

Návrh nařízení EU o právním rámci pro obnovu přírody v Evropě

Vojtěch Stejskal

Po několika odkladech dne 22. června 2022 konečně představila Komise EU balíček legislativních opatření na obnovu poškozených přírodních ekosystémů v Evropě do roku 2050 a snížení používání pesticidů o polovinu do roku 2030. Tento článek se snaží přiblížit obsah a cíle návrhu nařízení EU o právním rámci pro obnovu

přírody. Jedná se o návrh historicky první právní úpravy svého druhu v oblasti ochrany přírody a krajiny. Má ambici prostřednictvím závazných cílů v zemích EU zajistit obnovu poničených suchozemských i vodních ekosystémů, ale i zajištění zelených ploch ve městech či zastavení úbytku opylovačů a zvýšení jejich populací.



Cílem balíčku opatření EU je mimo jiné snížit spotřebu pesticidů o polovinu. Foto archiv AOPK ČR

Obsah legislativního balíčku

Návrh nařízení o právním rámci pro obnovu přírody v Evropě¹ je součástí plnění strategie, kterou Evropská komise oznámila v prosinci 2019 v Evropské zelené dohodě (*European Green Deal*).² Balíček kromě návrhu nařízení o obnově přírody obsahuje také návrh nařízení o udržitelném používání pesticidů,³ kterým se mj. nahrazuje Směrnice 2009/128/ES, o udržitelném používání pesticidů, přičemž jedním z hlavních cílů navrhovaného nařízení je snížení množství používaných pesticidů a rizik s tím spojených o 50 % do roku 2030. Zároveň má pomoci vybudovat udržitelné potravinové systémy v souladu s Evropskou zelenou dohodou a strategií Od zemědělce ke spotřebiteli (*A Farm to Fork Strategy*)⁴ a zároveň přispět k ochraně biologické rozmanitosti, potravinové bezpečnosti a ochraně zdraví.

Právní rámec pro obnovu přírody v Evropě (někdy též nazývaný *Nature restoration law*) plní jeden z klíčových cílů Evropské zelené dohody (*European Green Deal*), tj. závazek definovaný ve Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030⁵, aby šla Evropa příkladem v zastavení úbytku biologické rozmanitosti a v obnově přírody. Strategie stanoví závazek právně chránit minimálně 30 % pevniny, včetně vnitrozemských vod, a 30 % moří na území Unie, z čehož alespoň jedna třetina by měla být pod přísnou ochranou, včetně všech zbývajících primárních lesů a starých porostů. Jedná se o příspěvek EU k probíhajícím jednáním o celosvětovém rámci pro biologickou rozmanitost po roce 2020, který má být přijat na 15. COP Úmluvy o biologické rozmanitosti, jež se bude konat v Montrealu od 7. do 15. prosince 2022.

1 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration, COM (2022) 304 final, Brussels, 22. 6. 2022.

2 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European, Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final.

3 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products, COM (2022) 305 final, Brussels, 22. 6. 2022.

4 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European, Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM (2020) 381 final.

5 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, 20. 5. 2020, COM (2020) 380 final.



Dalším z cílů je obnova říčních ekosystémů a zajištění dobrého stavu záplavových území. Povodeň ve Hřensku v roce 2002. Foto archiv AOPK ČR

Nařízení zároveň odráží i závěry 26. COP Rámcové úmluvy o změně klimatu v Glasgowě konané v listopadu 2021.

Z hlediska unijního práva je cílem návrhu doplnit stávající politiku životního prostředí. Navrhované nařízení by mělo být rovněž podnětem pro lepší koordinaci a provádění právních předpisů, konkrétně má doplnit směrnici o ptácích⁶ a směrnici o stanovištích⁷ v rámci budování, ochrany a obnovy lokalit soustavy Natura 2000 a nařízení o invazních nepůvodních druzích⁸. Dále má doplnit rámcovou směrnici o vodní politice⁹ tím, že stanoví další požadavky na obnovu říčních ekosystémů a zajištění dobrého stavu záplavových území. Rovněž má doplnit rámcovou směrnici

o strategii pro mořské prostředí¹⁰ o specifická opatření a podrobné cíle pro obnovu konkrétních mořských stanovišť. Návrh má též přímou vazbu k nové strategii EU¹¹ v oblasti lesnictví do roku 2030 s opatřeními na obnovu, která zlepší biologickou rozmanitost a odolnost lesů, a to díky specifickým cílům a povinnostem pro lesní stanoviště.

Pokud jde o právní formu, právní rámec pro obnovu přírody v Evropě má být součástí sekundárního práva EU ve formě nařízení Rady a Evropského parlamentu. Komisi EU jde v případě právního rámce pro obnovu přírody jednoznačně o dosažení stejné úrovně ve všech členských státech EU, proto zvolila jakožto druh sekundárního právního předpisu nikoliv směrnici, nýbrž nařízení. Z hlediska členských států nepůjde tedy o jeho transpozici, jako je tomu například u směrnice v oblasti ochrany soustavy Natura 2000, pravidla budou přímo vymahatelná z nařízení. Na rozdíl od směrnice nařízení neuvádí pouze

6 Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (OJ L 20, 26. 1. 2010, pp. 7–25).

7 Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (OJ L 206 of 22. 7. 1992, p. 7).

8 Regulation (EU) No 1143/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species (OJ L 317, 4. 11. 2014, pp. 35–55).

9 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (OJ L 327, 22. 12. 2000, pp. 1–73).

10 Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (OJ L 164, 25. 6. 2008, pp. 19–40).

11 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European, Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, New EU Forest Strategy for 2030, COM (2021) 572 final.

cíl, kterého mají členské státy dosáhnout, ale také určují právní požadavky a způsoby, jak tohoto cíle dosáhnout. Přesto i zde bude určitá úprava (tzv. adaptace) vnitrostátních právních předpisů nutná, podobně jako tomu bylo nedávno i u adaptace nařízení EU týkající se prevence a regulace invazních nepůvodních druhů¹².

Co je míněno „obnovou přírody“?

Především je třeba upozornit, že nejde jen čistě o problematiku ochrany přírody a krajiny, resp. biologické rozmanitosti, tak, jak jej dosud pojímá stávající legislativa a vědecká nauka, nýbrž že se jedná o nový přístup, širší pojetí, neboť se obnova má vztahovat i na jiné složky životního prostředí. Navrhovaná právní úprava se týká, jak již bylo výše uvedeno, i jiných právních předpisů – z oblasti ochrany vod, mořského prostředí, půdy, ale i urbánního (městského) prostředí.

Zastřešující cíl je popsán v článku 1 navrhovaného nařízení: přispět k trvalému, dlouhodobému a udržitelnému obnovení biologicky rozmanité a odolné přírody v celé EU prostřednictvím obnovy ekosystémů. Tím se stanoví rámec, v němž členské státy zavedou opatření k obnově, která do roku 2030 společně pokryjí alespoň 20 % suchozemských a mořských oblastí a do roku 2050 všechny ekosystémy území EU, které potřebují obnovu. To vychází ze Strategie EU pro biologickou rozmanitost, že do roku 2050 budou všechny ekosystémy obnoveny, odolné a přiměřeně chráněné a že jako milník bude evropská biologická rozmanitost do roku 2030 na cestě k obnově. Uznává se, že obnova přírody významně přispěje k cílům EU v oblasti zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně, k předcházení přírodním katastrofám a zmírňování jejich dopadů a k plnění mezinárodních závazků EU v oblasti ochrany biodiverzity a změny klimatu.

Z hlediska územní působnosti nařízení, dle čl. 2 návrhu se obnova bude vztahovat na přírodní ekosystémy uvedené v návrhu nařízení v čl. 4 až 10 na území všech členských států EU včetně mořských vod, mořského dna a mořského podloží teritoriálních vod

členských států v souladu s Úmluvou OSN o mořském právu z roku 1982.

Dle čl. 3 bod 3 návrhu nařízení se „obnovou“ rozumí proces aktivní nebo pasivní pomoci při obnově ekosystému směrem k jeho dobrému stavu nebo jeho přivedení do dobrého stavu, dále pomoci při obnově typu přírodního stanoviště na nejvyšší dosažitelnou úroveň dobrého stavu a do jeho příznivé referenční oblasti a pomoci při obnově stanoviště živočišného či rostlinného druhu na dostatečnou kvalitu a kvantitu nebo obnovu populace druhu na uspokojivou úroveň jako prostředek zachování nebo zvýšení biologické rozmanitosti a odolnosti ekosystému. Některé další body čl. 3 pak blíže uvádějí vysvětlení některých pojmů použitých v této „hlavní“ definici.

Tato navrhovaná legislativa má obohatit stávající zkušenosti s opatřeními na obnovu přírody, jako jsou návrat volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, zalesňování pozemků nebo odstraňování znečištění, která umožňují přírodním ekosystémům se zotavit. Je třeba rozlišit *obnovu přírody* od *ochrany přírody*, opatření na obnovu přírodních ekosystémů nemají vést automaticky k většímu počtu zvláště chráněných oblastí. Důvodem je mimo jiné i hospodářské využívání pozemků v revitalizovaných územích, jako např. obhospodařované lesní pozemky, pozemky zemědělského půdního fondu či pozemky ve městech (parky a jiné zelené plochy). Na těchto pozemcích je žádoucí zabránit jeho zhoršujícímu se stavu, obnovit jejich ekologické funkce a dobrý stav, avšak není nutné na nich automaticky vyhlášovat přírodní rezervace a jiná zvláště chráněná území.

Ke struktuře nařízení a právním nástrojům pro obnovu přírody

Jak bylo již výše popsáno, v článku 1 jsou vyjádřeny zastřešující cíle nařízení, v čl. 2 je stanovena územní působnost nařízení a v čl. 3 jsou uvedeny definice základních pojmů.

Články 4 a 5 se týkají přírodních stanovišť dle směrnice o ptácích č. 2009/147/ES a směrnice o stanovištích č. 92/43/EHS. V článku 4 jsou stanoveny cíle obnovy suchozemských, pobřežních a sladkovodních ekosystémů a v článku 5 jsou stanoveny cíle obnovy mořských ekosystémů. Tyto cíle se týkají obnovy a znovuvytvoření

oblastí, jakož i obnovy stanovišť druhů uvedených v příslušných přílohách obou směrnic. Obnova jde ruku v ruce s ochranou a péčí, a proto je v člancích 4 i 5 stanovena povinnost zajistit, aby se stav ekosystémů nezhoršil před obnovou ani po ní.

Další konkrétní cíle a povinnosti, které budou vyžadovat opatření k obnově, jsou stanoveny v člancích 6 až 10 nařízení. Článek 6 stanoví cíle pro zajištění nulové ztráty a zvýšení počtu zelených městských ploch ve městech, obcích a na předměstích. K těmto cílům má přispět zajištění minimální úrovně pokrytí městských ploch stromy a zajištění začlenění zelených ploch do nových i stávajících městských sídel a rozvoje jejich infrastruktury.

Povinnost odstraňovat říční bariéry stanoví čl. 7. To má přispět k přirozenému propojení řek a k cíli EU mít 25 000 km volně tekoucích řek do roku 2030. Pomůže to také obnovit říční oblasti a záplavová území. Článek 8 stanoví povinnost zvrátit do roku 2030 úbytek opylovačů a dosáhnout rostoucího trendu populací opylovačů, dokud nebude dosaženo uspokojivé úrovně. Pro zlepšení biologické rozmanitosti agroekosystémů a lesních ekosystémů stanoví články 9 a 10 povinnost jednotlivých členských států dosáhnout rostoucího trendu u souboru ukazatelů, které jsou pro biologickou rozmanitost těchto ekosystémů obzvláště důležité.

Návrh nařízení neukládá povinnosti soukromým vlastníkům nemovitostí ani oprávněným hospodářům (zemědělcům, lesníkům, rybářům atd.). Povinnými subjekty jsou pouze členské státy EU. Mezi základní povinnosti patří články 11 a 12, které popisují požadavky na národní plány obnovy přírody členských států. Opatření na obnovu by měla být strategicky plánována tak, aby co nejúčinněji přispívala k obnově přírody v celé EU a ke zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se jí. Je důležité, aby členské státy připravily své národní plány obnovy na základě nejlepších a nejnovějších dostupných vědeckých poznatků. Články 13, 14 a 15 stanoví, že členské státy musí své národní plány obnovy předložit Komisi k posouzení a oponentování a že před přijetím plánů budou muset reagovat na připomínky Komise. Je rovněž popsán proces přezkumu a pravidelné revize národních plánů obnovy. Články 17 a 18 obsahují požadavky na monitorování a podávání zpráv členskými státy, a to včetně příslušných lhůt.

12 Regulation (EU) No 1143/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species (OJ L 317, 4. 11. 2014, pp. 35–55).

Přístup veřejnosti ke spravedlnosti

Velmi zajímavý, a z pohledu právního možná klíčový, se jeví čl. 16 navrhovaného nařízení o právním rámci pro obnovu přírody. Členské státy mají podle něj zajistit, aby v souladu s vnitrostátními právními předpisy měla veřejnost, která má dostatečný zájem nebo která tvrdí, že bylo porušeno její právo, přístup k přezkumnému řízení před soudem nebo jinou nezávislou a nestrannou právní institucí zřízenou zákonem. Veřejnost by tak mohla napadnout hmotnou nebo procesní zákonnost rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem, pokud se týká vnitrostátních plánů obnovy přírody, a případnou nečinnost příslušných orgánů veřejné správy, a to bez ohledu na to, jakou roli veřejnost hraje (či jaké procesní postavení měla) v průběhu procesu přípravy a vypracování národního plánu obnovy přírody. Členské státy EU zajistí, aby byly veřejnosti zpřístupněny praktické informace o přístupu ke správním a soudním přezkumným řízením uvedeným v tomto článku.

Členské státy EU mají určit, co představuje dostatečný zájem a porušení práva, a to v souladu s cílem poskytnout veřejnosti široký přístup k informacím. Pro tyto účely se jakákoliv nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující veškeré požadavky podle vnitrostátních předpisů považuje za aktivně legitimovanou postupovat podle čl. 16 navrhovaného nařízení. Přezkumná řízení uvedená v čl. 16 odst. 1 musí být spravedlivá, nestranná, včasná a bezplatná nebo ne příliš nákladná a musí zajišťovat přiměřené a účinné prostředky nápravy, je-li to nezbytné.

Namísto závěru: obnova přírody a stavební právo

Návrh nařízení o právním rámci pro obnovu přírody je nepochybně prvním právním předpisem svého druhu vůbec jak v historii EU, tak i v kontextu mezinárodního práva. Nyní jej bude čekat projednání obvyklým legislativním postupem v Evropském parlamentu a Radě ve smyslu čl. 192 odst. 1 Smlouvy o fungování EU. Ostatně právní rámec pro obnovu přírody je i jednou z priorit Ministerstva životního prostředí v rámci aktuálního půlročního předsednictví ČR v Radě EU. Návrh nařízení je nesporně velmi ambiciózní, je ovšem otázkou, nakolik je také realistický.



K hlavním cílům patří obnova poškozené krajiny. Velkolom Vršany. Foto Markéta Hendrychová

Je třeba uvést, že i pokud se podaří navrhované nařízení EU časem schválit, bude mít ČR obtížný problém toto nařízení uvést do praxe, resp. splnit příslušné cíle. V té době totiž již pravděpodobně bude účinný nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. a tzv. změnový zákon č. 284/2021 Sb., které, pokud ještě mezitím nedojde k jejich žádoucí novelizaci (což bude Ministerstvo životního prostředí i v rámci současné vládní koalice prosazovat jen obtížně), ochraně přírodních ekosystémů, neřkuli jejich obnově, příliš nepřejí, ba právě naopak¹³. Hlavní slovo při rozhodování o funkčním a prostorovém využití pozemků nebudou mít orgány ochrany životního prostředí, nýbrž orgány územního plánování a stavební úřady. Určitou nadějí sice skýtá návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku,

které Ministerstvo životního prostředí předložilo na jaře letošního roku do meziresortního připomínkového řízení, ale tento navrhovaný zákon stejně neřeší veškeré problémy, které se ochrany a obnovy přírody mohou týkat.

Na druhou stranu je třeba upozornit, že navrhované nařízení EU se hodně týká oblasti územního plánování v městech a obcích, má totiž přinést řadu impulzů, pokud jde o obnovu znehodnocených pozemků typu brownfields, zastavení úbytku a trvalého nárůstu městské zeleně, snížení počtu tzv. tepelných ostrovů a celkového zlepšení mikroklimatu pro život obyvatel v urbánním prostředí. Dle čl. 6 navrhovaného nařízení zelené plochy a porosty stromů jsou základními prvky městské zelené infrastruktury a přinášejí obyvatelům měst, obcí a předměstí ekologické, sociální a ekonomické výhody. Snad si je představitelé státní stavební správy a územní samosprávy, ale i majitelé pozemků uvědomí včas.

13 Kritická analýza viz časopis České právo životního prostředí č. 4/2021 (62), monotematicky věnovaný těmto dvěma zákonům z pohledu ochrany životního prostředí, přírody, krajiny a změn klimatu, fulltext na <https://www.cspzp.com/rocnik2021.html>