

**Informace pro vládu
ve věci zahájeného řízení pro porušení povinnosti z důvodu vyhlášení lokalit
Natura 2000 v nedostatečném rozsahu**

I. Úvod

Dne 26. února 2016 bylo České republice doručeno formální upozornění, ve kterém Evropská komise (dále jen „Komise“) vytýká ČR, že v dostatečném rozsahu neprovedla vyhlášení „lokalit významných pro Společenství“ (tj. evropsky významných lokalit, které jsou součástí soustavy Natura 2000). Vůči České republice tak bylo Komisí zahájeno řízení pro porušení povinnosti neboli infringementové řízení.

Komise vyzývá vládu České republiky, aby jí podala vyjádření ve lhůtě 2 měsíců, a vyhrazuje si právo vydat odůvodněné stanovisko poté, co se s vyjádřením ČR seznámí, nebo v případě, že jí nebude vyjádření ČR předáno ve stanovené lhůtě.

Zároveň Komise vyzývá české orgány, aby podrobně vysvětlily kroky, jež hodlají učinit v souvislosti s realizací projektu plavebního stupně Děčín a plavebního stupně Přelouč, a jak přitom hodlají respektovat svůj závazek navrhnout lokality Labské údolí, Slavíkovy ostrovy a Labišťata k vyhlášení jako lokality významné pro Společenství.

K otázce doplnění národního seznamu evropsky významných lokalit (dále jen „národní seznam EVL“) **o lokality Porta Bohemica a Louky u Přelouče** (uváděné původně pod názvem Labské údolí a Slavíkovy ostrovy a Labišťata) probíhá kontinuálně **od roku 2011 výměna názorů Komisí**, a to jak v rámci osobních jednání, tak prostřednictvím dopisů a e-mailů. Komise však dlouhodobě a opakovaně zastává stanovisko, že jde o klíčové oblasti pro doplnění národního seznamu EVL a odkazuje na směrnici 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“ či „směrnice“), podle které je členský stát povinen při výběru lokalit významných pro Společenství zohlednit výlučně odborná kritéria stanovená přílohou III směrnice bez ohledu na ekonomické či sociální dopady. Tento výklad Komise potvrzuje i samotný Soudní dvůr EU, např. ve věci C-226/08 *Stadt Papenburg*¹. Okolnosti uvedené v čl. 2 odst. 3 směrnice o stanovištích, tj. že opatření přijímaná na základě této směrnice musí brát v úvahu **hospodářské, sociální a kulturní požadavky** a regionální a místní charakteristiky, **nemohou být zohledněny při samotném výběru lokalit, ale mohou být brány v potaz až po vyhlášení lokality, např. při stanovení zásad péče o ně, koordinaci rozdílných zájmů v území či v rámci posuzování záměrů**, které se této

¹C-226/08 *Stadt Papenburg* (body 31 a 32)

Bod 31 Pokud by ve stadiu řízení o zařazení, které je upraveno v čl. 4 odst. 2 prvním pododstavci směrnice o stanovištích, mohly členské státy odepřít svůj souhlas z jiných důvodů, než jsou důvody související s ochranou životního prostředí, bylo by tak ohroženo uskutečnění cíle uvedeného v čl. 3 odst. 1 směrnice o stanovištích, a sice vytvoření sítě NATURA 2000, která je složená z lokalit s přírodními stanovišti uvedenými v příloze I a stanovišti druhů uvedenými v příloze II a umožní zachovat příslušné typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit.

32 Tak by tomu bylo zvláště v případě, kdyby členské státy mohly odepřít svůj souhlas z důvodu hospodářských, sociálních a kulturních požadavků, jakož i regionálních a místních charakteristik, na které odkazuje čl. 2 odst. 3 směrnice o stanovištích, který ostatně nepředstavuje, jak uvedla generální advokátka v bodě 38 svého stanoviska, autonomní výjimku z obecného systému ochrany zavedeného touto směrnicí.

lokality dotýkají. Výše uvedený výklad potvrzuje i vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU.

Česká republika má nyní lhůtu pro vypracování a odeslání své odpovědi do 26. dubna 2016.

II. Otázka doplnění evropsky významných lokalit z pohledu infringementového řízení

Lze důvodně předpokládat, že pokud se ČR ve své odpovědi nezaváže zjednat nápravu, tzn. nepřislíbí doplnit výše uvedené lokality na národní seznam EVL, Komise velmi záhy posune infringementové řízení do dalších fází, tj. nejdříve do fáze odůvodněného stanoviska a následně žaloby k Soudnímu dvoru EU. Doručení odůvodněného stanoviska lze za této situace očekávat již v polovině tohoto roku, přičemž pro odpověď ČR na odůvodněné stanovisko je také stanovena lhůta 2 měsíců.

Uplynutí lhůty pro odpověď na odůvodněné stanovisko je důležitým časovým momentem, neboť dle své ustálené judikatury rozhoduje Soudní dvůr EU na základě stavu, který je právě ke dni uplynutí lhůty pro odpověď na odůvodněné stanovisko, a nezohledňuje vývoj, který případně nastane po tomto datu. Z pohledu již vedeného infringementového řízení by bylo tudíž pro ČR **velmi žádoucí zjednat nápravu nejpozději do uplynutí lhůty pro odpověď na odůvodněné stanovisko**. Doplnila-li by ČR tyto lokality na národní seznam EVL až po tomto datu a podala-li by Komise na ČR žalobu, je čistě na její úvaze, zda následně vezme žalobu zpět².

Vzhledem k výše uvedenému (zejména pak k opakovanému požadavku Komise na zařazení lokalit Porta Bohemica a Louky u Přelouče do soustavy Natura 2000) a s ohledem na ustálenou judikaturu Soudního dvora EU lze předvídat, že **vůči České republice by byl v případě nedoplnění evropsky významných lokalit vyneseno Soudním dvorem EU odsuzující rozsudek**.

Pokud do několika týdnů od vydání odsuzujícího rozsudku nezjedná ČR nápravu (Komise sama posoudí, zda ČR nápravu zjedнала dostatečně), může Komise v souladu s čl. 260 odst. 2 Smlouvy o fungování EU předložit věc znovu k Soudnímu dvoru EU spolu s návrhem paušální pokuty a penále, jež je dotýčný členský stát povinen zaplatit. Výše pokuty a penále závisí na délce doby, po kterou členský stát neplnil povinnost vyplývající pro něj z evropského práva; závažnosti porušení povinnosti a tzv. národním faktoru (ekonomické a politické okolnosti případu). **V případě ČR by se jednalo minimálně o jednorázovou pokutu 2 mil. € (54 mil. Kč) a penále cca 10 000 € denně, (tj. cca 8 370 000 Kč měsíčně) do té doby, než ČR zjedná nápravu stavu věci, tj. lokality**

² Dne 23. září 2009 podala Komise na Českou republiku žalobu z důvodu nedostatečné, resp. nesprávné transpozice některých ustanovení směrnice EIA (věc C-378/09 *Komise proti České republice*). Dne 11. prosince 2009 byl ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 436/2009 Sb., jehož hlavním cílem byla náprava výtek z tehdy vedeného infringementového řízení. V lednu 2010 Česká republika Komisi oficiálně požádala o zpětvzetí žaloby s tím, že učinila veškeré nezbytné kroky vedoucí k nápravě stavu namítaného v žalobě. Komise žalobu nestáhla a ani České republice své rozhodnutí nevzít žalobu zpět oficiálně neodůvodnila (Komise důvody, proč v určité věci proti členskému státu nestáhne žalobu, povinná sdělovat není). Dne 10. června 2010 byl vyneseno rozsudek, kterým Soudní dvůr EU, rozhodl, že ČR nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice EIA. Odsuzující rozsudek nebyl naštěstí spojen s finančními sankcemi vůči ČR, umožnil však Komisi vyvinout na ČR ještě větší tlak, neboť Komise mohla v souladu s čl. 260 odst. 2 Smlouvy o fungování EU předložit věc k Soudnímu dvoru EU znovu, a to už právě spolu s návrhem citelných finančních sankcí.

zařadí do národního seznamu EVL, resp. soustavy Natura 2000 dle požadavku Komise, neboť je to zase Komise, která vyhodnocuje, zda byla náprava členským státem zjednána dostatečně a zda tedy již ČR není povinna penále nadále platit.

Závazku zařadit dotčené lokality na národní seznam EVL se nelze v současnosti zprostit zpochybňováním odborných dat, na jejichž základě byly lokality na národní seznam EVL navrženy. Návrh nařízení vlády v podobě předložené vládě byl již z odborného hlediska revidován a obsahoval pouze ty cílové druhy a stanoviště, jež se na lokalitě bezpochyby vyskytují v kvalitě odpovídající kritériím směrnice o stanovištích. Vzhledem k tomu, že mnohé studie a odborná data jsou veřejně dostupná, tedy dostupná i pro Komisi, je taková argumentace ze strany Komise neakceptovatelná a představuje nejrychlejší cestu v posunu infringementového řízení do dalších fází se všemi jeho důsledky, tj. včetně následného uložení citelných finančních sankcí.

III. Plavební stupeň Děčín a splavnění Labe do Pardubic

Jako důvod rozporů vznesených proti zařazení lokalit Porta Bohemica a Louky u Přelouče na národní seznam EVL je prezentován veřejný zájem na zajištění celoroční splavnosti Labe jako klíčové vnitrozemské vodní cesty pro nákladní dopravu, které je dle názoru Ministerstva dopravy závislé na realizaci dvou nových plavebních stupňů v Děčíně a Přelouči, které jsou plánovány v území navržených lokalit.

Udržitelná a dlouhodobá splavnost Labe v přeshraničních přepravách je podmíněna výstavbou plavebního stupně Děčín (dále jen „PS Děčín“). Dle informací Ministerstva dopravy je v současné době spolehlivost přepravní kapacity nízká. Ekonomicky rentabilní ponor 140 cm je dosahován pouze po 50 % roku (184 dnů hydrologicky průměrném roce) s tím, že plavba je technicky možná až do ponoru 110 cm se 74 % spolehlivostí (269 dnů v hydrologicky průměrném roce). PS Děčín při shodných průtocích v Labi by měl umožnit o 40 cm vyšší využitelný ponor, nemělo by tak téměř docházet k úplnému zastavení provozu (spolehlivost 99% mezi Děčínem a SRN, spolehlivost 94% mezi Ústím nad Labem a Děčínem), po průměrně 345 dnů v roce by neměla být plavba ztrátová a výnosy při vyšších ponorech by měly vést ke tvorbě zdrojů na obnovu lodního parku.

Splavnění do Pardubic, jehož předpokladem je výstavba plavebního stupně Přelouč II. (dále jen „PS Přelouč“), je pak zaměřeno na prodloužení přeprav vodní dopravou ze středních Čech směrem na východ, což by mělo snížit zatížení zejména silniční sítě v okolí Prahy a směrem na Pardubice. Z geografických důvodů a z důvodů dopravních vazeb však nebude možné, aby současné přístavy převzaly přepravu z hradecko-pardubické aglomerace a ze směru od Ostravska a z Moravy.

Ekonomické hodnocení vypracované Vysokým učením technickým v Brně v roce 2015 vyčíslilo **v konzervativním scénáři přepravu vodní cestou 1,35 mil. tun zboží ročně, což při realizaci PS Děčín a PS Přelouč představuje úsporu 70 000 těžkých nákladních vozidel ročně**. Reálná přeshraniční přeprava je odhadována přibližně 2,7 mil. tun ročně, což znamená 150 000 těžkých nákladních vozidel.

Celkové investiční náklady PS Děčín a splavnění do Pardubic dosahují přibližně 8 mld. Kč. Výsledkem by měla být stabilně funkční vodní cesta. **Úspor až 634 mil. Kč ročně by měl dosáhnout podnikatelský sektor**, a to díky levnější přepravě zboží s vyšším podílem vodní dopravy.

IV. Varianty postupu vlády a jejich dopady

VARIANTA 1 – Lokality Porta Bohemica a Louky u Přeloučebudou zařazeny na národní seznam EVL

Zařazení lokalit na národní seznam EVL obecně neznamená zastavení ekonomického a sociálního rozvoje daného území či zákaz jakékoli výstavby. Platí však, že členské státy mají přijmout vhodná opatření, aby vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů a nedocházelo k vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům směrnice o stanovištích. Na základě článku 6 směrnice je zároveň členský stát povinen provést posouzení vlivů záměrů, které se dané lokality dotýkají, případně přijmout nezbytná kompenzační opatření v případě, že má takový záměr na lokalitu negativní vliv. Směrnice tak sama předvídá možné zásahy lidské činnosti na území evropsky významných lokalit, navíc dává prostor za stanovených podmínek i pro realizaci takových záměrů, které mají potenciálně významný, resp. negativní vliv na dotčenou lokalitu.

Případný negativní dopad zařazení uvedených lokalit na národní seznam EVL na zajištění celoroční splavnosti Labe jako klíčové vnitrozemské vodní cesty spočívá zejména v časovém posunu realizace a zvýšení investičních nákladů, do kterých se promítne potřeba provedení nového posouzení vlivů na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality dle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“) v procesu EIA. V případě, že na základě tohoto posouzení nebude možné vyloučit negativní vliv záměru na danou lokalitu, bude nutné prokázat veřejný zájem na jeho realizaci auložit kompenzační opatření, jejichž zajištění umožní realizaci záměru v souladu s právem ČR i s právem evropským. Na projekty vnitrozemské vodní dopravy je navržena v rámci spolufinancování z ESI fondů alokace ve výši 7 mld. Kč z Operačního programu Doprava 2014 - 2020. Tento časový posun realizace opatření k zajištění splavnosti labské vodní cesty tak může vést k tomu, že z důvodů nepřipravenosti projektů nebude moci být původně zamýšlená alokace využita, a to z části nebo v celé výši. V takovém případě bude muset dojít k přesunu finančních prostředků v rámci programu nebo mezi operačními programy.

Reálně však lze očekávat, že výše zmíněná časová prodleva bude podstatně kratší než v případě, kdy by ČR vyhlásila dotčené lokality až po ukončeném procesu EIA, a to pod tlakem odsuzujícího rozsudku Soudního dvora EU (viz níže str. 5 a 6 materiálu). Taktéž finanční náklady na zajištění případných kompenzačních opatření by neměly přesáhnout výši sankcí, které by v případě nezařazení dotčených lokalit na národní seznam EVL stanovil pro ČR Soudní dvůr EU (viz výše str. 2 materiálu).

Volbou této varianty nebude ČR nadále čelit infringementovému řízení se všemi jeho důsledky, tj. včetně následného uložení citelných finančních sankcí. Zároveň nebude proti ČR zahájeno ze strany Komise infringementové řízení ve věci povolování dotčených záměrů PS Děčín a PS Přelouč (více viz níže str. 6). Z pohledu Komise, resp. evropského práva³ totiž nelze připustit, aby ČR získala výhodu z protiprávního chování, tj. z nerespektování/nesplnění povinností stanovených směrnicí

³ Zásada „*Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*“ = „Nikdo se nemůže dovolat vlastní hanebností“, rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-316/82 a C-40/83 Kohler vs. Účetní dvůr, bod 13.

o stanovištích, což může být přičítáno k tíži ČR promítnuté do navýšení sankcí jak v rámci již zahájeného infringementového řízení ve věci vyhlášení evropsky významných lokalit v nedostatečném rozsahu, tak případně v rámci budoucích infringementových řízení ve věci samotných záměrů PS Děčín a PS Přelouč.

VARIANTA 2– Lokality Porta Bohemica a Louky u Přelouče nebudou na národní seznam EVL zařazeny

Na první pohled pozitivním důsledkem této varianty může být jednodušší povolení dotčených plavebních stupňů na Labi, přestože ani tento vývoj událostí nelze s ohledem na komplikace v rámci projednávání těchto záměrů již za současné situace očekávat s jistotou.

Avšak jak je uvedeno výše, v souladu s evropským právem a ustálenou judikaturou Soudního dvora EU je **členský stát povinen při stanovování národního seznamu EVL postupovat výlučně podle odborných kritérií dle přílohy III směrnice o stanovištích bez ohledu na ekonomické či sociální dopady**. Pokud tedy ČR odmítne splnit povinnosti pro ni vyplývající ze směrnice, tj. nezařadí na základě odborných dat navržené lokality Porta Bohemica a Louky u Přelouče na národní seznam EVL, Komise podnikne proti ČR již výše zmíněné právní kroky, z nichž mohou pro ČR vyplynout citelné finanční sankce, které jsou popsány na str. 2 materiálu.

Důležité je v této souvislosti upozornit i na **negativní dopad pro čerpání prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondy) na projekty, které souvisejí s dotčenými oblastmi**.

Jak je uvedeno výše, **vnitrozemská vodní doprava je navržena jako předmět spolufinancování z ESI fondů. Celkem se jedná o 7 mld. Kč**. Jak vyplývá z Dohody o partnerství (kap. 1.1.2.1) a z Operačního programu Doprava (PO 1, SC 2.1), je tato možnost prozatím pozastavena až do revize programu, ve které ČR požádá Komisi o způsobilost financování vnitrozemských vodních cest z Operačního programu Doprava. Tato žádost může být podána nejdříve po 30. červnu 2016, přičemž ČR musí pro kladné vyřízení splnit několik podmínek, mj. bude nutné prokázat **soulad zamýšlených projektů s požadavky legislativy v oblasti životního prostředí**. Z hlediska financování záměru PS Děčín a PS Přelouč je vzhledem k výše uvedenému zřejmé, že možnost čerpání prostředků z ESI fondů na tento projekt je nyní nulová. V tomto případě by opět muselo dojít k převodu prostředků v rámci programu nebo mezi operačními programy. Naopak téměř s jistotou lze očekávat, že **v případě pokračování povolovacích procesů u PS Děčín a PS Přelouč bez vyhlášení obou dotčených lokalit, zahájí Komise proti ČR infringementové řízení také ve věci těchto samotných záměrů**, a to s možnými důsledky v podobě stejných sankcí jako v případě aktuálního infringementového řízení ve věci vyhlášení EVL v nedostatečném rozsahu. **Výsledné sankce při volbě této varianty tak v důsledku toho mohou dosáhnout i více jak trojnásobku částek uvedených na str. 2 materiálu**.

Ve vztahu k PS Děčín je dále nutné upozornit, že bude-li v době před zařazením lokality Porta Bohemica na národní seznam EVL vydáno k PS Děčín stanovisko EIA (jinými slovy, pokud ČR pod tlakem rozsudku Soudního dvora EU přistoupí k dodatečnému zařazení této lokality na seznam až po vydání stanoviska EIA), bude nutné z důvodu vyhlášení nové

lokality soustavy Natura 2000 v území dotčeném předmětným záměrem znovu provést celý proces EIA, v rámci něhož bude provedeno nové tzv. naturové posouzení. Toto posouzení je podle české právní úpravy provázáno s procesem EIA. Z výše uvedených důvodů tak **bude nutné pro záměr PS Děčín opakovat proces EIA** se zohledněním nových skutečností v území, tedy nově vyhlášené evropsky významné lokality a jejích předmětů ochrany, a z toho plynoucí případné změny záměru. Takový krok zpět významně prodlouží celý povolovací proces záměru, tím spíš v případě, že by tento povolovací proces byl v návaznosti na vydání stanoviska EIA (jako výsledku v současné době probíhajícího procesu) již zahájen.

Obecně vzato, pokud je evropsky významná lokalita vyhlášena v době, kdy je pro záměr, který by mohl mít na nově doplněnou lokalitu významný vliv, vedeno povolovací řízení, je dostačující, aby investor doložil stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 45i odst. 1 zákona, pokud se jím vyloučí pravděpodobný významný vliv na předmět ochrany a celistvost této lokality. V případě záměru PS Děčín je však situace výrazně odlišná, neboť lze důvodně předpokládat, že nebude možné vyloučit významný vliv realizace a provozu záměru na nově vyhlášenou lokalitu již ve fázi stanoviska dle § 45i zákona, a tudíž bude nutné provést nové posouzení vlivů na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality v procesu EIA. Ve výsledku tedy nebude kýžené časové úspory dosaženo, neboť potřeba zohlednit Komisí požadovanou EVL Porta Bohemica v rámci povolovacího procesu PS Děčín bude nadále přetrvávat.

Volbou této varianty tak bude ČR nadále čelit infringementovému řízení se všemi jeho důsledky, tj. včetně následného uložení citelných finančních sankcí. Bude-li pokračováno v povolování PS Děčín a PS Přelouč, Komise zahájí proti ČR samostatná infringementová řízení ve věci těchto dotčených záměrů. Výsledné finanční sankce vůči ČR se tak při volbě této varianty mohou ztrojnásobit. ČR nadto nebude moci čerpat 7 mld. Kč z ESI fondů na projekty vnitrozemských vodních cest.

V. Závěr

Z výše uvedených důvodů Ministerstvo životního prostředí ve shodě s vládním zmocněncem pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU doporučuje vládě schválit variantu 1, tj. že lokality Porta Bohemica a Louky u Přelouče budou zařazeny do národního seznamu evropsky významných lokalit, resp. soustavy Natura 2000.