



Bruxelles, 2. prosinca 2022.
(OR. en)

15473/22

LIMITE

ENV 1229
CODEC 1905
CLIMA 642

Međuinstitucijski predmet:
2022/0195(COD)

NAPOMENA

Od: Glavno tajništvo Vijeća
Za: Odbor stalnih predstavnika / Vijeće

Predmet: Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o obnovi prirode
– rasprava o politikama

1. Komisija je 22. lipnja 2022. donijela Prijedlog uredbe o obnovi prirode.¹ Prijedlogom se nastoje popraviti europska staništa koja su u lošem stanju i vratiti prirodu u sve ekosustave, od šumskog i poljoprivrednog zemljišta do morskih, slatkovodnih i urbanih ekosustava. Na temelju tog prijedloga primjenjivat će se pravno obvezujući ciljevi za obnovu prirode u različitim ekosustavima, čime će se dopuniti postojeći zakoni. Cilj je da se mjerama za obnovu prirode do 2030. obuhvati barem 20 % kopnenih i morskih područja EU-a te da se te mjere do 2050. u konačnici prošire na sve ekosustave koje je potrebno obnoviti.
2. Komisija je Radnoj skupini za okoliš 7. srpnja 2022. predstavila svoj zakonodavni prijedlog i popratnu procjenu učinka. Radna skupina za okoliš održala je sadržajne rasprave o Prijedlogu tijekom sljedećih devet sastanaka. Na temelju tih rasprava i komentara delegacija predsjedništvo je pripremila prvi kompromisni tekst za članke od 1. do 10.² i utvrdilo dva pitanja za koja su potrebne političke smjernice Vijeća.

^{1.} 10607/22 – COM(2022) 304 final.

^{2.} 14884/22.

3. Kako bi se usmjerila rasprava o navedenom zakonodavnom prijedlogu koja će se održati na sljedećem sastanku Vijeća za okoliš zakazanom za 20. prosinca 2022., predsjedništvo je sastavilo pripremni dokument s dva pitanja kako je naveden u Prilogu ovoj napomeni.
4. Odbor stalnih predstavnika poziva se da primi na znanje pripremni dokument predsjedništva, kao i njegova pitanja te da ih proslijedi Vijeću radi navedene rasprave o politikama.

**Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o
obnovi prirode**

– Napomena predsjedništva –

Zaštita prirode već je desetljećima ključan element Direktive o pticama i Direktive o staništima, temeljima politike Europske unije za očuvanje prirode. U evaluaciji u sklopu provjere prikladnosti objavljenoj 2016.¹ zaključeno je da su u okviru šire politike EU-a o bioraznolikosti direktive o prirodi i dalje vrlo relevantne i svrsishodne, ali da će potpuno ostvarenje njihovih ciljeva ovisiti o znatnom poboljšanju njihove provedbe.

Najnovija procjena stanja prirode koju je provela Europska agencija za okoliš² pokazala je da, unatoč nekim ohrabrujućim pomacima, dobro stanje očuvanosti ima samo 15 % staništa i oko 27 % vrsta zaštićenih na temelju zakonodavstva EU-a. Procjenom ekosustavâ na razini EU-a utvrđeno je da je stanje ekosustavâ u EU-u općenito nepovoljno. Dodatni podaci i izvješća kojima raspolažemo, kao što su Izvješće o globalnoj procjeni bioraznolikosti i usluga ekosustava koje je izradila Međuvladina znanstveno-politička platforma o bioraznolikosti i uslugama ekosustava (IPBES) (2019.)³ ili Šesto izvješće o procjeni koje je izradio Međuvladin panel o klimatskim promjenama (IPCC)⁴, jasno ukazuju na to da je **napredak u zaustavljanju gubitka bioraznolikosti ograničen i da se priroda na svjetskoj razini smanjuje brzinom koja je dosad nezabilježena u ljudskoj povijesti, a da raznoliki, samoodrživi ekosustavi pružaju višestruke doprinose ljudima, što je ključno za prilagodbu klimatskim promjenama i njihovo ublažavanje.**

¹ Radni dokument službi Komisije – *Executive summary of the Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)* (Sažetak provjere prikladnosti zakonodavstva EU-a o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima)) (SWD(2016) 473 final).

² *State of nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2013-2018* (Stanje prirode u EU-u – Rezultati izvješćivanja u skladu s direktivama o prirodi 2013. – 2018.), Europska agencija za okoliš, 2020.

³ IPBES (2019): *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (Izvješće o globalnoj procjeni bioraznolikosti i usluga ekosustava Međuvladine znanstveno-političke platforme o bioraznolikosti i uslugama ekosustava).

⁴ IPCC (2022): *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* | *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (ipcc.ch).

Ključna je usmjerenost na zaštitu bioraznolikosti, a rezultati postignuti u tom području moraju se dalje razvijati i usavršavati. Međutim, **ako uistinu namjeravamo usmjeriti bioraznolikost na put oporavka**, svijet i Europska unija trebaju se **više angažirati i ne baviti se samo zaštićenim područjima već sagledati pitanje krajolika u širem smislu.**

Hitna potreba za djelovanjem prepoznata na svim razinama

S obzirom na nezadovoljavajuću situaciju, **Europska komisija donijela je 2020. novu Strategiju EU-a za bioraznolikost do 2030.** („Strategija”) kao jedan od središnjih elemenata zelenog plana te se obvezala iznijeti **prijedlog pravno obvezujućih ciljeva EU-a za obnovu prirode** kako bi se obnovili narušeni ekosustavi.

Vijeće je u listopadu 2020., s obzirom na to da uviđa činjenicu da su gubitak bioraznolikosti, degradacija ekosustava i gubitak usluga ekosustava izravna i egzistencijalna prijetnja ljudskom životu i dobrobiti, u svojim zaključcima⁵ pozdravilo Strategiju i uvažilo činjenicu da očuvanje, obnova i održivo iskorištavanje bioraznolikosti i ekosustavâ donose potencijalne izravne i neizravne gospodarske koristi za većinu sektora gospodarstva te da sva poduzeća izravno ili neizravno ovise o imovini prirodnog kapitala i uslugama ekosustava. Ujedno je prepoznalo da, iako su na razini EU-a i na nacionalnoj razini uspostavljeni pravni okviri, strategije i akcijski planovi za zaštitu bioraznolikosti i prirode te obnovu narušenih staništa i populacija vrsta, trebamo **pojačati zaštitu i obnovu prirode**. U pogledu obnove ekosustavâ, **Vijeće je ponovno potvrdilo da je u vezi s obnovom prirode potrebna veća ambicioznost, među ostalim mjere za zaštitu i obnovu bioraznolikosti i izvan zaštićenih područja**. U zaključcima je prepoznata i važna poveznica između gubitka bioraznolikosti i klimatskih promjena, kao i njihovih rješenja.

⁵ Zaključci o bioraznolikosti – potreba za hitnim djelovanjem – zaključci Vijeća (11829/20) od 16. listopada 2020.

U svojoj rezoluciji iz lipnja 2021.⁶ Europski parlament pozdravio je i novu Strategiju EU-a za bioraznolikost do 2030. i njezinu razinu ambicije te naglasio da se tom strategijom trebaju u potpunosti ostvariti njezini ciljevi. Kako bi se to postiglo, u rezoluciji **se poziva na donošenje mjera za rješavanje pitanja gubitka bioraznolikosti izvan zaštićenih područja**. Predanost Komisije izradi zakonodavnog prijedloga o obnovi prirode, uključujući postavljanje obvezujućih ciljeva u pogledu obnove, snažno je pozdravljena te je **naglašena činjenica da nakon obnove ne bi trebalo dopustiti propadanje ekosustava**.

Prihvatanje izazova davanja primjera

Komisija je 22. lipnja 2022. donijela Prijedlog uredbe o obnovi prirode („Prijedlog”).

Prijedlogom se utvrđuje glavni cilj: **da se doprinese neprekidnom, dugoročnom i održivom oporavku biološki raznolike i otporne prirode na svim kopnenim i morskim područjima EU-a obnovom ekosustavâ** te da se doprinese postizanju ciljeva Unije za ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu tim promjenama i ispunjenju njezinih međunarodnih obveza.

Kako bi se postigao taj cilj, Prijedlogom se utvrđuju **višestruki obvezujući ciljevi i obveze u pogledu obnove za široki raspon ekosustava** te se utire put za obnovu i održavanje širokog raspona ekosustava u EU-u do 2050., s mjerljivim rezultatima do 2030. i 2040. Prijedlog je dodatno podržan provedbenim okvirom za prenošenje ciljeva u djelovanje pripremom i provedbom nacionalnih planova obnove.

Prijedlogom se omogućuje i da EU pokaže globalno vodstvo u zaštiti prirode, posebno s obzirom na 15. konferenciju stranaka Konvencije o biološkoj raznolikosti koja se održava u Montrealu tijekom češkog predsjedanja Vijećem EU-a, na kojoj se očekuje da će 196 stranaka Konvencije, uključujući EU i njegove države članice, postići dogovor o **globalnom okviru za bioraznolikost nakon 2020.**

⁶ Rezolucija Europskog parlamenta od 9. lipnja 2021. o Strategiji EU-a za bioraznolikost do 2030.: Vraćanje prirode u naše živote (2020/2273(INI)).

EU se namjerava zalagati za globalne ciljeve za 2030. u skladu s obvezama EU-a utvrđenima u Strategiji te za puno snažniji proces provedbe, praćenja i preispitivanja. Vijeće je u svojim zaključcima iz listopada 2022.⁷ **naglasilo da u globalni okvir za bioraznolikost nakon 2020. treba uključiti cilj jačanja djelovanja za djelotvornu obnovu narušenih ekosustava.**

Razmatranje potrebe za jasnim zajedničkim okvirom za obnovu prirode

Tijekom češkog predsjedanja o Prijedlogu se raspravljalo na deset sastanaka **Radne skupine za okoliš** na kojima su sve države članice izrazile opću potporu ciljevima teksta. Delegacije potvrđuju da je obnova prirode ključna, posebno u kontekstu hitne potrebe za prilagodbom klimatskim promjenama i njihovim ublažavanjem.

U raspravama koje je potaknulo češko predsjedništvo omogućeno je detaljno razmatranje teksta, a državama članicama omogućeno je da izraze svoja mišljenja o svim člancima. Iz početnih razmjena mišljenja proizašao je niz važnih izazova. Države članice općenito pozivaju na održavanje **snažne usklađenosti s postojećim pravnim okvirom EU-a u području okoliša** i na pružanje jasnije poveznice s tim okvirom u posebnim odredbama Prijedloga. Države članice ujedno su istaknule da **će biti potrebna fleksibilnost kako bi mogle uzeti u obzir posebne nacionalne značajke.**

Istaknuto je da će za provedbu biti potrebni **znatni ljudski i financijski resursi** koji trenutačno nisu dostupni ili bi ih trebalo znatno prilagoditi. Bilo je jasno i da su državama članicama izuzetno važne definicije jer je za djelotvornu i usklađenu provedbu teksta potrebno **zajedničko razumijevanje njegovih odredaba.** O horizontalnim i tehničkim pitanjima raspravljalo se na razini Radne skupine, pri čemu su neka od njih riješena, a zbog složenosti Prijedloga velik dio ostavljen je za daljnju raspravu.

⁷ Konvencija o biološkoj raznolikosti: Petnaesta sjednica Konferencije stranaka (COP 15) Konvencije o biološkoj raznolikosti; Deseta sjednica Konferencije stranaka Konvencije o biološkoj raznolikosti koja služi kao sastanak stranaka Kartagenskog protokola o biološkoj sigurnosti (COP-MOP 10); Četvrta sjednica Konferencije stranaka Konvencije o biološkoj raznolikosti koja služi kao sastanak stranaka Protokola iz Nagoye o pristupu i podjeli dobiti (COP-MOP 4); (Montreal, Kanada, od 7. do 19. prosinca 2022.) – zaključci Vijeća (13975/22) od 24. listopada 2022.

Na temelju održanih rasprava i komentara delegacija predsjedništvo je pripremio **kompromisni tekst o člancima od 1. do 10.**⁸ o kojem se raspravljalo na sastancima Radne skupine za okoliš 24. studenoga i 9. prosinca 2022. U pogledu mnogih njegovih elemenata revidirani tekst općenito je prihvaćen te je njime pružen dobar put koji treba slijediti, dok je istodobno otkriven niz razloga za zabrinutost koje je u budućim pregovorima potrebno savjesno sagledati. Bilo je jasno i da bi za neka pitanja bile korisne političke smjernice. Predsjedništvo je stoga utvrdilo dvije teme koje će Vijeće za okoliš sagledati 20. prosinca 2022. kako bi se pružile smjernice za budući rad Radne skupine za okoliš. Polazne točke za raspravu opisane su u nastavku.

Suradnja u cilju ostvarivanja ambicije

Važan je signal da mnoge delegacije nisu dovele u pitanje ukupnu razinu ambicije Prijedloga. Istodobno se u tehničkim raspravama pokazalo da države članice nisu jednoglasne u pogledu svojih mišljenja o tom pitanju. Određene ciljeve i obveze utvrđene u Prijedlogu, posebno u člancima od 4. do 10., neke države članice smatraju previše ambicioznima, uglavnom zbog toga što postojeći institucionalni i financijski okvir (uključujući kapacitete ljudskih resursa s odgovarajućim vještinama i znanjem) nije dovoljno prilagođen. Osim toga, provedba Prijedloga ne bi bila moguća u predloženom vremenskom okviru s obzirom na potrebu za bliskom suradnjom i koordiniranim djelovanjem u nizu ključnih sektora (npr. u sektoru šumarstva, upravljanja vodama, poljoprivrede, gospodarenja divljači, prostornog i urbanog razvoja i planiranja).

Države članice istaknule su i da će za poboljšanje ekosustavâ ili povezanih pokazatelja biti potrebno **dulje vremensko razdoblje**, koje je ponekad povezano s potrebom za dobivanjem odgovarajućih znanstvenih spoznaja. Postizanje predloženih ciljeva moglo bi biti teško i zbog prirodnih uvjeta (kao što su klimatske promjene i širenje invazivnih stranih vrsta) ili drugih općih javnih interesa.

⁸ Kompromisni tekst predsjedništva o člancima od 1. do 10. – ST 14884/22.

Važno je imati na umu da se **Prijedlog temelji na ciljevima Strategije, koju su podržali i Vijeće i Europski parlament**, te uzeti u obzir hitnu potrebu za obnovom ekosustava, poboljšanjem njihova stanja i ublažavanjem učinaka klimatskih promjena. Unatoč svim naporima država članica, bioraznolikost se dodatno smanjuje. Takvo smanjenje moglo bi biti nepovratno i dovesti do kolapsa ekosustava. Potreba za djelotvornim odgovorom na trenutačno nezadovoljavajuće stanje ekosustavâ bez odgode temelj je Prijedloga. Smanjenje ambicija moglo bi dovesti do još veće **nesigurnosti u pogledu učinkovitosti naših zajedničkih napora za sprečavanje daljnjeg smanjenja bioraznolikosti** i do njihova ugrožavanja jer donesene mjere ne bi nužno dovele do željenog ishoda, a to su poboljšano zdravlje ekosustava i povezane usluge ekosustava.

Budući da bi ostvarenje uglavnom nekih od obveza iz Prijedloga koje se temelje na ishodima uistinu mogao biti izazov, u nacionalnim planovima obnove trebala bi se pružiti potrebna **fleksibilnost na nacionalnoj razini**. Predloženim ciljevima i obvezama općenito se omogućuje uzimanje u obzir posebnih uvjeta u državama članicama (npr. utvrđivanjem zadovoljavajućih razina pokazatelja, određivanjem povoljnog referentnog područja za stanišne tipove ili dostatne kvalitete i količine staništa i vrsta) i nadogradnja na procjene stanja očuvanosti provedene u skladu s direktivama o prirodi. Potpunim iskorištavanjem te fleksibilnosti može se, s obzirom na hitnost djelovanja, utrti put naprijed.

Osiguravanje isplativosti ulaganjâ

Prijedlogom se utvrđuje obveza država članica da osiguraju da na područjima na kojima je postignuto dobro stanje i dostatna kvaliteta staništa vrsta te na područjima na kojima se nalaze stanišni tipovi **ne dođe do pogoršanja**. Cilj je takve obveze osigurati **djelotvornu zaštitu u slučajevima u kojima se primjenjuje sustav direktiva o prirodi, odnosno poboljšanje ili održavanje stanja očuvanosti**, te osigurati dugoročne učinke mjera obnove i to da se, **ako su u te mjere uloženi resursi, ti resursi ne obezvrijede**.

Predloženi koncept **zahtjevan je u smislu praćenja i procjene te u pogledu opsežnih mjera upravljanja koje bi trebalo uvesti na svim područjima na kojima je potrebno održavanje stanišnih tipova ili staništa vrsta kako bi se osiguralo da dugoročno budu u dobrom stanju.**

Trošak strogog zahtjeva za sprečavanje pogoršanja izvan mreže Natura 2000 teško je procijeniti, ali se očekuje da će biti znatan, i kad je riječ o provedbi tog zahtjeva (upravljanje zemljišnim pravima i provedba potrebnog administrativnog i pravnog sustava) i kad je riječ o njegovu ispunjavanju u praksi.

Međutim, jasno je da je ta **obveza izuzetno važna za područje primjene Prijedloga i da ima velik potencijal da bitno doprinese ciljevima direktiva o prirodi u pogledu postizanja ili održavanja povoljnog stanja očuvanosti dotičnih stanišnih tipova i staništa vrsta na nacionalnoj razini.** Procjena stanja tih pojava već se provodi na nacionalnoj razini na temelju postojećeg pravnog okvira te bi se stoga naponi povezani s primjenom načela sprečavanja pogoršanja pozitivno odrazili u tom području. Iako je mreža Natura 2000 važan alat kojim se doprinosi povoljnom stanju očuvanosti, dokazi pokazuju da ona nipošto nije dostatna za postizanje ciljeva utvrđenih u Strategiji.

Međutim, Prijedlogom se predviđaju **moгуći načini odstupanja od** načela sprečavanja pogoršanja. Predsjedništvo je u svojem kompromisnom tekstu ujedno predložilo **prelazak s obveze koja se temelji na ishodima na obvezu koja se temelji na naporima**, s naglaskom na mjerama koje treba uspostaviti kako bi se onemogućilo sprečavanje pogoršanja. Tijekom rasprava predstavljena je i alternativa u obliku „sprečavanja neto pogoršanja”. Budući da mnoge države članice pozivaju na usklađivanje Prijedloga s postojećom pravnom stečevinom EU-a općenito, tu važnu sinergiju s direktivama o prirodi ne bi trebalo izostaviti. Stoga bi daljnja rasprava na tehničkoj razini trebala biti usmjerena na mogućnost drukčije formulacije ili, ako je potrebno, na pojašnjenje mogućnosti odstupanja.

Kako bi se postigao napredak u pregovorima, ministri i ministrice pozivaju se da razmijene mišljenja o pitanjima u nastavku.

- 1. S obzirom na prepoznatu hitnost rješavanja sveprisutne krize bioraznolikosti, ali i kako bi se pomoglo u rješavanju pitanja klimatskih promjena i njihova utjecaja na društvo i gospodarstvo, smatrate li ambiciju Prijedloga i predloženi vremenski okvir primjerenima za rješavanje tog dvostrukog izazova?*
- 2. Imajući na umu opću sinergiju načela „sprečavanja pogoršanja” s direktivama o prirodi, smatrate li da je to primjereno rješenje za osiguravanje dugoročnih okolišnih i društveno-gospodarskih koristi zdravih ekosustava i održivosti uložениh resursa?*

Izlaganje: tri minute po državi članici.
