4. 12. 2012

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Povinnost použít nejlepší dostupné techniky na příkladu uhelné elektrárny Prunéřov

Tento článek se zabývá otázkou, jestli český právní řád ukládá žadatelům o integrované povolení, jejichž zařízení mohou mít vliv na životní prostředí (tj. provozovatelům), povinnost použít vždy pouze takové technologie a postupy, které lze považovat ve smyslu zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZIP“) za tzv. nejlepší dostupné techniky a pokud je odpověď na tuto otázku kladná, jaké jsou možné následky v případě nedodržení této povinnosti? Problematika dodržování povinnosti použít nejlepší dostupné techniky bude poté demonstrována na příkladu hnědouhelné elektrárny Prunéřov II., u níž bylo nepoužití nejlepší dostupné techniky kompenzováno redukcí „nadbytečných“ emisí oxidu uhličitého. Je tedy třeba rovněž zodpovědět otázku, zda je možné – zejména s ohledem na znění § 14 ZIP – nepoužití nejlepší dostupné techniky takto kompenzovat.

1. Definice pojmu „nejlepší dostupné techniky“

Definice nejlepších dostupných technik byla zakotvena nejprve v komunitárním právu směrnicí Rady 96/61/ES ze dne 24. 9. 1996, o integrované prevenci a omezování znečištění, v konsolidovaném znění[1] (dále jen „směrnice č. 96/61/ES“). Česká republika implementovala tuto směrnici do svého právního řádu prostřednictvím ZIP s účinností od 1. 1. 2003.[2] Přijetí tohoto zákona bylo nezbytné pro vstup České republiky do Evropské unie a současně tím byly splněny mezinárodněprávní závazky České republiky (vyplývající z členství České republiky v OECD a z podpisu tzv. Aarhuské úmluvy).[3] V roce 2008 pak došlo k nahrazení původní směrnice č. 96/61/ES novou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. 1. 2008, o integrované prevenci a omezování znečišťování, v konsolidovaném znění[4] (dále jen „směrnice č. 2008/1/ES“), základní principy a definice, obsažené v původní směrnici však zůstaly zachovány. V souladu se zásadou tzv. eurokonformního výkladu[5] je nutné ustanovení ZIP interpretovat v souladu se směrnicí č. 2008/1/ES.

Nejlepšími dostupnými technikami se podle § 2 písm. e) ZIP rozumí *„nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje technologií a činností a způsobů jejich provozování, které ukazují praktickou vhodnost určitých technik navržených k předcházení, a pokud to není možné, tak k omezování emisí a jejich dopadů na životní prostředí.“* Tato definice se víceméně shoduje s definicí, obsaženou v čl. 2 odst. 12 směrnice č. 2008/1/ES,[6] za zmínku stojí pouze fakt, že text směrnice hovoří o tom, že na základě nejlepších dostupných technik mají být stanoveny mezní hodnoty emisí, a dále to, že aplikace těchto technik má vyloučit toliko nepříznivé dopady na životní prostředí.

Technikou se přitom podle § 2 písm. e) ZIP rozumí *„jak používaná technologie, tak způsob, jakým je zařízení navrženo, vybudováno, provozováno, udržováno a vyřazováno z provozu*“, čímž jsou pokryta veškerá stádia existence takového zařízení,[7] které znečišťuje životní prostředí svými emisemi.[8] Aby byla technika současně **dostupná**, musí být podle ZIP vyvinutá *„v měřítku umožňujícím zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s*

ohledem na náklady a přínosy, pokud jsou provozovateli za rozumných podmínek dostupné bez ohledu na to, zda jsou používány nebo vyráběny v České republice."

Takto pojatá definice přitom poskytuje značný prostor pro správní úvahu („diskreci") příslušných správních orgánů, vydávajících integrované povolení,[9] což plyne z použití vágních pojmů „ekonomicky přijatelné podmínky s ohledem na náklady a přínosy" a „dostupnost (takových technik – pozn. autor) za „rozumných podmínek". Pojem „ekonomicky přijatelné podmínky" lze interpretovat tak, že je zde objektivně dána podmínka dosažení zisku, míra tohoto zisku však již bude předmětem (subjektivního) správního uvážení.[10] Dostupnost „za rozumných podmínek" pak znamená, že návratnost investice do takové techniky musí být realizována v rozumném čase, tj. v *„…určitou dobu před ukončením životnosti těchto technik, jedná-li se o hmotné investice a dále s ohledem na ekonomické možnosti investora/provozovatele při získávání prostředků na investiční kapitál*."[11] V této souvislosti považuji za vhodné zdůraznit, že prostor pro správní uvážení správního orgánu o tom, co je v daném případě nejlepší dostupnou technikou, je nezbytný, neboť *„každá lidská, a tím spíše ekonomická činnost má nějaké efekty chtěné a nechtěné, něco spotřebovává a něco užívá (a tím ničí)…každá ekonomická činnost tedy vyvolává i nějaké znečištění. Znečištění je nutným zlem, kterému se nemůžeme vyhnout – chceme-li mít k dispozici nejrůznější, náš život usnadňující a obohacující služby.*"[12]

Volná úvaha správního orgánu však nemůže být zaměňována za libovůli. I rozhodnutí správního orgánu o udělení integrovaného povolení musí být přezkoumatelné a musí být zřejmé, že správní orgán nepřekročil meze a hlediska správního uvážení (zákaz zneužití správního uvážení je obsažen v § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů),[13] přičemž hlediska, k nimž správní orgán musí přihlížet, jsou uvedena v příloze č. 3 ZIP.[14] Faktem nicméně zůstává, že v době hospodářské stagnace (ne-li přímo recese)[15] může dojít k poklesu úrovně ochrany životního prostředí skrze požadavek na aplikaci nejlepších dostupných technik.

Aby byla dostupná technika současně **nejlepší**, musí být nejúčinnější z hlediska dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Správní orgán vydávající integrované povolení ani zde nemá neomezené správní uvážení,[16] musí totiž přihlížet alespoň k parametrům, které jsou stanoveny v aktuálním znění referenčních dokumentů BREF,[17] vydávaných EU a dostupných v rámci systému výměny informací o nejlepších dostupných technikách.[18]

Obsah pojmu „nejlepší dostupné techniky" se pochopitelně mění nejen v závislosti na stavu ekonomiky, ale také v závislosti na vědecko-technickém pokroku, neboť smyslem požadavku na aplikaci nejlepších dostupných technik je zajistit nejvyšší možnou ochranu životního prostředí v daný okamžik. Techniky, které bylo možno označit jako „nejlepší dostupné" např. před dvěma lety, nemusí být dostačující dnes.[19] Proto je nutné i v případě, že se původní zařízení znečišťující životní prostředí změní (a tyto změny mohou ovlivnit životní prostředí), žádat o vydání nového integrovaného povolení a splnit aktuální požadavky na nejlepší dostupné techniky.[20] Tyto požadavky přitom mají podle čl. 2 odst. 12 směrnice č. 2008/1/ES sloužit ke stanovení mezních hodnot emisí.

To ovšem neznamená, že by se požadavky na nejlepší dostupné techniky omezovaly jen na stanovení emisních hodnot pro (konkrétní či obecně vymezené) zařízení, byť je samotný pojem „emise" definován v § 2 písm. c) ZIP velmi široce.[21] Jak již bylo uvedeno, musí správní orgán přihlédnout při určování „nejlepší dostupné techniky" rovněž k parametrům uvedeným v příloze č. 3 ZIP. Jinými slovy, správní orgán je vázán nejen hodnotami emisí, které odpovídají nejlepším dostupným technikám, ale je vázán i dalšími parametry (resp. jejich hodnotami), kterých je pomocí nejlepších dostupných technik dosahováno a které jsou rovněž uvedeny v tzv. referenčních dokumentech BREF.[22] Tyto parametry totiž mají vliv na celkové množství emisí, uvolňovaných zařízením do životního prostředí.

V případě elektrárny Prunéřov II. je takovým klíčovým parametrem (kromě charakteru, účinků a množství příslušných emisí) především použití nízkoodpadových technologií, spotřeba a druh surovin používaných v technologickém procesu a energetická náročnost[23] a také požadavek prevence nebo omezení celkových dopadů emisí na životní prostředí a rizik s nimi spojených na minimum. V případě, že by elektrárna Prunéřov II. používala technologii s nižší energetickou účinností, mělo by to za následek zvýšení emisí do životního prostředí (spotřeba uhlí by musela být vyšší, aby bylo dosaženo stejného výkonu, jako při použití nejlepší dostupné techniky).

2. Povinnost použít nejlepší dostupné techniky

Povinnost použít nejlepší dostupné techniky vyplývá především z právní úpravy řízení o vydání integrovaného povolení, jak je upravena v ustanovení § 3 až 13 ZIP, v kombinaci s relevantními ustanoveními tzv. „složkových“ právních předpisů[24] a v kombinaci s dalšími ustanoveními ZIP (především s ustanoveními § 14 až 16 ZIP). V této části článku nebudu detailně popisovat celé řízení o vydání integrovaného povolení, ale zaměřím se pouze na takové aspekty tohoto řízení, z nichž lze dovodit povinnost provozovatele zařízení použít nejlepší dostupné techniky.

2.1 Právní principy

Povinnost použít nejlepší dostupné techniky vyplývá už ze základních principů právní ochrany životního prostředí: totiž z principu vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku,[25] z principu, že znečišťovatel platí,[26] z principu provádění opatření pokud možno přímo u zdroje znečištění a z principu prevence vzniku znečištění,[27] resp. z obecného principu prevence.[28]

Rovněž je třeba zohlednit účel směrnice č. 2008/1/ES, kterým je vyloučení, nebo (pokud to není možné) snížení emisí z činností znečišťujících životní prostředí, v zájmu dosažení vysoké úrovně ochrany jako celku.[29] Tímto účelem je dle mého názoru dáno pořadí pro zohlednění nejlepších dostupných technik: nejlepší techniky jsou v prvé řadě takové, které zcela zamezí vzniku emisí, poté by měly být zohledněny techniky, které co nejvíce omezí vznik emisí ze zařízení a teprve poté by měly být zohledněny techniky, které slouží k odstraňování emisí.

Toto pořadí rovněž vyplývá ze samotné definice nejlepší dostupné techniky, uvedené v § 2 písm. e) ZIP a z ustanovení § 17 odst. 1 a 18 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.[30]

Kromě toho se v případě rozhodování správních orgánů o tom, jaká je v daném případě „nejlepší dostupná technika“, musí vyjít z principu předběžné opatrnosti, zakotveného v § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. To mimo jiné znamená počítat s nejhorší možnou variantou poškození životního prostředí v případě pochybností nebo nejistoty ohledně dopadu zařízení na životní prostředí.[31]

2.2 Zvláštní a složkové právní předpisy

Pro vydání rozhodnutí o integrovaném povolení je podle § 4 odst. 1 ZIP nezbytné, aby žádost o vydání integrovaného povolení, podaná provozovatelem ve smyslu § 2 písm. i) ZIP, obsahovala krom jiného také rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy, které byly vydány podle zvláštních právních předpisů,[32] jako je například stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (tzv. „EIA“), vydávané na základě zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPV“). Žádost o vydání integrovaného povolení musí dále obsahovat podklady, které jsou vyžadovány pro vydání rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů podle „složkových“ právních předpisů. Tyto zvláštní nebo „složkové“ právní předpisy mohou přitom provozovateli přímo ukládat povinnost použít nejlepší dostupné techniky.

2.2.1 Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, neukládá oznamovateli[33] povinnost navrhnout v záměru (kterým může být stavba, činnost nebo technologie podle přílohy č. 1 ZPV) použití nejlepších dostupných technik,[34] nicméně nepřímo lze tento požadavek vyčíst z ustanovení § 5 odst. 4 ZPV, podle něhož posuzování záměru zahrnuje i návrh opatření k předcházení nepříznivým vlivům na životní prostředí provedením záměru, k vyloučení, snížení, zmírnění nebo minimalizaci těchto vlivů, popřípadě ke zvýšení příznivých vlivů na životní prostředí provedením záměru, a to včetně vyhodnocení předpokládaných účinků navrhovaných opatření.

Z výše uvedené definice nejlepší dostupné techniky lze mít za to, že by jejich použití v záměru oznamovatele splňovalo požadavky na vysokou ochranu životního prostředí, zakotvené v § 5 odst. 4 ZPV. Příslušný správní orgán, vydávající stanovisko k posouzení vlivů provedení záměrů na životní prostředí ve smyslu § 10 ZPV, by např. mohl navrhovat několik variant provedení záměru s ohledem na použití či nepoužití nejlepších dostupných technik, nebo by mohl v rámci konkrétních požadavků týkajících se ochrany životního prostředí vyžadovat použití nejlepších dostupných technik[35] a tyto konkrétní požadavky by pak musely jiné správní orgány zahrnout do svých rozhodnutí.[36]

Význam stanoviska vydaného podle ZPV však nelze přeceňovat, neboť jiné správní orgány, pro něž je stanovisko podle ZPV nezbytným předpokladem pro vydávání dalších rozhodnutí či správních aktů (včetně správních orgánů vydávajících integrované povolení), se konkrétními požadavky ve stanovisku podle ZPV nemusí řídit, nebo se jimi mohou řídit jen zčásti, pokud pro svůj postup najdou náležité zdůvodnění.[37]

2.2.2 Složkové právní předpisy

Složkové právní předpisy alespoň v některých případech přímo hovoří o nejlepších dostupných technikách, případně přímo ukládají povinnost tyto techniky použít. Ustanovení § 3 odst. 6 zákona č. 86/2002, o ochraně ovzduší, ve znění do 31. 8. 2012, ukládalo v případě výstavby nových nebo změně či modernizaci stávajících zvláště velkých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší povinnost volit nejlepší dostupné techniky. Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, účinný od 1. 9. 2012, však již tuto povinnost neobsahuje.

Ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona, ve znění pozdějších předpisů, ukládá každému, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami k výrobním účelům, povinnost provádět ve výrobě účinné úpravy vedoucí k hospodárnému využití vodních zdrojů a zohledňující nejlepší dostupné technologie. Rovněž při zneškodňování odpadních vod podle § 38 odst. 3 vodního zákona musí každý, kdo vypouští odpadní vody do povrchových nebo podzemních vod zajistit jejich zneškodňování v souladu s podmínkami stanovenými v povolení k jejich vypouštění. Vodoprávní úřad je při stanovení těchto podmínek povinen přihlížet k nejlepším dostupným technologiím[38] v oblasti zneškodňování odpadních vod. Povinnost přihlédnout k nejlepším dostupným technologiím však není totéž, jako povinnost použít nejlepší dostupné techniky, pouze z účelu vodního zákona, vymezeného v § 1 odst. 1, lze dovodit, že zachování a zlepšení jakosti povrchových i podzemních vod lze dosáhnout právě aplikací nejlepších dostupných technik.

Ustanovení § 12 odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, vyžaduje použití nejlepších dostupných technik ve smyslu ZIP jako podmínku souhlasu krajského úřadu s míšením nebezpečných odpadů navzájem, nebo smíšením nebezpečných odpadů s jinými odpady, látkami nebo materiály. Rovněž v případě zpracování a materiálového využití odpadních baterií nebo akumulátorů podle § 31j zákona o odpadech je výrobce baterií nebo akumulátorů povinen zajistit toto zpracování nebo materiálové využití za použití nejlepších dostupných technik ve smyslu ZIP. Obdobnou povinnost ukládá v § 37l odst. 1 zákon o odpadech také výrobcům elektrozařízení,[39]

kteří mají vytvořit systém pro zpracování elektroodpadu za použití nejlepších dostupných technik ve smyslu ZIP.

Ustanovení § 32 odst. 8 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů, vyžaduje po vlastníkovi lesa, aby při ochraně lesních porostů v souvislosti s jeho hospodářskou činností dal přednost účinným technologiím šetřícím životní prostředí. Zákon však tuto povinnost, resp. obsah pojmu „účinné technologie šetřící životní prostředí“ nijak nekonkretizuje a povinnost je tak v zásadě nevynutitelná a nejasná.[40]

Zbylé složkové právní předpisy (konkrétně zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů) povinnost použít nejlepší dostupné techniky neobsahují, ani neobsahují srovnatelný právní pojem. Obecná povinnost používat nejlepší dostupné techniky ve složkových právních předpisech přímo zakotvena není. Zbývá tedy určit, zda obecnou povinnost použít nejlepší dostupné techniky neukládá ZIP v rámci řízení o vydání integrovaného povolení.

2.3 Řízení o vydání integrovaného povolení

Na úvod je třeba odlišit obecnou povinnost použít nejlepší dostupné techniky od povinnosti použít konkrétní „nejlepší dostupné techniky“. ZIP neukládá všem provozovatelům konkrétního typu zařízení povinnost použít pouze jednu konkrétní techniku, uvedenou např. v referenčních dokumentech BREF. Nejlepší dostupné techniky se totiž vždy určují ad hoc, s ohledem na konkrétní zařízení a na místní podmínky. Nejedná se o „jediné možné řešení“, které je obecně závazné pro všechna zařízení. Tomu ostatně odpovídá už čl. 17 preambule původní směrnice č. 96/61/ES, podle níž by *„…mezní hodnoty emisí, parametry či ekvivalentní ukazatele technického charakteru měly být založeny na nejlepších dostupných technikách, aniž by bylo předepsáno užití jediné určité techniky a měly by brát v úvahu technické charakteristiky, zeměpisnou polohu a stav životního prostředí v místě, kde se nachází zařízení, jehož se postup udělení povolení dotýká*.“ To ovšem nevylučuje vyžadovat splnění přísnějších podmínek, než jaké nejlepší dostupné techniky umožňují, pokud si to žádá „určitá norma kvality životního prostředí.“[41] [42] Uvedená ustanovení pak převzala směrnice č. 2008/1/ES do čl. 18 a 20 preambule.

Zmíněným článkům preambule směrnic pak odpovídá čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice č. 2008/1/ES, podle něhož *„…členské státy přijmou nezbytná opatření k tomu, aby příslušné orgány zajistily provoz zařízení takovým způsobem, aby byla učiněna všechna vhodná preventivní opatření proti znečišťování, zejména využitím nejlepší dostupné techniky*.“ Ke splnění ustanovení tohoto článku pak podle čl. 3 odst. 2 směrnice č. 2008/1/ES postačí, *„…pokud členské státy zajistí, aby příslušné orgány vzaly při stanovení podmínek pro udělení povolení v úvahu obecné zásady, uvedené v odstavci 1*.“

Nejlepší dostupné techniky lze tedy chápat jako: *„…techniky/technologie použité v daném místě a čase, které způsobují ve všech fázích životního cyklu (výstavba, provoz a ukončení provozu) nejmenší celkové negativní dopady na životní prostředí v porovnání jinými použitelnými technikami/technologiemi, a jejichž náklady na pořízení a provoz jsou v porovnání s celkovými přínosy investice přijatelné (princip návratnosti investice a ziskovosti provozu)…v praxi to znamená, že investor, úřad a další účastníci řízení a dotčené subjekty budou v rámci procesu „vyjednávání“ licitovat o výši ekologické účinnosti použité technologie a způsobu jejího provozování s ohledem na stupeň vědeckého poznání a míře nákladnosti pořízení takových technik*.“[43]

V rámci řízení o udělení integrovaného povolení je důležité ustanovení § 13 odst. 2 ZIP, obsahující taxativní výčet důvodů, na jejichž základě musí být žádost o vydání integrovaného povolení zamítnuta. V opačném případě musí být žádosti vyhověno, což plyne z ustanovení § 13 odst. 3 ZIP.[44] Ačkoli ustanovení § 13 odst. 2 ZIP nehovoří výslovně o tom, že žádost bude zamítnuta v

případě, že provozovatel zařízení nenavrhne použití nejlepších dostupných technik, pokud bude takový požadavek na nejlepší dostupné techniky obsažen např. ve složkovém právním předpisu a provozovatel jej nesplní, bude žádost zamítnuta. Stejně tak bude žádost zamítnuta v případě, že povinnost použít nejlepší dostupné techniky stanoví ZIP.

Pokud příslušný správní orgán nezamítnul žádost, musí v souladu s § 13 odst. 3 ZIP vydat integrované povolení, které mimo jiné obsahuje podmínky provozu zařízení a s ním přímo spojených činností a postupy a opatření zabezpečující plnění těchto podmínek (tzv. „závazné podmínky provozu“), jejichž obsah je podrobněji vymezen v § 13 odst. 4 ZIP v kombinaci s ustanovením § 14 ZIP.

V závazných podmínkách provozu je správní orgán povinen stanovit v prvé řadě emisní limity podle § 14 ZIP v kombinaci s § 1 odst. 3 ZIP, vylučující emisní limity pro vypouštění radioaktivních látek. Emisní limity musí podle § 14 odst. 1 ZIP vycházet z limitů, které stanoví zvláštní (obvykle složkové) právní předpisy a nesmí být mírnější (viz § 14 odst. 3 ZIP). Pod emisní limity dané zákonem lze podřadit i emisní limity, dané standardem životního prostředí, jak je vymezen v § 2 písm. f) ZIP.[45] Dále musí podle § 14 odst. 3 ZIP emisní limity (stejně jako další závazné podmínky provozu uvedené v § 13 odst. 4 ZIP) vycházet z použití nejlepších dostupných technik (tj. emisní limity uvedené u daného typu zařízení v dokumentech BREF) s přihlédnutím k technickým charakteristikám zařízení a k místním podmínkám. Závazné podmínky však podle § 14 odst. 3 ZIP současně nesmí předepisovat použití konkrétní metody či technologie.

Celkem tak lze uvažovat šest možných scénářů, v nichž mají emisní limity stanovené zákonem, emisní limity uvedené v dokumentech BREF a emisní limity stanovené s ohledem na místní podmínky životního prostředí různé hodnoty, tedy umožňující různou míru znečištění životního prostředí emisemi. V těchto scénářích abstrahujeme od možné výjimky z emisních limitů na časově omezenou dobu (viz § 14 odst. 4 ZIP), neboť mají přechodný charakter a v žádných dalších aspektech ochrany životního prostředí není udělení takové výjimky možné.

Povinnost použít nejlepší dostupné techniky bude dána v těch případech, kdy nejvyšší přípustné hodnoty emisí (dále jen „emisní limit“), zakotvené ve zvláštních (složkových) právních předpisech, budou nižší nebo shodné s množstvím emisí, které je uvedeno v dokumentech BREF. Provozovatel pak bude muset zvolit takové nejlepší dostupné techniky, aby splnil zákonem dané emisní limity,[46] což nepochybně omezí jeho výběr z konkrétních metod či technologií, umožňujících dosáhnout emisních limitů uvedených v dokumentech BREF (za předpokladu, že je na výběr z více technologií a metod pro daný typ zařízení), pouze na skutečně nejlepší, špičkové techniky (v opačném případě by totiž musela být jeho žádost zamítnuta podle § 13 odst. 2 ZIP). Zbývá určit, jak se do stanovení povinnosti použít nejlepší dostupné techniky promítne emisní limit stanovený s ohledem na místní podmínky životního prostředí.

V případě, že je emisní limit stanovený s ohledem na místní podmínky v intervalu mezi emisním limitem, daným zákonem, a emisním limitem uvedeným v dokumentech BREF, musí být splněn emisní limit daný zákonem. Stejně tak v případě, že je emisní limit stanovený s ohledem na místní podmínky mírnější, než je emisní limit uvedený v dokumentech BREF, musí správní orgán trvat na dosažení emisních limitů daných zákonem.

V případě, že je emisní limit stanovený s ohledem na místní podmínky ještě přísnější, než je emisní limit daný zákonem, může správní orgán zvážit, zda bude požadovat splnění tohoto nejpřísnějšího emisního limitu, stanoveného s ohledem na místní životní prostředí a zda lze tohoto emisního limitu vůbec dosáhnout s ohledem na nejlepší dostupné techniky. Právě zde je dán prostor pro výše zmíněnou „licitaci“ mezi provozovatelem, správním orgánem stanovujícím závazné podmínky provozu, a ostatními účastníky řízení o tom, co bude v daném případě „nejlepší dostupnou

technikou“. V zájmu provozovatele bude samozřejmě prosadit co nejméně finančně náročné techniky.

V případě, že emisní limit daný zákonem (složkovým právním předpisem) bude mírnější, než emisní limit uvedený v dokumentech BREF, musí správní orgán podle § 15 odst. 2 ZIP požadovat dosažení přísnějšího limitu, což znamená, že i v tomto případě má provozovatel povinnost použít nejlepší dostupné techniky. Zbývá určit, jak se do stanovení povinnosti použít nejlepší dostupné techniky promítne emisní limit stanovený s ohledem na místní podmínky životního prostředí.

Pokud je emisní limit stanovený s ohledem na místní podmínky v intervalu mezi emisním limitem, daným zákonem, a emisním limitem uvedeným v dokumentech BREF, správní orgán musí trvat na dodržení emisního limitu, uvedeného v dokumentech BREF a nemůže se spokojit s méně přísným emisním limitem daným stavem životního prostředí v místě, kde má být zařízení umístěno. Stejně musí správní orgán postupovat v případě, že bude emisní limit stanovený s ohledem na místní podmínky méně přísný, než emisní limit stanovený zákonem a emisní limit uvedený v dokumentech BREF.

V případě, že je emisní limit stanovený s ohledem na místní podmínky přísnější, než je emisní limit uvedený v dokumentech BREF, je zde opět prostor k licitaci o tom, jaké techniky budou v daném případě považovány za nejlepší dostupné.

V těch případech, kdy provozovatel zařízení nebude moci ani s použitím nejlepších dostupných technik splnit emisní limity, dané zákonem (protože natolik pokročilá technika dosud neexistuje, resp. nesplňuje požadavky § 2 písm. e) ZIP), musí správní orgán v integrovaném povolení uložit provozovateli podle § 15 odst. 1 ZIP dodatečné podmínky ke splnění standardu životního prostředí, např. omezení provozu zařízení v určitou denní dobu.

Správní orgán bude muset rovněž zvážit, jakým standardům životního prostředí je třeba dát přednost v případě, že zařízení nemůže splnit všechny standardy životního prostředí současně. V takovém případě musí být ovšem dosaženo účelu ZIP, tj. dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku uplatněním integrované prevence a omezování znečištění. Pokud tohoto účelu nelze dosáhnout, pak by měla být žádost o integrované povolení zamítnuta s ohledem na technickou nemožnost splnění zákonem daných požadavků (standardů životního prostředí).

Obdobným způsobem, jako při určování nejlepší dostupné techniky z hlediska dodržení emisních limitů, bude správní orgán stanovovat i další podmínky, uvedené v § 13 odst. 4 písm. b) až k) ZIP (např. opatření k vyloučení rizik možného znečišťování životního prostředí, opatření k hospodárnému využití surovin a energií nebo další zvláštní podmínky ochrany zdraví člověka a životního prostředí).

Pro úplnost je třeba dodat, že výčet § 13 odst. 4 ZIP, kterým se konkretizuje obsah závazných podmínek provozu, je s ohledem na ustanovení § 14 odst. 6 ZIP demonstrativní. Jednotlivé prvky, uvedené v § 13 odst. 4 písm. a) až k) ZIP musí být v závazných podmínkách stanoveny vždy, další prvky (tj. podmínky, postupy a opatření), stanovené zvláštními (resp. složkovými) právními předpisy, musí být v závazných podmínkách uvedeny pouze, pokud jsou relevantní vzhledem k povaze zařízení, pro něž má být integrované povolení vydáno.[47]

Lze tedy konstatovat, že povinnost provozovatele použít nejlepší dostupné techniky plyne z povinnosti správního orgánu vydávajícího integrované povolení tyto nejlepší dostupné techniky vyžadovat v rámci vymezení závazných podmínek provozu zařízení.

2.4 Sankce v případě nepoužívání nejlepších dostupných technik

Provozovatel zařízení je podle § 16 odst. 1 písm. a), b) a e) ZIP povinen provozovat zařízení v souladu

s integrovaným povolením, ohlašovat správnímu orgánu plánované změny v provozu zařízení a vést evidenci údajů o plnění závazných podmínek provozu integrovaného povolení. Bez platného integrovaného povolení nesmí podle § 16 odst. 2 ZIP provozovatel zařízení provozovat. Správní orgány provádí přezkum plnění závazných podmínek podle § 18 ZIP v kombinaci s ustanoveními zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

Sankcemi za nedodržení povinností, plynoucích ze ZIP, může být podle § 19 odst. 1 ZIP výzva k přijetí opatření k nápravě, výzva k podání žádosti o změnu integrovaného povolení nebo vydání rozhodnutí o zastavení provozu zařízení, nebo alespoň části zařízení, přičemž odvolání proti tomuto rozhodnutí nemusí mít odkladný účinek.[48] Právě riziko zastavení provozu zařízení je nejtvrdší možnou sankcí, která má přímé ekonomické dopady na provozovatele zařízení, často podstatně závažnější, než by bylo uložení pokuty za správní delikt. Kromě toho může být provozovateli uloženo provedení nápravných opatření podle zvláštních (např. složkových) právních předpisů.[49] Sankcí za nedodržování povinností uvedených v ZIP však není zánik integrovaného povolení (viz § 20 ZIP a contrario), resp. tato sankce není uložena přímo rozhodnutím správního orgánu, ale k zániku integrovaného povolení může teoreticky dojít také v případě, že provozovatel nevyužívá integrované povolení „bez vážného důvodu“[50] po dobu delší než 8 let,[51] tedy i v případě, že na tuto dobu dojde rozhodnutím správního orgánu k zastavení provozu zařízení.

Další sankce jsou uvedeny v § 37 ZIP, který obsahuje výčet správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob, sankcí je v těchto případech pouze peněžitá pokuta do výše jednoho, resp. sedmi milionů Kč. Důležité je, že skutkové podstaty některých správních deliktů se překrývají s výše uvedeným nedodržováním povinností uložených ZIP, tedy nesplnění ohlašovací povinnosti podle § 16 odst. 1 písm. b) ZIP, nepodání žádosti o změnu integrovaného povolení ve lhůtě podle § 19a ZIP, nebo uvedení nesprávných údajů v žádosti o vydání integrovaného povolení, které mohou mít vliv na vydání integrovaného povolení.[52] Správním deliktem je i provozování zařízení bez platného integrovaného povolení, nebo v rozporu s podmínkami integrovaného povolení[53] a také neprovedení opatření k nápravě nebo nezastavení provozu zařízení nebo jeho části.[54] Podrobnosti ke správním deliktům jsou uvedeny v § 38 ZIP, pro účely tohoto článku však nejsou podstatné.

3. Problémy elektrárny Prunéřov II s integrovaným povolením

Povinnost zajistit si integrované povolení mají pouze provozovatelé těch zařízení, která jsou uvedena v příloze č. 1 k ZIP. Provozovatelé jiných zařízení však mohou dobrovolně požádat o vydání integrovaného povolení, pak ovšem musí splňovat stejné podmínky, jako provozovatelé zařízení uvedených v příloze č. 1 ZIP.[55] Komplexní obnova elektrárny Prunéřov II 3 x 250 MWe nepochybně spadá pod bod č. 1.1 přílohy č. 1 ZIP, neboť se jedná o spalovací zařízení v oblasti energetiky o jmenovitém tepelném příkonu větším než 50 MW, proto pro tento záměr musela společnost ČEZ, a.s., požádat příslušný správní orgán o integrované povolení podle ZIP.[56]

Integrované povolení bylo dne 27. 7. 2011 vydáno Krajským úřadem Ústeckého kraje, Odbor životního prostředí a zemědělství pod č. j. 409/ŽPZ/2011/IP-31/Z7/Rc, rozhodnutí o změně č. 7 integrovaného povolení pro zařízení „Kondenzační parní elektrárny s kogenerací elektrické energie a tepla“ společnosti ČEZ, a.s., Praha 4, provozovatel Elektrárny Prunéřov, Kadaň, které se týká záměru „Komplexní obnova elektrárny Prunéřov II“ (dále jen „rozhodnutí krajského úřadu“).

3.1 Nové versus stávající zařízení

První problém, který je s vydáním tohoto integrovaného povolení spojen, je už sama skutečnost, že krajský úřad vydal rozhodnutí o změně stávajícího integrovaného povolení, ačkoli měl namísto toho vydat zcela nové integrované povolení. Komplexní obnova elektrárny Prunéřov II (dále jen „KO EPR II“) totiž není „komplexní obnovou“ ve smyslu podstatné změny v provozu zařízení,[57] ale de iure i

de facto výstavbou zcela nového zařízení, což dokládá stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, vydané podle § 10 ZPV dne 29. 4. 2010 ministerstvem životního prostředí pod č. j. 106610/ENV/09. V tomto stanovisku je na str. 8 citováno vyjádření zpracovatele posudku, podle něhož *„…z obecného širšího hlediska jde v daném případě o rekonstrukci, z užšího pohledu v rámci zákona č. 76/2002 Sb. bude na záměr nahlíženo jako na podstatnou změnu, na kterou je třeba vztahovat příslušné parametry nejlepších dostupných technik (BAT) pro nová zařízení.“* Na str. 20 stanoviska pak ministerstvo životního prostředí konstatuje, že záměr *„…byl předložen nikoliv jako nové zařízení, ale jako rekonstrukce stávajícího zařízení, na které se ve smyslu doporučení nejlepších dostupných technik (BAT), dle referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách (BREF), vztahuje požadavek na navýšení účinnosti minimálně o 3 procentní body. Ministerstvo životního prostředí…zařadilo zařízení ve smyslu evropské směrnice 2008/1/ES a zákona o integrované prevenci, jako nové zařízení.“* K obdobným závěrům dospěla Česká informační agentura životního prostředí CENIA,[58] když ve svém vyjádření k záměru KO EPR II ze dne 20. 3. 2009[59] odkázala na tehdy platné a účinné znění ustanovení § 54 zákona č. 86/2002 Sb., o ovzduší, z něhož vyplývá, že se jedná o budoucí zvláště velký zdroj, *„…neboť dojde k úplné výměně nejen technických a technologických jednotek dle přílohy č. 1 zákona č. 76/2002 Sb., ale i velké části technických a technologických jednotek mimo rámec přílohy a přímo spojených činností. Za stávající zvláště velký zdroj (stávající zařízení) by bylo možné považovat navržený záměr např. v případě, že by zůstala kostra kotlů a došlo k výměně jednotlivých komponentů a příslušenství kotlů.“[60]* Skutečnost, že „komplexní obnova“ elektrárny Prunéřov II představuje vlastně vybudování zcela nového zařízení, potvrdil i tehdejší předseda představenstva a generální ředitel společnosti ČEZ, a.s. Martin Roman, když uvedl, že: *„V Tušimicích a Prunéřově bude naprostá většina nových věcí, zůstane jen to, co se vyplatí, což je vyvedení výkonu, administrativní budova, skelet pro kotel.“*[61]

Proto mělo být i integrované povolení vydáno jako nové integrované povolení, nikoli jako změna stávajícího integrovaného povolení. Každý ze tří nových bloků elektrárny Prunéřov II. lze považovat za nové zařízení ve smyslu § 2 písm. a) ZIP v kombinaci s přílohou č. 1, bod 1.1. Rozdíl mezi tím, zda se jedná o nové zařízení, nebo „pouze“ o podstatnou změnu stávajícího zařízení, má vliv na určení nejlepších dostupných technik podle dokumentů BREF (Large Combustion Plants, July 2006).[62] Zatímco pro nová zařízení využívající uhlí je v závislosti na typu kotle vyžadována čistá účinnost 42-45%, u stávajících zařízení, která se mají měnit, je vyžadována čistá účinnost pouze v rozsahu 36-40%, nebo se za dodržení požadavku použít nejlepší dostupné techniky považuje zvýšení čisté účinnosti o více než 3 procenta oproti předchozímu stavu.[63]

Krajský úřad si tohoto rozdílu byl plně vědom, když ve svém rozhodnutí o změně integrovaného povolení konstatoval, že *„důvodem k podrobnějšímu zkoumání této otázky* (tj. dodržení povinnosti použít nejlepší dostupnou techniku – pozn. autor) *byla skutečnost, že záměr KO EPR II splňuje indikativní hodnoty BAT stanovené v příslušném referenčním dokumentu BREF „Velká spalovací zařízení“ (Large Combustion Plants), jež je aplikovatelný na posuzovaný případ záměru KO EPR II, pouze ve vztahu ke změně stávajícího zařízení, nikoliv ve vztahu k novému zařízení.“[*64] Přesto nakonec vydal rozhodnutí o změně integrovaného povolení, neboť se podle jeho názoru jedná v případě záměru KO EPR II toliko o podstatnou změnu stávajícího zařízení ve smyslu § 2 písm. j) ZIP.[65] Tento svůj závěr si nicméně „pojistil“ konstatováním, že záměr KO EPR II splňuje kritéria nejlepších dostupných technik jak v případě jeho posouzení jako stávajícího zařízení, tak v případě posouzení jako zařízení nového ve smyslu relevantního dokumentu BREF,[66] protože i kdyby bylo třeba záměr KO EPR II považovat za nové zařízení, pak by splňoval hodnoty nejlepších dostupných technik individuálně pro tento záměr určených právě krajským úřadem, a to s ohledem na místní podmínky.[67] Jak bude uvedeno dále, zohlednění „místních podmínek“ krajským úřadem je problematické.

3.2 Nerespektování povinnosti použít nejlepší dostupné techniky

Druhý problém navazuje na nesprávné vyhodnocení, zda se jedná o změnu stávajícího zařízení, nebo o nové zařízení a je jím nedodržení povinnosti použít nejlepší dostupné techniky, a to hned ve dvou aspektech: v energetické účinnosti zařízení a v emisních limitech oxidu siřičitého a oxidů dusíku.[68] Protože se v případě záměru provozovatele dle mého názoru jedná o nové zařízení, musí být splněn klíčový ukazatel uhelné elektrárny, kterým je čistá energetická účinnost. Tento ukazatel je dle mého názoru klíčový vzhledem k tomu, že rozdíl několika procent představuje – vzhledem k době, po kterou bude zařízení v provozu (Prunéřov II má být v provozu min. do roku 2040)[69] – výraznou úsporu hnědého uhlí, které bude v zařízení spáleno, se všemi z toho pro životní prostředí plynoucími důsledky (množství emisí tzv. skleníkových plynů, nutnost vytěžení a následné přepravy hnědého uhlí atd.). Dále musí být splněny emisní limity oxidu siřičitého a oxidů dusíku, rovněž vymezené v dokumentech BREF. Níže se zaměřím pouze na požadavek čisté energetické účinnosti odpovídající nejlepším dostupným technikám, neboť se jedná o klíčový ukazatel elektrárny.

3.2.1 Čistá energetická účinnost

Podle dokumentů BREF je za nejlepší dostupnou techniku považována taková, která dosahuje čisté energetické účinnosti 42-45%. Čistá energetická účinnost záměru KO EPR II je však podle dokumentace k žádosti o vydání integrovaného povolení pouze 39,06%, respektive 40%, a to s využitím rezerv pro garanci hodnot na straně dodavatelů jednotlivých technologických celků (jedná se tedy o maximální možné hodnoty čisté energetické účinnosti, kterých zařízení může technicky dosáhnout).[70] Krajský úřad sice uložil provozovateli podmínky k prověření a případnému realizování opatření ke zvýšení účinnosti o dalších 0,3 až 0,7% (např. dílčí optimalizace jednotlivých zařízení, jako je kondenzátor parní turbíny s ohledem na možné zvětšení teplosměnné plochy kondenzátoru),[71] ani poté však zařízení nebude splňovat ani minimální čistou energetickou účinnost, vyžadovanou v dokumentech BREF. Ostatně v rozhodnutí krajského úřadu je uvedeno, že *„všechny technické předpoklady předložené či citované v řízení se shodují na tom, že vyšších parametrů (tedy vyšší tepelné účinnosti výroby spojené s použitím nadkritických parametrů páry) lze dosáhnout jen u větších jednotek. To by znamenalo požadování jiné technologie, než technologie, která je předmětem žádosti.*“[72] Použití jiné než navržené technologie se však provozovatel samozřejmě snažil vyhnout.[73]

Krajský úřad poté konstatoval, že při postupu podle § 14 odst. 3 ZIP *„…není oprávněn předepisovat použití jakékoli konkrétní metody či technologie, než jak je navržen či předpokládán provozovatelem a rovněž není oprávněn požadovat po provozovateli změnu navržené technologie za jinou (tj. například instalací nadkritického bloku o výkonu 600 MWe).*“[74] To je ovšem dosti zásadní desinterpretace povinnosti použít nejlepší dostupné techniky, jak je zakotvena v ZIP. Ustanovení § 14 odst. 3 ZIP skutečně zakazuje správnímu orgánu, vydávajícímu integrované povolení, předepsat provozovateli zařízení použití jakékoli konkrétní metody či technologie, nicméně smysl tohoto ustanovení je zřejmý: správní orgán nesmí předepsat provozovateli použití „jediné správné“ technologie, např. instalaci nadkritického bloku o výkonu 660 MWe od konkrétního výrobce. To však neznamená, že by správní orgán mohl rezignovat na vyžadování použití nejlepší dostupné techniky, byť by mohlo dojít k situaci, že by splnění čisté energetické účinnosti, vyžadované v dokumentech BREF, resp. vyžadované zákonem, bylo dosažené jedinou konkrétní technologií od jediného konkrétního výrobce.

Druhá část věty, tedy že úřad není oprávněn požadovat po provozovateli změnu navržené technologie za jinou, je absurdní už vzhledem k tomu, že krajský úřad takto zdůvodňuje vydání rozhodnutí o změně integrovaného povolení (ačkoli by se správně mělo jednat o vydání nového integrovaného povolení, protože jde v případě záměru KO EPR II o nové zařízení ve smyslu ZIP). Ačkoli lze souhlasit s tím, že správní orgán nemůže přímo vyžadovat po provozovateli, aby sám navrhnul jinou technologii, případně aby sám provozovatel vypracoval několik možných variant řešení záměru, neznamená to, že je správní orgán povinen technologie, navržené provozovatelem,

považovat za „nejlepší dostupné techniky“, aniž by si sám ověřil, zda nelze stejný záměr realizovat za dodržení standardů, uvedených v dokumentech BREF. Naopak, správní orgán je povinen navržený záměr – ať už jde o nové zařízení, nebo „pouze“ o podstatnou změnu stávajícího zařízení – ověřit z hlediska dodržení povinnosti použít nejlepší dostupné techniky. V případě, že krajský úřad zjistí, že za použití nejlepší dostupné techniky lze vyžadovat vyšší čistou energetickou účinnost, než za použití techniky, navržené provozovatelem v žádosti o integrované povolení, pak musí toliko konstatovat nesplnění povinnosti použít nejlepší dostupné techniky a žádost podle § 13 odst. 2 ZIP zamítnout.

Krajský úřad následně uvedl, že způsob provozování elektřiny a tepla, resp. velkého spalovacího zařízení (jakým elektrárna Prunéřov II nepochybně je) vychází z podrobných technicko-ekonomických analýz (včetně dostupnosti technologií na trhu) a že vzhledem k jejich složitosti jistě není tvorba takové analýzy (resp. hodnocení, posuzování či celkové vyhodnocení) *„…věcí řízení o vydání integrovaného povolení, resp. jeho změně, přestože jsou právě takové analýzy, posuzování či celkové vyhodnocení logicky zcela nezbytnou součástí procesu přípravy investičních záměrů obdobného charakteru a rozsahu*.“[75] Ani tento závěr krajského úřadu neodpovídá povinnosti správního orgánu vycházet při stanovení podmínek integrovaného povolení z nejlepších dostupných technik, neboť do vyhodnocení, jakou techniku bude možno v daném případě považovat za nejlepší dostupnou, se nepochybně musí promítnout právě technicko-ekonomická analýza, což vyplývá ze samotné definice pojmu „nejlepší dostupná technika“ (viz část 2.). Je tedy namístě klást si otázku, zda a jak vlastně krajský úřad použití nejlepších dostupných technik vyhodnotil.

Krajský úřad hodnotil využití nejlepších dostupných technik „v plném rozsahu“ přílohy č. 3 ZIP, důležité jsou ovšem jen ty aspekty (resp. parametry) záměru KO EPR II, které neodpovídají nejlepším dostupným technikám. Tímto aspektem je již zmiňovaná čistá energetická účinnost. Krajský úřad správně konstatoval, že dokumenty BREF, respektive údaje v nich uvedené nejsou závazné a samy o sobě nepředepisují ani určitou techniku, ani hodnoty emisních limitů.[76] Jak však bylo uvedeno výše, správní orgán rozhodující o vydání integrovaného povolení (nebo o jeho změně) má povinnost vyžadovat použití nejlepších dostupných technik, tedy vyžadovat dosažení energetické účinnosti nebo např. emisních limitů na úrovni odpovídající údajům v dokumentech BREF (viz část 3.3 tohoto článku). Je třeba si uvědomit, že požadavek na čistou energetickou účinnost, obsažený v dokumentu BREF, vychází z technologií, které již byly úspěšně vyzkoušeny v průmyslovém měřítku. Není proto třeba tento fakt dokazovat, leda by záměrem bylo vyvrátit správnost údajů, uvedených v dokumentu BREF.[77]

3.2.2 Místní podmínky a energetická účinnost paliva pro Prunéřov II.

Krajský úřad při určení, jaké techniky budou v případě záměru považovány za nejlepší dostupné, přihlédnul k místním podmínkám, totiž ke kvalitě hnědého uhlí z dolu Nástup Tušimice, použitého coby palivo, neboť jeho nízká kvalita, zapříčiněná vysokým obsahem síry a popela, ovlivňuje dosažitelnou čistou energetickou účinnost.[78] Krajský úřad se tak – na základě nekvalitního paliva – spokojil s nižší úrovní ochrany životního prostředí. Skutečností, že by provozovatel mohl palivo s jinými (vhodnějšími) parametry dovážet odjinud, se krajský úřad nezabýval.[79] Jen pro úplnost je třeba říci, že při použití nadkritické technologie a stejného uhlí by čistá energetická účinnost nových bloků elektrárny Prunéřov II odpovídala standardu nejlepší dostupné techniky, jak je uveden v příslušném referenčním dokumentu BREF.[80]

Bohužel, krajský úřad si neuvědomil, že pod „přihlédnutí k místním podmínkám“ nelze podřadit kvalitu použitého paliva. Přihlédnutí k místním podmínkám, resp. jejich zjištění, se rozumí především *„zjištění citlivosti konkrétního území z hlediska jeho regeneračních a absorpčních schopností. Toto zjištění může být náročné, jak z hlediska času, tak z hlediska např. laboratorních postupů…lokální citlivost se zjišťuje zpravidla kombinací využití Geografických informačních systémů (GIS) a odborného místního šetření…krajský úřad má tedy za povinnost při udělování integrovaného*

povolení zohlednit i míru znečištění životního prostředí dané lokality. Může tak nastat situace, že z důvodu vysokého celkového zatížení životního prostředí v daném kraji bude zde méně nových zařízení než v krajích s lepší situací v životním prostředí…Nejlepší dostupné techniky musí být vždy posuzovány ve vztahu k místním podmínkám, tj. k místní kvalitě životního prostředí a k technickým možnostem zařízení.“[81] Rovněž podle čl. 18 preambule směrnice č. 2008/1/ES musí „*mezní hodnoty emisí, parametry či ekvivalentní ukazatele technického charakteru by měly být založeny na nejlepších dostupných technikách…a měly by brát v úvahu technické charakteristiky, zeměpisnou polohu a stav životního prostředí v místě, kde se nachází zařízení, jehož se postup udělení povolení týká*.“

Pod pojem „místní podmínky“ tak nelze ani extenzivním výkladem podřadit kvalitu paliva použitého v zařízení. Zjišťování místních podmínek nemusel v případě záměru KO EPR II krajský úřad provést, neboť vyšel ze stanoviska k posouzení vlivů tohoto záměru na životní prostředí, vypracované Ministerstvem životního prostředí.[82] Toto stanovisko vzhledem k místním podmínkám uvádí, že „*realizace záměru prakticky neovlivní, resp. minimálně ovlivní živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, krajinu, hmotný majetek a kulturní památky, ovlivní sice horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima, akustickou situaci a přírodní zdroje, avšak z hlediska posouzení významnosti vlivů ve vazbě na opatření k ochraně životního prostředí nevýznamným způsobem*.“[83] Stanovisko Ministerstva životního prostředí kvalitu paliva samozřejmě nijak nezohledňuje, což potvrzuje závěr, že kvalita použitého paliva nespadá do posuzování místních podmínek.

I v případě, že by krajský úřad nepodřadil kvalitu paliva pod „místní podmínky“, ale posuzoval záměr KO EPR II z hlediska bodu č. 9 přílohy č. 3, postupoval by nesprávně, neboť nemá hodnotit energetickou účinnost použitého paliva, ale energetickou účinnost záměru s ohledem na standardy obsažené v referenčních dokumentech BREF (viz výše).[84] Krajský úřad měl pouze zohlednit spotřebu a druh surovin, přičemž měl vyžadovat použití takové techniky, která spotřebu paliva minimalizuje.

Pokud ke kvalitě použitého paliva krajský úřad přihlédl při určení nejvyšší dosažitelné čisté energetické účinnosti KO EPR II, zjevně tím porušil ZIP, který zohlednění energetické účinnosti použitého paliva při posuzování navržených technik jako „nejlepších možných“ (resp. pro možné snížení parametrů, vyžadovaných v referenčních dokumentech BREF) neumožňuje.

3.2.3 Srovnání Prunéřova II. s jinými hnědouhelnými elektrárnami v zahraničí

Při určování nejlepších dostupných technik krajský úřad dále zohlednil srovnatelné procesy, zařízení či provozní metody úspěšně vyzkoušené v průmyslovém měřítku. Ve svém rozhodnutí o změně integrovaného povolení uvedl krajský úřad pět údajně srovnatelných zařízení, která byla uvedena do provozu v jiných členských státech Evropské unie a konstatoval, že vyšší tepelná účinnost zařízení je spojena s vyšším výkonem energetického bloku a vyššími parametry páry, přičemž klíčovým parametrem je také kvalita spalovaného uhlí a že „*jak je dále patrné na příkladu jednotky v elektrárně Belchatow, dokonce ani v případě výkonu bloku nad 800 MWe a při použití nadkritické technologie nemusí být vždy dosahováno čisté tepelné účinnosti vyšší než 42%*.“

Toto srovnání však (pokud pominu fakt, že je provedeno velmi zjednodušeně)[85] dokazuje, že právě instalací jednoho bloku s velmi vysokým výkonem a použitím nadkritické technologie dosáhnout standardu, uvedeného v dokumentu BREF, lze i v případě „průměrně“ kvalitního paliva, jaké elektrárna Belchatow v Polsku používá. Srovnání s elektrárnou Schkopau v Německu, uvedené do provozu na přelomu let 1995 a 1996,[86] elektrárnou Agios Dimitros 5 v Řecku, uvedené do provozu v roce 1997, které používaly techniku starou 15 a více let, a naproti tomu srovnání s elektrárnou Patnów II v Polsku, uvedenou do provozu v roce 2004 (která používá nadkritickou technologii),[87] pouze dokazuje správnost tvrzení kritiků, že společnost ČEZ, a.s. hodlá v případě „modernizace“

elektrárny Prunéřov II použít zastaralou techniku,[88] která nesplňuje dnešní standardy energetické účinnosti, uvedené v dokumentech BREF. Závěr krajského úřadu, že *„…nikde na světě není v provozu a ani ve výstavbě blok obdobný blokům KO EPR II, který by za příslušných podmínek (zejména s ohledem na kvalitu paliva a klimatické podmínky) disponoval lepšími parametry účinnosti, než které jsou navrhovány u záměru KO EPR II.*“[89] je nesprávný. Provozovatel navrhuje uvést do provozu tři bloky, každý o výkonu 250 MWe, přičemž argumentuje tím, že dnešní technika neumožňuje splnit – vzhledem k místním podmínkám – požadavky na čistou energetickou účinnost, stanovenou v dokumentu BREF. Pokud by však namísto tří bloků navrhnul jeden blok o výkonu 660 MWe s nadkritickou technologií, pak by požadavek na čistou energetickou účinnost v dokumentu BREF splnit mohl.[90]

3.2.4 Závěry krajského úřadu o použití nejlepších dostupných technik

Krajský úřad konstatoval, že po posouzení zbývajících devíti hledisek, uvedených v příloze č. 3 ZIP a *„…s ohledem na…specifické místní podmínky (kromě kvality paliva zejména velikost (výkon) jednotek zařízení, místní klimatické podmínky, zabezpečení dodávek tepla a způsob provozování záměru) a nezávaznou povahu referenčních dokumentů BREF dospěl v posuzovaném případě k závěru, že čistá tepelná účinnost záměru KO EPR II ve výši 40,00% splňuje požadavky BAT, jež mohou být na záměr KO EPR II podle zákona č. 76/2002 Sb. aplikovány.*“[91]

S možnou námitkou, že Ministerstvo životního prostředí konstatovalo ve stanovisku k posouzení vlivů záměru KO EPR II na životní prostředí nesplnění požadavku na použití nejlepších dostupných technik, se krajský úřad vypořádal tvrzením, že *„v procesu EIA nebylo ještě zcela zřejmé, zda bude záměr KO EPR II splňovat příslušné konkrétní parametry BAT, když závazné posouzení provedl až krajský úřad v řízení IPPC.*“[92] Proto také kompenzační opatření, uložené provozovateli Ministerstvem životního prostředí,[93] krajský úřad nepovažuje za kompenzaci nesplnění povinnosti použít nejlepší dostupné techniky, ale za dodatečná opatření, mající zajistit vysoký standard ochrany životního prostředí. Z tohoto důvodu pak krajský úřad již (detailně) nezkoumal, zda a v jakém rozsahu bylo opatření, uložené provozovateli Ministerstvem životního prostředí, „kompenzační“ nebo ne a zda jej vůbec ministerstvo životního prostředí mohlo vyžadovat.

Takový postup krajského úřadu by však byl správný jen v případě, že by šlo o změnu stávajícího zařízení, pro které by bylo třeba žádat o změnu integrovaného povolení. Protože však v tomto případě bylo nutné žádat o vydání nového integrovaného povolení, měl krajský úřad postupovat podle § 15 odst. 1 ZIP, neboť záměr KO EPR II nedosahuje v případě čisté energetické účinnosti standardu, jakého by bylo dosaženo použitím nejlepších dostupných technik (tj. min. 42%).

Závěr

Krajský úřad konstatoval, že *„…po posouzení žádosti a všech technických údajů v ní uvedených, po posouzení vyjádření CENIA, stanoviska EIA, vyjádření účastníků a všech ostatních dokladů a vyjádření předložených v řízení IPPC konstatuje, že záměr KO EPR II splňuje kritéria BAT.*“[94] Krajský úřad dále v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že *„při stanovení podmínek provozu však krajský úřad z BAT pouze vychází, když je povinen zohlednit také technické charakteristiky zařízení, jeho umístění a místní podmínky životního prostředí. BAT tak samy o sobě nepředstavují nepřekročitelné limity při posuzování záměru dle zákona č. 76/2002 Sb., a zejména při stanovení podmínek provozu zařízení. Především technické charakteristiky zařízení (tj. velikost zařízení, resp. výkon jednotlivých bloků, parametry vyráběné páry, kogenerace elektrické energie a tepla, spalování specifického paliva) a dále také umístění zařízení (dostupnost (v ekonomickém smyslu) pouze relativně nekvalitního uhlí) pak kromě zohlednění BAT odůvodňují stanovení podmínky ohledně minimální energetické účinnosti na úrovni 39,06%, resp. 40,00%.*“[95]

Rozhodnutí krajského úřadu tak lze shrnout následovně: ačkoli provozovatel nesplnil podmínky energetické účinnosti a emisí určitých látek do ovzduší, neboť technologie, kterou navrhnul, tyto podmínky ani splnit nemohla, namísto zamítnutí žádosti podle § 13 odst. 2 ZIP s odůvodněním, že provozovatel nesplnil povinnost použít nejlepší dostupné techniky (tj. takové, které by umožnily dosáhnout min. 42% čistou energetickou účinnost), krajský úřad žádosti vyhověl s odůvodněním, že tím přihlédnul k použité (zákonu nevyhovující) technologii a k nekvalitnímu palivu (které však elektrárna Prunéřov II stejně bude muset alespoň po část své provozní doby dovážet odjinud). Krajský úřad tak zcela ignoroval smysl zákona, kterým je dosažení vysokého stupně ochrany životního prostředí a povolil zastaralou technologii s nižší čistou energetickou účinností, jejíž dopady na životní prostředí nelze ve skutečnosti vykompenzovat žádnými opatřeními (tím méně opatřeními, navrženými Ministerstvem životního prostředí a blahosklonně potvrzenými krajským úřadem jako dodatečná opatření). Důsledkem povolení záměru KO EPR II totiž bude vyšší spotřeba paliva a vyšší emise (ve smyslu § 2 písm. c) ZIP), než v případě, že by byla použita skutečně „nejlepší dostupná technika“.

Jinými variantami záměru KO EPR II se krajský úřad vůbec nezabýval, v rámci vyhodnocení provozovatelem navržené techniky jako nejlepší dostupné techniky zcela ignoroval zhodnocení ekonomické dostupnosti řešení, resp. nijak nezdůvodnil, proč byly techniky s vyšší čistou energetickou účinností „nedostupné“, což znemožňuje přezkoumat rozhodnutí krajského úřadu v této konkrétní věci.

Nedodržení povinnosti použít nejlepší dostupnou techniku v případě KO EPR II krajský úřad neodůvodnil v souladu s platnými a účinnými právními předpisy. Aby bylo možné akceptovat rozhodnutí krajského úřadu o změně integrovaného povolení (bez ohledu na fakt, že mělo být vydáno nové integrované povolení), muselo by být nedodržení výše uvedené povinnosti prokázáno (tj. že takové důvody existují) a muselo by se opírat o zákonem uznané důvody (jiné nejsou právně relevantní). Rozhodnutí krajského úřadu však nic takového neobsahuje a přesto je kladné (ustanovení § 13 odst. 2 ZIP krajský úřad nepoužil).

Krajský úřad tak nedodržel povinnost zakotvenou v ZIP vyžadovat po provozovateli – společnosti ČEZ,a.s. – použití nejlepších dostupných technik z hlediska minimální čisté energetické účinnosti, stanovené referenčním dokumentem BREF pro nové zařízení. Důsledkem je vydání rozhodnutí, u kterého je sice třeba respektovat presumpci správnosti, avšak které současně trpí vadou, která činí rozhodnutí nezákonným. Tato skutečnost ohrožuje další postup provozovatele při „rekonstrukci“ KO EPR II, neboť by např. stavební povolení ve smyslu § 115 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, bylo vydáno na základě předchozího nezákonného rozhodnutí o změně integrovaného povolení.

Mgr. Petr Bouda,
student-doktorand Právnické fakulty MU v Brně, katedra Teorie práva

Seznam použité literatury

Mazanec, M. Soudní judikatura ve věcech správních 1993-1997: úplný přehled soudních rozhodnutí vydávaných v letech 1993-1997 jako příloha časopisu Správní právo, Praha: Linde, 1999
Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: nakladatelství ARCH, 2003
Čeladník, F. Pozitivní vliv práva Evropské unie na český právní řád, www.epravo.cz, 4. 6. 2009. Dostupné >>> zde.
Klaus, V. Dopočítávání do jedné. 1. vyd. Praha: Management press, 1995
Damohorský, M., Drobník, J. Smolek, M. et al. Právo životního prostředí. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2007
Klaus, V. Modrá, nikoli zelená planeta. 1. vyd. Praha: Dokořán, 2007
Goklany, I. M., The Precautionary Principle: A Critical Appraisal of Environmental Risk Assessment, Washington, D.C.: Cato Institute, 2001
Drobník, J., Dvořák, P. Lesní zákon: komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 290 s.
Martin Roman v rozhovoru pro týdeník Profit ze dne 12. 8. 2009. Dostupné >>>zde.
Vyjádření CENIA k záměru KO EPR II je dostupné >>>zde.

Seznam použitých webových stránek

http://en.eps.cz/our-work/campaign/climate-eia-precedent
http://prunerov.cz/argumenty/mikronesie
http://www1.cenia.cz/www/o-cenia/profil-organizace
http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP221
http://www.eps.cz/sites/default/files/zpravodaj/vypocet_potreby_uhli_a_zivotn_etu_epr_a_echva_po_roce_2015_24-10-2011.pdf
http://franc.blog.ihned.cz/c1-56303950-valna-hromada-cezu-odvolejte-romana-a-zastavte-tunel
http://www.kraftwerk-schkopau.com/pages/ekw_de/Kraftwerk_Schkopau/Daten_%26_Fakten/index.htm
http://www.powerengineeringint.com/articles/print/volume-16/issue-7/features/pow-patnow-goes-supercritical.html
http://prunerov.cz/info-o-kampani/o-kampani
http://prunerov.cz/_files/Cityplan/Cityplan%2010-1-038%20Prun%C3%A9rov%20II%207-2010_final.pdf
http://www.rmsystem.cz/udalosti/2729-vitkovice-maji-zakazku-za-15-miliard
http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/cez-koupil-pro-prunerov-kotle-za-miliardy-bez-povoleni_164661.html
http://hn.ihned.cz/c1-42268910-prunerov-stat-nerozhodl-cez-uz-kupuje-kotle
http://eippcb.jrc.es/reference/BREF/lcp_bref_0706.pdf
http://www.ippc.cz/obsah/CF0198

---

[1] Poslední konsolidované znění směrnice č. 96/61/ES je dostupné >>> zde.
[2] Viz § 58 ZIP. Pouze ustanovení § 5 a 6 nabyla účinnosti dnem vyhlášení. Vzhledem k obsahu článku však tato ustanovení nejsou relevantní.
[3] Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: nakladatelství ARCH, 2003, str. 9.
[4] Poslední konsolidované znění směrnice č. 2008/1/ES je dostupné >>> zde.
[5] „Nepřímá použitelnost (eurokonformní výklad). V případě, že konkrétní akt práva ES nemá přímý účinek, je členský stát povinen interpretovat vnitrostátní právní předpis, přijatý na základě transpozice určité směrnice, dle účelu daného aktu práva komunitárního…tato povinnost

eurokonformního výkladu se vztahuje rovněž na rámcová rozhodnutí. Per analogiam bych mohl eurokonformní výklad přirovnat k objektivně-teleologickému výkladu právních norem vnitrostátních.“ Čeladník, F. Pozitivní vliv práva Evropské unie na český právní řád, www.epravo.cz, 4. 6. 2009. Dostupné >>> zde.

[6] Podle čl. 2 odst. 11 směrnice č. 2008/1/ES se nejlepší dostupnou technikou rozumí „nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje činností a jejich provozních metod dokládající praktickou vhodnost určité techniky jako základu pro stanovení mezních hodnot emisí, jejichž smyslem je předejít vzniku emisí, a pokud to není možné, alespoň tyto emise omezit a zabránit tak nepříznivým dopadům na životní prostředí jako celek.“

[7] Pojem zařízení je definován v § 2 písm. a) ZIP.

[8] Srov. Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: nakladatelství ARCH, 2003, str. 68.

[9] V naprosté většině případů bude o vydání integrovaného povolení rozhodovat krajský úřad v přenesené působnosti, jak plyne z § 33 ZIP. Výjimkou jsou zařízení, jejichž provoz může významně nepříznivě ovlivnit životní prostředí jiného státu, pak je nutné postupovat podle § 8 odst. 3 ZIP v kombinaci s § 10 ZIP a s ustanovením čl. 18 směrnice č. 2008/1/ES (jiný postup by byl kvalifikován jako porušení směrnice). Podle § 29 písm. b) ZIP je v takových případech orgánem příslušným rozhodovat o žádosti o vydání integrovaného povolení Ministerstvo životního prostředí. Pro úplnost dodávám, že v případě žádosti o vydání integrovaného povolení pro zařízení s možnými závažnými nepříznivými vlivy na životní prostředí v jiném členském státě bude nutné provést také mezistátní posuzování ve smyslu § 11 až 14b ZPV.

[10] Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: nakladatelství ARCH, 2003, str. 69.

[11] Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: nakladatelství ARCH, 2003, str. 69.

[12] Klaus, V. Dopočítávání do jedné. 1. vyd. Praha: Management press, 1995, str. 26.

[13] Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 4 Azs 294/2004-51. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 1992, sp. zn. 6 A 6/92 by libovůle při rozhodovací činnosti správních orgánů zjevně odporovala charakteru státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené. Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 11. 1993, sp. zn. 6 A 99/92 se správní orgán musí v rámci správního uvážení zabývat všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, respektovat smysl a účel zákona a mezí, které zákon stanoví, při dodržení pravidel logického vyvozování (viz Mazanec, M. Soudní judikatura ve věcech správních 1993-1997: úplný přehled soudních rozhodnutí vydávaných v letech 1993-1997 jako příloha časopisu Správní právo, Praha: Linde, 1999, str. 10 a str. 143).

[14] Hlediska, k nimž se musí přihlížet při určování nejlepších dostupných technik, jsou následující: použití nízkoodpadových technologií; použití méně nebezpečných látek; podpora zhodnocování a recyklace látek vznikajících nebo používaných v technologickém procesu, případně zhodnocování a recyklace odpadu; srovnatelné procesy, zařízení a provozní metody již úspěšně vyzkoušeny v průmyslovém měřítku; technický pokrok a změny vědeckých poznatků; charakter, účinky a množství emisí; datum uvedení nových nebo stávajících zařízení do provozu; doba potřebná k zavedení nejlepší dostupné techniky; spotřeba a druh surovin používaných v technologickém procesu a jejich energetická účinnost; požadavek prevence nebo omezení celkových dopadů emisí na životní prostředí a rizik s nimi spojených na minimum; prevence havárií a minimalizace jejich následků na životní prostředí; informace o stavu a vývoji nejlepších dostupných technik.

[15] Vývoj HDP v roce 2012 naznačuje pokles po dvě po sobě jdoucí čtvrtletí, jedná se tedy o recesi ekonomiky.

[16] Což potvrzují rovněž Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: nakladatelství ARCH, 2003, str. 69.

[17] Zkratka z anglického „best available techniques references“.

[18] Viz § 27 ZIP v kombinaci s nařízením vlády č. 63/2003 Sb. Samotné referenční dokumenty BREF

jsou dostupné např. >>> zde.
[19] Což předpokládá už samotná směrnice č. 96/61/ES v čl. 20 preambule. Ustanovení § 18 odst. 1 ZIP v této souvislosti ukládá správnímu orgánu povinnost alespoň jednou za osm let přezkoumat, zda nedošlo ke změně okolností, které mohou vést ke změně závazných podmínek integrovaného povolení. K přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení pak musí dojít podle § 18 odst. 2 písm. b) ZIP také vždy, když došlo k takové změně v nejlepších dostupných technikách, které umožňují významné snížení emisí bez vynaložení ekonomicky neúnosných nákladů na jejich zavedení. Případné zpřísnění podmínek pak záleží především na posouzení „míry únosnosti nákladů“. K přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení dojde také v dalších případech, uvedených v § 18 odst. 2 ZIP (např. pokud to vyžaduje změna emisních limitů nebo standardů kvality životního prostředí, provedená na základě jiných (složkových) právních předpisů, nebo pokud je znečištění životního prostředí v důsledku provozu zařízení tak značné, že významně přesahuje standard kvality životního prostředí).
[20] Což předpokládá už čl. 21 preambule směrnice č. 96/61/ES.
[21] Emisemi se podle § 2 písm. c) ZIP rozumí přímé nebo nepřímé vypouštění látek, šíření vibrací a vyzařování hluku, tepla nebo jiných forem neionizujícího záření ze zařízení do životního prostředí.
[22] Což potvrzují rovněž Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: nakladatelství ARCH, 2003, str. 69.
[23] V této souvislosti je třeba říci, že ustanovení bodu č. 9 přílohy č. 3 ZIP zní: „Spotřeba a druh surovin (včetně vody) používaných v technologickém procesu a jejich energetická účinnost“, zatímco odpovídající ustanovení přílohy č. 4 směrnice 2008/1/ES hovoří o tom, že je třeba vzít v úvahu „spotřebu a druh surovin (včetně vody) používaných v technologickém procesu a energetickou náročnost“. Anglická verze směrnice pak hovoří o „the consumption and nature of raw materials (including water) used in the process and energy efficiency“, slovenská verze o „spotreba a charakter surovín (vrátane vody) používaných vo výrobnom procese a energetická účinnosť“, francouzská verze o „consommation et nature des matières premières (y compris l'eau) utilisées dans le procédé et efficacité énergétique“. Z tohoto srovnání je patrný dosti podstatný významový posun v české verzi této přílohy směrnice č. 2008/1/ES, obsažené v ZIP, neboť se hovoří o energetické účinnosti surovin, nikoli o energetické účinnosti zařízení, ačkoli uvedené jazykové verze směrnice č. 2008/1/ES hovoří pouze o energetické účinnosti. Česká verze směrnice č. 2008/1/ES není v tomto ohledu přesná, nicméně pokud hovoří o energetické náročnosti, jde o energetickou náročnost zařízení, nikoli o energetickou účinnost surovin. Jak bude v článku dále uvedeno (část 4.2.2), tento malý významový posun mohl sehrát klíčovou roli při povolení elektrárny Prunéřov II.
[24] Složkovými právními předpisy se rozumí zvláštní právní předpisy, na jejichž základě jsou vydávána rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy, na jejichž základě je chráněna určitá složka životního prostředí (ovzduší, voda, půda apod.). Složkovým právním předpisem je například zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší; zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon; zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů a další. Správní akty, vydávané na základě těchto složkových právních předpisů, má integrované povolení nahradit.
[25] Požadavek používat nejlepší dostupné techniky v řízení o vydání integrovaného povolení (nebo jeho změně) je obsažen právě v tomto principu. Jeho aplikaci přitom vyžaduje směrnice č. 2008/1/ES v čl. 1.
[26] Tento princip, vycházející z obecného principu odpovědnosti původce (tj. každý odpovídá za činnost, která ohrožuje nebo poškozuje životní prostředí), se projevuje v požadavku na použití nejlepších, nikoli nutně ekonomicky nejvýhodnějších, technik provozovatelem zařízení. Viz Damohorský, M., Drobník, J. Smolek, M. et al. Právo životního prostředí. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 50.
[27] Z těchto principů vychází směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. 9. 1996, o integrované prevenci a

omezování znečištění, která se na ně odvolává v čl. 1 preambule. Na stejné principy se odvolává také čl. 2 preambule směrnice č. 2008/1/ES.
[28] Tento princip je v kontextu ochrany životního prostředí zakotven v čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož „při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem."
[29] Viz čl. 1 směrnice č. 2008/1/ES. Z principu vysoké úrovně ochrany životního prostředí dovozují někteří autoři samostatný „princip komplexní a integrované ochrany", na němž spočívá celý ZIP. Podle mého názoru je však princip komplexní a integrované ochrany obsažen v principu vysoké úrovně ochrany životního prostředí, neboť smyslem obou uvedených právních principů je zabránit tomu, aby se znečištění „přesouvalo" z jedné složky životního prostředí do jiné, pro kterou nejsou dány tak přísné požadavky ochrany. Srov. Damohorský, M., Drobník, J. Smolek, M. et al. Právo životního prostředí. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 50.
[30] Tato ustanovení konkretizují obecný princip prevence ve vztahu k životnímu prostředí, což potvrzují autoři Damohorský, M., Drobník, J. Smolek, M. et al. Právo životního prostředí. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 51.
[31] Viz Damohorský, M., Drobník, J. Smolek, M. et al. Právo životního prostředí. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2007, str. 51. Princip předběžné opatrnosti však bývá také kritizován jako „maximalizace averze k riziku", zejména je-li vykládán apriorně a absolutisticky. Viz např. Klaus, V. Modrá, nikoli zelená planeta. 1. vyd. Praha: Dokořán, 2007, str. 83 an., nebo Goklany, I. M., The Precautionary Principle: A Critical Appraisal of Environmental Risk Assessment, Washington, D.C.: Cato Institute, 2001, str. 57 an.
[32] Včetně podkladů k nim, pokud mohou nahrazovat údaje uvedené v § 4 odst. 1 ZIP.
[33] Ve smyslu § 6 odst. 1 ZPV.
[34] Viz příloha č. 3 ZVP, podle níž je jednou z náležitostí oznámení „stručný popis technického a technologického řešení záměru."
[35] Viz ustanovení § 10 odst. 4 ZPV.
[36] Např. příslušný stavební úřad by při vydání stavebního povolení ke konkrétní stavbě musel zahrnout konkrétní požadavky, uvedené ve stanovisku k posouzení vlivů na životní prostředí, do vydávaného stavebního povolení.
[37] Viz ustanovení § 10 odst. 4 ZPV.
[38] Nejlepšími dostupnými technikami v oblasti zneškodňování odpadních vod se podle § 38 odst. 3 vodního zákona „…rozumí nejúčinnější a nejpokročilejší stupeň vývoje použité technologie zneškodňování nebo čištění odpadních vod, vyvinuté v měřítku umožňujícím její zavedení za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek a zároveň nejúčinnější pro ochranu vod." Jinou definici „nejlepších dostupných technik" vodní zákon neobsahuje.
[39] Pojem „elektrozařízení" je definován v § 37g zákona o odpadech.
[40] Což potvrzují i autoři Drobník, J., Dvořák, P. Lesní zákon: komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 290 s.
[41] Čl. 19 preambule směrnice č. 96/61/ES.
[42] Normou kvality životního prostředí se podle čl. 2 odst. 8 směrnice č. 2008/1/ES rozumí souhrn požadavků, které musí životní prostředí nebo jeho určitá část v daném čase splňovat a které jsou stanoveny právními předpisy Společenství.
[43] Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: nakladatelství ARCH, 2003, str. 33.
[44] „Nejsou-li dány důvody pro zamítnutí žádosti podle odstavce 2, úřad na podkladě výsledků projednání žádosti vydá integrované povolení…"
[45] Standardy životního prostředí jsou kromě složkových právních předpisů stanoveny také v prováděcích právních předpisech. Standardy však mohou mít podobu i různých plánů či koncepčních dokumentů (např. územně plánovací dokumentace ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, nebo plány hlavních povodí České republiky, lesní hospodářské

plány a další), rozhodnutí (např. schválení plánů péče o zvláště chráněné území) nebo stanoviska (např. stanovisko ke koncepci nebo záměru podle ZPV). Pokud tato stanoviska obsahují požadavky, které musí životní prostředí v daném místě a čase splňovat (přičemž ZPV to nevylučuje), pak se jedná o požadavky stanovené na základě zákona, a tedy o standard životního prostředí. Viz Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: nakladatelství ARCH, 2003, str. 70.
[46] Tato povinnost dodržet zákonem dané limity vyplývá z čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož nikdo nesmí ohrožovat nebo poškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.
[47] Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: nakladatelství ARCH, 2003, str. 112.
[48] Ustanovení § 19 odst. 3 ZIP.
[49] Ustanovení § 19 odst. 4 ZIP.
[50] Za vážné důvody se podle Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: nakladatelství ARCH, 2003, str. 134, považují pouze „…mimořádné události nemající příčinu v provozovateli zařízení (např. soudní spor) ani v zařízení samotném (např. technický stav zařízení). V tomto smyslu může jít o mimořádné události typu válečného konfliktu, přírodní katastrofy či teroristické akce, které povedou ke zničení zařízení (pozn. zničení zařízení, byť absolutní, není důvodem zániku integrovaného povolení) anebo zastavení provozu zařízení anebo neuvedení zařízení do provozu.“
[51] Ustanovení § 20 písm. c) ZIP.
[52] Ustanovení § 19 odst. 1 ZIP.
[53] Ustanovení § 19 odst. 2 ZIP.
[54] Ustanovení § 19 odst. 3 ZIP.
[55] Viz ustanovení § 2 písm. g) ZIP.
[56] Nad rámec tohoto článku stojí za pozornost provedení tzv. transboundary EIA, tedy přeshraničního posuzování vlivů záměru KO EPR II na životní prostředí v okolních (ne nutně sousedních) státech a možnost těchto států postupovat podle § 10 ZIP. Bližší informace o transboundary EIA v souvislosti s elektrárnou Prunéřov II jsou dostupné >>> zde. nebo >>> zde.
[57] Viz ustanovení § 19a ZIP.
[58] Profil této příspěvkové organizace ministerstva životního prostředí je dostupný >>> zde.
[59] Vyjádření CENIA k záměru KO EPR II je dostupné >>> zde.
[60] Z dokumentace ke stanovisku vlivů záměru KO EPR II na životní prostředí si lze udělat představu, o jak výrazné změny zařízení se jednalo, resp. co všechno bylo vyměněno (úplná výměna tří stávajících kotlů, úplná výměna technologického zařízení partie za kotli těchto bloků, úplná výměna turbosoustrojí včetně napájecího zařízení, generátorů a dalších komponentů strojovny atd.). Dokumentace je dostupná >>> zde.
[61] Martin Roman v rozhovoru pro týdeník Profit ze dne 12. 8. 2009. Dostupné >>> zde.
[62] Dostupný >>> zde.
[63] Alternativu zvýšení čisté energetické účinnosti o 3% oproti stávajícímu stavu by záměr KO EPR II splnil, neboť by došlo ke zvýšení čisté energetické účinnosti z 32,8% na 39,06%.
[64] Rozhodnutí krajského úřadu, str. 45.
[65] Za podstatnou změnu se považuje taková změna zařízení, která vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí podle ZPV. Záměr KO EPR II vyžadoval posouzení vlivů na životní prostředí.
[66] Rozhodnutí krajského úřadu, str. 45.
[67] Rozhodnutí krajského úřadu, str. 46.
[68] V dokumentaci EIA k záměru Komplexní obnovy elektrárny Prunéřov II je emisní limit pro SO2 250 mg/m3, podle příslušných referenčních dokumentů BREF mají být přitom emise v intervalu 20 – 150 mg/m3; v případě NOx je emisní limit v dokumentaci EIA 250 mg/m3, interval podle příslušných referenčních dokumentů BREF je pouze 50 – 200 mg/m3.
[69] Na str. 15 či 38 dokumentace EIA k záměru Komplexní obnovy elektrárny Prunéřov II je uveden

plán provozu tohoto zařízení na 25 až 30 let, což vzhledem k tomu, že provoz Prunéřova II nebude zahájen před rokem 2015 znamená, že zařízení bude v provozu minimálně do roku 2040.
[70] Rozhodnutí krajského úřadu, str. 45. Poslední tam uvedený údaj, tj. čistá účinnost 42,55% při průměrných dodávkách tepla, je čistě teoretický, protože je založen na rezervách negarantovaných výrobci zařízení.
[71] Rozhodnutí krajského úřadu, bod č. 7.4, str. 10.
[72] Rozhodnutí krajského úřadu, str. 36.
[73] Jedním z důvodů bylo, že společnost ČEZ, a.s. se rozhodla pro konkrétní technologie, které mají být použity pro modernizaci elektrárny Prunéřov II, již v roce 2006, když přidělila zakázku na modernizaci elektráren Tušimice a Prunéřov II v celkové hodnotě 15 miliard Kč společnosti Vítkovice Heavy Machinery, a.s., viz >>> zde a vyjádření Jana Světlíka (předseda představenstva a generální ředitel splečnosti Vítkovice Machinery Group) z roku 2010 o tom, že společnost ČEZ, a.s. již zaplatila zálohu a na zakázce pro elektrárnu Prunéřov byla provedena práce za přibližně 1 miliardu Kč, dostupné >>> zde. Ještě v průběhu řízení o posuzování vlivů záměru KO EPR II na životní prostředí zadala společnost ČEZ, a.s. další zakázku společnosti Škoda Power, s.r.o., která již v roce 2009 měla zakázku zveřejněnou jako referenci, viz >>> zde. Použití jiné než již zadané technologie by tak bylo pro společnost ČEZ, a.s. velmi nákladné a vyvolalo by otázky o správnosti postupu tehdejšího vedení společnosti.
[74] Rozhodnutí krajského úřadu, str. 36.
[75] Rozhodnutí krajského úřadu, str. 36.
[76] Rozhodnutí krajského úřadu, str. 45.
[77] K tomu srov. vyjádření Ministerstva životního prostředí: dostupné >>> zde.
[78] Viz dokument BREF Large Combustion Plants, bod č. 4.5.5, str. 268-269. K dispozici >>> zde.
[79] Argumentace nekvalitním palivem z dolu Nástup Tušimice jako hlavním důvodem pro akceptaci použití techniky s nižší čistou energetickou účinností je problematická také vzhledem k odhadům, podle kterých dojde k vyuhlení dolu Nástup Tušimice v roce 2030, tedy minimálně deset let před plánovaným ukončením provozu elektrárny Prunéřov II (za předpokladu, že k ukončení provozu elektrárny nedojde později). V takovém případě bude nutné buď elektrárnu uzavřít, nebo dovážet palivo s jinými, v rozhodnutí o změně integrovaného povolení nezohledněnými parametry. Je přitom otázkou, zda by v případě zajištění paliva s kvalitnějšími vlastnostmi bylo možné ze strany provozovatele splnit standardy čisté energetické účinnosti, vyžadované v dokumentech BREF. Každopádně je tím popřen smysl posuzování nejlepších dostupných technik, neboť za nejlepší dostupnou techniku lze považovat jen takovou, která způsobuje ve všech fázích svého „životního cyklu“ nejmenší celkové negativní dopady na životní prostředí. Nutno dodat, že údaje o zásobách uhlí, uváděné společností ČEZ, a.s., jsou krajně nedůvěryhodné, neboť společnost původně (tj. ještě před zahájením řízení o posuzování vlivů záměru KO EPR II na životní prostředí) uváděla jako datum vyuhlení dolu Nástup Tušimice rok 2030 a až poté, kdy byl nedostatek uhlí namítnut veřejností v rámci řízení, začala společnost ČEZ, a.s. tvrdit, že uhlí v dole vystačí až do roku 2040. Odborné studie, které by potvrzovaly dostatek uhlí, má sice údajně společnost ČEZ, a.s. k dispozici, ale odmítá je zveřejnit. Autor článku vycházel z expertního odhadu, vypracovaného společností SEVEn, který je dostupný >>> zde. Vyuhlení dolu Nástup Tušimice okolo roku 2030 však potvrzují i další zdroje, viz >>> zde.
[80] Viz studie společnosti Euromatic, s.r.o. z roku 2009, Posouzení účinnosti pro záměr KO EPR II 3x250 MWe, dostupná jako součást posudku MZP221 >>> zde.
[81] Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: nakladatelství ARCH, 2003, str. 33-34 a str. 120.
[82] „Respektování tohoto stanoviska v integrovaném povolení může nahradit místní šetření úřadu, který je povinen zjistit místní podmínky. Cílem místního šetření pak je zhodnocení stavu místa umístění zařízení z hlediska objektivní schopnosti lokálního životního prostředí unést (tj. např. vstřebat emise) další zatížení v podobě realizace zařízení.“ Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha: nakladatelství ARCH, 2003, str. 120.

[83] Stanovisko Ministerstva životního prostředí, str. 4.
[84] Krajský úřad se možná nechal zmást zněním bodu č. 9 přílohy č. 3 ZIP, podle něhož je jedním z parametrů, k nimž se má přihlížet, také „spotřeba a druh surovin…a jejich energetická účinnost“. Jak ale bylo uvedeno výše, toto ustanovení musí být vykládáno v souladu s příslušným ustanovením přílohy č. 4 směrnice 2008/1/ES a tento eurokonformní výklad vyžaduje přihlédnutí k energetické účinnosti nikoli paliva, ale samotného zařízení. Tento parametr zařízení je obsažen v příslušných referenčních dokumentech BREF.
[85] Obdobné srovnání hnědouhlených tepelných elektráren provedla společnost Cityplan, s.r.o. ve své studii „Ekonomické posouzení rekonstrukce elektrárny Prunéřov II“, kde na str. 9 až 13 provádí podstatně podrobnější srovnání. Text studie je dostupný >>> zde.
[86] Dostupné >>> zde.
[87] Dostupné >>> zde.
[88] Dostupné >>> zde.
[89] Rozhodnutí krajského úřadu, str. 46.
[90] Tato varianta by dokonce byla ekonomicky výhodnější, než stávající záměr KO EPR II, navržený společností ČEZ, a.s. Viz >>> zde.
[91] Rozhodnutí krajského úřadu, str. 46.
[92] Rozhodnutí krajského úřadu, str. 47.
[93] Samotná kompenzační opatření, navržená ministerstvem životního prostředí, jsou velmi problematická. Stanovisko k posouzení vlivů záměru KO EPR II na životní prostředí hovoří na str. 21 o dohodě mezi ministerstvem a žadatelem na konkrétních kompenzačních opatřeních. Není však jasné, jakou právní povahu taková dohoda bude mít, neboť český právní řád neumožňuje uzavřít ani soukromoprávní, ani veřejnoprávní smlouvu, která by byla v rozporu s platnými právními předpisy, případně je nahrazovala, aniž by v těchto právních předpisech byla stanovena možnost takovou smlouvu uzavřít. Ve stanovisku je však dále uvedeno: „Schválení tohoto souboru opatření Ministerstvem životního prostředí je zásadní podmínkou souhlasného stanoviska a rovněž podmínkou a podkladem pro vydání integrovaného povolení.“ Stanovisko je tedy v této věci vnitřně rozporné, respektive neurčité, protože z něj není zřejmé, jakým způsobem budou nakonec kompenzační opatření přijata. Žadatelem navržená kompenzační opatření – převedení bloku B21 EPR II do omezeného provozu od 1. 1. 2016 a odstavení EPR I do konce roku 2018 – nesplňují podmínky, kladené ministerstvem ve stanovisku na kompenzační opatření. V případě bloku B21 EPR II je žadatelem navržené kompenzační opatření změnou původně plánovaného opatření ke snížení emisí. Ve stanovisku je však jasně uvedeno, že kompenzační opatření musí jít nad rámec, nikoli namísto již plánovaných projektů. Nadto akční plán ve smyslu § 10a zákona č. 695/2004 Sb., který je nezbytným podkladem pro určení, zda žadatelem navržená kompenzační opatření jdou nad rámec již plánovaných projektů ke snižování emisí oxidu uhličitého, nesplňuje náležitosti § 10a odst. 3 písm. a) a c) zákona č. 695/2004 Sb. Posouzení žadatelem navržených opatření je tudíž nemožné (navrhovaná dodatečná opatření není s čím srovnávat), akční plán nebyl verifikován.
[94] Rozhodnutí krajského úřadu, str. 45.
[95] Rozhodnutí krajského úřadu, str. 47.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů , judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- „Těžko na cvičišti, lehko na bojišti“, aneb proč je kvalitní prodejní dokumentace klíčová (nejen) v automotive segmentu
- Územní plán jako klíčový faktor při oceňování pozemků

- Výpis z německého živnostenského rejstříku – kdy ho můžete potřebovat a kde a jak jej získat
- Aktuality ze světa nekalé soutěže
- Podíly pro zaměstnance v obchodních společnostech
- Evidence skutečných majitelů se uzavírá veřejnosti
- Transfer Pricing: Na co si dát pozor s blížícím se koncem roku
- Byznys a paragrafy, díl 24.: Digitalizace korporátního práva: EU cílí na snížení administrativy při přeshraničním podnikání
- Oceňování ochranných známek
- Zákon o prověřování zahraničních investic v kontextu nových návrhů Evropské komise
- Spolupráce s influencery: na co si dát pozor?