



Tušil Petr

Problematika uplatnění nadřazeného veřejného zájmu z pohledu splnění požadavků Rámcové směrnice 2000/60/ES - příklad z praxe

Národní dialog o vodě – „Vodní hospodářství a veřejné zájmy“,
hotel Skalský Dvůr, 18. - 19.9.2018

Obsah prezentace

1. Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. května 2016 ve věci C-346/14
2. Lokalizace projektu MVE na řece Schwarze Sulm (Štýrsko, Rakousko)
3. Historie případu
4. Rámcová směrnice 2000/60/ES – obecné principy
5. Rámcová směrnice 2000/60/ES čl. 4.1 písm. a) bod i)
6. Rámcová směrnice 2000/60/ES čl. 4.7
7. Argumentace žaloby EK a rozhodnutí o její přípustnosti
8. Zamezení zhoršení stavu - závazný účinek
9. Možnost uplatnění výjimky dle čl. 4.7 WFD
10. Odůvodnění výstavby MVE na řece Schwarze Sulm
11. Závěr – zdůvodnění Rozsudku

1. Rozsudek Soudního dvora ze dne 4.5.2016 – C-346/14

- Evropská komise vers. Rakouská republika (podporované ČR)
- Nesplnění povinnosti státem – článek 4 odst. 3 SEU – článek 288 SFEU – Směrnice 2000/60/ES (RSV) – unijní činnost v oblasti vodní politiky – článek 4 odst. 1 – zamezení zhoršování stavu útvarů povrchové vody – článek 4 odst. 7
- výjimka ze zákazu zhoršování stavu vod – nadřazený veřejný zájem - povolení výstavby vodní elektrárny na řece Schwarze Sulm (Rakousko, Štýrsko) – zhoršení stavu vod

2. Lokalizace projektu



Národní dialog o vodě – „Vodní hospodářství a veřejné zájmy“,
hotel Skalský Dvůr, 18. - 19.9.2018

2. Popis projektu

- Výstavbou vodní elektrárny je dotčeno asi 8 km řeky Schwarze Sulm;
- Ekologický stav dotčeného útvaru povrchové vody (OK 8026600) byl v roce 2006 stanoven jako „velmi dobrý“ (posudek Agronomického ústavu ve Vídni) a projekt jako takový by měl být zamítnut vzhledem ke zhoršení stavu z „velmi dobrého“ na „dobrý“;
- Klasifikace stavu útvaru povrchových vod Schwarze Sulm „velmi dobrý“ byla založena na konečném výsledku přípravných prací pro zpracování plánu povodí v roce 2009;
- Rakousko uvedlo, že realizace projektu povede ke zhoršení stavu dotčeného VÚ a uplatnilo v plánu výjimku dle RSV čl. 4.7 s odůvodněním ve smyslu dle písm. c) s tím, že se jedná o nadřazený veřejný zájem, který vyžaduje využívat více obnovitelných zdrojů energie, jako je vodní energie;
- Rozhodnutím ze dne 24. května 2007 – hejtman spolkové země Štýrsko povolil výstavbu vodní elektrárny na řece Schwarze Sulm;

3. Historie případu

- Rozhodnutím ze dne 24. května 2007 – hejtman spolkové země Štýrsko povolil výstavbu vodní elektrárny na řece Schwarze Sulm;
- V říjnu 2007 – EK zaslala Rakousku výzvu, kde ji upozornila na neslučitelnost Rozhodnutí s čl. 4 odst. 7 RSV s tím, že hejtman přijal toto Rozhodnutí bez předchozího posouzení zhoršení stavu útvaru povrchových vod z „velmi dobrého“ na „dobrý“, které realizace projektu přinese, vyplývá z nadřazeného veřejného zájmu ve smyslu čl. 4 odst. 7 RSV;
- V lednu 2008 Rakousko vysvětlilo, že výjimka ze zákazu zhoršování podle čl. 4.7 RSV je odůvodněna nadřazeným veřejným zájmem využívat více obnovitelných zdrojů energie – vodní energie;
- V roce 2009 Rakousko zveřejnilo plán povodí, kde byl stav dotčeného vodního útvaru klasifikován jako „velmi dobrý“ a zahrnuje zdůvodnění záměru výstavby MVE;
- V lednu 2010 EK řízení zastavila poté, co ji Rakousko sdělilo, že se na základě správní žaloby, kterou podal Vodohospodářský plánovací úřad na Ministerstvo zemědělství, lesnictví, životního prostředí a vodního hospodářství Rozhodnutí ab initio zrušilo;
- V březnu 2012 Ústavní soud, Rakousko, že výše uvedená žaloba je v rozporu s Ústavou a Rozhodnutí se stalo opět účinným a nelze je napadnout před vnitrostátním soudem;
- V prosinci 2012 na žádost EK Rakousko zaslalo stanovisko, že výstavba MVE být zahájena;
- Dne 26. dubna 2013 zaslal EK Rakousku vytýkací dopis s tím, že porušila ustanovení čl. 4.1 a uplatnila nesprávně výjimku ze zákazu zhoršování stavu dle čl. 4.7 RSV;
- Dne 15. července 2013 Rakousko odpovědělo EK, že přezkum probíhá a bude zohledňovat „vnitrostátní pokyny pro posouzení udržitelného využívání vodní energie“;
- Dne 19. listopadu 2013 zaslalo Rakousko EK doplňující vyjádření, kde byla EK informována, že vláda Štýrska dne 4. září 2013 na základě výsledků přezkumu potvrdila Rozhodnutí z roku 2007.
- Dne 21. listopadu 2013 zaslala EK Rakousku odůvodněné stanovisko v němž zopakovala své výtky;
- Dne 21. ledna 2014 Rakousko odpovědělo, že Rozhodnutí je v souladu s čl. 4.1 RSV;
- **EK se s odpovědí nespokojila a podala projednávanou žalobu**

4. Rámcová směrnice 2000/60/ES – obecné principy

- Politika Společenství pro ŽP má přispět k prosazování cílů zachování, ochrany a zvýšení kvality ŽP při uvážlivém a rozumném využívání přírodních zdrojů a má být založena na zásadě předběžné opatrnosti, přijímání preventivních opatření, a především na zásadě nápravy škod na ŽP u zdroje a na zásadě, že znečišťovatel platí;
- RSV usiluje o udržení a zlepšení vodního prostředí. Tento účel se týká v první řadě jakosti vod, řízení množství je podpůrným prvkem při dosahování dobrého stavu vod;
- Má být stanovena obecná definice stavu vod, pokud jde o jejich jakost, a ve vztahu k účelům ochrany ŽP i definice množství. Mají být stanoveny environmentální cíle k tomu, aby bylo dosaženo dobrého stavu vod v celém Společenství a na úrovni Společenství zabráněno zhoršování stavu vod;
- Členské státy mají usilovat o dosažení dobrého stavu vod prostřednictvím stanovení a zavedení nezbytných opatření v rámci integrovaných programů opatření, pokud dobrý stav již existuje má být udržován, u podzemních vod je to navíc v rámci požadavku dobrého stavu identifikace a zvrácení jakéhokoli významného a trvalého vzestupného trendu koncentrace kterékoli znečišťující látky;
- Ve specifických podmínkách mohou existovat důvody pro výjimky z požadavku na zamezení zhoršování nebo dosažení dobrého stavu vod – neočekávané nebo výjimečné situace (povodně, sucho apod.), nebo z důvodů nadřazeného veřejného zájmu, nově změněných fyzikálních poměrů v útvaru povrchové vody nebo změn hladin u útvarů podzemní vody, za předpokladu, že se realizují všechny dostupné kroky ke zmírnění nepříznivých vlivů na stav vodních útvarů.

5. Článek 4 RSV – odst. 1 písm. a)

1. Při uskutečňování programů opatření uvedených v plánech povodí:

- a) pro povrchové vody
 - i) členské státy provedou potřebná opatření k zamezení horšení stavu všech útvarů povrchových vod s výhradou uplatnění odstavců 6 a 7 a aniž je dotčen odstavec 8
 - ii) členské státy zajistí ochranu, zlepšení stavu a obnovu všech útvarů povrchových vod s ohledem na ustanovení bodu iii) pro umělé a silně ovlivněné vodní útvary, s cílem dosáhnout dobrého stavu nejpozději do 15 let od vstupu RSV v platnost v souladu s ustanovením Přílohy V, s výhradou prodloužení lhůty dle odst. 4 a uplatnění odstavců 5, 6 a 7 a aniž je dotčen odstavec 8;
 - iii) členské státy zajistí ochranu a zlepšení stavu všech umělých a silně ovlivněných vodních útvarů s cílem dosáhnout dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu nejpozději do 15 let od vstupu RSV v platnost, s výhradou prodloužení lhůty podle odstavce 4 a uplatnění odstavců 5, 6 a 7 a aniž je dotčen odstavec 8
 - iv) členské státy provedou nezbytná opatření s cílem postupně snížit znečišťování prioritními látkami a zastavit nebo postupně odstranit emise, vypouštění a úniky prioritních nebezpečných látek.

6. Článek 4 RSV – odst. 7

„Členské státy neporuší tuto směrnici, pokud:

- Nedosažení dobrého stavu podzemních vod, dobrého ekologického stavu nebo případně dobrého ekologického potenciálu nebo neúspěch při předcházení zhoršování stavu útvaru povrchové nebo podzemní vody jsou důsledkem nových změn fyzikálních poměrů v útvaru povrchové vody nebo změn hladin útvarů podzemních vod, nebo
- Neúspěch při zamezení zhoršování stavu útvaru povrchové vody z „velmi dobrého“ na „dobrý“ je důsledkem nových trvalých činností, které souvisejí s lidským rozvojem, a jsou-li splněny všechny následující podmínky:
 - a) jsou učiněny všechny schůdné kroky k omezení nepříznivých vlivů na stav vodního útvaru;
 - b) důvody těchto změn nebo úprav jsou výslovně uvedeny a vysvětleny v plánu povodí a dané cíle se každých 6 let přezkoumávají;
 - c) důvody těchto změn nebo úprav vyplývají z nadřazeného veřejného zájmu, nebo pokud jsou přínosy pro ŽP a společnost při dosahování cílů stanovených v čl. 4.1 převáženy přínosy nových změn pro lidské zdraví, udržení ochrany obyvatel anebo udržitelný rozvoj, a
 - d) prospěšné cíle, které z těchto změn nebo úprav vyplývají, nelze z důvodů technické neproveditelnosti nebo pro neúměrné náklady dosáhnout jinými prostředky, jež by byly z hlediska ŽP významně lepší.

7. Argumentace EK a Rakouska

KOMISE:

- vytýká Rakousku, že tím, že povolilo výstavbu vodní elektrárny na řece Schwarze Sulm, nesplnilo povinnosti, které vyplývají z ustanovení čl. 4 odst. 1 a 7 RSV, protože projekt povede ke zhoršení stavu útvaru povrchových vod Schwarze Sulm z „velmi dobrého“ na „dobrý“, což RSV zakazuje, a nelze ani uplatnit výjimku ze zákazu zhoršení dle čl. 4.7 RSV;
- se domnívá, že Rozhodnutí z roku 2007 porušuje povinnost provést nezbytná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod, kterou ukládá RSV členským státům v ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. a) bod i);
- tvrdí, že hejtman Štýrska byl kde dni přijetí Rozhodnutí vázán výše uvedenou povinností, i když zveřejnění plánů povodí bylo povinné až od 22.12.2009;
- Rozhodnutí z roku 2007 může být v souladu s RSV pouze tehdy, pokud byly splněny všechny podmínky stanovené v čl. 4.7 RSV. Rakousko řádně nepřezkoumalo, zda tato výjimka může být platně použita, a v každém případě využití takové výjimky ani řádně neodůvodnila;
- kapacita vodní elektrárny bude v porovnání s regionální a celostátní výrobou energie z vodních zdrojů „zanedbatelná“. Rakousko nezkoumalo žádné náhradní lokality ani neuvažovalo o jiných typech obnovitelných zdrojů energie.

RAKOUSKO:

- mohlo Rozhodnutím z roku 2007 povolit projekt vodní elektrárny vedoucí případně ke zhoršení stavu útvaru povrchové vody, jelikož všechny podmínky stanovené v RSV čl 4.7 byly dodrženy;
- Rozhodnutí z roku 2007 bylo přijato po provedení řízení, v němž bylo právně přezkoumáno a posouzeno celkové stanovisko týkající se existence nadřazeného veřejného zájmu s přihlédnutím k cílům RSV a účinkům, které bude mít tento projekt na regionální a lokální úrovni;
- zohlednilo studii vypracovanou TU v Grazu, která popisuje a kvantifikuje cíle a výhody projektu, jakož i jeho dopady na ŽP;
- při rozhodnutí nevycházelo ze zásady, že výroba energie z vodních zdrojů odpovídá vždy nadřazenému veřejnému zájmu a představuje tak obecnou výjimku z cílů RSV, ale přezkoumalo konkrétní regionální význam a místní dopady projektu.

SOUDNÍ DVŮR

- Žaloba je přípustná
- Pro účely posouzení projednávané žaloby je nutné zkoumat, zda sporný projekt může vést ke zhoršení stavu dotčeného VÚ, a pokud ano, zjistit, zda se na takové zhoršení může vztahovat výjimka ze zákazu zhoršení podle čl. 4.7 RSV

Národní dialog o vodě – „Vodní hospodářství a veřejné zájmy“,
hotel Skalský Dvůr, 18. - 19.9.2018

8. Zamezení zhoršení stavu – závazný účinek

- Zhoršení stavu útvaru povrchové vody – ve smyslu čl. 4.1 písm. a) bod i) se jedná tehdy, jakmile se stav alespoň jedné z kvalitativních složek ve smyslu Přílohy V RSV zhorší o jednu třídu, i když toto zhoršení nevede k celkově horšímu zařazení útvaru povrchové vody. Pokud se však dotyčná složka již nachází v nejnižší třídě, pak jakékoli zhoršení této složky je rovněž považováno za zhoršení stavu (rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 69).
- Jsou stanoveny environmentální cíle k tomu, aby bylo dosaženo dobrého stavu vod v celé Unii a zabráněno zhoršování stavu vod;
- RSV z čl. 4.1 písm. a) bod i) vyplývá pro členské státy **povinnost provést potřebná opatření k dosažení dobrého stavu vod a zamezit zhoršení stavu vod**;
- RSV se neomezuje na programové uvedení pouhých cílů plánování hospodaření s vodami, ale jakmile je určen ekologický stav dotčeného VÚ, vyvolává to **závazné účinky** v každé etapě postupu stanoveného v RSV;
- RSV čl. 4 neobsahuje pouze zásadní povinnosti, ale týká se rovněž konkrétních projektů, důvody pro výjimky se uplatní zejména tehdy, když cíle dle čl. 4 nejsou dodrženy v důsledku nových fyzikálních změn útvaru povrchové vody nebo v důsledku nových trvalých rozvojových činností – k tomu může dojít v důsledku realizace konkrétních projektů a na tyto projekty se proto vztahuje povinnost zamezit zhoršení stavu VÚ.

9. Uplatnění výjimky ze zákazu zhoršování stavu dle čl. 4.7 RSV

- Členský stát je povinen odmítnout schválení projektu, který může zhoršit stav dotčeného VÚ nebo ohrozit dosažení dobrého stavu v budoucnu;
- Lze to provést pouze za podmínky splnění **všech podmínek** čl. 4.7 RSV písm. a) až d);
- v daném případě bylo nutné zjistit,
 - a) zda byly učiněny všechny schůdné kroky ke zmírnění nepříznivého vlivu projektu na stav dotčeného VÚ,
 - b) zda důvody, z nichž vycházel tento projekt byly výslovně uvedeny a vysvětleny v plánech povodí,
 - c) zda projekt vyplývá z nadřazeného veřejného zájmu nebo přínosy pro ŽP a společnost při dosahování cílů dle čl. 4.1 RSV jsou převáženy přínosy pro lidské zdraví, udržení ochrany obyvatel nebo udržitelný rozvoj, vyplývající z realizace tohoto projektu,
 - d) zda sledovaných prospěšných cílů nemohlo být dosaženo jinými prostředky, které by byly z hlediska ŽP významně lepší volbou.
- V tomto ohledu je nutné dát členským státům určitý prostor pro uvážení při určení, zda takový projekt je předmětem nadřazeného veřejného zájmu, v rámci tohoto prostoru mohlo Rakousko mít právem za to, že sporný projekt jehož cílem je podpora výroby energie z obnovitelných zdrojů, předmětem nadřazeného veřejného zájmu, podpora těchto druhů energie v Unii prvořadou prioritou a je odůvodněna zejména tím, že využívání těchto zdrojů energie přispívá k ochraně ŽP a k trvale udržitelnému rozvoji a že může přispět k bezpečnosti a diverzifikaci zásobování elektřinou a splnit rychleji cíle Kjótského protokolu;

10. Odůvodnění Rozhodnutí hejtmána Štýrska z roku 2007

- je nutné zmínit, že v případě sporného projektu rakouské úřady velmi podrobně analyzovaly a poměřily očekávané přínosy oproti skutečnosti zhoršení stavu VÚ, na základě tohoto porovnání mohly mít za to, že z tohoto projektu bude plynout přínos pro udržitelný rozvoj, že **byly učiněny všechny schůdné kroky k omezení nepříznivých vlivů projektu na stav VÚ – vybudování rybího přechodu (zmírňující opatření)**;
- V Rozhodnutí z roku 2007 jsou podrobně vysvětleny a popsány důvody realizace sporného projektu, jeho dopad na ŽP a rovněž i jeho výhody, stejně tak je **projekt popsán a odůvodněn v rámci plánu povodí v roce 2009**;
- cílem výstavby vodní elektrárny na řece Schwarze Sulm je rozvoj **energie z obnovitelných zdrojů, což odpovídá nadřazenému veřejnému zájmu**, to bylo jednoznačně potvrzeno a veřejný zájem tedy výrazně převažuje nad zjištěnými zásahy do environmentálních cílů;
- Studie, která zahrnovala analýzu očekávaných přínosů, dokládá pozitivní energetickou bilanci projektu (2 promile regionální výroby a 0,4 promile celostátní výroby z vodních zdrojů), snížení rychlosti globálního oteplování nahrazením výroby fosilní energie, snížení produkce CO₂ a rovněž bylo doloženo, že **užitečných cílů projektu není možné dosáhnout jinými prostředky, které by byly z hlediska ŽP významně lepší – „better environmental option“**.

11. Závěr – zdůvodnění rozsudku

- Hejtman Štýrska při svém rozhodnutí se nedovolával abstraktně nadřazeného veřejného zájmu, ale vycházel z podrobné vědecké analýzy a až na základě jejich výsledků rozhodl, že podmínky pro výjimku ze zákazu zhoršování stavu vod jsou splněny;
- Na základě studie měl tedy všechny relevantní informace o důsledcích sporného projektu k dispozici, a zohlednil všechny podmínky stanovené v čl. 4.7 RSV;
- Komise zpochybňuje věcné posouzení, které provedl hejtman Štýrska, především tím, že energie z vodních zdrojů je pouze jedním z mnoha druhů obnovitelných zdrojů energie a že energie vyráběná vodní elektrárnou bude mít zanedbatelný dopad na zásobování elektřinou, avšak při neexistenci konkrétních výtek Komise k závěrům studie nebo v čem je daná studie neúplná nebo chybná kvůli nedostatečné analýze ekologického dopadu projektu na stav dotčeného VÚ nebo nevěrohodnosti odhadů výroby elektřiny a vzhledem k neexistenci komparativních prvků, umožňujících kvalifikovat plánovanou výrobu elektřiny jako nízkou vzhledem k rozsahu projektu, je nutné konstatovat, že **Komise tvrzené nesplnění povinností neprokázala a žaloba se zamítá jako neopodstatněná. Komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.**



Problematika uplatnění nadřazeného veřejného zájmu z pohledu splnění požadavků Rámcové směrnice 2000/60/ES - příklad z praxe

Děkuji za pozornost

Ing. Petr Tušil, Ph.D., MBA
VÚV TGM, v.v.i. Praha, pobočka Ostrava
petr.tusil@vuv.cz

Národní dialog o vodě – „Vodní hospodářství a veřejné zájmy“,
hotel Skalský Dvůr, 18. - 19.9.2018