

Novinky v obnově přírody a její národní plán

Petr Havel

Od doby, kdy Evropská komise zveřejnila návrh nařízení o obnově přírody (Nature Restoration Law), uplynuly již bezmála dva roky. Tato unijní legislativa si klade za cíl

reagovat aktivním konáním na pokračující pokles biologické rozmanitosti napříč přírodními společenstvy, a to prostřednictvím řady specifických i průřezových cílů.



Pohled na jedno z „tetřívčích center“ v Jizerských horách. Nařízení o obnově přírody by mohlo být dalším impulsem pro přenos tohoto modelu i do dalších území. Foto Petr Havel



Výřez zapojených porostů brusnice borůvky v NPR Praděd je jedním z opatření, které cílí na obnovu cenných subalpínských trávníků ohrožených změnou klimatu.

Foto Petr Havel



Ačkoliv je svým výskytem omezen pouze na jednu lokalitu, hvozdík písečný český je evropsky významným druhem, a tedy i on spadá do působnosti nařízení o obnově přírody. Foto Petr Havel

O tom, jaká jsou základní východiska návrhu, co svým obsahem přináší a jakou novou kvalitou může vnést do ochrany přírody v České republice, informoval článek v časopise Ochrana přírody z června roku 2022 (Pešout, Šíma, 2022). Nyní si pojďme říci něco o tom, jaký byl dosavadní průběh unijního legislativního procesu, v jaké situaci se momentálně nařízení nachází a co nás čeká v souvislosti s přípravou Národního plánu na obnovu přírody.

Návrh nařízení měl být podle Strategie EU v oblasti ochrany biologické rozmanitosti do roku 2030 (Evropská komise 2020) představen ještě v roce 2021 – viz text strategie: „[Komise předloží] v roce 2021 návrh právně závazných cílů EU v oblasti obnovy přírody (...)“. Na návrh

nicméně ještě předtím, než spatřil světlo světa, dopadly obavy týkající se slučitelnosti jeho základního cíle, tedy obnovy poškozených ekosystémů, a hospodářských zájmů Evropské unie, a to především v souvislosti s ruskou agresí na Ukrajině. Text si tak na své zveřejnění musel ještě zhruba o půl roku déle počkat – stalo se tak v závěrečných momentech francouzského předsednictví v Radě EU 22. června 2022. Neměl to však být zdaleka poslední zádrhel, na který návrh nařízení na své cestě unijním legislativním procesem narazil, přičemž účelový narativ o tom, že obnova přírody je v rozporu se socioekonomickými potřebami společnosti (produkci potravin, energetickou soběstačností aj.), jej provází v podstatě na celé jeho cestě.

Dosavadní průběh unijního legislativního procesu

Po svém zveřejnění byl návrh projednáván v rámci Rady EU za českého a švédského předsednictví. Během této doby, takřka přesně za rok, se podařilo nalézt takovou kompromisní variantu textace předpisu, který byl pro členské státy akceptovatelný (tzv. „obecný přístup“ přijatý 20. června 2023) a který byl pro toho času nadcházející španělské předsednictví základním mandátem pro vyjednávání s Evropským parlamentem v trialozích. Strastiplnou cestu mělo přitom nařízení v druhé linii vyjednávání – právě v Evropském parlamentu, kde k němu pozitivní stanovisko nebyl schopen formulovat ani jeden ze tří výborů, které jej projednávaly (Výbor pro

zemědělství a rozvoj venkova, Výbor pro rybníkářství a Výbor pro životní prostředí). Návrh se nakonec dočkal podpory až v rámci plenárního hlasování dne 12. července 2023, a to s řadou pozměňovacích návrhů, které text významně oslabovaly a jeho věcný obsah tak již relativně podstatně odkláněly od původní podoby nařízení předloženého Evropskou komisí.

Během druhé poloviny roku 2023 dokázalo španělské předsednictví v jednáních s Evropským parlamentem za účasti Evropské komise nalézt shodu nad výsledným kompromisem, resp. nalézt způsob protnutí požadavků Rady EU a Evropského parlamentu. Tento výsledek triologu posvětil Výbor stálých zástupců (COREPER) jakožto přípravný orgán Rady EU 22. listopadu 2023 a o sedm dní později i Výbor pro životní prostředí Evropského parlamentu. Návrh v kompromisní podobě následně prošel právně-lingvistickou revizí a 27. února 2024 byl odsouhlasen plénem Evropského parlamentu.

Změny v návrhu nařízení po trialozích

Pokud se blíže podíváme na podstatnější změny, které se v textu objevily po trialozích, lze je vnímat jako akceptovatelný kompromis mezi na jedné straně pozicí Rady EU, jejímž primárním znakem byl důraz na proveditelnost jednotlivých ustanovení, a na straně druhé pozicí Evropského parlamentu, který spíše snižoval ambice a vnitřní koherenci textu. V případě přírodních stanovišť kompromisní text ukotvuje výjimku, která umožňuje snížit cíle obnovy u běžně se vyskytujících typů přírodních stanovišť či u znovuvytváření přírodních stanovišť. Další flexibilitou pro členské státy je eventualita aplikovat princip nezhoršování jejich stavu na úrovni biogeografických oblastí.

Ustanovení týkající se obnovy populací opylovačů doznalo změny, co se rozsahu povinného monitoringu týče – ten by měl být zaměřen na hodnocení trendu populací opylovačů a efektivitu přijatých opatření napříč ekosystémy, a to na základě sledování na dostatečném množství reprezentativních monitorovacích ploch (stále přitom platí, že tato metoda bude stanovena Evropskou komisí prováděcím aktem).

Dohoda k obnově zemědělských ekosystémů zahrnuje možnost zvolit dva ze tří indikátorů (index motýlů travních porostů, organický uhlík v minerální vrstvě půdy, podíl krajinných prvků



Extenzivní pastva ovcí na suchých travních vývěvích v EVL Raná-Hrádek pomáhá předcházet degradaci stanoviště zarůstáním náletovými dřevinami a křovinami a expanzí nežádoucích druhů trav. Foto Petr Havel

s vysokou rozmanitostí) jako povinné ke zlepšování jejich stavu, které se přidají ke společnému indikátoru běžných polních ptáků. I výsledný kompromis k lesním ekosystémům obsahuje obdobné pojetí, tedy povinnost použít (nejméně) 6 ze 7 nařízením stanovených indikátorů. V obou dotčených ustanoveních došlo tedy k odklonu od původního úmyslu společných sad indikátorů pro všechny členské státy.

Pasáž hodná pozornosti je také ustanovení, které objasňuje, že z přípravy Národních plánů na obnovu přírody nevyplývá pro členské státy povinnost přeprogramovat financování ze Společné zemědělské politiky a Společné rybářské politiky v období 2021–2027 za účelem provádění nařízení. Konečně, původně velmi kontroverzní návrh Evropského parlamentu, který měl umožnit úplné pozastavení uplatňování nařízení v případě, že nastanou vytčené socioekonomické okolnosti (př. zpoždění povolení staveb, zvýšení cen či snížení produkce potravin v EU aj.), byl redukován na snad ještě snesitelný rozsah. Tzv. „emergency brake“ spočívá ve zmocnění Komise k přijetí prováděcího aktu k dočasnému pozastavení

maximálně na dobu jednoho roku, uplatňování článku k obnově zemědělských ekosystémů, pokud by došlo k nepředvídatelné, výjimečné a nevyprovokované události, kterou nemůže EU ovlivnit. Finální kompromis rovněž obsahuje povinnost pro Komisi vyhodnotit dopady nařízení na odvětví zemědělství, rybolovu a lesnictví do roku 2033.

Aktuální situace

Posledním nezbytným krokem bylo schválení návrhu nařízení o obnově přírody Radou EU. Takový akt by se mohl zdát jako formální a v zásadě vždy je na něj tímto způsobem nahlíženo, neboť mj. Rada EU skrze COREPER již dříve text, který byl v rámci triologu s Evropským parlamentem dohodnut, podpořila. Nicméně některé členské státy, které dříve návrh podporovaly, svůj postoj v mezidobí z různých důvodů změnily, což vedlo ke ztrátě kvalifikované většiny, která je pro pozitivní výsledek hlasování nezbytná. V momentě, kdy k této situaci došlo, byl návrh nařízení o obnově přírody na poslední chvíli stažen z programu jednání Rady EU pro životní prostředí dne 25. března 2024, kde mělo



Pravidelně sečená rašelinná louka v přírodní rezervaci Přemyslovské sedlo v Jeseníkách s hojným výskytem prstnatce májového. Foto Petr Havel



Výřez náletových dřevin v EVL Zubří v Železných horách je typickým obnovním opatřením na bezlesí, zde směřujícím mj. k podpoře světlomilného vřesu obecného a smilkových trávníků. Foto Petr Havel

původně jeho schválení proběhnout. Belgické předsednictví deklarovalo sice snahu tento stav odblokovat, na druhou stranu není tajemstvím, že sama belgická vláda je, co se nařízení týče, vnitřně názorově rozpolcena. Nebylo však

zároveň nemyslitelné, že by některé členské státy mohly své stanovisko změnit. To se nakonec (v případě Rakouska a Slovenska) stalo a 17. června 2024 Rada ministrů pro životní prostředí finálně návrh posvětila. Faktem je, že

poměr hlasů „pro návrh“ a „proti návrhu“ byl relativně těsný, byť taková informace je v zásadě nepodstatná, neboť byly naplněny podmínky dané unijními zakládajícími smlouvami a jednacím řádem Rady. Tento vývoj uvítala i Česká republika, která patří k zemím, které nařízení dlouhodobě podporují a na vnitrostátní úrovni se již začala na jeho provádění aktivně připravovat. Ministerstvo životního prostředí v rámci těchto aktivit vycházelo mj. z premisy, že skutečně efektivní plánování opatření k plnění cílů nařízení bude nutně vyžadovat mezioborový přístup se zapojením širokého spektra subjektů, resp. naopak – že způsob, jakým bude obnova přírody v kontextu obsahu nařízení realizována, nemůže být direktivně stanoven výhradně z jeho pozice. Důvodem je podstatný přesah obsahu nařízení a s ním související významný potenciál nástrojů mimo rezort životního prostředí, které mohou obnově přírody napomoci buď samy o sobě, či v synergii s dalšími. K plnému využití tohoto potenciálu je však nezbytné, aby si toto téma osvojili a jeho důležitost vnímali i jiní aktéři, než MŽP jako gestor právního předpisu a je tak třeba je včas a adekvátně zapojit.

Příprava Národního plánu na obnovu přírody

Klíčový nástroj nařízení je přitom tzv. Národní plán na obnovu přírody („NPOP“), který má členskými státy při plnění nařízení umožnit zohlednit specifika přírodních a socioekonomických podmínek a s ohledem na ně stanovit priority a aktivity v obnově ekosystémů a kvantifikovat je. NPOP by tak měl přinést do ochrany, resp. obnovy přírody tolik potřebný aspekt celostátního strategického plánování ve vztahu ke konkrétním (na úrovni EU sdíleným), měřitelným cílům jasnou národní vizi a jednotný rámec s oporou v unijním právu, na základě kterého bude dlouhodobě prováděna.

Právě k projednání jeho obsahu ustavilo MŽP několik pracovních skupin, které budou po dobu zhruba dvou let detailně projednávat přístup k naplňování cílů nařízení, a tedy i obsah návrhu NPOP. Opatření obnovy v jednotlivých typech ekosystémů bude navrhovat pět tematických pracovních skupin, jejichž předmět činnosti je určen jednotlivými věcnými okruhy, kterými se nařízení zabývá – (I) oblastí obnovy přírodních stanovišť a biotopů druhů v působnosti směrnic o stanovištích a o ptácích; (II) podporou sídelní zeleně a jejího korunového zápoje; (III) obnovou volně tekoucích řek a jejich niv; (IV) obnovou populací opylovačů a zemědělských ekosystémů

a (V) obnovou lesních ekosystémů. Tematické pracovní skupiny budou doplněny o průřezové těleso k nástrojům implementace, které by mělo diskutovat především praktické možnosti (a limity) realizace navrhovaných opatření v praxi. Řídicí funkci potom bude mít horizontální koordinační platforma, jejíž rolí je projednávat výstupy jednotlivých tematických pracovních skupin a rozhodovat o způsobu jejich promítnutí do NPOP. Do procesu přípravy NPOP bude v tomto modelu zapojeno na devadesát subjektů z oblasti státní správy, samospráv, zájmových svazů, nevládních organizací, akademických institucí a dalších odborných pracovišť či soukromého sektoru aj. Tento koncept byl zvolen i s ohledem na požadavek návrhu nařízení, aby „*vypracovávání plánu na obnovu přírody bylo otevřené, transparentní, inkluzivní a efektivní a aby byla veřejnosti, včetně všech relevantních zúčastněných stran, včas a účinně poskytnuta příležitost podílet se na tomto vypracovávání*“. Prozatím se na konci března 2024 na MŽP setkala horizontální koordinační platforma, setkávání ostatních těles začne pravděpodobně ve třetím kvartále tohoto roku.

Náležitosti a postavení Národního plánu na obnovu přírody

Formát NPOP určí Evropská komise prováděcím aktem, jehož návrh musí být ke schválení předložen do tří měsíců ode dne vstupu nařízení v platnost. Pokud se jedná o požadavky na jeho obsah, ty jsou striktně stanoveny přímo textem návrhu, přičemž nároky na něj kladené jsou relativně extenzivní. ČR bude muset cíle obnovy územně kvantifikovat, detailně popsat opatření na obnovu jednotlivých ekosystémů a harmonogram jejich implementace či stanovit a zdůvodnit tzv. uspokojivé úrovně hodnot zvolených indikátorů obnovy populací opylovačů, zemědělských a lesních ekosystémů. Zároveň bude mj. nutné osvětlit vztah s dalšími vnitrostátními politikami relevantními pro působnost nařízení, odhadnout potřeby financování obnovy přírody, identifikovat její přínosy a dopady aj.

Návrh NPOP má být Komisi předložen do dvou let od vstupu nařízení v platnost. Ta jej během půl roku v úzké spolupráci s ČR posoudí, vyhodnotí soulad s požadavky nařízení na jeho obsah a zašle k němu připomínky. ČR následně svůj NPOP během dalšího půl roku při zohlednění připomínek Komise finalizuje a zveřejní jej. S největší pravděpodobností tak tento dokument bude přijat v roce 2027, a to s prvním



Podpora prvků zvyšujících heterogenitu zemědělské krajiny, a tedy i její ekologickou stabilitu, je dlouhodobě sledovaným tématem – i zde by nařízení mělo přinést důležitou podpůrnou argumentaci. Foto Petr Havel



Struktura pracovních skupin k přípravě Národního plánu na obnovu přírody. Autor schématu Petr Havel

horizontem plnění cílů k roku 2030. NPOP by měl představovat de facto akční plán národní Strategie ochrany biologické rozmanitosti (momentálně v procesu aktualizace s působností do roku 2030 a výhledem do roku 2050) v oblasti obnovy biodiverzity a měl by stavět na synergiích s Politikou krajiny (viz článek v tomto čísle). Stejně jako oba tyto dokumenty by jej měla schvalovat vláda ČR, byť na rozdíl od národní Strategie ochrany biologické rozmanitosti a Politiky krajiny bude NPOP dokumentem s oporou v právním předpisu, a tedy zejména k jeho implementaci, jeho postavení, závaznost a vztah k jiným politikám budou muset

být v rámci adaptace právního řádu v potřebné míře kodifikovány, a proto nebude *sensu stricto* „jen“ strategickým dokumentem. NPOP má tedy zcela jistě silný potenciál stát se skutečně účinným nástrojem obnovy české přírody. Nyní po finálním schválení nařízení má tak výše popsaná implementační struktura pracovních skupin příležitost se naplno rozběhnout a tuto ambici naplnit. ■

Seznam literatury najdete na www.casopis.ochranaprirody.cz