Stanovisko Európskeho výboru regiónov – Príspevok ku kontrole vhodnosti smernice o vtákoch a smernice o biotopoch a voľne žijúcich živočíchoch a rastlinách

(2016/C 051/10)

Spravodajca: Roby BIWER (SPE/LU), člen miestneho zastupiteľstva obce Bettembourg, Luxembursko

POLITICKÉ ODPORÚČANIA

EURÓPSKY VÝBOR REGIÓNOV

Všeobecné pripomienky

1. zdôrazňuje, že v súčasnosti je jednou z najväčších výziev v oblasti životného prostredia zastaviť a obnoviť do roku 2020 stratu biodiverzity a prírodných biotopov, ako aj degradáciu ekosystémových služieb;

2. pripomína, že podľa príslušných odôvodnení smernice o vtákoch ([1]) a smernice o biotopoch a voľne žijúcich živočíchoch a rastlinách ([2]) (ďalej len 'smernice o ochrane prírody') Európskej únie sú hlavným cieľom Spoločenstva a všeobecným záujmom okrem iného zachovanie, ochrana a zlepšenie kvality životného prostredia a že pokles populácie voľne žijúcich druhov a ich biotopov predstavuje vážne ohrozenie zachovania prírodného prostredia;

3. vyjadruje znepokojenie, že podľa nedávnych štúdií, akou je správa o stave prírody v Európskej únii ([3]), nemožno vychádzať z toho, že cieľ biodiverzity na rok 2010 potvrdený na zasadnutí Európskej Rady 25. a 26. marca 2010 bude dosiahnutý iba na základe doteraz prijatých alebo plánovaných opatrení;

4. súhlasí s rozhodnutím, ktoré Európska komisia prijala v rámci európskej stratégie pre biodiverzitu ([4]), že vykonávanie smerníc o ochrane prírody v plnom rozsahu je nevyhnutné na zamedzenie straty biodiverzity a na dosiahnutie cieľov sformulovaných v stratégii;

5. poukazuje na to, že miestne a regionálne orgány zohrávajú kľúčovú úlohu pri vykonávaní smerníc o ochrane prírody, a je presvedčený, že táto kľúčová úloha vyplýva z osobitných skúseností Európskeho výboru regiónov so smernicami o ochrane prírody;

6. svoje osobitné skúsenosti so smernicami o ochrane prírody by preto chcel na základe svojho politického mandátu zahrnúť do súčasného postupu kontroly vhodnosti Európskej komisie ([5]) a k jednotlivým otázkam predloženým Európskou komisiou preto prijíma toto stanovisko;

Relevantnosť

7. domnieva sa, že odôvodnenia a ciele uvedené v smerniciach o ochrane prírody sú aj v súčasnosti aktuálne a že samotné smernice o ochrane prírody sú preto nevyhnutné na ochranu druhov a ich biotopov, ako aj typov biotopov v Európskej únii;

8. zdôrazňuje, že smernice o ochrane prírody sú zamerané na všetky významné ohrozenia druhov, ich biotopov a typov biotopov v Európskej únii;

([1]) Smernica 2009/147/ES (Ú. v. EÚ L 20, 26.1.2010, s. 7).
([2]) Smernica 92/43/ES (Ú. v. ES L 206, 22.7.1992, s. 7).
([3]) COM(2015) 219 final.
([4]) COM(2011) 244 final.
([5]) Pozri mandát Európskej komisie: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. vyjadruje však vážne znepokojenie, že súčasné ustanovenia smerníc o ochrane prírody ešte stále neboli v plnej miere vykonané vo všetkých členských štátoch a zdôrazňuje, že veľakrát ešte nie sú právne zabezpečené územia sústavy Natura 2000, vypracované plány riadenia a vykonané konkrétne ochranné opatrenia, a žiada o užšie zapojenie miestnych a regionálnych orgánov do týchto úloh;

10. poukazuje na to, že smernice o ochrane prírody sú zamerané na vysokú úroveň ochrany druhov, ktoré si najviac vyžadujú ochranu, ich biotopov a typov biotopov vo všetkých oblastiach politiky a že do budúcnosti je preto výzvou lepšie integrovať otázky ochrany prírody aj do ostatných oblastí politiky, napríklad poľnohospodárskej politiky, pretože aspekty ochrany prírody v nej doteraz neboli optimálne zohľadnené;

11. v tejto súvislosti považuje smernice o ochrane prírody za mimoriadne dôležité z hľadiska ochrany druhov, ich biotopov a typov biotopov pred zaťaženiami a hrozbami na miestnej a regionálnej úrovni spôsobenými stratou alebo rozdrobením biotopov, znečistením a rozšírením cudzích druhov živočíchov a rastlín;

Účinnosť

12. uznáva, že stav druhov, ich biotopov a typov biotopov sa preukázateľne výrazne zlepšil v oblastiach, v ktorých sa vykonávali smernice o ochrane prírody ([6]), a preto sa možno domnievať, že ciele smerníc o ochrane prírody možno dosiahnuť prostredníctvom ich úplného vykonávania;

13. zdôrazňuje, že z radu konkrétnych príkladov v správe o stave prírody v Európskej únii vyplýva, že členské štáty, ako aj miestne a regionálne orgány zohrávajú pri ochrane druhov a biotopov kľúčovú úlohu;

14. vyjadruje vážne znepokojenie, že miera úspechov vyplývajúcich z vykonávania smerníc o ochrane prírody je v prípade ochrany druhov a biotopov obmedzená a nedostatočná, keďže väčšina druhov a typov biotopov ešte stále vykazuje nepriaznivý stav ich zachovania a pri výraznej časti z nich hrozí ďalšie zhoršenie;

15. okrem toho poukazuje na skutočnosť, že biodiverzita mimo oblastí chránených smernicami o ochrane prírody nevykazuje pozitívny vývoj porovnateľný s vývojom v rámci sústavy Natura 2000, čo sa prejavuje napríklad dramatickým úbytkom rozšírených druhov vtáctva;

16. je presvedčený, že diskusie medzi rôznymi zúčastnenými stranami v súvislosti s niekoľkými druhmi, ktoré môžu spôsobiť škody, možno riešiť aj prostredníctvom jasných úloh v plánoch riadenia, v ktorých sa na jednej strane vymedzujú formy správania a ktoré sa na strane druhej opierajú o primerané finančné a ľudské zdroje s cieľom zabezpečiť zdravie a bezpečnosť obyvateľstva, zabrániť vážnym škodám a nahradiť tie, ktoré sú neodvratné;

17. vyzýva Európsku komisiu a členské štáty, aby podporovali miestne a regionálne orgány v plnom vykonávaní ustanovení smerníc o ochrane prírody, čo platí najmä so zreteľom na určovanie a právne zabezpečenie území sústavy Natura 2000 a stanovenie konkrétnych cieľov ochrany, pokiaľ ide o ochranu druhov a biotopov praktickými opatreniami na zachovanie alebo obnovu, ako aj so zreteľom na použitie potrebných finančných prostriedkov, v neposlednom rade na riešenie nedostatočného financovania a potreby zjednodušiť prístup k existujúcim zdrojom financovania ([7]);

18. vyzýva Európsku komisiu, aby vydala účinnejšie usmernenia a aktualizovala existujúce usmernenia tak, aby boli ľahko zrozumiteľné a dostupné v rôznych jazykoch členských štátov prostredníctvom jednotného internetového portálu ([8]), zahŕňali platnú judikatúru a prípadne reagovali na osobitosti jednotlivých sektorov;

([6]) Pozri COM(2015) 219 final.
([7]) Pozri CdR 112/2010 fin; pozri aj CdR 8074/2013.
([8]) Pozri CoR TIA report 2015.

19. navrhuje Európskej komisii, aby kládla väčší dôraz na informácie, vzdelávanie a osvetu, najmä pokiaľ ide o stanovenie prínosu opatrení na ochranu prírody a území sústavy Natura 2000, a tiež aby napríklad súčasný nástroj Európskej environmentálnej agentúry „Natura 2000 viewer" rozvinula na rozsiahly zemepisný informačný on-line systém, ktorý bude verejnosť, projektantov, užívateľov pôdy a ostatné subjekty systematicky informovať o všetkých aspektoch vykonávania smerníc o ochrane prírody, pokiaľ ide o jednotlivé územia sústavy Natura 2000;

20. je preto presvedčený, že uvedené nedostatky a znepokojujúci stav ochrany mnohých druhov a typov biotopov nemožno vnímať ako nedostatočnú účinnosť smerníc o ochrane prírody, ale že smernice o ochrane prírody sa ako také ukázali ako veľmi účinné nástroje na ochranu biodiverzity;

Efektívnosť

21. pripomína, že zachovanie biodiverzity je v prvom rade spoločenská úloha, ktorú je potrebné splniť z dôvodov udržateľnej, teda trvalej a globálnej formy hospodárstva a života;

22. zdôrazňuje, že malé a stredné podniky v rámci verejnej konzultácie Európskej komisie nezahrnuli smernice o ochrane prírody k desiatim právnym predpisom, ktoré spôsobujú najvyššie náklady ([9]);

23. vyjadruje poľutovanie, že projektantom, užívateľom pôdy a ostatným kľúčovým sektorom doteraz vznikali zbytočné náklady, napríklad pri oneskorenom alebo neúplnom vymedzení území sústavy Natura 2000, a zároveň poukazuje na to, že rôzne náklady pre miestne a regionálne orgány možno vysvetliť tým, že rozmanitosť druhov a biotopov, a tým aj potrebné opatrenia na ochranu prírody môžu byť z regionálneho hľadiska nerovnomerne rozdelené;

24. zdôrazňuje, že mnohé územia sústavy Natura 2000 prinášajú na miestnej a regionálnej úrovni významné ekosystémové služby v peňažnom vyjadrení ([10]), napríklad vo forme služieb v prospech zdravia, ukladania CO_2, zadržiavania povodní, čistenia vodných zdrojov, ochrany kvality ovzdušia alebo predchádzania erózii pôdy;

25. poukazuje na skutočnosť, že súčasný výskum potvrdil vynikajúci pomer nákladov a prínosov na miestnej a regionálnej úrovni, pretože ekologický, sociálny a hospodársky prínos vysoko prevyšuje náklady na vykonávanie smerníc o ochrane prírody ([11]);

26. berie na vedomie príležitosti, ktoré sústava Natura 2000 prináša z hľadiska tvorby pracovných miest a príjmov v odvetviach environmentálne vhodného cestovného ruchu a prírodnej rekreácie. V tomto ohľade zdôrazňuje osobitný význam vytvárania nových podnikateľských príležitostí v znevýhodnených vidieckych oblastiach;

27. preto sa domnieva, že vykonávanie smerníc o ochrane prírody síce so sebou prináša náklady, tie sú však potrebné na nevyhnutnú ochranu biodiverzity aj z dôvodov trvalej udržateľnosti, a že tieto náklady okrem toho úmerne zodpovedajú oveľa väčšiemu a len čiastočne peňažne vyjadrenému prínosu vyplývajúcemu zo smerníc o ochrane prírody;

Súlad

28. je presvedčený, že obe smernice o ochrane prírody sú ako také vynikajúcim príkladom koncentrovanej, zrozumiteľnej, nespornej a systematicky štruktúrovanej legislatívy celkovo zameranej na výsledky;

29. obe smernice o ochrane prírody považuje za úspešné legislatívne nástroje, keďže obe fungujú podobným spôsobom, nie sú vo vzájomnom rozpore a z hľadiska vecných ustanovení týkajúcich sa ochrany sa zmysluplne dopĺňajú a spoločne tvoria ochranný režim sústavy Natura 2000;

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

([10]) Brink, Badura, Bassi a kol.: *Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network* (Odhad celkovej hospodárskej hodnoty výhod, ktoré poskytuje sústava Natura 2000), 2011.

([11]) Zo správ EÚ vyplýva, že úplná realizácia všetkých území sústavy Natura 2000 by členské štáty stála asi 6 miliárd EUR ročne. Naproti tomu s územiami sústavy Natura 2000 súvisia ekosystémové služby v hodnote až 300 miliárd EUR a navyše až 8 miliónov možných pracovných miest.

30. predpokladá, že smernice o ochrane prírody sú v súlade aj s ostatnými právnymi predpismi EÚ o ochrane životného prostredia, a v tejto súvislosti pripomína novelu smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorá bola prijatá výlučne na tento účel ([12]), zároveň však vyzýva členské štáty, ako aj miestne a regionálne orgány, aby lepšie koordinovali vykonávanie rôznych právnych predpisov o ochrane životného prostredia a presadzovali napríklad integráciu povoľovacích konaní, monitorovacích opatrení a vykazovacích požiadaviek;

31. domnieva sa, že by mohlo byť užitočné zlepšiť koordináciu plánovania v súlade so smernicami o ochrane prírody a v súlade s rámcovou smernicou o vode ([13]), prípadne v súlade so smernicou o posudzovaní vplyvov a smernicou o posudzovaní účinkov na životné prostredie ([14]), ako aj z dôvodov ochrany životného prostredia a predchádzania zbytočným nákladom;

32. vyzýva členské štáty, aby spolupracovali s miestnymi a regionálnymi orgánmi a podporovali ich pri praktickom vykonávaní nových právnych predpisov o ochrane životného prostredia, napríklad nariadenia EÚ o inváznych druhoch ([15]);

33. bez ohľadu na riadne zahrnutie smerníc o ochrane prírody do ostatných právnych predpisov EÚ o ochrane životného prostredia so zreteľom na dosiahnutie cieľov smerníc o ochrane prírody považuje za problematické, že ostatné sektorové oblasti politiky Európskej únie, napríklad spoločná poľnohospodárska politika, spoločná rybárska politika alebo energetická a dopravná politika, ešte stále nedostatočne prispievajú k zachovaniu biodiverzity ([16]);

34. považuje za nevyhnutné, aby sa v priebežnej správe Európskej komisie o štrukturálnych a investičných fondoch stanovil záväzok, na základe ktorého sa v prípade všetkých projektov financovaných EÚ musí vykonať kontrola biodiverzity ([17]);

35. okrem toho vyzýva Európsku komisiu, aby so zreteľom na ochranu druhov a biotopov mimo území sústavy Natura 2000 a druhov, ktoré nepodliehajú prísnemu režimu ochrany druhov, a v súlade s európskou stratégiou v oblasti biodiverzity predložila návrh na právny rámec s cieľom predísť čistej strate biodiverzity a ekosystémových služieb ([18]);

36. je presvedčený, že smernice o ochrane prírody sú ako také vhodné na dosiahnutie stanovených cieľov, je však potrebné vynaložiť ďalšie úsilie, aby sa zabránilo činnostiam škodlivým pre biodiverzitu v tých oblastiach politiky, na ktoré sa nevzťahujú opatrenia smerníc o ochrane prírody;

Prínos EÚ

37. uznáva, že smernice o ochrane prírody značne prispeli k jednotnejšiemu a efektívnejšiemu prístupu k ochrane prírody a druhov, ako aj k prísnejším minimálnym normám v týchto právnych oblastiach v regiónoch rôznych členských štátov EÚ;

38. poukazuje na to, že rozmanitosť druhov a biotopov v Európe je cezhranične a nerovnomerne rozdelená a že na účinnú cezhraničnú ochranu členských štátov je preto potrebný celoeurópsky prístup, ktorý bude koordinovať úsilie členských štátov;

39. pripomína, že smernice o ochrane prírody sú hlavným nástrojom, pomocou ktorého môže Európska únia splniť svoje medzinárodné záväzky vyplývajúce z Dohovoru o biologickej diverzite a ďalších medzinárodných dohovorov, napríklad z Dohovoru o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovíšť (Bernský dohovor), ako aj Dohovoru o ochrane sťahovavých druhov voľne žijúcich živočíchov (Bonnský dohovor), a tak pozitívne ovplyvňovať biodiverzitu a voľne žijúce druhy v Európskej únii a mimo nej;

40. je presvedčený, že smernice o ochrane prírody významne prispeli k vytvoreniu jednotných noriem právnej ochrany v členských štátoch a že by sa tým pre hospodárske subjekty mohol na jednotnom európskom trhu zabezpečiť jasný rámec s rovnakými podmienkami hospodárskej súťaže;

([12]) Smernica 2014/52/EÚ (Ú. v. EÚ L 124, 25.4.2014, s. 1).
([13]) Smernica 2000/60/ES (Ú. v. ES L 327, 22.12.2000, s. 1).
([14]) Smernica 2001/42/ES (Ú. v. ES L 197, 21.7.2001, s. 30).
([15]) Nariadenie (EÚ) č. 1143/2014 (Ú. v. EÚ L 317, 4.11.2014, s. 35).
([16]) Pozri CdR 112/2010 fin; CdR 22/2009 fin, ako aj CoR TIA report 2015 (konflikty s regionálnou politikou).
([17]) Pozri CdR 4577/2013 fin.
([18]) Pozri CdR 4577/2013 fin a uznesenie Európskeho parlamentu 2011/2307 (INI).

41. nakoniec zdôrazňuje, že v záujme dosiahnutia cieľov stratégie EÚ v oblasti biodiverzity a medzinárodných dohovorov je viac ako kedykoľvek predtým potrebná jednotná právna úprava na úrovni Európskej únie a že smernice o ochrane prírody poskytujú na tento účel vynikajúci základ;

Záverečné pripomienky

42. je presvedčený, že prípadné problémy týkajúce sa ochrany druhov a biotopov nie sú ako také odôvodnené v smerniciach o ochrane prírody, ale vo všeobecnosti sa vzťahujú na vykonávanie na miestnej, regionálnej úrovni a úrovni členských štátov;

43. z týchto dôvodov, ako aj preto, že Súdny dvor EÚ prostredníctvom svojej judikatúry medzitým vyjasnil počiatočné neistoty týkajúce sa výkladu smerníc o ochrane prírody, preto neodporúča otvorenie smerníc o ochrane prírody;

44. otvorenie smerníc o ochrane prírody považuje za chybné aj preto, že miestne a regionálne orgány potrebujú čas na presadzovanie možných a plánovaných opatrení, ktoré doteraz neboli uskutočnené, ako sú napríklad doteraz chýbajúce plány riadenia, ako aj na lepšie využitie potenciálu smerníc;

45. so zreteľom na záujmy rôznych právnych subjektov vyjadruje veľké obavy, že pri otvorení platných právnych predpisov hrozí fáza dlhých sporov medzi sociálnymi aktérmi dotknutými týmito právnymi predpismi, čo by mohlo viesť k fáze právnej neistoty trvajúcej desiatky rokov;

46. vyjadruje znepokojenie nad ničením jednotlivých území sústavy Natura 2000 a doterajším rozsahom nezákonného zabíjania a nezákonného odchytu vtáctva a ďalších druhov zvierat a vyjadruje presvedčenie, že na všetkých úrovniach riadenia je potrebné vynaložiť väčšie úsilie na zabezpečenie dodržiavania a presadzovania ustanovení smerníc o ochrane prírody;

47. považuje preto za nevyhnutné, aby Európska komisia brala vážne svoju úlohu ochrankyne práva EÚ, a v tejto súvislosti ju vyzýva, aby sťažnosti týkajúce sa uplatňovania práva EÚ brala vážne a v prípade potreby začala príslušné konanie o porušení povinnosti;

48. odporúča, aby Európska komisia ako celok používala postup kontroly vhodnosti s cieľom zdôrazniť význam ešte lepšieho vykonávania smerníc o ochrane prírody členskými štátmi, a víta každý prístup, ktorý členské štáty zvolia s cieľom zapojiť do ich vykonávania miestne a regionálne orgány.

V Bruseli 4. decembra 2015

Predseda
Európskeho výboru regiónov

Markku MARKKULA