

Hodnocení vlivů na Naturu 2000 a biologické hodnocení u nás a v Evropě

Petr Roth

O čem si budeme povídat

- Nástroje ochrany přírody, rozhodování a potřeba podkladů
- 5 typů „biologických“ hodnocení
- Biologické hodnocení v ČR
- Naturové hodnocení v ČR, v EU i mimo EU

Trocha teorie na úvod

- Ochrana přírody – obor lidské činnosti, sloužící k ochraně – pasívní i aktivní – vybraných částí přírody a krajiny
- 2 typy nástrojů OP: aktivní a reaktivní

Nástroje ochrany přírody

- Nástroje aktivní – osvěta a vzdělávání, zřizování CHÚ, praktická ochrana druhů a jejich stanovišť, obecná ochrana přírody, obnova a revitalizace
- Nástroje reaktivní – slouží k odvrácení či zmírnění dopadů na přírodu, případně k nápravě; zaměřeny především na chráněné části přírody (ekologické vazby neumíme dodnes uchopit)

Nástroje ochrany přírody

Nástroje reaktivní

- Preventivní:
 - Osvěta a vzdělávání
 - Povolovací procesy v OP – slouží k odvrácení či zmírnění dopadů na přírodu, případně k nápravě

Nástroje ochrany přírody

Nástroje reaktivní

- Preventivní:
 - Osvěta a vzdělávání
 - Povolovací procesy v OP
- Následné:
 - Represe
 - Restaurace
 - Kompenzace

Povolovací procesy v OP

Souhlasy a rozhodnutí o zásazích do obecně a zvláště chráněných částí přírody – rozhodnutí OOP

Podklady pro taková rozhodnutí: „biologická hodnocení“

Cíl: kvalifikovat a kvantifikovat (možné) dopady povolovaných činností na přírodu, a to pokud možno standardizovaně

5 typů biologického hodnocení

- úsudek úředníka v rámci (správního) řízení
- hodnocení vlivů na „faunu, flóru a chráněná území“ v rámci procesu EIA/SEA
- studie proveditelnosti
- biologické hodnocení *sensu* § 67 ZOPK
- naturové hodnocení

Úsudek úředníka

- vzdělání
- profesionalita
- koncepční vodítka (či absence) a jejich (ne)závaznost
- politické tlaky (veřejná správa ≠ státní správa)

EIA/SEA

- Komplexní hodnocení všech vlivů na životní prostředí – hodnocení vlivů na F-F-CHÚ není nijak favorizováno
- Realita značně vzdálena teorii – od „rovnocenného“ hodnocení (často) k hodnocení výrazně devalvovanému
- Do r. 2017 OOP příliš nepočítaly se seriózností EIA/SEA – ale příliš s ní nepočítaly ani orgány PVŽP

EIA/SEA

- Absence metodik – vše ponecháno na vůli, vzdělání, odbornosti a „profesní cti“ autorizovaných osob
- Absence kritérií pro hodnocení významnosti
- Společenské klima – nepředpokládá se negativní výsledek, nehledají se alternativy
- Zahraniční zkušenosti – často obdobné

Studie proveditelnosti

Biologické hodnocení (1992/2018)

Biologické hodnocení

- Původně (1992) zamýšleno jako nástroj ochrany přírody v případě nedostatku podkladů a dat k vlivu konkrétního záměru na přírodu
- Metodicky ani odborně příliš nespecifikováno, v r. 2004 zavedena novelou ZOPK bez bližšího odůvodnění *autorizace*
- Úroveň natolik nízká, že orgány ochrany přírody téměř nebylo vyžadováno

Biologické hodnocení

- Klíčový problém BH: šíře hodnocení není nijak limitována – viz legislativní uchopení:

Biologické hodnocení

- § 67 ZOPK do r. 2017:

(1) Ten, kdo v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny zamýšlí uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných podle části druhé, třetí a páté tohoto zákona (dále jen "investor"), je povinen předem zajistit na svůj náklad provedení přírodovědného průzkumu dotčených pozemků a písemné hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na rostliny a živočichy (dále jen "biologické hodnocení"), pokud o jeho nezbytnosti rozhodne orgán ochrany přírody příslušný k povolení zamýšleného zásahu. Podrobnosti biologického hodnocení upraví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.

- § 67 ZOPK do r. 2018:

(1) Ten, kdo v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny zamýšlí uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných podle částí druhé, třetí a páté tohoto zákona (dále jen „investor“), je povinen předem zajistit na svůj náklad provedení hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na tyto chráněné zájmy³³). V případě pochybností o závažnosti zásahu a jeho rozsahu z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem může ten, kdo jej zamýšlí uskutečnit, požádat o stanovisko příslušný orgán ochrany přírody. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko k závažnosti zásahu a rozsahu dotčených zájmů chráněných tímto zákonem do 30 dnů ode dne doručení žádosti. Součástí hodnocení podle věty první je

Biologické hodnocení

- Co vlastně BH požaduje? § 67 ZOPK:

(1) Ten, kdo v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny zamýšlí uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných podle částí druhé, třetí a páté tohoto zákona (dále jen „investor“), je povinen předem zajistit na svůj náklad provedení hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na tyto chráněné zájmy³³). V případě pochybností o závažnosti zásahu a jeho rozsahu z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem může ten, kdo jej zamýšlí uskutečnit, požádat o stanovisko příslušný orgán ochrany přírody. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko k závažnosti zásahu a rozsahu dotčených zájmů chráněných tímto zákonem do 30 dnů ode dne doručení žádosti. Součástí hodnocení podle věty první je

- Co jsou části II., III. a V.
 - Obecná ochrana
 - ZCHÚ
 - Památné stromy, druhy, nerosty

Biologické hodnocení

Pokrok v novelizovaném § 67 ZOPK:

- hodnotí se „vliv zamýšleného zásahu na chráněné zájmy“, nikoli na „rostliny a živočichy“
- BH může nyní oficiálně nahrazovat biologickou část EIA/SEA – problémem je opět metodické vedení

Podrobnosti upravuje vyhláška č. 142/2018 Sb.

(účinná od 1. 8. 2018)

Biologické hodnocení

- Od 2011 pokusy o „revitalizaci“ BH: zpřísnění zkoušek, školení AO, pravidelná setkávání
- Neřešitelný problém – absence pravidel a metodik – hodnocení vlivů na vše jednoduše nemůže mít rozumnou metodiku
- Dosud často dobrovolně zadáváno zároveň s naturovým hodnocením („alibi“ zejména velkých investorů)

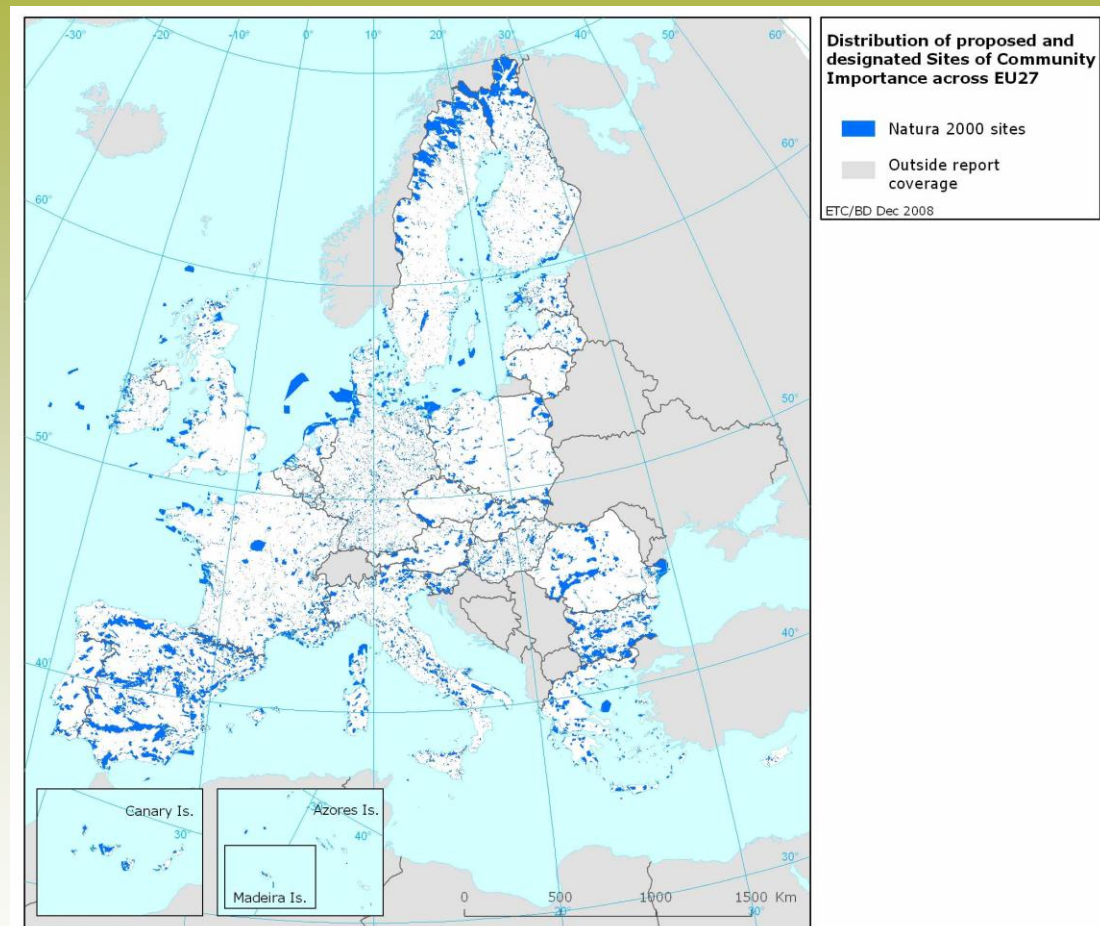
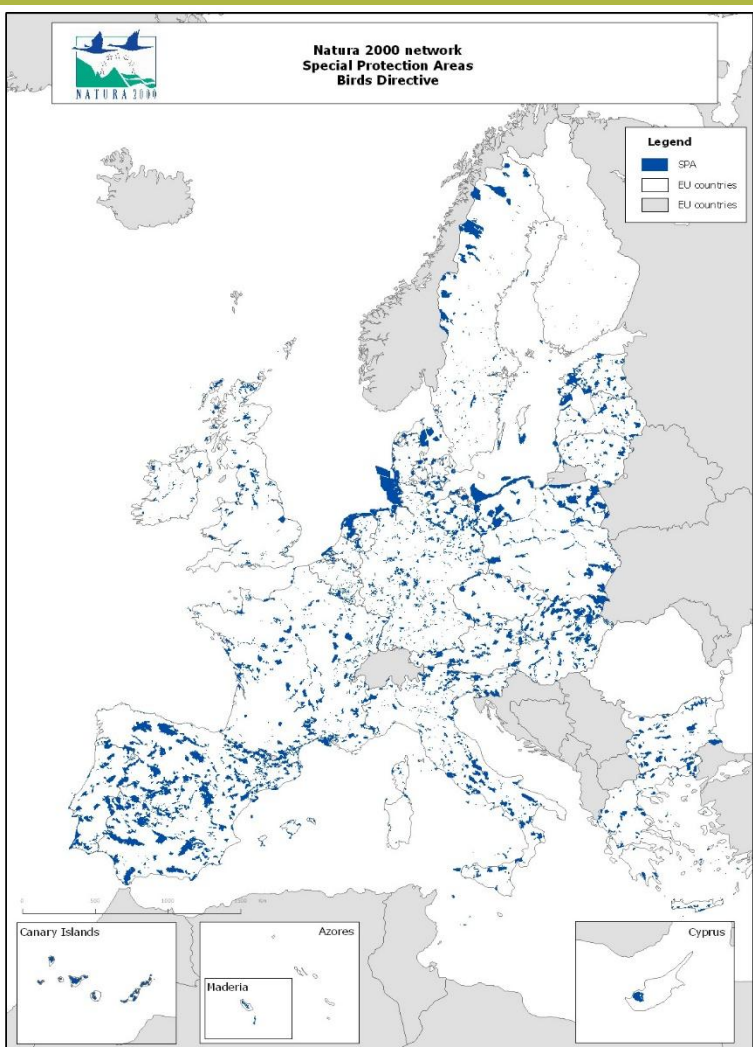
„Naturové“ hodnocení (2004)

Historie

- 1998 - MŽP - první seznámení s pojmem „Natura 2000“
- 1999 – 2004 příprava legislativy (= transpozice)
- 1999 – 2009 vytváření soustavy Natura 2000 (= implementace, naplňování legislativy)

Natura 2000

- Soustava chráněných území („conservation areas“) evropského významu, vytvářena podle
 - směrnice o ptácích (2009/147/ES = 79/409/EHS) a
 - směrnice o stanovištích (92/43/EHS)
- V ČR je tvořena dvěma typy území:
 - ptačími oblastmi (41)
 - evropsky významnými lokalitami (1.112)



Rozdíl mezi ZCHÚ a lokalitami Natura 2000

ZCHÚ

- Předmět ochrany často nekonkrétní („ekosystém“)
- Relativně vágní povinnost biologického hodnocení (od 2018)

Natura 2000

- Předmět ochrany vždy přesně definován
- Explicitní povinnost naturového hodnocení, *vztažená k předmětům ochrany a integritě lokality*

Předměty ochrany lokalit Natury 2000

- Ptačí oblasti (směrnice o ptácích):
 - druhy ptáků z přílohy I
 - pravidelně se vyskytující stěhovavé druhy(výčet: nařízení vlády č. 51/2005 Sb.)
- Evropsky významné lokality (směrnice o stanovištích):
 - typy přírodních stanovišť z přílohy I
 - (vybrané) druhy (rostlin a živočichů mimo ptáky) z přílohy II(výčet: vyhl. č. 166/2005 Sb.)

Ekologická integrita lokalit Natury 2000

- ZOPK: „celistvost“
- Novela napravila nesmysl z roku 2009...

(1) Ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1 (dále jen „předkladatel“), je povinen návrh koncepce nebo záměru předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry **významný vliv na předmět ochrany** (dříve „příznivý stav předmětů ochrany“) **nebo** celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

... ale ponechala „nebo“ ...

Ekologická integrita lokalit Natury 2000

- Co je „ekologická integrita“?

Struktura a ekologické funkce lokality, umožňující dlouhodobé udržování předmětů ochrany funkčními.

Nesouvisí přímo s geografickou „celistvostí“, proto je pojem, uváděný v zákoně, zavádějící.



Ekologická integrita lokalit Natury 2000

Trvalé narušení struktury či ekologických funkcí, vedoucí k výraznému zhoršení stavu předmětů ochrany, je „negativním vlivem na ekologickou integritu“ – **a ten směrnice zakazuje.**

Naturové hodnocení má za cíl odhalit pravděpodobnost takového vlivu.

Protože klíčová je významnost vlivů na předměty ochrany, naturové hodnocení v ČR používá závěr o vlivu na integritu (= celistvost) jen kvůli plnění požadavků EU.

Naturové hodnocení

- největší přínos naturového hodnocení: jde o kombinaci hodnocení s rozhodovacím procesem; podle směrnice jsou závěry hodnocení závazné pro povolování koncepcí/záměrů
- 1999 - zahájení legislativních prací na MŽP: seznámení s články 6(3) a 6(4) směrnice o stanovištích – a další postup:

Článek 6(3)

3. Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.

Článek 6(4)

4. Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádná alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi.

Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.

Klíčové prvky hodnocení

- jakýkoli plán & projekt (rozdíl vůči EIA/SEA)
- může mít (pravděpodobnost, ne jistota)
- významný vliv
- samostatně nebo v kombinaci s jinými...
- „odpovídající hodnocení“
- cíle ochrany lokality
- nepříznivý účinek na celistvost

Co je „významný vliv“?

- Vliv, vedoucí k *trvalému nevratnému zhoršení* stavu (až *zničení*) předmětů ochrany
- Předměty ochrany = různorodé typy stanovišť a druhy, tj. složky ekosystémů, v nichž existují složité vztahy s jinými druhy, habitaty, ale i složité vazby na geo-, hydro-, pedologii, někdy i složité behaviorální vzorce (motýli, šelmy...)

Co vyplývá z těchto skutečností?

Pro vypracování správného „odpovídajícího hodnocení“ je třeba rozumět ekologickým vztahům a vazbám, a to jak uvnitř konkrétních lokalit, tak i mezi nimi navzájem, a stejně tak mezi lokalitami a okolním prostředím

Využitelnost stávajících hodnotících institutů

Tvůrce prvních legislativních předloh novely zákona (1999 – 2000) vůbec nenapadlo, že by se daly využít stávající instituty ZOPK či ZPV:

kvalitativně novému typu „naturových“ lokalit měla odpovídat i kvalitativně nová procedura („malá zelená EIA“)

Využitelnost stávajících hodnotících institutů

- Nakonec zvoleno řešení integrace naturového hodnocení a procesu EIA/SEA (z procesních, časových, finančních i politických důvodů).
- Kdo a jak ale měl provádět „*odpovídající hodnocení*“?

Využitelnost stávajících hodnotících institutů

Z výše uvedených charakteristik požadavků na naturové hodnocení jasně plynou **podmínky**:

- *ekologického* vzdělání
- vysoké odbornosti
- znalosti legislativy
- znalosti procesů a fungování veřejné správy

Existující autorizace pro EIA/SEA (2004)

- ~ 535 autorizovaných osob
- podmínka autorizace: VŠ vzdělání, složení zkoušky
- 361 AO, tedy 70 %, mělo vzdělání inženýrského (technického) směru – většina z nich neměla ekologické znalosti
- ani zbytek – tj. kolem 30 % - nemusel nutně získat *ekologické* vzdělání: šlo často o chemiky, geografy, absolventy učitelských směrů apod.

Existující autorizace pro EIA/SEA

- důsledek: jen menšina z těchto AO měla/má ekologické vzdělání
 - závěr: autorizace EIA/SEA nepoužitelná pro „naturové“ hodnocení
- **nutnost vytvoření autorizace nové**

„Naturová“ autorizace

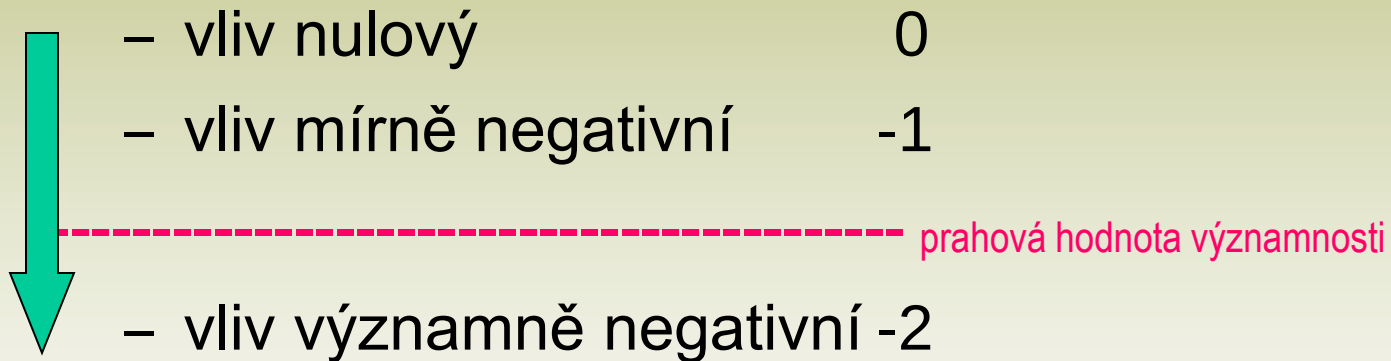
- Kodifikována novelou ZOPK (č. 218/2004 Sb.) a prováděcí vyhláškou z téhož roku
- Podmínky v § 45i ZOPK
- Výkon činnosti autorizovaných osob umožněn i občanům jiných států EU
- ČR je jedním ze tří států EU, kde speciální autorizace pro naturové hodnocení existuje (vedle Lotyšska a Rumunska)

Osud speciální autorizace

- 2011: MŽP napadá institut speciální autorizace, požaduje změnu
- 2012 – 13 snaha o likvidaci autorizace
- Od 2014 postupná normalizace, obnovují se setkávání AO, systém opět funguje

Hodnocení významnosti vlivů

- Zavedení tříbodové stupnice míry dopadů:



→ důraz na *kvalitativní* hodnocení, nikoli na aritmetické výkony (rozdíl vůči EIA)

Dopady novel ZOPK

- Po novele ZOPK ze září 2009:
 - potřeba metodiky pro hodnocení LHP/LHO (4 odst. 4 ZOPK)
 - nutnost úpravy a doplnění první, procesní metodiky z roku 2006 – nové poznatky z hodnocení plánů, odůvodňování stanovisek, důraz na hodnocení dopadů na integritu lokalit

Dopady novel ZOPK

- Po novele ZOPK z roku 2017:
 - upřesnění pojmů, odstranění některých chyb
 - přesné stanovení náležitostí hodnocení pro různé účely (koncepce, záměr, ZÚR, ÚP, PÚR)
 - velmi přesný popis povahy a ukládání kompenzačních opatření jako předpokladu pro výjimečný postup podle čl. 6(4)

Situace v ČR

- Systematickým důrazem na nutnost *objektivního* naturového hodnocení ještě před vstupem do EU se v ČR vytvořilo prostředí, podporující „nedotknutelnost“ Natury 2000
- Proto zatím jen jednou aplikována procedura podle čl. 6(4) směrnice o stanovištích – výjimečný postup z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu

A jak je to v zahraničí?

A jak je to v zahraničí?

- V EU 2 skupiny zemí podle přístupu k dodržování zákonů:
- Kdo nepodvádí, má dobrou pověst (UK, DE, NL, DK...)
- Kdo nepodvádí, je....

K tomu navíc existuje kolem 90 různých konceptů provádění
Natury 2000 – a tedy i 90 různých přístupů k naturovému
hodnocení

A jak je to v zahraničí?

- Důsledek – naturové hodnocení má všechny myslitelné podoby a na úrovni EU neexistuje ani základní přehled

Hodnotitelé:

- kdokoli bez jakéhokoli omezení či specifikace vzděláním
- orgány ochrany přírody místo investorů
- autorizované osoby/firmy pro EIA/SEA
- speciální autorizace ve 3 zemích

A jak je to v zahraničí?

- Český systém – poprvé prezentován v EU v roce 2006
- Neformálně považován za nejlepší, i když neaplikovatelný v mnoha Z i V zemích
- Klíčový prvek – **ekologické vzdělání** jako podmínka, kterou nelze obejít – potvrzeno z UK, DE, AT, HR...
- Nicméně i zde je co zlepšovat: oponentura druhou AO v procesu EIA nemusí být dostatečná, v procesu SEA chybí zcela
- Koncept „zmírňujících opatření“ aplikován v ČR odlišně od zbytku EU, novela ZOPK otevřela cestu

A jak je to v zahraničí?

Úloha Evropské komise – alibistická a často nepříliš pozitivní

- vydávání obecných, zčásti chybných příruček, které lze stěží používat na národní úrovni
- absence odpovídajícího vzdělání „desk officers“, odpovídajících za jednotlivé členské země
- absence zájmu na řešení problémů u týchž osob
- problematické rozsudky CJEU od r. 2013

A jak je to v zahraničí?

Obecné poučení z celé EU:

- existence povinnosti naturového hodnocení sama o sobě je obrovským přínosem pro přírodu bez ohledu na svoji kvalitu a problematičnost konceptu Natury 2000 – *pokud je na národní úrovni brána vážně*

Děkuji za pozornost.

-roth.petr@centrum.cz-