

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy

COM(2013) 249 final

(2014/C 67/31)

Zpravodaj: **pan KIENLE**

Dne 3. července 2013 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy

COM(2013) 249 final.

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 1. října 2013.

Na 493. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 16. a 17. října 2013 (jednání dne 16. října 2013), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 134 hlasy pro, 4 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV vítá sdělení Komise týkající se zelené infrastruktury a jeho záměr podpořit projekty zelené infrastruktury souborem opatření.

1.2 EHSV doporučuje využít zkušenosti s prováděním tohoto souboru opatření k tomu, aby z nich vzešla strategie pro zelenou infrastrukturu, jejíž vypracování bylo avizováno ve strategii v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020.

1.3 EHSV podporuje cíl spojit prostřednictvím projektů zelené infrastruktury environmentální přínosy s přínosy hospodářskými a sociálními. Jde o to vytvořit infrastrukturu s přírodními, polopřírodními, užitkovými či urbanistickými krajinnými strukturami, která přispívá k zachování biologické rozmanitosti a dalších environmentálních faktorů a současně společnosti poskytuje cenově příznivé a udržitelné služby. Na rozdíl od soustavy Natura 2000 nejde v případě podpory zelené infrastruktury o právní nástroj. Cílem této iniciativy není vytvořit další síť chráněných oblastí vedle soustavy Natura 2000.

1.4 EHSV konstatuje, že rozhodující odpovědnost za projekty zelené infrastruktury nesou členské státy, obzvláště orgány mající na starosti regionální a místní plánování. EU hraje při podpoře zelené infrastruktury především podpůrnou úlohu. Koncepti zelené infrastruktury je třeba neprodleně účinně začlenit zejména do takových oblastí politiky, jako je zemědělství a lesnictví, ochrana přírody, vodní, námořní, rybářská a regionální politika, politika soudržnosti, územní plánování, politika v oblasti změny klimatu, dopravní a energetická politika, civilní ochrana a využívání půdy, a do příslušných finančních nástrojů EU.

1.5 U projektů zelené infrastruktury, jež mají celoevropský význam, musí EU převzít přímou odpovědnost. EHSV podporuje návrh, aby byla – obdobně jako je tomu u transevropských sítí v oblasti dopravy, energetiky a telekomunikací – zavedena síť TEN-G k financování zelené infrastruktury, jež by zahrnovala seznam zeměpisně uspořádaných projektů zelené infrastruktury celoevropského významu.

1.6 U projektů zelené infrastruktury na regionální a místní úrovni hrají nejdůležitější úlohu orgány mající na starosti regionální a místní plánování, města a obce, organizátoři infrastrukturních projektů v oblastech, jako je výstavba komunikací, železnice, výstavba vodních děl a ochrana proti povodním, dále zemědělci a lesníci, podniky a stavitelé, ekologické organizace občanské společnosti a odborové svazy. Tyto subjekty je třeba posílit. Úspěšnost projektů zelené infrastruktury totiž v rozhodující míře závisí na tom, zda budou projekty těmito subjekty iniciovány, akceptovány a podporovány.

1.7 EHSV se domnívá, že je nutné věnovat včasnému zapojení občanské společnosti do projektů zelené infrastruktury mnohem větší pozornost, než je tomu ve sdělení Komise. Participativní plánovací procesy s včasným zapojením občanů a organizací občanské společnosti mají rozhodující význam.

1.8 Při tom je třeba mít na paměti, že projekty zelené infrastruktury mohou vyvolat také střety legitimních zájmů různých zúčastněných stran, a proto je nutné navrhnout vhodné mechanismy pro řešení konfliktů, vyvážení jednotlivých zájmů a optimalizaci projektů. Pokud se bude náležitě využívat, mohla by zelená infrastruktura pomoci zmírnit a překonat tradiční

rozpory v oblasti ochrany přírody mezi její ochranou a využíváním. EHSV zdůrazňuje, že musejí být vytvořeny dostatečné pobídky pro mobilizaci potřebných soukromých investic.

2. Úvod

2.1 Vzhledem k vlastnímu významu biologické rozmanitosti a ke službám, které tato rozmanitost – coby přírodní kapitál – poskytuje, má její zachování a obnova zásadní význam pro kvalitu života lidí, pro hospodářskou prosperitu a pro důstojné podmínky k životu. Z tohoto důvodu si Komise ve své strategii v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 ⁽¹⁾ stanovila za cíl zastavit v EU do roku 2020 úbytek biologické rozmanitosti a degradaci ekosystémových služeb a v maximálním proveditelném rozsahu je obnovit. Obzvláště se má podpořit zelená infrastruktura prostřednictvím evropské strategie pro zelenou infrastrukturu.

2.2 Sdělení Komise Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy, které bylo přijato dne 6. května 2013, obsahuje tyto priority:

- podpora zelené infrastruktury v hlavních oblastech politiky, jako je zemědělství a lesnictví, ochrana přírody, vodní, námořní, rybářská a regionální politika, politika soudržnosti, zmírňování důsledků změny klimatu a přizpůsobování se této změně, dopravní a energetická politika, civilní ochrana a využívání půdy, zveřejněním pokynů pro začlenění koncepce zelené infrastruktury do provádění těchto politik v období 2014 až 2020;
- zkvalitnění výzkumu v oblasti zelené infrastruktury, vylepšení informační a vědomostní základny a podpora inovačních technologií;
- zlepšení dostupnosti finančních prostředků na projekty zelené infrastruktury – do roku 2014 Komise spolu s Evropskou investiční bankou vytvoří zvláštní nástroj EU na podporu těchto projektů;
- podpora projektů zelené infrastruktury na úrovni EU – Komise do konce roku 2015 prozkoumá možnost vytvoření sítě projektů zelené infrastruktury celoevropského významu v rámci iniciativy TEN-G.

2.3 EHSV ve svém stanovisku ke strategii v oblasti biologické rozmanitosti ze dne 26. října 2011 ⁽²⁾ tuto strategii sice v zásadě uvítal, kriticky však zhodnotil skutečnost, že nebyly zanalyzovány příčiny nesplnění cílů v oblasti biologické rozmanitosti. Uvedl, že jejich skutečnému dosažení brání především chybějící politická vůle v členských státech.

3. Obecné připomínky

3.1 Výstižnou definici zelené infrastruktury uvádí David Rose ve své knize „Green Infrastructure. A Landscape Approach“. *Pojmem zelená infrastruktura se označují prvky, které spojují přírodní*

a zastavěné prostředí a zpřijemňují život ve městech. Jsou to například parky, stezky pro pěší, zelené střechy, zelené ulice a stromový porost ve městech. Na regionální úrovni zelená infrastruktura zahrnuje soustavu přírodních oblastí, zelených ploch, zelených stezek, obhospodařované (lesní a zemědělské) půdy a dalších prvků, které mají společně mnohostranný pozitivní vliv na zdraví a kvalitu života lidí a na dobrý stav ekosystémů, (...).

3.2 Zde jsou příklady zelené infrastruktury:

- Vytváření či zachovávání přirozených záplavových oblastí – zatímco hráze pouze předchází záplavám, záplavové oblasti navíc filtrují vodu, stabilizují hladinu podzemní vody, skýtají možnosti k rekreaci, ukládá se v nich CO₂, jsou zdrojem užitkového dřeva a napomáhají k propojení přírodních stanovišť.
- Lesy, které tvoří stromy různých druhů a různého stáří a mají rozmanitou strukturu, absorbují značné množství vody, chrání půdu a zamezují záplavám a sesuvům půdy, resp. zmírňují jejich následky.
- Zelená infrastruktura coby nedílná součást rozvoje obydlených oblastí – vhodně navržené parky, aleje, turistické stezky a zelené střechy a zdi napomáhají k hospodárnému zlepšování prostředí ve městech a obecně zvyšují kvalitu života ve městech. Kromě toho přispívají k biologické rozmanitosti a k boji proti změně klimatu.

3.3 82 % půdy v EU se nachází mimo soustavu Natura 2000. Je tedy jasné, že zachování a obnova biologické rozmanitosti podporou zelené infrastruktury i mimo soustavu Natura 2000 má zásadní význam jak pro fungování soustavy chráněných oblastí, tak pro poskytování ekosystémových služeb obecně. Na rozdíl od soustavy Natura 2000 nejde v případě podpory zelené infrastruktury o právní nástroj. Nemůže tedy nahradit provádění soustavy Natura 2000, nýbrž ji doplňuje o další složku. Na druhou stranu nemá tato iniciativa za cíl zřízení další sítě chráněných oblastí vedle soustavy Natura 2000. EHSV požaduje, aby byla prostřednictvím této iniciativy především také podpořena a ve všech členských státech důrazně prosazována kooperativní ochrana přírody, resp. životního prostředí.

3.4 EHSV zdůrazňuje, že je naléhavě nutné, aby byla do projektů zelené infrastruktury včas a aktivně zapojena občanská společnost, jak stanoví také Aarhuská úmluva o účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí. Řada příkladů dokazuje, do jaké míry je úspěšnost projektů závislá na souhlasném či odmítavém postoji občanské společnosti. Proto by měl být ve strategii Komise kladen mnohem větší důraz na přístup zdola nahoru a na navazování partnerství se zástupci obcí, organizátorů infrastrukturních projektů, podniků a odborových svazů, oblastí zemědělství a lesnictví, vodního hospodářství a ochrany pobřeží a nevládních ekologických organizací.

⁽¹⁾ COM(2011) 244 final.

⁽²⁾ Stanoviško EHSV *Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020*, Úř. věst. C 24, 28.1.2012, s. 111–116.

3.5 EHSV s politováním konstatuje, že sdělení Komise o zelené infrastruktuře nepředstavuje evropskou strategii pro zelenou infrastrukturu, jejíž vypracování bylo ohlášeno ve strategii v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020. EHSV nicméně vítá opatření, o nichž je ve sdělení řeč, neboť se jedná o kroky správným směrem. Zkušenosti s prováděním těchto opatření by se měly využít k tomu, aby z nich vzešla ona strategie pro zelenou infrastrukturu.

3.6 EHSV se domnívá, že je nutné stanovit pro provádění zelené infrastruktury ještě více priorit, než je ve sdělení uvedeno. Stejně jako ve strategii v oblasti biologické rozmanitosti chybí i v tomto sdělení jednoznačná analýza příčin toho, proč se zelenou infrastrukturu nedaří prosazovat v dostatečné míře. Absenci politické vůle k uskutečňování těchto koncepcí v jednotlivých členských státech nebude možné překonat pouze vytyčením technických pokynů a zlepšením informační a vědomostní základny. EHSV je toho názoru, že předpokladem pro účinnou strategii pro zelenou infrastrukturu je důsledné monitorování, kritické posouzení vnitrostátních opatření a případné přijetí cílených následných opatření na pomoc členským státům či regionům, které v této oblasti mají značný deficit.

4. Konkrétní připomínky

4.1 Úloha EU při podpoře zelené infrastruktury

4.1.1 Rozhodující odpovědnost za projekty zelené infrastruktury nesou členské státy, obzvláště orgány mající na starosti regionální a místní plánování. EU zde hraje především podpůrnou úlohu při veřejném šíření koncepce zelené infrastruktury a – jak se ve sdělení Komise uvádí – při zajišťování vhodné a dobře přístupné informační a vědomostní základny. Kromě toho mají finanční nástroje EU značný vliv na regionální a místní plánování, z tohoto důvodu musí mít vysokou prioritu začlenění koncepce zelené infrastruktury do těchto nástrojů.

4.1.2 U určitých projektů zelené infrastruktury, jež mají celoevropský význam, musí EU převzít přímou odpovědnost. Tyto projekty zpravidla spočívají na přeshraničních krajinných jednotkách, jako jsou horská pásma, řeky či zalesněné oblasti. Jako zdařilý příklad se ve sdělení uvádí Evropský zelený pás. Zvláštní pozornost by měla být věnována také přeshraničním údolím řek jakožto základu evropské zelené infrastruktury. Právě u řek, jako jsou např. Dunaj či Labe, u nichž v tomto roce opět došlo k rozsáhlým povodňovým škodám, lze prostřednictvím koncepce zelené infrastruktury spojit zkvalitnění protipovodňové ochrany se zachováním citlivých a pro biologickou rozmanitost po celé Evropě důležitých vodních oblastí a s rozvojem hospodářství a cestovního ruchu.

4.1.3 EHSV se vyslovuje pro to, aby byla podpořena strategicky naplánovaná evropská síť projektů zelené infrastruktury celoevropského významu, která by zahrnovala seznam zeměpisně uspořádaných projektů. Tento záměr musí mít v rámci iniciativy TEN-G podobný význam, jaký mají iniciativy evropské infrastruktury v oblasti dopravy, energetiky a telekomunikací.

4.2 Šíření koncepce zelené infrastruktury

Hlavní příčinou toho, že zelená infrastruktura není dostatečně rozšířena a podporována, je podle EHSV malé povědomí o této koncepci a jejím praktickém užítu i o potenciálních výhodách z hlediska nákladů. Je tudíž správné, že má Komise v úmyslu zvýšit informovanost hlavních skupin zúčastněných stran o zelené infrastruktuře, podpořit výměnu informací o osvědčených postupech a zlepšit vědomostní základnu v souvislosti se zelenou infrastrukturou. Zde skýtají vhodnou platformu obzvláště sociální média. EHSV se domnívá, že důležitým předpokladem pro tuto informační činnost je používání výstižné a veřejnosti srozumitelné definice zelené infrastruktury. Definice, kterou použila Komise, tento požadavek nesplňuje⁽³⁾.

4.3 Zohlednění zvláštní situace v jednotlivých členských státech

4.3.1 V jednotlivých členských státech a regionech panuje velice odlišná situace, pokud jde o dostupnost přírodních, polopřírodních či urbanizovaných oblastí. Zatímco v některých hustě osídlených regionech a městech je v extrémně vysoké míře zastoupena tzv. šedá infrastruktura, disponují jiné regiony rozsáhlými přírodními oblastmi. U evropských opatření na podporu zelené infrastruktury se musí rozlišovat mezi regiony, v nichž je třeba vytvořit novou zelenou infrastrukturu, a jinými oblastmi, ve kterých jde spíše o zachování krajiny a péči o ni.

4.4 Začlenění do klíčových oblastí politiky a do jejich finančních nástrojů

4.4.1 Ve sdělení je oprávněně přisuzována nejvyšší priorita účinnému začlenění aspektů zelené infrastruktury do celé řady oblastí politiky.

4.4.2 EHSV vítá, že mají být vypracovány technické pokyny se zásadami a rámcovými podmínkami pro začlenění aspektů zelené infrastruktury do regionální politiky a politiky soudržnosti, politiky v oblasti změny klimatu a životního prostředí, politiky zdraví a ochrany spotřebitele a společné zemědělské politiky, včetně příslušných mechanismů financování. Tyto pokyny by měly být zveřejněny co nejdříve, aby je mohly členské státy, které již nyní pracují na operačních plánech, využít pro programové období 2014–2020.

4.4.3 Zelená infrastruktura je odkázána nejen na veřejné, ale i na soukromé investice. EHSV zdůrazňuje, že soukromé investice do zelené infrastruktury vyžadují dostatečné pobídky. EHSV vítá záměr vytvořit ve spolupráci s Evropskou investiční bankou zvláštní finanční nástroj EU.

4.5 Účinné zapojení občanské společnosti do regionálního a místního plánování

4.5.1 Ve sdělení se sice uznává nutnost začlenit zelenou infrastrukturu do územního plánování v regionech a do místního plánování, v akčním plánu však podle EHSV chybí

⁽³⁾ COM(2013) 249 final, s. 3.

konkrétní opatření v tomto směru. Právě územní, krajinná a urbanistická plánování na místní úrovni má značný dopad na realizaci zelené infrastruktury, kvůli zásadě subsidiarity se ale dá jen v omezené míře ovlivňovat na evropské úrovni.

4.5.2 EHSV požaduje, aby bylo zajištěno především včasné zapojení regionálních a místních subjektů občanské společnosti, bez nichž nebude možné projekty zelené infrastruktury uskutečnit, resp. tyto projekty ztroskotají kvůli nedostatečné akceptaci. Je zapotřebí participativních plánovacích procesů, které těmto subjektům propůjčí aktivní a určující úlohu. Při tom je třeba mít na paměti, že i při rozhodování o zelené infrastruktuře nenastávají pouze všeobecně prospěšné situace, nýbrž že jednotlivé zúčastněné strany musejí případně počítat také s nevýhodami (například tehdy, když se na břehu řeky či jezera nesmí stavět z důvodu zachování zelené infrastruktury). Střety zájmů v důsledku různých požadavků na využití dané plochy (například produkce potravin, výstavba obydlí a infrastruktury, propojení biotopů, biologická rozmanitost) je nutné jasně probrat a naznačit způsoby jejich řešení.

4.6 Zelená infrastruktura v městských oblastech

4.6.1 EHSV spatřuje v městských oblastech obrovský potenciál pro opatření spojená se zelenou infrastrukturou. Tato opatření v nich zlepšují zdraví a prostředí, vytvářejí pracovní místa a zvyšují atraktivitu měst. Právě ve městech je důležité zlepšit pochopení pro řešení v rámci zelené infrastruktury – a to již na školách – a posílit aktivní zapojení občanské společnosti. Momentální velký zájem o zahrádkářství a provozování zemědělství ve městech je pro EHSV jednoznačným znamením, že mnozí občané jsou ochotni sami přispět ke zdravým ekosystémům a vyzkoušet nové formy pospolitosti a sounáležitosti.

4.7 Začlenění do oblasti zemědělství a rozvoje venkova

4.7.1 Způsob a rozsah začlenění zelené infrastruktury zde do značné míry závisí na výsledcích společné zemědělské politiky (SZP) a víceletého finančního rámce EU na období 2014–2020 (VFR). U obou oblastí se dospělo k politickým dohodám. EHSV se opakovaně zasazoval o multifunkční zemědělství a o funkčně zaměřené přímé platby. Při nadcházející reformě zemědělské

politiky bylo v zájmu větší ekologizace evropského zemědělství mimo jiné podmíněno poskytováním přímých plateb dodržováním vyšších ekologických norem a vyčleněním určité výměry zemědělské půdy pro ekologické účely. EHSV podrobně prozkoumá rozhodnutí o reformě SZP a porovná je se svými postoji.

4.7.2 EHSV očekává, že budou z Evropského fondu pro rozvoj venkova a zejména v rámci agroenvironmentálních opatření poskytovány další prostředky pro dosažení ekologické konektivity. EHSV opakovaně upozorňoval na to, že velká část zemědělců a lesníků má kladný postoj k ochraně přírody a biotopů. Četné modelové projekty působivě dokazují, že partnerskou spoluprací lze dosáhnout pozitivních výsledků. EHSV vybízí k tomu, aby byly do projektů zelené infrastruktury zahrnuty jak extenzivně, tak intenzivně využívané zemědělské plochy, při jejichž obhospodařování jsou účinně využívány zdroje. Měla by se zde dávat přednost dobrovolným opatřením, jež jsou integrována do výrobního procesu. Je rovněž třeba využít potenciál zelené infrastruktury pro rozvoj venkova v sociálním a demografickém ohledu.

4.8 Souvislost zelené infrastruktury s dalšími oblastmi politiky

4.8.1 **Integrované řízení vod a pobřeží** by mělo co nejefektivněji využívat potenciál zelené infrastruktury ⁽⁴⁾.

4.8.2 Degradace ekosystémů v EU je především důsledkem rostoucího zaboru půdy, fragmentace půdy a jejího intenzivnějšího využívání. Zelená infrastruktura může tomuto vývoji zabránit. Měla by být podpořena posílenými opatřeními v rámci evropské **politiky ochrany půdy** ke snížení zaboru půdy, včetně legislativních kroků ⁽⁵⁾.

4.8.3 Zelená infrastruktura působí jako úložiště CO₂, především díky ochraně přirozených půd. Vzhledem k obecnému cíli **politiky v oblasti změny klimatu**, jímž je zavést v Evropě nízkouhlíkové biohospodářství, jsou řádně fungující ekosystémy o to důležitější. Strategie členských států v oblasti přizpůsobování se změně klimatu by měly klást zvláštní důraz na mnohostranný užitek zelené infrastruktury.

V Bruselu dne 16. října 2013

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Stanovisko EHSV k tématu *Územní plánování námořních prostor a integrovaná správa pobřeží*, (zatím nebylo zveřejněno v Úředním věstníku).

⁽⁵⁾ Stanovisko EHSV k 7. akčnímu programu pro životní prostředí (odstavec 4.2.2) Úř. věst. C 161, 6.6.2013, s. 77–81.