

# Hledání alternativ

## (Jak se rodí česká SEA)

*M. Martiš: Search for Alternatives (How the Czech SEA is Born). Život. Prostr., Vol. 32, No. 4, 178–181, 1998.*

After the five years' existence of the Czech Law on Environmental Impact Assessment (No. 244/1992) the first two governmental economic conceptions were evaluated from the viewpoint of their environmental consequences – the proposal of state energy policy (Ministry of Industry and Trade of the Czech Republic) and the proposal of the development of traffic network (Ministry of Traffic and Telecommunications of the Czech Republic). Further to the conclusions of the public discussion and wide medial campaign and in co-operation with pertinent non-governmental organisations and associations of experts the first version of both conceptions has been finished and completed by the mover of the conception. By comparison of rational developmental alternatives in the given sector it is possible to reach a more practical effect than by pure criticism of the only "official" conception. These alternatives have to express the corresponding technical possibilities of the further development, to consider the economic correlation of given trends as well as to respect the opinion streams of professional and civil associations. So it is possible to form a space for look after the consensus in the spheres where the governmental executive met with unavoidably incompatible but rationally understandable attitude of the public.

Od r. 1992 je v českém zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) zakotvena možnost (ba povinnost) hodnotit, jaké vlivy na životní prostředí může mít reálné naplnění vládou přijímaných rozvojových koncepcí (strategií rozvoje).

Odhlédnouc od snah o metodologické uchopení procesu "strategické EIA" (SEA) v českém právním a správním prostředí a s respektem k dokonaným pokusům o stanovení environmentálních vlivů několika regionálně vymezených rozvojových koncepcí (pár územních plánů velkých územních celků, ojedinělé koncepce revitalizace území – tu po těžbě uranu, tu k uzavření uhelného velkolomu, jedna studie dopadů minimalizace emisí z vybraných uhelných elektráren), nezdařilo se za celých pět let donutit českou vládu k naplnění ducha a litery zákona ve sféře uvážení dopadů projednávaných rozvojových koncepcí na životní prostředí.

Byly nejméně dvě příčiny této neradostné situace. Jednak to byla obecná nechuť k jakýmkoliv hlubším koncepčním rozvahám, halená do obav z omezování mobility volné ruky trhu. A jednak to byla téměř zaned-

batelná (a po většinu tohoto údobí spíše symbolická) role ministra životního prostředí ve vládním kabinetu, a to i při projednávání dokumentů prokazatelně blízkých k tomu, co se v Evropě i v dalších končinách světa bere jako sektorová politika, koncepce či strategie.

Teprve ministr Skalický byl koncem r. 1997 tím, kdo v mladé historii české "EIA legislativy" prosadil, že jedna z dopravních koncepcí, které tehdy přišly na pořad jednání vlády, bude posouzena z hlediska možných dopadů na prostředí. Vlivem událostí na české politické scéně až jeho nástupce v další vládě dokázal toto poselství dovést blízko k naplnění. Co víc, ministr Bursík prokázal možnost a nutnost aplikace "EIA zákona" na celou odvětvovou koncepci, a to na **státní energetickou politiku**. Na české environmentální scéně šlo o zvraty vskutku historické, hledíc netoliko prizmatem úcty k zákonu (v okamžiku svého zrodu bezpochyby progresivního, nyní však již i jistou patinou opředěného ...), avšak i precedentem okamžiku započetí dialogu o rozvoji klíčových sektorů směrem k trvalé udržitelnosti.

Zde by se nemělo opomenout, že v hledání cest, jak podrobit představy vládní exekutivy standardní "SEA

proceduře", se po podrobné evropské konfrontaci hlavním zdrojem inspirace staly poznatky a zkušenosti našich slovenských kolegů.

Zatímco čistě hospodářsky směřované koncepce české vlády začaly v tomto okamžiku díky "SEA proceduře" dostávat i svou environmentální dimenzi, program ochrany přírody a krajiny, zpracovaný Ministerstvem životního prostředí ČR, poprvé v "ochranářské" historii pozbyl své tradiční konzervátorské zatuchlo, pohlédl na ochranu přírodních hodnot a pamětihodností prostřednictvím hospodaření v krajině jako celku – a co zejména – poprvé provázal své gestorské závazky a povinnosti vůči přírodě se záměry a potřebami klíčových sektorových politik.

Filosofie trvalé udržitelnosti začala být reálně ukotvována v životě politickém i veřejném.

Toto letmé sdělení o stavu "SEA" v českých zemích je psáno ve dnech blížících se k dalšímu z milníků nedlouhé politické historie této republiky. Obavy, že by trajektorie k trvalé udržitelnosti mohla být v následujících měsících a letech opuštěna, se zatím zdají být liché.

Dvě hospodářské koncepce předložené k projednání v české vládě byly v minulých měsících podrobeny posouzení svých environmentálních konsekvencí. Dvě koncepce – svou podstatou, svým rozsahem i svým posláním – značně odlišné. Dvě koncepce – svou výchozí tvářností, spontánně se tvořící procedurou hodnocení i metamorfózou, kterou prošly – značně se však podobají.

První z nich – **návrh státní energetické politiky** – byla zprvu spíše souborem tezí, o méně konkrétních, o to více rezolutních. Druhá – **návrh rozvoje dopravních sítí** – byla zprvu spíše skicou k uvolnění ventilu patřičného penězovodu, než koncepční představou vzájemně provázanou, natožpak zakotvenou v širších a hlubších souvislostech státní dopravní politiky. V době předlože-

### Varianty státní energetické politiky ČR

#### Varianta "A"

Rozvoj energetického sektoru se opírá především o domácí fosilní zdroje – hnědé a černé uhlí. Nejsou uplatňovány územně-ekologické limity těžby ani neroste ekonomické zatížení energetických procesů z titulu vlivů na životní prostředí (zahrnování environmentálních externalit do cen energie, zavedení uhlíkové daně nebo daně na energii). Spotřeba mírně narůstá, růst spotřeby elektřiny je vyšší než růst spotřeby prvotních energetických zdrojů. Oba bloky Temelína budou postupně uvedeny do provozu v období 2000–2005.

#### Varianta "B"

Energetický sektor se opírá především o fosilní zdroje, ale domácí těžba uhlí je svázána územně-ekologickými limity těžby. Náhradou jsou dovážena paliva a energie, především zemní plyn a více se uplatní dovoz elektrické energie. Ceny energie ve variantě B budou pravděpodobně v průměru mírně vyšší než ve variantě A, což vyvolá i některé změny ve struktuře používaných energetických zdrojů. Oproti variantě A jsou více uplatněny úspory energie a zvýší se i podíl obnovitelných zdrojů. Na růst spotřeby dováženého zemního plynu má vliv také větší uplatnění malých kogeneračních jednotek. Spotřeba prvotních energetických zdrojů se významně neodchýlí od současné úrovně spotřeby, spotřeba elektřiny může zaznamenat i mírný nárůst. Oba bloky JE Temelín budou zprovozněny do r. 2005.

#### Varianta "C"

Úspory energie (resp. vyšší účinnosti ve využívání energie) a obnovitelné zdroje zaznamenávají nejrychlejší nárůsty. Zvýšení účinnosti a úspory jsou podporovány jak stimulací podnikání na úsporách energie, tak cílevědomou aktivitou státu (razantní úspory ve vlastních zařízeních, programy ČEA, SFŽP, moderní účinné energetické technologie aj.) s cílem dosáhnout absolutního poklesu ve spotřebě PEZ až o 1,5 % ročně, tj. o 16 % do r. 2010. Spotřeba elektřiny se nezvýší, ale naopak, spíše poklesne. Využití obnovitelných zdrojů se zvýší v biomase (maximálně o 90 PJ), u malých vodních zdrojů (max. o 4 PJ), u větrné energie (max. o 5 PJ), u solárních kolektorů (max. o 3 PJ) a v omezené míře budou využívány též fotovoltaické články. Do cen jsou postupně zahrnovány environmentální externality. Vysoké ceny energie přispějí k rychlejšímu prosazení kogenerace (až 1500 MWe nových zdrojů). Jaderná elektrárna Temelín nebude uvedena do provozu. Tuzemská těžba uhlí je dlouhodobě omezena územně-ekologickými limity. Ve variantě C dojde k většímu snížení emisí CO<sub>2</sub>, než je požadováno závazkem z Kjóta.

#### Požadavky společné pro všechny varianty:

- je předpokládán nárůst HDP v rozsahu 2 až 4 % ročně,
- energetická náročnost ekonomiky vyjádřená podílem prvotních energetických zdrojů ke HDP neustále klesá,
- jsou plněny všechny mezinárodní závazky včetně závazků přijatých v rámci Konvence o změně klimatu v Kjótu v prosinci 1997,
- varianty jsou v souladu s legislativou EU.

## Varianty návrhu rozvoje dopravních sítí ČR

### Varianta "A"

Výchozí varianta, daná původním návrhem materiálu Ministerstva dopravy a spojů ČR (únor 1998). Spíše pasivně akceptuje živelné trendy rozvoje individuální automobilové dopravy a postupujícího útlumu hromadné dopravy. Tomu podřizuje rozvoj dálniční sítě a útlum železniční sítě. Preferuje investice do novostaveb na úkor údržby a rozvoje stávajících sítí (všech druhů dopravy). Klade zásadní důraz na transevropské dopravní koridory. Upřednostňuje transnitní, zejména nákladní dopravu, a to především po silnici. Přístup k základním směrům politiky EU v dopravních strategiích spojuje s obdobím vstupu ČR do EU. Problém regionálních sítí řeší přesunem správy sítí do gesce regionů nebo rušením části regionální dopravní, zejména železniční infrastruktury. V letecké dopravě se soustřeďuje na mezinárodní spojení (jediným uzlem zůstává letiště Praha). Ve vodní dopravě počítá s dokončením splavnění Labe z Pardubic po státní hranici a se splavněním Odry z Ostravy po státní hranici a Moravy z Hodonína po státní hranici. Podporuje kombinovanou dopravu, s novými terminály nepočítá. Cyklistická infrastruktura není předmětem řešení.

### Varianta "B"

Alternativní varianta zpracovaná Českým a Slovenským dopravním klubem v dubnu 1998 (Robeš, M., Růžička, J. a kol.). Jejím základem je uplatnění principů environmentálně udržitelné dopravy, naplnění nejnovějších mezinárodních dokumentů v oblasti vztahů dopravy a životního prostředí a respekt k materiálům zemí Evropské unie. Cílem je podpora šetrných druhů dopravy (železnice, kombinované nákladní a veřejné osobní dopravy) a omezování silniční dopravy tam, kde je z hlediska životního prostředí nežádoucí a kde je z dopravního hlediska (zjm. intenzit) nezdůvodněná. Tento alternativní návrh koncepce předkládá relace mezi jednotlivými druhy dopravy odpovídající výše uvedeným přístupům a vyhovující základním závazkům ČR vyplývajícím z příslušných mezinárodních dohod. Podrobně textově, tabelárně i v kartogramech rozpracovává silniční, železniční a vodní dopravu. V rozvoji železniční dopravy navrhuje i výstavbu nových tratí, včetně přeshraničních. Vodní dopravu směřuje k využití pouze stávajících vodních cest. Zahrnuje i cyklistickou infrastrukturu (v této fázi využívá podklady zpracované příslušnými profesně odpovídajícími organizacemi – Centrum dopravního výzkumu Olomouc, Klub českých turistů Praha, Greenways –

Zelené stezky Praha), předpokládá integraci cyklistické dopravy do dopravního systému (vazby na železnici apod.).

### Varianta "C"

Nulová aktivní varianta je především referenční variantou. Předpokládá nezbytné dostavby krátkých mezilehlých úseků rozestavěných dálnic a rychlostních komunikací, rozestavěných obchvatů měst a dalších značně rozestavěných staveb, rekonstrukci nejzatíženějších a nejkritičtějších železničních uzlů, příp. nejvýznamnějších traťových úseků. Konkrétní dostavby a rekonstrukce (investiční akce, na které již bylo vydáno územní a stavební rozhodnutí) pro tuto variantu stanoví předkladatel (MDS ČR). Při nulové aktivní variantě je podstatná část prostředků státního rozpočtu (zhruba 80 %) do dopravy vynakládána na údržbu stávající dopravní infrastruktury (opravy a údržby dálnic a silnic, stejně jako železničních tratí), letecká doprava se soustředí na dokončení letiště Ruzyně, vodní doprava se dále nerozvíjí.

ni tohoto materiálu koneckonců taková politika ještě vpravdě ani neexistovala.

Snad i díky určité atypičnosti přechodové vlády, rozhodně však jak úsilím ministra životního prostředí, tak vstřícností a pochopením jeho partnerů (příslušných hospodářských ministrů – průmyslu a dopravy) bylo možno u obou koncepcí docílit zveřejnění jejich prvotní podoby a vzápětí formou veřejných projednávání i širokou publicitou úředními i mediálními kanály, cestami nevládních organizací i profesních sdružení vytvořit odpovídající tlak na jejich připomínkování a dopracování.

Veřejnost (ať už jakkoliv do věcí zainteresovaná) měla – vlastně u nás takto poprvé – možnost vstoupit do jinak spíše kabinetních her ministerských úředníků a jimi vyvolaných expertů a dát najevo své mínění na politické scéně. Šťastnou shodou okolností se obě posuzované koncepce svým zaměřením zdárně střetly nejen s příslušnou odbornou komunitou, ale – a to především – s dobře připravenými a léta kultivovanými nevládními seskupeními, s vlastním, již pevně zformovaným expertním zázemím.

Díky tomu se oběma předkladatelům návrhy jejich koncepcí vrátily obohaceny o takové alternativy řešení, které by z ministerských zásuvek až tak spontánně sotva kdy vyklouzly. Ke cti obou předkladatelů – Ministerstva průmyslu a obchodu ČR v případě energetické politiky a Ministerstva dopravy a spojů ČR v případě dopravní infrastruktury – dlužno dodat, že se s tímto protitlakem

dokázali korektně vyrovnat a především varianty, které jim byly coby produkty veřejného scopingu předloženy, ze svých databází nakonec i faktograficky naplnili.

Varianty "A" a "B" Státní energetické politiky ČR byly odvozeny z posuzované koncepce, zatímco varianta "C" vzešla z návrhu veřejnosti na 1. veřejném slyšení a byla přijata MPO ČR jako námět na rozšíření energetické politiky. Finální varianty koncepcí (texty v rámečcích) předložené k porovnání a zhodnocení environmentálních vlivů jsou spíše určitou ilustrací pionýrských "SEA procedur" v České republice, než vyčerpávající informací o koncepcích samotných. V této chvíli konečně není ani zřejmé, jaký bude výsledek jejich posuzování. Obě metamorfované koncepce spolu s posouzením vlivů jejich uplatnění na životní prostředí dostane na stůl již nová vláda.

V tuto chvíli je zde však již neopominutelný precedens, jak možno přistupovat k "SEA", co nesmí být zanedbáno a jak v těchto případech s veřejností účinně komunikovat. Jednoznačným poznáním je právě cesta ke hledání optima (nebo alespoň nejmenšího z dostupných zel) formulováním racionálních alternativ. Alternativ, jež vyjadřují určité technické možnosti dalšího rozvoje, jež uvažují ekonomické souvztažnosti daných trendů a jež respektují názorové proudy v profesních i občanských seskupeních. Finálním výstupem zákonitě vždy bude určitý kompromis, víceméně schůdná cesta proplétající se mezi jednotlivými variantami možného rozvoje. Směrování této cesty bude však již bezpochyby poznamenáno polaritou jednotlivých, do hry vložených, alternativ.

Jak se ukazuje, pro vládní koncepce a jejich environmentální přijatelnost je naléhavě potřebné, aby prošly ohněm vzájemně se mísících, ba i protirečících si východisek, přístupů a pojetí. Je nanejvýš potřebné, aby se porovnávané alternativy rozvoje vyznačovaly jasnými konturami a pronikavými barvami, aby netonuly ve vzájemně se prolínajících mlžinách. Jen jasně vyřčené a průkaznými argumenty doložené postoje se mohou stát základem pro hledání rozumného kompromisu, pro dosažení relativně široce přijatelného konsensu. Jen tehdy, uzná-li vládní těleso, že kvalifikovaná MVO, spojující ve svém postoji racionální odborný názor s reprezentací širšího spektra veřejného mínění, je v této hře rovnocenným partnerem, má naději na to, že i nevládní experti a laická – leč vpravdě dotčená – veřejnost následně pochopí hodnotu výsledného kompromisu.

Sotva si lze představit tuto hru bez variant, bez alternativ – byť z pohledu toho či onoho účastníka až extrémních, ve své podstatě však rozumem přijatelných a ve svém důsledku rovněž v realitě představitelných.

Podaří-li se princip variantnosti – princip chápání různosti světa v čase, prostoru a barvách – prosadit jako jeden ze základních kamenů dialogu státní exekutivy

## PŘEVÁLCUJE DÁLNIČE POSÁZAVSKOU KRAJINU?



s občany, z jejichž vůle zákonodárná a výkonná moc vzešla, neztratí jistě státní moc nic na své autoritě. Možná získá (od vždy tak či onak nespokojené veřejnosti) i něco oprávněné úcty. A to – z pohledu snah směřování k trvalé udržitelnosti soužití člověka s přírodou – rovněž není až tak zanedbatelné.

### Literatura

- Maroušek, J. a kol., 1998: Varianty státní energetické politiky ČR. SEVEN, Praha.
- Martiš, M. a kol., 1998: Varianty návrhů rozvoje dopravních sítí ČR. Ústav aplikované ekologie LF ČZU, Kostelec nad Černými lesy.
- Robeš, M., Růžička, J. a kol., 1998: Alternativní návrh koncepce rozvoje dopravních sítí České republiky do r. 2010. Český a Slovenský dopravní klub, Brno.

RNDr. Miroslav Martiš, CSc. (1949), vědecký pracovník Ústavu aplikované ekologie LF ČZU Praha, 821 63 Kostelec nad Černými lesy. E-mail: martis@ri.ipep.cz