

# NATURA 2000 V ZAHRANIČÍ – NĚKOLIK POSTŘEHŮ

PETR ROTH, JAN DUŠEK

RNDr. PETR ROTH, CSc.

Pracoval nejprve v základním výzkumu, později působil jako vedoucí správy CHKO Kokořínsko a poté na Ministerstvu životního prostředí v oblasti ochrany přírody, kde od roku 1998 odpovídal zejména za naplňování povinností, spojených s přípravou na vstup do EU. Od 2010 nezávislý konzultant se zaměřením na Naturu 2000, územní ochranu, monitoring a reporting.

Pracuje především v zemích západního Balkánu.

Mgr. JAN DUŠEK

viz str. 5

Čas dává zapomenout na většinu zlého a v paměti zůstávají jen pěkné vzpomínky. Nejinak je tomu při vzpomínání na roky 1998–2004, kdy se Česká republika chystala na vstup do EU a kdy jsme v podstatě navzdory tehdejšími vládám i vedení MŽP „stvořili“ českou Naturu 2000. Přínos tohoto procesu pro naši ochranu přírody je nedocenitelný. To si je ovšem možné plně uvědomit jen tehdy, máme-li srovnání s ostatními zeměmi EU. A protože žádné oficiální srovnání neexistuje, přináší tento článek alespoň několik kusých osobních poznatků a subjektivních zkušeností.

## ZÁPAD VERSUS VÝCHOD

Když jsme se přes 20 lety začali učit, co je Natura, předpokládali jsme, že v tehdejší EU 15 je už dávno „hotová“. Opak byl pravdou: bylo to právě „velké“ rozšiřování EU, které přimělo Komisi, aby intenzivněji požadovala po státech EU 15 udělat to, co podle směrnic měly v té době mít už dávno hotové. U některých států se to nepodařilo dodnes: Rakousko nemá zdaleka úplnou soustavu ptačích oblastí, Německo stále doplňuje EVL – a to jsou země, které svoje nedostatky přiznávají. Jak to vypadá ve státech, zejména středomořských, z nichž nejsou k dispozici téměř žádné informace, lze jen odhadovat. V zájmu objektivy je třeba ale přiznat, že astronomické zpoždění např. v Rakousku není důsledkem místní

ignorance směrnic, ale důsledné politiky respektování vlastnických práv. Naši sousedé prohlásili, že „nepustí“ ani jedno naturové území, kde by neměli souhlas všech vlastníků – a získávání souhlasů trvá léta. Země, které měly vždy režimy respektující vlastnická práva, to prostě mají těžší než my; pravděpodobně však jsou potom jejich hodnoty, tedy i naturové lokality, daleko stabilnější.

## KOLIK „NATUR“ JE V EVROPĚ?

Svůj díl soustavy Natura 2000 vytváří každá členská země podle směrnic o ptácích a o stanovištích. Princip směrnic EU je, že stanoví obecné cíle a povinnosti, ale způsob jejich naplnění je na každém členském státu v souladu s tzv. principem subsidiarity. Laik by tedy očekával, že dnes máme v EU 28 různých přístupů k Naturě 2000, což by samo o sobě bylo na pováženou – jedna soustava, budovaná dvaceti osmi způsoby, by stěžejně někdy mohla fungovat jako celek. Realita je ale daleko horší. Část zemí EU je federálních a řada z nich podle zmíněného principu subsidiarity vytváří a především pečuje o „své“ Naturology podle vlastní provinciální legislativy, zpravidla bez kontinuální koordinace. A když začneme počítat – Velká Británie 4 země, Španělsko 17 autonomních oblastí a 2 autonomní města, Itálie 20 regionů, Německo 16 a Rakousko 9 zemí – vyjdou nám vyš-



Rozdíly v hospodaření v různých státech jsou výrazné, zde česko-bavorská hranice. Foto mapy.cz

ší desítky autonomních správních celků s vlastní legislativou a vlastním přístupem k Naturě. To platí i v případě zmíněné Itálie či Španělska, kde regiony a autonomní provincie společně svěřily vědeckou přípravu návrhu Natury buď odborným nezávislým společnostem, nebo centrální vládě; za management včetně naturového hodnocení však již potom odpovídají jednotlivé regiony. Zatímco většina evropských zemí je na stále větší demokratizaci státních zřízení pyšná, z pohledu efektivity ochrany přírody na to lze nahlížet jako na palčivý problém. Logickým důsledkem totiž je, že ani v rámci většiny federálních států, minimálně do posledního unijního reportu v roce 2013, neexistoval kvalitativní přehled, jak zde vůbec Natura vypadá a jak se o ni pečuje (zde by byly často namísto spíše uvozovky). Není proto divu, že už vůbec není k dispozici žádný celkový přehled na úrovni EU kromě informací, zahrnutých do tzv. standardních datových formulářů pro jednotlivé lokality; webový vyhledávač „Natura 2000 network viewer“ (<http://natura2000.eea.europa.eu/>) je sice výborný pro získání údajů pro jednotlivá území, neumožňuje však žádné syntézy a neříká nic o způsobech řízení a managementu. Evropská komise v tomto směru dodnes neprojevuje potřebu zjednat nápravu (jinou otázkou je, zda by to dnes ještě bylo technicky možné). Po dvacet let se její pozornost zaměřovala na to, aby členské státy splnily svoji základní povinnost a Naturu vymezily a nahlásily. Budiž, to by měl být samozřejmý předpoklad a jeho naplnění bylo třeba vynutit. Od počátku ale bylo jasné, že má-li se naplnit hlavní deklarovaný cíl Natury, tj. efektivně chránit („conserve“) vybrané druhy a typy stanovišť v celé EU, potom zde musí být důraz na přeshraniční sjednocování managementu - a tedy v prvé řadě na management samotný. Krátce po našem vstupu vnesla Komise na základě analýzy Evropského tematického střediska pro biodiverzitu (ETC/BD) oficiální dotaz, jak je možné, že řada českých i německých lokalit končí přesně na státní hranici. Tehdy nebyl problém odborně zdůvodnit, že díky zcela odlišnému managementu po obou stranách hranice (normální hospodářské využívání v Německu *versus* železná opona do r. 1961 na východoněmecké, do r. 1989 na západoněmecké hranici) tyto lokality



*Idylický pohled na rumunskou přírodu je někdy jen dočasným mámením. Foto Claudiu Constantin*

skutečně většinou kopírují státní hranici. To je však zcela výjimečná situace v rámci EU - v naprosté většině případů jsou přeshraniční poměry zcela identické. Víme jen, že ETC/BD tyto skutečnosti po roce 2004 prověřovalo, ale výsledky tohoto prověřování nebyly na evropské úrovni významně zohledněny.

Aby se Natura 2000 nestala jen drahou malůvkou na mapě, potřebuje ochránářský management, tedy péči o jednotlivé lokality. Komise se však spokojuje jen s formální kontrolou naplňování článku 6(1) směrnice o stanovištích, která shodou okolností probíhá právě v tomto roce a jejíž výsledky, obáváme se, nemusí být nikdy zveřejněny<sup>1</sup>. Nicméně z kusých poznatků vyplývá nepříliš překvapivé zjištění, že státy, kde je silná tradice územní ochrany přírody, kde má většina chráněných území plány péče a kde historicky probíhá management na systematickém základě, tj. nikoli jen na úrovni namátkových projektů, pečují i o Naturu relativně dobře. Naopak ty ostatní mají velké problémy a jejich „péče“ se zpravidla omezuje jen na vydání základních ochranných podmínek (řečeno slovy našeho zákona) v právních předpisech, které v reálném životě často nikdo nedodržuje. Co s těmito zjištěními Komise udělá, je otázkou. Důvodů k optimismu není mnoho - úředníci bez odpovídajícího vzdělání, kteří si pod pojmy „management“ nebo „plán péče“ neumějí představit vůbec nic konkrétního, mohou těžko pochopit, že formální kontrola plnění požadavků v podobě „odfajfkování“ a případné následné trestání na úrovni EU nejsou cesty, jak vybudovat a udržovat funkční tak obrovskou, složitou a variabil-

ní konstrukci, jakou soustava Natura 2000 v celoevropském měřítku je. Na úrovni Evropské komise lze vyzorovat ještě jednu nebezpečnou tendenci: pro účely Natury 2000 se všechno vymýšlí (byť za účasti zástupců členských států) nově, jakoby „na zelené louce“. Zcela se ignoruje fakt, že existuje cosi jako ochránářská biologie a že zásady péče o chráněná území (a Natura není nic jiného než soustavou chráněných území, byť původní záměr směrnic byl poněkud ambicióznější) jsou celosvětově dávno známé a stačilo by je tedy aplikovat i na Naturu. Pro to by ovšem předpokladem muselo být, že takové zásady odpovědné osoby a instituce znají. Každému praktikovi je jasné, že přírodní zákonitosti nelze podřídit politickým deklaracím či uměle vymyšleným principům, byť by byly ve směrnici od samého počátku - narážíme zejména na „stav příznivý z hlediska ochrany“ jako hlavní politický cíl směrnice o stanovištích, který odporuje přírodním zákonům a je tudíž nenaplnitelný. Je-li to ale Brusel vůbec schopen pochopit (o politické vůli nemluvě), je velkou otázkou.

### **BALKÁN A NATURA 2000**

Často se říká, že přijetí Rumunska a Bulharska za členské státy EU snížilo kvalitu práva a jeho vymahatelnosti v celé unii. V oblasti ochrany přírody by to teoreticky mohlo být jinak, neboť přínos těchto zemí Evropské unii z hlediska biodiverzity je obrovský - stačí si vzpomenout na úchvatná rumunská panoramata Karpat nebo deltu Dunaje. Je však pravdou, že návrh naturových území zde byl připraven na základě zcela nedostatečných dat, odpovídajících tamním

<sup>1</sup> Evropská komise se totiž řídí pochybnou zásadou, že žádná syntetická zpráva na úrovni EU nesmí jmenovitě poukazovat na konkrétní země - nanejvýš v případě tzv. dobré praxe, ale zásadně ne v případě pochybení či nedostatků. Na to, zdali takový přístup může vést k pozitivnímu posunu vpřed, nechť si každý odpoví sám...

povrchním znalostem a korespondujících spíše s dlouhodobě vnímanými kvalitami přírodního prostředí než s příslušnými kritérii evropských směrnic. V Rumunsku to nelze přičítat na vrub profesních kvalit tamních ochranářů, ale systému a podmínkám, v jakých musí pracovat. Umíme si například představit, že v rámci správy chráněného území v únoru vyčerpáme rozpočet na pohonné hmoty na celý rok a budeme se obávat, že v sezóně do terénu už nevyrazíme? Od toho se odvíjí pro nás nepředstavitelné porušování zákonů kupříkladu v podobě stavby rekreačních středisek v evropsky významných lokalitách bez povolení nebo zcela divoké výstavby malých vodních elektráren na chráněných tocích. Na kontrolu ani vymáhání práva tam není ani síla, ani pravomoci. O Bulharsku toho (nejen) autoři tohoto článku příliš nevědí. Alarmující je však skutečnost, že mimo centrum státu tam – na rozdíl od Rumunska – neexistují samostatné orgány ochrany přírody a výkon státní správy je tak svěřen tradičním hospodářským resortům (lesy, vody, zemědělství) – výsledek si asi každý dokáže představit. Natura 2000 byla sice vymezena za pomoci německých odborníků, ale o tom, jak je v praxi „chráněna“, vypovídá nejlépe skutečnost, že Soudní dvůr EU již vynesl proti Bulharsku dva rozsudky pro flagrantní porušování „naturových“ směrnic.

To, že „prokletý Balkán“ naštěstí nemá jen negativní stránky, ukazuje přístup zatím posledního člena EU – Chorvatska<sup>2</sup>. Chorvatsko se přímo zoufale chtělo stát členskou zemí, a bylo proto ochotno splnit téměř jakékoli podmínky. V případě Natury 2000 se k tomu přidal i velký zájem se strany teprve v roce 2004 založeného Státního ústavu ochrany přírody (DZZP). Podobně jako v Česku, i jeho první kmenoví zaměstnanci (na samém počátku jich bylo pět) vytyčili, že Natura nabízí i nedocenitelnou možnost získání velkého množství dat i poznatků pro „domácí“ ochranu přírody. Chorvatsko se ovšem připravovalo na vstup v době, kdy se v EU již naplno rozjela mašinérie projektů zemí EU na pomoc státům kandidátským. Chorvatsko to pochopilo jako šanci pro získání dodatečných finančních prostředků a nových

zkušeností. Zatímco základní práce byly financovány jako kdysi u nás ze státního rozpočtu, DZZP využil všech možných příležitostí a získal řadu projektů EU, jejichž kvalita a přínos byly sice často sporné, jako celek však umožnily doplnit „mandatorní“ činnosti i dalšími aktivitami typu diskusí se stakeholdery, vydávání informačních publikací, vytváření databází a informačního systému ochrany přírody. Je třeba si uvědomit, že Chorvatsko na tom ve srovnání s námi bylo nesrovnatelně hůře – následky války měly velké finanční dopady a státní správa si nemohla dovolit ani náznakem to, co jsme my považovali za samozřejmé – a kromě toho zde byla tradice ochrany přírody a tomu odpovídající soubory dat nesrovnatelně slabší, než u nás. Přesto se Chorvatům podařilo během osmi let vytvořit koncept Natury, který odpovídá skutečné ekologické síti, provést mapování biotopů (byť velmi hrubé, v měřítku 1 : 100 000, s řadou extrapolací a odhadů, které byly logické v zaminovaných územích, ale často nevysvětlitelné v oblastech volně přístupných), a celý koncept uvést do reality (včetně naturového hodnocení, které Chorvati berou stejně vážně, jako my) ještě dávno před vstupem, a tak si v předstihu „otestovat“ pozitiva i úskalí Natury 2000. Podobně jako u nás, Chorvati také neskončili s prací se vstupem do EU, využili skutečnosti, že jim EU povolila čerpat prostředky z předvstupních fondů ještě několik let po vstupu, a v letech 2015–16 provedli nové mapování nelesních biotopů v měřítku 1 : 25 000. Kromě toho chystají již s využitím prostředků strukturálních fondů rozsáhlý sběr dat pro přípravu plánů péče pro svých 780 naturových lokalit a pro zavedení systematického monitoringu. Přes vysoký stupeň decentralizace státního zřízení je Natura 2000 všeobecně akceptována a navzdory tomu, že pokrývá 36 % území státu, nevyvolává zatím žádné velké potíže – obyvatelstvo není viditelně dotčeno, dálniční síť byla dobudována dávno před vstupem do EU a velké konfliktní rozvojové projekty země téměř neplánuje. V Chorvatsku navíc každý ví, že velká část národního důchodu pochází z cestovního ruchu a že zachovalá příroda je vedle moře hlavním turistickým artiklem, čemuž

odpovídá i vztah občanů k přírodě: k ideálu má sice daleko, ale v leccems bychom mohli Chorvatům závidět (mj. i proto, že naštěstí nikdy nezažili totální kolektivizaci zemědělství a v jejich lesích je, jako ostatně na celém Balkánu, zákonem zakázáno holosečné hospodaření).

Chorvatský přístup navíc vynikne i ve srovnání s okolními zeměmi bývalé Jugoslávie, která se rozpadla na sedm států<sup>3</sup>, z nichž tři již jsou kandidátskými zeměmi EU a Kosovo o to usiluje. V Černé Hoře, Makedonii i v Srbsku se spoléhají pouze na rozvojové projekty EU, aniž by si uvědomovali nutnost vytváření vlastních odborných a správních kapacit a finančních zdrojů; přitom stav poznání přírody je zde tristní a sběr elementárních dat o flóře a fauně, jaká u nás máme již 150 let, zde systematicky nikdy pořádně ani nezačal. Zajímavá je také zkušenost s ústavu ochrany přírody: zatímco za Titova režimu měla každá jugoslávská republika takový ústav, v Makedonii dnes není žádná odborná instituce, v Černé Hoře byl ústav v roce 2011 zrušen pro korupci a přičleněn k Agentuře pro životní prostředí, takže fakticky neexistuje. V Srbsku naopak jsou ústavy dva: bělehradský, který je pod silným politickým vlivem a neprodukuje téměř žádné výsledky, a novosadský, jehož odborná úroveň je vysoká, ale bývá odříznut od aktuálních informací a neustále musí bojovat proti pokusům o zrušení. Důsledkem této situace je, že na národní úrovni příprava podkladů pro Naturu neprobíhá v žádné z těchto zemí a s výsledky projektů rozvojové pomoci nemá kdo pracovat. Je to škoda mimo jiné i proto, že pokud se ještě skutečně bude EU rozšiřovat, právě na jihu Balkánu se nacházejí přírodní hodnoty, které mohou celou unii významně obohatit – za předpokladu, že budou ochráněny před zničením neregulovaným ekonomickým rozvojem, na nějž se tamní politici doslova třesou. A k tomu je právě Natura 2000 tím nevhodnějším nástrojem, jak ukazují zkušenosti napříč celou EU.

<sup>2</sup> Chorvati jsou velmi citliví na to, když je jejich země označována za součást Balkánu – podle nich jsou poslední „evropskou“ zemí na jihovýchodě Evropy. Je pravdou, že kulturně a nábožensky Chorvatsko skutečně patří k západoevropskému kulturnímu okruhu, nicméně geograficky se k Balkánu řadí.

<sup>3</sup> Mezinárodní status Kosova, které neuznává nejen Srbsko, ale ani tři členské země EU, je sporný – nicméně Kosovo navenek i uvnitř jako samostatný stát funguje.