěchu.

Důležitým termínem bude prosinec roku 2009, kdy Evropská rada podruhé a na základě zprávy Komise o pokroku zhodnotí pokrok a priority a bude formulovat obecné směry pro politiky, strategie a nástroje udržitelného rozvoje. Evropská rada vezme v této souvislosti také v úvahu priority Lisabonské strategie pro růst a zaměstnanost.

Předsednictví dohlédnou na to, aby se na provádění strategie podílela Rada ve všech příslušných složeních.

Předsednictví budou usilovat o účinné provádění akčního plánu EU pro udržitelnou spotřebu a produkci a udržitelnou průmyslovou politiku a jeho hodnocení. Úsilí bude zejména zaměřeno na revizi směrnice o ekodesignu a na revizi systému Společenství pro ekoznačky a systému Společenství pro řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (EMAS). Pozornost se bude dále věnovat zejména označování výrobků štítky s ekologickými údaji a údaji o energetické účinnosti a nezbytnosti vytvořit lepší návaznost souvisejících právních předpisů týkajících se ekoznačky, ekodesignu a označování energetické účinnosti. Předsednictví budou pozorně sledovat sdělení o zadávání ekologických veřejných zakázek. Rovněž posoudí způsoby, jak podpořit daňové pobídky pro ekologické produkty.

Na mezinárodní úrovni zajistí předsednictví důkladnou přípravu zasedání Komise OSN pro udržitelný rozvoj, která v květnu roku 2009 dokončí svoji práci týkající se zemědělství, rozvoje venkova, půdy, sucha, desertifikace a Afriky, jakož i průřezových otázek, a budou se aktivně podílet na práci v souvislosti s Marrákešským procesem v oblasti udržitelné spotřeby a produkce, zejména tím, že v průběhu druhé poloviny roku 2009 zahájí přípravy desetiletého rámce pro programy v oblasti udržitelné spotřeby a produkce.

Námořní politika

V souladu s modrou knihou Komise a příslušným akčním plánem budou všechna tři předsednictví pokračovat v práci na vytvoření integrované námořní politiky. V roce 2008 i v roce 2009 předloží Komise celou řadu iniciativ, mimo jiné v oblasti námořní dopravy a rybolovu, založených na udržitelném využívání moře. O dosaženém pokroku podá Komise zprávu Evropské radě v prosinci roku 2009.

Předsednictví budou podporovat zejména řízení a monitorování moří a mořský a námořní výzkum prostřednictvím sítě vnitrostátních kontaktních míst na vysoké úrovni a posílením koordinačních mechanismů mezi členskými státy a mezi evropskými agenturami, jakož i zahájení pilotního projektu ve Středomoří. Pokud jde o mořské prostředí, základem pro jeho zlepšení bude provádění rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí a akčního plánu pro vodu. Předsednictví budou také usilovat o omezení používání fosfátů s cílem zmenšit problém eutrofizace a zlepšit mořské prostředí.

V souladu s rámcovou směrnicí o strategii pro mořské prostředí bude v oblasti Středomoří vypracována dlouhodobá strategie pro vodu.

Strategie pro Baltské moře

Evropská rada vyzvala v prosinci roku 2007 Komisi, aby nejpozději do června roku 2009 předložila strategii EU pro oblast Baltského moře. Tato strategie bude prostřednictvím politik EU řešit zejména naléhavé ekologické problémy související s Baltským

mořem s cílem učinit tuto oblast oblastí EU s nejlepšími postupy pro ochranu mořského prostředí. Bude také řešit další regionální otázky, jako je posílení růstu a konkurenceschopnosti, podpora hlubší integrace trhů a například boj proti organizované trestné činnosti. Měla by také usnadnit soudržnost dané oblasti, jakož i užší propojení s ostatními částmi Unie a vytvořit podmínky pro účinnější a cílené využívání stávajících fondů. Předsednictví budou usilovat o to, aby byla strategie přijata na podzim roku 2009.

ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Biologická rozmanitost

Předsednictví jsou odhodlána pokročit v práci v oblasti biologické rozmanitosti na úrovni EU i na celosvětové úrovni, zejména v rámci Úmluvy OSN o biologické rozmanitosti. Přezkum v polovině období, který se uskuteční v roce 2008 a bude se týkat provádění akčního plánu EU pro biologickou rozmanitost, poskytne přehled o dosaženém pokroku a poukáže na oblasti, které se s ohledem na cíl EU, jímž je zastavit do roku 2010 úbytek biologické rozmanitosti, jeví jako problematické.

Vzhledem k tomu, že jednou z těchto oblastí je prevence a kontrola výskytu invazivních cizích druhů, které biologickou rozmanitost ohrožují, zajistí předsednictví náležitá opatření navazující na sdělení Komise o politických alternativách řešení otázky invazivních cizích druhů. Pozornost bude rovněž věnována provádění směrnice o stanovištích a souvislostem mezi biologickou rozmanitostí, ekosystémovými službami a změnou klimatu.

S ohledem na obecný cíl, jímž je výrazně snížit do roku 2010 úbytek biologické rozmanitosti, zajistí předsednictví důkladnou přípravu vyjednávacího postoje EU pro 10. konferenci smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti, která se má konat v roce 2010. Hlavním cílem bude do budoucna zaměřené hodnocení dosažených úspěchů a případných nedostatků souvisejících s plněním cíle pro rok 2010, přičemž důraz bude kladen na začleňování příslušných otázek do jednotlivých odvětví, plánování krajiny a vědecké odborné znalosti (mezinárodní mechanismus vědeckých odborných znalostí v oblasti biologické rozmanitosti – IMoSEB). V rámci těchto příprav bude rovněž zohledněna probíhající studie o ekonomické stránce úbytku biologické rozmanitosti.

Další prioritou předsednictví je ochrana biologické rozmanitosti moří a vytvoření chráněných mořských oblastí.

Předsednictví budou usilovat o dosažení dohody ohledně příspěvku EU, který usnadní přijetí mezinárodního režimu v oblasti genetických zdrojů na konferenci smluvních stran, která se bude konat v roce 2010. Předsednictví budou usilovat o komplexní interdisciplinární přístup na základě optimálního využívání stávajících postupů a subjektů a o transparentní jednání, které bude založeno na odborných znalostech místních společenství a zainteresovaných stran.

Environmentální technologie

Environmentální technologie jsou významným nástrojem k dosažení cílů v oblasti klimatu a životního prostředí a nabízejí podnikům v rámci EU významné možnosti posílení jejich konkurenceschopnosti. Tuto otázku bude projednávat Rada v několika složeních, aby byly možnosti environmentálních technologií plně využity. Předsednictví podpoří společné úsilí o propojení různých iniciativ souvisejících s environmentálními technologiemi a o podporu rozvoje dynamického trhu pro tyto technologie. Za tímto účelem stanoví jako vysoce prioritní úkol plné provádění akčního plánu pro environmentální technologie. Důraz bude kladen na připravovanou strategii o podpoře inovací v oblasti životního prostředí a na zvážení možnosti zřídit pro celou EU systém umožňující ověřování výkonu nových technologií a jejich dopadu na životní prostředí (ověřování environmentálních technologií).

Chemické látky

Všechna tři předsednictví budou na úrovni Společenství usilovat o to, aby byla dokončena revize důležitých legislativních aktů: revize stávajících právních předpisů o uvádění biocidů na trh, revize směrnice o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (WEEE) a směrnice o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních, revize nařízení o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. Také dokončí práci související s přizpůsobením právních předpisů EU v oblasti klasifikace a označování globálně harmonizovanému systému OSN pro klasifikaci a označování látek a směsí (GHS). Další důležitou otázkou bude další provádění nařízení REACH, zejména nové systémy povolování a omezování chemických látek vzbuzujících velké obavy.

Na mezinárodní úrovni zajistí předsednictví dobrou koordinaci postojů EU, aby při mezinárodních jednáních mohla Evropská unie hrát vedoucí úlohu. Předsednictví budou usilovat o to, aby EU i nadále významně přispívala k provádění a dalšímu rozvoji strategického přístupu k mezinárodnímu nakládání s chemickými látkami (SAICM), mimo jiné i na ministerské konferenci, která se bude konat v květnu roku 2009 (druhá mezinárodní konference o nakládání s chemickými látkami – ICCM2). Předsednictví podpoří myšlenku, že jsou zapotřebí informace o chemických látkách v produktech, a budou usilovat o nalezení řešení, jež nám umožní pokročit v práci na globálním akčním plánu.

Předsednictví zajistí Evropské unii vedoucí úlohu v rámci opatření programu OSN pro životní prostředí zaměřených na těžké kovy, zejména rtuť, a podpoří zahájení jednání, jejichž výsledkem by byl právně závazný nástroj.

K dalším významným celosvětovým a mezinárodním zasedáním bude patřit konference smluvních stran Rotterdamské úmluvy o postupu předchozího souhlasu pro určité nebezpečné chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodu, která se bude konat v říjnu roku 2008, a konference smluvních stran Stockholmské úmluvy o perzistentních organických polutantech, která se bude konat v květnu roku 2009. Předsednictví budou

i nadále podporovat posílenou spolupráci a koordinaci mezi Basilejskou, Rotterdamskou a Stockholmskou úmluvou.

Ovzduší

Předsednictví budou usilovat o dokončení práce na návrhu revize stávající směrnice regulující objem emisí oxidu siřičitého, oxidu dusnatého, čpavku a těkavých organických látek (VOC), tj. směrnice o národních emisních stropech, a návrhu směrnice o průmyslových emisích včetně revize stávajících směrnic o integrované prevenci a omezování znečištění, o velkých spalovacích zařízeních, o spalování odpadu, o emisích těkavých organických látkách při používání rozpouštědel a oxidu titaničitým) na základě vyhodnocení jejího dosavadního uplatňování a problémů zjištěných v rámci vyhodnocení.

Očekává se, že během předmětné doby bude předložen návrh revize směrnice o informacích poskytovaných spotřebitelům ohledně spotřeby pohonných hmot a emisí CO₂ u nových osobních vozů, a všechna tři předsednictví budou usilovat o to, aby byl v tomto ohledu dosažen co největší pokrok.

Na mezinárodní úrovni zajistí předsednictví účinné zastoupení EU na konferencích smluvních stran Vídeňské úmluvy o ochraně ozonové vrstvy, Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu a Ženevské úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států.

Další otázky ochrany životního prostředí

Předsednictví pokročí dále v práci na dokumentech a otázkách, o nichž se v současné době jedná. V této souvislosti bude pozornost věnována zejména práci na rámcové směrnici o ochraně půdy, připravovaným iniciativám Komise týkajícím se systému sdílení informací o životním prostředí, nedostatku vody a sucha a jednání o demontáži lodí v kontextu Basilejské úmluvy. Všechna tři předsednictví zdůrazňují zájem o otázky geneticky modifikovaných organismů a mají v úmyslu se některými tématy souvisejícími s těmito organismy zabývat. Budou usilovat o dokončení revize směrnice o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek. A konečně, předsednictví budou také velmi pozorně sledovat otázky týkající se životního prostředí Arktidy s cílem řešit problémy, kterým tato oblast čelí.

Mezinárodní správa záležitostí týkajících se životního prostředí

Všechna tři předsednictví budou usilovat o to, aby v souladu se závěry Evropské rady z června roku 2005 a v rámci činnosti Valného shromáždění Organizace spojených národů přispěla ke zlepšení mezinárodní správy záležitostí týkajících se životního prostředí. Všechna tři předsednictví podpoří další rozvoj procesu Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů nazvaného „Životní prostředí pro Evropu“ a budou se aktivně podílet na reformě tohoto procesu.

INTEGROVANÁ POLITIKA V OBLASTI ENERGETIKY A KLIMATU

Klíčovou prioritu pro nadcházejících 18 měsíců bude představovat řešení otázky změny klimatu a jejích vazeb na energetickou politiku. Všechna tři předsednictví učiní vše, co bude v jejich silách, aby dosáhly cílů stanovených Evropskou radou v březnu roku 2007, v jejichž rámci se EU zavázala snížit do roku 2020 celkové emise skleníkových plynů ve srovnání s rokem 1990 alespoň o 20 % (a zvýšit úroveň tohoto snížení na 30 % v rámci nové celosvětové dohody o změně klimatu, pokud ostatní rozvinuté země vyvinou srovnatelné úsilí a hospodářsky vyspělejší rozvojové země přispějí úměrným způsobem), a zajistit, aby podíl obnovitelných energií na konečné spotřebě energie do roku 2020 dosáhl 20 %. Předsednictví budou při plném respektování volby členských států, pokud jde o skladbu zdrojů energie, usilovat o nízkouhlíkové hospodářství, které je ve shodě se zásadami udržitelnosti i nákladové efektivnosti a které pozitivně přispívá k širším růstovým cílům v souladu s Lisabonskou strategií pro růst a zaměstnanost.

Cílem balíčku týkajícího se opatření v oblasti klimatu a obnovitelných energií, který Komise předložila v lednu roku 2008, je splnění ambiciózních závazků EU. Předsednictví jsou odhodlána zajistit v úzké spolupráci s Evropským parlamentem a Komisí, aby dohoda o tomto balíčku byla uzavřena do konce roku 2008, a balíček tak mohl být přijat nejpozději na počátku roku 2009.

Změna klimatu

Změna klimatu představuje vážnou globální hrozbu, jež naléhavě vyžaduje komplexní řešení na celosvětové úrovni. Hlavní prioritou předsednictví proto bude zajistit pokrok v mnohostranných jednáních s cílem dosáhnout v Kodani v prosinci roku 2009 dohody o ambiciózním, celosvětovém a komplexním mezinárodním klimatickém režimu pro období po roce 2012, která bude v souladu s cílovou hodnotou 2°C stanovenou na úrovni EU. Tato dohoda usnadní globální přechod k hospodářství s nízkými emisemi skleníkových plynů v souladu s vizí EU, podle níž má být změna klimatu omezena tak, aby globální teplota vzrostla nejvýše o 2°C, a posílí schopnost nejslabších a nejzranitelnějších zemí přizpůsobit se dopadům změny klimatu.

Má-li být v Kodani dosaženo ambiciózního výsledku, budou v příštích 18 měsících nutné intenzivní přípravy jak v rámci EU, tak i v průběhu mezinárodních jednání, zasedání a dialogů probíhajících mezi EU, rozvojovými a rozvinutými zeměmi na dvoustranné úrovni i v rámci různých mnohostranných fór. V této souvislosti budou všechna tři předsednictví klást zvláštní důraz na kontakty s klíčovými partnery, jako jsou například Spojené státy, Čína, Indie, Rusko a Brazílie, ale také na kontakty s dalšími významnými aktéry i těmi zeměmi, které budou změnou klimatu postíženy nejvíce, zejména pak s africkými zeměmi a malými ostrovními rozvojovými státy.

Pozornost bude věnována potřebám rozvojových zemí a jejich úloze při činnostech v oblasti změny klimatu a bude zaměřena na prostředky, které mají podnítit roz-

vojové země k aktivní účasti na vytváření účinného a vyváženého rámce pro období po roce 2012.

Zásadní význam pro úspěch mezinárodních jednání mají vůdčí úloha a věrohodnost EU. K naplnění této úlohy je nezbytné, aby byla vnitřní činnost EU dokončena s dostatečným předstihem před konáním kodaňské konference v prosinci roku 2009. Všechna tři předsednictví vynaloží veškeré úsilí o to, aby Unie splnila své stávající závazky a aby se mohla připravit na závazky v období po roce 2012, tím, že včas dosáhne dohody ohledně revize systému EU pro obchodování s emisemi, rozložení nákladů na snižování emisí skleníkových plynů, podpory využívání obnovitelné energie a ohledně regulačního rámce pro zachycování a ukládání oxidu uhličitého. V souladu s rozhodnutím Evropské rady z března roku 2008 by komplexní jednání Rady probíhající v úzké spolupráci s Evropským parlamentem měla do konce roku 2008 vyústit v dohodu o těchto návrzích jakožto uceleném souboru opatření tak, aby bylo možné je přijmout v průběhu současného legislativního období, nejpozději však na začátku roku 2009. V této souvislosti předsednictví zdůrazňují, že tato práce by měla vycházet ze zásad transparentnosti, ekonomické životnosti, hospodárnosti, solidarity a spravedlivého rozložení nákladů. Patříčná pozornost bude dále věnována riziku přesouvání zdrojů emisí CO₂ v některých odvětvích, jako například v energeticky náročných průmyslových odvětvích, obzvláště vystavených mezinárodní hospodářské soutěži. Tuto otázku je třeba analyzovat a naléhavě řešit, aby mohla být v případě neúspěchu mezinárodních jednání přijata vhodná opatření.

Mezinárodní dohoda zůstává i nadále nejlepším způsobem řešení této otázky.

Za účelem dosažení cílů EU v oblasti změny klimatu se budou předsednictví aktivně zabývat i dalšími odvětvími. Doprava se na emisích skleníkových plynů v EU podílí více než 20 procenty.

Všechna tři předsednictví proto považují za prioritní úkol dokončit práci týkající se nařízení o snižování emisí CO₂ z automobilů a zajistit hladké začlenění emisí způsobených civilní leteckou dopravou do systému EU pro obchodování s emisemi. Náležitá pozornost bude rovněž věnována opatřením týkajícím se energetické účinnosti v odvětvích, která nejsou zahrnuta do systému EU pro obchodování s emisemi, jako například v zemědělství, lehkém průmyslu a stavebnictví.

Všechna tři předsednictví znovu opakují nutnost vytvořit celosvětový trh s uhlíkem, jakož i význam pružných mechanismů, jako například mechanismu čistého rozvoje (CDM), a dalšího rozvoje těchto mechanismů v budoucnosti při provádění nákladově efektivní mezinárodní politiky v oblasti klimatu, přičemž uznávají odůvodněný požadavek rozvojových zemí na ekonomický rozvoj. Tyto nástroje přispívají k tvorbě ceny uhlíku a usnadňují investice do účinných nízkouhlíkových technologií, čímž umožňují předávání základních poznatků a přenos technologií. Využívání flexibilních mechanismů podpoří snahy EU o dosažení jejich ambiciózních cílů v oblasti klimatu a přispěje

k udržitelnému rozvoji rozvojových zemí, jakož i k vytvoření celosvětového trhu s uhlíkem. Předsednictví proto budou podporovat využívání flexibilních mechanismů, které mohou významně přispět ke globálnímu úsilí o snížení skleníkových plynů.

Všechna tři předsednictví budou rovněž usilovat o podporu obchodu a dobře fungujícího globálního trhu se zbožím, službami a technologiemi, které jsou šetrné k životnímu prostředí, odstraněním celních a necelních překážek. Toto úsilí zahrnuje i snahu o to, aby normy týkající se klimatu ani systémy udělování osvědčení a označování výrobků nebránily obchodu se zbožím šetrným k životnímu prostředí, ale naopak ho podporovaly. Součástí priorit EU budou rovněž opatření na podporu inovací a spolupráce na vývoji nových nízkouhlíkových technologií a opatření na podporu přenosu a rozšiřování čistých technologií.

Zvláštní úsilí bude rovněž vyvinuto v oblasti opatření pro přizpůsobení se změně klimatu v Evropské unii. Bude třeba vypracovat a provést široké spektrum politik na úrovni EU i členských států, jakož i vnějších politik. Na základě Bílé knihy Komise o přizpůsobení se změně klimatu, jejíž předložení se očekává v druhé polovině roku 2008, budou předsednictví usilovat o to, aby Rada přijala ambiciózní akční plán, který se bude mimo jiné zabývat otázkou poskytnutí odpovídajících finančních prostředků na tuto oblast.

Na mezinárodní úrovni jsou negativním dopadům změny klimatu vystaveny zejména rozvojové země. Všechna tři předsednictví proto budou věnovat zvláštní pozornost vypracování rozvojové politiky a programů, které zohlední potřeby rozvojových zemí pro přizpůsobení se změně klimatu.

Budování kapacit v rozvojových zemích bude stěžejním prvkem pomoci těmto zemím při posilování odolnosti vůči změně klimatu i jejich schopnosti opírat se v dalším rozvoji o nízkouhlíkové technologie.

Všechna tři předsednictví dále zajistí, aby byla přijata vhodná opatření navazující na společnou zprávu vysokého představitele a Komise o dopadech změny klimatu na mezinárodní bezpečnost.

Energetika (bezpečnost, konkurenceschopnost, environmentální udržitelnost)

V březnu roku 2007 vymezila Evropská rada energetickou politiku pro Evropu, která sleduje tři cíle, tj. zlepšení bezpečnosti dodávek, zajištění konkurenceschopnosti evropských ekonomik a cenové dostupnosti dodávek energií, jakož i podporu environmentální udržitelnosti a boj proti změně klimatu. Všechna tři předsednictví budou za vysokou prioritu považovat plné provedení akčního plánu pro energetiku pro období 2007–2009, který Evropská rada u této příležitosti přijala. Na základě druhého strategického přezkumu energetické politiky, který má být předložen Komisi na podzim roku 2008 a potvrzen Evropskou radou na jarním zasedání v roce 2009, vypracují předsednictví nový akční plán pro energetiku pro období po roce 2010, který by měl být přijat Evropskou radou na jarním zasedání v roce 2010. Všechna tři předsednictví budou své úsilí soustředit na následně stanovené oblasti politiky.

Obnovitelná energie a energetická účinnost přispívají souběžně k udržitelnosti, konkurenceschopnosti a bezpečnosti dodávek a jsou klíčovými prvky pro dosažení cílů EU v oblasti klimatu a pro povzbuzení technologických inovací, vývozního potenciálu a tvorby pracovních míst.

Všechna tři předsednictví jsou odhodlána dovést práci na směrnici o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů k dohodě do konce roku 2008, tak aby směrnice mohla být přijata nejpozději na začátku roku 2009, a to na základě spravedlivého a přiměřeného rozložení úsilí mezi členské státy. V této souvislosti připomínají, že je důležité věnovat patřičnou pozornost kritériím udržitelnosti a že při dosahování vnitrostátních cílů nespádajících do systému pro obchodování s emisemi a týkajících se obnovitelných zdrojů energie je nutná flexibilita v souladu s akčním plánem přijatým Evropskou radou v březnu roku 2007.

Pokud jde o cíl EU zlepšit energetickou účinnost do roku 2020 o 20 %, všechna tři předsednictví budou pokračovat v provádění akčního plánu pro energetickou účinnost, který kladе zvláštní důraz na podporu energeticky účinných výrobků na evropském trhu prostřednictvím standardizace. Budou usilovat o urychlené dokončení práce na přepracování směrnice o označování spotřeby energie na štítcích spotřebičů pro domácnost a na směrnici o energetické náročnosti budov. Zvláštní pozornost bude také věnována tvorbě a fungování mezinárodní platformy pro spolupráci v oblasti energetické účinnosti.

Dosažení ambiciózních cílů EU týkajících se změny klimatu bude rovněž vyžadovat vývoj a rozšiřování nových technologií. Za tímto účelem budou předsednictví přispívat k rychlému provedení nedávno zahájeného evropského plánu pro strategické energetické technologie.

Vytvoření konkurenceschopného, účinného a vzájemně propojeného vnitřního trhu s energií považují všechna tři předsednictví za přínos pro soukromé spotřebitele i podniky, neboť takový trh vytvoří stabilní a předvídatelné prostředí pro nezbytné investice a efektivní alokaci energetických zdrojů. V souladu s tím budou předsednictví v úzké spolupráci s Evropským parlamentem a Komisí usilovat o co nejrychlejší dosažení konečné dohody ohledně třetího souboru opatření týkajících se vnitřního trhu s energií.

Všechna tři předsednictví budou podporovat tvorbu skutečné politiky v oblasti energetické bezpečnosti na vnitřní úrovni (propojení, lepší transparentnost, pokud jde o toky a skladování ropy a plynu, účinnější mechanismy solidarity) i na vnější úrovni (posílení dialogu a spolupráce s hlavními dodavatelskými, tranzitními i spotřebitelskými zeměmi v kontextu dvoustranných summitů nebo mezinárodních fór).

Druhý strategický přezkum energetické politiky mimo jiné nastíní, jakým způsobem lze z vnitřního a vnějšího hlediska zlepšit bezpečnost dodávek energie pro EU. Předsednictví zajistí přijetí účinných opatření navazujících na tento přezkum a na posouzení návrhů, jež k němu budou přiloženy (revize právních předpisů týkajících se

zásob ropy, návrhy týkající se transevropských energetických sítí a opatření pro zabezpečení dodávek plynu, energetická účinnost). Dialogy s obvyklými partnery EU budou dále pokračovat a navíc bude znovu vyvinuto úsilí o navázání užších vztahů se Střední Asií a o provedení energetického partnerství s Afrikou. Očekává se rovněž, že energetické bezpečnosti bude věnována patřičná pozornost v revidované bezpečnostní strategii EU, kterou mají vysoký představitel a Komise předložit na konci roku 2008.

Zvláštní pozornost bude věnována opatřením navazujícím na jaderný ukázkový program (PINC), který nedávno zveřejnila Komise, na jednání v rámci evropského fóra pro jadernou energetiku a na dokončení činnosti skupiny na vysoké úrovni pro jadernou bezpečnost a nakládání s jaderným odpadem.“

Pracovní program českého předsednictví Rady EU 2009

Následující výňatky pocházejí z oficiálního programu české vlády „Pracovní program českého předsednictví – Evropa bez bariér“, představeném na sklonku roku. Plné znění lze nalézt na <http://www.eu2009.cz/cz/czech-presidency/programme-and-priorities/program-a-priority-478/>

„Priority českého předsednictví

Evropská unie stojí v roce 2009 před řadou závažných výzev a rozhodnutí. V důsledku finanční krize je třeba čelit hrozbě citelného zpomalení hospodářského růstu, či dokonce hospodářského poklesu, se všemi sociálními, politickými a mezinárodními důsledky. Přestože v uplynulých měsících byla přijata rychlá opatření na světové, unijní i na národních úrovních, Evropská unie bude muset věnovat prioritní pozornost řešení tohoto problému i v roce 2009.

Také vývoj bezpečnosti ve světě, zejména v krizových oblastech, skrývá řadu neznámých. V době českého předsednictví se rovněž bude konstituovat nové vedení a priority strategického spojence Evropské unie – USA. Předmětem zvýšené pozornosti budou také postoje dalšího významného partnera – Ruské federace. Tyto nové okolnosti vyvstávají na pozadí dlouhodobých výzev globálního charakteru, které formují podobu současného vzájemně provázaného světa, ať již se jedná o hrozbu změny klimatu, nové trendy v rozložení hospodářské a politické moci ve světě či vývoj stavu mezinárodní bezpečnosti.

Pro efektivní fungování Evropské unie a jejích vnitřních i vnějších politik je neméně důležitá otázka institucionální reformy spojená s osudem ratifikace Lisabonské smlouvy.

Ve vysoce proměnlivém světě 21. století se jako základní předpoklad úspěchu Evropské unie ukazuje její schopnost pružně reagovat na aktuální problémy a plně využívat vlastního hospodářského, kulturního a lidského potenciálu. S tímto vědomím Česká republika spojila již od začátku příprav své předsednictví se symbolickým mottem „Evropa bez bariér“. Evropa bez vnitřních ekonomických, kulturních a hodnotových bariér pro občany, podnikatele a ekonomické subjekty. Evropa otevřená světu, nikoli však bezbranná

vůči nelegálním aktivitám a útokům. Toto motto nabývá ve světle současného vývoje, závěrů listopadového summitu G-20 i závěrů prosincové Evropské rady 2008 aktuálního významu. V rámci současného úsilí o stabilizaci unijních ekonomik je především třeba se vyhnout nadbytečné regulaci a zvýšené míře protekcionismu. Evropská unie nesmí rezignovat za cenu krátkodobých stabilizačních opatření na své strategické cíle.

Motto „Evropa bez bariér“ má i politický a historický význam. Rok 2009 je rokem významných výročí – především dvacátého výročí pádu „železné opony“ a pátého výročí historicky největšího rozšíření Evropské unie – která připomenou úspěšný projekt znovusjednocování Evropy.

Pouze ekonomicky silná a soudržná EU bez vnitřních bariér vycházející ze svých hodnot a kořenů bude schopná řešit složité globální problémy a své postavení v dnešním světě. Klíčovými tématy českého předsednictví proto budou Ekonomika, Energetika a Evropská unie ve světě.

• • •

Ekonomika

Obnova řádného fungování finančních systémů a důvěry ekonomických subjektů si již vyžádala urychlená opatření. Realizace dalších kroků k posílení transparentnosti a stability finančních trhů bude naléhavým úkolem následujícího období. Vzhledem k tomu, že se finanční krize již přenesla do oblasti reálné ekonomiky, bude během českého předsednictví prvořadým úkolem zabránit prohlubování krize a znovuoživit hospodářský růst unijních ekonomik. Společný rámec pro koordinované úsilí Evropské unie i členských států představuje Evropský plán hospodářské obnovy přijatý Evropskou radou v prosinci 2008. Řešení navržená v tomto plánu musí být účinná, cílená a časově omezená, musí odrážet specifické podmínky členských států a respektovat principy Paktu stability a růstu a pravidla hospodářské soutěže.

Evropská unie bude hrát významnou roli v mezinárodních jednáních o reformě finančního systému, která by v budoucnu zamezila opakování nedávné krize. Ve společném dialogu s ostatními státy, zejména v rámci dubnového summitu G-20 v Londýně, bude české předsednictví usilovat o koordinovaný příspěvek EU při hledání řešení na evropské a globální úrovni.

I ve složité ekonomické situaci chce české předsednictví klást důraz na rozvoj lidského kapitálu podporou vzdělávání, výzkumu a vývoje a uvolňováním rezerv vnitřního trhu. Jde především o odstraňování bariér, které dosud brání plnému využití všech jeho svobod, zejména svobody pohybu pracovníků a služeb, jakož i mimořádně slibného pohybu znalostí. Konkurenceschopnost a hospodářský rozvoj Evropské unie rovněž brzdí řada vnitřních regulativních a administrativních překážek, jejichž účelnost se začíná jevit jako diskutabilní. Pozornost je třeba věnovat odstraňování bariér v oblasti transevropských dopravních sítí. Evropské unii významně prospěje i realizace programu Galileo.

Evropská unie se zároveň musí zasazovat o odbourávání vnějších bariér. Nemůže se smířit s pozastavením procesu liberalizace světového obchodu, s přetrvávajícími překážkami pro přístup na jiné trhy, ale ani s nekalou konkurencí či s nedostatečnou ochranou duševního a průmyslového vlastnictví. Nová světová ekonomická situace může svádět k ochránářským přístupům. České předsednictví bude proto usilovat, aby se EU neodchýlila od cesty otevřenosti, která ji v minulosti přivedla k hospodářské a sociální prosperitě.

Energetika

Jedním z ústředních témat Evropské unie bude i v době českého předsednictví soubor otázek spojených s energetikou a aktivním zapojením do mezinárodního vyjednávání k ochraně klimatu po roce 2012. Jde o naléhavé téma, které se citelně týká ekonomiky a má mezinárodněpolitické a bezpečnostní souvislosti. Snahou předsednictví bude v návaznosti na závazky Evropské rady z března 2007, obsažené ve schváleném klimaticko-energetickém balíčku, připravit cestu k dosažení širokého mezinárodního konsensu, jak celosvětově čelit klimatické změně, kterého by mělo být dosaženo na konci roku 2009 v Kodani. Je třeba zdůraznit, že každé řešení klimatického problému bude implikovat nejen určité ekonomické a politické náklady, ale i příležitosti.

Energetická bezpečnost je základním předpokladem fungování unijních ekonomik. Ve světle rostoucí závislosti EU na dovozech zdrojů energie z okolního světa nabývá zvláštní naléhavosti. Cílem EU na tomto poli je dosáhnout větší teritoriální diverzifikace dodavatelů, pestřejší palety využívaných zdrojů, posílení obnovitelných zdrojů a vytvoření skutečně jednotného trhu energií v rámci EU, který by umožňoval solidaritu v krizových situacích. Celkově je třeba směřovat ke snižování energetické náročnosti ekonomiky a snížení dopadů energetiky na životní prostředí na evropské i celosvětové úrovni.

Na základě analýz a návrhů Komise, zejména jejího Strategického energetického přehledu, bude předsednictví při přípravě řešení postupovat po několika liniích naznačených již během francouzského předsednictví. Jednou z nich jsou úspory energie, účelné substituce dovážených a fosilních paliv a podpory investic do vývoje nových efektivních technologií. Další je dobudování jednotného vnitřního trhu s elektřinou a plynem a jeho technických a organizačních předpokladů. Půjde zejména o dostavbu chybějících segmentů ve stávající přenosové a dopravní infrastruktuře uvnitř EU a koordinaci operátorů přenosových soustav. Důležitou linií je i stabilizace vztahů se stávajícími hlavními zahraničními dodavateli energetických zdrojů, zejména vyjasnění úlohy Ruska, a budování pevných vztahů s dodavateli novými. Zvláštní význam je třeba přikládat dodavatelům z kaspické oblasti a výstavbě příslušných dopravních cest.

Evropská unie ve světě

EU je významným globálním hráčem díky své váze ve světové ekonomice, vysoké míře zapojení do multilaterálního systému, jejímu stabilizačnímu úsilí v oblastech

mezinárodních konfliktů i objemu poskytované mezinárodní rozvojové a humanitární pomoci. Zásadním zdrojem stabilizační úlohy EU je nejen její prosperita a hospodářská síla, ale i hodnotový systém. Proto si také musí uchovat schopnost se dále rozšiřovat a nabízet dalším evropským zemím perspektivu budoucího vstupu či vzájemně výhodné nadstandardní spolupráce.

Z hlediska mezinárodněpolitického postavení EU má dlouhodobý význam především stabilní transatlantická vazba. Pro zájmy EU proto bude zásadní jednání s představiteli nové administrativy USA a další rozvoj transatlantického dialogu v klíčových oblastech bezpečnosti, hospodářství, energetiky a ochrany klimatu.

K nadcházejícímu jednání o nové dohodě o partnerství s Ruskem musí EU, na pozadí nedávných kroků Ruska vyvolávajících řadu vážných otázek, přistoupit s jednotnou pozicí. Zvyšující se význam spolupráce s regionem východní Evropy, zejména s Ukrajinou, a budování vztahů se státy v oblasti Kavkazu urychlil přípravu Východního partnerství. Předsednictví věnuje této východní dimenzi Evropské politiky sousedství zvláštní pozornost. V první polovině roku 2009 budou pokračovat přístupová jednání se strategickým partnerem – Tureckem. Ze zemí západního Balkánu se členství v EU blíží Chorvatsko a předsednictví učiní vše pro to, aby se rozšíření EU o tuto zemi uskutečnilo co nejdříve. Ze strategického hlediska je nezbytné, aby i ostatní balkánské státy splnily podmínky Stabilizačního a asociačního procesu a mohly se ucházet o budoucí členství v EU. České předsednictví bude také pokračovat v rozvoji jižní dimenze Evropské politiky sousedství a zlepšování vztahů s partnerskými zeměmi, které tento politický koncept zahrnuje. Především vysokého zájmu předsednictví bude rovněž blízkovýchodní mírový proces. Zároveň se uskuteční řada jednání se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi.

Podobně bude předsednictví pokračovat v dosavadním důrazu EU na rozvojovou spolupráci, na podporu lidských práv, budování právního státu a demokracie i na řešení konfliktů ve světě. Evropská unie bude nucena pokračovat v boji proti novým bezpečnostním hrozbám, zejména proti šíření jaderných zbraní a jejich nosičů a proti mezinárodnímu terorismu. Stěžejním předpokladem akceschopnosti EU v mezinárodní politice je ukotvení její vlastní bezpečnosti ve strategickém partnerství s NATO a v budování vlastních, k NATO komplementárních obranných schopností. Považba současných bezpečnostních hrozeb stále více přesahuje do oblasti vnitřní bezpečnosti. Budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva je společným zájmem EU, který se dotýká života všech občanů. V něm bude předsednictví usilovat o další pokrok v schengenské spolupráci, ve společné azylové a migrační politice, v policejní a celní spolupráci a ve spolupráci členských států v civilních a trestních věcech.

• • •

Česká republika si plně uvědomuje svoji odpovědnost v roli předsednického státu. Ve spolupráci s ostatními členskými státy a za pomoci institucí EU je připravena řešit aktuální a strategické výzvy ve prospěch EU a všech jejích občanů. Pracovní program

svého předsednictví založila Česká republika na kontinuitě unijních politik a na spolupráci s francouzským a švédským předsednictvím vyjádřené ve společném 18měsíčním programu Rady.

• • •

ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Ochrana klimatu

I přes složitou ekonomickou situaci způsobenou otřesy na finančních trzích si předsednictví uvědomuje potřebu dostát závazkům v ochraně klimatu a dále usilovat o zachování pozice EU jakožto světového lídra v této oblasti. Při řešení společných závazků bude důsledně dbát na ekonomickou udržitelnost jednotlivých kroků, jejich nákladovou efektivitu a ekonomické a sociální dopady z dlouhodobého hlediska.

V oblasti ochrany klimatu povede předsednictví přípravná jednání k dosažení celosvětové dohody o nastavení závazků snižování emisí skleníkových plynů po roce 2012, a to v souladu se závazkem EU k udržení maximálního růstu průměrné globální teploty do 2°C do roku 2050. Schválení klimaticko-energetického balíčku dává EU dobrou výchozí pozici pro tato jednání. Předsednictví bude jednat o nastavení závazků po ukončení prvního kontrolního období Kjótského protokolu po roce 2012. Půjde zejména o jednání s USA a dalšími významnými producenty skleníkových plynů (např. Ruskem, Brazílií, Čínou a Indií) a o jejich zapojení do mezinárodního systému ochrany klimatu. Předsednictví v tomto naváže na jednání po konferencích smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC) na Bali (2007) a v Poznani (2008). Předsednictví bude zastupovat EU při jednání UNFCCC a připravovat společnou pozici EU pro jednání v rámci dalších mezinárodních fór, především pro konferenci v Kodani v prosinci 2009. V souladu se závazky Evropské rady z června 2008 bude na jarní Evropské radě 2009 projednán mechanismus financování boje proti změně klimatu. V průběhu předsednictví bude rovněž zahájeno projednávání Sdělení o adaptacích na změnu klimatu. Předsednictví podporuje zavádění takových adaptačních opatření, která berou na zřetel i další aspekty, jako jsou např. ochrana biologické rozmanitosti a půdy. Zmíněná problematika by se měla stát jedním z témat neformální Rady ministrů pro životní prostředí v červnu 2009.

Ochrana lidského zdraví a životního prostředí

V rámci ochrany lidského zdraví a životního prostředí zaměří předsednictví pozornost na následující agendu: posun v projednávání návrhu směrnice o průmyslových emisích; dokončení projednávání revize návrhu nařízení o látkách poškozujících ozonovou vrstvu; zahájení projednávání návrhu revize směrnice o národních emisních stropích, bude-li tato předložena Komisi; zahájení projednávání návrhů směrnic revidujících oblast nakládání s elektroodpady. Předsednictví bude rovněž diskutovat problematiku nakládání s bioodpady v návaznosti na zveřejněnou Zelenou knihu Komise. České předsednictví

bude rovněž koordinovat řadu významných mezinárodních zasedání a aktivit v oblasti ochrany životního prostředí a zdraví a zastupovat na nich EU, např. jednání o snižování výroby a spotřeby rtuti na 25. zasedání Řídící rady Programu OSN pro životní prostředí (UNEP) v únoru 2009 v Nairobi.

Udržitelná spotřeba a výroba

S ochranou životního prostředí i změnou klimatu souvisí otázka udržitelné spotřeby a výroby. Předsednictví podpoří ty iniciativy, které si kladou za cíl informovanost občanů členských států EU. Jedná se především o označování organizací uplatňujících environmentální přístupy (revize stávajícího nařízení k programu na zavedení systému řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí – EMAS) a podporu prosazování systému ekologického označování výrobků. Zde se předsednictví pokusí o dosažení dohody v prvním čtení s Evropským parlamentem. Předsednictví se bude dále věnovat systému předávání informací v rámci EU. K této tématice uspořádá mezinárodní konferenci Towards eEnvironment.

České předsednictví vynaloží maximální úsilí, aby na 17. zasedání Komise OSN pro udržitelný rozvoj v květnu 2009 v New Yorku byla přijata účinná politická rozhodnutí k integrovanému prosazování udržitelného rozvoje v takových důležitých oblastech, jako jsou zemědělství, rozvoj venkova, ochrana půdy, boj s desertifikací a suchem, a to i v souvislosti s krizí na finančních trzích.

Ochrana biologické rozmanitosti

S ohledem na vzájemnou provázanost ochrany biologické rozmanitosti se změnou klimatu a ochranou půdy se předsednictví zaměří na balíček Komise k biodiverzitě, především na sdělení o invazních druzích. České předsednictví se zároveň pokusí výrazně pokročit v projednávání návrhu nařízení o zákazu obchodování s tuleňů. K ochraně biodiverzity chce předsednictví přispět Konferencí o přírodních a přírodě blízkých oblastech, kterou ve spolupráci s Komisí uspořádá v Praze. Prostřednictvím této konference bude odstartován projekt „Wilderness“ zaměřený na podporu diskuse o ochraně primárních, přírodních a přírodě blízkých oblastí. Předsednictví se dále hodlá věnovat projednávání návrhu směrnice o ochraně půdy.“



Další informace k prioritám českého předsednictví Rady EU v oblasti životního prostředí lze nalézt na http://www.env.cz/cz/prioty_oblasti_zp

Deset zelených úkolů European Environmental Bureau pro české předsednictví EU

Bruselská asociace ekologických organizací European Environmental Bureau (EEB) vydala v roce 2008 dokument nazvaný *Deset zelených úkolů pro české předsednictví EU*, který shrnuje deset základních oblastí, ve kterých by české předsednictví mělo učinit pokrok a vést politiku Evropské unie progresivním směrem. EEB rozebírá úlohu českého předsednictví podrobněji v dokumentu Memorandum EEB pro české předsednictví.

EEB je asociace více než 140 ekologických organizací z celé EU působící v Bruselu. Hlavním posláním EEB je zvyšování povědomí o politikách EU v oblasti životního prostředí a udržitelného rozvoje. EEB využívá kapacity svých členů a aktivně prosazuje jejich zájmy u evropských institucí.

Zelený kruh, asociace českých ekologických organizací, je členem EEB spolu s dalšími čtyřmi českými ekologickými organizacemi (Arnika, Ekologický právní servis, Společnost pro trvale udržitelný život, Ústav pro ekopolitiku).

EEB je jednou z deseti nejvýznamnějších organizací, které působí na evropské úrovni. Spolu s dalšími devíti ekologickými organizacemi tvoří neformální uskupení s názvem Zelená desítka (Green 10). Green 10 koordinuje činnost členských organizací, tvoří společná stanoviska a prosazuje je u Evropské komise, Rady a Parlamentu.

Hlavním cílem Green 10 je aktivní prosazování environmentálního práva na úrovni EU i v členských státech, práce na návrzích nových legislativních předpisů EU a podpora vůle role EU v globálním kontextu při ochraně životního prostředí. České ekologické organizace se snaží uplatnit svůj vliv v EU prostřednictvím svých partnerských organizací v Green 10. Zelený kruh je např. členem European Environmental Bureau, Česká společnost ornitologická sítě Birdlife International.

Více informací najdete např. na:

www.green10.org;

<http://www.eeb.org/publication/2009/CZMemoJan09-FINALDOCwithcover.pdf>;

www.zelenykruh.cz.

Redakce

♠ ♠



Sousedská žaloba jako prostředek obrany proti nadlimitnímu hluku z dálnice aneb krátce nad jedním rozsudkem Městského soudu v Praze

[Klíčová slova: *obtěžování imisemi hluku, ochrana veřejného zdraví, sousedská žaloba*]

Česká judikatura zaznamenala na jaře 2008 zřejmě vůbec první případ, v němž jako prostředek obrany proti nadlimitnímu hluku z dopravy na pozemní komunikaci byla úspěšně uplatněna žaloba podle § 127 odst. 1 občanského zákoníku, tedy institut sousedských práv. Protože nadměrný hluk obtěžující obyvatele blízkosti dopravních tepen je v současné době bohužel častým problémem zejména velkých měst, zaslouží si tento rozsudek Městského soudu v Praze (č.j. 54Co 390/2007-203) alespoň stručný komentář.

Žalobci (několik společenství vlastníků jednotek, bytových družstev a obyvatel – fyzických osob) se sousedskou žalobou domáhali ochrany proti hluku na vymezeném úseku pražské magistrály (ul. 5. května), proti vlastníku komunikace, Magistrátu hl. m. Prahy. Hlukové imise z provozu vozidel na tomto úseku podle opakovaných měření dlouhodobě vysoce překračovaly zákonem stanovené hygienické limity. V petitu žaloby se žalobci domáhali, aby se vlastník komunikace – jejich „soused“ – zdržel rušení hlukem tak, aby jeho hladiny v denních a nočních hodinách tyto limity nepřekračovaly.

Soud první instance žalobu zamítl, ve zkratce řečeno s tím, že žalobci jsou sice obtěžováni hlukem, jehož intenzita přesahuje příslušné hygienické normy, ale za dané situace (ulice 5. května je páteří dopravní obslužnosti v Praze a budoucí řešení problému hluku spočívá ve vybudování tzv. Pražského okruhu a tedy svedení části provozu z ní) je požadavek žalobců na zdržení se imisí hluku nereálný, neboť je nevykonatelný, resp. vykonatelný až ve velmi vzdálené budoucnosti.

Městský soud jako soud odvolací se neztotožnil s tímto závěrem obvodního soudu a změnil jeho rozhodnutí tak, že Magistrát jako vlastník předmětné komunikace je povinen zdržet se rušení hlukem, které přesahuje stanovené limity, a to do jednoho roku od právní moci rozsudku. Dovodil, že vlastník stavby nebo pozemku sousedícího s pozemní komunikací, která je zdrojem nadlimitní hlukové zátěže, se může domáhat vůči jejímu vlastníku jak ochrany svého vlastnického práva žalobou na řešení sousedských sporů podle § 127 odst. 1 občanského zákoníku, tak i náhrady případných škod vzniklých v důsledku toho, že vlastník porušuje povinnost stanovenou mu § 30 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Tato veřejnoprávní norma ukládá vlastníku pozemní komunikace, jejímž provozem vzniká hluk, zajistit technickými, organizačními a dalšími opatřeními, aby hluk nepřekračoval hygienické limity stanovené prováděcím právním předpisem.

¹⁰² Jak soud poznamenal, i když je umístění komunikace 5. května do hustě zastavěné oblasti bezpochyby důsledkem nesprávného politického rozhodnutí předcho-

zího režimu, které žalovaný nemohl nijak ovlivnit, nezbavuje ho to odpovědnosti vykonávat své vlastnické právo tak, aby neohrožoval výkon vlastnického práva svého souseda, zejména když mu to ukládá i uvedená norma veřejného práva. Obtěžování imisemi hluku, které překračují stanovenou hladinu pro hlukovou zátěž až o 30 dB ve dne, resp. až o 25 dB v noci, soud posoudil jako obtěžování nad míru přiměřenou poměrům, ve smyslu dikce § 127 odst. 1 občanského zákoníku.

K povolení výjimky provozovat předmětnou dálnici za překročení zákonem stanovené hladiny akustického tlaku, kterou Magistrátu udělila Hygienická stanice hl.m. Prahy podle zákona č. 258/2000 Sb., soud konstatoval, že má význam zejména v tom, že vlastník komunikace, pro niž byla udělena, nemůže být po dobu její platnosti sankcionován za překročení hlukových limitů, pokud nepřesáhne hodnotu v této výjimce stanovené. Na právo žalobců domáhat se ochrany svého vlastnictví proti imisím hluku však povolení výjimky nemá žádný vliv.

Budoucí řešení situace, na něž po celou dobu řízení poukazuje žalovaná strana, totiž vybudování městského okruhu, považuje soud vzhledem k očekávaným potížím v otázkách vlastnických vztahů i vlastního záměru vedení trasy okruhu za příliš vzdálené, než aby bylo možno po žalobcích spravedlivě požadovat snášení nadměrné hlukové zátěže až do doby jeho dokončení, včetně možných negativních dopadů na jejich zdraví. Je známo, že nejen v Praze, ale i v jiných obcích v ČR jsou na obdobných komunikacích realizována protihluková opatření, která omezují zátěž imisemi hluku z provozu na míru vyhovující hygienickým limitům. Tato opatření uvádí soud jako příklad alternativního řešení, jež může žalovaný zvolit jako způsob splnění povinnosti stanovené tímto jeho rozsudkem (vzhledem k tomu, že podle ustálené judikatury nelze žalobou podle § 127 občanského zákoníku žádat po soudu uložení konkrétního způsobu, který má žalovaný použít pro odstranění závadného stavu; naopak to je na uvážení žalovaného).

Konečně zamítnutí žaloby obvodním soudem z důvodu tvrzené nerealnosti a nemožnosti výkonu rozhodnutí považuje Městský soud za zcela nesprávné. V řízení bylo naopak prokázáno, že požadavek žalobců vyjádřený v petitu je zcela určitý a splnitelný; vynucení splnění uložené povinnosti lze pak dosáhnout opakovaným ukládáním pokut podle § 351 o.s.ř.

JUDr. Hana Müllerová



Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy, kterým se vydává změna Územního plánu Hlavního města Prahy

[Klíčová slova: *územní plán; posuzování vlivů na životní prostředí (SEA); opatření obecné povahy*]

I. Úvodem

Pod spisovou značkou 9 Ao 2/2008-62 vydal Nejvyšší správní soud ČR rozhodnutí, kterým dne 30. října 2008 zrušil opatření obecné povahy č. 1/2008, kterým se vydává změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 18/51 ze dne 19. 6. 2008. Toto rozhodnutí je velmi zajímavé hned z několika aspektů, které tvoří podstatné důvody pro to, aby mu časopis *České právo životního prostředí* věnoval důkladnou pozornost. Rozhodnutí je totiž zajímavé nejen z věcné stránky, tj. že zrušilo změnu územního plánu Prahy v části týkající se plánu výstavby tzv. severozápadní varianty silničního okruhu v úseku Ruzyně-Březiněves (obchvatu hlavního města přes Vltavu z Čimic do Sedlce), či rozšíření letové dráhy mezinárodního letiště Ruzyně, ale především z právního pohledu.

Nejvyšší správní soud se totiž v rozhodnutí zabýval otázkami z oblasti práva životního prostředí, a to územního plánování, či posuzování vlivů strategií na životní prostředí, a dále otázkami správního řádu a dalších souvisejících předpisů. V neposlední řadě je třeba upozornit, že Nejvyšší správní soud ČR k tomuto rozhodnutí přistoupil i velmi didakticky. Provádí výklad včetně srovnání starého (zákon č. 50/1976 Sb.) a nového (č. 183/2006 Sb.) stavebního zákona, a dále provádí výklad některých institutů správního řádu, např. opatření obecné povahy. Rozhodnutí NSS ČR spis.zn.č. 9 Ao 2/2008-62 je tedy významné nejen z věcného a právního hlediska, ale také z hlediska pedagogického a vědeckého.

Návrhem podaným u Nejvyššího správního soudu dne 3. 10. 2008 se navrhovatelé a) Městská část Praha – Suchbát, b) Mgr. K. K., c) Ing. P. B., d) JUDr. F. P., (dále jen „navrhovatelé a) až d)“ domáhali zrušení opatření obecné povahy č. 1/2008, kterým se vydává změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (dále jen „změna Z 1000/00“), schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 18/51 ze dne 19. 6. 2008, případně zrušení opatření obecné povahy v části týkající se Silničního okruhu kolem Prahy v úseku Ruzyně – Březiněves v hranicích hlavního města Prahy včetně přivaděče Rybářka a v části týkající se letové dráhy Letiště Ruzyně RWY 06R/24L. Odpůrcem bylo Hlavní město Praha. Navrhovatelé b) až d) jsou fyzické osoby, vlastníci pozemků dotčených schválenou změnou územního plánu.

Ve své žalobě navrhovatelé namítali procesní i meritorní vady vydání napadeného opatření obecné povahy, s tím, že změna územního plánu je v rozporu se zákonem a že zároveň nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem.

Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval splnění všech procesních podmínek řízení a poté přistoupil k meritornímu projednání a rozhodnutí o návrzích, tzn. k posouzení souladu předmětného opatření obecné povahy se zákonem, a toho, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

Z předmětného rozhodnutí je třeba v následujících řádcích okomentovat a ocitovat podstatné názory Nejvyššího správního soudu.

II. Podmínky soudního přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém dřívějším rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, zveřejněného pod č. 740/2006 Sb. NSS, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej ostatně užil i v rámci dalších rozhodnutí týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, zveřejněný pod č. 968/2006 Sb. NSS).

Takto přistoupil Nejvyšší správní soud také k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy. „*Ve věci není sporná pravomoc Zastupitelstva hl. m. Prahy změnu územního plánu dle § 54 odst. 2 stavebního zákona, ve spojení s § 55 odst. 2 téhož zákona, vydat.*“

Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a v této otázce navrhovatelé předmětné opatření obecné povahy nezpochybnili*“.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. „*Právě splnění tohoto*

kritéria je navrhovatel zpochybňováno, bylo tedy nutno se vyjádřit k důvodnosti jimi vznesených námitek.“

III. K používání a vývoji některých pojmů územního plánování

Než přistoupil Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí k rozboru jednotlivých žalobních námitek, uvedl, že považuje za nutné stručně objasnit používání a vývoj některých pojmů územního plánování, neboť předmětem přezkumu je změna územního plánu, který byl pořízen a vydán za účinnosti starého stavebního zákona (tj. zákona č. 50/1976 Sb.), a některé zde uvedené pojmy se od stávajícího stavebního zákona mění.

Stavební zákon č. 50/1976 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 1998, stanovil v § 8 tři kategorie územně plánovací dokumentace: územní prognóza, územní plán a územní projekt, které se dle § 12 tohoto zákona zpracovávaly pro tři stupně území: velký územní celek, sídelní útvar, zóna. Po uvedeném datu byla tato složitá struktura zákonem č. 83/1998 Sb. zjednodušena a nahrazena třemi druhy územně plánovací dokumentace s novým vymezením (obsahem), a to územním plánem velkého územního celku, územním plánem obce a regulačním plánem. V důvodové zprávě k zákonu č. 83/1998 Sb. je uvedeno, že územní plán obce odpovídá územnímu plánu sídelního útvaru, regulační plán pak územnímu plánu či projektu zóny. Pod pojmem „Územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy“, jehož změna Z 1000/00 je předmětem tohoto řízení, je tedy nepochybně nutno ve stávajícím pojmosloví stavebního zákona rozumět územní plán obce.

Do 31. 12. 2006 byl územní plán (či jeho změna) po dokončení zákonem upraveného procesu jeho pořízení schvalován zastupitelstvem obce a poté byla jeho závazná část (či její změny) vyhlášena dle § 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb. obecně závaznou vyhláškou. Po tomto datu, tj. po nabytí účinnosti nového stavebního zákona, je usnesení zastupitelstva obce o schválení územního plánu obce (jeho změny) vydáváno formou opatření obecné povahy (§ 43 odst. 4 stavebního zákona). Dle již výše citovaného přechodného ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona se při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 postupuje podle tohoto (rozuměj nového stavebního) zákona. „Pro projednávanou věc tedy platí, že změna Z 1000/00 (včetně včleněné změny Z 939/05) byla za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. dne 14. 9. 2006 schválena, avšak vzhledem k tomu, že nebyla též platně vydaná, byl Magistrát povinen postupovat v souladu s novými právními předpisy (novým stavebním zákonem a správním řádem) a tuto změnu vydat formou opatření obecné povahy.“

Nejvyšší správní soud se nově zavedený institut opatření obecné povahy pokusil definovat v již zmíněném rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, dle

něhož: „*Opatření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem*“. Vládní návrh (sněmovní tisk č. 201, IV. volební období, rok 2003) uváděl, že opatřením obecné povahy je „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob“. Z tohoto vymezení vyplývá beze vší pochybnosti konkrétní vymezení předmětu („v určité věci“) a obecné označení adresátů („blíže neurčeného okruhu osob“) opatření obecné povahy.

Jak již bylo opakovaně konstatováno v judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz výše citovaná rozhodnutí), opatření obecné povahy tak tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývaném jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt. Abstraktnost takového aktu spočívá v neurčitém okruhu adresátů, čímž se de facto přibližuje právnímu předpisu. Pro právní předpisy však je charakteristický další znak, a to obecnost co do předmětu úpravy. Zde se naopak projevuje zásadní odlišnost opatření obecné povahy od právního předpisu, neboť opatření obecné povahy řeší jednotlivou věc, jeho předmět je tedy konkrétní, podobně jako v případech správního rozhodnutí. Důvodová zpráva k uvedenému sněmovnímu tisku k tomuto konstatovala, že „*opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky*“.

Dle výše uvedeného je zřejmé, že pojmovým znakem opatření obecné povahy je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět tedy musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně, v opačném případě by z neurčitého okruhu adresátů nemohla být vybrána množina dotčených osob, tyto osoby by pak neměly možnost domáhat se ochrany v případě, že se předmětný úkon týká jejich práv. Je-li opatřením obecné povahy vydávána změna územního plánu obce, pak je požadavek srozumitelného vymezení předmětu opatření obecné povahy splněn, pokud je z jeho znění (a to nejen z grafické, ale i z textové části změny), zřejmé, v čem tato změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu.

IV. Nástroje územního plánování na území Prahy

Na srozumitelnosti a jednoznačnosti obsahu každé změny územního plánu je nutno trvat, zvláště pak v případě územního plánu hlavního města Prahy, a to vzhledem k problematickému postavení hlavního města Prahy v územním plánování. Dle § 1 odst. 1 zákona

o hlavním městě Praze je Praha obcí i krajem ve smyslu ústavního zákona č. 347/1997 Sb., toto postavení má i dle stavebního zákona (starého i nového). Tato „dvojhlavost“ však není zcela jednoznačně řešena v ustanoveních týkajících se územního plánování, konkrétně při vztahu územního plánu obce a jemu nadřazených zásad územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) v podmínkách hl. města Prahy.

Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, jsou územně plánovací dokumentací nadřazenou územnímu plánu obce. Dle § 36 odst. 4 a 5 stavebního zákona se zásady územního rozvoje pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. V souladu s § 48 odst. 5 stavebního zákona se krajský úřad vyjadřuje k souladu navrhovaného územního plánu obce (či jeho změny) s územně plánovací dokumentací kraje. Přestože ustanovení § 8 stavebního zákona upravuje zvláštní působnost na území hlavního města Prahy [„*Pořizuje-li územní plán pro území hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy, vykonává působnost krajského úřadu ministerstvo* (pozn: Ministerstvo pro místní rozvoj). *Pořizuje-li územní plán pro vymezenou část území hlavního města Prahy úřad městské části, vykonává působnost krajského úřadu Magistrát hlavního města Prahy.*“], tato úprava se týká pouze „institucionálního“ zajištění zde uvedených činností. Jestliže v ustanovení § 43 odst. 4 stavební zákon jednoznačně uvádí, že „územní plán se pořizuje a vydává pro celé území obce, pro celé území hlavního města Prahy“, pak ustanovení stavebního zákona upravující tvorbu a vydávání zásad územního rozvoje používají pouze pojem „kraj“ bez zvláštní úpravy pro hlavní město Prahu (která je dle výše uvedeného krajem i obcí). Tato situace je ostatně hlavnímu městu Praha známa, neboť na svých internetových stránkách týkajících se územně plánovací dokumentace (na několika místech) specifickou pozici hlavního města Prahy, které plní roli samosprávného územního celku kraje a zároveň obce, zmiňuje.

Naznačený problém se u hlavního města Prahy promítá zejména při realizaci povinnosti porovnání souladu územního plánu obce ve fázi jeho pořizování s nadřazenou územní dokumentací, tj. se zásadami územního rozvoje kraje. Je zřejmé, že v případě hlavního města Prahy nelze dostat praktickému účelu uvedené povinnosti, tj. nastolení funkčního kontrolního mechanismu ve stadiu pořizování územního plánu (změny), a to nejen cestou prověření jeho obsahu jiným (nadřazeným) správním orgánem, ale též ověřením vlivů a důsledků schvalovaného územního plánu v širším území. Tento prvek je při územním plánování nezbytný, neboť žádný územní plán obce neovlivňuje striktně pouze území této obce, bez přesahů svých vlivů a různých emisí do okolí. V žádném případě to pak nelze tvrdit o územním plánu hlavního města Prahy, která má 1,2 milionu obyvatel, jedná se o největší obytné, dopravní a industriální centrum státu. Přestože dle § 8 stavebního zákona vykonává v případě

tvorby či změny územního plánu pro území hlavního města Prahy působnost krajského úřadu jakožto nadřízeného správního orgánu Ministerstvo pro místní rozvoj, tato kontrola může být účinná ve vztahu k prověření obsahu územního plánu (jeho změny) a dodržení zákonného postupu při jeho pořizování, nemůže však obsahovat funkční složku kontroly spočívající v ověření souladu územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací vypracovanou jiným správním orgánem, hájícím zájmy vyššího územněsprávního celku.

Výše uvedené shrnul Nejvyšší správní soud následujícím způsobem:

„Hlavní město Praha pořizuje územní plán obce i zásady územního rozvoje. Zásady územního rozvoje kraje hlavního města Prahy, jakožto nadřazenou územně plánovací dokumentaci územnímu plánu obce, pořizuje stejný správní orgán (Magistrát hl. města Prahy) a pro totožné území (území hl. města Prahy), jako u územního plánu obce. Ověření souladu územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy s nadřazenou územně plánovací dokumentací není možno vzhledem k totožnosti pořizovatele a obsahu účelně provést. V případě pořizování územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy tak nelze beze zbytku vyhovět povinnostem stanoveným např. v § 48 odst. 5, § 49 odst. 2 písm. b), § 51, § 53 odst. 4 písm. a), § 54 odst. 2, 5 stavebního zákona.

Na základě výše uvedeného však nelze dospět k závěru, že územní plán hlavního města Prahy musí být shledán vždy nezákonným pro neporovnání (případně neúčinné porovnání) jeho obsahu se zásadami územního rozvoje. Tato situace je dána zákonem a nesoulad zákona č. 131/2000 Sb. a ústavního zákona č. 247/1997 Sb., které vymezují hlavní město Prahu jako obec i kraj, se stavebním zákonem, který při územním plánování každému z těchto celků územní samosprávy svěřuje jiné postavení a úkoly, nemůže být přičítán k tíži odpůrce. Ze strany pořizovatele územního plánu hlavního města Prahy je však nutné si toto složité a ojedinělé postavení uvědomit a tím spíše postupovat při pořizování, schvalování a vydání územního plánu zcela v souladu s ostatními zákonem danými povinnostmi (pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že neopomínl skutečnost, že změna Z 1000/00 byla pořizována a schválena za účinnosti starého stavebního zákona; výše popsané rozpory vyplývaly z postavení hl. města Prahy jako obce i kraje i za minulé právní úpravy). Požadavek srozumitelnosti a transparentnosti schvalovaných a vydávaných změn je zcela samozřejmým a zásadním předpokladem pro dodržení zákonem stanoveného postupu.“

V. Změny funkčního využití pozemků v koridoru výstavby silničního okruhu

Magistrát hlavního města Prahy byl jako pořizovatel změny územního plánu v souladu s § 47 odst. 1 stavebního zákona na základě rozhodnutí Zastupitelstva povinen vypracovat návrh zadání změny územního plánu. Toto zadání vyjadřuje hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu změny územního plánu, případně vymezí řešené území u územního plánu pro vymezenou část území hlavního města Prahy.

„Zadání územního plánu“ je tedy zákonný pojem, obsah zadání územního plánu je stanoven v příloze č. 6 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Prakticky shodně bylo upraveno zadání územního plánu i ve starém stavebním zákoně (§ 20 zák. č. 50/1976 Sb.), za jehož účinnosti byla Z 1000/00 pořizována. Ze zadání formulovaného pořizovatelem územního plánu vycházejí dotčené orgány a další osoby při zvážení uplatnění případných připomínek. Dle vymezení zadání změny územního plánu dotčené orgány a krajský úřad (v případě Magistrátu Ministerstvo pro místní rozvoj) zvažují, zda je namíste uplatnit požadavky vyplývající ze zvláštních právních předpisů a požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu (změny) na životní prostředí dle zák. č. 100/2001 Sb. Na základě zadání změny územního plánu může být uloženo zpracování konceptu územního plánu ověřující variantní řešení (§ 47 odst. 2 až 5 stavebního zákona, dříve obdobně § 20 zákona č. 50/1976 Sb.). Význam jednoznačného a srozumitelného zadání změny územního plánu je tedy nezpochybnitelný, neboť po jeho schválení Zastupitelstvem ovlivňuje veškeré další dílčí kroky související s jejím pořízením.

Odpůrce opakovaně v textu opatření obecné povahy deklaroval, že „*cílem změny Z 1000/00 ÚP SÚ hl. m. Prahy nebylo přehodnocení plošného vymezení a obsahu jednotlivých prvků funkční a prostorové regulace, ale úprava jejich celkového systému, vyladění jejich vzájemné provázanosti a zvýšení přehlednosti a vypovídací hodnoty celého dokumentu pro jednotlivé uživatele. Nejde v žádném případě o změnu celkové urbanistické koncepce*“. Zadání změny pak bylo výslovně formulováno následovně:

- „*maximální možná agregace funkčních ploch a území bez narušení celkové urbanistické a inženýrské koncepce Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy;*
- *jednodušší, přehlednější a srozumitelnější vyjádření limitů a regulativů na základě principů užitých v dokumentaci ÚP SÚ hl. m. Prahy;*
- *odstranění zjevných nepřesností v souměrnosti hranic funkčních ploch ve vztahu ke katastrálním hranicím, umožněné postupem digitalizace výkresové dokumentace územního plánu;*
- *aktualizace polohopisu dle současného stavu ve smyslu zanesení realizovaných staveb, zejména dopravní a technické infrastruktury;*
- *zpracování změn ÚP SÚ hl. m. Prahy do grafické části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy s využitím upravené legendy ÚP SÚ hl. m. Prahy*“.

V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je konstatováno, že požadavky citovaného zadání byly v zásadě splněny, změnou Z 1000/00 dochází k:

- „*výrazné redukci počtu položek legendy, vedoucí k obecnější charakteristice některých z nich;*
- *umožnění případné pružnější reakce na nové názory na využití ploch v rozvojových územích;*
- *omezení počtu potenciálních požadavků na pořízení změn územního plánu;*

- neměnnosti kódového označení funkcí, vymezených v konkrétních územích oproti původnímu změně územního plánu, z důvodů zachování přehlednosti;
- nově navrženému kódovému označení agregovaných funkcí a těch funkcí, pro které je navrhována významná změna regulativů funkčního využití;
- časový horizont vztahující se k závazné platnosti ÚP SÚ hl. m. Prahy již není vyjádřen konkrétním datem 2010, ale označen v souladu s platným zněním stavebního zákona (v projednaném návrhu změny Z 1000/00 jako návrh a výhled, ve vydávaném znění pouze návrh/územní rezerva)“.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí prohlásil, že zde považoval za nutné z opatření obecné povahy výše uvedené doslovně citovat, aby bylo zřejmé, v jaké podobě bylo zadání změny územního plánu předkládáno dotčeným orgánům, zastupitelům i veřejnosti při projednávání této změny. Toto zadání a následné shrnutí obsahu Z 1000/00 však neodpovídá tvrzením navrhovatelů, dle nichž jsou v grafické části změny Z 1000/00 měněna funkční využití pozemků a byla sem zahrnuta i nová letová dráha letiště Ruzyně. V případě, že by uvedená tvrzení navrhovatelů byla prokázána, pak by bylo nutno konstatovat závažný rozpor skutečně prováděných změn s deklarovaným zněním Z 1000/00.

Změnu funkčního využití některých pozemků navrhovatelé prokazovali předložením kopií zakreslení ploch v okolí staveb Přivaděč Rybářka, mimoúrovňová křižovatka Rybářka, mimoúrovňová křižovatka Ruzyně, Tunely Zámky, mimoúrovňová křižovatka Ústecká, mimoúrovňová křižovatka Čimice, mimoúrovňová křižovatka Výhledy, v grafické části územního plánu v podobě před změnou Z 1000/00 a po ní. Před zakreslením změny Z 1000/00 do grafické části územního plánu je funkční využití pozemku tvořícího „klín“ mezi komunikací Kamýcká a přivaděčem Rybářka označeno v celé ploše jako SVO (smíšené území obchodu a služeb). Po zakreslení změny Z 1000/00 je ve spodním cípu této plochy nově zakresleno funkční využití území IZ (izolační zeleň – zeleň s ochrannou funkcí, oddělující plochy technické a dopravní infrastruktury od jiných funkčních ploch), je přes něj nově vedena komunikace Kamýcká, pouze u zbytku plochy je označené funkční využití SV (všeobecně smíšené polyfunkční území). Při porovnání zakreslení stavby Přivaděč Rybářka v grafické části územního plánu ve znění změny Z 1000/00 a před ní je na první pohled zřejmá změna tvaru (zmenšení) plochy s funkčním využitím původně SVO, nově SV – B (pozn: změnu označení SVO na SV – B Nejvyšší správní soud považuje za změnu pojmosloví, nikoliv změnu funkčního využití), u přivaděče Rybářka, jiné zakreslení napojení ulice Kamýcká k přivaděči a nové funkční využití části plochy. Podobné změny jsou zjevné i u ostatních navrhovateli předložených výkresů výše uvedených staveb.

Námítky změny funkčního využití území vzneslo proti změně Z 1000/00 více osob, Magistrát tyto změny připustil, avšak rozporuplně setrval na stanovisku, že se jedná o nepodstatné změny. Přestože navrhovatelé námítky ohledně změn funkčního využití

ploch u stavby Přivaděč Rybářka (a dalších) uplatnili písemně ve lhůtě k tomu určené a připojili výše zmíněné kopie výkresů daných ploch v grafické části územního plánu před změnou Z 1000/00 a po ní, pořizovatel ani odpůrce se k namítaným změnám ploch v písemném vyhotovení rozhodnutí o námitkách nevyjádřili, případně takové rozhodnutí trpí rozpory (viz níže). V každém případě však nebyly ze strany odpůrce zpochybněny navrhovateli předložené výkresy dokládající změny ve tvaru některých staveb silničního okruhu a ve vymezení funkčního využití ploch v bezprostřední blízkosti těchto staveb v územním plánu před a po změně Z 1000/00.

Dle oddílu 7 Přílohy č. 1 napadeného opatření obecné povahy je „*funkční využití území závazné s výjimkami uvedenými v příloze A odůvodnění*“. Změna Z 1000/00 však mění funkční využití u výše uvedené plochy a u dalších ploch v okolí staveb Přivaděč Rybářka, mimoúrovňová křižovatka Rybářka, mimoúrovňová křižovatka Ruzyně, Tunely Zámky, mimoúrovňová křižovatka Ústecká, mimoúrovňová křižovatka Čimice, mimoúrovňová křižovatka Výhledy, a to bez odůvodnění, zda se jedná o výjimku uvedenou v příloze A, případně o jakou konkrétně. V oddílu 7 Přílohy č. 1 je pod bodem 5 upraven případ, kdy se v územním plánu opravuje zřejmá nepřesnost kresby hranic funkčních ploch (odchylka 1,0 mm na obě strany od osy čáry v měřítku územního plánu), dle textu tohoto ustanovení se zjevně nejedná o případ namítaný navrhovatelem k pozemku parc. č. 181/1 (a dalších). Přitom změna funkčního využití plochy může mít vážné důsledky pro vlastníky předmětných pozemků (viz např. Příloha 1, Oddíl 3, bod 12, dle něhož u stávajících staveb kolaudovaných ke dni nabytí účinnosti územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, jejichž využití neodpovídá funkčnímu využití, ve kterém jsou umístěny, mohou být prováděny stavební úpravy bez posouzení výjimečně přípustné stavby jen za určitých, taxativně stanovených podmínek).

Po ověření námitek navrhovatelů bylo tedy bez pochybností zjištěno, že změnou Z 1000/00, která je vydávána napadeným opatřením obecné povahy č. 1/2008, bylo v rozporu s vymezením zadání této změny územního plánu a změněno funkční využití několika pozemků, přičemž tyto změny nebyly promítnuty do textové části opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „*uvedený závěr Nejvyššího správního soudu nezahrnuje hodnocení, zda změny funkčního využití daných pozemků měly být provedeny, případně, jaké funkční využití mělo být zvoleno. Výhrady se týkají způsobu, jakým byly tyto změny realizovány. Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně. Nejvyššímu správnímu soudu nepřislouží přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití, je však povinen k návrhu dotčené osoby přezkoumat postup pořizovatele územního plánu (změny) při tomto procesu. V daném případě odpůrce popřel, že*

by došlo ke změnám ve vymezení funkčního využití namítaným navrhovatelem a s tímto odůvodněním se odmítl jejich námitkami věcně zabývat. Poté, kdy navrhovatelé v řízení před Nejvyšším správním soudem prokázali opak, je třeba konstatovat, že odpůrce takovýmto postupem zasáhl do jejich práv, neboť zatížil předmětné řízení vadou, která v každém případě mohla vést (a vedla) k nezákonnosti vydané změny územního plánu.“

VI. Změna týkající se rozšíření letiště Ruzyně

Navrhovatelé v citovaném sporu dále namítali, že oproti deklarovanému zadání změny Z 1000/00 do ní byla zahrnuta i velmi významná změna týkající se zapracování nové paralelní letové dráhy letiště Praha – Ruzyně do územního plánu hlavního města Prahy. Nejvyšší správní soud k této námitce z předložené spisové dokumentace zjistil následující:

„Změna Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy Z 939/05 (dále jen „Z 939/05“) byla původně schválena usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 31/16 ze dne 20. 10. 2005. Předmětem Z 939/05 je realizace nové letové dráhy RWY 06R/24L v prostoru letiště Ruzyně spolu se stavbou silničního okruhu a trasování rychlodráhy. Tato stavba je zároveň prohlášena za stavbu veřejně prospěšnou. Původní změnou došlo k přesunutí stavby ze směrné části územního plánu do části závazné a ke zvětšení plošného rozsahu koridoru této stavby a s tím související změně navrhovaného funkčního využití některých ploch, dříve určených jako orná půda, louky, pastviny a přírodní nelesní zeleň, na dopravní a vojenská letiště. Uvedené usnesení bylo v části týkající se změny Z 939/05 zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74. Odpůrce se v souladu s § 51 zákona č. 50/1976 Sb. obrátil na nadřízený orgán územního plánování, tj. Ministerstvo pro místní rozvoj, s žádostí o posouzení možnosti předložení uvedené změny Zastupitelstvu hl. města Prahy ke schválení. Ministerstvo pro místní rozvoj ve své odpovědi ze dne 12. 9. 2006 vyslovalo závěr, dle něhož pro nové předložení této změny ke schválení požaduje doplnění textové i grafické části návrhu s odkazem na jednotlivé body odůvodnění rozsudku. V souhrnu bylo požadováno doplnění textové části o limity využití území vyplývající ze zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a z nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací; dále vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na životní prostředí, zvláště hluku z budoucí letecké dopravy, jejíž realizace by změna Z 939/05 umožnila. V grafické části mělo být doplněno vyznačení nepříznivých vlivů na životní prostředí. Pořizovateli změny územního plánu dále Ministerstvo pro místní rozvoj uložilo vypracovat návrh rozhodnutí o námitkách vlastníků dotčených pozemků a staveb. Odpůrce však přes toto vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj jakožto nadřízeného orgánu územního plánování změnu Z 939/05 předložil v nezměněné podobě (tj. bez odstranění vytýkaných nedostatků) k opětovnému schválení Zastupitelstvu hl. města Prahy, které ji dne 14. 9. 2006

schválilo. Stejného dne byla schválena i změna Z 1000/00, přičemž Magistrát i odpůrce potvrdili, že změna Z 939/05 byla zahrnuta do změny Z 1000/00 a v této podobě byla vydána jako opatření obecné povahy č. 1/2008.“

Nejvyšší správní soud konstatoval, že „zahrnutí změny Z 939/05 do napadeného opatření obecné povahy je pro jeho již vytýkanou nepřehlednost obtížně zjistitelné, nicméně odpůrce tuto skutečnost neučinil spornou, naopak ji opakovaně potvrdil. V příloze E napadeného opatření obecné povahy obsahující rozhodnutí o zásadních připomínkách městské části, ve vyhodnocení zásadní připomínky č. 8, jejímž obsahem byla námitka nesprávného zahrnutí změny Z 939/05 do Z 1000/00, je výslovně uvedeno, že do dokumentace návrhu změny Z 1000/00 byly zapracovány všechny platné změny, schválené do 14. 9. 2006, tedy i změna Z 939/05. Těž ve vyhodnocení připomínky č. 3 je konstatováno, že „změna související s novou veřejně prospěšnou stavbou je zapracováním schválené změny Z 939/05. Návrhem nové paralelní dráhy a silničního okruhu, který je součástí ÚP SÚ hl. m. Prahy ode dne jeho schválení nejsou funkční plochy a zastavitelné území rušeny“. Rovněž ve vyjádření ze dne 14. 10. 2008 k návrhu na zrušení opatření obecné povahy zástupce odpůrce (na straně páté) uvádí, že vzhledem k po sobě jdoucímu schválení změny Z 939/05 a Z 1000/00 musí být změna Z 939/05 ve změně Z 1000/00 obsažena. Z textové části napadeného opatření obecné povahy zahrnutí změny Z 939/05 nelze zjistit, naopak některé části jsou zcela zavádějící. Například v Příloze č. 1 – Regulativy funkčního a prostorového uspořádání území hlavního města Prahy, v Oddílu 2 – Urbanistická koncepce, bodu 9 písm. d) jsou u letiště Praha Ruzyně zmíněny 3 vzletové a přistávací dráhy, což odpovídá současnému stavu letiště, stejně jsou uvedeny letové dráhy i v regulativech původního územního plánu z roku 1999 [oddíl 2, bod 10 písm. d)].

Důsledky, které z uvedeného postupu vyplývají, budou níže rozebrány u dalších námitek, na tomto místě je však nutno konstatovat, že po zahrnutí Z 939/05 do Z 1000/00 nelze tuto změnu vydávat jako formální úpravu územního plánu.“

VII. Znemožnění, resp. ztížení možnosti právní obrany

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí dále konstatoval, že z uvedených skutečností „je zřejmé, že odpůrce si byl (či musel být) při projednávání změny územního plánu v roce 2008 vědom toho, že tato změna zahrnuje změny funkčního využití některých ploch a novou letovou dráhu, přesto obsah projednávané změny vymezil v odůvodnění opatření obecné povahy velmi obecně a nepřehledně („cílem změny Z 1000/00 ÚP SÚ hl. m. Prahy nebylo přehodnocení plošného vymezení a obsahu jednotlivých prvků funkčního a prostorové regulace, ale úprava jejich celkového systému, vyladění jejich vzájemné provázanosti a zvýšení přehlednosti a vypovídací hodnoty celého dokumentu pro jednotlivé uživatele. Nejde v žádném případě o změnu celkové urbanistické koncepce“ – str. 47 napadeného opatření obecné povahy). Touto vadou byla změna Z 1000/00

zatížena již v době jejího schvalování, tj. za účinnosti starého stavebního zákona, neboť nesoulad zadání změny územního plánu a skutečně prováděných změn by byl důvodem pro vyslovení nezákonnosti i dle tehdy platné právní úpravy. V případě vydání změny územního plánu opatřením obecné povahy dle nového stavebního zákona je nutno konstatovat závažný rozpor s jedním z pojmových znaků opatření obecné povahy – jeho konkrétním předmětem. Odpůrce však v projednávané věci tento předmět vymezil tak, že neodpovídal skutečnému obsahu vydávaného opatření obecné povahy. Tento rozpor nebyl zjevný a nebylo možno jej s vynaložením obvyklého úsilí odhalit. Odpůrce stávající územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy z roku 1999 za účinnosti starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb. několikrát měnil, konkrétně vydal celkem 13 změn formou obecně závazných vyhlášek.

Nejvyšší správní soud z obsahu těchto vyhlášek ověřil, že „je z nich bez potíží patrné, co je jejich předmětem, tj. jakým způsobem bude danou změnou zasaženo do stávajícího stavu územního plánu. Změna formy, kterou se vydává změna územního plánu (namísto obecně závazné vyhlášky nyní opatřením obecné povahy) nemůže v žádném případě ovlivnit srozumitelnost vydávaných změn územního plánu. Nový institut opatření obecné povahy má naopak zajistit větší ochranu práv dotčených osob. To není zajištěno v případě, kdy není zřejmý předmět projednávaného opatření obecné povahy (jakých vztahů se úprava týká), na základě čehož logicky nelze správně definovat dotčené osoby.

Napadeným opatřením obecné povahy č. 1/2008 je zcela nahrazena Příloha č. 1 - Regulativy funkčního a prostorového uspořádání územní hlavního města Prahy, z nového textu nelze definovat změny oproti předchozí příloze. Jsou zde popsány obecné zásady jako „cíl územního plánu“, „urbanistická koncepce“, nejobsáhlejší část této části tvoří oddíl 3 s názvem „struktura funkčního využití území“, kde jsou popsány názvy ploch území a jejich zkratky používané v územním plánu. V odůvodnění je k této části sděleno, že v tomto novém znění přílohy jsou provedeny příslušné úpravy a nové formulace původní přílohy č. 1, „vyplývající z povahy návrhu změny Z 1000/00 ÚP SÚHMP“. Je zde výslovně konstatováno, že vzhledem k rozsáhlým úpravám nová příloha č. 1 územního plánu zcela nahrazuje tu původní. Přílohu č. 2 tvoří seznam několika set veřejně prospěšných staveb. Stavby nejsou rozlišeny na ty, které byly zahrnuty v původním územním plánu, a které jsou případně přidány či změněny. Za těmito dvěma částmi následuje odůvodnění. V úvodu je konstatováno, že důvodem pro pořízení změny byla 1) potřeba aktualizace výkresové části územního plánu, aby byly do této dokumentace zapracovány změny a úpravy pořízené před schválením změny Z 1000/00 v Zastupitelstvu hlavního města Prahy; 2) odstranění formálních nedostatků stávajícího územního plánu. K vymezení cíle změny je zdůrazněn jejich formální charakter (citace viz předchozí odstavec). K této deklaraci však působí rozporuplně následující výčet hlavních cílů změny Z 1000/00, mezi nimiž na prvním místě je uvedena „aktualizace ÚP SÚHMP dle schválených změn a provedených úprav“. Jestliže v úvodním vymezení

cíle změny Z 1000/00 ÚP je zdůrazněno, že se jedná pouze o formální úpravy, pak citovaný první bod podrobnějšího výčtu otevírá otázku, o jaké schválené změny a provedené úpravy jde. Z obsahu Z 1000/00 to však zjistit nelze.“

Nejvyšší správní soud připouští, že „textová část územního plánu může být změněna vypuštěním celého původního obsahu a jeho kompletním nahrazením obsahem novým. Je však nutno trvat na tom, aby při pořizování takové změny územního plánu a jejím schvalování bylo jednoznačné, k jakým změnám oproti původnímu stavu územního plánu dochází. Pouze tak může být dodržen postup stanovený pro pořizovatele změny územního plánu stavebním zákonem. Dotčené orgány, nadřízený orgán i veřejnost nemohou uplatnit svá práva vyjadřovat se ve stanovených fázích pořizování a schvalování změny územního plánu, podávat připomínky a námítky, pokud nemají možnost z předkládané dokumentace zjistit, jakým způsobem a v jakém rozsahu se stávající územní plán bude měnit. Odpůrce předložil Nejvyššímu správnímu soudu v rámci správního spisu podklady, které měli k dispozici zastupitelé při schvalování předmětné změny územního plánu. Tyto podklady zahrnují text vydávaného opatření obecné povahy ve výše citované podobě. Z kompletní spisové dokumentace předložené odpůrcem Nejvyššímu správnímu soudu nevyplývá, že by při projednávání změny Z 1000/00 bylo jiným způsobem specifikováno, o jaké konkrétní změny se jedná. Nejvyšší správní soud považuje v případě napadeného opatření obecné povahy tento postup za nezákonný, neboť dotčené správní orgány, veřejnost i zastupitelé byli vymezením obsahu změny Z 1000/00 informováni, že cílem změny nebyla změna plošného vymezení a systému jednotlivých prvků funkční a prostorové regulace, ale úprava systému, vyladění jejich vzájemné provázanosti a zvýšení přehlednosti a vypovídací hodnoty celého dokumentu, z obsahu předkládané změny nebylo možno dovodit ani při vynaložení průměrného úsilí opak, přesto se tato změna územního plánu v rozporu s úvodním vymezením týkala změny funkčního využití některých pozemků a nové letové dráhy. Předmět napadeného opatření obecné povahy je vzhledem k výše uvedenému nesrozumitelný.“

Znemožnění, ale též významné ztížení využití prostředků účinné právní ochrany je přitom podstatným zásahem do práv osob, které mohou být dotčeny změnou územního plánu. Některé námítky a připomínky mohou být totiž vzneseny pouze ve fázi územního plánování, později by k nim nebylo přihlédnuto. Nejvyšší správní soud se touto otázkou zabýval v rozsudku ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007-98 (který se shodou okolností týkal námitek vznesených proti zvolené variantě silničního okruhu obce), kde vyslovil následující závěry: „Právě pořizování územně plánovací dokumentace je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. Proces schvalování změny územního plánu proto stěžovatelka mohla napadat právě v tomto stadiu územního plánování, a nikoliv až v řízení územním. V rámci územního řízení již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizována či nikoliv. V této fázi již otázka

nezní „zda“, ale „jak“. Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Není proto ani přípustné dodatečné zpochybňování schválené územně plánovací dokumentace, resp. územního plánu nebo změny těchto materiálů, v navazujícím územním řízení nebo dokonce v rámci soudního přezkoumání územního rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o umístění stavby. Není tedy ani možné, aby stěžovatelka, která nevznesla včas námitky proti změně územního plánu, toto své opomenutí „napravovala“ tím, že formálně brojí proti rozhodnutí o umístění stavby, a ve skutečnosti napadá územně plánovací dokumentaci. To ostatně i stěžovatelka přiznává, když v kasační stížnosti výslovně uvádí, že uplatňuje námitky proti schválené územně plánovací dokumentaci a de facto navrhuje zrušení rozhodnutí o změně územního plánu. Pokud tedy stěžovatelka při soudním přezkoumávání rozhodnutí o umístění stavby brojí proti územně plánovací dokumentaci, jde o irelevantní námitky, které nejsou přípustné.“ Právě vzhledem k přísné zásadě „nechť si každý střeží svá práva“, je nutno v této fázi řízení přisvědčit navrhovatelům, že možnost obrany proti napadenému opatření obecné povahy byla znemožněna či ztížena nesprávným vymezením obsahu prováděných změn v textové části opatření obecné povahy.

VIII. Posuzování vlivů změny územního plánu na životní prostředí

Snad nejvýznamnějším bodem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v citovaném sporu byl z hlediska práva životního prostředí bod 7) rozhodnutí, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval otázkami strategického posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (tzv.SEA).

Hlavní město Praha v důsledku nesprávného vymezení obsahu schvalovaných vydávaných změn územního plánu nedostalo několika důležitým povinnostem pořizovatele změny územního plánu. Navrhovatelé zejména napadali skutečnost, že obsah předmětné změny Z 1000/00 v podobě vydané napadeným opatřením obecné povahy nebyl posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí.

Nejvyšší správní soud konstatoval ve svém rozhodnutí, že tato povinnost vyplývá ze zákona č. 100/2001 Sb., dle něhož musí být vliv na životní prostředí posuzován jak u jednotlivých záměrů, tak u koncepcí. Pro posouzení vlivu záměru na životní prostředí je mezinárodně zavedena zkratka „EIA“ (z anglického *Environmental Impact Assessment*), posouzení vlivů koncepcí na životní prostředí je označováno „SEA“ (*Strategic Environmental Assessment*). Koncepce je ve vztahu k záměru obecnější, smyslem posouzení SEA je tedy provést posuzování vlivů ve fázi strategického plánování pro určité území, účelem EIA je provést detailní posouzení konkrétního záměru. Zákon č. 100/2001 Sb. je účinný od 1. 1. 2002, od 1. 5. 2004 do něj bylo novelou včleněno i posuzování koncepcí, které do té doby upravoval zákon č. 244/1992 Sb.

Ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb. stanovuje zvláštní postup pro posuzování územně plánovací dokumentace jako specifického druhu koncepce, který se liší

jak obsahem, tak procedurou stanovenou pro jeho pořízení, projednávání a schvalování, od ostatních druhů koncepcí. Ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb. se proto použije právě u posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí jako ustanovení speciální a neaplikují se současně ustanovení pro postup (nikoliv pro obsahové náležitosti) vyhodnocení podle § 10c až 10h a § 10j, určená pro ostatní koncepcce. Dle § 10i odst. 1 zák. č. 100/2001 Sb. *se při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu podle odstavců 2 až 5; předkladatel je pořizovatel politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace.* Ustanovení § 10i odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. dále stanovuje, že při posuzování vlivů územních plánů na životní prostředí musí být prvním krokem rozlišení, zda vůbec jde o koncepci nebo její změnu, která by mohla závažně ovlivnit životní prostředí v dotčeném území nebo nikoliv. Od tohoto závěru se odvíjí, zda se na koncepci vztahuje postup podle tohoto ustanovení zákona, nebo lze zájmy a kompetence v ochraně životního prostředí uplatnit standardními postupy podle speciálních předpisů k ochraně životního prostředí a jeho složek. Zásadním pro uvedený závěr je obsah zadání, tj. definování toho, co chce pořizovatel v územním plánu řešit. Lze-li předpokládat, že územně plánovací dokumentace stanoví rámec pro umístění záměrů, podléhajících posouzení podle přílohy 1 zákona č. 100/2001 Sb., musí posouzení, resp. zjišťovací řízení, proběhnout vždy. Je to tak vždy u zásad územního rozvoje a územního plánu obcí. Jde-li o nepodstatné změny územně plánovací dokumentace ve funkčním a prostorovém uspořádání území, umístění takových staveb nebo opatření, u nichž nelze předpokládat závažné negativní vlivy na životní prostředí (tzn. nejsou obsaženy v příloze č. 1 zákona jako záměry podléhající posouzení EIA), nejde o územně plánovací dokumentaci jako „koncept“ podléhající SEA a ve vyjádření orgánu ochrany životního prostředí k zadání (kromě ostatních náležitostí podle zvláštních předpisů k ochraně životního prostředí) lze uvést bez dalšího zkoumání, že územní plán nepodléhá SEA. Při případném zjišťovacím řízení vychází příslušný úřad z věcného obsahu návrhu zadání, především z environmentální závažnosti navrhovaných problémů k řešení a navrhovaných změn v území, která jsou předmětem zadání. Zjišťovací řízení provádí příslušný úřad podle kritérií uvedených v příloze č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb.

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí konstatoval, že pořizovatel v textu změny Z 1000/00 vydané napadeným opatřením obecné povahy při shrnutí postupu pořízení změny na str. 49 uvádí, že „vzhledem k charakteru změny Z 1000/00 ÚP SÚ hl. m. Prahy, neměnicím celkovou urbanistickou koncepci, nebylo ve zjišťovacím řízení dle zákona č. 100/2001 Sb. uloženo provést vyhodnocení vlivů změny na životní prostředí“. Tento závěr vyslovil odbor životního prostředí Magistrátu jako dotčený orgán státní správy dle § 22 písm. b) zák. č. 100/2001 Sb. ve stanovisku k návrhu zadání změny Z 1000/00 ze dne 17. 3. 2005.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „dotčený orgán při stěžejním posouzení, zda jde o koncepci, u které se bude provádět zjišťovací řízení, neboť by mohla závažně ovlivnit životní prostředí v dotčeném území či nikoliv, vychází z obsahu zadání předloženého územního plánu, jinak řečeno stanovisko dotčeného orgánu je vydáváno k zadání územně plánovací dokumentace. Jestliže tedy v dané věci bylo zadání změny územního plánu formulováno výše citovaným způsobem, což neodpovídalo skutečnému obsahu prováděných změn územního plánu, pak se tedy uvedené stanovisko dotčeného orgánu vztahuje k deklarovaným, avšak nikoli skutečně prováděným změnám územního plánu, naopak vliv ve skutečnosti prováděných změn územního plánu dotčeným orgánem posouzen nebyl. Nebylo tedy nejméně posouzeno, jaký vliv na životní prostředí mohou mít změny v uspořádání některých mimoúrovňových křižovek a přivaděče Rybářka stavby silničního okruhu Ruzyně – Březiněves, přičemž vzhledem k již konstatované celkové nepřehlednosti vymezení obsahu změny územního plánu nelze zcela spolehlivě uvést, jaké další případné změny jsou jejím předmětem. V žádném případě pak nebylo v rámci stanoviska dotčeného orgánu ze dne 17. 3. 2005 provedeno posouzení změny Z 939/05 zahrnující novou letovou dráhu, neboť tato změna byla do Z 1000/00 včleněna až v září 2006.

U změny Z 939/05 je povinnost posouzení vlivů na životní prostředí nezpochybnitelná, neprovedení tohoto posouzení bylo jedním z důvodů zrušení obecně závazné vyhlášky o vydání této změny Nejvyšším správním soudem v červenci 2006 (viz výše uvedený rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74), pořizovateli tato povinnost byla též zdůrazňována ve stanovisku nadřízeného orgánu územního plánování ze dne 12. 9. 2006. Dále byla Nejvyšším správním soudem konstatována povinnost vyhodnotit hluk a vibrace z budoucí letové dopravy. Je logické a samozřejmé, že uvedené povinnosti nemohly „zaniknout“ zahrnutím změny Z 939/05 do Z 1000/00. Naopak, tím, že se tyto změny staly součástí změny územního plánu vydávané jedním opatřením obecné povahy, vyvstala opět otázka, zda se po tomto spojení nebude jednat o koncepci, která by mohla závažně ovlivnit životní prostředí v dotčeném území, a je proto nutno provést zjišťovací řízení k posouzení SEA. Nejvyšší správní soud zastává stejný názor s navrhovatelem, dle něhož je nepřijatelné nechat záměrně u několika změn územního plánu provést posouzení jejich vlivů na životní prostředí samostatně, přestože v souhrnu se jedná o změnu územního plánu, u které lze důvodně předpokládat, že je koncepcí ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. Pouze při posouzení koncepce SEA je možno hodnotit vzájemné vlivy všech konkrétních záměrů umístěných v daném území. Pokud by pro posouzení SEA byly splněny zákonem stanovené podmínky, nelze toto posouzení neprovést s odkazem, že bude ke každému záměru provedeno posouzení EIA.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat závěr, že Hlavní město Praha jakožto pořizovatel změny územního plánu Z 1000/00 vydávané opatřením obecné povahy č. 1/2008 porušilo povinnosti vyplývající z § 10i zákona č. 100/2001 Sb., když nenechalo posoudit vliv skutečně prováděných změn územního plánu na životní prostředí dle uvedeného zákona.“

IX. Podávání námitek proti opatření obecné povahy

V závěru rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval podáváním námitek proti návrhu opatření obecné povahy ve smyslu § 172 odst.5 správního řádu.

Dle § 172 odst. 5 správního řádu mohou vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou (§ 173 odst. 1 věta první správního řádu).

Nejvyšší správní soud konstatoval, že „povinnost odpůrce rozhodnout o námitkách navrhovatelů b), c) i o zásadních připomínkách navrhovatele a) je tedy výslovně zákonem stanovena. Z odpůrcem předloženého správního spisu vyplývá, že lhůta k podání námitek ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu byla všemi navrhovateli dodržena, tuto skutečnost ostatně odpůrce nezpochybňoval (námitka zmeškání lhůty vznesená ve vyjádření odpůrce ze dne 14. 10. 2008 se týkala lhůty k uplatnění případných určovacích žalob proti rozhodnutí o námitkách). Dle citovaného § 172 odst. 5 správního řádu byl odpůrce povinen své rozhodnutí o námitkách obsahující odůvodnění učinit součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a v této podobě jej oznámit veřejnou vyhláškou (§ 173 odst. 1 správního řádu).

Navrhovatelé b) a c) podali námitky k řízení o vydání změny Z 1000/00 dne 20. 5. 2008, a to pod hlavičkou Společenství vlastníků jednotek objektu Nad Vltavským údolím, kde jsou v závěru podepsáni mezi ostatními členy tohoto společenství vlastníků. Dále však podali dne 22. 5. 2008 další námitky, ovšem nikoli již jako členové uvedeného společenství vlastníků, ale jako samostatné fyzické osoby, spoluvlastníci pozemků dotčených změnou.

Dle Usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 10. 6. 2008 a souvisejícího Tisku 6675 k návrhu na vydání změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, které je součástí správního spisu předloženého odpůrcem Nejvyššímu správnímu soudu, byly zásadní připomínky navrhovatele a) a námitky navrhovatelů b) a c) Radě hlavního města Prahy předloženy v plném rozsahu, jak byly navrhovateli uplatněny. Vyhodnocení stanovisek, námitek a připomínek k návr-

hu změny Z 1000/00 tvoří Přílohu č. 1 k uvedenému usnesení, připomínky navrhovatele a) jsou uvedeny pod č. 147, námitky navrhovatelů b) a c) pod č. 288. V textu usnesení je konstatováno, že Rada hlavního města Prahy bere na vědomí výsledky projednání návrhu změny Z 1000/00, včetně vyhodnocení připomínek a námitek, uvedených v příloze č. 1 tohoto usnesení, s tímto návrhem změny územního plánu i s návrhem rozhodnutí o námitkách a zásadních připomínkách souhlasí, ukládá pověřenému radnímu předložit tento návrh Zastupitelstvu hlavního města Prahy do 19. 6. 2008. Nejvyšší správní soud pro úplnost k usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 10. 6. 2008 konstatuje, že toto usnesení není číslováno, podepsáno, ani opatřeno jakýmkoli úředním razítkem.

Dle usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 19. 6. 2008 byl vydán návrh změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, uvedený v příloze č. 2 tohoto usnesení včetně grafické části, formou opatření obecné povahy č. 1/2008; byl schválen návrh rozhodnutí o podaných námitkách uvedených v příloze č. 3 tohoto usnesení a návrh rozhodnutí o připomínkách městských částí podaných dle § 25 Statutu uvedených v příloze č. 4 tohoto usnesení. Usnesení je opatřeno ověřovací doložkou pro vidimaci. V příloze č. 3 citovaného usnesení jsou pod č. 287 – 289 shrnuty námitky podané Společenstvím vlastníků jednotek objektu Nad Vltavským údolím.

Navrhovatelé b) a c) ve svém návrhu poukazují na skutečnost, že přestože jejich námitky byly obsaženy ještě v příloze č. 1 k usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 10. 6. 2008, v příloze č. 3 usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 19. 6. 2008 již nejsou uvedeny, rovněž nejsou součástí přílohy D napadeného opatření obecné povahy č. 1/2008. K této námitce Nejvyšší správní soud podotýká, že z výše uvedených listinných dokumentů vyplývá, že odpůrce námitky uplatněné navrhovateli b) a c) zahrnul obsahově pod námitky pod č. 287 – 289 podané subjektem Společenství vlastníků jednotek objektu Nad Vltavským údolím. Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že navrhovatelé b) a c) podali námitky k řízení o vydání změny Z 1000/00 dne 20. 5. 2008, a to pod hlavičkou Společenství vlastníků jednotek objektu Nad Vltavským údolím, kde jsou v závěru podepsáni mezi ostatními členy tohoto společenství vlastníků. Dále však podali dne 22. 5. 2008 další námitky, ovšem nikoli již jako členové uvedeného společenství vlastníků, ale jako samostatné fyzické osoby, spoluvlastníci pozemků dotčených změnou.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitky podané navrhovateli b) a c) dne 22. 5. 2008, jakožto samostatnými vlastníky dotčených pozemků jsou obsahově podobné těm, které uplatnili dne 20. 5. 2008 jako členové Společenství vlastníků Nad Vltavským údolím, nelze je však označit za totožné. Vzhledem k zákonem výslovně stanovené povinnosti odpůrce rozhodnout o veškerých podaných námitkách dotčených vlastníků nemovitostí a učinit je součástí vydávaného opatření obecné povahy, je nutno přisvědčit námitce navrhovatelů, že uvedený způsob rozhodnutí o námitkách a jeho zveřejnění

není dostatečný. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že námitky byly obsahově podobné. Odpůrce učinil rozhodnutí o námitkách navrhovatelů b) a c) nejasné, neboť nesprávně označil subjekt, který námitky podal, vzhledem k uvedeným okolnostem mohli navrhovatelé mít důvodné pochybnosti, zda o jejich námitkách bylo skutečně rozhodnuto. Jedná se tedy o vadu při přijímání opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud však shledává závažnějšími obsahové nedostatky, kterých se odpůrce dopustil při odůvodňování uplatněných námitek.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako důvodné námitky navrhovatelů vztahující se k nepřehlednosti změny Z 1000/00, rozporu deklarovaných a skutečně realizovaných změn územního plánu, neposouzení vlivů na životní prostředí, není nutno se vyslovovat samostatně k obsahu rozhodnutí odpůrce o námitkách, uplatněných navrhovateli před vydáním Z 1000/00 se stejným obsahem. Nejvyšší správní soud zde odkazuje k citovaným okruhům námitek na výše uvedené části odůvodnění tohoto rozsudku, kde jsou vytýkané nedostatky napadeného opatření obecné povahy podrobně rozebrány.

K námitce nedostatečného porovnání variant „J“ a „Ss“ Pražského silničního okruhu Nejvyšší správní soud podotýká, že předmětem přezkumu v dané věci bylo opatření obecné povahy o vydání změny Z 1000/00, jejímž předmětem nebylo určení trasy silničního okruhu. Varianta J byla v územním plánu zahrnuta již před schválením a vydáním změny Z 1000/00. Předmětem přezkumu v dané věci však navrhovatelé učinili pouze změnu Z 1000/00, tj. pouze ty skutečnosti, které tato změna zahrnuje. O ostatních nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu v tomto řízení rozhodovat, neboť skutkovými důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy je vázán (§ 101d odst. 1 věta poslední s. ř. s., a contrario).“

X. Vztah k evropskému komunitárnímu právu

V závěru citovaného rozhodnutí se krátce Nejvyšší správní soud vyjádřil i k vztahu předmětného případu k evropskému komunitárnímu právu.

„Ze strany pořizovatele územního plánu je však nanejvýš vhodné vzít v úvahu, že rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES, o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě je určeno členským státem a je tak závazné i pro Českou republiku ve všech jeho částech. Pokud by trasa silničního okruhu byla v rozporu s tímto rozhodnutím, dle jehož článku 9 odst. 1 transevropské dopravní komunikace míjejí hlavní sídelní útvary, tato skutečnost může být v některém z případných dalších řízení týkajících se této stavby úspěšně namítána.“

XI. Závěrem

S ohledem na všechny výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud považoval za prokázané, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se záko-

nem. Vzhledem k závažnosti a charakteru těchto vad jej bylo nutno zrušit v celém jeho rozsahu, když navrhovatelé alternativně navrhovali i „měkčí rozhodnutí“, tedy zrušit jen část týkající se silničního okruhu a letištní dráhy. Významné z hlediska práva životního prostředí jsou pak zejména závěry týkající se posuzování vlivů změny územního plánu na životní prostředí či podávání námitek proti opatření obecné povahy. Hlavní město Praha jakožto pořizovatel změny územního plánu Z 1000/00 vydávané opatřením obecné povahy č. 1/2008 porušilo povinnosti vyplývající z § 10i zákona č. 100/2001 Sb., když nenechalo posoudit vliv skutečně prováděných změn územního plánu na životní prostředí dle uvedeného zákona.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

♠ ♠



Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

**Mezinárodní konference o environmentálním vzdělávání**

Dne 13. listopadu 2008 se uskutečnila na Johannes Kepler Universität Linz mezinárodní konference „*Bildung für die nachhaltige Entwicklung*“, věnovaná vzdělávání v oblasti environmentální politiky a udržitelného rozvoje. Konference byla uspořádána díky spolupráci Univerzity v Linzi a Univerzity ve Vídni, odborným garantem konference byl prof. Dr. Ferdinand Kerschner, ředitel Institut für Umweltrecht Univerzity v Linzi.

Samotnou konferenci zahájil prof. Ferdinand Kerschner. Zdůraznil význam vzdělávání, výchovy a osvěty v oblasti ochrany životního prostředí v rámci měnícího se globalizovaného světa. Poukázal na pojem trvale udržitelný rozvoj (*sustainable development*), a jeho tři pilíře, sociální, ekonomický a environmentální, z čehož plyne i interdisciplinární charakter vzdělávání v oblasti udržitelného rozvoje. Zdůraznil význam univerzitního vzdělávání, dodal však, že bohužel na rakouských univerzitách není dosud environmentálnímu vzdělávání věnována dostatečná pozornost (s výjimkou Linze, Innsbrucku a Grazu). I proto inicioval svolání konference rakouských odborníků a pozvaných zahraničních hostů z Německa a Česka, aby o těchto otázkách společně diskutovali.

Stěžejním referátem konference bylo víc jak hodinové vystoupení prof. Dr. Gerda Michelsena, *Chair of Higher Education for Sustainable Development*, UNESCO, působícího též na Univerzitě Lüneburg v Německu. Prof. Michelsen se v první části přednášky věnoval klíčovým problémům globálních změn životního prostředí, zmínil i problémy sociální (chudoba, nezaměstnanost, nemoci, přelidnění měst, negramotnost), ekonomické (projevy globalizace hospodářství, finanční krize, vzrůstající náklady na řešení ekologických a sociálních problémů) a kulturní (ztráty kulturní diverzity). Zdůraznil, že tyto klíčové problémy jsou vzájemně propojeny, ovlivňují se a prohlubují. Proto je potřeba nových přístupů, zejména vědeckovýzkumných, abychom pochopili celosvětovou hospodářskou krizi a s ní spojené problémy sociální a ekologické.

Dále se prof. Michelsen věnoval vzdělávání v Agendě 21, programovém dokumentu typu soft law, přijatém na konferenci OSN o udržitelném rozvoji a životním prostředí v Rio de Janeiro (1992). Základ tvoří kapitoly 23, 31 a 36. Poté vzpomenul na konferenci UNESCO o vzdělávání, uskutečněnou v roce 1977, která položila teoretické základy problematiky environmentálního univerzitního vzdělávání. Vzdělávání v oblasti udržitelného rozvoje se od tradičního liší svojí průřezovostí, s důrazem na integraci, spolupráci a princip globální odpovědnosti.

Úlohu vědy a univerzitního vzdělávání podle čl. 35 Agendy 21 dokumentoval prof. Michelsen na příkladu konference rektorů univerzit z roku 1994, na které byla podepsána tzv. Charta Copernicus. V ní mimo jiné rektori univerzit vyjádřili požadavek spolupráce s jinými subjekty společnosti, implementovat problematiku udržitelného rozvoje do vysokoškolské výuky, řešit výzkumné projekty a předávat jejich výsledky praxi. Připomněl též komuniké z Bergen z května 2005 o zapojení vědy do Bolognského procesu. Není bez zajímavosti, že Valné shromáždění OSN v roce 2002 vyhlásilo léta 2005-2014 za Světové období vzdělávání v udržitelném rozvoji. Na závěr prof. Michelsen představil projekt environmentálního vzdělávání v oblasti udržitelného rozvoje a projekt provozu univerzitního pracoviště z hlediska požadavků udržitelného rozvoje (úspora vody, energií a snižování emisí CO₂) na Univerzitě Lüneburg.

V dalších příspěvcích převážně rakouských právníků, úředníků a pedagogů na konferenci zazněla problematika vlivu evropského komunitárního práva na výchovu a vzdělávání, úloha univerzit v oblasti environmentálního vzdělávání včetně vzdělávání pracovníků komerčních subjektů či etické aspekty konceptu udržitelného rozvoje.

V diskuzi jsem vystoupil i já s informací o environmentálním vzdělávání na UK v Praze a o státní politice v oblasti environmentální výchovy v ČR. Písemná podoba příspěvku bude otištěna ve sborníku z konference, který vyjde v květnu 2009 ve vídeňském nakladatelství Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

♠ ♠



RECENZE A ANOTACE



Hadrabová Alena: Veřejná správa životního prostředí,

Vydavatel: Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, Praha, 2008, 178 str., ISBN: 978-80-245-1407-9

Recenzovanou publikaci „Veřejná správa životního prostředí“ sepsala doc. Ing. Alena Hadrabová, CSc. především jako učební pomůcku studentů navazujícího magisterského studia Národohospodářské fakulty Vysoké školy ekonomické v Praze na oborech Ekonomika a správa životního prostředí, na oborech zajišťovaných katedrou regionálních studií a na vedlejší specializaci Ekonomika životního prostředí.

Autorka uvažuje o využití této publikace také pro studenty různě environmentálně orientovaných programů na jiných vysokých školách, i pro studenty na oborech, které připravují své absolventy pro práci ve veřejné správě. Publikace je vhodným zdrojem informací i pro různé programy celoživotního vzdělávání a pro zvyšování kvalifikace současných pracovníků veřejné správy. Mnoho zajímavého v ní najdou i zájemci o ochranu životního prostředí z řad laické veřejnosti či o fungování veřejné správy v ochraně životního prostředí.

Jde o první vydání této brožované učební pomůcky formátu A4, zaměřené zejména na právní úpravu výkonu veřejné správy životního prostředí.

Publikace je rozčleněna do čtrnácti kapitol. První kapitola je zpracována jako obecný úvod do problematiky veřejné správy životního prostředí v České republice. Další kapitoly se věnují veřejné správě ochrany přírody, vodního hospodářství, ochrany ovzduší, odpadového hospodářství, ochrany lesa a půdy, nakládání s chemickými látkami a přípravky, s geneticky modifikovanými organismy, prevence závažných havárií, integrované prevence, posuzování vlivů na životní prostředí, předcházení a nápravy ekologické újmy. Poslední kapitola se zabývá úlohou a postavením veřejnosti a nestátních subjektů v ochraně životního prostředí. Publikace je doplněna o přehled právních norem na ochranu životního prostředí v České republice (na příslušné mezinárodní normy a směrnice ES autorka odkazuje jen výjimečně).

V první kapitole se i ti čtenáři, kteří se dosud fungování veřejné správy nevěnovali, seznámí s obecnými zásadami fungování veřejné správy a organizačním zabezpečením ochrany životního prostředí v České republice. Poté se autorka věnuje odpovědnosti za poškozování životního prostředí, tj. odpovědnosti trestněprávní, správní, přestupkům fyzických osob, správním deliktům i ekonomické odpovědnosti za způsobené škody. Závěrečná část této kapitoly popisuje základní druhy činností zajišťované orgány veřejné správy v ochraně životního prostředí, tedy vydávání rozhodnutí, poskytování vyjádření a stanovisek, provádění dozorové a kontrolní

činnosti, přípravu a vydávání právních norem, vedení evidence úřadů, poskytování informací o životním prostředí, zpracovávání dokumentů koncepčního charakteru, a také provádění vědy, výzkumu, výchovy a vzdělávání. Závěrem autorka zmiňuje i mezinárodní spolupráci v ochraně životního prostředí na centrální úrovni řízení.

Druhá až třináctá kapitola sestává ze dvou na sebe navazujících částí: první část se věnuje základní právní úpravě a druhá veřejné správě. Nejprve jsou tedy vyjmenovány prameny právní úpravy, a z nich jsou vybrány a vysvětleny základní pojmy té které oblasti. Při objasňování právní úpravy autorka podává pouze zásadní informace a nezachází do podrobností. V části týkající se veřejné správy ochrany jednotlivých složek životního prostředí autorka nejprve jmenuje jednotlivé orgány veřejné správy, a poté konkretizuje jejich činnost v samostatné a přenesené působnosti. I v této části je uveden pouze základní výčet činností státních institucí ilustrující jejich kompetence.

Jedná se o publikaci určenou širší neprávní veřejnosti, a proto v ní autorka nejde do takové hloubky, jako autoři učebnic práva životního prostředí, kteří působí na právnických fakultách. Autorka se nezaměřuje na ochranu životního prostředí v celé její šíři, ale jen na některé její aspekty. Podpůrně je však tato publikace využitelná i při studiu práva životního prostředí. Svým pojetím se sice od učebnic práva životního prostředí liší, nicméně napomáhá pochopení toho, co úřady a samospráva vykonávají pro ochranu životního prostředí, i jak jsou tyto kompetence věcně i místně rozděleny (což bylo úmyslem autorky vyjádřeným v úvodu publikace).

Poněkud odlišně je podán výklad úlohy a postavení veřejnosti a nestátních subjektů v ochraně životního prostředí. Je totiž rozdělen podle úpravy účasti veřejnosti v jednotlivých zákonech, tedy zvláště je vysvětlena možnost účasti veřejnosti při posuzování vlivů na životní prostředí, při udělování integrovaných povolení, při nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, při rozhodování o věcech týkajících se ochrany přírody a krajiny, na rozhodování podle vodního zákona, podle zákona o odpadech a v prevenci závažných havárií způsobených vybranými chemickými látkami a přípravky. Závěrem autorka uvažuje o dalších perspektivách účasti veřejnosti na rozhodování o věcech týkajících se životního prostředí. Neopomíná ani správní a soudní řízení ve věcech ochrany životního prostředí v České republice.

Kladně hodnotím zejména doplnění publikace o graficky zvýrazněné příklady z praxe a poznámky k textu, které výklad konkretizují a napomáhají k lepšímu pochopení tématu. Autorka také vhodně zmiňuje problémy v praxi orgánů veřejné správy i překážky efektivního uplatňování práva při ochraně životního prostředí. Nechybí ani srovnání přístupu úředníků v minulém režimu a v současné době, zejména k účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.

Vytknout lze snad jen drobné formální nedostatky (např. překlepy), což je zřejmě ovlivněno tím, že publikace neprošla redakční a jazykovou úpravou.

Rozhodně jde o publikaci užitečnou, neboť podává přehledně členěný výklad o materii, jejíž právní úprava je roztříštěná a orientace v ní je poměrně obtížná.

Review

The book „Public administration of the environment“ was written by doc. Ing. Alena Hadrabová, CSc., as a coursebook for students specialized in economics.

The textbook is focused on legislation on the protection of the environment in the Czech Republic. It contains a list of the acts and the regulations issued by the ministries in this field.

The book is divided into fourteen chapters. The first one provides an introduction into practice of state administration. Further twelve chapters deal with legal regulation and public administration of nature, water, air, waste, forest and land protection, the handling of chemical substances and preparations, genetically modified organisms, the prevention of serious emergencies, the integrated rescue system, environmental impact assessment and preventing and remedying ecological damage. The last chapter shifts the focus on participation of the public and non-governmental bodies in the protection of the environment.

Notwithstanding the purpose of this coursebook, it can be used as a resource of information concerning public administration for everyone, who is interested in the protection of the environment in the Czech Republic.

Mgr. Helena Doležalová

Právnická fakulta MU, Veveří 70, 611 80 Brno

Helena.Dolezalova@law.muni.cz



Pavel Černohous, Luděk Šíkola:

Od územního plánování po stavební povolení – kdy a jak se účastnit

Vydal: Zelený kruh, Praha 2008, 2. vydání, ISBN 978-80-239-9951-8

Do rukou se dostává čtenáři publikace vydaná poprvé v roce 2007, nyní v prosinci 2008 vycházející podruhé v upraveném a doplněném znění. Důvodem byl zejména fakt, že v průběhu 2007-2008 získali autoři zkušenosti z aplikace nového stavebního zákona, byla přijata jeho novela, přijímal se návrh Politiky územního rozvoje (zajímavé je, že k němu bylo v prosinci 2008 vydáno negativní stanovisko SEA), připravovány byly i zásady územního rozvoje, a konečně dalším důvodem byl i vývoj v judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Autoři jsou zkušení právníci pohybující se v praxi, zastupující často i před Nejvyšším správním soudem.

Publikace formátu A4 tištěná na recyklovaném papíře obsahuje 32 stran textu, jehož název již napovídá obsah o struktuře jednotlivých kapitol. Text se věnuje jednotlivým fázím územního plánování a stavebního řízení. Po úvodu vysvětlujících základní situace, ke kterým může v praxi docházet, se následující kapitoly věnují postupně koncepční fázi územního plánování, realizační fázi územního plánování (autory nazvaná „umísťování staveb“) a třetí stěžejní kapitolou je oblast povolování staveb. Zbýlými tématy je pak doručování veřejnou vyhláškou, úřední deska, pořízení kopie stavební dokumentace ze správního spisu a placení poplatku za pořízení kopie ze spisu.

Jednotlivé kapitoly jsou vnitřně členěny většinou po jednotlivých institucích stavebního zákona relevantních k dané problematice, jsou zde vymezeny jak jejich obsah, tak i procesní možnosti, jak se účastnit, subjekty, orgány, atd. Podle mého názoru vůbec nejlepší a nejpřínosnější jsou tabulky, obsahující shrnutí oprávnění jednotlivých subjektů a možnosti jejich účasti v procesech podle stavebního zákona. Na příkladech dvou konkrétních stavebních záměrů je pak totéž přehledně řešeno i v příloze publikace.

Vitáním doplňkem zejména pro neprávnický jsou přílohy, obsahující vzory podání, např. plnou moc pro zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona, námitku proti vymezení zastavitelné plochy v návrhu územního plánu obce ve smyslu § 52 stavebního zákona či návrh na zrušení opatření obecné povahy (podání k Nejvyššímu správnímu soudu).

Publikace ve formě praktické příručky je vhodná nejen pro občanská sdružení a jednotlivé FO a PO, účastníci se procesů územního plánování či stavebního řízení, kterým je zřejmě určena především, ale dle mého názoru může sloužit výborně i v rámci výuky na vysokých školách.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

♠ ♠

**PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY****Sbírka zákonů říjen až prosinec 2008****Částka 155**

483/2008 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů **478/2008 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů

Částka 152

475/2008 Sb. Zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2009

Částka 151

465/2008 Sb. Nařízení vlády o povolání vojáků Armády České republiky k plnění úkolů Policie České republiky při radiačních haváriích na jaderných elektrárnách

Částka 146

453/2008 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 482/2005 Sb., o stanovení druhů, způsobů využití a parametrů biomasy při podpoře výroby elektřiny z biomasy, ve znění vyhlášky č. 5/2007 Sb.

Částka 145

446/2008 Sb. Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008 ve věci návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem

Částka 143

440/2008 Sb. Úplné znění zákona č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, jak vyplývá z pozdějších změn

Částka 138

420/2008 Sb. Vyhláška, kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón

Částka 134

411/2008 Sb. Vyhláška o stanovení druhů zvířat vyžadujících zvláštní péči **412/2008 Sb.** Vyhláška o stanovení seznamu katastrálních území s přiřazenými průměrnými základními cenami zemědělských pozemků

Částka 133

409/2008 Sb. Úplné znění zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, jak vyplývá z pozdějších změn

Částka 131

406/2008 Sb. Nález Ústavního soudu ze dne 5. srpna 2008 ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Budyně nad Ohří č. 2/2005 o stanovení podmínek pro spalování tuhých paliv v obci

Částka 130

399/2008 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva zemědělství č. 221/2002 Sb., kterou se stanoví sazebník náhrad nákladů za odborné a zkušební úkony vykonávané v působnosti Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského, ve znění vyhlášky č. 129/2005 Sb. **400/2008 Sb.** Vyhláška, kterou se zrušuje vyhláška č. 391/2003 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o označování, měření a klasifikaci dříví

Částka 126

389/2008 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 232/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, týkající se klasifikace, balení a označování nebezpečných chemických látek a chemických přípravků, ve znění pozdějších předpisů

Částka 125

386/2008 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 38/2001 Sb., o hygienických požadavcích na výrobky určené pro styk s potravinami a pokrmami, ve znění pozdějších předpisů **387/2008 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 381/2007 Sb., o stanovení maximálních limitů reziduí pesticidů v potravinách a surovinách, ve znění pozdějších předpisů

Částka 124

383/2008 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů

Částka 121

374/2008 Sb. Vyhláška o přepravě odpadů a o změně vyhlášky č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů (Katalog odpadů), ve znění pozdějších předpisů

Částka 120

373/2008 Sb. Sdělení Ministerstva vnitra o vyhlášení seznamu hraničních přechodů a rozsahu jejich provozu v případě dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic

Částka 119

371/2008 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů **372 / 2008 Sb.** Usnesení Poslanecké sněmovny k zákonu, kterým se mění zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přijatému Parlamentem dne 18. července 2008 a vrácenému prezidentem republiky dne 11. srpna 2008

Částka 118

369/2008 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 26/2001 Sb., o hygienických požadavcích na kosmetické prostředky, o náležitostech žádosti o neuvedení ingredience na obalu kosmetického prostředku a o požadavcích na vzdělání a praxi fyzické osoby odpovědné za výrobu kosmetického prostředku (vyhláška o kosmetických prostředcích), ve znění pozdějších předpisů **370/2008 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 77/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky pro mléko a mléčné výrobky, mražené krémy a jedlé tuky a oleje, ve znění pozdějších předpisů

Částka 117

357/2008 Sb. Úplné znění zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, jak vyplývá z pozdějších změn

Částka 116

356/2008 Sb. Vyhláška, kterou se provádí zákon č. 91/1996 Sb., o krmivech, ve znění pozdějších předpisů



ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ V RÁMCI ČASOPISU ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Časopis České právo životního prostředí (dále jen „časopis“) vydávaný Českou společností pro právo životního prostředí, členkou Rady vědeckých společností Akademie věd ČR, za odborné spolupráce Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, je odborným vědeckým recenzovaným periodikem zaměřeným na oblast práva životního prostředí a environmentální politiky a oborů a společenských věd s těmito problematikami souvisejícími. Časopis obsahuje pravidelné rubriky, vychází od roku 2001 a od roku 2008 je zavedeno anonymní odborné recenzní řízení.

1. Předmět recenzního řízení

Anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Téma“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném periodiku, sborníku z konference či na internetu. Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu si může redakční rada vyhradit k anonymnímu recenznímu řízení.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

2.1. Šéfredaktor rozhoduje, do kterého čísla časopisu může být nabídnutý příspěvek zařazen.

2.2. Šéfredaktor má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů a společenských věd. Toto své rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu.

2.3. Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení.

2.4. Šéfredaktor může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do anonymního recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrhované změny provést, šéfredaktor jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do anonymního recenzního řízení.

3. Průběh recenzního řízení

3.1. Každý text nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení šéfredaktora (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Téma“. Takové příspěvky budou zpravidla podrobeny anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do anonymního recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.

3.2. V anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován jedním či dvěma nezávislými recenzenty vybranými šéfredaktorem z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného redakční radou. K posouzení příspěvku vybírá šéfredaktor zpravidla odborníky na problematiku, jíž se text zabývá.

3.3. Na základě vyjádření recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda a) rukopis přijímá, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) zamítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text zamítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvků činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.

3.4. V případě autora nesouhlasu se stanoviskem šéfredaktora může autor zaslat dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží redakční radě. O konečném výsledku anonymního recenzního řízení pak v tomto případě rozhoduje redakční rada.

3.5. Výsledek anonymního recenzního řízení je závazný pro autora příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.4. jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakční rada vyhrazuje právo odmítnout dotčený autorský příspěvek publikovat.

4. Podrobnosti o posuzování nabídnutých rukopisů recenzenty

4.1. Autoři a recenzenti zůstanou navzájem anonymní.

4.2. Recenzenti, kteří přijali posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 8 týdnů a vypracují odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.

4.3. Pokud nejsou stanoviska recenzentů, zda příspěvek otisknout, shodná, rozhodne o otištění redakční rada.

5. Doba recenzního řízení

Standardní doba recenzního řízení je 8 až 12 týdnů, počítá se od doby, kdy byla redakci doručena konečná verze článku nabízená k otištění v časopise.

6. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady a předsedu redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnáší nadpoloviční většinou hlasů svých členů, při rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedy.

7. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady schvaluje na základě čl.12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.