

POVOLOVÁNÍ VÝROBY ELEKTŘINY Z OBNOVITELNÝCH ZDROJŮ PODLE NOVÉ UNIJNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY ANEB SLOŽITÁ CESTA ZA ZJEDNODUŠENÍM*

ALENA CHALOUPKOVÁ**

Abstract: Permitting of Renewable Energy Power Plants Under New EU Legislation or the Complex Path to Simplification

The article titled “Permitting of renewable energy power plants under new EU legislation or the complex path to simplification” examines several instruments aimed at accelerating or simplifying the permitting procedures regulated in Council Regulation (EU) 2022/2577 laying down a framework to accelerate the deployment of renewable energy and/or in Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (as amended). All these instruments share specific links to existing EU environmental law. Special focus is given to the presumption of overriding public interest under Article 3(1) of the Council Regulation and Article 16f of the Directive, and to the designation of renewables acceleration areas under Article 15b *et seq.* of the Directive. The article points out some ambiguities in this regulation, as well as its considerable complexity arising from the effort to accelerate the deployment of renewable energy while still maintaining an adequate level of environmental protection.

Keywords: renewable energy sources; EU law; acceleration of permitting; public interest

Klíčová slova: obnovitelné zdroje energie; právo EU; urychlení povolování; veřejný zájem

DOI: 10.14712/23366478.2025.493

1. ÚVOD

V posledních letech se ve zvýšené míře vedou diskuse o potřebě zrychlení povolovacích procesů pro záměry sloužící k výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů energie (dále jen „OZE“), zejména fotovoltaických a větrných elektráren. Složitá a zdoluhavé povolovací procesy bývají označovány za jednu z hlavních překážek pro investice do projektů v oblasti využívání energie z OZE.¹ Roste proto tlak na jejich

* Publikace byla vydána za podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Národního plánu obnovy v rámci projektu Zelené dovednosti na UK reg. č. NPO_UK_MSMT-2114/2024-4.

** Autorka je zaměstnankyní Ministerstva životního prostředí, názory vyjádřené v tomto článku však představují názory autorky vyjádřené v rámci výše uvedeného projektu a nemusí se shodovat s pozicí Ministerstva životního prostředí.

¹ Srov. například bod 20 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2413.

urychlení a zjednodušení, a to jak na úrovni Evropské unie (dále jen „EU“), tak v České republice (dále jen „ČR“).

Tento článek se zabývá některými úskalími, která provází snahy o zrychlení povolování na úrovni právních předpisů EU. Bližšímu zkoumání jsou podrobeny vybrané nástroje upravené v nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. prosince 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů (dále jen „mimořádné nařízení Rady“), a ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (dále jen „směrnice RED III“) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2413 (dále jen „změnová směrnice“).

Mimořádné nařízení Rady bylo přijato Radou EU v roce 2022 v reakci na prudké snížení dodávek zemního plynu z Ruska do členských států EU a na navazující nárůst cen za energii v EU. Jeho výchozím předpokladem v této době bylo, že „[r]ychlé 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.“²

Platnost mimořádného nařízení byla v době jeho přijetí omezena na 18 měsíců, tedy do 30. června 2024, a následně byla ve vztahu k vybraným ustanovením prodloužena do 30. června 2025. Opatření v něm upravená mají být svou povahou okamžitá (tj. mají mít okamžitý účinek vedoucí ke zrychlení využívání OZE) a dočasná (tj. časově omezená do doby přijetí směrnice RED III, resp. účinnosti její transpoziční úpravy). Změnová směrnice byla přijata 18. října 2023 a platná je od 20. listopadu 2023. Transpoziční lhůta byla stanovena dvojnásobně – vybraná ustanovení měla být transponována již do 1. července 2024 (např. ustanovení upravující vyvrátitelnou domněnku převažujícího veřejného zájmu), zbytek pak do 21. května 2025 (např. ustanovení týkající se akceleračních oblastí).

V tomto článku je věnována pozornost pouze některým nástrojům sledujícím zrychlení nebo usnadnění povolování výroben elektřiny z OZE, které jsou upraveny v mimořádném nařízení Rady a/nebo ve směrnici RED III. Jedná se o výběr z širší palety nástrojů v těchto předpisech obsažených, jehož společným jmenovatelem jsou specifické vazby na stávající unijní právní úpravu z oblasti ochrany životního prostředí.

2. VYVRATITELNÁ DOMNĚNKA PŘEVAŽUJÍCÍHO VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Jednou z prvních snah o zjednodušení povolování výroben elektřiny z OZE formou změny právní úpravy s vlivem na průběh povolovacích procesů je stanovení tzv. vyvrátitelné domněnky převažujícího veřejného zájmu.³ Tato úprava se nejprve

² Bod 1 preambule mimořádného nařízení Rady.

³ Pro více informací k aplikaci vyvrátitelné domněnky srov. Sdělení Ministerstva životního prostředí k aplikaci článku 3 nařízení Rady (EU) 2022/2577, kterým stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů. *Věstník Ministerstva životního prostředí*. Červen 2023, roč. XXXIII, částka 5, s. 2–12, č. j. MZP/2023/080/346.

objevila v článku 3 odst. 1 mimořádného nařízení Rady, na jehož základě byla uplatňována do 30. června 2024. Podobná právní úprava byla mezitím promítnuta také do článku 16f směrnice RED III, který měl být členskými státy transponován nejpozději 1. července 2024, tj. v přímé časové návaznosti na konec platnosti článku 3 odst. 1 mimořádného nařízení Rady.

Podle článku 3 odst. 1 mimořádného nařízení Rady se „[p]lánování, výstavba a provoz zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů a jejich připojení k soustavě a související soustava samotná a skladovací zařízení [...] považují za projekty v převažujícím veřejném zájmu, 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, čl. 4 odst. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES a čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES [...]“.

Článek 16f směrnice RED III stanoví: „Do 21. února 2024, dokud nebude dosaženo klimatické neutrality, členské státy zajistí, aby se v povolovacím postupu mělo za to, že plánování, výstavba a provoz zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, jejich připojení k distribuční soustavě, samotná související distribuční soustava a skladovací zařízení jsou ve veřejném zájmu a slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti při zvažování právních zájmů v jednotlivých případech pro účely čl. 6 odst. 4 a čl. 16 odst. 1 písm. c) směrnice 92/43/EHS, čl. 4 odst. 7 směrnice 2000/60/ES a čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2009/147/ES. [...]“

Zákonné deklarace veřejného zájmu na typově určeném okruhu záměrů jsou využívány i v českém právu. Právní předpis však nemůže bez dalšího stanovit převahu jednoho veřejného zájmu nad jiným, nebo dokonce nad všemi ostatními veřejnými zájmy, protože existence této převahy bude vždy podmíněna okolnostmi daného případu. To si zřejmě uvědomuje i unijní zákonodárce, proto se v případě výše uvedené úpravy jedná o vyvratitelnou domněnku.⁴ Je tedy vyžadováno přezkoumání platnosti této domněnky v povolovacím procesu, přičemž závěrem tohoto přezkoumání může být i vyvrácení domněnky.

Toto je připuštěno výslovně i v preambulích mimořádného nařízení Rady a změnové směrnice, podle kterých se domněnka neuplatní v případech, „kdy existují jasné důkazy o tom, že dané projekty mají významné nepříznivé účinky na životní prostředí, které nelze zmírnit nebo kompenzovat“.⁵ Ustanovení o vyvratitelné domněnce tedy zejména posiluje pozici žadatele tím, že přenáší důkazní břemeno co do otázky existence a převahy veřejného zájmu na správní orgán. Není však řečeno, že tato převaha veřejného zájmu je ve všech případech dána – na záměry je nezbytné nadále pohlížet v kontextu ochrany jiných veřejných zájmů.

Vyvratitelná domněnka se také neuplatňuje vůči všem jiným veřejným zájmům. Je omezena na vyjmenované postupy podle jiné unijní právní úpravy z oblasti ochrany životního prostředí. Konkrétně zde unijní zákonodárce pracuje se specialitou vůči následující úpravě:

⁴ Srov. použitou textaci: „považují se za“ a „aby se mělo za to“, v anglickém originále „shall be presumed as“ a „ensure that [...] are presumed as“.

⁵ Bod 8 preambule mimořádného nařízení Rady a obdobně také bod 44 preambule směrnice RED III.

- Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“) upravuje v článcích 6 odst. 4 a 16 odst. 1 písm. c) postupy týkající se výjimek ze základního režimu ochrany lokalit soustavy Natura 2000 a ochrany populací vybraných druhů živočichů a rostlin.

Pokud jde o ochranu lokalit soustavy Natura 2000, v článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích se stanoví, že záměr, který bude mít podle předchozího posouzení (tzv. *appropriate assessment*, v češtině označované jako tzv. naturové nebo odpovídající posouzení) nepříznivý vliv na celistvost nebo předmět ochrany lokality, lze povolit pouze (1) z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, (2) není-li k dispozici žádné alternativní řešení a (3) zajistí-li členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000. Jsou-li záměrem dotčeny prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak (4) mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti, s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu, to však pouze se stanoviskem Evropské komise.

Pokud jde o druhovou ochranu, v článku 16 odst. 1 směrnice o stanovištích se stanoví, že odchylky od zákazů usmrcování, odchytu, úmyslného vyrušování atd. těchto druhů živočichů a rostlin, které jsou stanoveny v předchozích ustanoveních této směrnice, lze povolit pouze (1) neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení, (2) za podmínky, že populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany a (3) z vyjmenovaných důvodů, mj. i v zájmu zdraví lidí a veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (dále jen „směrnice o ptácích“) upravuje v článku 9 odst. 1 písm. a) postup týkající se výjimek ze základního režimu ochrany všech druhů ptáků přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států. Odchylky od zákazů úmyslného usmrcování, odchytu, vyrušování atd. těchto druhů ptáků, které jsou stanoveny v předchozích ustanoveních směrnice o ptácích, lze povolit pouze (1) neexistuje-li jiné uspokojivé řešení a (2) z vyjmenovaných důvodů, mj. v zájmu veřejného zdraví a bezpečnosti.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (dále jen „rámcová směrnice o vodách“) upravuje v článku 4 odst. 7 postup týkající se výjimek ze základního režimu ochrany podzemních a povrchových vod. Související požadavky směrnice nejsou podle tohoto ustanovení porušeny, pokud (1) jsou učiněny všechny schůdné kroky k omezení nepříznivých vlivů na stav vodního útvaru, (2) důvody změn nebo úprav jsou výslovně uvedeny a vysvětleny v plánu povodí a stanovené cíle se každých 6 let přezkoumávají, (3) důvody změn nebo úprav vyplývají z nadřazeného veřejného zájmu nebo pokud jsou přínosy pro životní prostředí a společnost

při dosahování stanovených cílů převáženy přínosy nových změn pro lidské zdraví, udržení ochrany obyvatel nebo udržitelný rozvoj a (4) prospěšné cíle, které ze změn nebo úprav vodního útvaru vyplývají, nelze z důvodů technické neproveditelnosti nebo pro neúměrné náklady dosáhnout jinými prostředky, jež by byly z hlediska životního prostředí významně lepší.

Z uvedeného vyplývá, že podmínek, které je při povolování výjimek (odchylných postupů) nezbytné splnit, je několik. Vyvratitelná domněnka má přitom vliv pouze na některé z nich – na otázku existence a převahy veřejného zájmu a na předpoklad, že se jedná o záměry sloužící veřejnému zdraví a bezpečnosti (tato skutečnost umožňuje podřazení výjimky z ochrany druhů podle článku 16 odst. 1 směrnice o stanovištích a ptáků podle článku 9 odst. 1 směrnice o ptácích pod tento důvod a také uplatnění výjimky podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích i pro prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy bez stanoviska Komise). Ve zbytku není požadované posouzení aplikovatelnosti výjimky (odchylného postupu) vyvratitelnou domněnkou dotčeno.

Článek 16f směrnice RED III byl transponován do § 82a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a do § 23b zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon). V obou případech česká právní úprava navazuje na unijní úpravu a nerozšiřuje vyvratitelnou domněnku na jiné procesy podle vnitrostátního práva. Jedinou výjimku v tomto smyslu představuje režim zvláštní druhové ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny, u něhož je převaha jiného veřejného zájmu požadována i při povolování výjimek z ochrany jiných než „evropských“ druhů – toto § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny zohledňuje a vyvratitelná domněnka se tedy uplatní v případě povolování výjimek z ochrany všech zvláště chráněných druhů.

Jak mimořádné nařízení Rady, tak směrnice RED III umožňují členským státům uplatnění vyvratitelné domněnky omezit, a to jak územně, tak technologicky – umožňují tedy stanovit výjimky z její jinak obecné platnosti. Možnost omezení podle mimořádného nařízení Rady ČR nevyužila, v rámci transpozice článku 16f směrnice RED III však již tato možnost využita byla. V zákoně o ochraně přírody a krajiny je uplatnění vyvratitelné domněnky omezeno územně (nevztahuje se na evropsky významné lokality, ptačí oblasti, zvláště chráněná území a lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem⁶) i technologicky (nevztahuje se na nové vodní elektrárny). Ve vodním zákoně je uplatnění vyvratitelné domněnky omezeno pouze technologicky (nevztahuje se na nové vodní elektrárny).

⁶ Lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem byly uvedeny v databázi jevů územně analytických podkladů podle vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Tato vyhláška byla ke dni 1. července 2024 nahrazena vyhláškou č. 154/2024 Sb., kde se tento jev již nevyskytuje. Nahrazen byl označením biotop vybraných zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Po obsahové stránce se jedná o souhrn biotopů vybraných silně a kriticky ohrožených zvláště chráněných druhů v rozsahu, který je považován za nezbytný pro zachování jejich výskytu v ČR. Pro více informací srov. HLAVÁČ, V. – CHOBOT, K. – PEŠOUT, P. a kol. *Ochrana biotopu vybraných zvláště chráněných druhů v územním plánování: metodika AOPK ČR*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky 2021.

3. NAVAZUJÍCÍ SNAHY O ÚPRAVU DALŠÍCH PODMÍNEK PRO POVOLOVÁNÍ VÝJIMEK

Ve všech v předchozí části uvedených postupech povolování výjimek (odchylných postupů) podle směrnice o stanovištích, směrnice o ptácích a rámcové směrnice o vodách je obsažen také požadavek na využití nejvhodnější z existujících alternativ. V článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích je dále obsažen i požadavek na přijetí kompenzačních opatření. Ani jeden z těchto požadavků není uplatněním vyvratitelné domněnky dotčen, na což reaguje mimořádné nařízení Rady v článku 3a, který do něj byl doplněn nařízením Rady (EU) 2024/223 s účinností od 11. ledna 2024, to však pouze s platností do 30. června 2025.⁷ Směrnice RED III obdobné ustanovení neobsahuje, po tomto datu proto přestane platit.

Ačkoli se jedná o ustanovení zajímavé, s ohledem na krátkou dobu jeho platnosti zde nebude podrobněji rozebráno. Pro ucelenější představu je však užitečné zhodnotit společný efekt působení článků 3 a 3a mimořádného nařízení Rady. Unijní zákonodárce se v nich pokusil o zjednodušení nebo urychlení ve vztahu ke všem podmínkám pro uplatnění výjimky podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích i k části podmínek podle článku 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, článku 9 odst. 1 směrnice o ptácích a článku 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách. Zčásti jsou přitom přijatá opatření současně upravena tak, aby ve výsledku nedošlo k závažnému poškození chráněných zájmů.

Jako ukázkový příklad celkových dopadů této úpravy lze využít podmínky pro povolení výjimky podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, tj. předpoklady umožňující povolení záměru navzdory skutečnosti, že bude mít podle naturového posouzení nepříznivý vliv na celistvost nebo předmět ochrany lokality soustavy Natura 2000. Takový záměr lze při současném uplatnění článku 3 a 3a mimořádného nařízení Rady povolit:

- 1) z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu – zde se uplatní vyvratitelná domněnka převahy veřejného zájmu, ledaže by existovaly jasné důkazy o tom, že záměr má významné nepříznivé dopady na životní prostředí, které nelze zmírnit nebo kompenzovat;
- 2) není-li k dispozici žádná alternativní řešení – zde dochází k zúžení okruhu jiných řešení, která lze zvažovat jako možné alternativy (technologicky, časově i z hlediska nákladů, zčásti však za využití neurčitých pojmů, jako jsou „podobný“ časový rámec a „výrazně vyšší“ náklady);
- 3) zajistí-li členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000 – zde se uplatní výjimka, podle které mohou být kompenzační opatření provedena až souběžně s prováděním záměru, ledaže by existovaly jasné důkazy o tom, že by záměr před zavedením kompenzačních opatření nezvratně ovlivnil ekologické procesy nutné pro zachování struktury a funkcí lokality a ohrozil celkovou soudržnost sítě Natura 2000;
- 4) jsou-li záměrem dotčeny prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze vyjmenované důvody – zde se uplatní vyvratitelná

⁷ Článek 1 bod 3 a 6 a článek 2 nařízení Rady (EU) 2024/223 ze dne 22. prosince 2023, kterým se mění nařízení (EU) 2022/2577, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů.

domněnka, podle které se jedná o záměr, který slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti, není tedy nezbytné uplatňovat zbytkový postup opírající se o „jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu“ a vyžadující stanovisko Komise.

Nad rámec toho navazuje na úpravu vyvratitelné domněnky v mimořádném nařízení Rady ještě i dílčí úprava obsažená v článku 3 odst. 2, která je platná také pouze do 30. června 2025. Účelem tohoto ustanovení je podpořit výroby elektřiny z OZE i v dalších procesech, a to jak na úrovni koncepční, tak na úrovni projektové, a to i mimo oblast ochrany životního prostředí.⁸ Těžko však lze připustit, že by dovození převahy veřejného zájmu nad vybranými zájmy z oblasti ochrany životního prostředí mohlo automaticky vést k upřednostnění záměru i ve vztahu k jiným právním zájmům, a to i mimo tuto oblast (to navíc v krajně nesystematické spojitosti s požadavkem na uplatnění vhodných opatření v oblasti druhové ochrany). Ustanovení lze vnímat spíše jako výzvu k tomu, aby i v jiných procesech byl brán vážně v potaz veřejný zájem na výrobě elektřiny z OZE, zejména když v daném případě tento veřejný zájem převažuje nad vybranými zájmy z oblasti ochrany životního prostředí.

Pokud nebude platnost mimořádného nařízení Rady opět prodloužena, přestane tato úprava ke dni 30. června 2025 platit. Zachována bude pouze vyvratitelná domněnka převažujícího veřejného zájmu upravená v článku 16f směrnice RED III, která byla v ČR transponována do § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny a do § 23b vodního zákona.

4. OBLASTI VYHRAZENÉ PRO OZE PODLE MIMOŘÁDNÉHO NAŘÍZENÍ RADY

Pokud jde o mimořádné nařízení Rady, za pozornost stojí také jeho článek 6. Úprava v něm obsažená by ze své povahy byla vlastní spíše právnímu předpisu ve formě směrnice, přičemž pro její případnou implementaci do českého právního řádu by byly vyžadovány větší změny a více času – adaptace v ČR proto neproběhla a ustanovení nikdy nebylo přímo použitelné. Je však zajímavé, protože se jedná o zjednodušenou předzvěst tzv. akceleračních oblastí, jejichž úprava je podrobněji rozpracována ve směrnici RED III.

Mimořádné nařízení Rady dává v článku 6 členským státům za stanovených podmínek možnost (nikoli povinnost) uplatňovat výjimku z povinnosti provést posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“) a také z ochrany druhů podle článku 12 odst. 1 směrnice o stanovištích a z ochrany ptáků podle článku 5 směrnice o ptácích.⁹

⁸ Srov. bod 14 preambule nařízení Rady (EU) 2024/223.

⁹ Mimořádné nařízení Rady hovoří o možnosti výjmutí z „posouzení“ ochrany druhů („species protection assessments“), zatímco směrnice o stanovištích i směrnice o ptácích v ustanoveních, na která je odkazováno, požadují vytvoření systému ochrany druhů, který zakazuje vyjmenované činnosti („establish a general system of protection for species, prohibiting [...]“), a nestanoví žádný postup „posouzení“. O posouzení lze hovořit spíše ve vztahu k povolování výjimek (odchylných postupů) ze stanovených zákazů, které byly

Podmínky pro uplatnění těchto výjimek jsou následující:

- projekt je realizován v oblasti vyhrazené pro OZE nebo související (nezbytnou) síťovou infrastrukturu, pokud členské státy oblast vyhrazenou pro OZE nebo síťovou infrastrukturu stanovily a pokud tato oblast byla posouzena podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“), a
- příslušný orgán zajistí, že budou uplatněna vhodná a přiměřená opatření ke zmírnění dopadů, aby byl zajištěn soulad s článkem 12 odst. 1 směrnice o stanovištích a článkem 5 směrnice o ptácích; pokud taková opatření nejsou k dispozici, zajistí, aby provozovatel zaplatil finanční náhradu za programy na ochranu druhů směřující k tomu, aby se zabezpečil nebo zlepšil stav dotčených druhů z hlediska ochrany.

V první řadě je tedy požadováno, aby byl záměr povolován ve vymezené oblasti, která byla posouzena v rámci SEA. Žádné podrobnější požadavky pro tyto oblasti nejsou stanoveny. Ve vztahu k druhové ochraně je pak požadováno, aby byla uplatňována taková opatření, která zajistí soulad s požadavky článku 12 odst. 1 směrnice o stanovištích a článku 5 směrnice o ptácích. To znamená, že výjimka z posouzení se má uplatnit jen v případě, že jsou uplatněna opatření, díky kterým nebudou porušovány v nich stanovené zákazy – v takovém případě by však výjimka z ochrany druhů podle článku 12 odst. 1 směrnice o stanovištích ani z ochrany ptáků podle článku 5 směrnice o ptácích vůbec nebyla potřeba, ledaže by stanovená opatření byla ve výsledku nedostatečná. Alternativně je také připuštěno, že by mohla být namísto aplikace opatření poskytnuta jen finanční náhrada.

Úprava v článku 6 mimořádného nařízení Rady postrádá podrobnější požadavky ohledně charakteru vymezených oblastí i jakéhokoli následného posouzení, zda jsou skutečně uplatňována opatření stanovená za účelem druhové ochrany, popř. zda záměr nemá neočekávané významné negativní vlivy na životní prostředí. Podrobnější úprava tohoto charakteru byla promítnuta až do směrnice RED III.

5. AKCELERAČNÍ OBLASTI PODLE SMĚRNICE RED III

Směrnice RED III je v úpravě týkající se vymezení tzv. akceleračních oblastí a povolování v nich podstatně důslednější. Mělo by se podle ní jednat o oblasti zvláště vhodné pro účely rozvoje projektů v oblasti energie z OZE a na způsob jejich vymezení i na jejich charakter klade celou řadu místy velmi detailních požadavků.

5.1 VYMEZENÍ AKCELERAČNÍCH OBLASTÍ V RÁMCI TZV. NEZBYTNÝCH OBLASTÍ

Akcelerační oblasti mají být vymezeny v rámci tzv. nezbytných oblastí, které byly zmapovány podle článku 15b směrnice RED III. Nezbytné oblasti představují souhrn dostupných oblastí, jež jsou podle směrnice RED III nezbytné pro instalaci

rozebrány výše. Lze však předpokládat, že cílem bylo tento režim ochrany založený na určitých zákazech za stanovených podmínek zkrátka „vypnout“ stejně jako je „vypínána“ povinnost provést EIA.

zařízení na výrobu energie z OZE a související infrastrukturu, které jsou požadovány ke splnění alespoň vnitrostátních příspěvků k celkovému cíli v oblasti OZE stanovenému ve směrnici RED III (tj. aby podíl energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie v EU dosáhl do roku 2030 nejméně 42,5 %, lépe až 45 %). Členské státy mají zajistit, aby tyto oblasti, včetně stávajících zařízení na výrobu energie z OZE a mechanismů spolupráce mezi členskými státy, odpovídaly odhadovaným trajektoriím a celkové plánované instalované kapacitě technologií v oblasti energie z OZE stanovené v jejich vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu.

Nezbytné oblasti není na rozdíl od akceleračních oblastí nutné vymezit v žádných „plánech“ (konceptních dokumentech), směrnice ovšem zmiňuje možnost využití stávajících nástrojů územního plánování. Požaduje také jejich pravidelné přezkoumávání a aktualizaci, zejména v souvislosti s aktualizací vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu.

Pro stanovení nezbytných oblastí stanoví směrnice RED III v článku 15b odst. 2 demonstrativní výčet kritérií, která se ve výsledku promítnou také do kritérií pro vymezování akceleračních oblastí (jelikož ty musí být vymezeny v rámci nezbytných oblastí). Jedná se pouze o kritéria technického charakteru týkající se OZE jako takových a jejich využití. Při mapování nezbytných oblastí mohou být využita i jiná kritéria, směrnice RED III to však přímo nevyžaduje a podrobnější kritéria sloužící zejména k zajištění ochrany životního prostředí stanoví až pro vymezování akceleračních oblastí. Nezbytné oblasti jsou tedy současně nadřazenou množinou oblastí, ze které poté mají být na základě dalších kritérií vybírány akcelerační oblasti, současně je však jejich rozsah spojován s národními cíli v oblasti OZE (s čímž koresponduje samotný pojem „nezbytné oblasti“).

Bude na členských státech, aby našly cestu, jak tyto požadavky skloubit. Pokud by byly nezbytné oblasti stanoveny skutečně jen v minimálním rozsahu odpovídajícím uvedeným cílům, pak by bylo nutné již při jejich stanovení zohlednit i další kritéria, která zajistí ochranu jiných veřejných zájmů vylučujících nebo omezujících umístování výroben elektřiny z OZE v území (ochranu životního prostředí i další). Bez ohledu na tyto jiné zájmy lze sice velkou část území vnímat jako „vhodnou“ pro OZE ve smyslu směrnici požadovaných technických kritérií, ve skutečnosti v něm však nebude možné výroby z různých důvodů umístit. Zohlednění celé řady jiných zájmů již při mapování nezbytných oblastí by však vyžadovalo detailní a časově náročný postup a také odpovídající volbu nástroje pro jejich stanovení. Druhou možností pak je stanovit nezbytné oblasti spíše jen obecně (zahrnout širší území) a uplatnění detailnějších kritérií ponechat až na vymezování akceleračních oblastí.

Cíle pro nezbytné oblasti se každopádně týkají všech výroben elektřiny z OZE nejen v akceleračních oblastech, ale i mimo ně, což zdůrazňuje i Evropská komise ve svých (nezávazných) pokynech pro vymezování akceleračních oblastí: „*Je zvláště důležité zdůraznit, že akcelerační oblasti jsou pouze částí oblastí, kde lze umístit projekty související s výrobou elektřiny z OZE. Jejich určení nebrání probíhající ani budoucí instalaci těchto projektů ve všech ostatních oblastech, které mohou být k dispozici, včetně oblastí, které mohou být nevhodné nebo zakázané pro vymezení akceleračních oblastí.*“¹⁰

¹⁰ Evropská komise. Commission Staff Working Document, Guidance on designating renewables acceleration areas, SWD(2024) 333 final, Brusel 13. 5. 2024, s. 2. Tento dokument je nezávazný a neslouží jako oficiální výklad směrnice RED III. Překlad autorky. Originální znění: „*It is particularly important to stress*

Na všechny výrobní elektřiny z OZE, které jsou umístovány v nezbytných oblastech (tedy v akceleračních oblastech i mimo ně), se vztahuje také navazující požadavek článku 15b odst. 3 směrnice RED III, podle kterého mají členské státy upřednostnit vícenásobné využití nezbytných oblastí, přičemž v následující větě dodává unijní zákonodárce dokonce, že projekty v oblasti energie z OZE musí být slučitelné s již existujícím využitím těchto oblastí. Pro bližší výklad tohoto požadavku lze srovnat bod 27 preambule změnové směrnice, podle kterého by členské státy měly „*prozkoumat, umožnit a upřednostnit vícenásobné využití oblastí určených v důsledku přijatých opatření územního plánování*“ a za tímto účelem „*v případě potřeby usnadnit změny ve využívání půdy a moří za předpokladu, že různá využití a činnosti jsou navzájem slučitelné a mohou existovat současně*“. Jako příklad je zde uvedeno využití území současně pro produkci potravin nebo pro ochranu přírody či její obnovu.

Důležitou roli v tomto kontextu hraje územní plánování, což naznačuje i směrnice RED III, která na možnost využití nástrojů územního plánování odkazuje i přímo v článku 15b. Evropská komise ve svých pokynech také zdůrazňuje význam územního plánování využívaného za účelem zajištění dostatečného prostoru pro výrobu elektřiny z OZE s ohledem na další společenské a environmentální potřeby i na soulad s jinými právními předpisy.¹¹

5.2 CHARAKTER AKCELERAČNÍCH OBLASTÍ

Akcelerační oblasti mají být dostatečně homogenní pevninské, vnitrozemské vodní a mořské oblasti, v nichž se neočekává, že realizace výroben elektřiny z OZE bude mít vzhledem ke zvláštnostem vybrané oblasti významný dopad na životní prostředí. Co si představit pod pojmem „homogenní“ je otázkou, na kterou nedává odpověď ani preambule změnové směrnice. Tento pojem je však zřejmě nutné vnímat v kontextu požadavku na to, aby bylo možné na základě SEA předpokládat, že v daném území nebudou mít výrobní elektřiny z OZE významný vliv na životní prostředí, a také aby bylo možné za tímto účelem stanovit pro dané oblasti potřebná pravidla a zmírňující opatření (viz níže). V případě významně nestejnorodých oblastí by to bylo velmi obtížné, popř. až nemožné.

Směrnice RED III výslovně zakazuje vymezení akceleračních oblastí v lokalitách soustavy Natura 2000, oblastech určených v rámci vnitrostátních systémů ochrany přírody a zachování biologické rozmanitosti (tj. zejména různá zvláště chráněná území), oblastech hlavních migračních tras ptáků a mořských savců i v dalších oblastech stanovených na základě map citlivosti a dalších nástrojů a datových souborů, které mají být při vymezování akceleračních oblastí využity. Výjimku představují umělé a zastavěné plochy v těchto oblastech, jako jsou střechy, parkoviště nebo dopravní

that RAAs are only a part of the areas where renewable energy projects can be deployed. Their designation does not prevent the ongoing and future installation of renewable energy projects in all other areas that may be available for renewable energy deployment, including areas that may be unsuitable or excluded from the designation of RAAs.“

¹¹ Tamtéž, s. 1–2.

infrastruktura. Členské státy mohou při vymezení akceleračních oblastí vyloučit i jiné oblasti (např. k ochraně dalších veřejných zájmů).

Při vymezování akceleračních oblastí mají být podle směrnice RED III obecně upřednostněny umělé a zastavěné plochy, jako jsou střechy a fasády budov, dopravní infrastruktura a její bezprostřední okolí, parkoviště, zemědělské podniky, skládky, průmyslové areály, doly, umělé vnitrozemské vodní útvary, jezera nebo nádrže a případně městské čistírny odpadních vod, a dále znehodnocená půda, kterou nelze využívat pro zemědělství. Právě tyto lidmi již více ovlivněné plochy lze považovat za obecně vhodné pro umístění výroben elektřiny z OZE, na druhou stranu je však třeba brát ohled na druh výroby i na charakter akcelerační oblasti. Předpoklad vymezování akceleračních oblastí primárně na střechách a fasádách budov nelze například z povahy věci uplatňovat ve vztahu k větrným elektrárnám.¹²

Členské státy mohou samy rozhodnout o velikosti akceleračních oblastí. Mají pouze usilovat o to, aby jejich celková rozloha byla významná a aby přispívaly k plnění cílů stanovených ve směrnici RED III (tj. výše uvedené cíle, k jejichž splnění mají sloužit celé nezbytné oblasti). Směrnice tedy ponechává členským státům volnost jak co do otázky rozlohy a množství akceleračních oblastí, tak co do výkonu, k jejichž splnění by měly v souhrnu přispět. Celková rozloha akceleračních oblastí má být pouze „významná“, což je údaj zcela neurčitý. Pokud jde o jednotlivé akcelerační oblasti, tak ty mohou být teoreticky velké jakkoli, z povahy věci však maximálně tak, aby byly natolik homogenní, že jejich vymezení včetně stanovení s tím souvisejících pravidel a zmírňujících opatření bude v praxi možné.

5.3 ZPŮSOB VYMEZENÍ AKCELERAČNÍCH OBLASTÍ

Akcelerační oblasti mají být vymezeny v jednom nebo ve více „plánech“, přičemž před přijetím podléhají tyto plány posouzení v rámci SEA podle směrnice SEA a případně i naturovému posouzení podle článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, mohou-li mít pravděpodobně významný dopad na lokality soustavy Natura 2000.¹³ Plány určující akcelerační oblasti musí být dále zveřejněny a pravidelně přezkoumávány, zejména v souvislosti s aktualizací integrovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu.

Členské státy musí zajistit účast veřejnosti na přípravě plánů určujících akcelerační oblasti v souladu s článkem 6 směrnice SEA. Je tedy potřebné (1) zpřístupnit návrh plánu veřejnosti, (2) vymežit, kdo je veřejností, včetně veřejnosti dotčené nebo pravděpodobně dotčené nebo zajímavé se o předmětné rozhodování, a (3) takto vymezené veřejnosti dát včas skutečnou příležitost, aby v přiměřené lhůtě vyjádřila své stanovisko

¹² I ve vztahu k fotovoltaickým elektrárnám však může být problematický, a to v kontextu toho, jaké procesní zjednodušení je pro akcelerační oblasti předpokládáno. Na takovýchto plochách bývají umístěny menší záměry, které zpravidla nevyžadují posouzení EIA a obecně mají i menší vlivy na životní prostředí (druhy, ptáky apod.), ve vymezené akcelerační oblasti by proto ve výsledku nedošlo ke sledovanému procesnímu zjednodušení, pouze by byly vynaloženy náklady (finance, čas, personální kapacita) na její vymezení.

¹³ Akcelerační oblasti nelze vymezovat v lokalitách soustavy Natura 2000. I akcelerační oblasti nacházející se mimo tyto lokality však mohou mít vliv na jejich předmět ochrany nebo celistvost (např. v důsledku rušení, fragmentace krajiny apod.), proto může být vyžadováno naturové posouzení.

k návrhu plánu a ke zprávě o vlivech na životní prostředí. Tímto postupem se provádí i požadavky článku 7 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva), jejíž smluvní stranou je jak EU, tak také ČR.

Při vymezování akceleračních oblastí mají příslušné orgány použít všechny vhodné a přiměřené nástroje a datové soubory k určení oblastí, v nichž by zařízení na výrobu energie z OZE neměla významný dopad na životní prostředí, včetně mapování citlivosti volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, přičemž mají také zohlednit data, jež jsou k dispozici v souvislosti s rozvojem soustavy Natura 2000. Při vymezování akceleračních oblastí mají příslušné orgány stanovit přiměřená pravidla včetně účinných zmírňujících opatření mj. za účelem ochrany ptáků a jiných druhů živočichů (viz níže).

V kontextu českého práva se v této souvislosti přirozeně nabízí možnost využití územně plánovací dokumentace, protože většinu výše uvedených požadavků sama o sobě splňuje – jedná se o koncepční nástroje s přímým průmětem do území, které jsou posuzovány v rámci SEA (a případně naturového posouzení), jejich přípravy se účastní veřejnost, územní samosprávné celky i dotčené orgány a jsou také pravidelně přezkoumávány a aktualizovány.

Akcelerační oblasti lze vymezit pro jeden nebo více druhů výroben elektřiny z OZE. Směrnice RED III stanoví, že členské státy mohou vyloučit spalovací zařízení na biomasu a vodní elektrárny, to však neznamená, že je nutné vymezovat akcelerační oblasti pro všechny ostatní druhy OZE. V preambuli změnové směrnice je k tomu blíže vysvětleno, že „[č]lenské státy by měly určit tyto oblasti [...] pro alespoň jeden druh technologie“.¹⁴

5.4 PRAVIDLA A ZMÍRŇUJÍCÍ OPATŘENÍ

V článku 15c odst. 1 písm. b) směrnice RED III je v souvislosti s vymezováním akceleračních oblastí obsažen také požadavek na to, aby příslušné orgány stanovily přiměřená pravidla a účinná zmírňující opatření. Tato pravidla a zmírňující opatření bývají v dokumentech Evropské komise společně označována jako tzv. „*mitigation rulebook*“.¹⁵ Stanovená pravidla mají být zaměřena na specifika jednotlivých akceleračních oblastí, na druh či druhy technologie v oblasti energie z OZE, které mají být v jednotlivých akceleračních oblastech zavedeny, a na zjištěný dopad na životní prostředí. Pouze projekty, které splňují tato pravidla a zmírňující opatření, podléhají zjednodušenému procesu povolování podle směrnice RED III.

Podle Evropské komise je „*účelem přípravy plánu vymezení akceleračních oblastí, včetně pravidel a zmírňujících opatření, předběžně posoudit možné dopady projektů souvisejících s výrobou elektřiny z OZE na životní prostředí v konkrétních oblastech a určit předem vhodná a přiměřená zmírňující opatření, která budou muset tyto projekty*

¹⁴ Bod 26 preambule změnové směrnice. Obdobně také Commission Staff Working Document, Guidance on designating renewables acceleration areas, s. 2.

¹⁵ Tamtéž, s. 8.

*umístěné v akcelerační oblasti provést, aby se vyloučily nebo snížily dopady, které mohou nastat“.*¹⁶

Pravidla a zmírňující opatření podléhají SEA a případnému naturovému posouzení společně s plánem, ve kterém je vymezována akcelerační oblast.¹⁷ V kontextu směrnice RED III je SEA základním nástrojem, v jehož rámci se má určit, zda se skutečně jedná o oblasti, v nichž se neočekává, že realizace výroben elektřiny z OZE, pro které je oblast vymezována, bude mít významný dopad na životní prostředí. Podmínky a zmírňující opatření jsou v tomto ohledu významným aspektem – jejich uplatňování může představovat rozdíl mezi tím, kdy záměr významný negativní vliv na životní prostředí má, a kdy jej nemá. Proto také směrnice SEA stanoví, že součástí zprávy o vlivech na životní prostředí jsou vedle jiného i „*plánovaná opatření pro předcházení, snížení a pokud možno vyrovnání všech významných negativních vlivů na životní prostředí vyplývajících z provádění plánu nebo programu*“.¹⁸

Konkrétní opatření mají být přijata za účelem instalace výroben elektřiny z OZE, zařízení pro ukládání energie na stejném místě a zařízení nezbytných pro jejich připojení k soustavě, a to tak, „*aby se zabránilo nepříznivému dopadu na životní prostředí, ke kterému by mohlo dojít, nebo pokud to není možné, aby se tyto dopady výrazně omezily, případně aby se zajistilo, aby byla přiměřeně a včas uplatňována vhodná zmírňující opatření s cílem zajistit dodržování povinností stanovených v čl. 6 odst. 2 a čl. 12 odst. 1 směrnice 92/43/EHS, článku 5 směrnice 2009/147/EHS a čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES a zamezilo se zhoršení a bylo dosaženo dobrého ekologického stavu nebo dobrého ekologického potenciálu v souladu s čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 2000/60/ES*“.

Má tedy jít primárně o opatření vylučující nepříznivý dopad záměrů v akcelerační oblasti na životní prostředí, popř. o opatření, která jej alespoň zmírní (nelze-li jej vyloučit). „Případně“ („*where appropriate*“) pak má být zajištěno, aby byla přiměřeně a včas uplatňována „vhodná“ zmírňující opatření s cílem zajistit dodržování povinností stanovených v již výše zmiňovaných environmentálních směrnicích – směrnici o stanovištích, směrnici o ptácích a rámcové směrnici o vodách. Odkazuje se zde konkrétně na tyto povinnosti:

- Směrnice o stanovištích v článku 6 odst. 2 požaduje, aby členské státy přijaly vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů i vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.

V článku 12 odst. 1 požaduje, aby členské státy přijaly nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany určitých živočišných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření, který zakazuje veškeré formy úmyslného odchytu nebo usmrcování

¹⁶ Tamtéž, s. 20. Překlad autorky. Originální znění: „*The aim of the preparation of the plan for the designation of the RAA, including the mitigation rulebook, is to front-load the assessment of possible environmental impacts of renewable energy projects in specific areas and to identify ex ante appropriate and proportionate mitigation measures that projects located in RAAs will need to implement to avoid or reduce the impacts that may arise.*“

¹⁷ Článek 15c odst. 2 ve spojení s odst. 1 směrnice RED III. Vedle toho lze srovnat také Commission Staff Working Document, Guidance on designating renewables acceleration areas, s. 9.

¹⁸ Příloha č. 1 bod g) směrnice SEA.

jedinců těchto druhů v přírodě, úmyslné vyrušování těchto druhů, zejména v období rozmnožování, výchovy mláďat, přezimování a migrace, úmyslné ničení nebo sběr jejich vajec z volné přírody a poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku.

- Směrnice o ptácích v článku 5 požaduje, aby členské státy přijaly opatření nezbytná k vytvoření obecné právní úpravy ochrany všech druhů ptáků přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států, která zejména zakázají úmyslné usmrcování nebo odchyt jakýmkoli způsobem, úmyslné ničení nebo poškozování jejich hnízd a vajec nebo odstraňování hnízd, sběr jejich vajec ve volné přírodě a jejich držení, a to i prázdných, úmyslné vyrušování těchto ptáků, zejména během rozmnožování a odchovu mláďat, pokud by šlo o vyrušování významné z hlediska cílů této směrnice, a držení druhů ptáků, jejichž lov a odchyt jsou zakázány.
- Pokud jde o rámcovou směrnici o vodách, článek 4 odst. 1 písm. a) bod i) požaduje, aby členské státy při uskutečňování programů opatření uvedených v plánech povodí pro povrchové vody prováděly potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod. Článek 4 odst. 1 písm. a) stanoví obecněji environmentální cíle pro povrchové vody směřující k dosahování dobrého ekologického stavu nebo potenciálu povrchových vod, popř. alespoň k zamezení jeho zhoršení.

Směrnice RED III doslova stanoví, že pravidla mají „případně“ („*where appropriate*“) zajistit, aby byla přiměřené a včas uplatňována vhodná zmírňující opatření s cílem zajistit dodržování povinností stanovených v těchto ustanoveních. Slova „*where appropriate*“ znamenají, že zajistit uplatňování odpovídajících zmírňujících opatření je nutné jen v případech, kde je to „vhodné“. Co znamená ono „vhodné“, lze vykládat různě: buď je to vhodné ve všech případech, kdy lze takováto pravidla při vymezení akcelerační oblasti stanovit (např. určité druhy se v území prokazatelně vyskytují, tj. lze stanovit podmínky pro jejich ochranu), nebo je členským státům ponechána větší volnost v tom, co považují za vhodné, a co ne.

Při řešení této otázky je nutné zohlednit kontext dalších ustanovení směrnice RED III. V první řadě směrnice RED III doplňuje, že dodržování stanovených pravidel a provádění zmírňujících opatření povede k předpokladu, že projekty uvedená ustanovení neporušují, aniž by byla dotčena ustanovení článku 16a odst. 4 a 5 směrnice RED III. To znamená, že pokud budou záměry v akceleračních oblastech stanovená pravidla dodržovat a provádět zmírňující opatření, neuplatní se výše vyjmenovaná ustanovení environmentálních směrnic, tj. neuplatní se stanovené zákazy, v důsledku čehož pro záměry nebude vyžadováno povolování výjimek (odchylných postupů) podle článku 6 odst. 4 a článku 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, článku 9 odst. 1 směrnice o ptácích a článku 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách, které byly rozebrány výše v souvislosti s vyvratitelnou domněnkou převažujícího veřejného zájmu.

Jedná se opět pouze o předpoklad („[...] *shall result in the presumption that projects are not in breach of those provisions* [...]“), úmyslem unijního zákonodárce tedy zřejmě bylo umožnit vyvrácení tohoto předpokladu za okolností podle článku 16a odst. 4 a 5 směrnice RED III. Článek 16a odst. 4 a 5 upravuje proces prověření (podobný *screening* v rámci zjišťovacího řízení EIA), jehož výsledkem je rozhodnutí o tom, zda záměr v akcelerační oblasti vyžaduje posouzení EIA. Výchozím pravidlem podle článku 16a

odst. 3 směrnice RED III je, že záměry v akceleračních oblastech nepodléhají posouzení EIA ani naturovému posouzení, pokud splňují pravidla a opatření stanovená v souladu s článkem 15c odst. 1 písm. b) směrnice RED III. Z tohoto pravidla však stanoví směrnice RED III výjimku, pokud:

- je vysoce pravděpodobné, že některý ze záměrů povede k významným nepředvídaným nepříznivým vlivům s ohledem na ekologickou citlivost geografické oblasti, v nichž se nacházejí, které nebyly zjištěny během posuzování environmentálních vlivů plánů určujících akcelerační oblasti prováděného podle směrnice SEA a případně podle směrnice o stanovištích (tj. naturové posouzení), nebo
- některý ze záměrů spadá do působnosti článku 7 směrnice EIA z důvodu pravděpodobnosti významných vlivů na životní prostředí v jiném členském státě nebo na žádost členského státu, který by mohl být významně zasažen (tj. je v jeho případě vyžadováno provedení mezistátního posouzení)¹⁹.

Tedy, pokud by záměr v akcelerační oblasti nesplňoval pravidla a opatření stanovená podle článku 15c odst. 1 písm. b) směrnice RED III, neuplatnila by se u něj výjimka z povinnosti provést EIA (a případně naturové posouzení). Pokud by tato pravidla a opatření nebyla adekvátně stanovena, mohlo by se častěji stávat, že pro záměr v akcelerační oblasti bude vyžadováno posouzení EIA (a případně naturové posouzení) z důvodu, že by se zvýšila pravděpodobnost jeho významných nepředvídaných nepříznivých vlivů na životní prostředí. Byl by v sázce také předpoklad, že projekty neporušují výše uvedená ustanovení směrnice o stanovištích, směrnice o ptácích a rámcové směrnice o vodách.

Obecně tedy platí, že pokud nebudou zmírňující opatření při vymezení akcelerační oblasti adekvátně stanovena, zvýší se riziko toho, že se neuplatní nástroje zjednodušení, které má povolování v akceleračních oblastech podle směrnice RED III přinášet.

5.5 NAVAZUJÍCÍ OTÁZKY TÝKAJÍCÍ SE AKCELERAČNÍCH OBLASTÍ

Vyjdeme-li z předpokladu, že výše rozebrané problémy týkající se výkladu článku 15c odst. 1 písm. b) směrnice RED III lze chápat tak, že členským státům ponechávají možnost volby co do otázky, v jakém rozsahu a podrobnosti budou požadovaná pravidla stanovovat již při vymezení akcelerační oblasti, pak si musí každý členský stát zodpovědět následující otázky:

- 1) Jak silným nástrojem mají akcelerační oblasti být v tom smyslu, jak velkou jistotu by jejich vymezení mělo budoucím investorům přinášet co do otázky, zda budou záměry v akcelerační oblasti podléhat EIA, naturovému posouzení a procesům směřujícím k vydávání výjimek (odchylných postupů) podle směrnice o stanovištích, směrnice o ptácích a rámcové směrnice o vodách?
- 2) Jak podrobné podmínky je v rámci národního právního řádu možné stanovit již při vymezení akcelerační oblasti (tj. na koncepční úrovni) v závislosti na volbě nástroje

¹⁹ S ohledem na tuto výjimku je na zvážení, zda vůbec má smysl vymezovat akcelerační oblasti v místech, kde lze očekávat přeshraniční vliv záměrů, pro které jsou vymezovány. Evropská komise ve svých nezávazných pokynech zmiňuje, že se členské státy mají těmto místům vyhnout, tento požadavek však nevyplývá přímo ze směrnice RED III, a bude tedy vždy záležet spíše na volbě každého členského státu.

pro vymezování akceleračních oblastí, na jejich předpokládané velikosti a v podmínkách daného státu realistické míře jejich „homogenity“?

Zvláštní problém v tomto smyslu představuje zejména požadavek směrnice RED III na stanovení podmínek i ve vztahu k ochraně ptáků a přísně chráněných druhů živočichů. Výskyt ptáků a jiných druhů živočichů ve zmapovaných oblastech se časem může měnit, což bude mít vliv na vhodnost jejich vymezení, a podmínky a zmírňující opatření, které bude za účelem jejich ochrany potřebné stanovit, jsou často velmi podrobné a neodpovídají tedy podrobnosti běžné na koncepční úrovni rozhodování. Jak bylo zmíněno již výše v kap. 5.3, v kontextu českého práva se přirozeně nabízí možnost využití územně plánovací dokumentace jako vhodného nástroje pro vymezování akceleračních oblastí. Zjevný problém však představuje skutečnost, že právě pravidla sloužící ochraně mj. ptáků a jiných druhů živočichů svou podrobností zcela vybočují z běžného obsahu územně plánovací dokumentace (zejména zásad územního rozvoje a územního rozvojového plánu).²⁰

Vzhledem k tomu, nakolik se v jednotlivých členských státech EU liší procesy územního plánování a povolování staveb, lze předpokládat, že výsledná řešení těchto problémů a otázek budou odlišná. Na výše uvedené přitom navazuje ještě jedna naprosto zásadní otázka:

3) Jak bude zajištěna ochrana dalších složek životního prostředí a jiných veřejných zájmů?

Ochrana ptáků, druhů, stanovišť a vod podle výše uvedených environmentálních směrnic, resp. ani ochrana životního prostředí obecně, není jediným problémem, který je v souvislosti s povolováním výroben elektřiny z OZE nutné řešit. Směrnice RED III odkazuje právě na ně, protože se jedná o jinou unijní právní úpravu, která harmonizuje povolovací proces v členských státech způsobem, který lze podle unijního zákonodárce „zjednodušit“. Velká část jiných veřejných zájmů (ochrana a bezpečnost státu, ochrana před hlukem, ochrana krajinného rázu, zemědělské půdy a lesů, státní památková péče atd.) není tímto způsobem unijní právní úpravou řešena a směrnice RED III na ně proto odkazuje jen obecně nebo na ně neodkazuje vůbec. Členské státy proto stojí před volbou, zda (popř. jak) ochranu těchto jiných veřejných zájmů při vymezování akceleračních oblastí řešit.

Pokud je řešit nebudou, pak se tyto jiné veřejné zájmy mohou stát limity ve vymezených akceleračních oblastech, které mohou znemožnit nebo podstatně omezit provedení záměrů, pro které je tato akcelerační oblast vymezena. V závislosti na tom, jak je nástroj akceleračních oblastí ve společnosti prezentován, může tato skutečnost vést k významnému narušení legitimního očekávání investorů. Pokud je řešit budou, tak musí buď dojít k velice podrobnému mapování akceleračních oblastí a tyto oblasti musí být ve výsledku tak malé (v hraničním případě až projektově orientované), že jiné složky životního prostředí a jiné veřejné zájmy v podstatě nebudou dotčeny, nebo je nezbytné zajistit v procesu vymezování akceleračních oblastí možnost stanovení podmínek i ve vztahu k těmto jiným veřejným zájmům, resp. alespoň těch podmínek, které nejsou

²⁰ Na tento problém upozorňuje také již FRANKOVÁ, M. Quo vadis urychlování výstavby zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů? *České právo životního prostředí*. 2023, roč. 23, č. 68, s. 41–61.

z hlediska investorů zanedbatelné a mohou ovlivnit jejich rozhodování o tom, zda se jim investice v daném území vyplatí či nikoli.

5.6 POVOLOVÁNÍ V AKCELERAČNÍCH OBLASTECH

Výše v souvislosti se stanovováním pravidel a zmírňujících opatření byla pro kontext zčásti vysvětlena i pravidla pro povolování záměrů v akceleračních oblastech. Pokud záměr splňuje stanovená pravidla a zmírňující opatření, pak je namísto posouzení EIA a případného naturového posouzení vyžadován pouze specifický *screening* prověřující, že tento záměr nevyžaduje mezistátní EIA a že není vysoce pravděpodobné, že povede k významným nepředvídaným nepříznivým vlivům, které nebyly zjištěny při vymezení akcelerační oblasti. Tento *screening* je podobný *screeningu* prováděnému v rámci běžného zjišťovacího řízení EIA, jsou pro něj však stanovena odchylná kritéria, lhůty i výstupy procesu.

Závěry specifického *screeningu* podle směrnice RED III musí být učiněny do 45 dní (resp. do 30 dní, pokud jde o výroby s výkonem nižším než 150 kW a o modernizace výroben) a jejich forma je opačná oproti závěrům standardního zjišťovacího řízení podle české právní úpravy. Ve zjišťovacím řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se vydává správní rozhodnutí v případě, že záměr nepodléhá posouzení EIA. Má-li být záměr posouzen, pak se vydává pouze odůvodněný písemný závěr. Směrnice RED III naproti tomu výslovně vyžaduje, aby o povinnosti provést EIA bylo vydáno pečlivě odůvodněné rozhodnutí, zatímco v opačném případě má být záměr schválen, aniž by bylo nutné výslovné rozhodnutí příslušného orgánu. Na rozdíl od obecné právní úpravy EIA se zde totiž vychází z pravidla, že pro záměry v akcelerační oblasti není posouzení EIA vyžadováno.

Projde-li záměr úspěšně procesem prověření, pak není vyžadováno posouzení EIA ani naturové posouzení a uplatní se předpoklad, podle kterého záměry neporušují vyjmenovaná ustanovení směrnice o stanovištích, směrnice o ptácích a rámcové směrnice o vodách. Případné další nástroje zjednodušení v akceleračních oblastech vázané na požadavky (pouze) vnitrostátního práva jsou ponechány na členských státech.

6. NEÚMYSLNÉ USMRČOVÁNÍ A VYRUŠOVÁNÍ DRUHŮ

Směrnice RED III obsahuje také úpravu povolování mimo akcelerační oblasti, která je však podstatně stručnější. Z ní stojí za pozornost zejména pravidlo uvedené ve třetí větě článku 16b odst. 2, které zní: „*Pokud projekt v oblasti energie z obnovitelných zdrojů přijal nezbytná zmírňující opatření, nepovažuje se usmrčování nebo vyrušování druhů chráněných podle čl. 12 odst. 1 směrnice 92/43/EHS a článku 5 směrnice 2009/147/ES za úmyslné.*“ Jakkoli je toto pravidlo jen velmi stručné, jeho dopady jsou významné.

V bodě 39 preambule změnové směrnice je k němu vysvětleno následující: „*Výstavba a provoz zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů mohou vést k příležitostnému usmrčení nebo vyrušení ptáků a jiných druhů chráněných podle směrnice 92/43/EHS*

nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES. Toto usmrcení nebo vyrušení chráněných druhů by však nemělo být považováno za úmyslné ve smyslu těchto směrnic, pokud byla v rámci projektu výstavby a provozu zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů přijata vhodná zmírňující opatření, aby se zabránilo srážkám nebo vyrušení, a pokud je prováděno řádné monitorování za účelem posouzení účinnosti těchto opatření a na základě shromážděných informací se přijmou další opatření nezbytná k zajištění toho, aby nedošlo k významnému nepříznivému dopadu na populaci dotčených druhů.“

V úpravě je opět odkazováno na článek 5 směrnice o ptácích a článek 12 odst. 1 směrnice o stanovištích, tj. na úpravu obecného režimu ochrany ptáků a přísně chráněných druhů živočichů. Tato ochrana spočívá ve stanovení zákazů, které by neměly být porušovány (ledaže je z nich povolena výjimka). V případě zvláště chráněných druhů živočichů se jedná mj. o zákaz úmyslného usmrcování jedinců těchto druhů živočichů v přírodě a zákaz jejich úmyslného vyrušování, zejména v období rozmnožování, výchovy mláďat, přezimování a migrace. V případě ptáků se jedná mj. o zákaz úmyslného usmrcování těchto ptáků a o zákaz úmyslného vyrušování těchto ptáků, zejména během rozmnožování a odchovu mláďat, pokud by šlo o vyrušování významné z hlediska cílů směrnice o ptácích. Ve všech případech je pro porušení stanoveného zákazu vyžadován úmysl.

Jestliže tedy směrnice RED III stanoví, že se usmrcování nebo vyrušování za určitých předpokladů nepovažuje za úmyslné, znamená to, že zákazy stanovené ve směrnici o stanovištích a směrnici o ptácích nemohly být porušeny, a i pokud by k usmrcení nebo vyrušení ptáků nebo jiných druhů živočichů došlo, nebylo by pro něj vyžadováno povolení výjimky (odchylného postupu). Týká se to však pouze zákazu usmrcování a vyrušování, nikoli dalších zákazů stanovených v týchž ustanoveních obou směrnic (zákaz úmyslného odchytu, sběru a ničení vajec, poškozování nebo ničení míst odpočinku a míst rozmnožování, poškozování a odstraňování hnízd atd.). Tyto zákazy musí být nadále respektovány, popř. z nich musí být povolena příslušná výjimka (odchylný postup).

Předpokladem pro uplatnění tohoto postupu je stanovení „nezbytných“ zmírňujících opatření („*necessary mitigation measures*“), směrnice RED III však neupřesňuje, co pod tímto pojmem rozumět. Pojem „nezbytná“ zmírňující opatření, popř. „vhodná“ zmírňující opatření podle preambule změnové směrnice („*appropriate mitigation measures*“), je patrně třeba vykládat v kontextu výše citovaného výňatku z preambule, podle kterého mají tato opatření sloužit primárně k tomu, aby se zabránilo srážkám nebo vyrušení, a sekundárně k tomu, aby nedošlo k významnému nepříznivému dopadu na populaci dotčených druhů. Tyto požadavky v zásadě navazují na směrnici o stanovištích, která v obecné rovině požaduje, aby populace druhů přetrvávaly ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany (navzdory případně uděleným výjimkám), a směrnici o ptácích, která cílí na to, aby populace druhů ptáků byly zachovány na úrovni nebo přivedeny na úroveň, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům.²¹

²¹ Článek 16 odst. 2 směrnice o stanovištích a článek 2 směrnice o ptácích.

7. ZÁVĚR

Jakkoli je účelem výše rozebrané unijní právní úpravy urychlení a zjednodušení povolování, upravené postupy představují odchylné režimy od obecné úpravy s řadou dalších výjimek a specifik, z hlediska právní úpravy a aplikační praxe tedy ve výsledku nejsou jednoduché. Pokud jde o akcelerační oblasti, přiznává to i sama Evropská komise, která vydala své první (nezávazné) pokyny pro jejich vymezování mj. i s odkazem na to, že se jedná o nový koncept, členské státy mají různé výchozí pozice a vymezení akceleračních oblastí může být komplexním a časově náročným postupem.²²

Tato komplexnost úpravy má své důvody – i výrobu elektřiny z OZE je totiž nezbytné nadále vnímat v kontextu ochrany jiných veřejných zájmů. Pokud jde o jiné zájmy z oblasti ochrany životního prostředí, připomenout lze zejména, že vedle zmírňování změny klimatu (ke kterému využívání OZE přispívá) je nezbytné věnovat se také adaptaci na již probíhající změny. S adaptací přitom úzce souvisí ochrana a obnova přírody, půdy, lesů, vod atd.²³ Mimo oblast životního prostředí lze připomenout například oblast státní památkové péče²⁴ nebo nyní zcela aktuální oblast obrany a bezpečnosti státu, která může být s novými výrobnami elektřiny z OZE v jednotlivých případech také v konfliktu. Obecně je proto nadále důležité zkoumat, zda jsou záměry navrženy optimálním způsobem – zda nejsou na nevhodných místech, zda jsou k nim přijata vhodná zmírňující opatření a zda ve výsledku nezpůsobí významné škody na životním prostředí nebo na jiných veřejných zájmech. Určitá složitost povolovacích procesů plyne právě z potřeby zajistit ochranu (jiných) zájmů, na což navazují také požadavky na rozhodování na co možná nejnižších úrovních (se znalostí místních podmínek atd.) a na zapojení veřejnosti.

Unijní zákonodárce si to uvědomuje, proto je rozebraná právní úprava v některých aspektech v zásadě opatrná. Zejména směrnice RED III, která je podrobnější než rychle připravené mimořádné nařízení Rady, obsahuje nejen nástroje usilující o urychlení povolování výroben elektřiny z OZE, ale také mechanismy sloužící zachování adekvátní míry ochrany životního prostředí. Na několika místech pracuje s předpoklady, které by měly být ve většině případů potvrzeny (pak dojde ke sledovanému zjednodušení), v konkrétních případech však musí být jejich platnost prověřována. Bohužel se tímto

²² Commission Staff Working Document, Guidance on designating renewables acceleration areas, s. 2.

²³ Zajímavé proto bude sledovat budoucí vztah zde rozebrané úpravy s novým nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1991 ze dne 24. června 2024 o obnově přírody a o změně nařízení (EU) 2022/869. Na s tím související problémy upozorňuje již STEJSKAL, V. Dilema ochrany klimatu z pohledu práva: obnovitelné zdroje versus ochrana biodiverzity. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2024, Vol. LXX, č. 1, s. 31–43. Dále se vztahům mezi ochranou klimatu a ochranou přírody v poslední době věnovala také SNOPKOVÁ, T. Napětí mezi veřejnými zájmy v ochraně životního prostředí a klimatu. *Právník*. 2024, roč. 163, č. 1, s. 15–29. K problematice povolování fotovoltaických elektráren v kontextu památkové ochrany, ochrany zemědělského půdního fondu a ochrany krajinného rázu lze dále srov. BAČOVSKÝ, J. – STRAKA, J. Fotovoltaické elektrárny ve víru veřejných zájmů. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2024, Vol. LXX, č. 1, s. 45–61.

²⁴ Pro aktuální vývoj judikatury ke střetu památkové péče a fotovoltaiky blíže srov. ZÍDEK, M. Judikatura ke střetu památkové péče a fotovoltaiky. *Z+i* [online]. 21. 4. 2023 [cit. 2025-04-27]. Dostupné na: <https://zpravy.ckait.cz/vydani/2023-02/judikatura-ke-stretu-pamatkove-pece-a-fotovoltaiky/>.

způsobem vytváří složitý systém, v jehož rámci jsou stanovovány odchylky oproti obecným postupům, a z těchto odchylek jsou pak stanovovány další výjimky, což se bude negativně odrážet i v transpoziciích předpisů.

Další výzvou ve vztahu k transpozici i aplikaci předmětné právní úpravy pak bude bezpochyby i výklad neurčitých pojmů, kterými mimořádné nařízení Rady ani směrnice RED III nešetří. Jde např. o „homogenní“ oblasti (viz kap. 5.2), „vhodná“ zmírňující opatření, která mají být „případně“ stanovena (viz kap. 5.4), nebo „nezbytná“ zmírňující opatření (viz kap. 6). Jedná se patrně také o důsledek určité opatrnosti (nebo nedůslednosti) nové právní úpravy, přičemž v budoucí aplikační praxi mohou takovéto pojmy způsobit nejasnosti a potíže, popřípadě (v závislosti na jejich výkladu) i nežádoucí snížení úrovně ochrany životního prostředí.

Pokud jde o akcelerační oblasti, úzce s tím souvisí jeden zásadní paradox obsažený v textu směrnice RED III – ačkoli mnoho jejích požadavků je velmi detailních a ne nechávají členským státům moc prostoru pro přizpůsobení řešení vlastním potřebám, v těch nejdůležitějších aspektech si naopak musí členské státy nástroj akceleračních oblastí dotvořit v podstatě samy (viz zejm. kap. 5.5). Je přitom otázkou, zda dovedou z mozaiky požadavků směrnice vytvořit takový systém, který zajistí splnění jejích požadavků, skutečně urychlí povolování výroben elektřiny OZE a zásadně přitom neohrozí jiné veřejné zájmy.

I přes výše uvedená úskalí lze však princip, ze kterého směrnice RED III ve vztahu k akceleračním oblastem vychází, považovat za správný. Mělo by se jednat o oblasti, které byly předem zmapovány tak, aby v nich byl minimalizován střet mezi veřejným zájmem na využívání energie z OZE s jinými veřejnými zájmy (přínejmenším s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí). Ve zbytku by měly být nepříznivé vlivy na životní prostředí vyloučeny nebo zmírněny stanovením odpovídajících pravidel. Pokud se tento princip podaří smysluplně transponovat do národních právních řádů, pak by mohl skutečně vést k deklarovanému cíli, tedy k usnadnění povolování výroben elektřiny z OZE při současném zachování odpovídající míry ochrany jiných veřejných zájmů.²⁵

JUDr. Alena Chaloupková, Ph.D.
Ministerstvo životního prostředí
alena.chaloupkova@mzp.gov.cz
ORCID: 0000-0003-1295-0073

²⁵ Pokud jde o české právo, postup vymezování akceleračních oblastí a povolování v nich je zakotven v novém zákoně o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie a o změně souvisejících zákonů. Zákon byl ke dni uzavření rukopisu tohoto článku schválen v Parlamentu ČR a podepsán prezidentem republiky.