

Stanovisko České společnosti pro právo životního prostředí k návrhu zákona o urychlení využívání obnovitelných zdrojů a o změně souvisejících zákonů

V rámci meziresortního připomínkového řízení nám byl na vědomí poskytnut k případným připomínkám a vyjádření výše uvedený návrh zákona, a to spolu se souvisejícími dokumenty.

Návrh zákona je předkládán v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2024, a to k zajištění transpozice směrnice 2023/2413, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001, nařízení (EU) 2018/1999 a směrnice 98/70/ES, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů, a zrušuje směrnice Rady (EU) 2015/652. Byl vypracován ve spolupráci Ministerstva životního prostředí, Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva průmyslu a obchodu.

Termín k zaslání připomínek v rámci meziresortního řízení byl stanoven do středy dne 31.7. 2024 včetně.

Obecně

Česká společnost pro právo životního prostředí (dále jen „Společnost“) obecně logicky velmi podporuje zavádění a urychlování instalace a využívání obnovitelných zdrojů energie (zejména sluneční a větrné) na území ČR. Bere je jako významnou formu mitigace v boji s klimatickou změnou. Chápe využití OZE spolu s energetickými úsporami jako žádoucí formu náhrady zejména fosilních paliv, zčásti i jaderné energie.

Na druhé straně je nám však známo a je i všeobecně zřejmé, že aktivity energetické ohledně OZE mohou být v poměrně intenzivních střetech s jinými celospolečensky chráněnými zájmy, jakými jsou zejména ochrana přírody a krajiny, památkové péče, lázeňství, bezpečnost státu a řada dalších. Tyto zájmy mohou být stát od státu v rámci EU velmi odlišné a individuální.

Vzhledem k tomu, že je návrh předkládán (jistě ne záměrně ?!) ve velmi časově exponovaném období letních prázdnin a dovolených, máme, stejně jako asi většina připomínkových míst, výrazně sníženou personální a časovou kapacitu k prostudování, promyšlení, prodiskutování a konečně i samotnému připomínkování celého návrhu zákona a s ním souvisejících předpisů.

Omezujeme se proto na připomínkování a uplatňování námitek jen ke dvěma, dle našeho názoru klíčovými segmentům právní úpravy. Těmi jsou „vyloučené oblasti“ z důvodů ochrany přírody, ale i jiných veřejných zájmů environmentálních či bezpečnostních, a za druhé účast veřejnosti na rozhodovacích procesech dle tohoto navrhovaného zákona ve spojení s novým stavebním zákonodárstvím a se zákonem o JES.

Hlavní námitky a připomínky

1. Vyloučená území (jakési NO GO zóny)

"Vyloučená území" by měla být stanovena taxativně a přímo v zákoně. Zmocnění vládě ke stanovení těchto území formou nařízení je v dokumentech k návrhu zákona stanoveno zcela neurčitě. Směrnice RED III v čl. 15c odst. 1 písm. a) bod ii) požaduje vyloučit "lokality sítě Natura 2000 a oblasti určené v rámci vnitrostátních systémů ochrany přírody a zachování biologické rozmanitosti, oblasti hlavních migračních tras ptáků a mořských savců, jakož i další oblasti stanovené na základě map citlivosti a nástrojů uvedených v bodu iii)", což dává poměrně velký prostor pro výklad, takže kromě území NATURA 2000 tak není jisté skoro nic.

Předkladatelé navrhuji, aby nařízení vlády, které však je jen neurčitě načrtnuto, stanovilo limity pro oblasti pro urychlené využití obnovitelných zdrojů energie

Říká se, že podle § 4 odst. 1 a § 41 odst. 1 návrhu zákona o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie (dále jen „ZOZE“) stanoví vláda nařízením

(1) území, ve kterých se z důvodu ochrany jiných veřejných zájmů nesmí nacházet oblasti pro urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie a

(2) podmínky a zmírňující opatření obecného charakteru platné pro záměry OZE.

Ad 1) Území, ve kterých se z důvodu ochrany jiných veřejných zájmů nesmí nacházet oblasti pro urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie, budou stanovena na základě kritérií stanovených v čl. 15c odst. 1 písm. a) bodu ii) směrnice RED III a doplněna o další území národního zájmu stanovená dotčenými resorty. Jedná se o plošné limity zajišťující ochranu různých veřejných zájmů, například:

Navrhuje se zde dosud (vyňato pouze pro úsek resortu MŽP):

Ochrana životního prostředí

Příroda

- evropsky významné lokality a ptačí oblasti
- zvláště chráněná území a ochranná pásma národních parků
- nadregionální biocentra územních systémů ekologické stability
- lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů národního významu
- mokřady chráněné podle Ramsarské úmluvy

Vody

- aktivní zóny záplavových území
- ochranná pásma vodních zdrojů I. stupně

Lesy

- všechny kategorie lesů (pro FVE)
- lesy ochranné a lesy zvláštního určení (pro VTE)

ZPF

- zemědělská půda I. a II. třídy ochrany (pro FVE)

Tento navrhovaný výčet je velmi nejednotný a nejasný. Od jasně vymezených území až po kategorie a pojmy, které se různě vyvíjejí, mění a nejsou jednoznačné.

Doporučujeme a požadujeme, aby byla zahrnuta jako „vyloučená území“ všechna zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma (NP, CHKO, NPR, PR, NPP a PR) dle zákona o ochraně přírody a krajiny a dále všechny přírodní parky podle § 12 téhož zákona. V souvisle zastavěných územích obcí v 2. až 4. zóně CHKO a v přírodních parcích by snad po diskusi bylo možné připustit umístění individuálních fotovoltaických instalací na střechách a zdech domů, avšak nic více.

Ochrana v podobě „vyloučeného území“ by zvláště chráněným územím měla být navíc poskytnuta již od doby, kdy je zahájen proces jejich vyhlášení, aby tento nemohl být investicemi do OZE zmařen. Týká se to například připravovaných CHKO Soutok či Krušné hory.

Též omezení, pokud jde o vodohospodářská chráněná území, památkovou péči a lázeňství je třeba ještě důkladně promyslet a propracovat (MZe, MZdr, MK). Zdá se nám v návrhu příliš úzké.

Taxativní výčet nedotknutelných „vyloučených území“ musí jednoznačně stanovit samotný zákon, případně i ve své příloze, nikoliv však až nařízení vlády. Musí být od počátku zřejmé, co sem bude patřit.

Účast veřejnosti

Druhou hlavní věcí, kterou na návrhu vnímáme jako velmi negativní, je velmi silné omezení účasti veřejnosti na rozhodování o věcech, kde může docházet k velmi kontroverznímu střetávání zájmu na ochraně přírody na straně jedné a zájmu na využívání OZE na straně druhé. Sama důvodová zpráva přiznává, že *"Na projektové úrovni může naproti tomu dojít k určitému zúžení rozsahu účasti veřejnosti na rozhodování (...)".* Ve skutečnosti je to zúžení rozsahu účasti veřejnosti fakticky i právně velmi rozsáhlé. Návrh zákona totiž počítá s tím, že střet soupeřících zájmů se bude řešit téměř výlučně v koncepční fázi (v územním plánování), zatímco v projektové fázi již jen zcela výjimečně.

Podmínky a zmírňující opatření pro realizaci nebo povolení záměru totiž mají být součástí územního opatření [§ 7 odst. 1 písm. b)]. Součástí stanoviska příslušného orgánu k návrhu územního opatření mají být i podmínky, které by standardně byly součástí JES nahrazujícího souhlasy a výjimky k záměru OZE podle ZOPK (§ 13 odst. 2). Příslušný orgán k záměru OZE vydá JES namísto správních úkonů uvedených v § 13 odst. 2 pouze v rozsahu nově zjištěných skutečností, které nemohly být zjištěny dříve, a to jen v rozsahu změny podmínek, tzn. jen pokud se od doby územního plánování změnila okolnosti (např. se objeví nový zvláště chráněný druh živočicha či rostliny), jinak ne.

Z toho tedy vyplývá, že o konkrétních podmínkách k ochraně přírody se bude rozhodovat především při přijímání územního opatření (samozřejmě vedle přijímání územně plánovací dokumentace), později už jen výjimečně. K návrhu územního opatření ale podle nového stavebního zákona již nikdo nemůže podávat námitky, nýbrž pouze připomínky, což je podstatně slabší nástroj ochrany (§ 127 odst. 5 StavZ).

Navíc pro záměry OZE v oblastech pro urychlení využívání OZE se dá uplatnit výjimka z nutnosti provést EIA (§ 26 odst. 6), tzn. v těchto případech se záměr nebude povolovat v "navazujícím" řízení, kde je zajištěna účast veřejnosti.

Přesunutí řešení střetu soupeřících zájmů především do koncepční fáze tak znamená podstatné oslabení účasti veřejnosti, protože nástroje účasti veřejnosti v koncepční fázi jsou podstatně slabší než v projektové fázi (ve správním řízení).

V navržené zužující konstrukci tak spatřujeme zásadní rozpor jak s Aarhuskou úmluvou, tak i s na ni navazujícím unijním právem. Požadujeme proto, aby účast veřejnosti byla rozšířena a upravena i na ostatní pozdější fáze rozhodování, a to v plném rozsahu.

Závěrem

Návrh zákona v obecné rovině podporujeme, avšak důrazně požadujeme doplnit, změnit či upravit jeho segmenty týkající se „vyloučených oblastí“ a účasti veřejnosti, a to tak, jak bylo výše naznačeno a rozebráno.

Nemůžeme se však zcela zbavit dojmu, podpořeného našimi aktuálními praktickými zkušenostmi, že územní plánování i povolovací stavební řízení dle nových zákonných úprav je jak digitálně, tak i personálně natolik destabilizováno (jeho stabilizace pak, dle našeho odhadu, bude trvat spíše než měsíce celá léta), že zavádět třetí úroveň speciální právní úpravy, dokud obecné a zvláštní stavební řízení dostatečně nefungují, je zcela kontraproduktivní. To však už není otázka právní, ale věcná a hlavně politická.

Předložený návrh zákona je navíc normou právně terminologicky, technicky i jazykově velmi složitou a místy až nesrozumitelnou, což nevytváří dobré předpoklady pro jeho bezproblémové fungování v praxi.

Vzhledem k tomu, že návrh zákona má i celou řadu dalších nedostatků, sporných či problematických míst, očekáváme, že bude nezbytné, aby proběhlo ještě druhé kolo jeho projednání v mezirezortním řízení po zapracování bezpočtu (nejen našich) připomínek.

V Praze dne 31. července 2024

Za Českou společnost pro právo životního prostředí:

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

předseda

