

Zapojení veřejnosti do tvorby strategických dokumentů v oblasti energetiky a klimatu



Shrnutí doporučení

- Veřejná konzultace musí být **včasná, férová, efektivní, transparentní a informovaná**. Veřejnosti by měl být poskytnut **dostatek času** na zaslání podnětů a musí mít k dispozici všechny **relevantní informace a podklady v přehledné, srozumitelné a jednoduše dostupné podobě**.
- Konzultace by měla probíhat **ve všech fázích přípravy Národního energeticko-klimatického plánu (NECP), nejintenzivněji potom ve chvíli, kdy jsou dostupné relevantní podkladové materiály, ale kdy jsou zároveň ještě všechny možnosti otevřené**. Konzultace by měla v každém případě probíhat ještě předtím, než je o všech cílech a opatřeních rozhodnuto.
- **Otázky v konzultačním procesu musí být formulovány srozumitelně** pro širší veřejnost a měly by se zaměřit na konkrétní nejdůležitější aspekty NECP.
- Konzultace by měla mít **jasně daný cíl**. Musí být jasně srozumitelné, jakým způsobem budou vstupy veřejnosti zohledněny a v jakých oblastech.
- Povědomí o probíhající konzultaci je potřeba **aktivně šířit různými komunikačními kanály**.
- Pro rozhodování o klimatických strategiích doporučujeme **vytvoření víceúrovňových dialogů**, které umožní zapojení státní správy a samosprávy, akademiků, expertů, občanské společnosti, zástupců byznysu i široké veřejnosti na regionální úrovni.

Základní principy participace

Metod participace je nespočet, výběr vždy záleží na záměru, míře dopadu připravovaného dokumentu a cílové skupině. Některé metody cílí spíše na sběr informací a dat, zatímco jiné upřednostňují veřejnou diskuzi a aktivizaci místních. Participace může probíhat formou veřejného projednání, pracovních skupin, dotazníků a podobně. Veřejná konzultace je jednou z metod participace.

CO PARTICIPACE JE A NENÍ?

JE 	NENÍ 
<ul style="list-style-type: none"> – obousměrná výměna informací a názorů mezi veřejností a veřejnou správou 	<ul style="list-style-type: none"> – jednosměrná komunikace veřejné správy směrem k veřejnosti
<ul style="list-style-type: none"> – když sesbírané podněty mají reálný vliv na rozhodnutí 	<ul style="list-style-type: none"> – když podněty veřejnosti nejsou reflektovány ve finálním rozhodování
<ul style="list-style-type: none"> – systematický a důsledně připravený proces, kde veřejná správa vytyčí jasný záměr 	<ul style="list-style-type: none"> – nahodilá a spontánní vzájemná komunikace veřejnosti a veřejné správy
<ul style="list-style-type: none"> – aktivní oslovení a zapojení předem vybrané skupiny hráčů nebo široké veřejnosti 	<ul style="list-style-type: none"> – zapojení pouze aktivních stakeholderů, kteří si pozornost veřejné správy vyžádali

Zdroj: Kristina Zindulková, Centrum pro dopravu a energetiku, 2021

Proč je participace důležitá pro přípravu strategických dokumentů v oblasti energetiky a klimatu?

Zapojování veřejnosti do tvorby politiky je zásadní součástí dobrého vládnutí. Participace veřejnosti může sloužit jako zpětná vazba a zdroj cenných informací i inspirace pro tvorbu politiky v oblasti energetiky i životního prostředí.

Efektivní a včasné zapojení veřejnosti do tvorby klimatické politiky přispívá k:

- vyšší kvalitě výsledného dokumentu

Participace přispívá k úplnějšímu obrázku o dané problematice a poskytuje další data a perspektivy, na základě kterých mohou úřady rozhodovat.

- vyšší přijatelnosti opatření ze strany veřejnosti

Zapojení veřejnosti do tvorby strategií a zohlednění jejich vstupů je klíčovým předpokladem pro veřejnou podporu navrhovaných opatření.

- vyšší transparentnosti rozhodování

Vzhledem k tomu, že revidované NECP mají klást větší důraz na analýzu socioekonomických dopadů transformace a otázky energetické chudoby než jejich současné znění, je participace veřejnosti na jejich tvorbě zásadní.

Povinnosti členských států při konzultaci NECP

Zapojení veřejnosti do tvorby NECP je povinnost vyplývající z Nařízení o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu (článek 9, 10 a 11, dále jen Nařízení) a z Aarhuské úmluvy (článek 7 a článek 6).

Podle analýzy Frank Bold vyplývají pro aktualizaci NECP (ale i pro další strategické dokumenty týkající se životního prostředí, jako je SEK i POK) **z Aarhuské úmluvy a z Nařízení pro ČR tyto povinnosti:**

- Specifikovat, kdo konkrétně se z veřejnosti může do příprav plánů zapojit.
- Nastavit transparentní a rovnou účast veřejnosti.
- Informovat veřejnost o tvorbě strategických dokumentů a poskytnout jí přístup ke všem relevantním dokumentům.
- Nastavit adekvátní lhůty pro zapojení se veřejnosti, včetně lhůt pro vyjádření se k problematice.
- Umožnit účast veřejnosti v rané fázi tvorby plánů a politik, aby byla účast veřejnosti efektivní a podněty z veřejnosti vzešlé mohly být zahrnuty do samotné tvorby.
- Zajistit, aby podněty z veřejnosti byly náležitě vypořádány.
- Zavést víceúrovňový dialog o energetice a klimatu s širokou veřejností.

Pokud členský stát provede v některé fázi přípravy NECP konzultační proces a nesplní přitom minimální požadavky participace, má **povinnost do odevzdání konečné verze NECP provést takovou konzultaci, která tyto požadavky splní.**

*“[...] každý členský stát **zajistí, že je veřejnosti poskytnuta včasná a účinná příležitost podílet se na přípravě návrhu integrovaného vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu, a pokud jde o plány na období 2021 až 2030, na přípravě konečných plánů s dostatečným předstihem před jejich přijetím, jakož i na přípravě dlouhodobých strategií uvedených v článku 15. Každý členský stát přiloží k těmto dokumentům odeslaným Komisi shrnutí názorů nebo předběžných názorů veřejnosti. [...]***

*Každý členský stát zajistí, že je informována veřejnost. Každý členský stát stanoví **přiměřené časové lhůty, které veřejnosti poskytnou dostatek času, aby se informovala, zapojila a vyjádřila své názory.***

*Každý členský stát při provádění tohoto článku **omezí složitost administrativních postupů.***

(Nařízení, článek 10)

Jak tedy vyplývá z Nařízení, participace veřejnosti na tvorbě NECP je povinná **jak ve fázi přípravy návrhu, tak ve fázi přípravy konečné verze plánu.**

Pokyny týkající se revize NECP vydané Evropskou komisí na konci roku 2022 některé požadavky konkretizují:

*“In particular, the public **must be given reasonable time to participate in the different phases and must be consulted when all options are still open.** Sound consultation implies that the public should have **access to all relevant documents, reports and assumptions at the start of the consultation period.** Member States are invited to **reflect on best practices**, such as setting up the consultation through a dedicated NECP website, which contains all the information.”*

Víceúrovňové dialogy

“Každý členský stát podle vnitrostátních předpisů zřídí víceúrovňový dialog o energetice a klimatu, v jehož rámci se mohou místní orgány, organizace občanské společnosti,

podnikatelská sféra, investoři a další důležité zúčastněné strany a široká veřejnost aktivně zapojit a projednávat různé scénáře zvažované pro energetickou a klimatickou politiku, včetně dlouhodobých scénářů, a přezkoumávat dosažený pokrok, pokud již nemá strukturu, která by sloužila těmto účelům. V rámci tohoto dialogu se mohou projednávat integrované vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu.“

(Nařízení, článek 11)

Obce a regiony mají potenciál stát se hnací silou energetické transformace a pomoci EU dosáhnout cílů klimatické neutrality a energetické nezávislosti. EU navíc jasně ustanovila obce a regiony vůdčí silou evropské energetické transformace, mimo jiné prostřednictvím iniciativ jako je Pakt starostů a primátorů a Mise 100 klimaticky neutrálních a inteligentních měst.

Na národní úrovni však toto propojení není úplně zřejmé. Nejenže klimaticko-energetické plány potenciál obcí a regionů často nevyužívají, ale současně toto úsilí málo podporují.

Vláda ČR by se proto i s ohledem na právě probíhající aktualizaci NECP měla zasadit o **vznik víceúrovňového dialogu**, který bude soustředěný v několika krajích ČR (tedy mimo Prahu). Aby celá snaha mohla být úspěšná, musí mít politickou podporu a zajištěnou dostatečnou personální kapacitu i rozpočet.

Na základě příkladů ze zahraničí navrhujeme, aby byl ustanoven jeden úředník, který bude mít celý proces na starosti. Proces by mohl probíhat ve formě pravidelných regionálních diskusních platform, kterých se budou moci zúčastnit zástupci státní správy a samosprávy (krajské i obecní), akademici, občanská společnost, veřejnost, zástupci byznysu, experti a další relevantní stakeholderi.

Lidé z každé platformy by kromě pravidelných setkání (např. dvakrát za rok) mohli mít k dispozici webovou stránku se všemi informacemi a podklady včetně online komunikačního nástroje pro výměnu názorů a zkušeností.

V rámci platformy se také v zahraničí osvědčilo pořádání školení a výměny zkušeností pro zástupce různých městských samospráv a pro starosty podobně velkých obcí. Na takových setkáních může probíhat mimo jiné výměna příkladů dobré praxe, což může přispět k efektivnější implementaci opatření klimatické politiky.

Doporučení ke konzultačnímu procesu

Je klíčové zajistit, aby zapojení veřejnosti do tvorby klimatických strategií bylo **včasné, férové, efektivní, transparentní a informované**. S ohledem na tato kritéria doporučujeme následující:

- Je potřeba, aby veřejnost měla **dostatek času se do tvorby strategií zapojit, a to ve všech fázích procesu**. Za minimální lhůtu pro efektivní konzultaci lze považovat **8 týdnů**.
- Veřejná konzultace by měla probíhat nejintenzivněji ve chvíli, **když jsou ještě otevřené všechny možnosti**, aby veřejnost mohla obsah dokumentu fakticky ovlivnit a aby nebylo nutné dokument na základě připomínek přepracovávat.
- Úřady by měly veškeré relevantní **informace o konzultačním procesu aktivně šířit různými kanály**. Pro kvalitní konzultační proces je potřeba vyjít veřejnosti vstříc a nezaměřovat se jen na splnění formálních požadavků.
- Veřejnost musí mít **přístup ke všem relevantním informacím ve srozumitelné formě. Otázky by měly směřovat na konkrétní aspekty strategií včetně opatření, cílů i obecného směřování a měly by být formulovány srozumitelně i pro lidi bez hlubší expertní znalosti**.
- **Otázky by měly směřovat na ty nejdůležitější aspekty strategií. Nejpodstatnější informace k těmto aspektům by měly být jednoduše a srozumitelně dostupné**.
- Měl by být jasně **definován cíl** konzultace a jaký typ informací chce státní správa od veřejnosti získat. **Veřejnost musí vědět, jakým způsobem bude s připomínkami naloženo**, kdo rozhoduje, jaký je rozhodovací mechanismus a jakými pravidly se řídí.
- **Všechny relevantní informace včetně podkladových dat a analýz by měly být jednoduše a včas veřejně dostupné**.
- Kvalitní participace vyžaduje **kapacity i zkušenosti** se zapojováním veřejnosti a měla by probíhat ve spolupráci s experty v oboru. V případě nedostatečných kapacit se nabízí zvážit možnost **najmutí externího odborníka**.

Často dochází k tomu, že se veřejná správa odvolává na kusé nebo čistě formální procesy participace, například **přizve veřejnost k již předpřipraveným plánům nebo finální fázi rozhodování, kdy jde již jen o nepodstatné detaily, či sesbírané názory veřejnosti vůbec nereflektuje**. Taková situace **podkopává důvěru v instituce i ochotu podílet se na veřejném dění, a posiluje pocit bezmoci**. Aby k tomu nedošlo, musí veřejná správa k participaci přistoupit upřímně a zajistit veřejnosti plnohodnotný, nikoliv pouze formální hlas.

Jako určitý příklad pozitivní praxe může sloužit příprava obdoby Národního plánu obnovy v Polsku. Na přípravě procesu spolupracovala vláda s občanskou společností a neziskovými organizacemi zaměřujícími se na problematiku participace.

Veřejnost měla možnost zaslat písemné vstupy, proběhla ale také celá řada veřejných diskuzí, slyšení a takzvaných reverzních slyšení. Na těchto slyšeních zástupci jednotlivých ministerstev detailně diskutovali o změnách, které byly v reakci na podněty veřejnosti zapracovány, a vyjádřili svou pozici i k návrhům veřejnosti, které byly odmítnuty.

Obsah konzultačního procesu

Konzultace by měla zahrnovat srozumitelně formulované otázky týkající se všech relevantních oblastí zahrnutých do NECP včetně cílů, opatření i celkového směřování. Otázky by se měly týkat mimo jiné následujících témat:

- Dlouhodobé cíle v oblasti energetiky a klimatu a jejich prioritizace
- Bariéry a problémy v transformaci energetiky
- Chybějící opatření nebo podpora v jednotlivých oblastech
- Podpora konkrétních navrhovaných opatření v jednotlivých oblastech
- Vnímání problému energetické chudoby a možných opatření na její minimalizaci

Kromě zveřejnění všech relevantních materiálů, modelů a studií na jednom místě by ke všem otázkám měly být k dispozici přehledné a snadno srozumitelné vysvětlující informace.

Vyhodnocování připomínek

Mělo by být předem jasné, jakým způsobem bude vyhodnocení probíhat. Pro vyhodnocování vstupů by mělo být zhodnoceno kvalitativní i kvantitativní hledisko. Jako příklad může sloužit vyhodnocení konzultace k Politice ochrany klimatu provedené MŽP.

Nutným minimem je včasné zveřejnění výsledků konzultačního procesu a jeho vyhodnocení. Doporučujeme také uspořádání kulatého stolu, kde mohou být výsledky konzultačního procesu a jejich vyhodnocení představeny širší odborné veřejnosti.

Návrh a finální NECP musí podle Nařízení obsahovat vysvětlení, jak byly výsledky konzultačního procesu zohledněny ve výsledném dokumentu a jak byla zajištěna férová a transparentní participace veřejnosti. Konečně podoba NECP musí reflektovat nejen zpětnou vazbu Evropské komise, ale i výsledky participace a konzultace s dalšími stakeholdery.

O podobě NECP by měl stát rozhodovat na základě všech dostupných informací včetně výsledků veřejné participace. V případě odmítnutí návrhů vzešlých z konzultačního procesu musí stát dostatečně zdůvodnit, proč k odmítnutí těchto návrhů došlo.

Zdroje

- Association of Justice and Environment. Transparent and Participative NECPs: Recommendations for the NECP implementation process. 2021.
https://www.oekobuero.at/files/594/br_4_5_1_je_recommendations_necp_process_feb2021_website_fin.pdf
- Brennan, Ciara a Hough, Alison. Alison Hough and Ciara Brennan, 'Legal obligations for public participation during the 2023 updating of National Energy and Climate Plans (NECPs). Environmental Justice Network Ireland, 2023.'
<https://ejni.net/wp-content/uploads/2023/03/EJNI-Briefing-Paper-Public-Participation-and-the-NECP-Revision.pdf>
- Client Earth. Not (yet) a missed opportunity. Influencing the 2021-2030 NECPs through early Public Participation. 2018.
<https://www.clientearth.org/media/deaipy4g/influencing-necps-2021-to-2030-through-public-participation-ce-en.pdf>
- Dombrovská, Veronika a Zindulková, Kristina. Spravedlivá transformace a participace. Centrum pro dopravu a energetiku, 2021.
https://www.cde-org.cz/media/object/1863/participace_1.pdf
- European Environmental Bureau.: Ten steps for public participation in National Energy and Climate Plans (NECPs). 2023
<https://eeb.org/wp-content/uploads/2023/06/PP-in-NECPs-checklist.pdf>
- Frank Bold. (2023): Analýza participace veřejnosti při přípravě strategických dokumentů o životním prostředí. 2023
- LIFE PlanUp. Report on Good Practices in Energy and Climate Governance. 2019.
https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2019/09/C7.4_Report-on-good-practices-in-energy-and-climate-governance_ENC.pdf
- McGlone, Alistair. Legal obligations for public participation during the updating of the National Energy and Climate Plans. European Environmental Bureau, 2023.
<https://eeb.org/wp-content/uploads/2023/03/Legal-Briefing-Public-Participation-in-NECPs-v1.pdf>

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999, o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu. 2018.
- NECPlatform Project. 2023.
<https://energy-cities.eu/project/life-necplatform/>
- Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. Metodika participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy. 2022.
<https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/metodika-participace-nestatnich-neziskovych-organizaci-v-poradnich-a-pracovnich-organech-a-pri-tvorbe-dokumentu-s-tatni-spravy-197878/>
- Stockhaus, Heidi. Stakeholder Exclusion Likely? Public Participation under the Governance Regulation. Ecologic Institute: Berlin, 2018.
<https://www.ecologic.eu/15615>
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva). 1998.

Centrum pro dopravu a energetiku (CDE) je nevládní nezisková organizace, která se dlouhodobě zabývá vlivem dopravy a energetiky na životní prostředí, a to zejména v souvislosti s ochranou klimatu a snižováním emisí skleníkových plynů.

www.cde-org.cz

Vydalo: Centrum pro dopravu a energetiku

Srpen 2023

Autor/ka:

[Štěpán Vizi, stepan.vizi@cde-org.cz](mailto:stepan.vizi@cde-org.cz)

Supported by:



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety



European
Climate Initiative
EUKI



ACCELERATE
CLIMATE ACTION
IN EUROPE

based on a decision of the German Bundestag

Tato publikace je součástí projektu European Climate Initiative (EUKI) německého Spolkového ministerstva životního prostředí, ochrany přírody a bezpečnosti reaktorů (BMU). Za uvedené názory nese výhradní odpovědnost CDE a nemusí nutně odrážet názory BMU.

Tato publikace byla vydána za finanční podpory Evropské unie. Za její obsah nese výhradní odpovědnost CDE a nelze ji za žádných okolností považovat za odrážející pozici Evropské unie.