

Drama se šťastným koncem: obnova přírody v EU může začít

„Rada EU se dnes rozhodla obnovit přírodu v Evropě, a tím chránit její biologickou rozmanitost a životní prostředí evropských občanů. Je naší povinností reagovat na naléhavost kolapsu biologické rozmanitosti v Evropě, ale také umožnit Evropské unii splnit její mezinárodní závazky. Evropská delegace bude moci na příští konferenci smluvních stran odjet se vztyčenou hlavou.“ Uvedl 17. června 2024 ministr pro klimatickou transformaci, životní prostředí, energetiku a participativní demokracii vlády regionu hlavního města Bruselu Alain Maron, předsedající Radě Evropské unie při schvalování nařízení Evropského parlamentu a Rady o obnově přírody. Na zasedání Rady ministrů životního prostředí EU v Lucemburku (Radě Envi) bylo přijato potřebnou většinou členských států reprezentujících předepsaný minimální podíl obyvatel EU dohodnuté znění přelomového nařízení Evropského parlamentu a Rady o obnově přírody a o změně nařízení (EU) 2022/869, neboli zákon o obnově přírody, v anglické zkratce NRL, Nature Restoration Law.



I když legislativa k ochraně přírody patří v EU mezi nejpropracovanější a nejkomplexnější a v mnoha ohledech slouží na globální úrovni jako příklad dobré praxe, stále nestačí k dosažení stanovených cílů evropské politiky ochrany biodiverzity. Zastavit a zvrátit pokles druhové rozmanitosti na území EU se nepodařilo naplnit ani k r. 2010, ani k r. 2020, ačkoli to bylo hlavním cílem politiky ochrany biodiverzity v daných dekádách. To vedlo dokonce k diskusi o účinnosti právních nástrojů (zejména směrnic o ptácích a o přirozených stanovištích a z nich vyplývající soustavy Natura 2000, budované na území EU) a jejich revizi. Výsledkem bylo jednoznačné zjištění, že samotné zajištění druhové i územní ochrany již není pro dosa-

1 Přirozená obnova lesa po kůrovcové kalamitě na Šumavě. Ponechání samovolnému vývoji je jednou z možností obnovy přírody, vhodnou zvláště u zachovávanějších horských a podhorských lesů.

žení cílů postačující a součástí politiky ochrany biodiverzity musí být i snaha o nápravu již poškozeného – tedy o obnovu degradovaných přírodních ekosystémů. Velmi obdobný vývoj probíhal na globální úrovni, kde i v rámci Úmluvy o biodiverzitě došlo k doplnění obnovy ekosystémů. Vzhledem k tomu, že šlo o poměrně dlouhotrvající proces, EU byla vlastně už při stanovení své biodiverzitní strategie z r. 2021 v předstihu oproti globální dohodě, které bylo dosaženo – i s významným přispěním

České republiky, tehdy předsedající Radě EU – až na samém konci r. 2022 na památném jednání konference smluvních zemí v Montrealu a kterou známe jako Kuning-montrealský rámec pro ochranu světové biodiverzity do r. 2030. V té době už EU měla „na stole“ návrh zákona o obnově přírody a zdálo se, že její globální vedoucí roli v ochraně a obnově přírody již těžko může něco ohrozit. Nakonec se ale proces zadrhl přímo uvnitř EU, a ještě den před schválením Radou mnozí experti vyjadřovali obavy, zda se vůbec podaří přijmout alespoň kompromisní návrh. Pokud by to nenastalo, znamenalo by to faktickou blamáž deklarovaného lídra na nastávající konferenci členských zemí Úmluvy o biodiverzitě, která se uskuteční v říjnu a listopadu v kolumbijském Cali. I proto jsme uvedli náš článek citátem z tiskové zprávy belgického předsednictví.

Než se dotkneme toho, jak tedy drama o schvalování NRL probíhalo, připomeňme si, v čem je nařízení přelomové a co obsahuje. Asi tím nejpodstatnějším je fakt, že „vystupuje“ z rámce konkrétních chráněných území a druhů do širší krajiny a nabízí k obnově ztracených funkcí přírodních stanovišť. Jde o principiálně nový postup: namísto ochrany a podpory toho, co se ještě v různé míře v krajině, v přírodě zachovalo, se soustředí na to, co bylo degradováno nebo téměř zničeno, a usiluje o postupnou obnovu ztracených částí – a také funkcí – přírodních ekosystémů. S tím je spojen očekávaný návrat nebo posílení ekosystémových služeb, významných a mnohdy nezbytných pro dlouhodobě udržitelné využívání krajiny člověkem. Implementace takového postupu zcela jistě není a nebude jednoduchá ani levná, současně ale může přispět k omezení až minimalizaci nákladů spojených právě s degradací přirozených ekosystémových služeb. Jednoduše si to lze představit třeba v oblasti podpory opylovačů, schopnosti krajiny zadržovat vodu, ochrany půdy před erozí nebo pomoci s regulací mikroklimatu v sídlech. Na druhou stranu uvedený postup vyžaduje změněný přístup ke krajině i k ochraně přírody a biodiverzity včetně nutnosti dostat ho i mimo chráněná území jako součást běžného managementu krajiny. Z toho pochopitelně pramení obavy či případný nesouhlas některých aktérů operujících v krajině – zemědělců, vodohospodářů a lesníků – s důsledkem velmi složitých diskuzí a hledání politických kompromisů. Odborný základ je nicméně klíčový a jednoznačně ukazuje, že pokud myslíme snahu o ochranu a obnovu biodiverzity a související funkčnosti přírodních ekosystémů v EU vážně, bez obnovy se neobejdeme. Schválený finální text nařízení byl výrazně ovlivněn recentním vývojem včetně krizových dopadů války na Ukrajině a energetickým vydíráním ze strany ruského agresora. Díky tomu byly některé články nařízení pozměněny a jiné – třeba ustanovení o obnovitelných zdrojích energie nebo o národní obraně – doplněny, vesměs způsobem vedoucím k vyšší flexibilitě a možnostem výjimek z původně navržených postupů. Obdobně se projevily dopady na zemědělskou produkci s odkazem na potravinovou bezpečnost.

Vzhledem k rozsahu článku není možné zabývat se podrobně ustanoveními všech



2 Nařízení o obnově přírody obsahuje významnou podporu opylovačů jak v zemědělské, tak urbánní krajině.

Čmelák zemní (*Bombus terrestris*)

3 Vhodným hospodařením a obnovou stanovišť v zemědělské krajině je možné zajistit návrat druhů, které po mnoho dekád z krajiny vymizely, nebo jejichž populace klesly pod zaznamenanou úroveň. Krasec *Capnodis tenebrionis* z Cerové vrchoviny na Slovensku je závislý na ponechaných lemech starých trnkových porostů, mizejících při „čištění“ obvodu polí kvůli zemědělským dotacím.

28 článků, ani 7 velmi obsažnými přílohami, které je rozvíjejí. Zmíníme však ta nej důležitější ustanovení.

● Suchozemská a vodní přírodní stanoviště

V částech NRL týkajících se degradovaných stanovišť je cílem kvantitativně definovaná obnova přírody prostřednictvím obnovy ekosystémů v suchozemských, pobřežních, sladkovodních a mořských stanovištích. Do r. 2030 mají být zavedena účinná opatření k obnově alespoň 30 % degradovaných stanovišť v celé EU. Do r. 2040 je cílem pokrýt 60 % takových stanovišť a do r. 2050 až 90 %. Důležitá jsou též ustanovení vybízející členské státy (ČS), aby při zavádění opatření upřednostňovaly zajištění konektivity, tedy propojení, aby se mezi stanovišti mohli pohybovat volně žijící živočichové a jednodušeji šířit rostliny. Skutečný plošný rozsah bude samozřejmě záviset na vymezení základu – umístění a rozloze ekosystémů (stanovišť), které budou považovány za degradované.

● Zemědělské ekosystémy

Panuje celkem široká shoda, že obnova přírody není možná bez obnovy velkých rozloh zemědělských ekosystémů. Údaje o jejich poškození jsou vskutku varovné. K degradaci dochází až u 73 % zemědělské půdy, u důležitého indikátoru stavu lučních motýlů došlo k úbytku od r. 1991 o bezmála 30 %. Jednání o působnosti návrhu pro zemědělskou krajinu byla přesto opravdu složitá. Evropský parlament (EP) v červenci 2023 tyto ekosystémy dokonce zcela z návrhu vypustil – v zájmu toho, aby vůbec mohl být NRL schválen. Tento krok však byl velmi kritizován odbornou i laickou veřejností a při následném jednání trialogu EP, Rady a zástupců Evropské ko-

mise (EK) byla nakonec ustanovení k těmto ekosystémům v mírnější podobě vrácena (viz Živa 2024, 1: XXVI–XXVII) a „přežila“ hlasování ve výboru i plénu EP. Cílem NRL u zemědělských ekosystémů je zvýšení biologické rozmanitosti – indikované např. populacemi ptáků zemědělské krajiny nebo lučních motýlů. Toho má být dosaženo mimo jiné podporou krajinných prvků s vysokou rozmanitostí na zemědělské půdě (např. úhorů, rybníků, ovocných stromů, živých plotů a květinových pásů). Velmi důležité je ustanovení, že ČS musejí přijmout opatření k obnově 30 % odvodněných zemědělsky využívaných rašelinišť do r. 2030 (50 % do r. 2050, s možnými výjimkami v případě silně postižených zemí). To je důležité jak z hlediska zadržetí vody v krajině, tak kvůli ukládání uhlíku. K témuž je též předepsáno zvýšení zásoby uhlíku v minerálních půdách.

Velká pozornost je v samostatném článku NRL věnována opylovačům, neboť hmyzí opylovači přispívají valnou měrou k zemědělské produkci (roční hodnota opylování v EU byla odhadnuta na minimálně pět miliard eur). Nejde přitom jen o opylování včelou medonosnou a divokými druhy včel, ale i pestřenkami, denními motýly a můrami, brouky, čmeláky, vosami a dalšími druhy. Protože již delší dobu jejich četnost výrazně klesá, nová opatření NRL mají zvrátit úbytek opylovačů a zvýšit početnost jejich populací do r. 2030.

● Lesy a výsadba stromů

Cílem NRL je v lesích dosáhnout větší biologické rozmanitosti, neboť při rozloze lesů v EU (zhruba 40 % území) a jejich velkém významu jako úložiště uhlíku to bude sloužit k účinnějšímu zmírňování dopadů změny klimatu. Zvyšování biodiverzity lesů by mělo být měřeno předepsanými indikátory. ČS budou např. muset sledovat množství ponechaného mrtvého dřeva, které je domovem mnoha lesních organismů a přispívá postupně k tvorbě půdy. Dalším ukazatelem bude počet lesních druhů ptáků.

Samostatným cílem je příspěk k výsadbě nejméně tří miliard stromů navíc („additional“) v součtu za celou EU do r. 2030.

● Řeky

Cílem je odstranění stávajících bariér na řekách, aby byla zajištěna jejich větší průchodnost. V současnosti existuje v EU více než jeden milion umělých překážek – jezů, přehrad apod. Vytyčený cíl dosáhnout 25 ti-

síc km volně tekoucích řek do r. 2030 může vypadat příliš ambiciózně, ale ve skutečnosti jde jen o zlomek délky všech řek v EU a např. pro ČR to bude znamenat dosáhnout jen řádově několika stovek kilometrů volných řek. Jedním z prvních úkolů je vypracovat soupis všech bariér vyskytujících se v ČS a celé EU. Následně se odstraní, resp. nebudou obnovovat přednostně zastaralé a nepoužívané překážky.

● Městské ekosystémy

Cílem NRL je zvýšení plochy zeleně v městských krajinách, které již představují překvapivých 22 % rozlohy EU a jsou přítomny zvláště díky parkům, městským lesům, zahradám, loukám, stromořadím i rozptýlené zeleni významnými stanovišti pro rostliny i živočichy. Jejich význam navíc roste s tím, že se stávají útočištěm pro druhy „vyhnané“ z okolní fádní zemědělské krajiny, kde nenacházejí příhodná místa k životu. Důležitost městských aglomerací podtrhuje např. fakt, že počty druhů doložené ve městech si mnohdy nijak nezadají se zjištěnou druhovou pestrostí v národních parcích, nebo je dokonce mohou převyšovat.

Konkrétní ustanovení má zajistit, aby nedošlo do r. 2030 k žádnému čistému úbytku zelených ploch ve srovnání s rokem vstupu v platnost NRL. To nebude platit pro města se 45 % a více zelených ploch. Důležitý je i požadavek zvyšovat počet stromů ve městech.

Postup implementace

V další části NRL je rozveden požadavek na vypracování národních plánů na obnovu přírody (NPOP) ČS, které budou určovat opatření, nutná ke splnění závazných cílů z NRL. Zároveň si ČS jednotlivě stanoví celkovou plochu k obnově i časový plán. Národní plány obnovy budou muset zahrnovat i období až do r. 2050. Opatření plánu musejí být v souladu s dalšími příslušnými právními předpisy, např. pro ochranu přírody, zemědělství nebo obnovitelné zdroje energie (blíže Ochrana přírody 2024, 3: 25–29). Velkou slabinou však je, že nebylo přijato ustanovení o financování alespoň části opatření v zemědělské krajině z prostředků Společné zemědělské politiky a obdobně u vod ze Společné rybářské politiky, obě politiky jsou plánovány na období 2021–27. O financování obnovy, jednom ze základních předpokladů realizace, budou tedy muset být vedena dodatečná jednání.

NRL též obsahuje důležitý požadavek přezkumu pro Evropskou komisi – aby v r. 2033 přezkoumala a posoudila uplatňování pravidel a jejich dopady na zemědělství, rybolov a lesnictví i jejich širší socioekonomické dopady.

V jedné z příloh NRL je uvedeno 33 velmi inspirativních příkladů opatření k obnově:

- obnova mokřadů zavodněním odvodněných rašelinišť, odstraněním drenážních struktur z rašelinišť nebo zrušením poldrů a ukončením těžby rašeliny;
- zlepšení hydrologických podmínek zvýšením množství, kvality a dynamiky povrchových a hladiny podzemních vod v přírodních a polopřírodních ekosystémech;
- odstranění nežádoucích narušování travních porostů, mokřadů, lesů a ploch s řídkou vegetací zarůstáním křovinami nebo nepůvodní výsadbou;

- zavádění paludikultury (využití mokřadů k produkční funkci);

- obnova meandrů řek a napojení uměle oddělených meandrů a mrtvých ramen atd.

Vstup NRL v platnost je v tomto nařízení určen na 20. den po vyhlášení v Úředním věstníku EU.

Drama při přípravě nařízení

Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do r. 2030, která zavazovala Evropskou komisi připravit návrh s cílem zastavit ztrátu biodiverzity (81 % stanovišť je v EU ve špatném stavu), bojovat proti změně klimatu, zvyšovat odolnost zemědělství a plnit mezinárodní závazky EU, byla schválena v květnu 2020. Vyplývající návrh nařízení o obnově přírody EK předložila k projednání 22. června 2022, práce na přípravě probíhaly už v druhé polovině r. 2022 za českého předsednictví Radě EU.

Na jaře 2023 gesční výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin Evropského parlamentu (Envi výbor EP) nenalezl většinu k předloženému návrhu nařízení, a proto navrhl jeho odmítnutí plénu EP. Plénum ale po vzrušeném jednání 12. července 2023 těsně odmítlo zamítnutí návrhu Komise, prosazované zejména skupinou evropských lidovců (EPP). Hlasovalo se o pozměňovacích návrzích a bylo přijato konečné, upravené a značně zeslabené znění Evropským parlamentem. Rada v té době už měla společnou pozici a díky tomu mohlo začít jednání zástupců EP s Evropskou radou za účasti Evropské komise, tzv. trialog. Počátkem listopadu došlo k politické dohodě zástupců všech tří institucí na textu, který je pak podle tradice standardně formálně schválen v obou zákonodárných institucích (EP a Radě). Schválený kompromisní text byl 22. listopadu 2023 projednán Stálým výborem zástupců členských států EU (COREPER I) a 29. listopadu také Envi výborem EP. Kompromisní návrh byl sice slabší než původní znění, ale oproti návrhu EP se do textu vrátily všechny ekosystémy včetně zemědělských, mokřadních a rašelinistních (viz Živa 2024, 1: XXVI–XXVII). Dne 27. února 2024 byl text přes obavy schválen plénum EP a zbývalo jen formální odsouhlasení Radou ministrů životního prostředí. Avšak vzhledem k protestům zemědělců a dezinformační kampani proti Green Dealu (včetně tohoto nařízení o obnově přírody) a i vzhledem k nejistotě, zda by byla získána potřebná většina členských států (potřebných 15 ČS reprezentujících alespoň 65 % obyvatel EU) pak po změně postoje Maďarska a Itálie na negativní, belgické předsednictví Rady EU odložilo na poslední chvíli závěrečné hlasování Envi rady.

Možné neschválení dohodnutého textu po diskuzi v trialogu by znamenalo naprostý zlom a precedens, který by zpochybnil samotný princip dojednávání shody mezi oběma institucemi, podobná situace ještě nikdy v minulosti nenastala. Ke schválení NRL však přetrvávala podpora a došlo k mobilizaci veřejnosti – byl shromážděn více než milion podpisů a vzkazů od občanů, následovaly opakované výzvy více než 6 tisíc vědců, více než 100 podniků, mládežnických organizací a občanské společnosti z mnoha odvětví. Nevládní organizace působily hlavně prostřednictvím koalice



4 Tým českého předsednictví, který za Evropskou unii vedl a koordinoval vyjednávání přelomového Kunming-montrealského protokolu pro biodiverzitu, mimo jiné obsahujícího globální závazek obnovy 30 % degradovaných stanovišť. Montreal, prosinec 2022

5 Přítomnost velkých býložravců výrazně ovlivňovala vývoj a vzhled české krajiny, zejména s ohledem na přítomnost druhově bohatých stanovišť bezlesí v krajinné mozaice. Návrat velkých býložravců, ideálně volně žijících v dostatečně rozměrné ploše, je jednou z možností, jak bezlesí v české krajině uchovat s minimální mírou technických intervencí. Na fotografii zubří z projektu Česká krajina v bývalém vojenském prostoru Milovice. Snímky: L. Miko

#RestoreNature, které se účastní BirdLife Europe, ClientEarth, European Environmental Bureau (EEB) a World Wildlife Fund (WWF) EU a jejich prostřednictvím i několik českých nevládních neziskových organizací – přímo se angažovaly Arnika, Beleco, Česká společnost ornitologická, Greenpeace ČR, Hnutí DUHA, Společnost pro trvale udržitelný život a WWF, včetně asociace Zelený kruh, a další. Je nutné zmínit aktivní a pozitivní roli českého resortu životního prostředí i přímo ministra. Ve snaze prosadit schválení ještě během belgického předsednictví desítky ministrů

životního prostředí, včetně ministra Petra Hladíka, vyzvala své kolegy k podpoře návrhu. Vzhledem k tomu zařadilo belgické předsednictví hlasování o návrhu na poslední možný termín za jeho předsednictví (to umožnila změna postoje metropolitního regionu Bruselu oproti negativním postojům vlámského a valonského regionu).

Dne 17. června proběhlo napjatě očekávané hlasování. Návrh byl nakonec přijat s kladným hlasováním 20 členských států, v nichž žije 66,07 % obyvatel. Klíčová pro dosažení kvóra byla jednak změna postoje Slovenska (na pozitivní) a především posun stanoviska Rakouska. Ministryně Leonore Gewesslerová využila možnosti, že alespoň Vídeň ze spolkových zemí s návrhem souhlasila a v takovém případě rakouská legislativa ministryni umožňuje rozhodnout na její úrovni (k čemuž došlo dokonce proti vůli kancléře, i za cenu vnitropolitických kontroverzí před rakouskými volbami; Guillot 2024). Hrozba precedentního nerespektování politické dohody z trialogu – které by v budoucnu mohlo znamenat problémy při schvalování vlastně čehokoli – tak byla na poslední chvíli odvrácena a průlomová legislativa k obnově přírody spatřila světlo světa.

Seznam použité literatury uvádíme na webových stránkách Živy. K dalšímu čtení např. Živa 2023, 3: XCI–XCIII a 4: 163–166; 2024, 1: XXIV–XXVI.

