

NÁVRH NAŘÍZENÍ O OBNOVĚ PŘÍRODY – POTŘEBUJEME JEJ?

PETR HAVEL

Mgr. PETR HAVEL

Vedoucí oddělení soustavy Natura 2000 na MŽP. Věnuje se implementaci (povinností vyplývajících z) unijního práva v oblasti ochrany přírody a z pozice národního experta se podílí též na projednávání návrhu nařízení EU o obnově přírody v Radě EU.

ÚVOD

Když v lednu roku 2020 přijal Evropský parlament rezoluci, ve které vyzval Evropskou komisi, aby se odklonila od dobrovolných závazků pro ochranu biodiverzity, a aby v další strategii EU do roku 2030 předložila pro tuto oblast pro členské státy závazné cíle¹, jednalo se o významný signál svědčící o tom, že nejen ochránářská obec vnímá, že stávající právní rámec ochrany přírody EU nestačí čelit významným změnám evropské krajiny. Připomeňme, že tato výzva přišla jen zhruba tři roky poté, co v rámci procesu fitness check Evropská komise přezkoumala relevanci evropských směrnic v ochraně přírody (směrnici 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnici 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků) a došla k závěru², že oba předpisy jsou tzv. „fit for purpose“, tedy že vytvářejí právní prostředí, které umožňuje dosahovat stanovených cílů. Zároveň však Komise, a to je důležité, konstatovala, že jejich implementace má podstatné mezery a jejich potenciál zůstává nevyužitý. Bohužel osud navazujícího akčního plánu (EU Action Plan for nature, people and the economy, EK, 2017³) sestávajícího ze čtyř prioritních oblastí a 15 aktivit s časovým rámcem plnění do roku 2019 byl v zásadě

totožný a mj. tato skutečnost byla jedním z východisek pro úvahy o novém právním rámci vztahujícímu se k ochraně biodiverzity a obnově přírody. Studie k plnění Strategie EU v oblasti ochrany biologické rozmanitosti do roku 2020⁴ a Zpráva o stavu přírody EU z roku 2019⁵ opřené především o pravidelný reporting členských států podle výše uvedených směrnic potom o stavu biodiverzity nejstaršího kontinentu vykreslili, byť s místy optimističtější laděnými pasážemi, nepříliš lichotivý obrázek svědčící o tom, že „něco“ se dělá, občas se to i daří, ale výsledky jsou spíše lokální, někdy regionální, ale zvrátit úbytek biologické rozmanitosti napříč všemi typy společenstev se dlouhodobě nedaří.

VÝCHODISKA SOUČASNÉHO UNIJNÍHO PRÁVNÍHO RÁMCE

Je samozřejmě možné a oprávněné se ptát, do jaké míry je tento fakt zapříčiněn deficitem v provádění stávajících požadavků unijního práva, např. v oblasti ochrany vod, využití plného potenciálu „zelených“ („nazelenalých“) aspektů Společné zemědělské politiky aj., a tedy zda je vůbec nutné zavádět nové nástroje k tomu, abychom mnohem udržitelněji využívali krajinu a obnovovali její přírodní funkce, a kromě dalšího významně zvyšovali její odolnost

¹ *European Parliament resolution of 16 January 2020 on the 15th meeting of the Conference of Parties (COP15) to the Convention on Biological Diversity (2019/2824(RSP))* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020IPO015>

² *Commission Staff working document – Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)* https://commission.europa.eu/document/download/c23e061a-a04e-4e71-881a-9e7feb520321_en?filename=swd-2016-472-final_en.pdf

³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/58d58aa7-5c78-11e7-954d-01aa75ed71a1/language-en>

⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1832-Evaluation-of-the-EU-Biodiversity-Strategy-to-2020_cs

⁵ <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>

vůči probíhající změně klimatu. Jinými slovy – nemáme náhodou již existující nástroje, u kterých je pouze potřebné využít jejich potenciál pro ochranu biodiverzity a adaptovat jejich provádění? Idealisticky věřím (dalo by se lakonicky konstatovat, že tato otázka nemá jednoduchou odpověď), že práce je potřeba v obou směrech, tedy jak v oblasti stávajících politik a předpisů majících dopad na zájmy ochrany přírody, tak v těch, které tuto problematiku přímo upravují. Faktem je, že ač na úrovni EU existují jednotná pravidla pro ochranu a využívání vybraných druhů a pro vytváření a ochranu území zařazených do soustavy Natura 2000, napříč unijní legislativou chybí pro přírodu konkrétní měřitelné cíle a jejich časové určení, zejména co se týče aktivního, „on the ground“ konání. Směrnice EU v oblasti ochrany přírody se, jakkoliv jsou důležité, zaměřují spíše na regulatorní nástroje, popř. povinnost vypracování koncepčních dokumentů týkajících se péče o chráněné území, nikoli však explicitně na nutnost jejího provádění v daném rozsahu a časovém horizontu (ač nutnost realizovat management v určitém rozsahu vyplývá z cílů obou předpisů implicitně). Cílem směrnice „o stanovištích“ je zachovat a obnovit příznivý stav z hlediska ochrany u přírodních stanovišť a volně žijících druhů živočichů a rostlin v zájmu EU. Směrnice však nestanoví lhůtu pro dosažení tohoto cíle. Podobně ani směrnice „o ptácích“ nestanoví lhůtu pro obnovu populací ptáků v EU. Přestože dané směrnice jsou zaměřeny na ochranu biodiverzity obecně, těžiště jejich implementace je ve výsledku chť nechtě především ve vytváření a ochraně lokalit soustavy Natura 2000 (mj. i proto se pro ně vžil výraz „naturové směrnice“). Není třeba se ujišťovat o tom, že územní ochrana je bezesporu velmi důležitou součástí úsilí o zachování biodiverzity, která nám mj. umožňuje cíleně plánovat

péči o určité relativně geograficky celistvě vymezené přírodní celky, má svou celoevropskou tradici a ve velké míře i podporu veřejnosti. Čím dál tím víc je však zřejmé, že v chráněných územích problém ubývající biodiverzity nevyřešíme a své úsilí musíme zaměřit též do krajiny mimo ně a směrem k její obnově, aby byla v dlouhodobém horizontu schopna adekvátně reagovat na potřeby společnosti (z hlediska produkce potravin, ekonomiky, místních komunit atp.), přestože i v tomto je role chráněných území tradiční a nezastupitelná. Samotný návrh nařízení o obnově přírody vychází z premisy, že stávající mechanismy a nástroje jsou pro to, abychom dělali dost, nedostatečné. Toto východisko je jednoduše vyjádřeno bruselským jazykem v preambuli návrhu – pro obnovu přírody: „je nezbytné stanovit na úrovni EU pravidla“. Tato pravidla mají být formulována s ohledem na pokračující trend poklesu biodiverzity evropského území. Ve zprávě Evropské komise o stavu přírody se uvádí, že Unie zatím nedokázala zastavit úbytek chráněných typů stanovišť a druhů. Řada vědeckých studií potom popisuje současný neutěšený stav biologické rozmanitosti jak v detailu, typicky na příkladu výrazného ústupu nebo vymizení konkrétních druhů či společenstev, tak na makroregionální úrovni, ve vztahu k degradaci celých typů ekosystémů. Ačkoliv tento reálně existující problém registrujeme a (někteří střídme, někteří již dávno) vnímáme jeho souvislost s dalšími sektorovými politikami, jako je například udržitelná zemědělská produkce a potravinová bezpečnost, ochrana vodních zdrojů, ale i energetika, povodňová ochrana či lidské zdraví, kde u všech těchto aspektů lidské činnosti hraje stabilita ekosystémů a jimi poskytované služby zásadní roli, ochrana biodiverzity jen velmi pomalu stoupá na žebříčku politických priorit. Sluší se dodat, že další důležité téma adaptace

krajiny na změnu klimatu a jeho souvislost právě s ochranou biodiverzity a obnovou přírody napomáhá tyto vazby zvyrazňovat, a je tak pro nás vlastně klíčovým partnerem (mj. Mezivládní vědecko-politická platforma pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby (IPBES) ve své globální hodnotící zprávě o biologické rozmanitosti a ekosystémových službách z roku 2019⁶ označila změnu klimatu za hlavní hybnou sílu změn v přírodě).

KDE SE NÁVRH NAŘÍZENÍ O OBNOVĚ PŘÍRODY VZAL?

Skutečnost, že prioritou obnovy přírody musí být vyjádřena nejen ve strategickém rámci, ale aby se jednalo o skutečně fungující model, je třeba ji zakotvit do právního předpisu, je vyjádřena ve Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030⁷, která je integrální součástí souboru iniciativ Zelená dohoda pro Evropu⁸. Strategie snad adekvátně reaguje na neúspěchy svých předchůdkyň, které ať už cíle obnovy přírody vyjadřovaly v obecné, či kvantifikované rovině (do roku 2020 si EU stanovila strategický cíl obnovit nejméně 15 % degradovaných ekosystémů⁹), selhaly. EU a její členské státy jakožto smluvní strany Úmluvy o biologické rozmanitosti nedokázaly naleznout dostatečné regulatorní, motivační, finanční, administrativní a jiné mechanismy, které by dokázaly daný cíl koordinovat a účinně provádět. Svědčí-li tedy například závazek EU vyčlenit na biodiverzitu 7,5 % ročních výdajů Víceletého finančního rámce v roce 2024 a 10 % v roce 2026 a 2027 právě o vzestupu tohoto tématu na žebříčku politických priorit, je zjevné, že posílení souvisejícího právního rámce není zdaleka od věci. Závazek Komise vypracovat legislativní návrh se závaznými cíli pro obnovu přírody velmi uvítal ve svém usnesení ze dne 9. června 2021¹⁰ Evropský parlament,

⁶ *IPBES (2019): Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science – Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Sekretariát IPBES, Bonn, Německo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>*

⁷ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Biodiversity Strategy for 2030 - Bringing nature back into our lives <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380>*

⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

⁹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: an EU biodiversity strategy to 2020 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0244>*

¹⁰ *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 9. června 2021 o strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030: Navrácení přírody do našeho života (2020/2273(INI)) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52021IP0277>*

složený z přímo volených zástupců členských států EU. Kromě toho vyjádřil názor, že kromě celkového cíle pro obnovu přírody by měl tento návrh zahrnovat specifické cíle, které by se vztahovaly na lesy, travní porosty, mokřady, rašeliniště, opylovače, volně tekoucí řeky, pobřežní oblasti a mořské ekosystémy. To je již relativně zřetelná a specifická objednávka.

Zároveň ve svých závěrech ze dne 23. října 2020¹¹ Rada EU (pro změnu složená ze zástupců vlád členských států) uznala, že předcházení dalšímu úbytku současného stavu biologické rozmanitosti a poškozování přírody bude mít zásadní význam, nebude však k navrácení přírody do našeho života stačit a poukázala na skutečnost, že jsou zapotřebí ambicióznější cíle v oblasti obnovy přírody, jak se navrhuje ve Strategii EU v oblasti ochrany biologické rozmanitosti do roku 2030, která zahrnuje opatření na ochranu a obnovu biologické rozmanitosti nad rámec chráněných území.

Odpověď na otázku, zda potřebujeme nařízení o obnově přírody, by tedy mohla být relativně jednoduchá. Nevzniklo ve vakuu, nebylo nám direktivně předloženo. Sami jsme si je jako členské státy prostřednictvím orgánů EU vyžádali, v tomto ohledu neexistuje žádná třetí EU, která nám jej vnucuje, na základě faktů o stavu evropské i světové biodiverzity je zjevné, že takový předpis je potřebný. Zároveň teď bude na těch stejných orgánech (Rada EU, Evropský parlament), aby jeho finální podobu v dialogu s Evropskou komisí dojednaly a při nutných kompromisech jej přetavily v realistický, implementovatelný, ale zároveň účinný nástroj. Pokud jsem výše zmínil též otázku fungování, resp. transformace jiných, příbuzných sektorových politik a předpisů, které by mohly mít za určitých příznivých okolností ambice obnovu přírody pokrýt samy o sobě, je důležité si uvědomit, že toto nařízení samo o sobě bude nezbytně impulsem pro jejich nutnou úpravu s ohledem na své stanovené cíle. Jejich ovlivnění ve prospěch ochrany biodiverzity je tedy sekundárním benefitem existence takové legislativy.

STRUČNÝ OBSAHOVÝ RÁMEC NÁVRHU A VAZBA NA STRATEGII EU

Návrh nařízení o obnově přírody¹² obsahuje ve své současné podobě kromě relativně rozsáhlé preambule 6 kapitol:

Kapitola I (Všeobecná ustanovení) stanoví předmět, geografickou působnost nařízení a definuje potřebné pojmy.

Kapitola II (Cíle pro obnovu a související povinnosti) je stěžejní pasáží návrhu pokrývající jak cíle a povinnosti pro obnovu přírodních stanovišť a biotopů druhů tak, jak je známe ze současné unijní legislativy v ochraně přírody, tak pro mnohem širěji definované ekosystémy („ekosystémy“) – městské prostředí, především sídelní zeleň, říční ekosystémy a jejich konektivitu, zemědělské a lesní ekosystémy a v neposlední řadě populace opylovačů.

Kapitola III (Národní plány na obnovu přírody) se zabývá přípravou, obsahem a projednáváním Národních plánů na obnovu přírody, stěžejních strategických materiálů, které budou zpracovány k plnění cílů a povinností v oblasti obnovy přírody na úrovni jednotlivých členských států, umožňující zohlednění vnitrostátních specifik, priorit a potřeb.

Kapitola IV (Monitorování a podávání zpráv) obsahuje požadavky na rozsah a frekvenci monitoringu a reportingu souvisejících s požadavky v kapitole II návrhu.

Kapitoly V a VI obsahují souhrn přenesených pravomocí pro Komisi a způsob jejich výkonu, postup projednávání ve výboru, zásady přezkumu uplatňování návrhu a jeho vstup v platnost.

Obsah klíčové kapitoly II návrhu do značné míry vychází z již citované Strategie EU v oblasti ochrany biologické rozmanitosti do roku 2030.

Ta v clusteru cílů 2.2.1 nejen stanoví samotný záměr posílit právní rámec EU pro obnovu přírody (tzn. předložit samotný návrh vč. cílů v oblasti obnovy přírodních

stanovišť a biotopů druhů v zájmu směrnice „o ptácích“ a „o stanovištích“, tedy fenoménů podléhajících stanovené úrovni ochrany právě v kontextu stávajícího právního rámce), ale v navazujících pasážích obsahuje ambice, které jsou návrhem přetaveny do podoby konkrétních povinností. Jedná se zejména o následující elementy, nacházející svou odezvu v legislativním textu, resp. povinnostech a cílech návrhu:

2.2.2. Návrat přírody na zemědělskou půdu a vazba na článek 8 a 9 návrhu – „(...) je naléhavě nutné vrátit zpět nejméně 10 % zemědělské plochy s vysoce rozmanitými krajinnými prvky (...); Hlavními ukazateli zdraví zemědělských ekosystémů jsou polní ptáci a hmyz, zejména opylovači, kteří mají rovněž zásadní význam pro zemědělskou produkci a potravinové zabezpečení a že jejich alarmující pokles je třeba zvrátit.“

2.2.4. Zvýšení rozlohy lesů a zlepšení jejich zdraví a odolnosti a vazba na článek 10 návrhu – „(...) EU musí zvýšit množství, kvalitu a odolnost svých lesů (...)“

2.2.6. Obnovení dobrého stavu prostředí mořských ekosystémů a vazba na článek 5 návrhu – „(...) dosažení dobrého stavu prostředí mořských ekosystémů (...) musí zahrnovat obnovu ekosystémů bohatých na uhlík, jakož i důležité oblasti tření a líhnutí ryb (...)“

2.2.7. Obnova sladkovodních ekosystémů a vazba na článek 7 návrhu – „(...) do roku 2030 [bude nejméně 25 000 km řek obnoveno] na volně tekoucích řeky, a to odstraněním primárně zastaralých překážek a prostřednictvím obnovy záplavových území (...)“

2.2.8. Ekologizace městských a příměstských oblastí a vazba na článek 6 návrhu – „Cílem této strategie je nepříznivý trend městské zeleně zvrátit a zastavit úbytek zelených městských ekosystémů.“

Kromě dílčích povinností a cílů pro jednotlivé členské státy (bavíme-li se o stěžejní ka-

¹¹ ŠZávěry Rady o biologické rozmanitosti – potřeba naléhavých opatření, 12210/20. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11829-2020-INIT/en/pdf>

¹² https://environment.ec.europa.eu/publications/nature-restoration-law_en

pitole II návrhu – Cíle pro obnovu a související povinnosti) zároveň nařízení formuluje zastřešující cíl pro EU, kterým je neprodleně zavést účinná opatření na obnovu alespoň 20 % pevninských a mořských oblastí EU do roku 2030 a do roku 2050 ve všech ekosystémech, které potřebují obnovit. Jedná se do značné míry o deklaratorní ustanovení (neobsahuje povinnost), které je ale rámcem a vodítkem pro uplatňování ostatních pasáží návrhu. Tento celoevropský cíl je de facto ještě doplněn dvěma dalšími, a to cílem obnovy 25 000 km volně tekoucích řek a zajištění nejméně 10% podílu zemědělské půdy s krajinnými prvky s vysokou rozmanitostí.

DÍLČÍ ZÁVĚR

Z výše uvedeného je zjevné, že nařízení je svým zaměřením skutečně široké. S obnovou přírody máme přitom v ČR relativně dlouhodobé zkušenosti (kromě toho i dobré odborné zázemí a oproti ostatním státům i komparativní výhodu v datové základně), jeho téma jako takové pro nás tedy není nikterak nové. Je skoro klišé konstatovat, že bude záležet na tom, jak bude provádění předpisu v praxi uchopeno a jak důrazně se jej podaří „propsat“ do činností spadajících do gescí mimo rezort životního prostředí. A přestože jsem se již setkal s nevidaným nápoem skepse, kterou je částečně možné pochopit, nikoli ji ale propadnout, návrh je z mého pohledu především příležitostí (nebudu pokračovat v návalu floskulí a dodávat, že je jen na nás, jestli ji využijeme). Ochrana přírody často na základě předsudků, zjednodušení – ale asi bychom si měli zamést i před vlastním

prahem, i třeba neblahé zkušenosti z praxe – spojována především s uplatňováním restriktivních nástrojů. Je však jasné, že její součástí nemohou být jen opatření k usměrnění rizikových činností a zamezení další degradace přírodních společenstev, ale v mnohem větší míře též aktivní konání, které přírodě napomůžou k maximálnímu přiblížení se původnímu stavu.

Návrh nařízení o obnově přírody tedy nepřichází s novým konceptem. Přesto je z mého pohledu v určitém smyslu novátorské. Zaprvé přináší do obnovy přírody tolik potřebný aspekt celostátního strategického plánování ve vztahu ke konkrétním (na úrovni EU sdíleným), měřitelným cílům. To je velmi důležité, neboť obnova přírody bude mít jasnou národní vizi, jednotný rámec, a především určitý mandát, na základě kterého bude dlouhodobě prováděna. Zároveň – co s tím souvisí – budou cíle samozřejmě právně závazné (ať už výsledná textace nařízení bude jakákoliv, fakt, že svým charakterem se bude jednat o právní předpis, jistě zůstane nezměněn). Nalezení a následná implementace mechanismů a postupů k jejich dosahování napříč sektory tedy bude nutností, nikoli výhodou. Obnova přírody proto nebude jen iniciativou, která bude záviset na možnostech – chuti, personálních kapacitách a schopnosti mobilizovat finanční prostředky aj. – jednotlivých subjektů, ale dlouhodobou systémovou agendou s oporou v unijním právu. Pro naplňování této legislativy budou muset být na úrovni EU (ale k náležité reflexi musí dojít i v prostředcích státního rozpočtu) vytvořeny či významněji adaptovány (posíleny) finanční mechanismy, které

umožní podporu dosahování stanovených cílů. Tato skutečnost má potenciál významně ovlivnit možnosti a zlepšit podmínky pro obnovu přírody, které jsou v současné době především z hlediska kapacit omezeny. V neposlední řadě je třeba říci, že návrh má přidanou hodnotu ještě v jiném směru (a zároveň se tím významně komplikuje jeho provádění). Povinnosti totiž neformuluje v rovině nutnosti přijímání administrativních, právních a podobných opatření. Zaměřuje se především na závazky v podobě aktivního konání (zavedení opatření na obnovu) a obsahuje řadu „outcome-based“ povinností (typicky v případě povinností rostoucího trendu indikátorů až do dosažení jejich uspokojivých úrovní). K plnění nařízení tedy nebude postačovat správně adaptovat vnitrostátní legislativu (ač i to bude nutné) či identifikovat nástroje, které bude třeba upravit, a to následně vykázat. Správné plnění bude nutné zajistit (mj.) prostřednictvím faktického provádění péče a aplikací skutečně horizontálních přístupů v oblasti péče o krajinu. Neopomeňme zároveň silnou vazbu návrhu na stávající unijní právo.

Nařízení má svým prováděním potenciál podstatně přispět ke zlepšování stavu typů přírodních stanovišť a biotopů druhů podle směrnice „o stanovištích“ a „o ptácích“. Svým proaktivním zaměřením tak dle mého názoru může vhodně doplňovat především administrativně formulované povinnosti jmenovaných směrnice a navzdory zvolené právní formě (nařízení) má potenciál s nimi tvořit koherentní celek.

