

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES

KOM(2006) 232 v konečném znění – 2006/0086 (COD)

(2007/C 168/05)

Dne 10. listopadu 2006 se Rada, v souladu s článkem 175 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 21. března 2007. Zpravodajem byl pan NILSSON.

Na 435. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 25. a 26. dubna 2007 (jednání ze dne 25. dubna 2007), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 118 hlasy pro, 2 hlasy proti a 7 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Evropský hospodářský a sociální výbor vítá strategii pro ochranu půdy na úrovni EU a v zásadě souhlasí s rámcovou směrnicí.

1.2 Strategie EU musí být nasazena tam, kde pro půdu vhodnou k obdělávání existuje největší nebezpečí: při změněném využívání půdy (využívání zemědělské půdy pro účely rozvoje nemovitostí nebo stavby silnic), ve znečišťujících průmyslových zónách a při zhutňování půdy. Strategie EU musí respektovat zásadu subsidiarity.

1.3 Náklady na odstranění znečištění půdy musí při dodržování zásady proporcionality nést znečišťovatel, a ne v prvé řadě uživatel půdy.

1.4 Má-li rámcová směrnice zajistit společný základ pro ochranu půdy, musí být i účast členských států srovnatelná, aby nedošlo k narušení hospodářské soutěže.

1.5 Zemědělství a lesnictví, které se řídí dobrými zemědělskými zvyklostmi, přispívá k udržení resp. zlepšení stavu půdy.

1.6 Zemědělská plocha pro účely výroby potravin znamená, jak vyplývá už z definice samotné, že se přírodní plocha využívá a že určité zásahy jsou nevyhnutelné.

1.7 EHSV velmi kritizuje Evropskou komisi za to, že ještě nepředložila přepracovaný návrh nové revidované směrnice o kalcích z čistíren odpadních vod. Vyzývá Komisi, aby tak co nejdříve učinila, neboť to představuje jeden z nejdůležitějších předpokladů pro ochranu zemědělské půdy a uzavření kontaminujících látek.

1.8 Regenerace degradované půdy v souladu s článkem 1 „Předmět a oblast působnosti“ se musí provádět v závislosti na stavu věci a posuzovat případ od případu.

1.9 Vytváření opatření v jiných oblastech politiky, které je podle článku 3 přenecháno členskými státy, nesmí vést k narušení hospodářské soutěže mezi členskými státy.

1.10 Povinnosti členských států podle článku 4 musí být navzájem úměrné.

1.11 Článek 12, podle kterého musí budoucí kupec v určitých případech předložit zprávu o stavu půdy, musí být formulován jinak.

1.12 Sankce, které je podle článku 22 možné uplatnit, musí být rovněž úměrné vzniklé škodě. Z pohledu EHSV nelze akceptovat, aby jedna a tatáž škoda byla pokutována různými sankcemi.

1.13 Nápravná opatření, která mohou být od provozovatelů podle článku 23 požadována, jsou oprávněná pouze tehdy, způsobil-li škodu sám provozovatel.

1.14 Zřízení nezávislého výboru odborníků z řad veřejných a soukromých odborníků by mohlo provádění strategie pro ochranu půdy usnadnit.

2. Návrh Komise

2.1 Půda je neobnovitelný zdroj. Stav půdy se na mnoha místech EU zhoršuje, což je způsobeno lidskou činností, jako je průmysl, cestovní ruch, rozvoj měst, dopravní infrastruktura a určité zemědělské a lesnické činnosti.

2.2 Půda je zdroj, který představuje společný zájem EU, a nebude-li chráněn na úrovni EU, ohrozí to udržitelnost a dlouhodobou konkurenceschopnost v Evropě. Různá opatření EU již sice přispívají k ochraně půdy, ale soudržná politika zatím neexistuje. Pouze devět členských států přijalo zvláštní právní předpisy na ochranu půdy, často s ohledem na konkrétní ohrožení jako je kontaminace půdy. Degradace půdy má závažný dopad na další oblasti společného zájmu EU, jako je voda, lidské zdraví, změna klimatu, ochrana přírody a biologické rozmanitosti a bezpečnost potravin.

2.3 Z tohoto důvodu Komise navrhuje strategii pro Evropu v oblasti půdy. Bude vyložena ve sdělení, k němuž bude přiložen návrh rámcové směrnice a posouzení dopadu. Rámcová směrnice stanoví společné zásady, cíle a opatření. Komise vyzývá členské státy k systematickému postupu při určování degradace půdy a boji proti němu, při přijímání preventivních opatření a při začleňování ochrany půdy do jiných oblastí politiky. Připouští však určitou flexibilitu a ponechává na rozhodnutí členských států, do jaké míry se chtějí angažovat, jaké konkrétní cíle chtějí dosáhnout a jaká opatření za tímto účelem přijmou. To plyne ze skutečnosti, že degradace půdy v Evropě, kde existuje v zásadě 320 různých druhů půdy, poskytuje velmi nejednotný obrázek.

2.4 Členské státy jsou vyzvány, aby určily oblasti, kde existuje riziko eroze, úbytku organické hmoty, utužování, zasolování a sesuvů. Pro tyto oblasti musejí vypracovat cíle omezení rizik a stanovit programy opatření k dosažení těchto cílů. Musí zabránit i dalším kontaminacím, sestavit seznamy znečištěných míst na svém území a vypracovat vnitrostátní sanační strategie. Pokud je předmětem prodeje lokalita, na níž probíhaly nebo probíhají potenciálně znečišťující činnosti, musí prodávající nebo kupující předložit úřadům a druhé smluvní straně zprávu o stavu půdy. Konečně jsou členské státy rovněž vyzvány, aby omezily nebo snížily dopady zakrytí půdy, například rekultivací bývalých průmyslových areálů.

3. Obecné připomínky

3.1 Evropský hospodářský a sociální výbor vítá *sdělení Komise o strategii pro ochranu půdy* předložené v návaznosti na dřívější sdělení z roku 2002 ⁽¹⁾ a *návrh směrnice o zřízení rámce pro ochranu půdy*. EHSV již v roce 2000 ve stanovisku z vlastní iniciativy k používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství ⁽²⁾ požadoval, aby Evropská komise vypracovala minimální požadavky Společenství pro ochranu půdy.

3.2 Během téměř čtyřletého otevřeného a rozsáhlého procesu, v jehož rámci Evropská komise vytvářela strategii pro ochranu půdy, probíhala jednání a různé konzultace. Tento proces sledoval i EHSV. Připomínky v tomto stanovisku, o jehož vypracování byl EHSV požádán, se týkají v prvé řadě navržené rámcové směrnice, ale také sdělení Komise.

3.3 Půda a její funkce jsou pro přírodu, přirozený koloběh a pro přežití člověka neocenitelným zdrojem. Lidská činnost má nejrůznější vliv na funkce půdy a její využívání. Strategie EU musí být nasazena tam, kde pro zemědělsky využitelnou plochu existuje největší nebezpečí: při změněném využívání půdy, ve znečišťujících průmyslových zónách, při zhutňování půdy a při erozi.

3.4 Půda a její funkce souvisejí s mnoha dalšími oblastmi politiky, pro které platí jak příslušné právní předpisy Společenství, tak i vnitrostátní právní předpisy: směrnice o vodě a dusičnanech, právní předpisy v oblasti chemických látek apod. V některých zemích již existují právní předpisy a opatření na monitorování a inventarizaci půdy a kontaminace půdy, a proto návrh Komise nesmí být krokem zpět, nýbrž by měl těmto zemím poskytnout dostatečnou flexibilitu.

3.5 Komise upozorňuje na to, že náklady z důvodu degradace půdy nenesou uživatelé půdy, nýbrž společnost a další subjekty. EHSV poukazuje na to, že odpovědnost za škody musí nést znečišťovatel, který obvykle není vždy uživatelem půdy. V mnoha případech jsou uživatelé půdy dotčeni dopady způsobené znečišťováním ovzduší, znečištěním jiných oblastí průmyslovými emisemi, záplavami nebo jinými emisemi znečišťujících látek, přičemž jsou vystaveni škodlivým dopadům, za které v žádném případě nenesou odpovědnost.

3.6 EHSV konstatuje, že Komise neustále poukazuje na to, že opatření na ochranu musí být přijata již u zdroje. EHSV s tímto přístupem souhlasí, neboť povede i k adekvátní úpravě otázky ručení. Tento přístup má vliv i na jiné oblasti práva, které se půdy přímo netýkají.

3.7 EHSV podporuje stanovení konkrétní strategie pro ochranu půdy a její provádění na základě zvláštní rámcové směrnice. Vytvoří se tím předpoklady pro jednotnou ochranu za pomoci společných obecných pravidel pro problematiku, které mohou mít přeshraniční charakter. K zajištění skutečně lepší ochrany půdy je však nezbytné začlenit tuto oblast do dalších právních předpisů.

3.8 Komise dále vysvětluje, že náklady a zisky závisí na tom, jak silná je účast a jak jsou využívány možnosti, které nabízejí např. environmentální předpisy platné pro společnou zemědělskou politiku. EHSV poukazuje na skutečnost, že dále panuje nejasnost v tom, jak mají členské státy správně a jednotně vykládat a uplatňovat „podmíněnost“ [cross-compliance]. Tento postup byl do společné zemědělské politiky začleněn jako požadavek. Má-li rámcová směrnice zajistit společný základ pro ochranu půdy a mezi jiným zabránit tomu, že budou účastníkům ukládány značně rozdílné povinnosti, musí být srovnatelná i účast, aby nedošlo k narušení hospodářské soutěže.

3.9 Jako příklad Komise uvádí, že mj. nesprávné pracovní metody v oblasti zemědělství a lesnictví mohou mít svůj podíl na degradaci půdy. Zemědělství a lesnictví, které se řídí dobrými zemědělskými zvyklostmi, naopak spíše přispívá k udržení resp. zlepšení stavu půdy. Zemědělské plochy jsou více ohrožovány změnami v hospodaření s půdou, rozšiřováním průmyslových zón, dopravními koridory, znečišťováním ovzduší, přízemním ozonem a dalším znečišťováním. I když za územní plánování (urbanistiku) není odpovědná EU, nýbrž členské státy, musí být i tato oblast středem zájmu.

⁽¹⁾ KOM(2002) 179 v konečném znění [pozn. překl. – není k dispozici v češtině].

⁽²⁾ CES 1199/2000, Úř. věst. C 14, 16.1.2001, s. 141-150 [pozn. překl. – není k dispozici v češtině].

3.10 Tržní síly a současná zemědělská politika rovněž přispěly k pokroku dosaženému ve strukturálním rozvoji a specializaci a vedly k tomu, že pěstování plodin a chov hospodářských zvířat jsou vzájemně odděleny, což má za následek, že do půdy může proniknout méně organických látek. Nová společná zemědělská politika s oddělenými platbami tuto tendenci ještě spíše posiluje.

3.11 Komise zastává názor, že zemědělství může mít kladný dopad na stav půdy, ať již je provozováno ekologicky, extenzivně nebo se jedná o integrované hospodaření s půdou. To je příliš zjednodušený pohled. Vše závisí na tom, s jakými odbornými znalostmi a technickými prostředky se půda obhospodaruje. Zemědělská plocha pro účely výroby potravin znamená, jak vyplývá už z definice samotné, že se přírodní plocha využívá k pěstování. To zase znamená, že určité zásahy jsou nevyhnutelné, a proto musí být akceptovány, aby bylo možné vyrábět potraviny. Dopad na zemědělskou půdu závisí na meteorologických a klimatických podmínkách v daném roce a na klimatu obecně, což však ale neznamená, že je třeba akceptovat ukládání živin, erozi, ztenčování vrstvy humusu atd. Normální využívání půdy pro zemědělské účely při dnešní úrovni znalostí spíše přispívá ke zlepšení stavu půdy. Jen málo podniků tak dlouho předem plánuje investice a obhospodařování půdy jako zemědělci a lesní hospodáři. Toto vysoké povědomí zemědělců o ochraně půdy by mělo být rozšiřováno a podporováno prostřednictvím poradenských systémů a dobrovolných opatření a podnětů.

3.12 Komise dále vysvětluje, že směrnice o odpovědnosti za životní prostředí⁽³⁾ přispívá k posilování ochrany životního prostředí. Výbor s tímto názorem souhlasí. Zároveň je však nutné poukázat na to, že s normálním pojetím práva není slučitelné, když škoda – jak je tomu dnes – může vyústit až ve tři různé sankce: zpětné vymáhání plateb, trestněprávní stíhání a správní poplatky.

3.13 EHSV souhlasí s tím, aby udržitelné hospodaření bylo zajištěno přeshraniční strategií EU pro ochranu půdy.

3.14 V zájmu lepšího provádění strategie by mohl být zřízen nezávislý výbor odborníků pro otázky ochrany půdy, ve kterém by byly zastoupeny veřejné i soukromé subjekty.

4. Konkrétní připomínky

4.1 EHSV velmi kritizuje Evropskou komisi za to, že ještě nepředložila návrh revidované směrnice o používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství a přípustných koncentracích těžkých kovů v půdě, na němž pracuje již několik let. Ve sdělení o ochraně půdy je vyhlášen záměr, že v roce 2007 bude konečně předložen návrh směrnice o tomto tématu. V prvním

sdělení o tematické strategii pro ochranu půdy z roku 2002 bylo uvedeno, že revize se provede v rámci strategie v oblasti půdy. Jedno z nejdůležitějších opatření na lepší ochranu půdy a bezpečnou výrobu potravin se tak výrazně zpozdilo. Tato revidovaná směrnice o používání kalů z čistíren odpadních vod by měla být bezpodmínečně uveřejněna zároveň s přijetím strategie pro ochranu půdy.

4.1.1 Současná směrnice o kalech z čistíren odpadních vod⁽⁴⁾ nadále připouští vysokou koncentraci těžkých kovů a jiných škodlivých látek v kalu, který lze rozmetat na zemědělské plochy. EHSV připomíná stanovisko z vlastní iniciativy přijaté již v roce 2000 k revizi směrnice Rady o používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství, ve kterém byly požadovány přísnější předpisy o koncentraci těžkých kovů. Stejně tak není dostatečně známý obsah ostatních škodlivých chemických látek a jejich vzájemné působení a dopad na půdu a bezpečnost potravin, jsou-li rozmetávány na obdělávanou plochu.

4.1.2 EHSV to bere velmi vážně a upozorňuje na studii, kterou v listopadu 2006 uveřejnili dva vědci v odborném lékařském časopise *The Lancet*. I když se jedná jen o jednu studii, je prokázáno, že známé látky škodlivé pro životní prostředí mohou mít dosud neznámé účinky na mozek ještě nenarozených nebo malých dětí. Výzkumní pracovníci se domnívají, že by zde mohlo existovat spojení s vážnými onemocněními, jako např. s autismem, poruchou pozornosti (syndrom ADHD) nebo vývojovými poruchami. Mnoho těchto chemických látek je obsaženo i ve výrobcích používaných v domácnosti. Látky škodlivé pro životní prostředí se různými způsoby dostávají do kanalizace a dosud není dostatečně známo, jaký mají dopad na zemědělské plochy, na nichž se kal používá k hnojení.

4.1.3 EHSV bere s potěšením na vědomí, že Komise zřejmě změnila svůj dosavadní názor, že z environmentálního hlediska je nejlepší rozmetat kal na zemědělskou plochu. Formulace ve sdělení o tematické strategii pro předcházení vzniku odpadů⁽⁵⁾ tomu nasvědčují. Komise v něm rovněž potvrzuje záměr předložit po přijetí strategie pro ochranu půdy návrh na revizi směrnice o kalech z čistíren odpadních vod. EHSV se však domnívá, že na to Komise neměla čekat, nýbrž že již dlouho předtím měla předložit důkladně zrevidovanou směrnici o přípustných koncentracích těžkých kovů a jiných škodlivých látek v kalu, zvláště když v návrhu směrnice uvádí, že je to nezbytné k omezení uvolňování nebezpečných látek do půdy.

4.1.4 Používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství a jejich obsah znečišťujících látek je jednou z nejdůležitějších otázek při ochraně půdy a bezpečnosti potravin. Z toho plyne otázka, zda uživatelé půdy nebo znečišťovatelé – tzn. města a obce – ručí za případné poškození půdy. Otázky odpovědnosti a ručení je třeba vyjasnit v revidované směrnici o kalech.

⁽³⁾ Směrnice 2004/35/ES.

⁽⁴⁾ 86/278/EHS.

⁽⁵⁾ KOM(2005) 666 v konečném znění.

4.1.5 Nové a jasnější právní předpisy o chemických látkách jsou pro ochranu půdy důležité obecně, ale zejména s ohledem na otázku, jak společnost likviduje kaly z čistíren odpadních vod jejich rozmetáním na půdu. Nebezpečné chemické látky musí být bezpodmínečně nahrazeny méně nebezpečnými chemickými látkami, aby se zajistila požadovaná ochrana půdy.

4.1.6 EHSV vyzývá Komisi, aby neprodleně předložila návrh revize směrnice a provedla navíc analýzu rizik většího množství látek, než jaké zahrnuje současná směrnice. To by mělo být jednou z nejdůležitějších součástí ochrany půdy, aby se zamezilo ještě větší kontaminaci a zajistila vysoká bezpečnost potravin.

4.2 Článek 1 směrnice o ochraně půdy uvádí, že k opatřením patří regenerace a sanace degradované půdy na úroveň funkčnosti, která je přiměřená alespoň současnému a schválenému budoucímu využívání. EHSV s touto zásadou sice souhlasí, avšak zpochybňuje výraz „alespoň“ v rámcové směrnici. S každým případem by se mělo zacházet podle příslušného stavu věci a měl by být posuzován individuálně.

4.3 EHSV zastává názor, že současná formulace článku 3 umožňuje členským státům připravit opatření v jiných oblastech politiky, která naruší hospodářskou soutěž. Tento článek by se měl omezovat pouze na analýzu. Eventuální opatření by však musela být v souladu s podmínkami fungujícího vnitřního trhu, společných předpisů a spravedlivé hospodářské soutěže.

4.4 Dále se EHSV domnívá, že článek 4 nechává téměř neomezený volný prostor k jednání. S ohledem na zemědělské plochy EHSV ve svých výše uvedených připomínkách vysvětlil, že zemědělská půda je vystavena vlivům nejrůznějších faktorů,

kteří uživatelé půdy nemohou ovlivnit, např. meteorologickým a klimatickým podmínkám v daném roce, klimatu obecně atd. Povinnosti členských států tomu musí být úměrné. Stejně tak se opatření členských států musí co nejvíce vzájemně shodovat. To odpovídá i ustanovením článku 9, kde se hovoří o přiměřených opatřeních k zachování funkcí půdy.

4.5 Podle článku 12 musí vlastník půdy nebo budoucí kupec v určitých případech předložit zprávu o stavu půdy. Výbor pokládá za chybu uvalit na budoucí kupce toto břemeno. Pokud by kvůli rozdílným vnitrostátním právním předpisům existovala potřeba flexibility, pak by měla být umožněna na základě jiné formulace.

4.6 V článku 17 se uvádí, že Komise zamýšlí zavést dobrovolnou platformu. Komise musí zajistit, aby se prostřednictvím platformy skutečně uskutečňovala výměna jednotných metod, a byla tak zaručena jednotná koncepce a neutrální podmínky hospodářské soutěže. Jelikož výměna informací probíhá na základě dobrovolnosti, je rovněž zapotřebí aktivní účasti Komise.

4.7 Článek 22 nařizuje, aby členské státy stanovily sankce. EHSV se domnívá, že z hlediska právní jistoty je důležité, aby sankce byly úměrné vzniklé škodě. Stejně tak nelze akceptovat, aby jedna a tatáž škoda byla pokutována různými sankcemi.

4.8 V článku 23 se navrhuje změna směrnice 2004/35/ES v tom smyslu, aby příslušný orgán požadoval od provozovatele přijetí nápravných opatření. Podle názoru EHSV je to oprávněné jen tehdy, pokud škodu způsobil sám provozovatel, což však z textu jednoznačně nevyplývá.

V Bruselu dne 25. dubna 2007.

předseda

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Dimitris DIMITRIADIS

PŘÍLOHA 1

ke stanovisku Výboru

Následující pozměňovací návrh byl zamítnut shromážděním, ale obdržel více než čtvrtinu odevzdaných hlasů.

Odstavec 1.1

Upravit následovně:

„Evropský hospodářský a sociální výbor vítá strategii pro ochranu půdy na úrovni EU a ~~v zásadě~~ souhlasí s cílem návrhu Komise, jímž je ochrana půdy a její udržitelné využívání ~~rámcovou směrní~~. EHSV si přeje, aby navrhovaná ~~rámcová směrnice~~ plně zohlednila zásadu proporcionality a subsidiarity.“

Hlasování

Pro: 47

Proti: 54

Zdrželi se hlasování: 13

Následující text stanoviska specializované sekce byl zamítnut ve prospěch pozměňovacího návrhu přijatého shromážděním, ale obdržel více než čtvrtinu odevzdaných hlasů:

Odstavec 1.15:

„EHSV vybízí ~~národní a regionální tvůrce právních předpisů a Komisi, aby systematicky vyhodnotili stávající právní předpisy týkající se ochrany půdy.~~“

Výsledek hlasování:

74 hlasů pro vyškrtnutí věty, 33 proti a 15 členů se zdrželo hlasování.
