

DILEMA OCHRANY KLIMATU Z POHLEDU PRÁVA: PODPORA OBNOVITELNÝCH ZDROJŮ ENERGIE VERSUS OCHRANA BIODIVERZITY¹

VOJTĚCH STEJSKAL²

Abstract: **The Climate Law Dilemma: Promoting Renewable Energy Versus Protecting Biodiversity**

The use of renewable energy is one of the priorities of common EU policies to achieve carbon neutrality and mitigate the effects of climate change. On the other hand, the protection of biodiversity, which also contributes to climate protection and is even a much older priority, is also one of the EU's long-term priorities. In this article, the author analyses the current European and Czech climate legislation. He concludes that the analysis of the legislation shows that renewable energy production and biodiversity protection must be considered together in terms of planning, decision-making and enforcement. Climate protection can only be achieved if, in the future, the replacement of fossil energy sources is not unilaterally promoted in energy reform at the expense of biodiversity and the functioning of natural ecosystems. The question is, however, whether the Czech Republic is serious about measures towards carbon neutrality and energy security when it is still buying oil, natural gas and other strategic minerals from Russia two years after the Russian invasion of Ukraine began.

Keywords: renewable energy; biodiversity; Environmental Law; framework to accelerate the deployment of renewable energy; framework to restoration of nature

Klíčová slova: obnovitelná energie; biodiverzita; právo životního prostředí; rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů; právní rámec pro obnovu přírody

DOI: 10.14712/23366478.2024.3

ÚVODEM

Využívání obnovitelných zdrojů energie je jednou ze součástí dlouhodobých společných politik EU, které mají směřovat k uhlíkové neutralitě a zmírnění dopadů změn klimatu. Základ pro dekarbonizaci vytváří balíček opatření *Fit for 55*, v oblasti ochrany klimatu a energetické bezpečnosti.³ Záměr využívání obnovitelných

¹ Příspěvek byl zpracován s podporou programu Cooperatio – Environmental Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² Autor je docentem na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

³ Podrobně k balíčku opatření *Fit for 55* viz např. ŽÁKOVSKÁ, K. – RUFER, D. *Fit for 55: legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně. České právo životního prostředí*. 2021, roč. XXI, č. 3, s. 18–64.

zdrojů energie v rámci členských zemí EU je součástí jak Evropské zelené dohody,⁴ tak i aktuálního 8. akčního programu životního prostředí EU.⁵ Vhodně zapadá jak do cílů společné energetické politiky EU (čl. 194 Smlouvy o fungování EU), tak do cílů společné environmentální politiky (čl. 191 Smlouvy o fungování EU). Realizace a provoz zařízení k výrobě obnovitelných zdrojů energie v krajině však může mít významné dopady na přírodní ekosystémy, krajinný ráz či biologickou rozmanitost živočišných a rostlinných druhů.⁶ Proto je třeba je řešit s ohledem na životní prostředí a přírodu již ve fázích plánování a povolování koncepcí a záměrů.

Cílem tohoto článku je nejprve analýza nové právní úpravy v oblasti unijního práva k urychlení podpory výstavby obnovitelných zdrojů energie a poté rozbor právních aspektů jejich možných dopadů do ochrany biodiverzity ve světle cílů EU v oblasti ochrany a obnovy přírody. Zásadní otázka, nad kterou se snažím zamyslet, je vyjádřena již v názvu tohoto článku. Lze skloubit požadavky na podporu obnovitelných zdrojů energie s požadavky na ochranu biodiverzity? Z hlediska metodologie, vztahem ochrany biodiverzity a ochrany klimatu se v právní vědě dosud zabývaly zejména Snopková, T.⁷ či Mazancová, E.,⁸ speciálně pak problematikou vztahu ochrany biodiverzity a obnovitelných zdrojů energie Müllerová, H.⁹ Pokud jde o jejich hmotněprávní východiska, plně na výše uvedené autorky odkazují (příčemž jejich vývody a závěry jsou mně názorově blízké), a dále se budu již věnovat zvolenému tématu z mnou nazíraného pohledu, tedy vztahů a střetů veřejných zájmů na ochranu biodiverzity versus podpory obnovitelných zdrojů energie. Jedná se o novou problematiku, kde lze prozatím čerpat jen z omezeného počtu odborné literatury, cizojazyčné publikace k tématu vzhledem k aktuálnosti problematiky nebyly ještě v době uzavření rukopisu k dispozici, osobně jsem však čerpal také z vlastních zkušeností v rámci účasti na mezinárodních oborových konferencích, které na téma připravované či čerstvě schválené právní úpravy v roce 2023 proběhly.¹⁰

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final.

⁵ Rozhodnutí EP a Rady EU č. 2022/591 ze dne 6. dubna 2022, o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2030.

⁶ K významu práva pro ochranu biodiverzity viz např. PRIMACK, R. B. – KINDLMANN, P. – JERSÁKOVA, J. *Úvod do biologie ochrany přírody*. Praha: Portál, 2011.

⁷ SNOPKOVÁ, T. Ochrana biodiverzity a změna klimatu. Kap. 22. In: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Klimatické právo*. Praha: Academia 2022, s. 451 a násl.

⁸ MAZANCOVÁ, E. Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny. In: DAMOHORSKÝ, M. – FRANKOVÁ, M. – SOBOTKA, M. (eds.). *Půda, voda a krajina: adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 74–85.

⁹ MÜLLEROVÁ, H. Ochrana klimatu proti ochraně přírody? Hmotněprávní východiska při řešení kolizí na příkladu větrných elektrárn. *České právo životního prostředí*. 2021 roč. XXI, č. 2, s. 14–36.

¹⁰ Konference „Spannungsfeld Erneuerbare Energie und Schutz der Biodiversität“, 3.–4. 5. 2023, Linz, Österreich, Johannes Kepler Universität, Institut für Umweltrecht; Konference „Österreichische Umweltrechtstagen“, 21.–22. 9. 2023, Linz, Österreich, Johannes Kepler Universität.

1. DŮVODY PRO PŘIJETÍ PRÁVNÍHO RÁMCE PRO URYCHLENÍ ZAVÁDĚNÍ ENERGIE Z OBNOVITELNÝCH ZDROJŮ

V rámci českého předsednictví v Radě EU bylo v prosinci 2022 v souvislosti s řešením energetické krize v Evropě vyvolané agresí Ruské federace proti Ukrajině a v rámci potřeby zvýšení energetické nezávislosti zemí EU přijato nařízení Rady EU 2022/2577/EU ze dne 22. prosince 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů (dále jen „urychlovací nařízení OZE“). Jeho podstatou má být usnadnění a zrychlení výstavby a zavádění technologií pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů.

Útočná válka Ruské federace vůči Ukrajině a bezprecedentní snížení dodávek zemního plynu z Ruské federace do členských států ohrožují bezpečnost dodávek v Unii a jejích členských státech. Zneužívání dodávek plynu jakožto zbraně a způsob, jakým Ruská federace manipuluje s trhy úmyslným narušením toků plynu, vedly zároveň k prudkému nárůstu cen energie v Unii, což ohrožuje nejen hospodářství Unie, ale je i vážnou hrozbou pro bezpečnost dodávek. Rychlé zavedení obnovitelných zdrojů energie může pomoci zmírnit dopady současné energetické krize tím, že bude chránit před kroky Ruska. Energie z obnovitelných zdrojů může významně přispět k ochraně proti využívání energie Ruskem jakožto zbraně, neboť posílí bezpečnost dodávek v Unii, sníží nestabilitu na trhu a ceny energie.¹¹

Je třeba uvést, že jde o mimořádné opatření, přijaté v rámci politiky tzv. energetické bezpečnosti. Urychlovací nařízení Rady EU zavádí novou právní úpravu na úrovni unijního sekundárního práva, časově ohraničenou, jelikož je platná od 30. prosince 2022 do 30. června 2024.¹² Cílem je urychlit povolování a výstavbu projektů obnovitelných zdrojů energie (solární energetická zařízení, větrné elektrárny, tepelná čerpadla). Co mají všechny společného? Je zde potenciál realizace v krátkém časovém horizontu. Týká se podle čl. 5 urychlovacího nařízení OZE i modernizace zařízení na výrobu obnovitelných zdrojů energie, tzv. repowering.

2. K PŘEDMĚTU, ČASOVÉ PŮSOBNOSTI A PRÁVNÍMU ZÁKLADU URYCHLOVACÍHO NAŘÍZENÍ

Podle čl. 1 urychlovacího nařízení OZE toto nařízení stanoví dočasná pravidla mimořádné povahy s cílem urychlit povolovací postup vztahující se na výrobu energie z obnovitelných zdrojů se zvláštním zaměřením na konkrétní technologie v oblasti energie z obnovitelných zdrojů nebo typy projektů, které jsou schopny v krátkodobém horizontu dosáhnout urychlení tempa zavádění obnovitelných zdrojů energie v Unii.

Pokud jde o časovou působnost urychlovacího nařízení OZE, toto nařízení se vztahuje na všechny povolovací postupy, jež byly zahájeny v době použitelnosti tohoto nařízení, a nejsou jím dotčena vnitrostátní ustanovení, která stanoví kratší lhůty, než jsou lhůty

¹¹ Bod 1 preambule nařízení Rady EU 2022/2577/EU ze dne 22. prosince 2022.

¹² Čl. 10 nařízení Rady EU 2022/2577/EU ze dne 22. prosince 2022.

uvedené v čl. 4, 5 a 7. Doba použitelnosti je, jak již bylo výše uvedeno, 18 měsíců, tj. do 30. června 2024.¹³ Poté by měla na nařízení navázat již standardní právní úprava v podobě aktuálně projednávané revize směrnice o obnovitelných zdrojích zvaná též RED III¹⁴ (podrobně se návrhem směrnice RED III zabývala v české právní literatuře Franková, M.).¹⁵ Členské státy mohou toto nařízení použít rovněž na probíhající povolovací postupy, v nichž nebylo vydáno konečné rozhodnutí před 30. prosincem 2022, zkracuje-li se tím povolovací postup a jsou-li zachována dříve nabytá práva třetích stran.¹⁶

Zvláštní je v případě předmětného nařízení zvolený právní základ. Urychlovací nařízení OZE bylo přijato na základě nikoliv čl. 192 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SoFEU“), nebo čl. 194 SoFEU, jak jsme ve společné environmentální politice či ve společné energetické politice zvyklí, nýbrž na základě čl. 122 odst. 1 SoFEU, tedy náleží ke společné hospodářské a měnové politice. Podle čl. 122 odst. 1 SoFEU Rada může (kvalifikovanou většinou) na návrh Komise, a aniž jsou dotčeny ostatní postupy stanovené Smlouvou, rozhodnout v duchu solidarity mezi členskými státy o opatřeních odpovídajících hospodářské situaci, zejména pokud nastanou vážné potíže s dodávkami některých výrobků, zejména v odvětví energetiky.

Pokud jde o solidaritu, zásada energetické solidarity je obecnou zásadou práva Unie, jak konstatoval Evropský soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 15. července 2021, ve věci C-848/19, Německo v. Polsko.¹⁷

Vzhledem k probíhajícím válečným událostem na Ukrajině v důsledku agrese ze strany Ruska představuje vysoké riziko úplného zastavení ruských dodávek plynu spolu s nejistým výhledem, pokud jde o alternativy, významnou hrozbu narušení dodávek energie, dalšího zvýšení cen energie a následného dalšího tlaku na hospodářství Unie. Proto bylo nutné přijmout předmětným urychlovacím nařízením OZE naléhavá opatření.

Je třeba ještě uvést, že urychlovací nařízení OZE bylo přijato v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality stanovenými v čl. 5 Smlouvy o Evropské unii. Ve smyslu obsahu čl. 5 odst. 4 Smlouvy o EU nepřekračuje toto urychlovací nařízení OZE rámec toho, co je pro dosažení uvedených cílů nezbytné.

3. KRITIKA URYCHLOVACÍHO NAŘÍZENÍ Z HLEDISKA PROCESNÍCH ASPEKTŮ

Z pohledu práva životního prostředí je dle mého názoru třeba přijetí urychlovacího nařízení OZE podrobit určité kritice z hlediska procesního postupu.

¹³ Jeho platnost je omezena na 18 měsíců s doložkou o přezkumu, která v případě potřeby Komisi umožní, aby navrhla jeho platnost prodloužit, viz čl. 9 urychlovacího nařízení OZE.

¹⁴ Jedná se o návrh směrnice EP a Rady EU ke změně směrnice EU 2018/2001 k podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů energie, směrnice 2010/31/EU, jakož i směrnice 2012/27/EU, COM(2022) 222 ze dne 18. května 2022.

¹⁵ FRANKOVÁ, M. *Quo vadis urychlování výstavby zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů? České právo životního prostředí*. 2023, roč. XXIII, č. 2, s. 21–41.

¹⁶ Čl. 1 třetí odstavec urychlovacího nařízení OZE.

¹⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 2021, Německo v. Polsko, C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598.

Za prvé, nařízení bylo přijato v extrémně krátké době, návrh Komise byl představen 9. listopadu 2022 a nařízení Rada přijala již 22. prosince 2022, navíc v době, kdy pozornost vyjednávacích týmů již byla oslabena blížícími se svátky.

Za druhé, Rada obešla věcnou působnost společné environmentální politiky (čl. 191, čl. 192 SoFEU), a to i přes skutečnost, že se urychlovací nařízení OZE zásadním způsobem dotýká ochrany životního prostředí, resp. významného okruhu sekundárních právních aktů z oblasti společné environmentální politiky.

Za třetí, byl zvolen procesní postup, na kterém se nepodílí Evropský Parlament (který toho času je – zdá se – výrazně proenvironmentální, i když na druhé straně je zde výrazná prozemědělská lobby). Lze ovšem pochopit, že v případě snahy o urychlení energetické nezávislosti na Rusku bylo potřeba jednat rychle, což by standardním postupem patrně nešlo.

Za čtvrté, nařízení je sice časově omezeno, avšak jak jsem již uvedl výše, Komise je oprávněna jej prodloužit. Podle čl. 9 nařízení OZE nejpozději do 31. prosince 2023 provede Komise přezkum tohoto nařízení s ohledem na vývoj bezpečnosti dodávek a cen energie a na potřebu dále urychlit zavádění energie z obnovitelných zdrojů. Zároveň Komise předloží Radě EU zprávu o hlavních zjištěních tohoto přezkumu. Komise v listopadu 2023 na základě této zprávy navrhla prodloužení platnosti tohoto nařízení. Stalo se tak nařízením Rady (EU) 2024/223 ze dne 22. prosince 2023, kterým byla platnost nařízení (EU) 2022/2577 prodloužena do 30. června 2025.

4. K OBSAHU URYCHLOVACÍHO NAŘÍZENÍ

Členské státy EU podle urychlovacího nařízení OZE mohou uplatnit několik opatření z tohoto nařízení s cílem zjednodušit povolovací postup vztahující se na projekty v oblasti energie z obnovitelných zdrojů, aniž by byly vyžadovány zatěžující změny jejich vnitrostátních postupů a právních systémů, přičemž by tím v krátkodobém horizontu zajistily pozitivní zrychlení zavádění obnovitelných zdrojů energie. Některá z těchto opatření mají obecnou působnost, jako je zavedení vyvratitelné domněnky, že u projektů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů existuje pro účely příslušných právních předpisů v oblasti životního prostředí převažující veřejný zájem, nebo vyjasnění ohledně oblasti působnosti některých směrnic v oblasti životního prostředí, jakož i zjednodušení povolovacího rámce pro modernizaci zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů tím, že se zaměří na dopady vyplývající ze změn nebo rozšíření oproti původnímu projektu. Další opatření se zaměřují na specifické technologie, jako je výrazně kratší a rychlejší povolovací postup pro solární energetická zařízení na stávajících stavbách. Tato mimořádná opatření je vhodné provést co nejrychleji a přizpůsobit je tak, aby bylo možné náležitě reagovat na současné výzvy.¹⁸

Urychlovací nařízení OZE stanoví v čl. 3, že plánování, výstavba a provoz zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů a jejich připojení k soustavě a související soustava samotná a skladovací zařízení se považují za projekty v převažujícím veřejném

¹⁸ Bod 4 preambule nařízení Rady EU 2022/2577/EU ze dne 22. prosince 2022.

zájmu (*overriding public interest*), které slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti, při vyvažování právních zájmů v jednotlivých případech pro účely čl. 6 odst. 4 a čl. 16 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 92/43/EHS,¹⁹ čl. 4 odst. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES²⁰ a čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES.²¹ Členské státy mohou použití těchto ustanovení omezit na určité části svého území, jakož i na určité typy technologií nebo na projekty určitých technických vlastností, v souladu s prioritami stanovenými v jejich integrovaných vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu.

5. VYVRATITELNÁ DOMNĚNKA VERSUS OSTATNÍ PODMÍNKY POVOLENÍ

Jedno z dočasných opatření dle urychlovacího nařízení OZE spočívá v zavedení vyvratitelné domněnky, že u projektů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů existuje převažující veřejný zájem²² a že tyto projekty slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti pro účely příslušných právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí, s výjimkou případů, kdy existují jasné důkazy o tom, že dané projekty mají významné nepříznivé účinky na životní prostředí, které nelze zmírnit nebo kompenzovat. Zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, včetně tepelných čerpadel nebo větrné energie, mají zásadní význam pro boj proti změně klimatu a znečištění, snížení cen energie, snížení závislosti Unie na fosilních palivech a zajištění bezpečnosti dodávek v Unii. Domněnka, že zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, včetně tepelných čerpadel, představují převažující veřejný zájem a slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti, by těmto projektům v případě potřeby umožnila využívat zjednodušeného posouzení v případě zvláštních odchylek stanovených v příslušných právních předpisech Unie v oblasti životního prostředí s okamžitým účinkem. Členské státy by s ohledem na svá vnitrostátní specifika měly mít možnost omezit uplatňování této domněnky na určité části svého území nebo na určité technologie či projekty. Členské státy mohou zvážit uplatňování této domněnky ve svých relevantních vnitrostátních právních předpisech v oblasti územního plánování.²³

Ustanovení čl. 3 odst. 1 urychlovacího nařízení o převaze veřejného zájmu má jednoznačně za cíl zdůraznit naléhavost potřeby rozvoje obnovitelných zdrojů energie a upřednostnit jejich výstavbu a provoz tam, kde s tím nejsou spojeny významné dopady na přírodu, resp. životní prostředí. Je třeba uvést, že se nejedná o zcela obecnou deklaraci

¹⁹ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, s. 7).

²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, s. 1).

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 20, 26. 1. 2010, s. 7).

²² Originální anglický text čl. 3 odst. 1 doslova říká, že: „*The planning, construction and operation of plants and installations for the production of energy from renewable sources, and their connection to the grid, the related grid itself and storage assets shall be presumed as being in the overriding public interest...*“

²³ Viz též bod 8 preambule urychlovacího nařízení OZE.

převahy veřejného zájmu, ale o úpravu pouze ve vztahu k poměrně úzkému segmentu právních předpisů EU (směrnice o vodách, směrnice o ptácích, směrnice o stanovištích). V praxi v řízeních o povolení záměru výstavby a provozu zařízení k výrobě obnovitelné energie nebude muset žadatel již prokazovat, že jde o stavbu ve veřejném zájmu, dokonce je prohlášena *ex lege* za stavbu převažujícího veřejného zájmu. V konkrétním řízení dle např. českého zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, bude tak postaven tento záměr jakožto veřejný zájem proti jinému veřejnému zájmu, na ochraně přírody a krajiny (§ 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.), a bude na orgánu ochrany přírody, aby posoudil, čemu dát v daném případě přednost (např. v řízení o povolení výjimky ze zákazů zvláštní druhové ochrany dle § 56 zák. č. 114/1992 Sb.).

Co je zásadní, z urychlovacího nařízení EU vyplývá, že veřejný zájem na urychlení výstavby zařízení OZE je **převažujícím**, tedy i nad zájmem ochrany přírody. Příslušný orgán tak bude muset v jednotlivém případě v rámci správního uvážení před vydáním rozhodnutí vyhodnotit, zda záměr není spojen s nepříznivými účinky, které nejde zmírnit či zkompenzovat. V tomto případě pak podá důkaz o opaku a tím vyvrátí domněnku stanovenou čl. 3 urychlovacího nařízení EU.²⁴ Je otázkou, zda tato právní úprava, tj. o tom, že veřejný zájem na urychlení výstavby zařízení OZE je převažujícím veřejným zájmem nad ochranou biodiverzity, resp. přírody a krajiny, nepopírá vlastní cíle a priority EU v oblasti ochrany biodiverzity, jak vyplývá ze směrnice o ptácích,²⁵ směrnice o stanovištích,²⁶ Strategie ochrany biodiverzity 2030,²⁷ 8. akčního programu životního prostředí²⁸ či Evropské zelené dohody.²⁹

Současně je třeba upozornit, že urychlovacím nařízením je upravena pouze oblast týkající se posuzování převahy veřejného zájmu. Z hlediska praxe ostatní podmínky, jejichž naplňování musí být při vydávání povolení dle příslušných vnitrostátních právních předpisů členských států, transponujících ustanovení směrnic uvedených v čl. 3 odst. 1 urychlovacího nařízení (v případě ČR např. dle zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, či zák. č. 254/2001 Sb., o vodách), vyřešena, nejsou až na výjimky dotčeny. To stále zůstává dle zásady subsidiarity v kompetenci členských států. Příkladem mohou být např. podmínky dle zmíněného § 56 zák. č. 114/1992 Sb. Podle § 56 odst. 1 výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, povoluje na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah, orgán ochrany přírody. U zvláště chráněných

²⁴ S opačným závěrem, avšak v rámci tehdejší odlišné právní úpravy (tudíž se vzájemně nepopíráme), přišla Hana Müllerová (*Ochrana klimatu proti ochraně přírody*, s. 34–35).

²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 20, 26. 1. 2010, s. 7).

²⁶ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, s. 7).

²⁷ Sdělení Komise COM(2020) 380 final ze dne 20. května 2020 Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030.

²⁸ Rozhodnutí EP a Rady EU č. 2022/591 ze dne 6. dubna 2022, o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2030.

²⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final.

druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva EU, lze výjimku podle § 56 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb. věty první povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Právě posouzení a úvaha, zda je v konkrétním řešeném případě záměru OZE dán některý z důvodů uvedených v § 56 odstavci 2, a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany, bude plně v kompetenci orgánu ochrany přírody a čl. 3 urychlovacího nařízení na jeho správní uvážení nedopadá.³⁰

Zajímavou otázkou je, zda ustanovení čl. 3 urychlovacího nařízení OZE dopadá také na řízení před vnitrostátními orgány ochrany životního prostředí, na které se nevztahují směrnice uvedené v čl. 3 odst. 1. V praxi českého práva by šlo například o otázku, zda by vyvratitelná domněnka převažujícího veřejného zájmu na povolení výstavby zařízení OZE dopadala na řízení dle § 43 zák. č. 114/1992 Sb. Podle něj by např. orgán ochrany přírody rozhodoval o udělení výjimky ze zákazu stavět ve zvláště chráněném území, např. národním parku. Domnívám se, že by se v řízení dle § 43 zák. č. 114/1992 Sb. zmíněný čl. 3 urychlovacího nařízení OZE nevztahoval, neboť na toto řízení nedopadá ustanovení směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích.³¹

Členské státy podle čl. 3 odst. 2 urychlovacího nařízení OZE zajistí u projektů, které jsou uznány za projekty převažujícího veřejného zájmu, aby byla v rámci postupu plánování a povolování při vyvažování právních zájmů v jednotlivých případech přednostněna výstavba a provoz zařízení a instalací na výrobu energie z obnovitelných zdrojů a rozvoj související síťové infrastruktury. Pokud jde o ochranu druhů, předchází věta se použije pouze tehdy, jsou-li přijata vhodná opatření na ochranu druhů přispívající k zachování nebo obnově populací druhů v příznivém stavu z hlediska ochrany a jsou-li pro tento účel k dispozici dostatečné finanční zdroje a oblasti a v odpovídajícím rozsahu. Je však třeba upozornit na čl. 3a přijatý novelou urychlovacího nařízení Rady (EU) 2024/223, který prosazování cílů ochrany biodiverzity významně oslabuje.

6. PROBLÉM ČL. 6 URYCHLOVACÍHO NAŘÍZENÍ OZE VE VZTAHU K OCHRANĚ BIODIVERZITY

Problematickým bodem nové právní úpravy se zdá být též obsah čl. 6 urychlovacího nařízení OZE. Cílem má být urychlení povolovacího postupu pro projekty v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a související síťové infrastruktury, která je nezbytná k integraci obnovitelných zdrojů do soustavy.

Podle čl. 6 urychlovacího nařízení OZE členské státy EU mohou z posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů na

³⁰ Stran uvedeného příkladu je však ještě třeba doplnit, že díky přezkumu obsahu urychlovacího nařízení OZE Komisí v listopadu 2023 došlo k přijetí novely nařízením Rady (EU) 2024/223 ze dne 22. prosince 2023, kterým byl vložen nový čl. 3a, vymezující, co se považuje za neexistenci alternativních nebo uspokojivých řešení.

³¹ Zajímavé úvahy k tomuto problému viz ŠÍMA, J. – PELC, F. Informace k aktuální legislativě EU v oblasti obnovitelných zdrojů ve vztahu k ochraně přírody. *Ochrana přírody*. 2023, roč. 78, č. 3, s. 35.

životní prostředí a z posouzení ochrany druhů podle čl. 12 odst. 1 směrnice 92/43/EHS, o stanovištích, jakož i z posouzení ochrany druhů podle čl. 5 směrnice 2009/147/ES, o ptácích, vyjmout projekty v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a projekty skladování energie a projekty elektroenergetických soustav, které jsou nezbytné pro integraci energie z obnovitelných zdrojů do elektroenergetické soustavy, za předpokladu, že projekt je realizován v oblasti vyhrazené pro obnovitelné zdroje energie nebo rozvodné sítě pro související infrastrukturu sítě, která je nezbytná pro integraci energie z obnovitelných zdrojů do elektroenergetické soustavy, pokud členské státy oblast vyhrazenou pro obnovitelné zdroje energie nebo rozvodné sítě stanovily,³² a za předpokladu, že oblast je předmětem strategického posouzení vlivů na životní prostředí v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES. Příslušný orgán na základě stávajících údajů zajistí, aby byla uplatněna vhodná a přiměřená opatření ke zmírnění dopadů, aby byl zajištěn soulad s čl. 12 odst. 1 směrnice 92/43/EHS a čl. 5 směrnice 2009/147/ES. Pokud taková opatření nejsou k dispozici, příslušný orgán zajistí, aby provozovatel zaplatil finanční náhradu za programy na ochranu druhů, aby se zabezpečil nebo zlepšil stav dotčených druhů z hlediska ochrany.

Chtěl bych upozornit, že čl. 6 urychlovacího nařízení OZE znamená pro členské státy **možnost**, nikoliv povinnost, stanovit příslušná opatření k urychlení povolovacího postupu pro projekty v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a související síťové infrastruktury, která je nezbytná k integraci obnovitelných zdrojů do soustavy. Čl. 6 urychlovacího nařízení OZE předpokládá výjimky z režimu posuzování vlivů na životní prostředí a z režimu druhové ochrany flory a fauny dle směrnice o ptácích a dle směrnice o stanovištích. Pokud se k jejich použití členské státy rozhodnou, musí zajistit vhodná a přiměřená opatření ke zmírnění dopadů, aby byl zajištěn soulad s čl. 12 odst. 1, resp. čl. 16 směrnice 92/43/EHS a čl. 5, resp. čl. 9 směrnice 2009/147/ES. Pokud taková opatření nejsou k dispozici, příslušný orgán zajistí, aby provozovatel zaplatil finanční náhradu za programy na ochranu druhů, aby se zabezpečil nebo zlepšil stav dotčených druhů z hlediska ochrany. Zejména tato poslední věta čl. 6 urychlovacího nařízení OZE je velmi nejasná, zejména z pohledu, jak toto má příslušný orgán zajistit, o jaké programy má jít, k jakým druhům se mají programy vztahovat, včetně území, kde se mají populace druhů vyskytovat, atd. Dle mého názoru by nemělo jít pouze o projekt na papíře, ale měl by v praxi také reálně fungovat.

Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že se čl. 6 urychlovacího nařízení OZE našťestí netýká výjimek z tzv. naturového posuzování vlivů koncepcí a záměrů na dle čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS, o stanovištích, a použití jeho pravidel pro praxi zůstává zachováno.³³

³² Má jít o tzv. „go-to“ zóny, v době napsání tohoto článku na jejich výběru Ministerstvo životního prostředí teprve pracovalo.

³³ Dle čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS „*jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.*“

7. OCHRANA A OBNOVA BIODIVERZITY JAKOŽTO JEDEN Z PRIORITNÍCH CÍLŮ EU V OBLASTI OCHRANY KLIMATU

Ochrana biodiverzity je jednou z šesti priorit aktuálního 8. akčního programu pro životní prostředí EU (čl. 2). Prioritním cílem je v rámci EU ochrana, zachování a obnova mořské a suchozemské biologické rozmanitosti, jakož i biologické rozmanitosti vnitrozemských vod v chráněných oblastech i mimo ně, mimo jiné zastavením a zvrácením úbytku biologické rozmanitosti a zlepšením stavu ekosystémů a jejich funkcí a služeb, které poskytují, a zlepšením stavu životního prostředí, zejména vzduchu, vody a půdy, jakož i bojem proti desertifikaci a degradaci půdy. Jde i o jednu z osmi priorit Evropské zelené dohody.³⁴

Dne 19. prosince 2022 odsouhlasili v Montrealu na CBD COP15³⁵ zástupci 188 smluvních stran (států) z celkových 196 členských států dohodu Global Biodiversity Framework – Globální rámec pro biologickou rozmanitost.³⁶ Díky této dohodě má do roku 2030 významně vzrůst podíl chráněných přírodních území na souši i na moři na 30 % a vznikne velký zdroj financování ochrany živé přírody ve výši 200 miliard USD ročně. Schválený rámec také obsahuje zásadní kroky ke zlepšení současného stavu přírody a krajiny. Do roku 2030 má být obnoveno 30 % poškozených ekosystémů, a to jak suchozemských, tak mořských. Dále má být 30 % celosvětové souše, vodních toků, pobřežních i mořských oblastí do roku 2030 ve správě ochrany přírody.³⁷

Dle Strategie ochrany biologické rozmanitosti EU do roku 2030 chce EU jít příkladem v zastavení úbytku biologické rozmanitosti a v obnově přírody. Strategie stanoví závazek právně chránit minimálně 30 % pevniny, včetně vnitrozemských vod, a 30 % moří na území Unie, z čehož alespoň jedna třetina by měla být pod přísnou ochranou, včetně všech zbývajících primárních lesů a starých porostů.³⁸

V návaznosti na cíl ochrany a obnovy přírodních stanovišť a biologické rozmanitosti v Evropě do roku 2030, resp. 2050, který se jako jeden z osmi hlavních cílů objevil v prosinci 2019 v Evropské zelené dohodě,³⁹ připravila a zveřejnila Komise EU tzv. **návrh nařízení o právním rámci pro obnovu přírody v Evropě**.⁴⁰ Zároveň jím naplňuje i obsah výše zmíněného Globálního rámce biologické rozmanitosti, přijaté na COP 15

³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final.

³⁵ Convention on Biological Diversity (Úmluva o biologické rozmanitosti) – Conference of Parties 15, neboli 15. konference smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti.

³⁶ K tomu viz HOŠEK, M. Globální rámec ochrany biodiverzity do roku 2030. *České právo životního prostředí*. 2022, roč. XXII, č. 3, s. 29.

³⁷ Text je k dispozici např. zde: COP15: Final text of Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. In: *Convention of Biological Diversity* [online]. 22. 12. 2022 [cit. 2023-11-11]. Dostupné na: <https://www.cbd.int/article/cop15-final-text-kunming-montreal-gbf-221222>.

³⁸ Sdělení Komise COM(2020) 380 final ze dne 20. května 2020 Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030.

³⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final.

⁴⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration, COM (2022) 304 final, Brussels, 22. 6. 2022.

v Montrealu 15. prosince 2022. Návrh nařízení zároveň odráží i závěry 26. COP Rámcové úmluvy o změně klimatu v Glasgow konané v listopadu 2021. V listopadu 2023 byla v rámci tzv. dialogu dohodnuta upravená verze návrhu nařízení, která je určitým kompromisem, a z hlediska původních cílů, zveřejněných v červnu 2022, vlastně ve finále ustupuje zejména zemědělské lobby.⁴¹

Pokud jde o zařazení návrhu do kontextu systému sekundárních pramenů unijního práva, cílem návrhu je doplnit stávající společnou politiku životního prostředí.⁴² Návrh nového evropského nařízení „*nature restoration law*“ přináší formulaci obnovy přírodních stanovišť a ekosystémů jakožto legální pojem. Je třeba upozornit, že v návrhu nového evropského nařízení nejde jen čistě o problematiku ochrany přírody a krajiny, resp. biologické rozmanitosti, tak jak jej dosud pojímá stávající legislativa a vědecká nauka v EU, nýbrž že se jedná o širší pojetí, neboť 1) se týká i obnovy přírodních stanovišť a ekosystémů, poškozených či zničených vlivem lidské činnosti a za 2) se zaměřuje i na jiné složky životního prostředí. Navrhovaná právní úprava se týká i jiných právních předpisů, z oblasti ochrany vod, mořského prostředí, půdy, ale i urbánního (městského) prostředí. Jedná se tak o širší, průřezový ekosystémový přístup.⁴³

Zastřešující cíl je popsán v čl. 1 navrhovaného nařízení: přispět k trvalému, dlouhodobému a udržitelnému obnovení biologicky rozmanité a odolné přírody v celé EU prostřednictvím obnovy přírodních stanovišť a ekosystémů. Nová pravidla mohou pomoci obnovit poškozené ekosystémy členských států na pevnině i v moři, dosáhnout zastřešujících cílů EU v oblasti zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně a posílit potravinové zabezpečení. Nařízení vyžaduje, aby členské státy zavedly a provedly opatření k obnově alespoň 20 % pevninských a mořských oblastí EU do roku 2030.

Nařízení se vztahuje na řadu suchozemských, pobřežních a sladkovodních ekosystémů, včetně mokřadů, travních porostů, lesů, řek a jezer, jakož i na mořské ekosystémy, včetně mořské trávy a hub a korálových ložisek (uvedených v přílohách I a II). Vyžaduje, aby členské státy do roku 2030 zavedly opatření k obnově alespoň 30 % typů stanovišť uvedených v obou přílohách, které jsou ve špatném stavu. Evropský Parlament a Rada se shodly na tom, že členské státy musí do roku 2030 při provádění opatření na obnovu oblastí stanovených v nařízení upřednostňovat lokality soustavy Natura 2000.

Členské státy musí rovněž zavést opatření k obnově alespoň 60 % stanovišť ve špatném stavu do roku 2040 a nejméně 90 % do roku 2050.

Obnova přírody má významně přispět k cílům EU v oblasti zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně, k předcházení přírodním katastrofám a zmírňo-

⁴¹ Tisková zpráva ze dne 9. listopadu 2023, aktualizovaná dne 22. listopadu 2023: Obnova přírody: Rada a Parlament dosáhly dohody o nových pravidlech pro obnovu a zachování poškozených stanovišť v EU. In: *Evropská rada – Rada Evropské unie* [online]. 22. 11. 2023 [cit. 2023-12-10]. Dostupné na: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2023/11/09/nature-restoration-council-and-parliament-reach-agreement-on-new-rules-to-restore-and-preserve-degraded-habitats-in-the-eu/>.

⁴² Čl. 191 SoFEU.

⁴³ PRIMACK – KINDLMANN – JERSÁKOVÁ, c. d.

vání jejich dopadů a k plnění mezinárodních závazků EU v oblasti ochrany biodiverzity a změny klimatu.⁴⁴

Pokud jde o další legislativní postup, předběžná dohoda na textu návrhu nařízení *Nature restoration law* z listopadu 2023 bude předložena zástupcům členských států v Radě (Coreper) a parlamentnímu výboru pro životní prostředí k potvrzení. Bude-li text schválen, bude muset být po revizi právníky-lingvisty formálně přijat oběma orgány, než bude moci být zveřejněn v Úředním věstníku EU a vstoupí v platnost.

Právě dosahování cílů nařízení o právním rámci obnovy přírody může být v některých zemích EU ohroženo, pokud půjde o souběh (překryv) území, kde se má realizovat ochrana, resp. obnova přírody, a území, kde mají být umístovány a povolovány zařízení pro výrobu obnovitelných zdrojů energie ve smyslu urychlovacího nařízení OZE a revidované směrnice RED III. Například v České republice půjde typicky o výstavbu větrných elektráren⁴⁵ v ptačích oblastech, např. na Moldavě v Ptačí oblasti Východní Krušné hory.⁴⁶ Připomeňme zde však rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z července 2023, který zrušil regulaci umístování vysokých větrných elektráren v Ústeckém kraji. Vyhověl tak kasační stížnosti skupiny samospráv, lidí a firem, podle kterých krajské zásady rozvoje v podstatě znemožnily jejich budování na více než devadesáti devíti procentech území kraje. Nejvyšší správní soud v rozsudku uvedl, že samosprávy mohou zakázat umístování vysokých větrných elektráren i v takovém rozsahu, jaký zvolil Ústecký kraj. Taková regulace směřující nad zákonný standard ale musí být podrobně a konkrétně zdůvodněna, včetně posouzení přiměřenosti. Přestože se rozhodnutí Nejvyššího správního soudu alespoň v tomto bodě zdá být rozumné, přesto se nemohu zbavit dojmu, že vlastně dost jednostranně nahrává podpoře výstavby větrných elektráren na úkor ochrany přírody a krajiny.⁴⁷

ZÁVĚRY

Jsem přesvědčen a z výše uvedeného to dle mého názoru vyplývá, že výroba obnovitelných zdrojů energie a ochrana biologické rozmanitosti musejí být z hlediska plánování, rozhodování a prosazování posuzovány společně. Ochrany klimatu lze dosáhnout jen tehdy, pokud nebude náhrada fosilních zdrojů energie v rámci energetické reformy na úkor biologické rozmanitosti a fungování přírodních ekosystémů.

Nová právní úprava přináší více otázek nežli odpovědí. Zásadní otázkou však je, zda zásahy do přírody a krajiny umístováním a povolováním provozu obnovitelných

⁴⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU Biodiversity Strategy for 2030, Bringing nature back into our lives, 20. 5. 2020, COM (2020) 380 final.

⁴⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. března 2013, č. j. 5 As 66/2011-98.

⁴⁶ VOLF, O. – ŠŤASTNÝ, K. – BEJČEK, V. Tetřivěk obecný a větrné elektrárny – otázka priorit. *Svět myslivosti* [online]. 2007, roč. 8, č. 6 [cit. 2023-12-10]. Dostupné na: <https://www.lesprace.cz/casopis-svet-myslivosti-archiv/rocnik-8-2007/svet-myslivosti-c-06-07/tetrivek-obecny-a-vetne-elektrarny-otazka-priorit>.

⁴⁷ Na druhou stranu však srovnej: Ústecký kraj bude nadále regulovat stavbu větrných elektráren v Krušných horách. In: *ekolist.cz* [online]. 30. 10. 2023 [cit. 2023-12-10]. Dostupné na: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/ustecky-kraj-bude-nadale-regulovat-stavbu-vetnych-elektraren-v-krusnych-horach>.

zdrojů energie jsou ospravedlnitelné a zda se dají zvládnout tak, aby nebyly ohroženy cíle ochrany a obnovy biodiverzity, tak jak je stanoví koncepční nástroje společné environmentální politiky EU a sekundární akty práva v oblasti společné environmentální politiky, zejména směrnice o ptácích, směrnice o stanovištích, směrnice o vodách či nařízení o právním rámci k obnově přírody. Je otázkou, jak půjde v praxi sladit naplňování cílů tzv. urychlovacího nařízení OZE, resp. směrnice RED III a nařízení o právním rámci k obnově přírody. Není EU v tomto směru poněkud ambiciózní? A neohrožují cíle sekundárních aktů práva EU v oblasti obnovitelných zdrojů energie cíle v oblasti směrnice o ptácích, směrnice o stanovištích či nařízení o právním rámci k obnově přírody? Pokud jde o právní nástroje v oblasti směrnic na ochranu přírody, tj. směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích, je zjevné, že v následujících měsících a letech vzroste význam zejména posuzování naplnění podmínek pro udělování výjimek, resp. odchylných opatření dle čl. 9 směrnice o ptácích, resp. 16 směrnice o stanovištích a naturového posuzování dle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Značný problém pro ochranu biodiverzity však může představovat aplikace čl. 3a nařízení Rady (EU) 2024/223 ze dne 22. prosince 2023, zejména pokud jde o posuzování neexistence alternativních řešení a o provádění kompenzačních opatření. Ochranu biologické rozmanitosti půjde dle mého názoru zajistit jen při pečlivé koordinaci postupů ve smyslu urychlovacího nařízení OZE, resp. směrnice EU RED III, k podpoře obnovitelných zdrojů energie, s postupy podle předpisů o ochraně a obnově přírody. V konečné fázi pak půjde o odpovědnost orgánů ochrany přírody, které budou v konkrétních správních řízeních rozhodovat o povolování příslušných záměrů, v ČR podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ale i orgánů ochrany vod dle zákona č. 254/2001 Sb. Otázkou však je, jak moc to Česká republika myslí s opatřeními směřujícími k uhlíkové neutralitě a energetické bezpečnosti vážně, když ještě dva roky po zahájení ruské invaze na Ukrajinu nakupuje od Ruska ropu, zemní plyn a další strategické nerostné suroviny.⁴⁸

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
stejskal@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-8783-7190

⁴⁸ Síkela potvrdil dovoz ruského plynu do Česka. „Nepotřebujeme ho,“ dodal. In: *Echo24.cz* [online]. 16. 11. 2023 [cit. 2023-12-10]. Dostupné na: <https://echo24.cz/a/HTGVb/zpravy-domov-sikela-potvrdil-ze-cesko-obnovilo-dovoz-plynu-z-ruska>.