



Hnutí DUHA
Friends of the Earth Czech Republic

EKOLOGICKÝ

PRÁVNÍ SERVIS



Audit ekologických zákonů: analýza problémových bodů

Duben 2005

Hnutí DUHA/Ekologický právní servis/Arnika,
duben 2005

Vojtěch Kotecký (Hnutí DUHA), Jindřich Petrlík
(Arnika), Luděk Šikola (Ekologický právní servis)

Zpracování tohoto materiálu by se neobešlo bez
laskavé pomoci: Vlastimila Karlíka (Arnika), Ivo
Kropáčka a Jaromíra Bláhy (Hnutí DUHA)

Hnutí DUHA

A› Bratislavská 31, 602 00 Brno

T› 545 214 431

F› 545 214 428

E› info@hnutiduha.cz

www.hnutiduha.cz

Arnika

A› Chlumova 17, 130 00 Praha 3

T› 222 781 471

F› 222 782 808

E› arnika@arnika.org

www.arnika.org

Ekologický právní servis

A› Bratislavská 31, 602 00 Brno

T› 545 575 229

F› 545 240 012

E› brno@eps.cz

www.eps.cz

1. Úvod a shrnutí

Mezi podzimem 2004 a dubnem 2005 vznikl z pověření tripartity v gesci místopředsedy vlády pro ekonomiku takzvaný audit ekologické legislativy. Pracovní skupina zástupců šesti úřadů, Svazu průmyslu a dopravy a odborů – svými slovy – „posoudila ekologickou legislativu a její dopad na podnikatelské prostředí a prověřila, zda nejde nad rámec EU“.

Arnika, Ekologický právní servis a Hnutí DUHA v zásadě považují za přínosný projekt, který by koncepčně, s nadhledem posoudil české ekologické právo. Současná legislativa je komplikovaná, nesrozumitelná a trpí soustavnými změnami. Nejenže tak ztěžuje život občanům a firmám, ale snižuje se tím také její účinnost: čím nepochopitelnější zákony jsou, tím méně je lidé a podniky dodržují.

Ovšem průběh této operace i její výsledky jsou velmi znepokojující. Za vážný problém považujeme především:

- netransparentní a uzavřený proces zpracování, který favorizoval vybrané zájmové skupiny a nekriticky přebíral jejich názory coby fakta;
- nekoncepční pojetí, které často vedlo k nesmyslnému přístupu k dílčím problémům;
- některé navrhované změny, které rozkládají klíčové prvky české legislativy, snižují významné ekologické standardy, ruší důležitá občanská práva a porušují evropské směrnice či další předpisy;
- mimořádně nekvalifikované zpracování materiálu, jehož autorům evidentně chybí základní znalosti českého a evropského ekologického práva i jejich praktického používání.

Dalších několik odstavců tyto výhrady stručně shrnuje. V ostatních kapitolách této analýzy podrobně diskutujeme některé z významných bodů materiálu.

Poznamenáváme přitom, že analýza je pouze předběžným hodnocením vybraných témat, nikoli kompletním posouzením všech návrhů. Soustřeďuje se především na koncepční otázky a některé vybrané oblasti. Prozatím jen malou pozornost věnujeme posouzení některých dílčích technických standardů, kterými se materiál také zabývá, například limitů emisí. Hodláme připravit i podrobnější kritiku těchto problémů.

Proces

Vznik auditu ekologické legislativy by mohl sloužit za učebnicový příklad bad governance: vláda umožnila jedné skupině, jež je v prvotřídním konfliktu zájmů, aby připravila oficiální návrh na změnu legislativy, která ji samotnou reguluje. Do práce přitom zapojila další ekonomicky zainteresované skupiny a naopak byl z procesu vyloučen kdokoli jiný. Zaujaté názory jedné ze stran v debatě byly přitom akceptovány jako objektivní fakt.

Audit zpracovala pracovní skupina, která se skládala ze zástupců pěti ministerstev (průmyslu a obchodu, zemědělství, pro místní rozvoj, životního prostředí a dopravy) a CzechInvestu, Svazu průmyslu a dopravy a ČMKOS.

Klíčovou roli ovšem podle dostupných informací hrál Svaz průmyslu a dopravy, respektive Svaz chemického průmyslu, a jimi zpracované podkladové materiály.

Skupina nevedla žádnou veřejnou konzultaci a nenechala svůj materiál otevřeně připomínkovat. Podle našich znalostí jej nediskutovala ani s nezávislými experty na ekologické právo. Práce byla poněkud tajemná: například Hnutí DUHA a Zelený kruh doposud nedostaly žádnou odpověď na dopis místopředsedovi vlády datovaný 14. prosince 2004, ve kterém audit komentovaly.

Zato však pracovní skupina selektivně konzultovala s vybranými aktéry. V předkládací zprávě ke svému materiálu výslovně zmiňuje například Americkou obchodní komoru v ČR a poznamenává,

že „členové skupiny, zvláště zástupci SPD ČR, spolupracovali se spřátelenými a členskými organizacemi a společnostmi“.

Proto příliš nepřekvapuje výsledek. Materiál nekriticky akceptuje názory Svazu průmyslu a dopravy jako nesporná fakta. Vláda přijala zástupce jedné zainteresované zájmové skupiny coby neutrální experty, kteří zajišťují objektivní informace o problému.

Uzavřený proces, ze kterého byla vyloučena odborná veřejnost, se podepsal také na kvalitě auditu. Je například zarážející, že analýza vůbec nebere v úvahu výsledky už několik let probíhajícího projektu lepšího řešení legislativy, který organizuje neformální sdružení evropských ekologických úřadů IMPEL (IMPEL Better Legislation Project). Proč česká vládní exekutiva utrácí peníze na účast v takovém programu, když ve své vlastní relevantní reformě jeho výsledky potom vůbec nepoužije?

Ekologické organizace považují za nutné, aby vláda materiál buď zcela opustila jako nekonceptní, anebo jej nechala zásadně přepracovat ve spolupráci se širším spektrem odborníků i úřadů a podrobila ho otevřenému veřejnému i odbornému připomínkování.

Koncepce

Celá koncepce materiálu je poněkud problematická. Klíčovým přístupem je totiž mechanické srovnávání mezi českým ekologickým právem a relevantními částmi *acquis communautaire*. Předpokládá přitom a priori, že požadavky nad rámec evropských směrnic snižují konkurenceschopnost domácího průmyslu.

Tato úvaha je však chybná, a to hned čtyřnásobně.

Za prvé nesrovnává české právo s reálnou legislativou, nýbrž s virtuálními pravidly. Žádný podnik ve kterékoli z pětadvaceti zemí Evropské unie se neřídí *acquis*, nýbrž vždy jeho implementací do domácích zákonů. Smysl by proto nanejvýš mělo zkoumat, zda je česká implementace náročnější než implementace německá, rakouská či třeba francouzská – nikoli však srovnávat se samotnými směrnicemi. Paradoxně i srovnání se směrnicemi je neúplné a na mnoha místech se ukázalo, že autoři některé z evropských předpisů vůbec neznají.

Za druhé vede k nesmyslnému srovnání kompletního českého práva se samotnou unijní legislativou. Nabízí se potom námitka, že některé domácí ekologické zákony nemají v evropských směrnicích obdobu. Ovšem legislativa EU neřeší všechny problémové okruhy, nýbrž pouze některá témata. Ostatní ponechává na národní právo. Proto v *acquis* obdobu nemá ledacos – nakonec například i dopravní předpisy, ale také řada ekologických norem. Neznamená to však, že by státy EU tyto oblasti neřešily.

Za třetí apriorní rovnítko mezi vyššími ekologickými standardy a nižší konkurenceschopností ekonomiky má vážné analytické nedostatky a především: empirická data z ekonomické literatury ukazují, že neplatí. Vztah těchto dvou faktorů je podstatně komplikovanější. V řadě případů přísnější legislativa naopak motivuje k inovacím, podporuje modernizaci i efektivnější technologie a v důsledku posiluje konkurenceschopnost.

Za čtvrté se zabývá výhradně náklady a nehodnotí přínosy. Přitom ekologická legislativa má nesporně významné společenská i ekonomická pozitiva. Chrání zdraví a zajišťuje kvalitnější prostředí k životu. Snižuje náklady například na zdravotní péči. Prospívá ekonomice, protože podporuje modernizaci, nové technologie a inovace. Nutné je proto srovnání plusů s mínusy, nikoli jen sčítání mínusů.

Klíčové návrhy

Materiál pracovní skupiny přichází s několika desítkami konkrétních návrhů. Podrobně jsou analyzovány a komentovány v dalších kapitolách. Zde uvádíme několik nejzávažnějších bodů:

- *De facto* zrušit posuzování vlivů velkých projektů na životní prostředí (tzv. EIA). Proces má být vázán do územního řízení ve formě jakéhosi vyjádření úřadů odpovědných za ochranu životního prostředí. Vypuštěny budou klíčové prvky EIA: nezávislý odborný posudek externího odborníka, veřejné projednání v dotčené obci, neformálnost procesu a příležitosti k vyjednávání, uživatelská pohodlnost.
- Zrušit takzvaný integrovaný registr znečištění, který občanům zajišťuje právo dozvědět se, jaké toxické látky vypouští do vzduchu nebo do řeky továrna v jejich městě.
- Vypustit ze zákona povinné pojištění velkých továren pro případ vážné průmyslové havárie – protože příslušná směrnice takovou povinnost neobsahuje. Těžko si však představit věcnou argumentaci proti takovému ustanovení. Neměl by snad majitel v případě havárie platit škody? Povinné pojištění je přitom nejspravedlivější cesta, jak úhradu zajistit. Zaručuje, že prostředky na krytí budou k dispozici, a stanoví nejlevnější a nejpružnější možný způsob jejich garance: tržní soutěž mezi pojišťovnami.
- Svázat úřadům ruce při rozhodování, zda zamítnou stavbu sebehůře navrženého průmyslového provozu. Klíčové tzv. integrované povolení by se totiž udělovalo až před kolaudací stavby. Úředníci se tak ocitnou pod tlakem, aby kvůli ochraně zdraví lidí v okolí nepromarnili už utracené mnohamilionové investice. Navíc změna staví na hlavu základní princip integrovaného povolení: prevenci a instalaci nejčistějších dostupných technologií. Splnění této podmínky samozřejmě nemá smysl posuzovat po dokončení projektu.
- Zabránit Agentuře integrované prevence, aby krajským úřadům zdarma poskytovala komplexní zhodnocení žádosti o integrované povolení, jak to činí doposud. Kraje by tedy musely najímat konzultační společnosti.
- Úplně odebrat ministerstvu životního prostředí odpovědnost za zákon o obalech – jeden z nejdůležitějších prvků české ekologické legislativy.
- Razantně zasáhnout do systému poplatků za znečišťování tím, že se sazba sníží pro firmy, které zavádějí čistější technologie. Argumentuje přitom lepší motivací. Neprovádí však žádnou kalkulaci, která by naznačovala, zda navrhovaný systém tak skutečně bude fungovat a zda jeho ekologický přínos adekvátně nahradí výpadek příjmů (a tedy také omezení projektů) Státního fondu životního prostředí.

Nekvalifikované zpracování

Četnější – a ještě více zarážející – než návrhy snižující ekologické standardy jsou v materiálu desítky bodů, které svědčí o nekvalifikovanosti autorů. Členové pracovní skupiny evidentně mají jen velmi slabé povědomí o české zelené legislativě. V řadě míst dělají elementární chyby a nepochopili obsah ani smysl diskutovaných zákonů, natož aby s nimi měli praktickou zkušenost. Mimo jiné:

- Navrhují přesunout jeden z odstavců zákona o ochraně přírody a krajiny do úplně jiného zákona, protože si nepovšimli, že nejde o nic jiného než procesní klauzuli k sousednímu odstavci téhož paragrafu.
- Kritizují průběh správních řízení v EIA, kde žádná správní řízení nejsou.
- Vytýkají procesu EIA tři veřejná projednávání, ačkoli v něm je pouze jedno.

- Kritizují vysoký podíl rybných vod v České republice, který lze snížit jen dvěma způsoby: vědomým porušením kritérií evropské směrnice, nebo přestěhováním řek z hor do nížin.
- Označují za „nepřiměřeně vysoké“ procento recyklace a kompostování odpadů, kterého chce vláda postupně dosáhnout; přitom některé západoevropské země na této úrovni jsou už dnes. Změna vládní politiky by přitom zastavila rozvoj perspektivního recyklačního průmyslu a sektoru materiálové efektivity.
- Vícekrát opakují nepravdivý mýtus, podle kterého občanská práva u nás běžně zdržují velké stavby, aniž by uvedli jediný konkrétní případ. Může pracovní skupina na konkrétních kauzách doložit, že k tomu opravdu dochází?

Rozumné body

Kritika řady bodů ovšem neznámá, že každý návrh v materiálu je špatný. Ekologické organizace považují některá doporučení za rozumná; část z nich se hodně podobá změnám, které samy prosazují.

Například v kapitole o zákoně o ochraně přírody a krajiny pracovní skupina poznamenává:

„S ohledem na skutečnost, že pro každý úsek liniové stavby je nutno získat četná povolení podle ZOPK, přičemž tato povolení jsou vydávána různými orgány životního prostředí s odlišnou rozhodovací praxí v samostatných správních řízeních, by bylo vhodné nahradit tato povolení vydávaná ve správních řízeních souhrnným povolením na úseku zákona o ochraně přírody a krajiny. Souhrnné povolení by tak koncentrovalo správní řízení podle ZOPK do jednoho řízení při zachování postavení a veškerých práv účastníků těchto řízení.“

Koncentrace povolovacích řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, podobně jako byla spojena řízení do integrovaného povolení, není špatná. Ekologické organizace ji v zásadě podporují.

Podobných návrhů je v materiálu více.

2. Klíčové ataky na ekologickou legislativu

Mezi několika desítkami návrhů je zhruba dvanáct skutečně zásadních ataků na ekologické zákony: bodů, které povedou k rozložení klíčových prvků environmentální legislativy, snížení důležitých standardů nebo omezení občanských práv. V této kapitole je stručně komentujeme.

Pořadí neodpovídá významu jednotlivých bodů.

Pojištění za průmyslové havárie

- „Zákon...o prevenci závažných havárií...oproti požadavkům Směrnice...zavádí povinnost pojištění odpovědnosti za škody...“

Argument, že směrnice tento bod nevyžaduje, je typicky irelevantní. Pokud se evropská legislativa některými tématy nezabývá, neznamená to, že je není třeba řešit v národním právu. Správná otázka by tedy zněla: je požadavek pojištění nějak výjimečný, nebo i jiné evropské země podobná ustanovení ve svých zákonech mají? A pokud nikoli, jak tuto věc řeší?

Přitom si lze těžko představit věcnou argumentaci průmyslu proti takovému ustanovení. Neměl by snad v případě havárie platit škody? Nesporně ano. Povinné pojištění je přitom nejspravedlivější cesta, jak úhradu zajistit. Zaručuje, že prostředky na krytí budou k dispozici. Stanoví přitom nejlevnější a nejpružnější možný způsob jejich garance: tržní soutěž mezi pojišťovnami. Trh také realisticky odhadne míru rizika (kdo to dokáže udělat lépe než pojišťovny?) a stanoví adekvátní sazbu pojistného. Alternativa (například ukládání peněz na státěm kontrolovaný účet) by byly dražší a méně flexibilní.

Zákon o obalech

- „Zcela zásadní je požadavek na vynětí této normy z kompetence MŽP. Legislativa obalů je vysloveně výrobová legislativa, kde pouze zcela konečný výstup: nevyužitelné obaly jako odpad má vztah k problematice životního prostředí a z toho důvodu nemá v kompetenci MŽP místo. S tím související správní úkony musí tedy rovněž být zajišťovány Ministerstvem průmyslu a obchodu.“

Tyto poznámky svědčí o naprostém nepochopení smyslu zákona a účelu jednotlivých opatření. Smyslem normy není stanovit kvalitativní standardy, nýbrž omezit kvantitu. Cílem požadavků na výrobek (v tomto případě obal) je zajistit, aby jej bylo pokud možno málo, samozřejmě proto, že obal se záhy promění v odpad.

MŽP má sice zájem pouze na tom, kolik odpadu z obalu vznikne a jak se s ním naloží (a kolik přírodních zdrojů se k jeho výrobě spotřebuje, což ovšem v praxi znamená totéž – kvantitu obalu a jeho recyklaci). Ovšem zákon se také v důsledku právě tím zabývá. Dílčí ustanovení mají jen dva cíle: zajistit, aby se výrobci o odpadní obaly postarali, a motivovat je k tomu, aby obalů bylo spíše méně. Že tak činí konkrétně mimo jiné i stanovením kvalitativních požadavků, je pouze otázka efektivního legislativního řešení této motivace.

EIA

- „Začlenit proceduru EIA do právní úpravy územního řízení formou speciálních ustanovení pro záměry podle příloh I. a II. Tyto přílohy budou ze stávajícího zákona 100/2001 Sb. převzaty. Procedura bude očištěna od těch administrativních kroků a požadavků, které nemají podklad v ustanoveních směrnice. Tam, kde je to možné, budou jednotlivé kroky procedury EIA realizovány prostřednictvím úkonů územního řízení. Rámcové teze harmonizovaného řešení :
- Projektantovi bude dána možnost dohodnout s orgány ochrany životního prostředí obsah a rozsah části projektové dokumentace věnované posouzení vlivů na životní prostředí.

- *Možnost získávat potřebné informace z veřejné sféry je již řešena zákonem o svobodném přístupu k informacím a zákonem o právu na informace o životním prostředí.*
- *Dokumentace vlivů na životní prostředí bude zpracována jako součást projektové dokumentace pro územní řízení a zahrne posouzení vlivů na území NATURA 2000.*
- *Dokumentace vlivů na životní prostředí bude projednána spolu s návrhem na vydání územního rozhodnutí v rámci územního řízení.*
- *Zainteresované veřejnosti, která bude nově definována, bude dána možnost se vyjádřit ve stejné lhůtě, v jaké jsou dotčené orgány veřejné správy povinny zaslat svá stanoviska.*
- *V téže lhůtě zašle své stanovisko také orgán příslušný k posouzení vlivů na životní prostředí.*
- *V územním řízení zajistí stavební úřad soulad stanovisek dotčených orgánů veřejné správy a zohlední relevantní připomínky zainteresované veřejnosti.*
- *Územním rozhodnutím stavební úřad zabezpečí zejména soulad s cíli a záměry územního plánování a zohlední výsledky posouzení vlivů záměru na životní prostředí, zvláště stanovisko příslušného úřadu.*
- *Pro případy, kdy posouzení vlivů záměru na životní prostředí prokáže negativní vliv na území NATURA 2000, který nebude možné eliminovat nebo odstranit alternativním řešením, budou transponována zvláštní procesní ustanovení příslušné směrnice platná pro tyto případy.*
- *Obsah územního rozhodnutí bude rozšířen v souladu s požadavky směrnice a zveřejněn...
...Navrhujeme – revidovat proces EIA za účelem odstranění neopodstatněných administrativních překážek a zbytečných duplicít či triplicít a s cílem zkrácení celého řízení (základní lhůta pro vydání rozhodnutí dnes činí nejméně 210 dní).“*

Návrh je evidentně motivován naprostým nepochopením smyslu a konstrukce procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

EIA/SEA není žádným připomínkováním ekologických dopadů relevantními úřady. Klíčovými pilíři procesu jsou:

- nezávislé posouzení externím, autorizovaným odborníkem – tedy něco jiného než formální stanovisko úřadu;
- právo lidí v dotčených obcích či dalších zainteresovaných, například odborné veřejnosti, vyjádřit se k záměru na veřejném projednávání a případně písemně ve stanovené lhůtě;
- značná neformálnost a uživatelská pohodlnost celého procesu – místní lidé se mohou na dokumentaci zajít podívat na svůj obecní úřad, nevede se striktně formální správní řízení s právními úkony, nýbrž volnější připomínkování a veřejné projednávání;
- nevydává se závazné rozhodnutí, nýbrž nezávazná doporučení na případné úpravy projektu (nebo v nejhorším případě k jeho zamítnutí);
- proces vede odborný úřad.

Takový postup usnadňuje konsensuální debatu mezi místními lidmi, navrhovatelem projektu, odbornou veřejností a úřady.

Návrh navíc ruší některé důležité kroky, které mají proces usnadnit a zajistit, aby byl levnější pro navrhovatele.

EIA je specifický odborný proces, který nutně musí vést expertní úřad. Stavební úřad absolutně není kvalifikovaný k takovému posuzování. Kolik stavebních úřadů má biology, hydrology, experty na rozptylové studie a další odborníky schopné posoudit ekologické dopady projektu? Proto je EIA v kompetenci MŽP a krajských úřadů.

Srovnávání lhůt s územním řízením nemá smysl. Hlavní příčinou delší procedury v EIA je čas vymezený na zpracování nezávislého expertního posudku. Ten samozřejmě nelze vyhotovit během jednoho nebo dvou týdnů.

Další ataky na občanská práva v ekologických zákonech

- „Hlavu IRZ upravit v souladu s tím, komu zákon ukládá povinnost – provozovateli a tedy nahradit pojem ‚uživatel registrované látky‘ pojmem ‚provozovatel‘ v celém rozsahu textu. Připravit se na to, že by měla být tato část ze zákona vypuštěna se schválením Nařízení o E-PRTR EU. Vrátit se k tomu, že v povolení je provozovateli stanoveno, jaké látky bude do registru hlásit, pakliže překročí příslušné prahové hodnoty. Rozsah látek by měl být stanoven na základě návrhu provozovatele v žádosti. Pro hlášení do E-PRTR budou k dispozici návody EU.“

Tento návrh znamená zrušení integrovaného registru znečištění.

Registr zajišťuje občanům právo dozvědět se, jaké toxické látky vypouští do vzduchu nebo do řeky továrna v jejich městě. Společnost tedy umožňuje průmyslovým podnikům vypouštět své exhalace do společného vzduchu a vody, ale požaduje, aby výměnou splnily podmínku: musí říci, kolik a jakého znečištění vypouští (a navíc nesmí překročit limity zdravotní závadnosti).

Ekologické organizace proto považují registr za jedno z klíčových občanských práv, která česká environmentální legislativa obsahuje. Musely by se ostře postavit proti návrhům na jeho zrušení.

Navíc případné zrušení už zaváděného integrovaného registru (úřady už posbíraly údaje od podniků a první sada výsledků – za rok 2004 – bude zveřejněna do konce září), ke kterému navržená úprava vede, by znamenalo, že za rok či dva bude nutné jej znovu zavádět kvůli evropskému nařízení o E-PRTR. Tím by se nejen ztratily investice státu do zavedení IRZ, ale ministerstva by jej musela posléze opět znovu vybudovat, a tedy zaplatit. Stejně tak by došlo ke ztrátám na straně podniků, které se na integrovaný registr připravily, nyní by mohly své investice vyhodit do koše a zanedlouho se připravovat znovu na opětovné zavedení. Navíc taková operace poškodí reputaci průmyslu v očích veřejnosti, kterou ji nutně bude chápat jako snaha utajovat, jaké škodliviny vypouští.

Po schválení nařízení o E-PRTR bude samozřejmě nutné českou legislativu upravit. Je možné, že bude stačit novela či náhrada nařízení vlády o integrovaném registru znečišťování (č. 368/2003 Sb.).

Navržené úpravy ovšem nejenže vůbec nevycházejí z potenciálně nutných změn (E-PRTR bude patrně představovat částečně zpřísnění stávajícího českého integrovaného registru). Především jsou v rozporu s PRTR protokolem k Aarhuské úmluvě. Česká republika by jimi tedy porušila své mezinárodní závazky.

PRTR protokol používá termín, který lze přeložit jako „provozovatel zařízení“, ovšem jeho definice odpovídá uživateli registrované látky v zákoně o IPPC. Bylo by tedy nutné rozšířit definici provozovatele zařízení o současnou definici uživatele registrované látky, což je nutně matoucí.

Navíc PRTR protokol rozhodně neomezuje výčet ohlašovaných látek pro určitého provozovatele na delší období – a už vůbec ne na látky, které by si provozovatel sám navrhoval. Opírá se o ohlašovací povinnosti na základě překročení ohlašovacích prahů. Navržená úprava vychází z naprosté neznalosti PRTR protokolu. Je nutné, aby registr byl založen na transparentních, srozumitelných pravidlech shodných pro všechny. Není možné (a nemá žádnou logiku), aby jedna továrna mohla utajovat vypouštění látky, kterou jiná zveřejňuje, ačkoli ji obě produkují ve stejném množství.

Současné nařízení vlády o IRZ bylo zpracováno tak, aby odpovídalo PRTR protokolu.

Požadavku pracovní skupiny lze vyhovět také doplněním klauzule, že zákon stanoví povinnosti uživatelům registrované látky, do § 1, odst. 2 (zákonu o IPPC). Jde však jen o formální doplnění, které nemá žádný praktický dopad.

- *„Je nezbytné provést podrobnější analýzu týkající se práva veřejnosti/občanů na informace o životním prostředí a zejména jejich práva účastnit se správních řízení a problematiku upravit tak, aby při dodržení mezinárodních závazků a předpisů EU v této oblasti nedocházelo k neodůvodněnému a nepřiměřenému prodlužování správních řízení a obstrukcím ze strany veřejnosti (viz častá praxe a zdržovací taktika některých občanských sdružení a iniciativ „na ochranu životního prostředí“)…Ustanovení ZOPK by měla obecně upravit možnost účasti veřejnosti ve správních řízeních v souvislosti s přípravou určitých plánů a programů dotýkajících se životního prostředí. Za tímto účelem lze doporučit stanovení taxativního seznamu řízení podléhajících režimu účasti veřejnosti v příloze ZOPK, kde bude přesně definován předmět účasti veřejnosti (občanských sdružení) při rozhodování v souladu s ustanoveními a po vzoru směrnice 2003/35/EC o účasti veřejnosti v souvislosti s přípravou určitých plánů a programů dotýkajících se životního prostředí a Aarhuské úmluvy…Cílem návrhu je zmírnit negativní vliv některých občanských sdružení na zahájená řízení vedoucí k neúměrnému prodlužování správních řízení.“*

Občanská práva jsou důležitým prvkem ekologické legislativy. Patří mezi ně i pravidlo, podle kterého se sdružení místních lidí mohou ve správním řízení vyjadřovat k novému průmyslovému podniku, kamenolomu, skládce nebo podobnému velkému projektu ve svém sousedství, ke kácení stromů ve své ulici a podobně.

Jaký má takové právo účel? Předpokládejme, že každý projekt nemusí být a priori správný. Některé stavby mohou způsobit vážné ekologické škody (a tudíž zaslouží zamítnout). Některé navržené záměry nemusí být optimálním řešením problému. Některé námítky místních občanů nebo zelených organizací mohou být oprávněné. Některá rozhodnutí úřadů mohou být špatná.

Potom tedy pro zařazení občanských práv do ekologických zákonů mluví principiální důvody i pragmatické argumenty:

- Velká stavba vedle obce ovlivní každodenní život místních lidí. Týká se jich proto přinejmenším stejně hodně jako investora. Není tedy důvod upřít jim srovnatelná práva, včetně třeba možnosti požádat vyšší úřad o přezkoumání finálního rozhodnutí.
- Seškrtání občanských práv by podstatně snížilo důvěru veřejnosti v politickou reprezentaci i úřady a hlavně: znemožnilo by hledání konsensuálních řešení. Vedlo by ke konfliktům mezi investory a obyvateli míst, kde jsou plánovány kontroverzní projekty. Občanská práva dávají možnost sporné otázky řešit standardním procesem.

Proti občanským právům v ekologických zákonech se ozývají námítky, o kterých je nutné vést otevřenou debatu – nelze se tvářit, jako by neexistovaly. Ekologické organizace však považují za důležité za prvé vést diskusi o reálné situaci, nikoli o mýtech, a za druhé hledat řešení problémů, ne prohlubovat konflikty.

Text zpracovaný pracovní skupinou porušuje přinejmenším první z těchto dvou požadavků.

Diskuse je nyní ovlivněna řadou pověstí o údajném systematickém zdržování velkých staveb vinou občanských práv. Detailní pohled na konkrétní průběh jednotlivých povolovacích řízení ovšem ukazuje, že například několikaleté zdržení dálnice D8 přes České středohoří způsobily úplně jiné příčiny a že s účastí občanských sdružení nesouviselo. (Územní řízení trvalo šest let. Ovšem pokud sečteme dobu, která byla zapotřebí k vyřízení veškerých námitek a odvolání, dostaneme se k pouhým patnácti měsícům. První čtyři roky občanská sdružení v řízení dokonce vůbec nefigurovala. Také udělování zvláštní výjimky ze zákona zakazujícího stavbu dálnic v chráněné krajinné oblasti zabralo skoro šest let. Ovšem činnost ekologických organizací v tom zabrala nanejvýš docela rozumných osm měsíců. Ministerstvo však strávilo

neuvěřitelné tři a půl roku jenom údajným sbíráním podkladů – což samozřejmě bylo v přímém rozporu se zákonnými lhůtami.)

Běžně opakované důvody pro změnu zákonů jsou proto založeny na mylných informacích. Že několik politiků a Svaz průmyslu a dopravy něco soustavně tvrdí, ještě neznamená, že to tak je.

Především: žádný účastník podle platného správního řádu nemůže neúměrně prodlužovat správní řízení. Pravidla stanovují přesné lhůty, které nelze ovlivnit. Pokud je úřad respektuje, musí veškeré námitky či připomínky přijmout, nebo zamítnout, ovšem ve stanovené době. K prodloužení může dojít jedině vinou úředníků, pokud nedodržují stanovený postup.

Zdržení v rozhodování (která jsou ostatně daleko méně běžná, než ze z časté rétoriky může zdát), nejsou způsobena účastí veřejnosti, nýbrž špatným a pomalým rozhodováním úřadů. Snaha seškrtnat občanská práva míří na špatný cíl a problém nevyřeší.

Panikářská rétorika, která chyby úředníků a rozsáhlé porušování zákonných lhůt úřady svaluje na občanská práva, problém evidentně zveličuje (z několika případů je „častá praxe“) a doplňuje evidentní smyšlenky (občanská práva někomu umožňují soustavně prodlužovat řízení), rozhodně nevede ke konsensuálnímu řešení. Pracovní skupina a vláda se vystavují riziku, že se budou blamovat prezentováním zjevně nepravdivých tvrzení.

Považujeme proto přinejmenším za nutné, aby pracovní skupina podpořila svoji analýzu konkrétními příklady a statistikami, které doloží:

- že k popisovanému problému dochází,
- že k němu dochází běžně („častá praxe“),
- že jeho příčiny odpovídají argumentaci.

Zákon už v současné době omezuje účast občanských sdružení ve správních řízeních pouze na ty případy, kde se rozhodování opravdu týká přírody a krajiny. Vyžaduje i kvalifikaci příslušných sdružení. Myšlenka taxativního vyjmenování všech relevantních řízení je dost náročná na provedení (šlo by o rozsáhlý seznam řízení roztroušených v řadě zákonů) a přitom celkem zbytečná. Zatím nedocházelo ke sporům, zda se na některé typy řízení toto ustanovení vztahuje, nebo nikoli.

Seškrtnání občanských práv na některé typy řízení (takže by se místní lidé mohli vyjadřovat například ke kácení stromů ve své ulici, ale ne ke kamenolomu vedle obce) je politicky obtížně přijatelné: Poslanecká sněmovna omezení práv stanovených tímto paragrafem opakovaně odmítla. Navíc článek 6 Aarhuské úmluvy výslovně vyžaduje, aby veřejnosti byla umožněna účast v rozhodovacím procesu pro vyjmenované typy projektů, kterými jsou hlavně právě velké stavby.

Ovšem je nesporným faktem, že současná praxe při aplikaci občanských práv, zejména ve správních řízeních, vede k silné frustraci všech stran – občanů, investorů a nakonec i samotných úředníků.

Důvodem nejsou práva samotná, nýbrž způsob, jakým se s nimi nakládá. Původní příčinu představuje formalistní přístup úřadů: občanům je sice na papíře dána možnost vyjádřit se, ovšem obsahem připomínek se úřady běžně nezabývají. Smetou je ze stolu bez věcné diskuse. Kritiky projektu často po právní stránce doslova šikanují, když zjevně nadržují investorovi a komplikují možnost vyjadřovat se. Proces, včetně námitek místních občanů, se potom soustřeďuje na formálně právní aspekty. Předmětem sporu se stává způsob, jakým se nakládalo s výhradami, nikoli věc samotná. Navíc úřady běžně překračují zákonné lhůty.

Takový stav je zřejmě nejhorší možný. Rozhodování o (oprávněných i neoprávněných) námitkách trvá dlouho, což komplikuje život investorům. Proces se soustřeďuje na formálně právní stránku věci, takže vlastně o námitkách ani nerozhoduje. Je extrémně frustrující pro

místní občany a jejich občanská sdružení. Ze všech tří aktérů správních řízení (investor, úřady, občanská sdružení) mají nejmenší prostředky, takže zdoluhavý postup, soustředěný na formální stránku namísto věcného obsahu, právě je zdaleka nejvíce vyčerpává. Přitom sebedelší řízení pro ně nemá žádný efekt: z hlediska oponenta je celkem jedno, zda se špatný projekt postaví za půl roku, nebo kvůli odkladům za pět let.

V zájmu všech stran je, aby úřady rozhodovaly pružně a věcně: převzaly projekt, přijaly případné námitky, nestranně posoudily jejich věcnou oprávněnost, na základě takového posouzení rozhodly, posléze by vyšší úřad stejně rozhodl o případné žádosti o přezkoumání. Není důvod, proč by takový proces měl u velkých staveb trvat déle než několik málo měsíců.

Takové změny patrně nelze dosáhnout přímou legislativní intervencí (zákony jsou celkem dobré), nýbrž jen kulturní změnou v přístupu především úřadů, ovšem také investorů i občanské veřejnosti.

Zkušenost z progresivních západoevropských zemí (typicky Nizozemsko) ukazuje, že největší šanci na konsensuální řešení mají projekty, kde investor debatuje s veřejností z dotčených obcí ještě před zahájením formálních povolovacích řízení. Místní lidé potom vidí, že jejich potřeby a požadavky jsou zohledňovány už při přípravě projektu: diskuse se vede nad čistým stolem, nikoli až nad hotovým a fakticky uzavřeným návrhem.

V konečném důsledku se doba přípravy investice zkrátí, protože třecí plochy se otupí již v úvodním vyjednávání. Předpokladem ovšem je, že půjde o skutečné vyjednávání, nikoli o další formalitu, kterou si investor a úřad odbude.

Řadě vážných a zbytečných kontroverzí mezi investory a místní veřejností by tedy předešlo, kdyby stát vybudoval zázemí pro takové neformální diskuse. Možným řešením je například zřízení státem financované, na investorech i úřadech nezávislé agentury zajišťující mediátorské služby a metodiku pro debaty.

Mimochodem, jaké plány a programy se schvalují ve správním řízení?

Standardy znečištění vody

- „*Nařízení vlády č. 61/2003 v porovnání se Směrnicemi...zpřísňuje zavedením denních limitů na výrobu a denních limitů koncentrace v odpadní vodě ukazatele a hodnoty přípustného stupně znečištění vod v...konkrétních příkladech...*“

Za prvé je poměrně pochopitelný důvod stanovení denních limitů: jde o pojistku proti jednorázovému vypouštění velkých množství toxických látek například ze stabilizačních lagun před čistíčkami odpadních vod.

Nejde přitom o hypotetický předpoklad. Pokud průmyslu zákaz jednorázových, krátkodobých vysokých dávek znečištění vadí, patrně by chtěl takového řešení využívat. To by ovšem znamenalo značný nárůst toxické kontaminace řek v kritických dnech.

Srovnání se směrnicemi je opět problematické. Relevantní by bylo porovnání se zákony ostatních států EU. Mají podobné krátkodobé limity, nebo nikoli?

PVC

- „*MŽP prosazuje v realizačních programech v rozporu s legislativou EU výlučné státi týkající se obalů PVC*“

MŽP připravuje realizační program pro odpady z PVC, včetně obalů. Snaží se řešit ekologická rizika tohoto materiálu. Že evropské právo taková opatření nevyžaduje, ještě neznamená, že

s ním budou v rozporu (nad rámec není totéž jako v rozporu). Řada členských zemí EU problém PVC v legislativě také řeší.

Přitom paradoxně kdyby si autoři auditu ověřili složení pracovní skupiny, která realizační program připravuje, zjistí, že zde převažují zástupci průmyslu. Výsledný materiál žádá konkrétní opatření ani nenavrhuje. V některých zemí EU je to jinak: Dánsko například PVC zatížilo daní.

Pravidla IPPC a integrovaného registru znečištění

- *„Časově dát provozovateli možnost získat povolení [IPPC] až k provozu (§ 45) (dle směrnice, ale bude nutno pozorně formulovat s ohledem na platný stavební zákon a jeho velkou novelu) – tj. po stavebním řízení, před kolaudačním řízením.“*

Přesun integrovaného povolení až před kolaudaci je koncepčně nesmyslný a zároveň by měl vážné důsledky.

Především povede k silnému tlaku na úřady, aby povolovaly problematické projekty, s argumentem, že v případě zamítnutí bude promarněna už utracená mnohamilionová investice. Úředníci budou mít svázané ruce, protože se ocitnou pod nátlakem, aby se z ekonomických důvodů méně ohlíželi na ochranu zdravého prostředí a veřejný zájem. Rozhodnutí, zda je záměr ekologicky přijatelný, by přirozeně mělo padnout před zahájením výstavby – ne po jejím dokončení.

Navíc staví na hlavu základní principy zákona o integrované prevenci: využití nejlepších dostupných technologií (tzv. princip BAT) a prevenci znečištění. Zákon ukládá, aby žadatel použil nejčistější dostupnou technologii. V povolovacím řízení úřady mimo jiné zkoumají, zda tuto podmínku splnil. Samozřejmě je protismyslné, aby toto posouzení probíhalo až po dokončení projektu. *Ex post* také jen těžko lze použít zákonem požadovaných preventivních opatření.

Návrh je v přímém rozporu s evropskou směrnicí o integrované prevenci a dokonce i se samotným zákonem o IPPC. Žádný provoz, ani zkušební, nelze spustit bez integrovaného povolení – směrnice neobsahuje žádnou výjimku v tomto směru. Vydávání integrovaného povolení až po zahájení zkušebního provozu by tedy bylo v rozporu se směrnicí. Jeho vydávání před zahájením zkušebního provozu, ale až po dokončení stavby, pak nemá vůbec žádný smysl.

Upozorňujeme přitom, že návrh by přinesl podstatnou komplikaci. Znamená to, že do integrovaného povolení nebude možné soustředit problémy, které je nutné vyřešit před vydáním územního rozhodnutí: například souhlas se zábořem zemědělského půdního fondu. Současné integrované povolení by tedy muselo být opět rozčleněno na několik dílčích řízení, což bude komplikovat život investorům a zvýší náklady na veřejnou administrativu.

Senát nedávno (jaro 2004) přesně tuto úpravu zákona zamítl a Poslanecká sněmovna poté jeho rozhodnutí potvrdila.

- *„Postavení odborně způsobilé osoby/Agentury [v IPPC] je ve sféře technické pomoci úřadu při zhodnocení využití nejlepších dostupných technik provozovatelem a to jen tehdy, jestliže o to úřad požádá. V náplni činnosti OZO/Agentury by měla být vedle této hlavní činnosti i činnost při vypracování vhodných metodických pomůcek a manuálů pro proces integrované prevence.“*

Úkolem agentury je nejen hodnotit BAT, ale i připravit komplexní zhodnocení (také například z hlediska účastníky podaných vyjádření) pro povolující úřad a rovněž pro ústní jednání. Její role by proto měla zůstat nezměněna.

Návrh by agentuře zakázal zajišťovat služby (komplexní hodnocení žádostí a vyjádření), které nyní krajům poskytuje zdarma. Krajské úřady by je napříště musely nakupovat od konzultačních společností.

- „Zákon by měl ‚doporučovat‘, aby se povolovalo stávající zařízení na rozvojové kapacity a nikoliv na status quo bez respektování výhledu. Tím by odpadly nutnosti nových povolení při (dosud) jakékoliv změně.“

Integrovaná povolení v sobě už obsahují navržené úpravy a změny. Není nutné žádat o nové povolení při jakékoliv změně. Provozovatel zařízení je podle směrnice o IPPC (96/61/ES) povinen ohlásit každou změnu zařízení, kterou plánuje. Vágní termín „rozvojové kapacity“ zakládá řadu právních nedorozumění a sporů.

Pokud pracovní skupina chce vést smysluplnou debatu o další změně, musí přijít s konkrétním, přesněji definovaným návrhem, který by šlo použít k reálné novele zákona, a otevřít diskusi o něm.

- „Vložit, že místně příslušný úřad je povinen na základě žádosti provozovatele rozhodnout v případech pochybností o tom, zda-li spadá nebo nespadá pod dikci zákona o IPPC po konzultaci s příslušnou TPS a povinnost vydat o tomto rozhodnutí provozovateli příslušný doklad“

Takové rozhodnutí by přirozeně mělo náležet do kompetence MŽP jako metodicky dohlížejícího úřadu.

- „Dát do zákona možnost využití institutu ‚Obecných závazných pravidel‘ pro jednoduché provozovny – tato pravidla bude nutno zpracovat v příslušných technických pracovních skupinách, aby byla konsensuální.“

Jde o zcela nový prvek, který nevychází ze směrnice a nemá v ní oporu. Je proto riziko, že bude se směrnicí v rozporu – před dalšími kroky by bylo nutné zpracovat právní analýzu a ověřit plusy i mínusy takového řešení.

- „Zakotvit, že pokud vlivem prováděných modernizací nebo investiční výstavby dojde ke snížení zátěže životního prostředí oproti dnešnímu stavu, měla by zde být pouze oznamovací povinnost vůči úřadu.“

Problémem v takové změně bude definice „snížení zátěže“ a především výklad takového pojmu. Některá opatření mohou vést ke snížení emisí do ovzduší, ale naopak vedou ke zvýšení úniků toxických látek například v odpadech. Právě kvůli komplexnímu rozhodování o vlivech jako celku, nikoli umělému rozdělení na jednotlivé složky, zavedly vznikl systém integrované prevence znečištění při povolování.

Jde o úpravu nad rámec směrnice, která by v některých případech mohla vést k praxi v rozporu s ní.

Poplatky za znečišťování

- „Zákon o ochraně ovzduší, a obdobně též vodní zákon a zákon o odpadech, zavádějí systém poplatků za vypouštění znečišťování do atmosféry a do vod a poplatků za ukládání odpadů... Navrhujeme: systém poplatků za znečišťování životního prostředí je třeba modifikovat tak, aby v sobě zahrnoval jak princip znečišťovatel platí v podobě konstantní platby za znečištění, např. v určité části stávající platby, a zároveň princip stimulační, kdy druhou část poplatku by bylo možné odložit/odpustit, a to s vazbou na její investici pro účely integrované prevence a zavedení nejlepších dostupných technik... není upraveno předpisy EU“

Že *acquis communautaire* poplatky nevyžaduje, ještě neznamená, že je státy unie nezavádějí. Z nových členských zemí úhrady vybírá Slovensko, Polsko, Estonsko, Litva a Lotyšsko; jiná,

avšak podobná a rovněž evropským právem nevyžadovaná opatření mají Slovinsko (uhlíková daň) a Maďarsko (poplatky ve formě pokut za překročení limitů). Také v zemích EU-15 jsou podobné platby běžné.

Poplatky jsou příliš nízké. Nedostačují k plnému hrazení škod, které emisemi, znečišťováním vody a skládkováním vznikají. V roce 1998 ministerstvo zdravotnictví varovalo: „*Systém plní své funkce nedostatečně...příslušné právní předpisy nezahrnují kompenzaci inflačních vlivů...sazby...jsou nižší než by odpovídalo nákladům.*“

Systém, jakkoli nedokonalý, však zajišťuje, že znečišťovatelé zaplatí náhradu alespoň za část škod, jež způsobují. Společnost těchto prostředků používá k tomu, aby znečištění omezila a tím újmu zčásti kompenzovala. Vůbec nejde o zanedbatelná množství. Investice Státního fondu životního prostředí (SFŽP), který finance z poplatků dostává, jen za rok 2002 zajistily snížení emisí do ovzduší o 9,5 %.

Zrušení nebo razantní omezení poplatků by znamenalo, že elektrárny, hutě, rafinérie a další velcí znečišťovatelé přestanou alespoň částečně hradit škody, které způsobují – tedy vypuštění jednoho z klíčových principů nejen české ekologické legislativy.

Navíc je nutné uvažovat ještě o dalším, politickém a fiskálním kontextu návrhu. Razantnější snížení poplatků by se *de facto* rovnalo zrušení SFŽP. Fond je (vedle několika menších programů státního rozpočtu zaměřených na péči o krajinu a zeleň ve městech) jediným významnějším domácím zdrojem státního financování ekologických projektů. Pro vládu by patrně nebylo politicky únosné prakticky snížit ekologické výdaje skoro na nulu. SFŽP by tedy musela nějak alespoň částečně nahradit – zvýšením daní, škrtem jiných výdajů nebo vyšším deficitem. Je spravedlivější, aby prostředky na tyto výdaje poskytovali znečišťovatelé, než aby je hradili plošně daňoví poplatníci.

Principiálně vzato není důvod snižovat poplatky provozovatelům čistějších technologií. Čistější výroba má menší emise, takže beztak méně platí. Za svou přednost je tedy spravedlivou měrou odměněna. Nicméně určité škody nadále způsobuje a měla by je – opět spravedlivou měrou, tedy adekvátně nižší celkovou částkou – hradit.

Preferenční systém však lze zvažovat ze zcela pragmatických příčin: pokud by skutečně znamenal účinnou motivaci k zavedení čistějších technologií. Podmínkou však je:

- podrobně takové řešení propočítat a ověřit, zda motivační efekt opravdu bude mít, tj. zda základní sazby i jejich snížení jsou k tomu dostatečné;
- aby přínos čistějších technologií nebyl menší než ekologický účinek, kterého se dosáhne investicí prostředků z odpuštěných poplatků do projektů SFŽP.

3. Nesmysly, chyby, nepravdivá tvrzení

Zarážející je množství evidentních právních nesmyslů, neporozumění ekologické legislativě, chyb a dalších omylů, které materiál obsahuje. Zde uvádíme výběr z nejzávažnějších s tím, že některé další se evidentně podepsaly na některých návrzích diskutovaných v kapitole 2.

Nedorozumění a nesmysly

- „Nařízení vlády č. 61/2003 v porovnání se Směrnicemi... zpřísňuje... ukazatele a hodnoty přípustného stupně znečištění vod v následujících konkrétních příkladech... těžba Zn...“

Reálný dopad na český průmysl je nulový. Těžba zinkových rud u nás byla ukončena v roce 1994, protože by se nevyplácela, a patrně už nikdy obnovena nebude. Chudá ložiska se dokonce už i formálně odepisují z bilance zásob.

- „vymezení nepřiměřeného rozsahu úseků toků vhodných pro život ryb... v ČR zařazeno 37 % vodních toků jako toky určené pro chov kaprovitých a lososových ryb, ve státech EU 10-15 %“

Jak konkrétně chce pracovní skupina snížit podíl rybných vod? Přestěhováním řek, které splňují (geografická) kritéria pro lososové toky, z hor do nížin? Vědomým porušením kritérií směrnice? Procento rybných toků by mělo být dáno přírodními podmínkami, na kterých jsou založena pravidla směrnice. Různé evropské státy proto přirozeně mají různý podíl.

- „Ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK upravuje právo na informace občanských sdružení, jejichž hlavním posláním dle stanov je ochrana přírody a krajiny, ohledně všech zamýšlených zásahů a zahajovaných správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné ZOPK. Ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK potom upravuje právo občanských sdružení na účast ve správních řízeních...Navrhujeme: Řešení by se dalo spatřovat v přesunu otázek souvisejících s právem na informace o životním prostředí a účasti veřejnosti na rozhodování do speciálního předpisu, kterým je ZPI.“

Údajné právo na informace úřadům ukládá, aby informovaly o zahajovaných řízeních. Účelem tohoto odstavce ovšem není stanovení běžného práva na informace. Jde o procesní klauzuli k odstavci 3, která má jediný účel: zajistit, aby odstavec 3 mohl být skutečně aplikován. V žádných jiných situacích se nepoužívá, ani nebyla pro žádné jiné situace zamýšlena.

Přesunem odstavce, který stanoví konkrétní praktický postup při aplikaci sousedního, do úplně jiného zákona, jemuž svým účelem vůbec neodpovídá, se právně vzato vůbec nic nestane. Oba odstavce budou nadále součástí české legislativy, a oba tedy bude možné používat. Dále se ovšem zvýší nepřehlednost právního řádu, a to naprosto zbytečně a doslova bizarním způsobem.

Nicméně tento bod znamená, že pracovní skupina, respektive autoři textu:

- vůbec neporozuměli právnímu obsahu ustanovení, které posuzují;
 - neví, jaký je vlastně smysl a účel, kvůli kterému byla tato klauzule do zákona zařazena;
 - nemají žádnou zkušenost s reálnou aplikací tohoto bodu. Připomeňme, že jde o klauzuli, kterou používají stovky úředníků minimálně v tisícovkách případů ročně na desítkách či spíše stovkách úřadů v celé republice – prakticky kdekoli se vedou řízení související s ochranou přírody a krajiny.
- „integrovaný přístup (podle zákona č. 76/2002 Sb. o IPPC) má přednost před složkovým přístupem, integrované povolení je zásadním povolením provozu dané výrobní jednotky – toto vyznačit v preambuli zákona“

Integrované povolení některá složková rozhodnutí nahrazuje (jednoduše řečeno: řada dílčích razítek povolujících emise do vzduchu, vypouštění odpadních vod, produkci odpadů atd. byla

nahrazena jedním kompletním razítkem). Dost dobře před nimi tedy už nemůže mít přednost – příslušná (nahrazovaná) složková povolení zde už neexistují.

Návrh by dal smysl pouze v případě, kdyby snad mělo integrované povolení dostat statut jakéhosi obecného povolení provozu, kterým se automaticky překonávají všechny ostatní překážky (tedy: ruší ostatní povinnosti). Jinými slovy: kdyby provozovatel dostal integrované povolení, už by mu nic jiného nemohlo stát v cestě, protože tento souhlas stojí nad jinými. Taková úvaha je ovšem natolik právně absurdní, že z ní autory ani nepodezíráme. Fakt, že projekt je v pořádku z hlediska problémů posuzovaných v integrovaném povolení (vybrané aspekty znečištění vzduchu a vody, odpady, zábor zemědělské půdy apod.), je samozřejmě nečiní přijatelným z hlediska řekněme třeba ochrany biotopu ohrožených druhů – tedy aspektů, které se řeší jinde.

- *„spalovny odpadů musí plnit emisní limity od 1.5.2004 v rozporu s již vydanými správními rozhodnutími, platnými do konce roku 2004... novela zákona o ovzduší z roku 2004 je uplatňována ode dne nabytí právní moci, nejsou uplatněna přechodná ustanovení pro realizaci nezbytných opatření“*

Připomínáme, že jde již o historickou záležitost. Navíc spalovnám byl v praxi beztak tolerován termín do konce roku 2004. Nicméně jiné datum než den vstupu do Evropské směrnice by bylo v rozporu se směrnicí 2000/76/EC, kterou však autoři v kolonce relevantních evropských předpisů nejmenují.

Nepравdivá tvrzení

- *„Stávající právní úprava plánů odpadového hospodářství je značně vágní, pokud jde o vymahatelnost plnění cílů POH resp. vymahatelnost shody mezi cíly POH ČR a cíly jednotlivých krajů. POH nepodléhají výšeinstančnímu schvalovacímu řízení, nýbrž jsou předkládány a jejich pořizovatelé se vypořádávají pouze s připomínkami. Totéž platí i ve vztahu mezi krajským POH a POH jednotlivých původců. Plány odpadového hospodářství jsou tak za stávající situace jen „formální deklarací“, končící bez jakéhokoliv dalšího efektu ve státní a veřejné administrativě, a další administrativní položkou zatěžující jak podnikatele, tak státní správu.“*

Krajské plány schvalují zastupitelstva. Jde o zásadní koncepci, ve které kraje rozhodují, jak budou nakládat s odpady, potažmo určují priority pro investice veřejných prostředků ve výši až miliard korun. Pokud se kraje budou svou vlastní politikou nyní řídit, nejde o žádnou formální deklaraci. Měly by utrácet vysoké částky ad hoc, jak je v průběhu příštích let napadne?

Ani při nejlepší vůli teď není možné vědět, zda POH původců skončí „bez jakéhokoliv dalšího efektu“, když ještě ani nevznikly. Ze stejného důvodu je silně zavádějící přítomný čas („končící“).

- *„Problém uplatnění zákona o odpadech však dnes tkví převážně v Plánu odpadového hospodářství České republiky. Ten stanovuje nepřiměřeně vysoké procento materiálového využití komunálních odpadů při současném tlaku na snižování biologicky odbouratelné složky těchto odpadů... Zásadní sporné oblasti jsou...stanovení procenta materiálového využití bez ohledu na požadavky na životní realitu...“*

Plán odpadového hospodářství počítá s dosažením padesátiprocentní míry materiálového využití (recyklace a kompostování) komunálního odpadu. Takový cíl je naprosto reálný: přes 50 % komunálního odpadu se dnes materiálově využívá v Německu, Rakousku a dalších státech; technicky využitelná složka domovního odpadu činí asi 80 %.

Problém může být s termínem – 50% míry využití má být dosaženo do roku 2010. V okamžiku schvalování POH (červen 2003) to byl reálný záměr; protože však MŽP dodnes nepřipravilo prakticky žádná realizační opatření, bude možná nutné termín odložit (zhruba na 2012-2015).

Směrnice EU požaduje podstatné snížení skládkování odpadu (respektive jeho biodegradibilní složky). MŽP z možných řešení zvolilo variantu vysoké recyklace/kompostování kombinované s mechanicko biologickou úpravou zbytkového odpadu poté, co podkladová studie ukázala, že tato varianta je levnější. Varianta výstavby spaloven by byla náročnější investičně (o 1,6-6,5 miliardy korun) i provozně (o 0,4-0,7 miliardy).

Přitom z hlediska průmyslu je víceméně jedno, jak stát, radnice a kraje naloží s komunálními odpady – zda budou financovat výstavbu spaloven, nebo recyklaci/kompostování/MBÚ. Starost o komunální odpady patří veřejnému sektoru, nikoli podnikům (pouze platí za vyvezení popelnic podobně jako každá domácnost, což je marginální, zanedbatelný náklad). Dilema je proto zajímavé pouze pro několik členů Svazu průmyslu a dopravy, kteří chtějí stavět krajské spalovny, tedy *de facto* získat veřejnou zakázku na likvidaci odpadu (Elektrárny Opatovice, Jihočeská energetika). Recyklační strategie je konkurencí jejich nabídky.

- Padesátiprocentní cíl byl stanoven „*bez ohledu na...růst výroby energií z obnovitelných zdrojů a tím implicitní omezení těchto obnovitelných zdrojů energie*“.

Biologické odpady by teoreticky šlo spalovat a tím vyrábět obnovitelnou energii. Prioritou je ovšem kompostování, díky kterému se humus vrací do půdy. Postupné ubývání živin v zemědělské půdě představuje vážný problém. Navíc pokud by se odpad páčil, je výhodnější používat bioplynové stanice, kde se produkuje bioplyn a zároveň zemina k materiálovému využití.

- „*žádná konkrétní představa o tom, jak budou ‚materiálově využívané odpady‘ skutečně využitelné*“

Suché recykláty (papír, plasty, sklo, kovy) jsou běžně využívány v řadě odvětví a existuje pro ně trh. Nemá smysl, aby vláda určovala, ve které společnosti či výrobě budou konkrétně spotřebovány. Pro biologické odpady se předpokládá výstavba kompostáren v závislosti na tom, jak se jejich produkty uplatní na trhu.

- „*zákon 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na ŽP (EIA) v platném znění...specifickým problémem je účast veřejnosti v procesech přípravy investic, kdy nedostatky právního předpisu umožňují obstrukcemi do nekonečna prodlužovat správní řízení s vážnými důsledky kupříkladu na vstup zahraničních investic do ČR*“

V EIA neprobíhá žádné správní řízení.

Není zde žádné ustanovení, které by veřejnosti umožňovalo proceduru jakkoli zdržovat – nemůže do něj vstupovat jinak, než během stanovené lhůty podat připomínky a vystoupit na veřejném projednávání.

Uvedené hodnocení je evidentní smyšlenka. Ekologické organizace proto požadují, aby pracovní skupina své tvrzení doložila konkrétními případy, ve kterých k takovým situacím v EIA došlo, a doložila je podrobnějšími údaji o průběhu.

- „*Opakované veřejné projednávání [v EIA] v podstatě téže věci (třikrát, zveřejnění dílčích výstupů procesu se opakuje pětkrát) a příliš dlouhé lhůty pro vyjádření veřejnosti.*“

V celém procesu EIA je pouze jedno veřejné projednávání, nikoli tři.

Šedesát dní není příliš dlouhá lhůta. Musí brát ohled na místní lidi, kteří se právě dozvěděli o plánované velké stavbě v sousedství své obce, mají nulovou odbornou zkušenost, musí prostudovat dokumentaci čítající stovky stran, najít odborníky schopné ji pro ně interpretovat a posoudit, sestavit své vyjádření a odeslat je.

Výmluvy na Evropskou unii

Materiál přebírá častý zvyk zažitý v české státní správě: i tam, kde je to evidentně nepřípadné, alibisticky odkazuje na řešení problému v Evropské unii. Například v bodě pojednávajícím o účasti veřejnosti v zákoně o IPPC chce: „*Vymezit pro veřejnost možnost stát se účastníkem řízení v souladu s praxí v EU*“

Žádná praxe EU přitom neexistuje: evropské právo tuto věc (ani ostatní občanská práva) neupravuje. Řešení v jednotlivých zemích unie se dramaticky liší, mimo jiné kvůli zcela odlišným administrativním procedurám založeným místní tradicí.

4. Návrhy komplikující ekologické právo

Pracovní skupina v úvodu svého materiálu kritizuje, že česká ekologická legislativa „je rozložena do značně velkého počtu právních předpisů“. Paradoxně však některé její návrhy situaci ještě zhorší. Budou dále komplikovat environmentální právo, zvýší počet a nepřehlednost zákonů.

- „Zákon o ovzduší se zabývá ochranou ovzduší přízemní vrstvy atmosféry (cca 1500 m). Zařazením hlavy zákona III. a IV. ‚Ochrana ozónové vrstvy Země‘ a ‚Ochrana klimatického systému Země‘ se právní předpis stal nekonzistentní a nepřehledný, navíc slučuje různorodé přístupy k ochraně různých částí atmosféry Země. Plnění požadavků uvedených částí zákona nesouvisí s environmentálními efekty v ČR, jsou součástí mezinárodních závazků na ochranu globálních aspektů vysokých vrstev zemské atmosféry. Doporučení: hlavy zákona III. a IV. ‚Ochrana ozónové vrstvy Země‘ a ‚Ochrana klimatického systému Země‘ vyčlenit do samostatného zákona o globálních aspektech ochrany zemské atmosféry.“

Proč by veškeré znečištění vzduchu nemohlo být pokryto jedním zákonem, když rozdíl tkví jen ve fyzikálním mechanismu působení látek v atmosféře? Z hlediska znečišťovatelů je důležité, že ve všech případech jsou regulovány emise látek do ovzduší.

- „Připravit se na to, že by měla být tato část [o integrovaném registru znečištění] ze zákona [o IPPC] vypuštěna se schválením Nařízení o E-PRTR EU.“

Integrovaný registr (veřejně přístupný registr toxických látek vypouštěných z jednotlivých provozů) se týká prakticky stejného okruhu odvětví jako pravidla IPPC. Proč by nemohly dva okruhy povinností být shrnuty v jednom zákoně?

5. Zbytečné a zcela vágní body

Několik bodů v textu je evidentně zbytečných – jde například o problémy, které MŽP už řeší v připravovaných novelách. Není jasné, proč vládní skupina požaduje měnit věci, které vláda už mění. Navíc text připravené nebo připravované změny vůbec nereflektuje a nekomentuje. Jiné požadavky dokonce jsou už ve stávajících zákonech.

- „Úprava výše místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů“

MŽP má už připraveno koncepčnější (a jednodušší) řešení.

- „zavést definici druhotné suroviny jako výrobku, který vzniká technologickou úpravou odpadů pro dosažení kvalitativních požadavků na vstupní suroviny do výroby, a která tak z ní činí obchodovatelné zboží a nikoliv odpad“

MŽP připravuje.

- „Upravit definice ‚vedení obalu na trh‘ z hlediska ‚dovozu‘ tak, aby nebyly rozdíly v povinnostech osob na území ČR a členskými státy EU a ustanovení nezpůsobovalo překážky volného pohybu zboží nebo diskriminaci tuzemských podnikatelů.“

Řeší se v novele připravené MŽP.

- „Česká obchodní inspekce požaduje definování pojmu ‚nápoj‘, ‚stejný nápoj‘ a ‚prodejní plocha‘ pro jednoznačnost kontroly podle § 9 [obalového zákona].“

MŽP vydalo metodický pokyn. ČOI jej snad nezná?

- „Upravit [v zákoně o IPPC] postavení jednotlivých účastníků správního řízení – jejich práva a povinnosti“

Práva a povinnosti účastníků řízení jednoznačně vymezuje správní řád. Proč je potřeba další úprava? A proč právě v IPPC a ne ve kterémkoli jiném z desítek zákonů, na základě kterých se vedou řízení podle správního řádu?

- „Vymezit [v zákoně o IPPC] pro veřejnost možnost stát se účastníkem řízení v souladu s praxí v EU a zkrátit lhůtu na přihlášení na 7 pracovních dnů, aby se neprotahovalo nadbytečně řízení (§ 7 odst. 1 písm. d).“

MŽP už navrhuje v novele zákona 8 dnů (zároveň s dalším krácení jiných lhůt).

Ekologické organizace nemají proti zkrácení lhůty principiální námitky. Aby však nedošlo k otevření nových právních sporů, musí být jasně stanoveno, že se lhůta počítá od posledního data zveřejnění žádosti, a ponechána současná formulace „pracovních dnů“.

- „Změnit [v zákoně o IPPC] podmínku nutnosti ústního jednání o žádosti (§ 12) – uvést, že kraj může po zvážení všech okolností nařídit veřejné projednávání.“

Jsou si autoři textu vědomi rozdílu mezi ústním jednáním a veřejným projednáváním?

MŽP v novele navrhuje, že úřad může nařídit ústní jednání. Ovšem pokud pracovní skupina chce, aby úřad mohl – třeba jen fakultativně – nařídit navíc také veřejné projednávání, ekologické organizace takovou úpravu podpoří.

- „Explicitně, v souladu se směrnici definovat rozsah povinných osob (§1 odst. 2) (i když při podrobném čtení stávající úpravy z díkce plyne, že tam sice jsou uživatelé registrované látky, ale podle § 1 odst. 2 stanoví povinnost pouze provozovateli zařízení!!! Požadavky na uživatele registrované látky ve vztahu k IRZ tedy dnes nemají v zákoně oporu a nemají tam ani co dělat).“

Za prvé: požadavky na uživatele látky ve vztahu k integrovanému registru mají v zákoně oporu. Jeho § 1, odst. 2 mimo jiné říká, že: „c) zřizuje integrovaný registr znečišťování životního prostředí, stanoví způsob shromažďování údajů o emisích a přenosech látek evidovaných v tomto registru a poskytování údajů z něho,“

Přitom pojem uživatel registrované látky je definován v § 2, protože s ním zákon pracuje v části věnované IRZ. Že se tato definice neobjevuje také v § 1 (tedy: že není v zákoně tentýž bod dvakrát), ještě neznamená, že v zákoně není. (Podobně by šlo tvrdit, že je nutné ze zákona vyřadit emisní limity, protože se s termínem nepracuje v § 1.) Snadným – ačkoli možná poněkud nadbytečným – řešením je doplnit do § 1, odst. 2 konstatování, že zákon stanoví povinnosti uživatelům registrované látky.

- IPPC: „Zakotvit institut vyjednávání s úřadem týkající se toho, zda je nutno požádat o změnu integrovaného povolení.“

MŽP navrhuje v novele. Ostatně už se tak běžně děje podle stávajícího zákona.

- Problém představuje také: „Uplatnění procedury integrované prevence též na mobilní zařízení k odstraňování odpadů... směrnice stanoví povinnost vydání integrovaného povolení na stacionární zařízení, český zákon tuto povinnost rozšiřuje též na dočasná, mobilní zařízení (kupříkladu mobilní zařízení k likvidaci odpadů)“

MŽP v novele výslovně omezuje na stacionární zařízení.

- „Do souladu s díkci směrnice uvést definice (§ 2)...‘Vyčištění’ pojmosloví v definicích bude poměrně náročné, nicméně, dobrým vodítkem bude nyní autorizovaný překlad směrnice, který máme k dispozici. Vyspecifikovat a kvantifikovat pojem ‚podstatná změna‘, kdy je nutno žádat o změnu integrovaného povolení (jako negativní změna oproti stávajícímu stavu). Přenos mimo lokalitu dle NV k IRZ (tedy v odpadech do skládky či jiné likvidace a v nečištěných odpadních vodách)... Zakotvit, že změna integrovaného povolení se neprovádí při změně nebo úpravě v žádosti uvedených provozních a bezpečnostních předpisů, pokud vlivem těchto změn nedojde k ‚podstatné změně‘“

Zavedení termínu „podstatná změna“ na současném stavu nic nezmění. V současném zákoně je tato klauzule omezena na takovou změnu „v užívání, způsobu provozu nebo rozšíření zařízení, která může mít účinky na zdraví člověka nebo životní prostředí“, což odpovídá pojmu „podstatná změna“ ve směrnici. Úprava povolení se tedy nevyžaduje při jakékoli změně. Definice ve směrnici je následující: „změnou provozu“ (se rozumí) změna v povaze, funkci či rozsahu funkce zařízení, která může mít důsledky pro životní prostředí“.

Definici přenosu není v zákoně nutné měnit: je upřesněn nařízením vlády (č. 368/2003 Sb.). Přípravované nařízení o E-PRTR se automaticky stane součástí české legislativy států EU; jde tedy v zásadě o zbytečný mezikrok.

Několik bodů je popsáno natolik vágně, že není vůbec zřejmé, co pracovní skupina vlastně navrhuje či vytýká.

- „Systém pro nakládání s autovraky není jednoznačně definován a v praxi zavádí zmatek a působí řadu problémů.“

- *„Požadavek vedení evidence vzniku a nakládání s odpady i v podprahových případech u drobných původců je nepřiměřený a zbytečně zatěžující.“*
- *„nadměrné používání principů předběžné opatrnosti [v zákonech o odpadech a IPPC] a potlačování dalšího klíčového pilíře evropského práva – principu přiměřenosti v legislativní praxi... vede ke snížení reálné průchodnosti a vynutitelnosti českého environmentálního práva“*