

Odpovídající posouzení

Krátký průvodce pravidly a judikaturou

Justice&Environment

Květen 2016

Justice and Environment (J&E) je síť 13 environmentálně právních neziskových organizací z různých evropských zemí. Společně mříme za silnější environmentální právní úpravu a její aplikaci na národní i evropské úrovni za účelem ochrany životního prostředí, lidí a přírody. Více informací o nás naleznete na www.justiceandenvironment.org.

(C) 2016 Justice&Environment
Vydal: Justice&Environment
Údolní 33
602 00, Brno, Czech Republic
Tel +36 1 3228462
E-mail info@justiceandenvironment.org

Sestavil a graficky upravil: Siim Vahtrus
Fotografie (není-li uvedeno jinak): Siim Vahtrus – J&E
Jiní: str. 3 (uprostřed) – D. D'Auria ; str. 4 - Pixabay; str. 7 – F. Vassen

J&E vděčí za finanční pomoc pro vznik tohoto průvodce Evropské Komisi. Tato publikace odráží názory autorů a nezavazuje donora.



1. Co znamená odpovídající posouzení?

Odpovídající posouzení (v češtině někdy rovněž „náležité posouzení“) je mechanismus určený k zajištění ochrany systému sítě Natura 2000 před škodlivými lidskými činnostmi, zejména staveními plány a projekty. Dosahuje toho v podstatě tím, že vyžaduje posouzení možných dopadů plánovaných aktivit před tím, než jsou povoleny úřady. Pokud by plánovaná činnost mohla mít významně nepříznivý vliv na danou lokalitu, budou vyžadována opatření, která budou nepříznivým vlivům předcházet. Projekt nebo záměr nebude schválen bez odpovídajícího hodnocení.

Odpovídající posouzení se řídí článkem 6 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“). Nicméně odpovídající posouzení není řízeno pouze směrnicí: Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) dále specifikoval jeho pravidla nad rámec směrnice o stanovištích ve svých rozhodnutích. V tomto krátkém průvodci jsou shrnuta jak pravidla náležitého posuzování, tak příslušná judikatura.

2. Pravidla odpovídajícího posouzení v kostce

Směrnice o stanovištích vyžaduje, aby dopady jakéhokoliv plánu nebo projektu, které by mohly mít významný dopad na lokalitu zahrnutou v síti Natura 2000 (zvláště chráněnou oblast „SPA“ nebo lokalita významná pro Společenství „SCI“), byly posouzeny před povolením takových projektů. Plány a projekty jsou pojmy, které by měly být vykládány široce; může se jednat buď o stavební plány nebo jiné zásahy, které by mohly narušit celistvost lokality (podrobnosti viz bod 3).

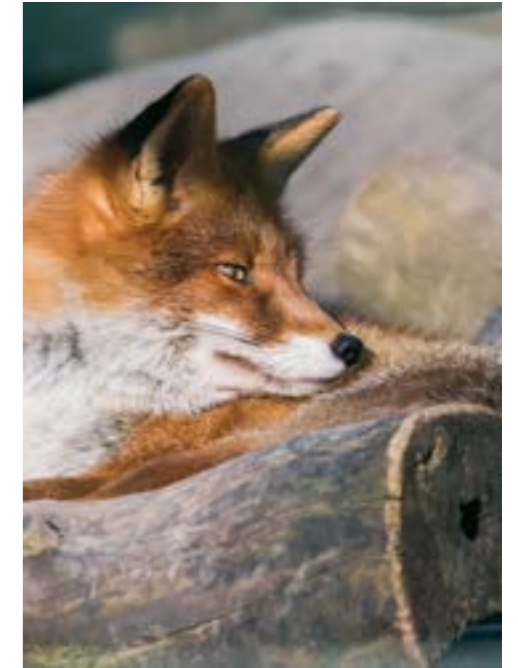
3. Odpovídající posouzení sestává ze 4 „kroků“:

1. Prověřování - rozhoduje, zda může mít plán nebo projekt významný vliv na dotčené území. Pokud není prokázáno, že projekt nenarušuje zájem na ochraně území, je významný vliv předpokládán a pokračuje se k druhému kroku.

2. Posuzování dopadů – identifikuje konkrétní nepříznivé vlivy na území a míru jeho ohrožení. Posouzení musí být založeno na nejlepších dostupných vědeckých poznacích a musí zohledňovat kumulativní efekt. Jsou také identifikována a zhodnocena opatření ke zmírnění následků. V případě, že by plán nebo projekt mohl poškodit integritu území i přes všechna zmírňující opatření, platí zásada, že nemůže být povolen (více o krocích 1 a 2 v kapitole 4).

3. Posuzování alternativních řešení - v případě, že je plán nebo projekt vyhodnocen jako škodlivý pro integritu území, je v dalším kroku třeba zkoumat alternativní řešení k dosažení účelu, která nebudou takto škodlivá (např. alternativní území pro umístění mořského přístavu).

4. Povolení výjimky – nejsou-li nalezeny žádné lepší alternativy, může být plán nebo projekt povolen pouze výjimečně, a to pouze v případech naléhavého důvodu převažujícího veřejného zájmu. Projekty, které nejsou v převažujícím veřejném zájmu, nemohou být povoleny. V



Případ C 127/02 (Waddenzee)

Rybářská společnost měla uděleno oprávnění na mechanický lov škeblí ve zvláště chráněné oblasti Waddenzee v Severním moři. Tato oprávnění byla společnosti vydávána na každý rok. Jedno z takových opakovaných rozhodnutí bylo napadeno environmentální neziskovou organizací, která namítala, že takový způsob lovu je projekt, který vyžaduje před svým povolením odpovídající posouzení podle směrnice o stanovištích.

SDEU s odkazem na definici „projektu“ ve směrnici o posuzování vlivu záměrů na životní prostředí (EIA) rozhodl, že mechanický lov škeblí je projekt ve smyslu směrnice o stanovištích. Navíc SDEU rozhodl, že skutečnost, že činnost byla prováděna pravidelně již několik let, ji nevyklučuje z odpovídajícího posouzení.



případě, že plán nebo projekt získá mimořádně výjimku, je třeba přijmout kompenzační opatření ke „kompenzaci“ škody, způsobené realizací projektu (více o krocích 3 a 4 v kapitole 5).

3. Jaké projekty a plány musí být posouzeny?

Provedení odpovídajícího posouzení musí být zvažováno (viz „prověřování“ níže) u plánů a projektů, které přímo nesouvisí s lokalitou nebo s péčí o ni. První zásadní otázkou tedy je, co je chápáno jako „projekt“ nebo „plán“?

Projekty zahrnují provádění stavebních prací, hornictví a další zásahy do přírody a krajiny. Projekty se proto neomezují na vlastní stavební činnost; významná intenzifikace zemědělství nebo těžba dřeva, která může poškodit nebo zničit cenný charakter lokality, by měly být považovány za projekty, které vyžadují odpovídající posouzení. Projekt může být také pokračující činnost.

Typickými příklady **plánů** jsou územní plány nebo odvětvové strategické plány nebo plány činností (například plány dopravní sítě, plány pro nakládání s odpady nebo plány nakládání s vodami). Nicméně, „plány“, které jsou ve své podstatě politická prohlášení (ukazují pouze obecně politickou vůli nebo záměr příslušných orgánů) nejsou považovány za plány v rámci směrnice o stanovištích.

Směrnice zakotvuje výjimku, že odpovídající posouzení není povinné pro plány spojené s péčí o lokalitu. Tato výjimka by měla být vykládána úzce, tzn. v případech, kdy je pouze část plánu nebo projektu spojena s péčí o lokalitu, je stále zapotřebí provést odpovídající posouzení pro druhou část projektu. To by byl případ, například, těžby dřeva s dvojitým účelem.

I plán nebo projekt spojený s péčí o lokalitu může být posuzován ještě ve vztahu k možným negativním dopadům na jinou lokalitu. Například projekt k zajištění opětovného zamokření části rašeliništního stanoviště může vyžadovat odpovídající posouzení, pokud jde o jeho dopady na nedaleké chráněné lesní stanoviště.

Prověřovány nejsou pouze projekty umístěné uvnitř chráněných lokalit; projekty mimo chráněné lokality, které by mohly mít významný vliv na chráněná místa, jsou předmětem odpovídajícího posouzení stejně jako projekty umístěné uvnitř chráněné lokality (C 98/03, Komise v. Německo).

4. Článek 6 odst. 3 - prověřování a odpovídající posouzení

Směrnice o stanovištích nevymezuje žádnou zvláštní metodu pro provádění odpovídajícího posouzení. Obecně řečeno, posouzení by se mělo zaznamenávat a předložené argumenty by měly být odůvodněné, aby se zabránilo svévolnému rozhodování a umožnil se přezkum; měla by být použita zásada předběžné opatrnosti a použití nejlepších dostupných vědeckých poznatků.

Odpovídající posouzení se skládá z celkem čtyř kroků, které musí být splněny podle pořadí níže.

Fáze 1: Prověřování

Prvním krokem je zjistit, zda může mít projekt nepříznivý dopad na lokalitu, tedy zda je třeba „úplné“ odpovídající posouzení (tzv. prověřování). Pouhá pravděpodobnost negativních dopadů je dostačující. Proto, aby odpovídající posouzení provedeno nebylo, musí být naprosto jistě prokázáno, že činnost nebude mít žádné významné dopady na lokalitu, ne naopak.

V rozhodnutí o tom, co je to „významný vliv“ se musí vycházet z konkrétních znaků a environmentálních specifíků prostředí chráněné lokality, s konkrétním důrazem na cíle ochrany dané lokality. Význam vlivu nezávisí na „velikosti“ projektu nebo plánu (viz rámeček vpravo).

Podle SDEU se v prověřovací fázi, kdy se zjišťuje, zda je nezbytné provést plné odpovídající posouzení, je třeba vzít v úvahu následující okolnosti:

- Pravděpodobnost významného vlivu na dotčenou lokalitu;
- Charakteristika a specifické podmínky životního prostředí lokality;
- Všechny aspekty, které samy o sobě nebo společně s jinými plány nebo projekty mohou mít vliv na cíle ochrany lokality (kumulativní účinky);
- Nejlepší dostupné vědecké poznatky v této oblasti.

Soudní dvůr Evropské unie rozhodl, že v případě, že projekt může ohrozit zachování cílů ochrany konkrétní lokality [i], má být posuzován jako projekt, který může mít významný vliv na dotčené lokality, a proto musí být provedeno plné posouzení [ii].

V souladu s principem předběžné opatrnosti, v případě vědeckých nepřesností nebo pochyb o dopadech či o tom, zda jsou nepříznivé, musí být provedeno plné odpovídající hodnocení. Plán nebo projekt by měl být v této fázi hodnocen tak, jak byl navržen předkladatelem, což znamená, žádná případná opatření ke zmírnění nemohou být vzata v úvahu v této fázi.

Členské státy mohou stanovit ještě přísnější pravidla pro povolovací proces v rámci lokalit Natura 2000, například zakázat výstavbu určitého typu.

Fáze 2: Odpovídající posouzení

Je-li potřeba v závislosti na výsledku „prověřování“ provést kompletní odpovídající posouzení, musí být identifikovány všechny vlivy na celistvost lokality. Celistvost lokality lze definovat jako soudržnost ekologické složky a její funkce.

Při posuzování dopadů na celistvost lokality, musí být vzata v úvahu široká škála faktorů. Posouzení se musí dívat na projekt „v kombinaci s jinými plány či projekty“, tj. je třeba posoudit kumulativní dopady.

Případ C-98/03 (Komise vs. Německo)

Německá vláda při transponování směrnice o stanovištích rozhodla, že se bude vyžadovat odpovídající posouzení pouze v těch případech, kdy nakládání s vodami vyžadovalo získání povolení k nakládání s vodami. Německá vláda tvrdila, že nakládání s vodami v tak malém množství, pro které není třeba povolení, nemůže mít významný vliv na sousední lokality.

Soudní dvůr Evropské unie rozhodl, že využívání jen malého množství vody není důvodem pro vyloučení projektu z odpovídajícího posouzení pouze z toho titulu, že by nakládání s malým množstvím vod nemohlo založit významný vliv na lokalitu Natura 2000. Spíše by se mělo posuzovat případ od případu. Soud proto rozhodl, že směrnice nebyla řádně transponována.

Případ C-2/10 (Region Puglia)

V Itálii, v provincii Puglia, byla regionálním předpisem zakázána stavba větrných turbín, které nebyly určeny pro samozásobení, v lokalitách Natura 2000. Tento předpis byl napadnut společností, která měla zájem na rozvoji větrných parků v oblasti.

SDEU konstatoval, že předpis zakazující určité činnosti bez jakéhokoli požadavku na předběžné posouzení může být v souladu s právem, pokud není nepřiměřený pro developera nebo ho nediskriminuje. Soud také shledal, že takový názor není v rozporu s obecným postojem EU k podpoře energie z obnovitelných zdrojů.

Případ C-258/11 (Sweetman)

Povolení obchvatu irského města Galway bylo soudně napadeno, protože část projektu byla navržena přes lokalitu významnou pro Společenství Lough Corrib. Projekt by měl za následek trvalou ztrátu 1,47 ha vápencových škrápů, což je prioritní stanoviště. Celková výměra tohoto typu stanoviště bylo v této lokalitě cca 270 ha. Místní úřady dospěly k závěru, že i když by projekt měl na některé části vážný dopad, nebyl by to dopad, který by ovlivnil celistvost celé lokality.

SDEU judikoval, že plán nebo projekt nepříznivě ovlivní celistvost lokality, může-li vést k trvalé a nenahraditelné ztrátě i jen na části prioritního stanoviště, pro které bylo vyhlášeno.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat jakýmkoliv dopadům na druhy organismů a stanoviště, která seznamy směrnice o stanovištích uvádějí jako „prioritní“. (viz rámeček vlevo).

Dopad na cíle ochrany lokality jsou stanoveny na základě nejlepších dostupných vědeckých poznatků v této oblasti. To znamená, že vysoké standardy je třeba vztahovat jak na odborníky, kteří provádějí posouzení, tak i na metody, které použijí. Posouzení musí brát v úvahu specifickou charakteristiku lokality a nemůže být „obecné“.

Pokud se vyskytnou nějaké nepříznivé dopady, provádí se **posouzení možností zmírnění takovýchto dopadů**. Zmírňující opatření jsou opatření, která jsou zaměřená na minimalizování nebo dokonce úplné potlačení negativní dopadů plánu nebo projektu v průběhu jeho realizace nebo po jeho skončení. V případě, že nepříznivým dopadům na celistvost lokalit nelze zabránit zmírňujícími opatřeními, povolení může být vydáno pouze výjimečně (viz další část).

Zmírňující opatření se mohou týkat nastavení harmonogramu realizace určitého projektu (např. zákaz činnosti během období rozmnožování jednotlivých druhů), mohou specifikovat typ nástrojů a činností, které smějí být provedeny (např. použití určitého bagru na dálkové ovládání ze vzdálenějšího břehu, aby nedošlo k ovlivnění křehkého stanoviště) nebo určit nepřístupné oblasti uvnitř lokality (např. nory umožňující zimní spánek určitých živočišných druhů).

Odpovídající posouzení je založeno na principu prevence. V praxi to znamená, že pokud nemůže být vyloučeno, že plán nebo projekt bude mít významný účinek na lokalitu (zůstává pouze vědecká pochybnost), pak významný negativní účinek na lokalitu se předpokládá [iii]. Z logiky věci vyplývá, že takovému plánu nebo projektu nesmí být povolení vydáno. V dalším kroku by pak měla být hledána alternativní řešení (viz fáze 3). Pokud takové alternativy neexistují, plán nebo projekt může být povolen pouze výjimečně (viz fáze 4).



5. Článek 6 odst. 4 – fáze 3 + 4 odpovídajícího posouzení – výjimky a alternativní postupy

Fáze 3: Posouzení alternativních řešení

V případě, že by plán nebo projekt mohl mít významné negativní účinky na celistvost lokality, se hledají alternativnější a bezpečnější řešení pro dosažení obdobného účelu. V této fázi jiné než environmentální okolnosti (např. ekonomické – alternativní řešení je mnohem nákladnější) nemohou převážit nad ekologickými aspekty (potřeba zachovat celistvost lokality). Pokud je nalezeno alternativní řešení, které celistvost lokality nenaruší, pak se použije alternativní řešení.

Fáze 4: Naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu

Tam, kde neexistuje nebo nelze použít žádné vhodné alternativní řešení a kde negativním dopadům plánu nebo projektu na dotčenou lokalitu nelze zabránit, mohou správní orgány schválit plán nebo projekt pouze ve výjimečných případech. Výjimky se uplatní pouze po řádném provedení odpovídajícího posouzení (všech předcházejících fází) [iv] a naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu existují. Výjimky by vždy měly být vykládány restriktivně a v souladu s principem prevence.

Co naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu jsou, není ve směrnici o stanovištích definováno. Směrnice pouze zmiňuje několik příkladů jako lidské zdraví, veřejná bezpečnost a nesporně příznivé důsledky mimořádného významu pro životní prostředí. Evropská Komise dále stanoví, že naléhavým důvodem převažujícího veřejného zájmu mohou být základní politiky národních vlád a společností [v].

Při posuzování naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu musí odpovědné orgány rozhodnout, jestli jsou tyto důležitější než potřeba zachování lokality. Výjimky mohou být obhájeny pouze na základě dvou kritérií: (1) veřejný zájem musí být převažující a (2) dlouhodobý.

Pokud je dotčená lokalita prioritním typem přírodního stanovištěm a/ nebo prioritním druhem, uplatní se odlišný přístup. V takovém případě



Případ C-521/12 (Briels et al.)

V jednom nizozemském případě byl plánován projekt, který by v konečném důsledku vedl ke zničení části chráněných stanovišť. Odpovídající posouzení dospělo k závěru, že by projekt měl významný nepříznivý dopad na tato existující stanoviště. Avšak pokud by byly vylepšeny hydrologické podmínky v okolních oblastech, chráněný typ stanoviště – bezkolencové louky – by se mohly dále rozšiřovat. Projekt byl tak povolen spolu s opatřeními, které měly napomoci rozšíření chráněného stanoviště.

SDEU rozhodl, že navrhovaná zmírňující opatření v projektu měly za účel kompenzovat negativní účinky spíše než se jim vyhnout nebo je snížit a že nezaručily, že projekt lokalitu negativně neovlivní. Tím pádem se jedná o kompenzační opatření, která mohou být posouzena v souladu s čl. 6 odst. 4, pokud se na schvalování projektu vztahuje výjimečný režim (viz. fáze 4). Opatření, která jsou ve své podstatě kompenzační a nikoli zmírňující, nesmí navrhovateli ani národním správním orgánům umožnit schvalovat projekty snáze než jak předvídá směrnice o stanovištích.



národní orgány mohou povolit škodlivý plán nebo projekt pouze z důvodu naléhavého důvodu převažujícího veřejného zájmu, který se vztahuje k lidskému zdraví, veřejné bezpečnosti nebo nesporně příznivým důsledkům mimořádného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody mohou být použity pouze jako podklad pro výjimku po požádání a získání stanoviska Evropské Komise.

Pokud je plán nebo projekt povolen ve výjimečném režimu, musí být rovněž posouzeny kompenzační opatření navržená pro vyvážení negativních účinků plánu nebo projektu. Kompenzační opatření mohou mít různé formy, např. vytvoření srovnatelného stanoviště nebo návrh zařadit novou (srovnatelnou) lokalitu do sítě Natura 2000. Kompenzační opatření musí zohlednit specifika dotčených stanovišť nebo druhů a musí být schopna „vyvážit“ škodu způsobenou plánem nebo projektem, tzn. musí se zabývat těmi stejnými druhy/stanovišti ve srovnatelném rozsahu a zajistit jejich obdobné funkce. Přijatá kompenzační opatření musí být oznámeny Komisi.

i - Cíle ochrany lokality zakotveny v čl. 4 odst. 1 směrnice o stanovištích jsou souborem opatření a cílů založených na informacích o konkrétní lokalitě a typu stanoviště a druhu. Jsou stanoveny zvlášť pro každou lokalitu.

ii - C-127/02, odst. 47.

iii - Viz např. případy C-258/11 (odst. 40) a C-404/09 (odst. 99 a 100)

iv - Viz případ C239/04, Castro Verde, odst. 35; případ C-404/09, Komise proti Španělsku, odst. 156 a 157.

v - Viz Managing Natura 2000 Sites. The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC. European Communities, 2000 (p 44-45). Dostupné online v anglickém jazyce na: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf

