

Brusel 2. prosince 2022
(OR. en)

15473/22

LIMITE

ENV 1229
CODEC 1905
CLIMA 642

Interinstitucionální spis:
2022/0195(COD)

POZNÁMKA

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Předmět:	Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o obnově přírody – politická rozprava

1. Dne 22. června 2022 přijala Komise návrh nařízení o obnově přírody.¹ Cílem návrhu je ozdravit evropská stanoviště, která jsou ve špatném stavu, a vrátit přírodu zpět do všech ekosystémů, od lesní a zemědělské půdy až po mořské, sladkovodní a městské ekosystémy. Podle tohoto návrhu budou platit právně závazné cíle pro obnovu přírody v různých ekosystémech, které doplní stávající právní předpisy. Opatření na obnovu přírody by se měla do roku 2030 týkat alespoň 20 % pevninských a mořských oblastí EU a do roku 2050 by měla být rozšířena na všechny ekosystémy, jež potřebují obnovu.
2. Komise předložila legislativní návrh a související posouzení dopadů Pracovní skupině pro životní prostředí dne 7. července 2022. Pracovní skupina pro životní prostředí návrh podrobně projednala během dalších devíti zasedání. Na základě těchto jednání a připomínek vyjádřených delegacemi připravilo předsednictví první kompromisní znění článků 1–10² a identifikovalo dvě otázky, které vyžadují politické pokyny ze strany Rady.

^{1.} Dokument 10607/22 – COM(2022) 304 final.

^{2.} Dokument 14884/22.

3. S cílem poskytnout pokyny pro rozpravu o výše uvedeném legislativním návrhu, která se uskuteční na nadcházejícím zasedání Rady pro životní prostředí konajícím se dne 20. prosince 2022, vypracovalo předsednictví podkladový dokument a dvě otázky, jež jsou uvedeny v příloze této poznámky.
4. Výbor stálých zástupců se vyzývá, aby vzal podkladový dokument i otázky vypracované předsednictvím na vědomí a postoupil je Radě pro účely výše uvedené rozpravy.
-

**Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o
obnově přírody**

– poznámka předsednictví –

Ochrana přírody je již desítky let zásadním prvkem směrnice o ochraně ptáků a směrnice o ochraně přírodních stanovišť, které jsou páteří politiky Evropské unie v oblasti ochrany přírody.

Z hodnocení kontroly účelnosti těchto směrnic zveřejněného v roce 2016¹ vyplývá, že v rámci širší politiky EU v oblasti biologické rozmanitosti jsou směrnice o ochraně přírody i nadále vysoce relevantní a vhodné pro daný účel, avšak plné dosažení jejich cílů bude záviset na podstatném zlepšení jejich provádění.

Nejnovější posouzení stavu přírody provedené Evropskou agenturou pro životní prostředí² ukázalo, že navzdory určitému povzbudivému vývoji pouze 15 % stanovišť a přibližně 27 % druhů chráněných podle právních předpisů EU vykazuje dobrý stav z hlediska ochrany. Při posuzování ekosystémů v celé EU bylo zjištěno, že stav ekosystémů v EU je celkově nepříznivý. I z dalších údajů a zpráv, které máme k dispozici, jako je globální hodnotící zpráva o biologické rozmanitosti a ekosystémových službách vypracovaná IPBES (2019)³ nebo šestá hodnotící zpráva IPCC⁴, je zřejmé, že **pokrok, jehož bylo dosaženo s cílem zastavit úbytek biologické rozmanitosti, je omezený a stav přírody se v celosvětovém měřítku zhoršuje tempem, které nemá v dějinách lidstva obdoby, přičemž rozmanité a soběstačné ekosystémy jsou pro člověka velkým přínosem a jsou nezbytné pro přizpůsobení se změně klimatu a její zmírňování.**

¹ Pracovní dokument útvarů Komise – Shrnutí kontroly účelnosti právních předpisů EU týkajících se ochrany přírody (směrnice o ochraně ptáků a směrnice o ochraně přírodních stanovišť) (SWD(2016) 473 final).

² Stav přírody v EU – výsledky zpráv podávaných podle směrnic o ochraně přírody za období 2013–2018, Evropská agentura pro životní prostředí, 2020.

³ Mezivládní vědecko-politická platforma pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby (2019): *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science – Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (Globální hodnotící zpráva o biologické rozmanitosti a ekosystémových službách Mezivládní vědecko-politické platformy pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby).

⁴ Mezivládní panel pro změnu klimatu (2022): *Změna klimatu 2022: dopady, adaptace a zranitelnost* | Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability (ipcc.ch).

Zásadní význam má zaměření na ochranu biologické rozmanitosti a výsledky dosažené v této oblasti je třeba dále rozvíjet a zlepšovat. Pokud však **skutečně chceme nasměrovat biologickou rozmanitost na cestu k obnově**, musí svět a Evropská unie **jít dál a zabývat se nejen chráněnými oblastmi, ale krajinou v širším smyslu**.

Je naléhavě nutné přijmout opatření ve všech oblastech

Vzhledem k neuspokojivé situaci přijala **Evropská komise v roce 2020 novou Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030** (dále jen „strategie“) jako jeden z ústředních prvků Zelené dohody a zavázala se předložit **návrh právně závazných cílů EU pro obnovu přírody** s cílem obnovit poškozené ekosystémy.

Rada, která si je plně vědoma toho, že ztráta biologické rozmanitosti a degradace ekosystémů a ztráta ekosystémových služeb představují přímou a existenční hrozbu pro život a dobré životní podmínky lidí, a ve svých závěrech⁵ v říjnu 2020 uvítala tuto strategii a uznala skutečnost, že zachování, obnova a udržitelné využívání biologické rozmanitosti a ekosystémů má potenciální přímé i nepřímé hospodářské přínosy pro většinu hospodářských odvětví a že všechny podniky jsou přímo či nepřímo závislé na hlavních přírodních zdrojích a ekosystémových službách. Rovněž uznala, že ačkoli jsou na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni zavedeny právní rámce, strategie a akční plány na ochranu biologické rozmanitosti a přírody a na obnovu poškozených stanovišť a populací druhů, **musíme ochranu a obnovu přírody zintenzivnit**. V souvislosti s obnovou ekosystémů **Rada znovu potvrdila, že je zapotřebí větší ambicióznosti, pokud jde o obnovu přírody, včetně potřeby opatření na ochranu a obnovu biologické rozmanitosti mimo chráněná území**. V závěrech se rovněž uznává, že úbytek biologické rozmanitosti a změna klimatu, jakož i způsoby řešení obou těchto jevů spolu neoddělitelně souvisejí

⁵ Závěry Rady o biologické rozmanitosti – potřeba naléhavých opatření – závěry Rady ze dne 16. října 2020 (dokument 11829/20).

Ve svém usnesení z června 2021⁶ Evropský parlament uvedenou novou Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 a její míru ambicí rovněž uvítal a zdůraznil, že strategie musí v plném rozsahu plnit své cíle. Proto ve svém usnesení **vyzval k přijetí opatření k řešení úbytku biologické rozmanitosti i mimo chráněné oblasti**. Závazek Komise vypracovat legislativní návrh týkající se obnovy přírody, včetně stanovení závazných cílů v oblasti obnovy, byl v usnesení velmi uvítán a bylo v něm zdůrazněno, že **po obnově nesmíme dopustit, aby se stav ekosystémů opět zhoršil**.

Je třeba jít v zájmu řešení těchto výzev příkladem

Dne 22. června 2022 přijala Komise návrh nařízení o obnově přírody (dále jen „návrh“).

Návrh stanoví zastřešující cíl: **příspěvat k soustavné, dlouhodobé a trvalé obnově biologicky rozmanité a odolné přírody v pevninských i mořských oblastech EU obnovou ekosystémů** a přispívat k dosažení cílů Unie v oblasti zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně a ke splnění mezinárodních závazků EU.

Aby toho bylo možné dosáhnout, stanoví návrh **několik závazných cílů a povinností v oblasti obnovy pro širokou škálu ekosystémů** a otevírá cestu obnově a zachování široké škály ekosystémů v EU do roku 2050 s měřitelnými výsledky do roku 2030 a 2040. Návrh je dále podporován prováděcím rámcem, který má realizovat cíle tak, že se připraví a provedou národní plány na obnovu přírody.

Návrh rovněž umožňuje, aby EU ukázala svou celosvětovou vedoucí úlohu v oblasti ochrany přírody, zejména s ohledem na 15. konferenci smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti, která se bude konat v Montrealu během českého předsednictví Rady EU, na níž se má 196 smluvních stran úmluvy, včetně EU a jejích členských států, dohodnout na **celosvětovém rámci pro biologickou rozmanitost na období po roce 2020**.

⁶ 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)).

EU má v úmyslu prosazovat celosvětové cíle pro rok 2030 v souladu se závazky EU stanovenými ve strategii a mnohem rozhodnější proces provádění, monitorování a přezkumu. Ve svých závěrech z října 2022⁷ Rada zdůraznila, že do celosvětového rámce pro biologickou rozmanitost po roce 2020 je třeba zahrnout cíl týkající se posílení opatření pro účinnou obnovu poškozených ekosystémů.

Řešení potřeby jasného společného rámce pro obnovu přírody

Během českého předsednictví byl návrh projednán na deseti zasedáních **Pracovní skupiny pro životní prostředí**, na nichž všechny členské státy vyjádřily cílům znění obecnou podporu. Delegace uznávají, že obnova přírody má zásadní význam, zejména v souvislosti s naléhavou potřebou přizpůsobit se změně klimatu a zmírnit ji.

Jednání podporovaná českým předsednictvím umožnila podrobný přezkum znění a členské státy měly možnost vyjádřit ke všem článkům své připomínky. Z těchto úvodních jednání vyplynula řada důležitých otázek. Členské státy obecně vyzývají k tomu, aby byla zachována **plná soudržnost se stávajícím právním rámcem EU v oblasti životního prostředí** a aby ve zvláštních ustanoveních návrhu byly uvedeny explicitnější odkazy na tento rámec. Členské státy rovněž zdůraznily, že bude potřebná **flexibilita, aby bylo možné zohlednit specifické vnitrostátní charakteristiky**. Bylo zdůrazněno, že provádění bude vyžadovat **značné lidské i finanční zdroje**, které v současné době nejsou k dispozici nebo by musely být podstatně upraveny. Je rovněž jasné, že pro členské státy mají velký význam definice, neboť účinné a harmonizované provádění znění vyžaduje **společné chápání jeho ustanovení**. Horizontální i technické otázky byly projednány na úrovni pracovní skupiny, přičemž některé z nich byly vyřešeny, ale vzhledem ke složitosti návrhu byla velká část ponechána k dalšímu projednání.

⁷ Úmluva o biologické rozmanitosti: 15. zasedání konference smluvních stran (COP 15) Úmluvy o biologické rozmanitosti; 10. zasedání konference smluvních stran sloužícího jako zasedání smluvních stran Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti (COP-MOP 10); 4. zasedání konference smluvních stran sloužícího jako zasedání smluvních stran Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a rozdělení přínosů plynoucích z jejich využívání (COP-MOP 4); (Montreal, Kanada, 7.–19. prosince 2022) – závěry Rady (13975/22) ze dne 24. října 2022.

Na základě jednání a připomínek zaslaných delegacemi vypracovalo předsednictví **kompromisní znění článků 1 až 10**⁸, které bylo projednáno na zasedáních Pracovní skupiny pro životní prostředí konaných ve dnech 24. listopadu a 9. prosince 2022. Revidované znění se v řadě prvků setkal s obecným uznáním a nastínilo vhodný další postup, zároveň ale odhalilo řadu obav, kterými je třeba se na budoucích jednáních důkladně zabývat. Je rovněž zřejmé, že v případě některých otázek budou prospěšné politické pokyny. Předsednictví proto identifikovalo dvě témata, jimiž se má Rada pro životní prostředí dne 20. prosince 2022 zabývat s cílem poskytnout pokyny pro budoucí práci Pracovní skupiny pro životní prostředí. Výchozí body diskuse jsou popsány níže.

Spolupráce při plnění tohoto cíle

Důležitým signálem je, že mnoho delegací nezpochybnilo celkovou úroveň ambicí návrhu. Technické diskuse zároveň naznačily, že členské státy nemají k této problematice jednotný postoj. Některé z cílů a povinností stanovených v návrhu, zejména v článcích 4–10, považují některé členské státy za příliš ambiciózní, zejména proto, že stávající institucionální a finanční rámec (včetně kapacity lidských zdrojů s odpovídajícími dovednostmi a znalostmi) není dostatečně přizpůsoben. Provádění návrhu by navíc vzhledem k potřebě úzké spolupráce a koordinovaných opatření napříč řadou klíčových odvětví (např. lesnictví, vodohospodářství, zemědělství, řízení mysliveckého hospodaření, územní a městský rozvoj a plánování) nebylo možné stihnout v navrhovaném časovém rámci.

Členské státy rovněž poukázaly na to, že zlepšení ekosystémů nebo souvisejících ukazatelů bude vyžadovat **delší období**, což někdy souvisí s tím, že je potřeba získat odpovídající vědecké poznatky. Splnění navrhovaných cílů může být rovněž obtížné kvůli přírodním podmínkám (konkrétně změně klimatu, šíření invazních nepůvodních druhů) nebo jiným obecným veřejným zájmům.

⁸ Kompromisní znění předsednictví týkající se článků 1–10 – dokument ST 14884/22.

Je důležité mít na paměti, že **návrh vychází z cílů strategie, kterou schválily Rada i Evropský parlament**, a zohlednit naléhavou potřebu obnovit ekosystémy, zlepšit jejich stav a zmírnit dopady změny klimatu. Navzdory veškerému úsilí členských států se biologická rozmanitost dále snižuje. Tento pokles by se mohl ukázat jako nezvratný a mohl by vést ke zhroucení ekosystémů. Návrh vychází z potřeby neprodleně a účinně řešit současný neuspokojivý stav ekosystémů. Snížení ambicí návrhu by mohlo přinést ještě větší **nejistotu, pokud jde o účinnost naší společné snahy předejít dalšímu úbytku biologické rozmanitosti**, a tuto snahu ohrozit, neboť přijatá opatření by pak nemusela vést k žádoucímu výsledku, jímž má být lepší stav ekosystémů a souvisejících ekosystémových služeb.

Vzhledem k tomu, že splnit zejména některé z povinností, které jsou v návrhu stanoveny a které jsou založeny na výsledcích, může být skutečně náročné, měly by národní plány obnovy poskytnout nezbytný prostor pro **flexibilitu na vnitrostátní úrovni**. Navrhované cíle a povinnosti obecně umožňují zohlednit specifické podmínky v jednotlivých členských státech (např. stanovením uspokojivé úrovně ukazatelů, určením příznivého referenčního areálu pro typy stanovišť nebo dostatečnou kvalitu a množství stanovišť a druhů) a navázat na posouzení stavu z hlediska ochrany provedená podle směrnic o ochraně přírody. Plné využití této flexibility může vzhledem k naléhavosti opatření připravit podmínky pro další kroky.

Zajistit, aby se investice vyplatily

Návrh ukládá členským státům povinnost zajistit, aby se situace v oblastech, v nichž bylo dosaženo dobrého stavu a dostatečné kvality stanovišť druhů, a v oblastech, kde se tyto typy stanovišť vyskytují, **nezhoršila**. Cílem této povinnosti je **zajistit účinnou ochranu tam, kde se uplatňuje režim směrnic o ochraně přírody – zlepšení nebo zachování stavu z hlediska ochrany**, jakož i dlouhodobé účinky opatření na obnovu a také to, aby v **případech, kdy byly do těchto opatření investovány zdroje, nebyly tyto zdroje znehodnoceny**.

Navrhovaná koncepce je **náročná z hlediska monitorování a hodnocení i vzhledem k rozsáhlým správním opatřením, která by musela být zavedena ve všech oblastech, v nichž se nacházejí typy stanovišť nebo stanoviště druhů, jež vyžadují údržbu, aby byl zajištěn jejich dlouhodobě dobrý stav**. Náklady spojené s přísným požadavkem na nezhoršování stavu mimo síť Natura 2000 je obtížné posoudit, ale očekává se, že budou značné, a to jak pokud jde o provedení tohoto požadavku (řešení pozemkových práv a zavedení požadovaného správního a právního systému), tak o jeho plnění v praxi.

Je však zřejmé, že **tato povinnost má velký význam pro oblast působnosti návrhu a má velký potenciál zásadním způsobem přispět k cílům směrnic o ochraně přírody, pokud jde o dosažení nebo zachování příznivého stavu dotčených typů stanovišť a stanovišť druhů z hlediska ochrany v celostátním měřítku**. Posouzení stavu těchto jevů se již provádí na vnitrostátní úrovni podle stávajícího právního rámce, a proto by úsilí související s uplatňováním zásady nezhoršování stavu v této oblasti bylo reflektováno pozitivně. Prokázalo se, že i když je síť Natura 2000 důležitým nástrojem, který přispívá k příznivému stavu z hlediska ochrany, k dosažení cílů stanovených ve strategii zdaleka nestačí.

Návrh však předpokládá **možné odchylky** od zásady nezhoršování stavu. Předsednictví ve svém kompromisním znění rovněž navrhlo, aby **místo povinnosti založené na výsledcích byly stanoveny povinnosti založené na úsilí**, přičemž se zaměřilo na opatření, která mají být zavedena s cílem předejít zhoršování stavu. Během jednání byla rovněž navržena alternativa v podobě „nulového čistého zhoršení“. Vzhledem k tomu, že mnoho členských států obecně vyzývá ke sladění návrhu se stávajícím *acquis* EU, neměla by být tato významná synergie se směrnicemi o ochraně přírody opomenuta. Další diskuse na technické úrovni by se proto měla zaměřit na možnost odlišného znění nebo v případě potřeby na vyjasnění možností odchylek.

V zájmu dosažení pokroku v jednáních se ministři vyzývají, aby se zaměřili na následující otázky:

1. *Považujete ambice návrhu a navrhovaný časový rámec pro řešení této dvojí výzvy, tedy uznávané naléhavosti zabývat se přetrvávající krizí v oblasti biologické rozmanitosti, ale také nutnosti řešit změnu klimatu a její dopad na společnost a hospodářství, za přiměřené?*
2. *Považujete zásadu „nezhoršování stavu“ s ohledem na celkový soulad se směrnicemi o ochraně přírody za vhodné řešení k zajištění dlouhodobých environmentálních a sociálně-ekonomických přínosů zdravých ekosystémů a udržitelnosti investovaných zdrojů?*

Příspěvek: 3 minuty na členský stát
