

CO JSOU SOUHRNY DOPORUČENÝCH OPATŘENÍ? A JSOU EFEKTIVNÍM NÁSTROJEM OCHRANY LOKALIT SOUSTAVY NATURA 2000?

PAVLÍNA KUNCOVÁ, TEREZA KUŠNÍROVÁ

Mgr. PAVLÍNA KUNCOVÁ, Ph.D.

Působí na Ministerstvu životního prostředí, kde se zprvu zabývala druhovou ochranou a projednáváním ptačích oblastí v odboru ochrany přírody a v současnosti ochranou území soustavy Natura 2000 (např. schvalováním souhrnů doporučených opatření, zajišťováním ochrany evropsky významných lokalit na území vojenských újezdů) v odboru druhové ochrany a implementace mezinárodních závazků.

Mgr. TEREZA KUŠNÍROVÁ

Působí na Ministerstvu životního prostředí v odboru druhové ochrany a implementace mezinárodních závazků, zprvu na pozici koordinace Malého grantového schématu „Záchranné programy pro zvláště chráněné druhy II“ (EHP fondy) a následně implementace soustavy Natura 2000, kde se věnuje především zajištění ochrany evropsky významných lokalit a financování soustavy Natura 2000.

Ochrana biologické rozmanitosti na úrovni Evropské unie je, jak dobře známo, zajištěna především prostřednictvím směrnice na ochranu přírody (směrnice „o ptácích“ 2009/147/ES a směrnice „o stanovištích“ 92/43/EHS), které ukládají členským státům přijmout za tímto účelem řadu opatření. Cílem těchto opatření je zachování či obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u volně žijících ptáků a vybraných ohrožených, vzácných a nejceněnějších druhů a stanovišť z příloh uvedených směrnic.

Hlavním nástrojem, který směrnice předepisují pro ochranu a zajištění příznivého stavu vybraných druhů a stanovišť, je vymezení soustavy chráněných území Natura 2000 ve všech členských státech. Soustavu tvoří ptačí oblasti a evropsky významné lokality.

SOUHRNY DOPORUČENÝCH OPATŘENÍ JAKO JEDEN Z NÁSTROJŮ OCHRANY ÚZEMÍ SOUSTAVY NATURA 2000

Pro ochranu soustavy Natura 2000 jsou využívány jak preventivní, tak proaktiv-

ní nástroje. Z významných preventivních nástrojů lze zmínit především ochranné podmínky území soustavy Natura 2000 či institut hodnocení a posuzování koncepcí a záměrů, které by mohly mít významný dopad na předměty ochrany nebo celistvost evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí; příkladem proaktivních nástrojů jsou pak souhrny doporučených opatření (dále jen „SDO“).

SDO jsou zpracovávány pro všechny evropsky významné lokality, pro ptačí oblasti pak pouze v případě potřeby (tj. v praxi zejm. pro ty, které nejsou zcela v překryvu se zvláště chráněným územím, a kde tedy nemohou být doporučená opatření zapracována do plánů či zásad péče o dotčená zvláště chráněná území). SDO jsou zpracovávány Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR na základě pověření Ministerstva životního prostředí, čímž je zajištěna jejich odbornost i jednotná struktura na národní úrovni.

Co je tedy vlastním obsahem SDO? Jsou v nich především expertně stanoveny cíle



V EVL Kladské rašeliny jsou poskytovány informace o zdejší chráněné přírodě prostřednictvím Domu přírody Slavkovského lesa a navazující naučné stezky. Foto Tereza Kušnířová



Předmětem ochrany EVL Kokořínsko jsou mj. acidofilní bučiny, přičemž v SDO je navrženo zlepšit jejich stav z doby vyhlášení EVL. Foto Tereza Kušnířová

ochrany pro jednotlivé předměty ochrany lokalit, a to na základě vyhodnocení jejich aktuálního, resp. výchozího (z doby vyhlášení lokality) stavu v území a potenciálu území pro jejich budoucí ochranu. Cíle ochrany jsou definovány s předpokladem, že každá lokalita soustavy Natura 2000 by měla co nejvíce přispívat k dosažení příznivého stavu daného fenoménu na území ČR, zároveň však s přihlédnutím k realistickým výhledům fenoménu na lokalitě, mj. i s ohledem na jiné zájmy v území (např. u rozlehlých lokalit není obvykle reálné přizpůsobovat hospodaření na celém jejím území pouze nárokům předmětů ochrany). Ve vazbě na stanovené cíle je pak v SDO navrhována optimální (a často i konkrétně lokalizovaná) péče k jejich dosažení. S ohledem na zřejmou provázanost cílů ochrany a péče o území by měly být cíle ochrany definovány dostatečně konkrétně (zahrnovat kvalitativní i kvantitativní charakteristiky do té míry, do jaké je to možné či účelné), aby byly transparentní (dotčené subjekty potřebují jasně vědět, kam má jejich péče směřovat). Zároveň by měly i v dostatečné komplexnosti odrážet ekologické nároky předmětů ochrany (např. stav lesního přírodního stanoviště neodráží jen druhové složení stromového patra, ale i stav bylinného patra, věková struktura, přítomnost mrtvého dřeva apod.). Z důvodu významnosti cílů ochrany je jejich

podobě v poslední době věnována na evropské i národní úrovni zvýšená pozornost.

ROZDÍL MEZI SOUHRNY DOPORUČENÝCH OPATŘENÍ A PLÁNY PÉČE

Podoba SDO po formální i věcné stránce více či méně odpovídá podobě plánů péče o zvláště chráněná území. Na rozdíl od plánů péče však náležitosti SDO nejsou stanoveny obecně závazným právním předpisem (vyhláška MŽP č. 45/2018 Sb., o plánech péče, zásadách péče a podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území), ale řídí se „metodickými listy“ Agentury ochrany přírody a krajiny ČR. Plán péče ani SDO není závazný pro fyzické ani právnické osoby, oba dokumenty jsou nicméně v oblasti péče o chráněná území primárním a výchozím odborným vodítkem a nástrojem vtěleným přímo do zákona o ochraně přírody a krajiny.

Oba plánovací dokumenty jsou věcně provázány, protože jednou z náležitostí plánů péče o zvláště chráněná území je rovněž stanovení zásad a opatření péče pro předměty ochrany území soustavy Natura 2000, se kterými jsou tato zvláště chráněná území v překryvu. SDO by přitom v každém případě měly být využívány jako jeden z klíčových podkladů pro přípravu plánů péče, čímž by měl být zajištěn soulad, resp. komplementarita těchto dokumentů

(v SDO je v případě potenciálního konfliktu v péči o předměty ochrany zvláště chráněného území a lokality Natura 2000 navržen postup jeho řešení). V případě kompletního překryvu zvláště chráněného území s lokalitou soustavy Natura 2000 by tedy teoreticky bylo možné potřebu zpracovat SDO považovat za nadbytečnou, protože jeho funkci (alespoň v případě maloplošných zvláště chráněných území) lze téměř v plném rozsahu nahradit plánem péče o zvláště chráněná území (ve vztahu k evropsky významným lokalitám byly koneckonců SDO doplněny do zákona o ochraně přírody a krajiny až po jeho novele v roce 2009, zavádějící tzv. institut základní ochrany evropsky významných lokalit a upuštění od strategie chránit všechny evropsky významné lokality prostřednictvím zvláště chráněných území disponujícími plány péče). Existuje však několik významnějších rozdílů mezi plánem péče o zvláště chráněná území a SDO, které stojí za zmínku.

Jedná se především o teoreticky neomezenou platnost SDO na rozdíl od plánů péče, které se zpracovávají na omezenou dobu; většinou se jedná o 10 let. S tím souvisí i odlišnost míry detailu zpracování obou dokumentů a jejich některé náležitosti. V případě maloplošných zvláště chráněných území obsahují plány péče principy péče a podrobnou specifikaci jednotlivých opatření (včetně lokalizace a odhadu finančních nákladů na péči) pro vymezené období platnosti plánu. Pro potřeby pravidelných aktualizací plánů péče se v nich zároveň realizovaná péče za stanovené období vyhodnocuje, přičemž v současné době je kladena zvýšená pozornost na stanovení indikátorů vývoje předmětů ochrany pro možnost zhodnocení pokroku ve vztahu ke krátkodobým a dlouhodobým cílům ochrany zvláště chráněných území. Naproti tomu SDO stanovují dlouhodobou optimální péči o předměty ochrany (pomocí „zásad“ péče o předměty ochrany, včetně stanovení možných alternativ, příp. v kombinaci s konkrétními opatřeními) bez uvedení informace o finanční náročnosti této péče a výsledcích průběžného hodnocení dopadu péče na předměty ochrany. Situace je odlišná u plánů a zásad péče o velkoplošná zvláště chráněná území, kde stanovená péče i opatření naopak často nedosahují podrobnosti SDO (jsou stanoveny pouze rámcově a bez bližší lokalizace) a péče o území soustavy Natura 2000 zde



Nezanedbatelnou součástí ochrany lokalit je i osvěta vůči veřejnosti. Foto Tereza Kušnírová

bývá v případě potřeby řešena odkazem na postup dle SDO.

Významným rozdílem rovněž je, že plán péče řeší ochranu dotčeného zvláště chráněného území komplexně, tj. nejen ve vztahu k předmětům ochrany zvláště chráněného území, ale též k dalším významným ekosystémům a jejich složkám na jeho území. SDO jsou naopak ve vazbě na specifické požadavky směrnice „o stanovištích“ zaměřeny výlučně na předměty ochrany území soustavy Natura 2000 (tedy ty významné z „evropského pohledu“) a jiné přírodní hodnoty řeší pouze v případě, že se dostává péče o předměty ochrany území soustavy Natura 2000 do konfliktu s jejich ekologickými nároky. Na rozdíl od SDO obsahují plány péče o zvláště chráněná území vedle vlastní péče též návrhy osvětového a vědecko-výzkumného využití území. SDO

je proto celkově svým zaměřením užší, ve svých konkrétních cílech je nicméně pro potřeby ochrany a dlouhodobé existence předmětu ochrany evropsky významných lokalit, popř. ptačích oblastí dostatečně specifický.

JAKÝM ZPŮSOBEM SE SOUHRNNY DOPORUČENÝCH OPATŘENÍ V PRAXI VYUŽÍVAJÍ?

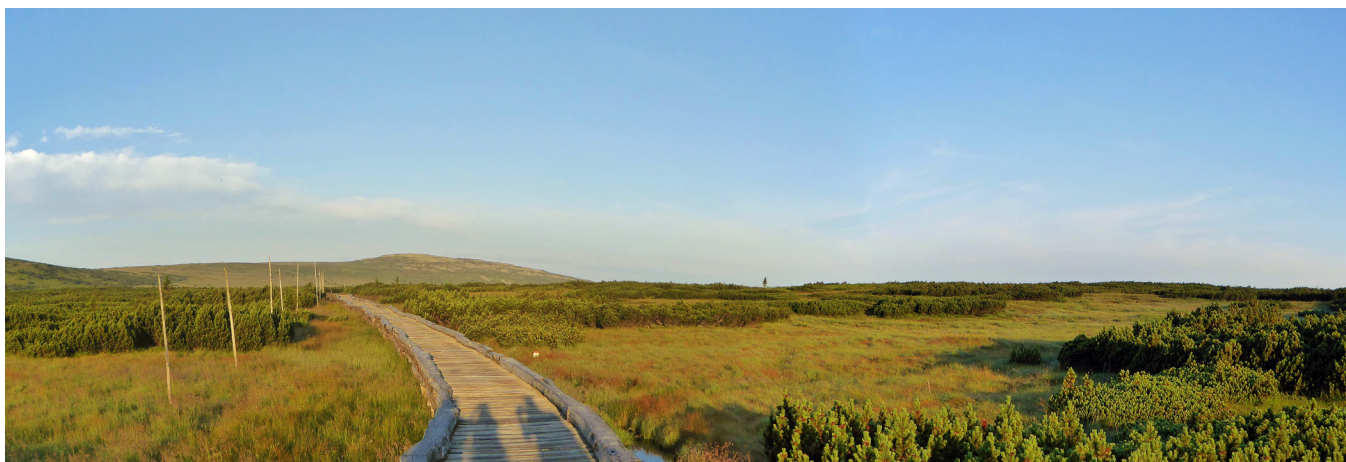
SDO mají široké využití. Jsou především základním podkladem pro orgány ochrany přírody a subjekty působící v území pro plánování a zajišťování vhodné péče o lokality soustavy Natura 2000 (v případě území mimo zvláště chráněná území se jedná o jediný dokument řešící péči o předměty ochrany evropsky významných lokalit a ptačích oblastí v dotčené konkrétní lokalitě). SDO se konkrétně uplatňují i při

výkonu správní činnosti orgánů veřejné správy (např. při povolování záměrů v území), jsou využívány též autorizovanými osobami v rámci procesu hodnocení koncepcí a záměrů s možným významným dopadem na předměty ochrany a celistvost evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí. Při žádostech o dotace (např. z Operačního programu Životní prostředí) je jedním ze základních předpokladů poskytnutí podpory projektu soulad s SDO dané lokality, tedy s optimální navrženou péčí a cíli ochrany. Tím je mimo jiné zajištěno, že prostředky vynaložené z těchto dotačních programů budou ve vztahu k naplňování povinností vyplývajících pro Českou republiku z evropské legislativy v ochraně přírody vynaloženy co nejefektivněji.

Plány stanovující péči o předměty ochrany evropsky významných lokalit a ptačích oblastí (v jazyku směrnice „o stanovištích“ se jedná o „managementové“ plány) jsou vnímány jako významný a relativně široce využívaný nástroj ochrany soustavy Natura 2000 i na evropské úrovni. To kromě vysoké míry zájmu, který se obecně „managementovým“ plánům o lokality soustavy Natura 2000 dostává ze strany samotné Evropské komise, dokládají například rozsudky Evropského soudního dvora. Dnes již dobře známý a politicky exponovaný je příklad kácení stromů v polské lokalitě Bělověžského pralesa z důvodu deklarované potřeby zastavení šíření kůrovce, které bylo shledáno Evropským soudním dvorem (rozsudek Evropská komise vs. Polská republika ve věci C- 441/17 ze dne 17. 4. 2018) jako porušení povinností vyplývajících z evropských směrnic na ochranu přírody, přičemž jako



Plán péče o přírodní rezervaci Hruboskalsko uvádí konkrétní výčet předmětů ochrany EVL Podtrosecká údolí, které se na území PR vyskytují, a stanovuje vhodnou péči o ně. Foto Tereza Kušnírová



Krkonoše požívají ochrany jako národní park, evropsky významná lokalita i ptačí oblast. Foto Tereza Kušnířová

jeden z významných argumentů žalující strany (Evropské komise) a následně Evropského soudního dvora byl i nesoulad přijímaných opatření v dotčené lokalitě právě s „managementovým“ plánem. Důvodem je skutečnost, že v tomto plánu nebylo šíření kůrovce shledáno jako hrozba pro chráněná přírodní stanoviště a biotopy chráněných druhů a boj s kůrovcem prostřednictvím kácení lesních porostů a odstraňování napadených smrků nebyl tedy v plánu uveden jako ochranné opatření ve smyslu směrnice o stanovištích. V plánu byla naopak uvedena těžba spojená se šířením kůrovce jako významná hrozba pro chráněná přírodní lesní stanoviště a na ně vázané chráněné duhy. To mimo jiné znamená, že obsahu „managementového“ plánu je přiřknuta neobyčejná důležitost a opatření v něm obsažená musí být veškerými subjekty, které mají v konkrétním území své zájmy (dnes moderně nazývanými „stakeholdery“), zohledňována při jejich činnosti.

VÁŽNE TO NĚKDE?

Aby SDO ve všech svých aspektech skutečně plnily svůj účel, je nezbytné zajistit několik předpokladů. Základní je především již zmíněná součinnost hospodařících subjektů při zajišťování péče, protože existence většiny předmětů ochrany je zkrátka přímo podmíněna pravidelnou péčí o území (např. sečí travních porostů), případně je s pravidelnou péčí o území slučitelná (např. s lesním hospodařením). Součinnost však často vázne, pravděpodobně ne až tak z důvodu neochoty hospodařících subjektů podílet se na péči o předměty ochrany, ale kvůli jejich nedostatečné informovanosti a z ní plynoucího nezájmu angažovat se v oblasti, které vlastně pořádně nerozumí (např. nevědí, co

je v konkrétním území předmětem ochrany, jakou péči potřebuje a z jakého důvodu), a za kterou koneckonců ani sami o sobě nenesou výhradní zodpovědnost. Nastavení pravidelné osobní komunikace s hospodařícími subjekty by tak mělo být prioritou v péči o území soustavy Natura 2000. Hospodařící subjekty by měly být v terénu seznámeny s předměty ochrany nacházejícími se na jejich pozemcích a s cíli ochrany daných lokalit; měla by s nimi být intenzivněji diskutována vhodná péče o předměty ochrany a měly by jim být demonstrovány výsledky jejich péče a její benefity např. jejich spolupodílením se na pravidelném monitoringu stavu území. V neposlední řadě by jejich práce měla být prezentována veřejnosti. Tím vším by jejich péče dostala jiné obrysy, hospodařící subjekty by v ní spíše našly smysl a měly by vlastní zájem v ní pokračovat, samozřejmě za předpokladu existence efektivních

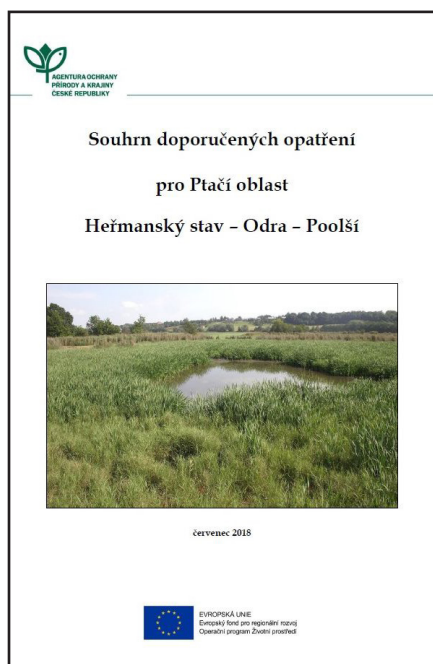
a široce akceptovaných nástrojů případné kompenzace za ušlý zisk tam, kde je to nezbytné.

Je zjevné, že nastavení komplexního systému komunikace není možné realizovat za současných kapacit orgánů ochrany přírody zodpovědných za péči o lokality soustavy Natura 2000 a vyžadovalo by značnou časovou a finanční dotaci (např. na zavedení garantů na úrovni jednotlivých lokalit, které bylo mj. probíráno i v rámci XIII. setkání Fóra ochrany přírody), ale v konečném důsledku by se tato investice jistě vyplatila.

Dalším předpokladem zlepšení funkce SDO jako plánovacího dokumentu je zavedení pravidelného sledování stavu jednotlivých území soustavy Natura 2000, které dosud v ČR systematicky neprobíhá. Monitoring stavu území je přitom klíčový nejen pro možnost vyhodnocování dopadu stávající péče na předměty ochrany a optimalizaci této péče (po věcné i finanční stránce)



EVL Raná - Hrádek je jednou z lokalit, na které byla zajištěna péče o stepní biotopy s využitím tradičních způsobů hospodaření v rámci projektu financovaného z programu LIFE
Foto Tereza Kušnířová



SDO pro lokality soustavy Natura 2000 jsou dostupné na Ústředním seznamu ochrany přírody <http://drusop.nature.cz/portal/>

v budoucnosti, ale i pro vlastní povědomí, do jaké míry se na lokalitách daří dosahovat požadovaného cíle ochrany a co je toho příčinou. Toto povědomí umožňuje následně směřovat naši pozornost cíleně (na různých úrovních – lokální, regionální, národní i nadnárodní) na řešení těch nejvíce palčivých otázek. Aby byl monitoring účelný, měl by zahrnovat nejen monitoring dopadu přijímaných opatření na předmět ochrany na dílčích plochách (sledování reakce předmětu ochrany na konkrétní opatření, která by měla být podrobně evidována), ale i sledování stavu předmětů ochrany na úrovni celé lokality soustavy Natura 2000 pomocí vybraných parametrů a charakteristik, které by měly indikovat kvalitu předmětu ochrany a jeho prostředí a případně i působení dalších rizikových faktorů v území. V případě EVL bylo definování takových parametrů a jejich interpretace ve vztahu k hodnocení stavu EVL předmětem již ukončeného projektu TAČR „Příprava a zavedení sledování stavu předmětů ochrany evropsky významných lokalit“, v případě ptačích oblastí je projekt TAČR obdobného zaměření prozatím v přípravě).

Nastavení systému zajištění součinnosti hospodářských subjektů a sledování stavu předmětů ochrany je koncepčního charakteru a mělo by být iniciováno z centrální úrovně, tj. z úrovně Ministerstva životního prostředí, které je zodpovědné za řádnou

implementaci směrnice „o stanovištích“ a směrnice „o ptácích“. Pilotním krokem v tomto směru, který by měl významně přispět k řešení obou zmíněných problematik, bude zejména realizace „Integrovaného projektu LIFE pro soustavu Natura 2000 v České republice“ (LIFE17 IPE/CZ/000005 LIFE-IP: N2K Revisited) v letech 2019-2026, právě s koordinací ze strany Ministerstva životního prostředí. V rámci projektu by mělo dojít mj. ke zmíněnému monitoringu a zhodnocení stavu předmětů ochrany, revizi cílů ochrany na úrovni lokalit, prioritizaci opatření péče a hodnocení jejich dopadů na předměty ochrany, zintenzivnění komunikace s vlastníky a mobilizaci potřebných finančních zdrojů. Významným komplementárním projektem financovaným z Operačního programu Životní prostředí bude projekt Agentury ochrany přírody a krajiny ČR zaměřený na aktualizaci Informačního systému ochrany přírody „Sjednocený informační systém ochrany přírody ČR - nástroj podpory hodnocení stavu chráněných území a chráněných druhů“.

Na tomto místě je potřeba říci, že přes některá specifika a v podstatě úzké zaměření (které je však odůvodněno jejich účelem) jsou SDO kvalitní odborné dokumenty, avšak otázkou zůstává jejich naplňování, resp. nedostatečná realizace stanovených opatření péče na podporu předmětů ochrany nad rámec běžných hospodářských činností. Důvodem pro tuto skutečnost je pravděpodobně, kromě již výše zmíněné nedostatečné motivace ze strany vlastníků a uživatelů pozemků v případě pravidelné péče, prostý nedostatek finančních prostředků z národních zdrojů (evropské fondy mají často nastavena pravidla, která umožňují jen jejich částečné nebo omezené využití na pravidelnou „udržovací“ péči) a jejich prioritní využívání na již zaběhlou péči o maloplošná zvláště chráněná území a do značné míry upozadování péče o ostatní „naturová“ území. To má ve svém důsledku kumulativní vliv na finanční náročnost péče o předměty ochrany v dlouhodobější perspektivě (zanedbám-li např. pravidelnou péči o luční porosty sečením, tak budu muset v budoucnu vynaložit mnohem více financí na odstraňování náletu a vícenásobnou seč a odstraňování nahromaděné biomasy za účelem eliminace rudérálních, expanzivních a invazních druhů). Důvodem však může být i nedostatečná systematická a optimalizace péče související s neexistencí pravidelného

monitoringu stavu „naturových“ lokalit (viz výše). V případě obnovní péče (která je financovatelná z evropských fondů) je pak problematická nedostatečná personální (projektová) kapacita orgánů ochrany přírody (zejm. krajských úřadů) administrovat v potřebném objemu jednotlivé projekty, a to i v případech, že by jejich realizace byla jinak možná bez větších překážek (např. co se týče souhlasů vlastníků, obtížnosti realizace apod.). V této souvislosti by jistě stálo za to např. zintenzivnit ze strany orgánů ochrany přírody spolupráci s nevládními organizacemi, které mají často potřebné kapacity a zkušenosti s řízením projektů a již tradičně v České republice významně přispívají k péči o přírodu a krajinu. Jako prvotní krok by přitom mohlo stačit aktivní prezentování potřeb orgánů ochrany přírody vůči nevládním organizacím.

Přestože přijímání SDO je do značné míry kontinuálním procesem, který doposud nemá s ohledem na nedokončený proces finalizace národního seznamu evropsky významných lokalit v České republice jasné ohraničený cílový časový horizont (a i poté bude třeba věnovat úsilí jejich aktualizaci podle potřeby, mj. i ve vazbě na plánovaný komplexní proces vyhodnocování péče a její optimalizaci), již nyní lze v zásadě uzavřít, že samotná existence tohoto nástroje je zejména pro potřeby péče o lokality soustavy Natura 2000 a jejího financování bezpochyby prospěšná. Těžiště dalších snah veřejné správy ochrany přírody a krajiny by proto mělo spočívat v posilování motivačních mechanismů a kapacit v jejich prosazování.