

ZELENÁ INFRASTRUKTURA – PŘÍLEŽITOST NEBO HROZBA?

„Myslet znamená vždy myslet jinak.“
Miroslav Petříček

MICHAEL HOŠEK

Ing. MICHAEL HOŠEK

Působil více než deset let na AOPK ČR, kde byl odpovědný za praktickou implementaci evropské legislativy a dokumentaci ochrany přírody včetně sledování jejího stavu (monitoringu), později také na MŽP. V současnosti se zabývá hodnocením a zlepšováním životního prostředí v konsorciu INTEGRA Group. Zároveň je členem Rady Světového svazu ochrany přírody (IUCN), a členem Rady a Vice Presidentem EUROPARC Federation.

*Tento článek byl původně sepsán v anglickém jazyce pro sborník projektu **MAGICLandscapes**. Účelem článku jsou kritické poznámky k Zelené infrastruktuře (ZI). Ty by snad mohly být přínosem i pro toto monotematické číslo. Proto byl text přeložen do českého jazyka, a přitom přiměřeně modifikován.*

ÚČEL ČLÁNKU

Současnému nadužívání až ničení přírodních zdrojů má jako jeden z nástrojů zabránit koncept tzv. Zelené infrastruktury (ZI). S jeho pomocí máme porozumět důležitosti ekosystémů a na základě toho pak jejich stav zlepšit. To vypadá ideálně. V Evropské unii (EU) rozhodně nemáme nedostatek odborných textů o ZI, které na ni pějí chválu ve smyslu jejich přednosti, a to bez ohledu na nedostatečnou realizaci v praxi. Dokonce by se dalo naznačit, že trpíme nadbytkem odborných textů o ZI a znatelným nedostatkem její implementace. A to jak v ČR, tak v ostatních státech EU. Proto mi dovoluji sdílet pár myšlenek o tom, co chápu jako přednosti, ale i nedostatky ZI. Jako pomůcku k tomu kromě obecných komentářů používám porovnání tří států s rozdílnými podmínkami: Česko, Černou Horu a Gruzii.

CO JE ZELENÁ INFRASTRUKTURA?

Definici ZI z pera Evropské komise (EK) z roku 2013 si může dohledat každý. Stejně tak je na internetu k dispozici velké množství materiálů k jejímu popisu a doporučení pro implementaci. Pokud čtenář žije v EU, má pocit, že to vše začalo právě před 7 lety v Bruselu. ZI je však založena na výrazně starším přístupu, který se dá souhrnně na-

zvat např. jako „koncept ekologických sítí“. Ty začaly ve vybraných státech vznikat od osmdesátých let minulého století¹. Vedle toho vznikaly i panevropské iniciativy, které však zůstaly jen na papíře².

Při porovnání zjistíme, že ty „starší“ koncepty byly vyvíjeny jako doplňkové k soustavám chráněných území, zatímco ZI je bere jako svou součást. V tomto smyslu je ZI výrazně širší, protože se prezentuje jako vše v chráněném území i mimo něj, co má přírodní charakter. Tím se také dostává na velmi obecnou úroveň a zároveň i odbornou neuchopitelnost. Zkuste definovat něco, co zahrnuje vše přírodní jinak než jako přírodu. K ZI se ale přidává nový aspekt: hodnocení ekosystémových služeb. Takže když mluvíme o ZI, nejedná se jen o ekologické hodnoty, ale také jejich potenciální sociální a ekonomické přínosy.

NA ČEM JE ODBORNĚ ZALOŽENA?

Pokud si čtete odůvodnění a metodické přístupy národních ekologických sítí včetně zmíněných panevropských, z hlediska přínosu k ekologické stabilitě krajiny jim alespoň na teoretické úrovni nelze moc vytknout. Samozřejmě s přihlédnutím k době, kdy vznikly. Proč se tedy snažíme znovu „vynalézt kolo“ prostřednictvím ZI? Odpověď je jednoduchá. Až na naprosté výjimky zůstaly plány ohledně ekologických sítí nerealizovaným snem, popřípadě skončila jejich implementace významným neúspěchem. ZI se proto snaží téma ekologické konektivity na strategické úrovni znovuoživit. A protože se bavíme o úrovni EU, ZI je koncept velmi obecný proto, aby ve své základní podobě vyhovoval podmínkám ve všech 27 státech EU. A k tomu se

¹ Poprvé v Nizozemsku, následně ve vybraných státech bývalé Jugoslávie: Srbsku a Chorvatsku. Např. Chorvatsko chápe svou soustavu chráněných území jako součást širší ekologické soustavy.
² PEEN – Pan-European Ecological Network, a EECONET.

nově přidává pouze zmíněný aspekt hodnocení ekosystémových služeb, tj. sociální a ekonomické hledisko.

Těm, kteří znají historické souvislosti, může ZI připadat jako krok zpět – od odborně a detailně podložených ekologických sítí k velmi obecnému, a proto těžko uchopitelnému přístupu. Je třeba si ale uvědomit, že ten byl logickým krokem EK v daném čase. Na úrovni EU existovala legislativně silná soustava Natura 2000, ale k dispozici nebyl žádný nástroj ani přístup k ochraně ekosystémů a ekologické stability mimo ní, tj. v tzv. volné krajině. Bohužel je v tomto ZI řešení polovičaté i legislativně, neboť není nijak právně závazná.

OBECNÉ CHÁPÁNÍ KONCEPTU EKOLOGICKÉ KONEKTIVITY/STABILITY KRAJINY

Ekologická stabilita (v mém chápání zahrnuje i tzv. prostorovou konektivitu, neboli propojenost ekosystémů) není jen teorií. Je to jeden z pilířů současné ochrany přírody. Věříme, že populace druhů i ekosystémy potřebují její dostatečnou kvalitu k existenci. Rozdílné názory však začínají, jakmile se začneme bavit o detailu. Spory se vedou o minimální prostorové parametry prvků, jak moc je opravdu druhu k existenci či migraci potřebují, jestli takové „eko-koridory“ mají být usměrňovány péčí nebo ponechány procesům apod.

To vše je v pořádku, diskuse o správnosti paradigmat je v určité míře zdravá. Ovšem jakmile do ní přidáme aspekt hodnocení ekosystémových služeb a to, že má být ZI nástrojem k jejich přiměřenému využívání, nejsme schopni dospět ani k dílčímu závěru. Zatímco ekologická stabilita krajiny je srozumitelná, proces hodnocení ekosystémových služeb je stále spíše teorie těžko pochopitelná pro mnoho z nás. Jeden takový příklad totálního neporozumění můžeme nalézt v černohorském zákonu o národních parcích. Jejich „definice“ ekosystémových služeb je citována níže:

„...*Ekosystémové služby jsou dodatečné aktivity na ochranu určitých ekosystémů*

s cílem vytvořit přímý či nepřímý ekonomický přínos pro uživatele národních parků. Ekosystémové služby mohou být zajišťovány právníky či fyzickými osobami prostřednictvím projektů v národních parcích. Ekosystémové služby jsou zajišťovány pouze na základě smluv uzavřených s příslušnou organizací.

Daná smlouva ... musí obsahovat:

- Popis projektu a aktivit v rámci ekosystémových služeb;

- Hodnocení ekosystémových služeb, které jsou předmětem smlouvy;

- Technologie/metody použité k realizaci ekosystémových služeb;

- Finanční hodnota a sumarizace dalších benefitů vytvořených v národních parcích...;

- Termín pro zajištění ekosystémových služeb;

- Povinnosti realizátora při užití příjmu od uživatelů ekosystémových služeb pro potřeby zlepšení hodnot národních parků...“

Černá Hora: Zákon o národních parcích č. 56/09 a 28/2014.

Se ZI jsme čistě ekologický přístup nahradili monetárním hodnocením. Důvodem je prezentovat ekonomickou hodnotu přínosů ekosystémů politikům a dalším, kteří o jejich stavu rozhodují. A tak mít v ruce jasné ekonomické argumenty o jejich důležitosti. Jenže efekt je často opačný. Předně, nejsme schopni provést opravdu přesná hodnocení přínosů ekosystémů, protože je to jednoduše náročné a v mnoha případech i nemožné. Navíc nelze hodnotu přírody vyjádřit monetárně díky její, ze samotné podstaty plynoucí, hodnoty. Ano, jsou výjimky. Např. určení zákonných náhrad za ničení přírody apod. Jenže to jsou čísla určená arbitrárně na základě společenské hodnoty, a ne jako primární výstup výzkumné aktivity (byť jí mohou být podpořena). Proto má hodnocení ekosystémových služeb na praxi z uvedených důvodů minimální efekt³.

Nic z výše uvedeného ZI v zavedení do praxe nepomáhá. I proto žádný ze států EU nebyl doposud schopen provést celostátní hodnocení ekosystémových služeb,

jak EK požadovala dokonce s termínem v roce 2014.

PROBLÉMY V PRAXI

Realita dala ochraně přírody od jejího samotného počátku do vítku nedostatečné kapacity. Tento obor je zakládán jen státy nebo společnostmi, které jsou dostatečně bohaté na to, aby si její financování mohly dovolit⁴. Každá ekonomická krize způsobí jeho zařazení mezi ty, kde se dají ušetřit peníze, pokud ne přímo zrušit. A to proto, že její přínos není okamžitý, a ani v dlouhodobějším měřítku není zahrnut do standardně prezentovaných benefitů společnosti formou životního standardu, popřípadě zaměstnanosti.

S tímto vědomím musíme využít našich kapacit dobře plánovat. ZI byla představena v situaci, ve které jsme se již jako obor plně věnovali své kapacity jiným dlouhodobým úkolům: péči o chráněná území, druhové ochrany, a také ochraně ekologické stability krajiny prostřednictvím územního systému ekologické stability. V takových reáliích může EK těžko očekávat, že odložíme národní úkoly a začneme se věnovat především ZI, pokud to není v souladu právě s našimi přímými potřebami. Pokud bychom to měli udělat, pak pouze za následujících podmínek:

- 1) Politická podpora ZI;
- 2) Dostatečné volné odborné kapacity jak na strategické, tak praktické úrovni;
- 3) Samozřejmě peníze – samostatný rozpočet na plánování a pobídky těm, kteří by měli ZI implementovat (a to není jen ochrana přírody). Tyto prostředky by neměly být projektové, ale poskytované státním rozpočtem například formou nárokových plateb. Jinak by takový systém nebyl udržitelný.

Navíc by byla nezbytná spolupráce a aktivní podpora ze strany zemědělců, lesníků, správců vodních toků, a územních plánovačů. Prostě těch, kdo mají stav ZI v rukou více než my, ochrana přírody.

Nic z uvedeného v praxi nemáme. Namísto toho se snažíme často přesvědčit o dů-

³ Lidé v rozhodovacích pozicích často slibují, že pokud dostanou výsledky hodnocení ekosystémových služeb formou jasných čísel, zajistí jejich zohlednění v následných strategiích. To se ale doposud stalo jen výjimečně. Monetární hodnocení vypadá pěkně, ale když se dostane na stůl odpovědným, jeho výsledky „nepálí“ tak, aby se stalo prioritou pro řešení nebo alespoň znatelně ovlivnilo dosavadní styl rozhodování.

⁴ Většina ochrannářských aktivit v rozvojových státech a regionech je placena mezinárodní rozvoje pomocí nebo soukromníky. A v našich podmínkách státní rozpočet na ochranu přírody stále klesá a je v lepším případě nahrazován jinými zdroji – evropskými kohezními fondy, mezinárodními projekty apod. To se netýká jen nás, ale většiny zemí EU.

ležitosti ZI vlastní resort, případně další. A reakce je, pokud ne jen vlažná, doposud spíše odmítavá.

Je nemožné si myslet, že ZI lze implementovat se současnými kapacitami, tedy pokud si jí nechceme postavit jako Potěmkinovu vesnici. Jestliže nejsme schopni zdroje získat v naší branži, nezbyvá než spolupracovat s těmi, kteří kapacitu mají. To se ale doposud neděje.

ČESKO, ČERNÁ HORA A GRUZIE – PODOBNOSTI A ROZDÍLY

Česko je členem EU již 16 let, Černá Hora je kandidátským státem a Gruzie má s EU podepsanou tzv. asociační dohodu (na jejím základě se do svého právního řádu snaží implementovat vybrané standardy, a to i v ochraně přírody). Je důležité tyto úrovně rozlišovat. Jinými slovy EU prosazuje své cíle ve všech třech zemích, v každé z nich ale jinou měrou.

Tyto rozdíly jsou irelevantní, pokud se bavíme o ZI. Ta není právně nijak závazná v žádné z uvedených zemí. Celý koncept je založen na dobrovolnosti. Pouze „jádro“ ZI – Natura 2000 – musí být zákonně zajištěna v zemích EU a těch, které chtějí do EU vstoupit. V Gruzii se to týká na základě asociační dohody jen ptačích oblastí, evropsky významné lokality tam jsou nahrazeny soustavou Smaragd v rámci Bernské úmluvy.

ČR je jedna z nejprůmyslovějších zemí v EU a v průměru velmi hustě obydlená. To vede k historicky vysoké fragmentaci krajiny. Díky tomu se zde systematické snahy o zlepšení v tomto směru datují už od osmdesátých let minulého století. Konec konců, špatný stav životního prostředí byl jeden ze spouštěčů Sametové revoluce. To vše vyústilo v uzákonění územního systému ekologické stability krajiny v roce 1992. Pravidlo bylo v tomto případě jasné: silná potřeba zlepšení stavu životního prostředí vyvolala patřičnou (re)akci.

V Černé Hoře a Gruzii je situace opačná: průmysl minimální, doposud velké a nenarušené přírodní plochy. Výsledkem je, že ochrana krajiny a konektivity tam není prioritou, což je při pragmatickém

uvažování relevantní. Problém tedy není současný stav, ale zhoršování životního prostředí nastávající s rychlým rozvojem především díky zahraničním investicím: stavba vodních elektráren, rozvoj dopravní infrastruktury bez adekvátního hodnocení vlivů na životní prostředí, nystematické územní plánování. Nic z toho ale zatím odpovědné osoby nevnímají jako významné téma. Naopak propagují své země jako „zelené destinace“. Problémy začnou řešit, až se vyhrotí, namísto, aby jim předcházely. A z toho vyplývá, že pro ně ZI rozhodně není téma, i když by teď byl ten správný čas ji začít řešit. Konkrétně udržet stav ekosystémů tak dobrý, jak jen to jde, protože je to levnější, než jej potom draze zlepšovat. Navíc nemají tyto státy na rozdíl od nás téměř žádné kapacity ve státní správě. Pokud tam někdo obdobné výzvy řeší, jsou to NNO.

CO SDĚLIT ZÁVĚREM?

Vraťme se zpět k titulu článku. **ZI může být příležitost** v případě, že bude opravdu implementována tak, jak byla původně zamýšlena, a to ve většině zemí EU. Nejen na papíře, ale i v terénu. To by se ale stalo pouze za podmínky, že by byla právně závazná, a ne jen jako dobrovolné cvičení jako doposud. A také by se mělo přehodnotit, zda kombinace s hodnocením ekosystémových služeb ZI opravdu pomáhá, nebo naopak ubližuje. Pokud dnes vybrané státy své ekologické sítě realizují, pak dle starého vzoru z minulého století, protože koncept ZI jako celek je pro ně neuchopitelný. A to bez ohledu na to, že to jako ZI mohou prezentovat. ZI může být samozřejmě příležitostí, ale jen za podmínky, že by se poučila z předchozích chyb v dané oblasti a jasně si definovala co je jejím konkrétním cílem. To se, bohužel, od roku 2013 doposud nestalo.

ZI je hrozbou v tom, že se pokouší již známé věci prezentovat novým termínem ve jménu „nezbytné inovace“. A také proto, že obecně ty předcházející koncepty plošně úspěšné nebyly. To má bohužel za efekt ztrátu důvěry našich partnerů včetně politiků, protože co jsme nebyli v jednodušší podobě schopni prosadit předtím, jistě nebudeme ve složitější podobě schopni

ani teď. Nebo se naopak můžeme setkat s nadužíváním pojmu ZI za účely, pro které původně sloužit vůbec neměla⁵.

Jak napsal český filozof Miroslav Petříček: „Myslet vždy znamená myslet jinak“. To se v případě ZI neděje. Pouze jsme do jiné rétoriky přebalili staré známé nástroje a pokusili se, aby vypadaly sofistikovaněji než původně. A protože se jedná o dobrovolný nástroj a od počátku nejasně definovaný, je sousloví Zelená infrastruktura používáno čím dál častěji a v rozporu s původním účelem.

Je otázkou, zda už není na cizelování tohoto konceptu pozdě, tj. zda už není pojem ZI nenávratně zprofanovaný. Jestliže má být cílem změna postoje společnosti k ochraně ekosystémů a tím její větší podpora našemu konání, tak ZI nám v tomto směru moc nepomáhá. Předně slovo „infrastruktura“ v jejím názvu evokuje něco technického, co lze asi (?) naprojektovat. A pak – pokud chceme společnost o důležitosti stavu ekosystémů přesvědčit, nezbyde nám nakonec, než odhodit odborné termíny a realizovat profesionálně vedené mediální kampaně.

Tento článek může na první pohled působit jako zásadní negativní omezení se vůči konceptu ZI. Tím také je, ale v pojetí a definici, dané v roce 2013 Evropskou komisí. Pokud se však o ZI bavíme jako o obecném myšlenkovém přístupu, který by měl být zohledňován při územně plánovacích aktivitách a jejich aplikaci, pak je to jistě přístup dobrý a stojí za to jej aktivně propagovat. Ale i k tomu je potřeba docílit většinové oborové shody z hlediska věcného pojetí. Snad k tomu toto vydání časopisu napomůže.



⁵ Například krajinní architekti prezentující ZI jako „myšlenkový koncept“ k více ekologickému přístupu, čímž tento koncept jen dále rozměňují.