

Návrhy možných legislativních řešení pro zajištění realizace 11 klíčových dopravních projektů se stanoviskem EIA dle zákona č. 244/1992 Sb.

Úvod do problému:

Česká republika dlouhodobě – již od roku 2006 do 31. 3. 2015 – neplnila požadavky vyplývající ze směrnice EIA¹. Až k 1. 4. 2015 došlo k nápravě uvedeného stavu přijetím zákona č. 39/2015 Sb. a Česká republika tak až po téměř 11 letech přijala takovou právní úpravu v oblasti posuzování staveb na životní prostředí, která je plně v souladu s evropským právem. Evropská komise (dále jen „Komise“) nicméně probíhající infringementové řízení ve věci provedení směrnice EIA odmítla uzavřít do doby, než bude přesvědčena o tom, že je zákon č. 39/2015 Sb. správně aplikován. Jednou ze stěžejních otázek je způsob aplikace ustanovení obsažených v předmětné novele na záměry posouzené podle právní úpravy předcházející přijetí zákona č. 100/2001 Sb., tj. na záměry posouzené podle zákona č. 244/1992 Sb.

Správné provedení směrnice EIA patřilo a patří mezi tzv. obecné předběžné podmínky pro čerpání finančních prostředků z evropských fondů v programovém období 2014 – 2020 a Komise opakovaně podminila možnost zahájení čerpání finančních prostředků v tomto programovém období přijetím novely právní úpravy EIA.

Vývoj jednání s Komisí a varianty řešení

Na jednáních s Komisí, která proběhla ve dnech 3. až 4. května 2016, byly představeny níže uvedené legislativní návrhy řešení. Jednání proběhla na pracovní úrovni za účasti státního tajemníka pro evropské záležitosti, náměstků ministra dopravy a ministra životního prostředí za ČR s příslušnými protějšky. Diskutovaná řešení by se týkala **pouze 11 projektů uvedených v příloze č. 1**, které jsou pro ČR klíčové, jsou v nejpokročilejší fázi přípravy a jsou připraveny k realizaci ve stavební sezóně 2016/2017, resp. 2017/2018. Zároveň se jedná o projekty na transevropské dopravní síti TEN-T (s výjimkou jednoho přivaděče na TEN-T). Jejich realizace je tudíž důležitá nejen pro ČR, ale i pro okolní státy a má zásadní ekonomické, sociální a environmentální přínosy.

Představeny byly následující možné varianty legislativního řešení:

1) Změna přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. řešících podmínky vydání ověřovacích stanovisek

Přechodná ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. stanovují podmínky pro vydání ověřovacích stanovisek pro stanoviska EIA, vydaná před datem účinnosti tohoto zákona. Ve svých podmínkách stanoví nutnost ověření souladu obsahu vydaného stanoviska se směrnicí EIA a dále, že orgán EIA rozhodne o tom, které podmínky uvedené ve stanovisku se stanou závaznými pro další navazující řízení.

Vydané ověřovací stanovisko slouží jako nutná podmínka pro vydání následného územního rozhodnutí či stavebního povolení.

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, dříve směrnice Rady 85/337/EHS ve znění směrnic 97/11/ES, 2003/35/ES a 2009/31/ES.

Navrhované řešení spočívá v úpravě přechodných ustanovení stanovujících podmínky pro vydání ověřovacího stanoviska tak, aby se u ověřovacích stanovisek pro stanoviska EIA vydaná dle zákona č. 244/1992 Sb. neprovéřoval soulad jejich obsahu se směrnicí EIA, ale pouze se zákonem č. 244/1992 Sb.

Takové řešení by umožnilo pro vybrané níže uvedené projekty ověřovací stanovisko vydat.

Výhody uvedeného řešení:

- Možnost pokračovat v navazujících řízeních, bude-li vydán i tzv. coherence stamp (tj. kontrolní institut / mechanismus, v rámci kterého se potvrzuje identita povolovaného záměru se záměrem posouzeným v procesu EIA a příp. se vyhodnocují zjištěné změny záměru, zda mohou mít významný negativní vliv na životní prostředí a je tak nutné znovu posoudit jejich vlivy);
- Plná konformita s Ústavou ČR.

Nevýhody uvedeného řešení:

- Nevhodnost pro stavby, pro které by nemohl být vydán tzv. coherence stamp z důvodu rozdílnosti mezi dřívější variantou projektu posuzovanou v rámci procesu EIA a současnou verzí projektu či vzhledem ke změnám v území apod. a kde by zjišťovací řízení vedlo k novému procesu EIA;
- Aplikaci je třeba projednat s Komisí tak, aby nebylo následně ze strany Komise infringementové řízení ve věci provedení směrnice EIA posunuto do další fáze, zároveň aby nebyla zahájena infringementová řízení pro špatnou aplikaci směrnice EIA v těch konkrétních případech, na něž by byl tento postup aplikován a také aby nebylo ohroženo plnění předběžné podmínky pro současné programové období.

2) Využití výjimky dle čl. 2 odst. 4 novelizované a do českého právního řádu dosud netransponované směrnice EIA (2014/52/EU)

Znění uvedeného článku směrnice:

„Aniž je dotčen čl. 7, mohou členské státy ve výjimečných případech vyjmout určitý záměr z působnosti ustanovení této směrnice, jestliže by uplatňování těchto ustanovení nepříznivě ovlivnilo účel záměru, pokud jsou splněny cíle této směrnice.“

Výše uvedený text je obsažen ve znění směrnice 2014/52/EU, která mění stávající znění směrnice EIA a jejíž transpoziční termín uplyne 16. 5. 2017. Je nutné upozornit, že výkladová pravidla Komise v zásadě velmi striktně zužují možnost aplikace čl. 2 odst. 4 v praxi, a proto je nutné i tuto variantu prodiskutovat a věcně obhájit s Komisí tak, aby následně ze strany Komise nebyla zahájena infringementová řízení pro špatnou aplikaci směrnice EIA v těch konkrétních případech, na něž by byl tento postup aplikován.

Demonstrativní výčet výkladových pravidel k aplikaci čl. 2 odst. 4 novelizované směrnice:

- Řešení civilních mimořádných událostí, nicméně ne všechny mimořádné události mohou být kvalifikovány jako důvod pro tuto výjimku
- Vážné ohrožení zdraví, života, majetku, životního prostředí, politické, administrativní a ekonomické stability, nebo bezpečnosti
- Výjimka by neměla být aplikována v případech, kdy by řešila situace, které mohly být očekávány, nebo se jim dalo předejít.

Výhody uvedeného řešení:

- Možnost pokračovat v navazujících řízeních bez nutnosti vydávat ověřovací stanovisko i coherence stamp;
- Rozhodnutí o tom, na které projekty bude postup aplikován, je v kompetenci vlády;
- Plná konformita s Ústavou ČR.

Nevýhody uvedeného řešení:

- Nutnost precizního zdůvodnění tak, aby využití této výjimky bylo v souladu se směrnicí EIA i s výkladovými pravidly Komise;
- Aplikaci je třeba projednat s Komisí tak, aby následně ze strany Komise nebyla zahájena infringementová řízení pro špatnou aplikaci směrnice EIA a zároveň nebylo ohroženo plnění předběžné podmínky pro současné programové období v souvislosti s financováním dopravních staveb.

3) Využití výjimky dle č. 2 odst. 5 novelizované a do českého právního řádu dosud netransponované směrnice EIA (2014/52/EU)

Znění uvedeného článku směrnice:

„Aniž je dotčen čl. 7, v případě záměru přijatého zvláštním vnitrostátním legislativním aktem jej mohou členské státy vyjmout z působnosti ustanovení této směrnice týkajících se projednání s veřejností, pokud jsou splněny cíle této směrnice“

I tento text je obsažen ve znění směrnice 2014/52/EU, která mění stávající znění směrnice EIA a jejíž transpoziční termín uplyne 16. 5. 2017

Výhody uvedeného řešení:

- Možnost vynětí veřejnosti z projednávání v rámci procesu EIA, pokud jsou splněny cíle směrnice EIA;

Nevýhody uvedeného řešení:

- Dle právního názoru odborníků Legislativní rady vlády se v rámci českého právního řádu jedná o řešení, které je v rozporu s Ústavou ČR;
- Nejde o řešení pro uvedených 11 projektů, jelikož neřeší ani možnost vydávat ověřovací stanovisko, pouze se vylučuje veřejnost v rámci nově vedeného procesu EIA. To znamená, že by bylo nutné zpracovat plnohodnotnou dokumentaci EIA.

Vzhledem k výše uvedenému se jako nejvhodnější řešení jeví kombinace možností uvedených pod č. 1 a 2. Je nicméně potřebné zdůraznit, že ve všech těchto variantách může dojít k tomu, že projekty bude nutné financovat z národních zdrojů.

Z jednání se zástupci Komise vzešel návrh, aby v případě odsouhlasení jednoho z výše popsaných řešení či jejich kombinace byla zároveň s jejich provedením do českého právního řádu transponována směrnice 2014/52/EU, která mění stávající znění směrnice EIA a jejíž transpoziční termín uplyne 16. 5. 2017.

Ministerstvo životního prostředí je připraveno návrh novely zákona, která umožní řešení uvedené pod č. 1 nebo č. 2 předložit do konce května na jednání vlády v případě, že bude udělena výjimka z meziresortního připomínkového řízení a bude maximálně urychleno zpracování stanoviska Předsedy Legislativní rady vlády.

Aby nebylo ohroženo schvalování předloženého řešení v rámci celého legislativního procesu, předloží MŽP znění zákona, které plně transponuje směrnici 2014/52/EU do standardního legislativního procesu do 30. 6. 2016. Vzhledem k rozsahu transpozice tak bude vytvořen dostatečný prostor pro připomínky zainteresovaných subjektů. Česká republika nicméně musí do 16. 5. 2017 směrnici 2014/52/EU obsahově správně transponovat. V opačném případě vzniká velké riziko, že postup uvedený pod č. 1, resp. č. 2 nebude Komisí akceptován, resp. bude ohroženo financování uvedených projektů z Operačního programu Doprava.

Návrh zákona plně transponující směrnici 2014/52/EU spočívá zejména v:

- úpravě definice navazujících řízení
- vypuštění zveřejňování posudku EIA
- princip kontroly identity záměrů i pro závěry zjišťovacího řízení
- zajištění objektivitu příslušného úřadu a předejití střetu zájmů
- zajištění aktuálnosti stanoviska EIA v povolovacích řízeních
- úpravě podmínek pro udělování a prodlužování autorizací
- zavedení monitoringu významných negativních vlivů
- zavedení posuzování vlivů klimatických změn a přírodních katastrof
- zavedení sankcí za nedodržování požadavků zákona
- zpřesnění pojmů a zjednodušení procesu strategického posuzování
- kompletní aktualizaci a zjednodušení přílohy č. 1 zákona, která definuje rozsah posuzovaných záměrů, včetně úpravy posuzování podlimitních záměrů

Výše uvedené změny kromě transpozice novelizované směrnice umožní zrychlení a zefektivnění procesu EIA.

Návrh dalšího postupu

- Dne 23. května proběhne další jednání na pracovní úrovni zástupců ÚV, MD, MŽP a MZV (kancelář vládního zmocněnce) se zástupci Komise, kde by měla ČR dle dohody od Komise získat zpětnou vazbu na výše uvedená řešení. Zajistí: ÚV, MD, MŽP, MZV.
- Do 31. května MD připraví a následně projedná s MŽP a MZV pro každý jednotlivý projekt z 11 uvedených zdůvodnění naplňující ustanovení čl. 2 odst. 4 novelizované směrnice EIA uvedené v řešení č. 2. Zajistí: MD.
- Do 31. května předloží MŽP vládě návrh novely zákona č. 100/2001 Sb. transponující ustanovení čl. 2 odst. 4 novelizované směrnice EIA včetně úpravy přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb., který umožní realizaci řešení uvedených pod č. 1 a 2. Novelu na pracovní úrovni projedná s ÚV, MD, MZV. Zajistí: MŽP.
- Po schválení návrhu novely zákona vládou bude bez odkladu v průběhu června svolána mimořádná schůze Poslanecké sněmovny, na kterou bude předložen návrh novely zákona s žádostí o projednání a schválení již v prvním čtení, postupem dle § 90, odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb.
- Do 31. května bude po dohodě s předsedou vlády rozhodnuto o dalším postupu ve vyjednávání s Komisí. V případě nutnosti bude zajištěno jednání s Komisí na úrovni předsedy vlády a ministrů životního prostředí a dopravy. Součástí jednání bude i otázka financovatelnosti projektů z prostředků EU. Zajistí: ÚV, MŽP, MD.
- Do 30. června předloží MŽP do legislativního procesu návrh novely zákona č. 100/2001 Sb. plně transponující novelizovanou směrnicí EIA. Zajistí: MŽP.

**Seznam 11 klíčových dopravních projektů se stanoviskem EIA dle zákona
č. 244/1992 Sb.**

D3 Obchvat Českých Budějovic <i>(D3 0310/I Úsilné - Hodějovice a D3 0310/II Hodějovice - Třebonín)</i>
D6 - obchvaty obcí Řevničov, Lubenec, Krušovice <i>(D6 Lubenec obchvat, D6 Řevničov, obchvat a D6 Nové Strašecí - Řevničov)</i>
D48 Frýdek Místek - obchvat
D35 - Opatovice - Ostrov <i>(D35 Opatovice nad Labem - Časy a D35 Časy - Ostrov)</i>
D49 Hulín - Fryšták
D55 Otrokovice obchvat JV
D11 1106 Hradec Králové - Smiřice
I/11 Ostrava, prodloužená Rudná
D1 0136 Říkovice - Přerov
R1 SOKP 511 D1 - Běchovice
Modernizace trati Sudoměřice - Votice