Stanovisko Evropského výboru regionů – Příspěvek ke kontrole účelnosti směrnice o ochraně ptáků a směrnice o ochraně přírodních stanovišť

(2016/C 051/10)

Zpravodaj: pan Roby BIWER (LU/SES), radní obce Bettembourg, Lucembursko

POLITICKÁ DOPORUČENÍ

EVROPSKÝ VÝBOR REGIONŮ

Obecné připomínky

1. zdůrazňuje, že v současné době je jednou z největších výzev v oblasti životního prostředí zastavit do roku 2020 ztrátu biologické rozmanitosti a přírodních stanovišť, jakož i zhoršování ekosystémových služeb, a obnovit je;

2. připomíná, že podle příslušných bodů odůvodnění směrnice o ochraně ptáků ([1]) a směrnice o ochraně přírodních stanovišť ([2]) (tzv. směrnice o přírodě) Evropské unie je jedním ze zásadních cílů Společenství a obecným zájmem mj. zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, jakož i to, že pokles populací volně žijících druhů a jejich stanovišť je vážnou hrozbou pro zachování přírodního prostředí;

3. vyjadřuje znepokojení nad tím, že podle aktuálních studií, jako je zpráva o stavu přírody v Evropské unii ([3]), nelze očekávat, že cíl oblasti biologické rozmanitosti stanovený pro rok 2020, který potvrdila i Evropská rada na zasedání ve dnech 25. a 26. března 2010, bude dosažen pouze na základě opatření, která byla doposud přijata nebo plánována;

4. souhlasí s úsudkem, který Evropská komise učinila v rámci evropské strategie v oblasti biologické rozmanitosti ([4]), že úplné provedení směrnic o přírodě je zásadní pro zastavení úbytku biologické rozmanitosti a pro dosažení jednotlivých cílů strategie;

5. poukazuje na to, že místní a regionální orgány mají klíčovou úlohu při provádění směrnic o přírodě, a je přesvědčen, že na základě této klíčové úlohy má Evropský výbor regionů zvláštní zkušenosti se směrnicemi přírodě;

6. rád by proto uplatnil své zvláštní zkušenosti se směrnicemi o přírodě na základě svého politického mandátu v probíhajícím procesu kontrolu účelnosti Evropské komise ([5]), a přijímá proto stanovisko ke každé oblasti otázek, tak jak je uvedla Evropská komise;

Význam

7. domnívá se, že body odůvodnění a cíle, z nichž směrnice o přírodě vycházejí, jsou platné i dnes, a že směrnice o přírodě jsou tedy nezbytné pro ochranu druhů a jejich přírodních stanovišť a druhů stanovišť v Evropské unii;

8. zdůrazňuje, že směrnice o přírodě se zabývá všemi hlavními hrozbami pro druhy, jejich stanoviště a typy stanovišť v Evropské unii;

([1]) Směrnice 2009/147/ES (Úř. věst. L 20, 26.1.2010, s. 7).
([2]) Směrnice 92/43/EHS (Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7).
([3]) COM(2015) 219 final.
([4]) COM(2011) 244 final.
([5]) Viz mandát Evropské komise: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. je velmi znepokojen skutečností, že stávající ustanovení směrnic o přírodě dosud nebyla plně provedena všemi členskými státy, a upozorňuje, že často chybí zbývající část právní ochrany oblastí sítě Natura 2000 a vypracování plánů řízení a provádění zvláštních ochranných opatření, a požaduje užší zapojení místních a regionálních orgánů do těchto úkolů;

10. poukazuje na to, že směrnice o přírodě usiluje o rozsáhlou ochranu části chráněných druhů, jež to nejvíce potřebují, a jejich stanovišť a druhů stanovišť ve všech oblastech politiky, a je proto úkolem do budoucna více integrovat zájmy ochrany přírody do dalších politik, jako je zemědělská politika, neboť aspekty ochrany přírody v nich dosud nejsou optimálně zohledňovány;

11. považuje v této souvislosti směrnice o přírodě za velmi důležité pro ochranu druhů, jejich přírodních stanovišť a druhů stanovišť před tlaky a hrozbami na místní a regionální úrovni vyplývajícími z úbytku či fragmentace stanovišť, kontaminace a šíření nepůvodních živočišných a rostlinných druhů;

Efektivita

12. je si vědom toho, že stav druhů, jejich přírodních stanovišť a druhů stanovišť, se podstatně zlepšil v oblastech, kde byly provedeny směrnicemi o přírodě ([6]), z čehož lze usuzovat, že cílů směrnic týkajících se přírody lze dosáhnout prostřednictvím jejich plného provedení;

13. zdůrazňuje, že celá řada konkrétních příkladů ve zprávě o stavu přírody v Evropské unii ukazuje, že klíčovou úlohu při ochraně druhů a přírodních stanovišť musí hrát členské státy a místní a regionální orgány;

14. vyjadřuje hluboké znepokojení nad tím, že úspěchy při ochraně druhů a stanovišť na základě provedení směrnic o přírodě jsou nedostatečné a neúplné, protože velká většina druhů a typů stanovišť stále ještě vykazuje nepříznivý stav ochrany a u významného podílu hrozí, že se to může ještě dále zhoršit;

15. poukazuje rovněž na to, že biologická rozmanitost mimo oblasti, které jsou chráněné směrnicemi o přírodě, nevykazuje žádný podobný pozitivní vývoj jako v rámci sítě Natura 2000, což je zřejmé na dramatickém úbytku všeobecně rozšířených ptačích druhů;

16. je přesvědčen, že diskuse mezi různými typy zúčastněných stran vztahující se na několik málo druhů, které mohou způsobit škody, lze vyřešit na základě jasných úkolů v plánech řízení, které na jedné straně stanoví škálu postupů, a na druhé straně budou odpovídajícím způsobem podporovány jak finančně, tak z hlediska personálního zajištění, k zajištění veřejného zdraví a veřejné bezpečnosti za účelem prevence vážných škod a odškodňování v případě škod, které jsou nevyhnutelné;

17. žádá Evropskou komisi a členské státy, aby podpořily místní a regionální orgány při plném provádění úkolů směrnic o přírodě. To platí zejména, pokud jde o vymezování území a právní zajištění soustavy Natura 2000 a o stanovování konkrétních cílů ochrany, o ochranu druhů a stanovišť prostřednictvím praktických opatření na zachování a obnovu, jakož i o využívání potřebných finančních prostředků, v neposlední řadě z důvodu řešení nedostatečného financování a nutnosti zjednodušit přístup ke stávajícím zdrojům financování ([7]);

18. vybízí Evropskou komisi, aby přijala účinnější pokyny pro provádění a aktualizovala stávající pokyny tak, aby byly snadno srozumitelné a byly dostupné v jednotlivých jazycích členských států, aby byly přístupné prostřednictvím jediného internetového portálu ([8]), aby obsahovaly stávající judikatury a případně se zabývaly zvláštními vlastnostmi různých odvětví;

([6]) Viz opět COM(2015) 219 final.
([7]) Viz. CdR 112/2010 fin a CdR 8074/2013 fin.
([8]) Viz zpráva VR o posuzování územního dopadu, 2015.

19. navrhuje Evropské komisi, aby kladla větší důraz na informace, vzdělávání a zvyšování informovanosti, zejména pokud jde o užitečnost ochrany přírody v lokalitách Natura 2000, a dále aby rozšířila například prohlížeč Natura 2000 Evropské agentury pro životní prostředí na rozsáhle využívaný geografický informační systém online, který by systematicky informoval veřejnost, projektanty, uživatele půdy a jiné subjekty o všech otázkách týkajících se provádění směrnic o přírodě ve vztahu k jednotlivým lokalitám sítě Natura 2000;

20. proto se domnívá, že uvedené nedostatky a znepokojivý stav ochrany mnoha druhů a typů stanovišť nelze považovat za důsledek nedostatečné efektivity směrnic o ochraně přírody, ale že se směrnice přírodě prokázaly jako velmi efektivní nástroje na ochranu biologické rozmanitosti;

Účinnost

21. poukazuje nejprve na to, že zachování biologické rozmanitosti je v prvé řadě společenský úkol, jejž je třeba splnit na základě udržitelného, trvalého a globálního životaschopného hospodářského systému a způsobu života;

22. zdůrazňuje, že malé a střední podniky nezahrnuly v rámci veřejné konzultace Evropské komise ([9]) směrnice o přírodě mezi 10 legislativních aktů, které podniky nejvíce zatěžují;

23. lituje, že projektanti, uživatelé půdy a jiná klíčová odvětví zaznamenali zbytečné náklady např. z důvodu opožděného a neúplného vymezování území soustavy Natura 2000. Současně poukazuje rovněž na to, rozdílné náklady pro místní a regionální orgány lze vysvětlit tak, že rozmanitost druhů a stanovišť a příslušná nutná opatření ochrany přírody mohou být nerovnoměrně regionálně rozděleny;

24. zdůrazňuje, že mnohé z těchto lokalit sítě Natura 2000 přinášejí důležité a zpeněžitelné ekosystémové služby na místní a regionální úrovni ([10]), například formou zdravotní péče, skladování CO_2, zabraňování povodním, čištění vod, znečištění ovzduší či prevence eroze půdy;

25. poukazuje na to, že současné výzkumné práce ([11]) potvrzují vynikající poměry přínosů a nákladů na místní a regionální úrovni, jelikož environmentální, sociální a hospodářské využití jednoznačně překračuje náklady na provádění směrnic o přírodě;

26. bere na vědomí příležitosti, které síť Natura 2000 vytváří z hlediska tvorby pracovních míst a příjmů v odvětvích cestovního ruchu a přírodní rekreace šetrných k životnímu prostředí. V tomto ohledu zdůrazňuje zvláštní význam vytváření nových podnikatelských příležitostí ve znevýhodněných venkovských oblastech;

27. domnívá se proto, že provádění směrnic o přírodě sebou sice přirozeně přináší náklady, tyto náklady jsou však nezbytné pro ochranu biologické rozmanitosti, která je žádoucí i z důvodu udržitelnosti, a že tyto náklady jsou také v přiměřeném poměru k mnohem většímu a pouze částečně zpeněžitelnému prospěchu, jenž vyplývá ze směrnic o ochraně přírody;

Soudržnost

28. je přesvědčen, že obě směrnice o přírodě jsou samy o sobě vynikajícím příkladem koncentrované, srozumitelné, nerozporuplné a systematicky strukturované, a tedy celkově cílené legislativy;

29. považuje obě směrnice o přírodě za zdařené legislativní nástroje, jelikož obě fungují podobným způsobem, vzájemně si neodporují a v ohledu materiálních cílů ochrany se smysluplně doplňují a společně vytvářejí režim ochrany sítě Natura 2000;

([9]) Viz. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-188_cs.htm

([10]) Brink, Badura, Bassi a kolektiv: Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network, 2011.

([11]) Zprávy EU dokládají, že úplné provedení všech lokalit Natura 2000 by členské státy stálo kolem 6 miliard eur na rok, ekosystémové služby mají naproti tomu hodnotu až 300 miliard eur a kromě toho s nimi souvisí až 8 miliónů případných pracovních míst.

30. vychází z toho, že směrnice o přírodě jsou v souladu i s dalšími legislativními akty EU v oblasti životního prostředí, a připomíná v této souvislosti novelu směrnice EIA ([12]), která byla přijata výslovně za tímto účelem. Povzbuzuje současně členské státy a místní a regionální orgány, aby lépe koordinovaly provádění různých legislativních aktů v oblasti životního prostředí a pokračovaly např. v integraci schvalovacích postupů, monitorování a podávání zpráv;

31. zastává názor, že by bylo užitečné zlepšit koordinaci procesu plánování v souladu se směrnicemi o přírodě, rámcovou směrnicí o vodě ([13]), a případně podle směrnic EIA a SEA ([14]), a to jak z důvodu ochrany životního prostředí, tak z důvodu zamezení zbytečným nákladům;

32. vyzývá členské státy, aby více spolupracovaly s místními a regionálními orgány a podporovaly je při praktickém provádění nových legislativních aktů v oblasti životního prostředí jako je např. nařízení EU o invazivních druzích ([15]);

33. považuje nehledě na dobrou integraci směrnic o přírodě do ostatního práva EU v zájmu dosažení cílů směrnic o přírodě za problematické, že další odvětvové politiky Evropské unie, jako je společná zemědělská politika, společná rybářská politika nebo politiky v oblasti energetiky či dopravy stále ještě nedostatečně přispívají k zachování biologické rozmanitosti ([16]);

34. považuje za nevyhnutelné, aby zpráva Evropské komise v polovině období o strukturálních a investičních fondech stanovila povinnost podrobit všechny projekty financované EU přezkumu z hlediska biologické rozmanitosti ([17]);

35. pokud jde o ochranu druhů a stanovišť mimo lokality a druhy sítě Natura 2000, které nepodléhají přísnému režimu ochrany druhů, vyzývá dále Evropskou komisi k tomu, aby v souladu s evropskou strategií v oblasti biologické rozmanitosti předložila návrh legislativního rámce, jenž by omezil čisté ztráty biologické rozmanitosti a ekosystémových služeb ([18]);

36. je přesto přesvědčen, že směrnice o přírodě jsou svou povahou vhodné k dosažení hlavních cílů, že je ale nutné vyvinout další úsilí zaměřené na zabránění činnostem poškozujících biologickou rozmanitost, které nejsou zahrnuty do opatření směrnic o přírodě;

Přidaná hodnota EU

37. uznává, že směrnice o přírodě významně přispěly k soudržnějšímu a účinnějšímu přístupu k ochraně přírody a druhů a k vyšším minimálním normám v těchto právních oblastech v regionech jednotlivých členských států EU;

38. připomíná, že rozmanitost druhů a stanovišť je v Evropě rozdělena přeshraničně a nerovnoměrně, a proto je pro účinnou ochranu zapotřebí přeshraničního přístupu na úrovni celé EU, který by koordinoval úsilí členských států;

39. připomíná, že směrnice o přírodě představují základní nástroj pro to, aby Evropská unie dodržovala své mezinárodní závazky v rámci Úmluvy o biologické rozmanitosti a jiných mezinárodních dohod, jako je např. Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (Bernská úmluva) a Úmluva o ochraně stěhovavých druhů, a tudíž pozitivním způsobem ovlivňovala rovněž biologickou rozmanitost a volně žijící druhy v Evropské unii a mimo ni;

40. je přesvědčen, že směrnice o přírodě významnou měrou přispěly k vytvoření jednotných právních norem ochrany v členských státech, a že tak mohl být hospodářským subjektům poskytnut jasný rámec zajišťující rovné podmínky hospodářské soutěže v rámci jednotného evropského trhu;

([12]) Směrnice 2014/52/EU (Úř. věst. L 124, 25.4.2014, s. 1).
([13]) Směrnice 2000/60/ES (Úř. věst. L 327, 22.12.2000, s. 1).
([14]) Směrnice 2001/42/ES (Úř. věst. L 197, 21.7.2001, s. 30).
([15]) Nařízení (EU) č. 1143/2014 (Úř. věst. L 317, 4.11.2014, s. 35).
([16]) Viz. CdR 112/2010 fin; CdR 22/2009 fin; jakož i zpráva VR o posuzování územního dopadu 2015 (rozpory s regionální politikou).
([17]) Viz CdR 4577/2013 fin.
([18]) Viz. CdR 4577/2013 fin; usnesení EP 2011/2307 (INI).

41. vzhledem k výše uvedeným skutečnostem zdůrazňuje, že na evropské úrovni je více než kdy jindy zapotřebí společných právních předpisů, aby bylo možné splnit cíle strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti a mezinárodních úmluv, a že směrnice o přírodě jsou pro tento účel vynikajícím základem;

Závěrečné připomínky

42. je přesvědčen, že případné problémy související s ochranou druhů a přírodních stanovišť nevycházejí ze směrnic o přírodě jako takových, ale souvisejí zpravidla s jejich prováděním na místní, regionální a celostátní úrovni;

43. na základě těchto důvodů se domnívá, že by bylo lepší směrnice o přírodě nepředkládat k přezkumu, a to i proto, že počáteční nejasnosti ohledně výkladu směrnic o ochraně přírody byly v mezičase vyjasněny, zejména prostřednictvím judikatury Soudního dvora Evropské unie;

44. považuje předložení směrnic o přírodě k přezkumu za nesprávné i proto, že místní a regionální orgány potřebují čas pro provedení možných a plánovaných, ale dosud nerealizovaných opatření, jako například dosud chybějící plány správy, aby mohl být potenciál směrnic ještě lépe využit;

45. i s ohledem na zájmy různých subjektů uplatňujících právo má velké obavy, že by při přezkumu stávajících právních předpisů nastalo nejprve období zdlouhavých diskuzí mezi sociálními subjekty dotčenými právními předpisy a poté následovalo desetiletí trvající období právní nejistoty;

46. je znepokojen ničením jednotlivých lokalit soustavy Natura 2000 a dosavadním rozsahem nelegálního zabíjení nebo nelegálního odchytu ptáků a dalších druhů, a je přesvědčen, že ke sledování a prosazování dodržování směrnic o přírodě je zapotřebí zvýšeného úsilí na všech úrovních správy;

47. považuje proto za naprosto nezbytné, aby Evropská komise brala vážně svou úlohu strážce práva Unie, a vyzývá v této souvislosti Evropskou komisi, aby brala vážně stížnosti týkající se uplatňování práva Unie a nezdráhala se zahajovat příslušná řízení pro nesplnění povinnosti;

48. souhrnně Evropské komisi doporučuje, aby využila postupu kontroly účelnosti k tomu, aby zdůraznila význam lepšího provádění směrnic o přírodě ze strany členských států, a vítá jakýkoliv krok, který členské státy učiní pro zapojení místních a regionálních orgánů do provádění.

V Bruselu dne 4. prosince 2015.

předseda
Evropského výboru regionů

Markku MARKKULA