

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 23.7.2009
KOM(2009) 378 v konečném znění

**ZPRÁVA KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**o uplatňování a účinnosti směrnice EIA
(směrnice 85/337/EHS ve znění směrnic 97/11/ES a 2003/35/ES)**

ZPRÁVA KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

o uplatňování a účinnosti směrnice EIA (směrnice 85/337/EHS ve znění směrnic 97/11/ES a 2003/35/ES)

1. POLITICKÝ A PRÁVNÍ RÁMEC

Cílem této zprávy je přezkoumat uplatňování a účinnost směrnice Rady 85/337/EHS¹ o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnic 97/11/ES² a 2003/35/ES³ (dále jen směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí (Environmental Impact Assessment – EIA) – „směrnice EIA“) v Evropské unii (EU).

Směrnice EIA byla již v minulosti předmětem podobných pravidelných zpráv, které vycházely z článku 11 směrnice. Na základě těchto zpráv byla směrnice EIA v roce 1997 pozměněna. Směrnicí 97/11/ES se rozšířila oblast působnosti, posílily se jednotlivé fáze řízení a začlenily se změny stanovené Úmluvou OSN/EHK o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, uzavřenou v Espoo. Poté, co Společenství v červnu 1998 podepsalo Aarhuskou úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, bylo zapotřebí uvést právní předpisy Společenství do souladu s touto úmluvou. Směrnice EIA proto byla pozměněna směrnicí 2003/35/ES s cílem uvést ustanovení o účasti veřejnosti do souladu s Aarhuskou úmluvou.

Směrnice je zaměřená na ochranu životního prostředí a kvality života, přičemž zároveň zajišťuje sbližování vnitrostátních právních předpisů v oblasti posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Je klíčovým nástrojem integrace v oblasti životního prostředí, vztahuje se na širokou škálu záměrů a zajišťuje jejich udržitelnost z hlediska životního prostředí. Způsoby dosažení tohoto cíle jsou stanoveny v čl. 2 odst. 1 směrnice, v němž se uvádí, že před vydáním povolení některé veřejné a soukromé záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, podléhají požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů. Směrnice harmonizuje zásady posuzování vlivů na životní prostředí zavedením minimálních požadavků, které se týkají zejména druhu záměrů, které by měly podléhat posouzení, a dále hlavních povinností oznamovatelů, obsahu posouzení a účasti příslušných orgánů a veřejnosti.

Všechny členské státy již přijaly komplexní regulační rámce. Účinné a důsledné provádění směrnice ve všech členských státech však nadále zůstává problémem. Ve

¹ Úř. věst. L 175, 5.7. 1985, s. 40.

² Úř. věst. L 73, 14.3. 1997, s. 5.

³ Úř. věst. L 156, 25.6.2003, s. 17.

snaze tento problém vyřešit se v této zprávě hodnotí 20 let provádění směrnice. Hlavní zdroje použité při vypracování této zprávy jsou uvedeny v příloze 1.

Zpráva je předkládána ve správný okamžik, neboť:

- od rozšíření EU v letech 2004 a 2007 se směrnice začala uplatňovat ve 12 nových členských státech;
- narůstají problémy v oblasti změny klimatu a ubývání biologické rozmanitosti;
- Evropský soudní dvůr (ESD) vynesl důležitá rozhodnutí objasňující některá ustanovení o posuzování vlivů na životní prostředí;
- je zapotřebí vytvářet součinnost mezi směrnicí a úmluvou z Espoo, včetně Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí⁴;
- směrnice EIA se považuje za potenciální nástroj budoucího postupu zjednodušení⁵, jehož cílem je určit případy překrývání, nedostatků a možnosti snížení regulační a administrativní zátěže, zejména s ohledem na přeshraniční záměry (např. potrubí nebo elektrické kabely na mořském dně).

Zpráva ukazuje silné stránky směrnice EIA, zdůrazňuje hlavní oblasti, které je třeba vylepšit, a v relevantních případech uvádí doporučení. V závěru zprávy se zvažují přístupy k vylepšení směrnice.

2. SILNÉ STRÁNKY SMĚRNICE EIA

2.1. Vytvoření komplexních režimů posuzování vlivů na životní prostředí ve všech členských státech

Obecně lze říci, že provedení směrnice EIA ve vnitrostátním právu členských států a její uplatňování bylo převážně v souladu s cíli a požadavky směrnice. V několika případech členské státy zavedly povinnosti přesahující rámec minimálních požadavků směrnice. Týká se to klíčových fází posuzování vlivů na životní prostředí, jimiž jsou „*screening*“ (výběr záměru, který je třeba posoudit) a „*scoping*“ (stanovení rozsahu posouzení).

- „*Screening*“ je součástí postupů posuzování vlivů na životní prostředí, v níž se zjišťuje, zda je posuzování vlivů na životní prostředí potřebné. V některých členských státech je posuzování vlivů na životní prostředí povinné v případě některých druhů záměrů uvedených v příloze II nebo dalších kategorií záměrů (kromě těch, jež jsou uvedeny v přílohách I a II).
- „*Scoping*“ je fáze postupů posuzování vlivů na životní prostředí, v níž se stanoví obsah a rozsah environmentálních informací, které jsou předkládány příslušnému orgánu. Představuje důležitý prvek každého přiměřeného režimu posuzování vlivů na životní prostředí, neboť jejím prostřednictvím se zlepšuje kvalita posuzování vlivů na životní prostředí. Mnohé členské státy překročily rámec minimálních požadavků směrnice, učinily stanovení rozsahu posouzení povinným a zároveň během tohoto procesu zavedly možnost veřejné konzultace.

⁴ Protokol byl schválen rozhodnutím 2008/871/ES, Úř. věst. L 308, 19.11.2008, s. 33.
⁵ KOM(2009) 15.

2.2. Zvýšení účasti veřejnosti na rozhodovacím procesu

Směrnice 2003/35/ES měla být provedena ve vnitrostátním právu členských států do 25. června 2005. Irsko bylo v době vypracování zprávy jedinou zemí, která nedokončila provedení směrnice do vnitrostátního práva. V této věci se očekává rozhodnutí ESD (věc C-427/07). Obecně převládá dojem, že zkušenosti získané při uplatňování nových ustanovení zavedených směrnicí 2003/35/ES jsou stále ještě omezené. Předběžné poznámky k provádění těchto ustanovení, vycházející z dostupných informací, jsou uvedeny v příloze 2. Hlavní závěry budou vyvozeny v rámci probíhajícího posouzení souladu vnitrostátních prováděcích opatření.

Většina členských států uvedla, že změnami zavedenými směrnicí 2003/35/ES se zvyšuje účast veřejnosti na rozhodovacím procesu. Členské státy, které přistoupily k EU v letech 2004 a 2007, navíc uvedly, že směrnice EIA přímo přispěla ke konsolidaci demokratického vývoje zlepšením účasti veřejnosti a transparentnosti rozhodovacího procesu.

2.3. Upřesnění ustanovení směrnice EIA Evropským soudním dvorem

ESD zdůraznil, že směrnice má širokou oblast působnosti a rozsáhlý účel a omezuje prostor členských států pro vlastní uvážení. Většina rozhodnutí ESD se zaměřuje na výběr záměru, který je třeba posoudit, a na rozhodnutí, zda je třeba posouzení vlivů na životní prostředí provádět. ESD rovněž poskytl výklad k některým kategoriím záměrů a pojmu „*povolení*“ a vyjasnil otázku dodatečných povolení. Hlavní závěry z nedávných rozhodnutí jsou shrnuty v příloze 3.

2.4. Celkové přínosy směrnice EIA

Byly zjištěny dva hlavní přínosy směrnice. Prvním z nich je, že posuzování vlivů na životní prostředí zajišťuje zohlednění environmentálních otázek v co nejčasnější fázi rozhodovacího procesu. Druhý přínos spočívá v tom, že zapojením veřejnosti zajišťuje postupům posuzování vlivů na životní prostředí větší transparentnost rozhodování o environmentálních otázkách, a tím i jeho lepší přijímání ze strany společnosti. Ačkoli většinu výhod posuzování vlivů na životní prostředí nelze vyjádřit v peněžitých hodnotách, existuje široká shoda názorů o tom, že přínosy provádění posuzování vlivů na životní prostředí převažují nad náklady na vypracování tohoto posouzení⁶, což dokazují i dostupné studie.

Ze zkušeností Komise při posuzování záměrů spolufinancovaných v rámci regionální politiky EU (zejména velkých záměrů) navíc vyplývá, že pomocí posuzování vlivů na životní prostředí se zlepšilo navrhování záměrů a rozhodovací proces (včetně účasti orgánů působících v oblasti životního prostředí a veřejnosti) a zohledňování environmentálních otázek.

Provádění směrnice rovněž vyvolalo dynamické procesy na vnitrostátní úrovni. Členské státy často překračovaly rámec minimálních požadavků směrnice a zavedly

⁶ Podíl nákladů na vypracování posouzení vlivů na životní prostředí na celkových nákladech záměrů se zpravidla pohybuje od 0,1 % v případě velkých záměrů do 1,0 % v případě záměrů malých. Tyto náklady umožňují první přehled, nezohledňují však další náklady (např. pozdější změny, podávání zpráv, zpoždění).

(na základě článku 176 Smlouvy o ES) přísnější ustanovení, jejichž cílem bylo zajistit lepší ochranu životního prostředí a větší transparentnost. Mnohé členské státy také vypracovaly vlastní pokyny ke správné praxi a ke konkrétním kategoriím záměrů a souvisejícím tématům. Tyto zkušenosti jednotlivých států je možné sdílet v rámci celé EU.

Z výše uvedeného lze vyvodit závěr, že hlavního cíle směrnice EIA se podařilo dosáhnout a že existuje hybná síla k posílení minimálních požadavků směrnice a k jejímu vylepšení.

3. PŘEDBĚŽNÉ OBLASTI SMĚRNICE EIA, KTERÉ JE TŘEBA VYLEPŠIT

Směrnice EIA se v průběhu 20 let provádění dále vyvíjela. Zároveň vzrostl počet právních předpisů EU a vznikly nové politiky. Je třeba zajistit účinné provádění směrnice EIA v celé EU, ale zároveň musí být určeny oblasti, v nichž jsou nezbytná zlepšení (jako např. nedostatky v procesu provádění, překrývání s jinými právními předpisy a nesrovnalosti ve vztahu k jiným politikám EU) a v případě potřeby poskytnout doporučení.

3.1. Obavy týkající se fáze výběru záměru, který je třeba posoudit

Směrnice EIA poskytuje členským státům značný prostor, aby přezkoumáním jednotlivých případů a/nebo stanovením vnitrostátních prahových hodnot nebo kritérií rozhodly, zda je pro záměry uvedené v příloze II potřebné vykonat posouzení vlivů na životní prostředí. Při stanovování těchto prahových hodnot nebo kritérií musí členské státy brát v úvahu odpovídající kritéria výběru uvedená v příloze III. Toto ustanovení, vycházející ze zásady subsidiarity, mělo za následek, že v rámci členských států byly stanoveny prahové hodnoty a kritéria různých druhů a úrovní.

Z procesu provádění a z judikatury vyplývá, že členské státy při stanovení prahových hodnot často překračují svou míru svobody rozhodování tím, že zohledňují pouze některá kritéria výběru uvedená v příloze III nebo některé záměry předem z procesu vyloučí. Ačkoli je tento trend vzestupný, počet posouzení vlivů na životní prostředí vykonaných v různých členských státech se navíc značně liší (od méně než 100 až po 5 000), a to dokonce i tehdy, srovnávají-li se členské státy podobné velikosti. Úrovně stanovených prahových hodnot mají jednoznačný vliv na počet vykonaných posouzení vlivů na životní prostředí. Kromě toho stále existuje několik případů, v nichž se nezohledňují kumulativní účinky, a zároveň přetrvávají problémy v souvislosti s odstraněním postupů „rozdělování záměrů“⁷, zejména v případě velkých investičních záměrů. Na základě těchto skutečností by mohlo dojít k ohrožení legitimacy směrnice a oslabení úsilí při zavádění společných norem v oblasti výběru záměru, který je třeba posoudit. Mechanismus výběru záměru, který je třeba posoudit, by proto měl být zjednodušen a objasněn, například stanovením kritérií výběru uvedených v příloze III a zavedením prahových hodnot, kritérií nebo

⁷

Postup rozdělování záměrů na dvě nebo více samostatných jednotek tak, aby jednotlivé prvky nevyžadovaly posuzování vlivů na životní prostředí, a záměr tedy nemusel být posuzován jako celek; nebo postup získání povolení pro záměr, který je pod prahovou hodnotou (a nepodléhá tak posuzování vlivů na životní prostředí), přičemž se tento záměr nebo jeho kapacita později rozšíří nad prahové hodnoty.

spouštěcích mechanismů Společenství (např. postupem projednávání ve výborech). Měla by se zvážit možnost udělování povolení na základě zjednodušeného postupu předběžného posouzení.

3.2. Obavy týkající se kvality posuzování vlivů na životní prostředí

Směrnice EIA v zásadě stanoví požadavky na řízení, a nikoli povinné normy týkající se životního prostředí. Příslušné orgány musí brát v úvahu výsledky konzultací a shromážděné informace a musí poskytovat specifické informace na konci povoleního řízení (články 8 a 9), nejsou však povinny vyvozovat určité závěry ze zjištění vlivů na životní prostředí. Kontrolu kvality v rámci posuzování vlivů na životní prostředí z větší části zajišťují příslušné vnitrostátní orgány. Schopnost přijímat platná rozhodnutí však závisí na kvalitě informací použitých v dokumentaci k posouzení vlivů na životní prostředí a na kvalitě jeho řízení. Kvalita je proto rozhodujícím prvkem pro účinnost směrnice.

3.2.1. *Kvalita informací používaných v dokumentaci k posouzení vlivů na životní prostředí*

Mnoho členských států poukázalo na problém často nedostačující kvality informací použitých v dokumentaci k posouzení vlivů na životní prostředí. Značné rozdíly v kvalitě dokumentace k posouzení vlivů na životní prostředí neexistují jen mezi různými členskými státy, ale i v rámci jednotlivých členských států samých.

Existuje několik možností, jak zajistit řádnou kontrolu kvality dokumentace k posouzení vlivů na životní prostředí (často předkládané ve formě zprávy): řádná akreditace poradenských společností, které vykonávají činnost v rámci posuzování vlivů na životní prostředí, vypracování zpráv nezávislými poradenskými společnostmi, využívání nezávislého externího přezkumu nebo odborného poradenství, používání pokynů ke specifickým otázkám, které je nutno zohledňovat v případě určitých druhů záměrů, pravidelná aktualizace používaných údajů, povinné stanovení rozsahu posouzení a zavedení projednávání ve výborech za účelem aktualizace přílohy IV (informace, které musí předložit oznamovatel).

3.2.2. *Kvalita postupů posuzování vlivů na životní prostředí*

Ze zkušeností s prováděním vyplývá, že v rámci postupů posuzování vlivů na životní prostředí se často opakují některé problémy.

Pokud jde o **alternativní řešení**, informace, které se mají poskytnout v rámci dokumentace k posouzení vlivů na životní prostředí, zahrnují podle směrnice „*nástin hlavních alternativních řešení uvažovaných oznamovatelem a uvedení hlavních důvodů jeho výběru*“. Některé členské státy zavedly právní povinnost zohlednit specifická alternativní řešení, zatímco jiné takovou povinnost nezavedly. Příslušné orgány a veřejnost mohou rovněž přispět k výběru alternativních řešení pro posuzování. Posouzení alternativních řešení v rámci postupů posuzování vlivů na životní prostředí je zpravidla obtížný problém. Může být nezbytné vymezit, co by se mělo na základě ustanovení směrnice požadovat, a to například zavedením povinného posouzení alternativních řešení nebo stanovením rozsahu alternativních řešení (jako např. alternativní řešení „nečinnosti“), jež se musí ověřit.

Důvodem k obavám je také absence ustanovení ve směrnici týkající se přiměřeného a pokud možno pevně stanoveného časového rámce povolovacího řízení, **doby platnosti** posouzení vlivů na životní prostředí a **monitorování** významných dopadů na životní prostředí, které vyplývají z provádění záměrů. Tyto nedostatky by se mohly odstranit zavedením příslušných ustanovení do směrnice.

3.3. Absence harmonizovaných postupů pro zajištění účasti veřejnosti

Navzdory rostoucí míře zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu neexistuje v rámci EU doposud žádný standardní postup. Důvody jsou tyto:

- Veřejnost musí mít včasné a reálné možnosti pro účast na rozhodovacím procesu v oblasti životního prostředí. Pro zahájení konzultací neexistuje žádný společný referenční bod. V některých členských státech probíhají veřejné konzultace již v počáteční fázi (ve fázi výběru záměru, který je třeba posoudit, nebo ve fázi stanovení rozsahu). Ve většině případů se však konzultace s veřejností poprvé uskutečňují až v souvislosti s informacemi shromážděnými podle článku 5, což odpovídá minimálnímu požadavku stanovenému směrnicí.
- Podle směrnice EIA by časový rámec pro účinnou veřejnou konzultaci měl být přiměřený; krátký časový rámec je v této souvislosti spíše překážkou. Časové rámce se však značně liší⁸.
- Podrobná opatření pro informování veřejnosti a konzultace s veřejností určují členské státy. Účast veřejnosti však není účinná, jsou-li vnitrostátní opatření omezující (např. je-li dokumentace k posouzení vlivů na životní prostředí přístupná pouze v kanceláři příslušného úřadu).
- Pokud jde o přístup dotčené veřejnosti k přezkoumání, kritéria se mezi jednotlivými členskými státy značně liší a některé státy považují náklady na řízení za překážku přístupu k právní ochraně.

Tyto nedostatky by bylo možné odstranit zajištěním včasné konzultace veřejnosti ve fázi výběru záměru, který je třeba posoudit, nebo ve fázi stanovení rozsahu posouzení (včetně zapojení zúčastněných stran), jakož i stanovením minimálních časových rámců. Rovněž by mohly být vypracovány pokyny k osvědčeným metodám v souvislosti se zpřístupněním dokumentace k posouzení vlivů na životní prostředí dotčené veřejnosti.

3.4. Potíže v souvislosti s přeshraničními postupy v rámci posuzování vlivů na životní prostředí

Směrnice EIA poskytuje členským státům značný prostor v rozhodování o tom, kdy a jak by měly ostatní členské státy být zapojeny do postupů posuzování vlivů na životní prostředí v případě záměrů s přeshraničními dopady.

⁸

Ve fázi výběru záměru, který je třeba posoudit, činí časový rámec až 45 dní, ve fázi stanovení rozsahu a konzultací v souvislosti s dokumentací k posouzení vlivů na životní prostředí se časový rámec pohybuje v rozmezí 10 až 60 dní.

Mnohé členské státy poukázaly na to, že při přeshraničních postupech v rámci posuzování vlivů na životní prostředí vznikají potíže, které jsou způsobeny zejména rozdíly ve vnitrostátních postupech v rámci posuzování vlivů na životní prostředí (např. různé fáze procesu navrhování záměrů, různé časové rámce a jazykové překážky).

Značná rizika v souvislosti se zdvojeným úsilím, nesrovnalostmi, zátěží (např. administrativní) a případnými konflikty existují u záměrů prováděných v oblastech, které spadají do jurisdikce více než jednoho členského státu (např. v mořské pánvi). Kromě toho hrozí i riziko, že se dopady záměru zahrnujícího několik zemí nebudou posuzovat jako celek.

Pro konzultace o přeshraničních dopadech se sousedícími zeměmi je třeba zlepšit formální a neformální opatření. Toho by bylo možné dosáhnout s pomocí pokynů nebo posílením ustanovení směrnice (např. vymezením minimálních časových rámců pro přeshraniční konzultace, koordinovaným nebo případně společnými postupy posuzování vlivů na životní prostředí v případě záměrů zahrnujících několik zemí, nebo prověřením možnosti jednotného postupu posuzování vlivů na životní prostředí).

Kromě toho by se po schválení Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k úmluvě z Espoo mohl provést přezkum směrnice EIA s cílem zajistit lepší provádění požadavků protokolu.

3.5. Lepší koordinace mezi směrnicí EIA a dalšími směrnicemi a politikami EU

V mnoha případech podléhají záměry, na něž se vztahuje směrnice EIA, zároveň ustanovením dalších směrnic a politik EU v oblasti životního prostředí. Navzdory riziku překrývání požadavků na posuzování nebyly v souvislosti s koordinací mezi směrnicí EIA a jinými směrnicemi a politikami zaznamenány žádné významné problémy. V obecné rovině probíhá koordinace bez problémů. Je však třeba nalézt způsob, jak zlepšit součinnost mezi směrnicí EIA a právními předpisy a politikou v konkrétních oblastech životního prostředí, jakými jsou např. kvalita ovzduší, hluková zátěž, nakládání s odpadem a správa vodních zdrojů, ochrana mořského prostředí, ochrana půdy, prevence rizika katastrof (včetně kontroly nebezpečí závažných havárií), změna klimatu a ubývání biologické rozmanitosti. Existují například specifické otázky, které vyžadují důkladné posouzení, aby bylo možné zajistit lepší koordinaci.

3.5.1. *Směrnice EIA a směrnice SEA*

Směrnice 2001/42/ES⁹ (strategické posouzení vlivů na životní prostředí – dále jen „směrnice SEA“) uplatňuje přístup „zdola nahoru“ na určité veřejné **plány a programy**, zatímco směrnice EIA uplatňuje přístup „shora dolů“ na určité veřejné a soukromé **záměry**. Tyto dvě směrnice se zabývají odlišnými otázkami a liší se i svou povahou. Byly určeny tyto hlavní rozdíly: cíle směrnice SEA jsou vyjádřeny ve smyslu udržitelného vývoje, zatímco cíle směrnice EIA jsou výlučně environmentální povahy; směrnice SEA vyžaduje, aby příslušné orgány byly

⁹ Úř. věst. L 197, 21.7.2001, s. 30.

konzultovány ve fázi výběru záměru, který je třeba posoudit; směrnice SEA vyžaduje posouzení přiměřených alternativ a její součástí je výslovné ustanovení o využívání informací z jiných zdrojů; směrnice SEA zahrnuje požadavky na monitorování a kontrolu kvality.

Z teoretického hlediska by nemělo dojít k případům překrývání. Pokud však jde o uplatňování těchto dvou směrnic, byly zjištěny různé oblasti možného překrývání¹⁰. Vzhledem k tomu, že není vždy možné jasně vymezit hranice mezi plánem, programem nebo záměrem, mohou vzniknout pochyby o tom, zda předmět posuzování splňuje kritéria pro uplatňování směrnice EIA nebo směrnice SEA nebo obou směrnic. V tomto ohledu nejsou jednoznačně vymezeny některé kategorie záměrů, které se často vztahují na využívání půdy, což může vést k záměně se směrnicí SEA.

Členské státy zvolily pro řešení otázky případné neúčinnosti vyplývající z překrývajících se postupů různé přístupy. Mnohé členské státy se však nezdá domnívají, že nemají dostatek zkušeností pro řádné určení a posouzení případů překrývání. Z tohoto důvodu několik členských států doporučilo konsolidaci obou směrnic. Mnohé členské státy zdůraznily, že každý proces by se měl zachovat a odlišit, neboť jde o vzájemně se doplňující postupy týkající se různých fází a procesů. Členské státy rovněž požádaly o vypracování pokynů.

Vzhledem ke specifičnosti obou procesů a omezeným zkušenostem při uplatňování směrnice SEA, neexistuje v současnosti pádný důvod pro sloučení těchto směrnic. V této fázi lze dosáhnout lepší koordinace řešením rozdílů mezi ustanoveními obou směrnic a objasněním kategorií záměrů, v jejichž případě může dojít k překrývání. To je možné zajistit v rámci přezkumu směrnice EIA.

3.5.2. *Směrnice EIA a směrnice IPPC*

Jen velmi málo členských států využilo možnosti zavést jednotný postup v případě záměrů spadajících do oblasti působnosti směrnice EIA a směrnice 2008/1/ES¹¹ (o integrované prevenci a omezování znečištění – dále jen „směrnice IPPC“); v některých členských státech lze jednotný postup použít na žádost oznamovatele. Členské státy stanovily spolehlivé formy koordinace (např. dokumentace týkající se posuzování vlivů na životní prostředí je součástí dokumentace při žádostech v oblasti IPPC), povolení IPPC je podmíněno pozitivním rozhodnutím o posouzení vlivů na životní prostředí, používají se stejné údaje, existuje společné řízení pro účast veřejnosti).

V obecné rovině nebyly zaznamenány žádné zvláštní problémy s koordinací. V některých případech se však ve směrnici IPPC stanoví pro tentýž druh činností prahové hodnoty, které se liší od hodnot použitých ve směrnici EIA, což může vést k nejasnostem. Měla by se proto zvážet harmonizace prahových hodnot a kritérií používaných k vymezení záměrů (např. prostřednictvím projednávání ve výborech)

¹⁰ Například u velkých záměrů skládajících se z dílčích záměrů, záměrů vyžadujících změny plánů využívání půdy, plánů a programů, které stanovují závazná kritéria pro následné povolování záměrů a hierarchického propojení mezi SEA a EIA (rozřazení do tříd).

¹¹ Úř. věst. L 24, 29.1.2008, s. 7.

s výhradou splnění požadavků těchto směrnic, a zároveň by se měly zefektivnit požadavky na informace (při zohlednění probíhající revize směrnice IPPC).

3.5.3. *Směrnice EIA a biologická rozmanitost*

Členské státy vytvořily mezi směrnicí EIA a **směrnicí o stanovištích¹² a směrnicí o ptácích¹³** neformální a formální vazby (zejména čl. 6 odst. 3 až 4 směrnice o stanovištích¹⁴). Ačkoli nebyly zaznamenány žádné významné problémy, ze zkušeností Komise s prováděním vyplývá, že požadavky čl. 6 odst. 3 až 4 nejsou při postupech posuzování vlivů na životní prostředí odpovídajícím způsobem zohledňovány. Postupy posuzování vlivů na životní prostředí se navíc zaměřují na dopad na lokality soustavy Natura 2000, zatímco ustanovení o ochraně druhů jsou často zanedbávána.

Směrnice EIA neobsahuje výslovný odkaz na koncept biologické rozmanitosti (zahrnuje pouze odkaz na faunu a flóru). Mnohé členské státy oznámily, že ustanovení směrnice EIA již v dostatečné míře zohledňují podstatu **akčního plánu na ochranu biologické rozmanitosti¹⁵** a že jejich vnitrostátní systémy posuzování vlivů na životní prostředí jsou dostatečně účinné na to, aby zastavily ubývání biologické rozmanitosti. Je však velmi nepravděpodobné, že se EU podaří splnit svůj cíl zastavit do roku 2010 ubývání biologické rozmanitosti¹⁶, aniž by vynaložila intenzivní úsilí. Otázky související s biologickou rozmanitostí by se proto mohly výslovně promítnout do znění směrnice EIA. Kromě toho by mohl být zaveden jednotný postup posuzování záměrů spadajících do oblasti působnosti směrnice EIA a čl. 6 odst. 3 až 4 směrnice o stanovištích.

3.5.4. *Směrnice EIA a změna klimatu*

Směrnice EIA se otázkou změny klimatu výslovně nezabývá. Většina členských států uznává, že v rámci postupů posuzování vlivů na životní prostředí nejsou otázky změny klimatu dostatečným způsobem vymezovány a posuzovány. Každý přezkum dopadů změny klimatu se často omezuje na otázku emisí CO₂ a jiných emisí skleníkových plynů z průmyslu a v důsledku rostoucího objemu dopravy, která je součástí studií o kvalitě ovzduší nebo je považována za nepřímý dopad. Posouzení vlivů na životní prostředí často nepřesahuje rámec hodnocení stávajících emisí a úsilí zajistit plnění norem týkajících se kvality ovzduší. V rámci posuzování vlivů na životní prostředí se navíc v dostatečné míře nezohledňuje vliv na celosvětové klima, kumulativní účinky dodatečného záměru a přizpůsobování se změně klimatu.

Uvedené otázky je třeba vyřešit. Byly určeny různé zvláštní kategorie záměrů, do nichž se by se v rámci posuzování vlivů na životní prostředí měly výslovně promítnout otázky související se změnou klimatu. Tyto kategorie se týkají zejména záměrů, při jejichž provádění se může uvolnit značné množství emisí CO₂, mezi něž

¹² Směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7.

¹³ Směrnice 79/409/EEC o ochraně volně žijících ptáků, Úř. věst. L 103, 25.4.1979, s. 1.

¹⁴ Článek obsahuje procedurální a věcné záruky pro jakýkoli plán nebo záměr, který by mohl mít významný dopad na lokality soustavy Natura 2000.

¹⁵ KOM(2006) 216.

¹⁶ KOM(2008) 864.

patří např. záměry v oblasti energetiky a dopravní infrastruktury, ale zahrnují i záměry, u nichž hraje klíčovou úlohu energetická účinnost. Za účelem aktualizace příloh I a II by se mohl zavést postup projednávání ve výborech.

Členské státy navíc požadovaly vypracování nástrojů na posuzování (např. k začlenění otázek změny klimatu do postupů posuzování vlivů na životní prostředí). Komise do roku 2011 vypracuje pokyny, které zajistí zohlednění dopadů změny klimatu ve směrnicích EIA a SEA¹⁷.

4. ZÁVĚR

Touto zprávou se potvrzuje, že cíle směrnice EIA již byly na obecné rovině splněny. Zásady posuzování vlivů na životní prostředí byly zapracovány do vnitrostátních systémů posuzování vlivů na životní prostředí. Všechny členské státy zavedly komplexní regulační rámce a provádějí posuzování vlivů na životní prostředí způsobem, který je z větší části v souladu s požadavky směrnice; členské státy mnohdy dokonce překročily rámec minimálních požadavků směrnice. V důsledku toho jsou dnes otázky související se životním prostředím součástí rozhodovacího procesu, který se stal celkově transparentnějším.

Postupy posuzování vlivů na životní prostředí se však neustále vyvíjejí. Je třeba zajistit účinné provádění směrnice EIA v rámci rozšířené EU a zároveň přizpůsobení směrnice EIA politickému a právnímu rámci Společenství a v mezinárodním měřítku. V této zprávě jsou uvedeny oblasti, které vyžadují zlepšení (např. fáze výběru záměru, který je třeba posoudit, účast veřejnosti, kvalita posuzování vlivů na životní prostředí, přeshraniční postupy v rámci posuzování vlivů na životní prostředí, koordinace mezi směrnicí EIA a jinými směrnicemi a politikami týkajícími se životního prostředí, např. v oblasti změny klimatu a biologické rozmanitosti), a předkládají se v ní případná doporučení pro další činnost.

Výsledky této zprávy jsou významné z hlediska postupu zjednodušování. Komise zváží všechny metody zjednodušení (kodifikace, kodifikace ve spojení se zavedením postupu projednávání ve výborech, přepracování, sloučení, použití regulačních opatření). Cílem každé iniciativy zjednodušení bude zlepšit ochranu životního prostředí, zvýšit míru harmonizace a zjednodušit existující postupy. Bez ohledu na zvolený přístup Komise zajistí, aby každá významnější úprava byla předmětem konzultace se všemi zúčastněnými stranami a aby v jejím případě bylo provedeno legislativní posouzení dopadu.

¹⁷

KOM(2009) 147.

PŘÍLOHA 1: Hlavní zdroje zprávy

- Odpovědi členských států na dotazník Komise o uplatňování a účinnosti směrnice EIA (zaslané v letech 2007 a 2008).
- Studie vypracovaná z pověření Komise v souvislosti s uplatňováním a účinností směrnice EIA (2009).
- Výsledky dřívějších zpráv o uplatňování a účinnosti směrnice EIA.
- Relevantní studie vypracované z pověření Komise: „*Vztah mezi směrnicí EIA a směrnicí SEA*“ (2005); „*Náklady a přínosy směrnice EIA*“ (2006); „*Seznam opatření členských států EU na zajištění přístupu k právní ochraně v environmentálních otázkách*“ (2007); „*Hodnocení právních předpisů EU – směrnice 85/337/EHS (posuzování vlivů na životní prostředí, EIA) a související změny*“ (2007).
- Zkušenosti Komise s prováděním směrnice EIA (včetně informací pocházejících ze stížností, petic a judikatury).

PŘÍLOHA 2: Predběžné připomínky k provádění nových ustanovení zavedených směrnicí 2003/35/ES

Vymezení pojmů „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“ (čl. 1 odst. 2): zdá se, že všechny členské státy uplatňují pojem „veřejnost“ v širokém smyslu a umožňují všem fyzickým a právnickým osobám zapojit se do rozhodovacího procesu. Jiná je situace v případě používání pojmu „dotčená veřejnost“. Většina členských států tento pojem vymezila ve svých vnitrostátních právních předpisech. Některé členské státy nerozlišují mezi „veřejností“ a „dotčenou veřejností“ a zůstává nadále nejasné, zda by absence konkrétní definice mohla být problémem.

Možnost rozhodnout případ od případu o neuplatňování posuzování vlivů na životní prostředí na záměry sloužící cílům národní obrany (čl. 1 odst. 4): většina členských států zahrnula příslušná ustanovení do svých právních předpisů. Z informací, které má Komise k dispozici, však vyplývá, že tato možnost se využívá jen zřídka.

Zpřísněná ustanovení o veřejné konzultaci (čl. 6 odst. 2 a 3): obecně má veřejnost přijatelný přístup k rozhodovacímu procesu. Ačkoli je zapotřebí podrobnější průzkum s cílem posoudit účinné provádění těchto ustanovení, byly zaznamenány pozitivní prvky: několik členských států již zahajuje veřejnou konzultaci ve fázi stanovení rozsahu posouzení, zatímco jiné členské státy veřejnou konzultaci zavedly rovněž ve fázi výběru záměru, který je třeba posoudit.

Změny nebo rozšíření záměrů uvedených v přílohách I a II: všechny členské státy oznámily, že přijaly vnitrostátní opatření k dosažení souladu se změnami zavedenými směrnicí 2003/35/ES.

Informace o procesu účasti veřejnosti obsažené v poskytovaných informacích o konečném rozhodnutí (čl. 9 odst. 1) a ustanovení o přístupu veřejnosti k postupu přezkoumání (článek 10a): v současné fázi provádění těchto ustanovení nelze vyvozovat žádné závěry. Komise však již v některých členských státech zjistila problémy s provedením ve vnitrostátním právu a v souladu s článkem 226 Smlouvy o ES zahájila řízení pro porušení práva.

PŘÍLOHA 3: Hlavní zjištění vyplývající z nedávných rozhodnutí ESD

ESD zdůraznil, že směrnice EIA má širokou oblast působnosti a rozsáhlý účel¹⁸ a jejím cílem je zajistit, aby členské státy na základě své svobody rozhodování nepodřývaly cíle směrnice, tj. žádný záměr, který by mohl mít ve smyslu směrnice významný vliv na životní prostředí, by neměl být vyloučen z procesu posuzování, kromě případu, kdy lze určitý vyloučený záměr na základě uceleného posouzení považovat za záměr bez významného vlivu na životní prostředí.

Mechanismus výběru záměru, který je třeba posoudit (rozhodnutí o tom, zda vykonat či nevykonat posouzení vlivů na životní prostředí)

Členské státy jsou při stanovení kritérií nebo prahových hodnot pro záměry uvedené v příloze II povinny zohlednit všechna relevantní kritéria výběru uvedená v příloze III. Členský stát, který stanovil prahové hodnoty a/nebo kritéria pouze s přihlédnutím k velikosti záměrů bez ohledu na všechna kritéria uvedená v příloze III, by překročil rámec svobody rozhodování podle směrnice¹⁹.

Rozhodnutí, kterým má příslušný vnitrostátní orgán za to, že povaha záměru nevyžaduje, aby bylo provedeno posouzení jeho vlivů na životní prostředí, musí obsahovat nebo k němu musí být přiloženy všechny skutečnosti umožňující kontrolu, zda je založeno na odpovídajícím předběžném ověření provedeném v souladu s požadavky směrnice 85/337²⁰.

Výklad určitých kategorií záměrů uvedených v přílohách I a II

Směrnice EIA musí být vykládána v tom smyslu, že stanoví posuzování vlivů na životní prostředí u záměrů týkajících se přestavby a zdokonalení městských silnic (záměry zahrnuté do přílohy I bodu 7 písm. b) nebo c), nebo do přílohy II bodu 10 písm. e), nebo do přílohy II bodu 13), které jsou z důvodu své povahy, rozsahu nebo umístění způsobilé mít významný vliv na životní prostředí²¹.

Ustanovení bodu 12 přílohy II, vykládaná ve vzájemném spojení s ustanoveními bodu 7 přílohy I směrnice 85/337, v jejím původním znění, se týkají rovněž změn infrastruktury stávajícího letiště bez prodloužení rozjezdové a přistávací dráhy, jestliže je lze považovat, zejména s ohledem na jejich povahu, význam a vlastnosti, za změnu samotného letiště. To se týká zejména prací určených k podstatnému zvýšení letištního provozu a řízení letového provozu²².

Vnitrostátním ustanovením, na jehož základě se posuzování vlivů na životní prostředí vyžaduje pouze pro **záměry rozvoje měst** (příloha II bod 10 písm. b) nacházející se mimo městské oblasti, se zužuje oblast působnosti směrnice²³. Tvrzení, že záměr, jehož výstavba by se plánovala na zcela přeměněné půdě, by neměl významný vliv na životní prostředí, bylo zamítnuto. Při rozhodování o tom, zda záměry tohoto druhu mají významný vliv, by členské státy měly zohledňovat jejich povahu, velikost nebo umístění, jakož i všechna kritéria výběru záměru, který je třeba posoudit, uvedená v příloze III.

¹⁸ Např. věc C-121/03.

¹⁹ Věc C-66/06, body 62–63.

²⁰ Věc C-87/02, bod 49.

²¹ Věc C-142/07.

²² Věc C-2/07.

²³ Věc C-332/04.

Povolení

Dohoda mezi veřejnými orgány a soukromým podnikem není záměrem ve smyslu směrnice EIA. „*Přísluší předkládajícímu soudu, aby na základě použitelné vnitrostátní právní úpravy určil, zda tato dohoda obsahuje povolení ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337. V této souvislosti je třeba přezkoumat, zda je toto povolení součástí vícestupňového řízení zahrnujícího hlavní rozhodnutí, jakož i prováděcí rozhodnutí a zda je třeba vzít v úvahu kumulativní účinek více záměrů, jejichž vliv na životní prostředí musí být posouzen celkově*“²⁴.

Jestliže vnitrostátní právo stanoví povolovací řízení v několika fázích, přičemž jednou z nich je hlavní rozhodnutí a další prováděcí rozhodnutí, které nemůže jít nad rámec parametrů stanovených hlavním rozhodnutím, musejí být vlivy, které záměr může mít na životní prostředí, identifikovány a posuzovány během řízení týkajícího se hlavního rozhodnutí. Pouze tehdy, kdy tyto vlivy nejsou identifikovatelné, by mělo být posouzení provedeno během řízení týkajícího se prováděcího rozhodnutí²⁵. Posuzování vlivů na životní prostředí by se mohlo vykonat v pozdější fázi, pokud v případě povolovacího řízení skládajícího se z několika fází vyjde v průběhu druhé fáze najevo, že záměr může mít významný vliv na životní prostředí.

Dodatečná povolení a dodatečná regulace nezákonných operací

Právo Společenství nemůže sice bránit tomu, aby použitelné vnitrostátní právní předpisy umožňovaly v určitých případech dodatečné povolení operací nebo opatření, které jsou z hlediska tohoto práva nezákonné, „*nicméně taková možnost by měla být vázána na podmínku, že dotyčné osobě neposkytne příležitost, jak obejít pravidla Společenství nebo jak se zbavit povinnosti je uplatnit, a zůstat výjimečná*“²⁶.

Administrativní poplatky

Vybírání administrativního poplatku za účast veřejnosti na procesu konzultace není samo o sobě neslučitelné s účelem směrnice EIA²⁷. „*Poplatky nemohou být však stanoveny ve výši, která by bránila tomu, aby uvedená směrnice byla plně účinná, v souladu s cílem, který sleduje*“. Tak by tomu bylo, kdyby z důvodu své výše poplatek vytvářel překážku ve výkonu práv na účast vyplývajících z článku 6 směrnice.

²⁴ Věc C-2/07.

²⁵ Věc C-201/02, bod 52; věc C-508/03; věc C-290/03.

²⁶ Věc C-215/06, body 57–61.

²⁷ Věc C-216/05, body 37–38 a 42–44. Tento rozsudek se týká směrnice předtím, než byla změněna směrnicí 2003/35/ES.