

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa ustanovuje rámec na ochranu pôdy a ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2004/35/ES“

KOM(2006) 232 v konečnom znení – 2006/0086 (COD)

(2007/C 168/05)

Rada sa 10. novembra 2006 rozhodla podľa článku 175 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom stanovisko v danej veci.

Odborná sekcia pre poľnohospodárstvo, rozvoj vidieka a životné prostredie poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 21. marca 2007. Spravodajcom bol pán NILSSON.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 435. plenárnom zasadnutí 25. a 26. apríla 2007 (schôdza z 25. apríla) prijal 118 hlasmi za, pričom 2 členovia hlasovali proti a 7 členovia sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Zhrnutie

1.1 Európsky hospodársky a sociálny výbor víta stratégiu ochrany pôdy na úrovni EÚ a zásadne sa vyslovuje za rámcovú smernicu.

1.2 Stratégia EÚ sa musí uplatniť tam, kde je nebezpečenstvo pri pôde vhodnej na pestovanie plodín najväčšie: pri zmene účelu využitia pôdy (úbytok poľnohospodársky využívaných plôch zástavbou, stavbou ciest atď.), pri priemyselných zónach ničiacich životné prostredie a pri zhutňovaní pôdy. Stratégia EÚ musí rešpektovať princíp subsidiarity.

1.3 Náklady spôsobené poškodzovaním pôdy musí pri dodržaní zásady proporcionality znášať znečisťovateľ a nie v prvom rade užívateľ pôdy.

1.4 Ak má rámcová smernica poskytnúť spoločný základ na ochranu pôdy, musí byť porovnateľné aj úsilie v členských štátoch, aby nedochádzalo k narušeniu hospodárskej súťaže.

1.5 Poľné a lesné hospodárstvo, ktoré sa riadi dobrými zásadami obhospodarovania pôdy prispieva k udržaniu a zlepšeniu akosti pôdy.

1.6 Poľnohospodársku plochu určenú na výrobu potravín možno definovať ako prírodnú plochu, ktorá sa využíva a pri ktorej sú určité zásahy nevyhnutné.

1.7 EHSV kritizuje Európsku komisiu vo veľkej miere za to, že ešte nepredložila prepracovaný návrh novej zmenenej smernice o kaloch z čistiarní odpadových vôd. Žiada Komisiu, aby tak čo najskôr urobila, pretože ide o jeden z najdôležitejších prvkov ochrany poľnohospodársky využívanej pôdy a obmedzovania kontaminácie škodlivinami.

1.8 Vitalizácia poškodených pôd v súlade s článkom 1 „Predmet a rozsah pôsobnosti“ sa musí posudzovať podľa situácie a od prípadu k prípadu.

1.9 Vypracovávanie opatrení v iných oblastiach politiky, ktoré sa členským štátom priznáva v článku 3, nesmie spôsobovať narušenie hospodárskej súťaže medzi členskými štátmi.

1.10 Požiadavky členských štátov podľa článku 4 musia byť primerané.

1.11 Článok 12, podľa ktorého môže byť potenciálny kupujúci v určitých prípadoch povinný predložiť správu o stave pôdy, musí mať iné znenie.

1.12 Sankcie, ktoré sa môžu uložiť podľa článku 22, musia byť takisto primerané vzniknutej škode. Z pohľadu EHSV nie je možné súhlasiť s tým, že za jednu a tú istú škodu sa môžu uvaliť rôzne sankcie.

1.13 Vyžadovať nápravné opatrenia od prevádzkovateľa, ako sa uvádza v článku 23, je oprávnené iba vtedy, keď prevádzkovateľ škodu aj spôsobil.

1.14 Uplatňovanie stratégie ochrany pôdy by sa mohlo uľahčiť zriadením nezávislého znaleckého výboru pozostávajúceho z verejných a súkromných znalcov.

2. Návrh Komisie

2.1 Pôda je neobnoviteľný zdroj. Akosť pôdy sa na mnohých miestach EÚ zhoršuje v dôsledku ľudskej činnosti, napríklad priemyselnou činnosťou, cestovným ruchom a rozvojom miest, ako aj určitými činnosťami poľného a lesného hospodárstva.

2.2 Pôda je zdrojom, na ktorom majú členské štáty EÚ spoločný záujem a nezabezpečenie jej ochrany na úrovni EÚ by narušilo trvalú udržateľnosť a dlhodobú konkurencieschopnosť v Európe. K ochrane pôdy síce už prispievajú rôzne opatrenia EÚ, ale zatiaľ neexistuje žiadna koherentná politika. Iba deväť členských štátov vydalo špecifické právne predpisy na ochranu pôdy, ktoré sa často týkajú osobitných ohrození, najmä kontaminácie pôdy. Degradácia pôdy má závažné následky v iných oblastiach, na ktorých má EÚ spoločný záujem, akými sú voda, ľudské zdravie, klimatické zmeny, ochrana prírody, biodiverzita a bezpečnosť potravín.

2.3 Na pozadí toho Komisia navrhuje stratégiu ochrany pôdy pre Európu. Stratégia je vysvetlená v oznámení, ktoré je doplnené návrhom rámcovej smernice a hodnotením vplyvu. Rámcová smernica stanovuje spoločné zásady, ciele a činnosti. Vyžaduje od členských štátov systematický postup pri určovaní degradácie pôdy a pri boji proti nej, pri vykonávaní preventívnych opatrení a začlenení problematiky ochrany pôdy do iných oblastí politiky. Umožňuje však určitú flexibilitu a je na členských štátoch, aby rozhodli o tom, do akej miery sa chcú angažovať, aké konkrétne ciele chcú dosiahnuť a aké urobia na tento účel opatrenia. To preto, lebo degradácia pôdy je v Európe, kde je v podstate 320 rôznych druhov pôdy, veľmi rôznorodá.

2.4 Od členských štátov sa vyžaduje, aby určili oblasti, v ktorých existuje riziko erózie, poklesu podielu organickej hmoty, zhutňovania, zasolenia a zosunov pôdy. Pre také oblasti musia stanoviť ciele na zníženie rizík a zriadiť programy opatrení na ich dosiahnutie. Rovnako musia zabrániť ďalšej kontaminácii, zriadiť inventár kontaminovaných miest na svojom území a vypracovať národné asanačné programy. Pri predaji lokality, na ktorej prebiehala alebo prebieha potenciálne znečisťujúca činnosť, musí predávajúci alebo kupujúci predložiť príslušnému orgánu a druhej strane správu o stave pôdy. Na záver sa od členských štátov vyžaduje, aby obmedzili alebo zmiernili účinky stavebného zakrytia pôdy, napríklad sanáciou plôch, ktoré boli predtým využívané na priemyselné účely.

3. Všeobecné pripomienky

3.1 Európsky hospodársky a sociálny výbor víta oznámenie Komisie o stratégii ochrany pôdy, ktoré je následným opatrením k skoršiemu oznámeniu z roku 2002 ⁽¹⁾ a návrhom rámcovej smernice o ochrane pôdy. EHSV už v roku 2000 v stanovisku z vlastnej iniciatívy o použití kalov z čistiarní odpadových vôd v poľnohospodárstve ⁽²⁾ žiadal, aby Európska komisia urýchlila vypracovanie spoločných minimálnych požiadaviek v oblasti ochrany pôdy.

3.2 Počas takmer štyri roky trvajúceho otvoreného a rozsiahleho procesu v Európskej komisii, ktorým sa formovala stratégia ochrany pôdy, sa uskutočnili rôzne rokovania a konzultácie. Aj EHSV mohol sledovať tento proces. Pripomienky v tomto stanovisku, o ktoré bol EHSV požiadaný, sa v prvom rade týkajú navrhovanej rámcovej smernice, ale aj oznámenia Komisie.

3.3 Pôda so svojimi funkciami je neoceniteľným zdrojom prírody, prirodzeného kolobehu a ľudského prežitia. Ľudská činnosť má na funkcie pôdy a jej využívanie rozličné účinky. Stratégia EÚ sa musí uplatniť tam, kde je nebezpečenstvo pri poľnohospodársky využiteľných plochách najväčšie: pri zmene účelu využitia pôdy, pri priemyselných zónach ničiacich životné prostredie, pri zhutňovaní pôdy a erózii.

3.4 Pôda a jej funkcie súvisia s viacerými oblasťami politiky, v ktorých platia právne predpisy Spoločenstva i jednotlivých členských štátov: smernica o vode a dusičnanoch, právne predpisy o chemikáliách a. i. V niektorých krajinách jestvujú už právne predpisy a opatrenia na sledovanie a inventarizáciu pôdy a jej znečistenia. Preto návrh Komisie nesmie byť krokom späť a mal by týmto krajinám ponechať dostatočnú pružnosť.

3.5 Komisia poukazuje na to, že náklady spojené s degradáciou pôdy by nemali znášať užívatelia pôdy, ale spoločnosť a iné subjekty. EHSV poukazuje na to, že zodpovednosť za škodu musí znášať znečisťovateľ, ktorý spravidla nie vždy je užívateľom pôdy. V mnohých prípadoch sú užívatelia pôdy postihnutí účinkami znečistenia ovzdušia, znečistenia iných území priemyselnými emisiami, záplavami alebo inými emisiami škodlivín, pričom sú vystavení znečisteniu, za ktoré v žiadnom prípade nie sú zodpovední.

3.6 EHSV konštatuje, že Komisia v celom dokumente poukazuje na to, že opatrenia na ochranu pôdy sa musia urobiť už pri zdroji znečistenia. EHSV schvaľuje tento prístup, ktorý zabezpečuje aj primeranú odpoveď na otázku zodpovednosti za škodu. Táto zásada má účinky aj na iné oblasti práva, ktoré sa netýkajú konkrétne pôdy.

3.7 EHSV podporuje určenie osobitnej stratégie ochrany pôdy a jej uplatňovanie na základe špecifickej rámcovej smernice. Vytvorila sa tým predpoklady jednotnej ochrany pomocou spoločných základných pravidiel pri problémoch, ktoré prirodzene môžu presahovať hranice. Aby sa však zaručila naozaj lepšia ochrana pôdy, je potrebné začleniť túto oblasť do iných právnych predpisov.

3.8 Komisia ďalej tvrdí, že náklady a zisky závisia od toho, aká intenzívna je angažovanosť a ako sa využívajú možnosti, ktoré poskytujú napríklad normy na ochranu životného prostredia platné pre spoločnú poľnohospodársku politiku. EHSV poukazuje na to, že je naďalej nejasné, ako si majú členské štáty správne a jednotne vykladať „požiadavky krízového plnenia“ a ako ich majú uplatňovať. Táto koncepcia bola do spoločnej poľnohospodárskej politiky začlenená ako požiadavka. Ak má byť cieľom rámcovej smernice zaručenie spoločného základu na ochranu pôdy a zabránenie tomu, že účastníci budú musieť plniť úplne odlišné finančné záväzky, musí byť porovnateľná aj angažovanosť, aby nedochádzalo k narušovaniu hospodárskej súťaže.

3.9 Komisia ako prvý príklad uvádza, že k degradácii pôdy môžu okrem iného prispieť neúčelné pracovné postupy v poľnom a lesnom hospodárstve. Poľné a lesné hospodárstvo, ktoré sa riadi dobrými zásadami obhospodarovania pôdy prispieva však skôr k udržaniu resp. zlepšeniu akosti pôdy. Poľnohospodárske plochy sú viac ohrozené zmenami obhospodarovania pôdy, rozširovaním priemyselných lokalít, dopravných komunikácií, znečisťovaním ovzdušia, prízemným ozónom a inými znečisteniami. Aj keď je územné plánovanie v kompetencii členských štátov a nie EÚ, musí sa aj táto oblasť stať stredobodom záujmu.

⁽¹⁾ KOM(2002) 179, konečné znenie.

⁽²⁾ CES 1199/2000, Ú. v. ES C 14, 16.1.2001, s. 141-150.

3.10 Trhové sily a súčasná poľnohospodárska politika takisto prispeli k pokroku v štrukturálnom rozvoji a špecializácii a spôsobili, že pestovanie plodín a chov zvierat sú vo veľkej miere od seba oddelené s tým dôsledkom, že do pôdy sa možno dostáva menej organického materiálu. Nová spoločná poľnohospodárska politika s oddelenými náhradami k tejto tendencii skôr ešte prispieva.

3.11 Komisia zastáva názor, že poľnohospodárstvo môže mať kladný vplyv na akosť pôdy, či už ide o ekologické alebo extenzívne poľnohospodárstvo, alebo či ide o integrované obhospodarovanie pôdy. To je trochu príliš jednoduchý pohľad na vec. Všetko závisí od toho, s akými odbornými znalosťami a technickými prostriedkami sa pôda obrába. Poľnohospodársku plochu určenú na výrobu potravín možno definovať ako prírodnú plochu, ktorá sa využíva na pestovanie rastlín. Znamená to, že určité zásahy sú nevyhnutné a musíme ich strpieť, aby sme mohli vyrábať potraviny. Účinky na úžitkové poľnohospodárske plochy závisia od meteorologických a klimatických vplyvov v priebehu roka a od podnebia všeobecne, čo však na druhej strane neznamená, že musíme strpieť hromadenie živín, eróziu, zmenšovanie vrstvy humusu atď. Pri súčasnom stave poznatkov môže normálne poľnohospodárske využívanie pôdy prispieť skôr k zachovaniu a zlepšeniu akosti pôdy. Málo podnikateľov má takú dlhodobú perspektívu investícií a obhospodarovania pôdy ako poľnohospodári a lesníci. Toto vysoké povedomie poľnohospodárov o ochrane pôdy by malo byť podporované a doplnené systémami poradenstva, ako aj dobrovoľnými opatreniami a stimulmi.

3.12 Komisia ďalej tvrdí, že smernica o environmentálnej zodpovednosti ⁽³⁾ je príspevkom k posilneniu ochrany životného prostredia. Výbor s týmto názorom súhlasí. Súčasne však treba poukázať na to, že nie je zlučiteľné s normálnym ponímaním práva, aby s jednou škodou mohli súvisieť až tri rozličné sankcie, ako je tomu dnes: vrátenie platieb, trestné stíhanie a správne poplatky.

3.13 EHSV sa prihovára za zaručenie trvalo udržateľného obhospodarovania pôdy prostredníctvom rozsiahlej stratégie ochrany pôdy EÚ.

3.14 Na lepšie uplatňovanie stratégie by sa mohol zriadiť nezávislý znalecký výbor pre otázky ochrany pôdy so zástupcami verejných orgánov a súkromných subjektov.

4. Osobitné pripomienky

4.1 EHSV kritizuje Európsku komisiu vo veľkej miere za to, že ešte nepredložila návrh zmenenej smernice o používaní kalov z čistiarní odpadových vôd v poľnohospodárstve a o prípustných koncentráciách ťažkých kovov, na ktorom už niekoľko rokov pracuje. V oznámení o ochrane pôdy sa hovorí o zámere predložiť konečne v roku 2007 návrh smernice na túto tému. V prvom oznámení o tematickej stratégii ochrany pôdy z roku 2002 sa uvádzalo, že k prepracovaniu má dôjsť v rámci stratégie

o pôde. Tým sa jedno z najdôležitejších opatrení na lepšiu ochranu pôdy a bezpečnú výrobu potravín rozhodujúcim spôsobom oneskorilo. Preto by táto zmenená smernica o používaní kalov z čistiarní odpadových vôd mala byť bezpodmienečne uverejnená súčasne s prijatím stratégie ochrany pôdy.

4.1.1 Súčasná smernica o kaloch z čistiarní odpadových vôd ⁽⁴⁾ naďalej pripúšťa vysokú koncentráciu ťažkých kovov a iných škodlivín v kaloch, ktoré sa môžu vypúšťať na poľnohospodárske plochy. EHSV pripomína stanovisko z vlastnej iniciatívy, ktoré už v roku 2000 prijal k zmene smernice Rady o používaní kalov z čistiarní odpadových vôd v poľnohospodárstve a v ktorom žiadal prísnejšie normy na koncentráciu ťažkých kovov. Rovnako je iba nedostatočne známy obsah ostatných chemických škodlivín, ich vzájomného pôsobenia a účinku na pôdu a bezpečnosť potravín, keď sa vyvezú na oševné plochy.

4.1.2 EHSV to berie veľmi vážne a poukazuje na štúdiu, ktorú v novembri 2006 zverejnili dvaja vedci v lekárskom odbornom časopise „The Lancet“. Aj keď ide o jednu jedinú štúdiu, táto dokazuje, že známe znečisťujúce látky môžu mať doposiaľ nepovšimnuté účinky na mozog nenarodených a malých detí. Výskumníci sú toho názoru, že by s tým mohli súvisieť vážne chorobné prejavy, napr. autizmus, porucha pozornosti sprevádzaná hyperaktivitou (ADHD) alebo vývojové poruchy. Aj prípravky, ktoré sa používajú v domácnosti obsahujú mnohé tieto chemikálie. Znečisťujúce látky sa rozličným spôsobom dostávajú do kanalizácie a doteraz ešte nie je dostatočne známe, aké účinky majú na poľnohospodárske plochy, na ktorých sa kaly z čistiarní odpadových vôd používajú na hnojenie.

4.1.3 EHSV s radosťou berie na vedomie, že Komisia, ako sa zdá, zmenila svoj doterajší názor, že z ekologicko-technických dôvodov je najlepšie vyvážať kaly z čistiarní odpadových vôd na poľnohospodárske plochy. Zdá sa, že formulácie v oznámení o stratégii predchádzania vzniku odpadov ⁽⁵⁾ o tom nasvedčujú. Komisia v ňom potvrdzuje zámer predložiť po schválení stratégie ochrany pôdy návrh zmenenej smernice o kaloch. EHSV však zastáva názor, že Komisia nemala na to čakať a mala dávno predtým predložiť radikálne upravenú smernicu o povolených koncentráciách ťažkých kovov a iných škodlivín v kaloch z čistiarní odpadových vôd, predovšetkým keď v návrhu smernice uvádza, že je to potrebné na obmedzenie zanášania nebezpečných látok do pôdy.

4.1.4 Používanie kalov z čistiarní odpadových vôd v poľnohospodárstve a ich obsah škodlivín sú jednou z najdôležitejších otázok pri ochrane pôdy a bezpečnosti potravín. Z toho vyplýva aj otázka, či zodpovednosť za prípadné poškodenia pôdy nesú užívatelia pôdy alebo producenti kalov, t. j. mestá a obce. Zmenená smernica o kaloch musí objasniť otázku zodpovednosti a ručenia.

⁽³⁾ Smernica 2004/35/ES.

⁽⁴⁾ 86/278/EHS

⁽⁵⁾ KOM(2005) 666, konečné znenie

4.1.5 Nové a bezpečnejšie právne predpisy o chemikáliách sú pri ochrane pôdy dôležité vo všeobecnosti, ale predovšetkým s ohľadom na otázku, ako sa spoločnosť zbavuje kalov z čistiarní odpadových vôd ich vypúšťaním na pôdne plochy. Nebezpečné chemikálie sa musia bezpodmienečne nahradiť menej nebezpečnými chemickými látkami, aby sa zaručila želaná ochrana pôdy.

4.1.6 EHSV vyzýva Komisiu, aby neodkladne predložila návrh zmenenej smernice a okrem toho vykonala rozbor rizík viacerých látok, než zahŕňa súčasná smernica. Malo by to byť jednou z najdôležitejších súčastí ochrany pôdy, aby sa zabránilo ešte väčšej kontaminácii a aby sa zaručila vysoká bezpečnosť potravín.

4.2 V článku 1 smernice o ochrane pôdy sa hovorí, že medzi opatrenia patrí obnova a sanácia pôd postihnutých degradáciou na takú úroveň funkčnosti, ktorá by bola zlučiteľná minimálne so súčasným využívaním a plánovaným využívaním v budúcnosti. EHSV síce túto zásadu schvaľuje, spochybňuje však, že sa v rámcovej smernici použil výraz „minimálne“. Každý prípad by sa mal posudzovať podľa skutočného stavu a konkrétne.

4.3 EHSV zastáva názor, že súčasné znenie článku 3 umožňuje členským štátom vypracovanie opatrení v iných oblastiach politiky, ktorými dôjde k narušeniu hospodárskej súťaže. Článok by sa mal obmedziť na rozbor. Prípadné opatrenia musia však byť v súlade s predpokladmi fungujúceho vnútorného trhu, spoločnými predpismi a spravodlivými podmienkami hospodárskej súťaže.

4.4 EHSV ďalej zastáva názor, že článok 4 ponecháva takmer neobmedzený priestor na konanie. Pokiaľ ide o poľnohospodárske plochy, EHSV na začiatku vo svojich pripomienkach vysvetľuje, že poľnohospodárske plochy sú vystavené

účinkom rozličných činiteľov, ktoré užívatelia pôdy nemôžu ovplyvniť, napr. meteorologickým a klimatickým vplyvom v priebehu roka a podnebným podmienkam všeobecne atď. Požiadavky členských štátov musia byť primerané týmto činiteľom. Takisto sa musia opatrenia členských štátov vo veľkej miere zhodovať. To zodpovedá aj ustanoveniam článku 9, v ktorom sa hovorí o primeraných opatreniach na zachovanie funkcií pôdy.

4.5 Článok 12 ukladá vlastníkovi pôdy alebo potenciálnemu kupujúcemu predložiť v určitých prípadoch správu o stave pôdy. Výbor považuje za chybné stanovovať túto povinnosť pre potenciálneho kupujúceho. Ak by kvôli odlišným právnym predpisom jednotlivých členských jestvovala potreba flexibility, malo by sa to umožniť inou formuláciou.

4.6 V článku 17 sa hovorí, že Komisia sa chystá zriadiť dobrovoľnú platformu. Komisia sa musí postarať o to, aby vďaka platforme naozaj dochádzalo k výmene jednotných metód, aby sa zabezpečila jednotná koncepcia a neutrálne podmienky hospodárskej súťaže. Keďže výmena informácií sa uskutočňuje na základe dobrovoľnosti, je potrebná aj aktívna účasť Komisie.

4.7 Článok 22 určuje, že členské štáty stanovia sankčné pravidlá. EHSV zastáva názor, že z hľadiska právnej istoty je dôležité, aby sankcie boli primerané vzniknutej škode. Rovnako je neakceptovateľné, aby sa za jednu a tú istú škodu mohli uvaliť rôzne sankcie.

4.8 V článku 23 sa navrhuje zmena a doplnenie smernice 2004/35/ES v tom zmysle, že príslušný orgán bude vyžadovať, aby nápravné opatrenia prijal prevádzkovateľ. Podľa názoru EHSV je to oprávnené iba vtedy, keď prevádzkovateľ škodu aj spôsobil, čo však zo znenia článku jednoznačne nevyplýva.

V Bruseli 25. apríla 2007

Predseda

Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Dimitris DIMITRIADIS

PRÍLOHA

k stanovisku výboru

Nasledujúce pozmeňovacie návrhy získali viac ako štvrtinu odovzdaných hlasov, no v priebehu diskusie boli zamietnuté:

Bod 1.1

Zmeniť nasledovne:

„Európsky hospodársky a sociálny výbor víta stratégiu ochrany pôdy na úrovni EÚ a ~~zásadne sa vyslovuje za rámcovú smernicu~~ schvaľuje cieľ návrhu Komisie, ktorým je ochrana a trvalo udržateľné využívanie pôdy. EHSV si želá, aby navrhovaná rámcová smernica dôsledne zohľadnila zásady subsidiarity a proporcionality.“

Hlasovanie

Za: 47

Proti: 54

Zdržali sa: 13

Nasledujúci text stanoviska odbornej sekcie bol zamietnutý v prospech pozmeňovacieho návrhu prijatého v pléne, získal však podporu viac ako jednej štvrtiny odovzdaných hlasov:

Bod 1.15

EHSV vyzýva národné a regionálne zákonodarné orgány a Komisiu, aby systematicky vyhodnocovali existujúce právne predpisy týkajúce sa ochrany pôdy.

Výsledok hlasovania:

74 členov hlasovalo za vyškrtnutie vety, 33 členov hlasovalo proti a 15 členov sa zdržalo hlasovania
