

Kam by se mohla ubírat agroenvironmentální politika z pohledu ochrany přírody?

Klára Čámská

Významná část polopřírodních biotopů je spojena se zemědělskou půdou a vznikla zemědělským způsobem hospodaření v minulosti. Zemědělství je však také jedním z nejvýznamnějších negativních faktorů ovlivňujících ekologickou stabilitu krajiny a její složky. Zemědělskou výrobu dlouhodobě ovlivňuje dotační politika, která by

měla zajistit ochranu veřejných zájmů a vyvažovat působení trhu. Zachování druhové bohatosti a ekologické stability agroekosystémů je jeden z deklarovaných cílů současné i budoucí společné zemědělské politiky. Příprava společné zemědělské politiky pro období 2021–2027 právě začala a státní ochrana přírody se do procesu aktivně zapojuje.

Obr. 1 Cílem opatření je pestrá zemědělská krajina podporující biodiverzitu. Okolí Kyjova. Foto archiv AOPK ČR



Jsou zemědělské dotace pro krajinu potřebné?

Podpora šetrnějších způsobů zemědělského hospodaření ze strany státu sahá do devadesátých let minulého století (podpora zatravňování orné půdy), a rozvinula se významně po vstupu ČR do Evropské unie. Po několika desetiletích „socialistického“ zemědělství se postupně vrátily pasoucí se krávy na horské louky a znovu se začaly kosit opuštěné zarůstající porosty. Od počátečního rozlišení na extenzivní louky a pastviny v r. 2004 se systém agroenvironmentálních dotací dostal k současným devíti managementům (titulům) na trvalých travních porostech s několika desítkami variant a s masivním rozsahem: v roce 2017 bylo do podopatření ošetřování travních porostů v ČR zapojeno celkem 12 244 žadatelů s 906 334 ha.

Pro travní porosty je podpora extenzivního hospodaření ze Společné zemědělské politiky velmi potřebná, protože hospodaření na travních porostech je dlouhodobě ekonomicky ztrátové (Pražan, 2017) a současný socioekonomický kontext zemědělského hospodaření je velmi odlišný. Při absenci veřejné podpory lze očekávat důsledky v podobě opouštění od hospodaření na málo úrodných a obtížně dostupných pozemcích a intenzivní využívání pozemků v blízkosti stájí, včetně přeměny luk a pastvin na ornou půdu s následnou degradací a ztrátou polopřírodních biotopů. Alternativními finančními zdroji na ochranářsky cílenou péči o travní porosty jsou národní krajinotvorné programy MŽP, které však mají výrazně menší rozpočet a nejsou primárně určeny pro hospodářsky využívané porosty. Zajištění udržitelné a vhodné péče o cenné travní

porosty přináší nezanedbatelná dilemata (Pražan, Čámská, 2015). Rozsah využívání Agroenvironmentálně-klimatických opatření (dále AEKO) pro cenné travní porosty na území v gesci AOPK v r. 2017 ukazuje [tabulka 1](#).

Na orné půdě mají AEKO daleko omezenější dopad (tisíce ha z 3,5 mil. ha orné půdy), nicméně lokálně mohou být velmi přínosná (např. krmné a nektarodárné biopásy, ochrana čejky chocholaté, zatravňování drah soustředěného odtoku). Většímu zájmu zemědělců brání bariéry, jako jsou krátké pachtovní smlouvy, nevůle vlastníků půdy a nedostatek motivace vnitřní (absence poradenství) i vnější (kompenzační platby postavené na celostátním průměru ztráty produkce z orné půdy). Daleko širší pozitivní dopad na oblasti s ornou půdou mohou mít povinné podmínky spo-

Tab. 1 Rozsah využívání Agroenvironmentálně-klimatických opatření (dále AEKO) pro cenné travní porosty na území v gesci AOPK v r. 2017.

Zdroj dat: MZe, 2017, vlastní zpracování AOPK ČR

titul AEKO	vymezené DPB*** v ENVIRO LPIS		DPB ve vymezeném závazku AEKO		podíl výměry v závazku z vymezené	průměrná velikost DPB v závazku (ha)
	celková výměra (ha)	počet DPB	celková výměra (ha)	počet DPB		
AEKO-nic*	1 190	320				
obecná péče o extenzivní louky a pastviny (v ZCHÚ)	19 060	5 670	17 040	3 840	89%	4,4
druhově bohaté pastviny**	72 960	13 070	76 890	11 260	105%	6,8
mezofilní a vlhkomilné louky hnojené	11 960	4 130	9 640	3 020	81%	3,2
mezofilní a vlhkomilné louky nehnojené	43 660	18 110	37 240	14 560	86%	2,6
horské a suchomilné louky hnojené	1 960	540	1 790	470	92%	3,8
horské a suchomilné louky nehnojené	15 420	6 390	13 300	4 990	86%	2,7
ochrana chřástala polního	15 110	1 870	8 250	1 280	55%	6,5
ochrana modrásků	4 430	1 460	1 990	730	45%	2,7
trvale podmáčené a rašelinné louky	2 420	1 860	830	850	34%	1,0
suché stepní trávníky a vřesoviště	1 970	510	1 450	320	73%	4,6
nadstavbové tituly ošetřování travních porostů celkem	169 880	47 840	151 390	37 470	89%	4,0
ochrana čejky chocholaté (na orné půdě)	2 060	360	100	30	5%	3,7

Vysvětlivky:

* „AEKO-nic“ je vymezováno na plochách, kde žádný z titulů AEKO nevyhovuje a péče o biotop je obvykle financována z programů MŽP

** plocha se závazkem nad 100 % je způsobena technickým zpracováním v LPIS, „roztazením“ vymezeného titulu na slučované pastviny; odpovídá 100 %

*** DPB = díl půdního bloku, administrativní jednotka LPIS, odpovídající celistvému pozemku se stejnou kulturou a titulem AEKO



Obr. 2 Včasné posečení většiny porostu a ponechání části porostu s živnými rostlinami mokřadních modrásků nesečené. Louka zařazená do titulu AEKO Ochrana modrásků, CHKO Žďárské vrchy, červen 2017. Foto Klára Čámská



Obr. 3 Příkrm dobytka na pastvině vede často k místní degradaci porostu (zde pozemek zařazený do titulu AEKO Extenzivní péče o louky a pastviny). Jižní Čechy, duben 2018. Foto Klára Čámská

jené s přímými platbami na zemědělskou půdu za podmínky podstatného zlepšení efektivnosti. Pro pozitivní změny v krajině na úrovni katastrálního území, např. realizaci územních systémů ekologické stability, jsou velmi důležitým nástrojem komplexní pozemkové úpravy Programu rozvoje venkova.

Biodiverzita nevzkvétá

Příprava nového kola politiky začala analýzou současného stavu přírody a krajiny ovlivněné zemědělským hospodařením. Bohužel zatím nejsou k dispozici data z cíleného monitoringu ploch v AEKO. Pro vstupní analýzu jsme tedy využili dostupná data o kvalitě biotopů zjištěná

na základě aktualizace mapování biotopů (kvalita biotopu je definována na základě hodnocení reprezentativnosti, zachovalosti a degradace biotopu, Lustyk a Oušková, 2011), které jsou jmenovány jako cílové pro jednotlivé tituly AEKO a které byly v letech 2016–2017 součástí obhospodařovaných travních porostů (tzv. díly půdních bloků v evidenci půdy LPIS dle zákona o zemědělství č. 256/1996 Sb.). Pro srovnání byla zkoumána také kvalita stejných biotopů, na nichž byl v posledních třech letech prováděn management financovaný z Programu péče o krajinu. V **tabulce 2** jsou uvedeny výsledky, tj. vážené průměry kvality biotopů obhospodařovaných v rámci základního titulu AEKO (Extenzivní péče o louky a pastviny), tzv. nadstavbových titulů AEKO, Programu péče o krajinu (dále PPK), a pak kombinací některého z titulů AEKO a PPK. Byla zjištěna nižší kvalita polopřirozených travních biotopů vázaných na zemědělské hospodaření pod dotacemi AEKO v porovnání se stavem obdobných biotopů s managementem placeným z krajinotvorných programů a horší kvalita biotopů s méně cílenými tituly AEKO. Přestože jsou výsledky analýzy jen orientační (nebyla porovnávána výchozí kvalita biotopů s výsledným stavem, data to neumožňovala), ukázaly možnost zlepšení dopadů péče s využitím prvků PPK pro příští podobu AEKO a to, které biotopy jsou z hlediska AEKO problematičtější.

Dalším pramenem pro zjištění stavu jsou data o druzích vázaných na zemědělské hospodaření z Nálezové databáze ochrany přírody a vědecké publikace či výstupy relevantních projektů a index ptáků zemědělské krajiny (jediný dlouhodobě sledovaný indikátor biodiverzity, dokumentující stav ve volné krajině).

Velmi cenné jsou také konkrétní zkušenosti kolegů z regionálních pracovišť AOPK ČR (a národních parků), zapojených do péče o travní porosty a administrace AEKO dotací. Příklady dobré i špatné zemědělské praxe jsou důležitou součástí současných seminářů pro zemědělce hospodařící v CHKO/NP, pořádaných v rámci společného projektu Ministerstva země-

Tab. 2 Data o průměrné kvalitě biotopů s managementem financovaným z AEKO a PPK. Zdroj dat: MZe, 2016 a 2017, AOPK ČR 2016 a 2017, vlastní zpracování AOPK ČR

Kód biotopu	Název biotopu	Kvalita biotopů	Rozloha (ha)	Kvalita biotopů	Rozloha (ha)	Kvalita biotopů	Rozloha (ha)	Kvalita biotopů	Rozloha (ha)
		Základní titul AEKO	Základní titul AEKO	Nadstavbové tituly AEKO	Nadstavbové tituly AEKO	PPK	PPK	AEKO a PPK	AEKO a PPK
T1.1	Mezofilní ovsíkové louky	2,86	17 082	2,72	8 300	2,56	91	2,04	3,98
T1.3	Poháňkové pastviny	2,90	4 338	2,50	2 248	2,28	12	3,81	0,45
T1.5	Vlhké pcháčové louky	2,97	2 684	2,74	1 388	2,00	109	2,35	6,90
T1.2	Horské trojštětové louky	2,85	1 423	2,59	1 000	2,00	0,7		
T2.3B	Podhorské a horské smilkové trávníky bez jalovce	2,36	294	2,61	673	1,91	23	2,00	0,18
T1.9	Střídavé vlhké bezkolencové louky	2,63	726	2,40	359	2,19	36	1,98	0,55
T3.4D	Širokolisté suché trávníky – bez vstavačovitých a bez jalovce	2,71	60	2,40	346	2,79	27	3,81	0,41
T1.4	Aluviální psárkové louky	2,71	1 348	2,86	306	1,99	7,6	2,00	2,72
R2.2	Nevápnitá mechová slatiniště	2,45	19	2,17	108	1,91	20	2,52	0,50
T1.7	Kontinentální zaplavované louky	3,97	41	4,00	42				
T3.4C	Širokolisté suché trávníky – se vstavačovitými a bez jalovce	2,83	4,60	1,99	31	1,16	80	2,00	0,00
T3.5B	Acidofilní suché trávníky – bez vztavačovitých	2,63	33	2,12	16	2,07	2,9	2,00	0,00
T2.3A	Podhorské a horské smilkové trávníky s jalovcem	2,00	3,61	2,02	14	2,55	10	3,49	0,02
T2.2	Horské smilkové trávníky s alpskými druhy			2,05	11				
T5.5	Acidofilní trávníky mělkých půd	2,58	44	1,65	8,8	1,71	0,4	2,00	0,01
T3.3D	Úzkolisté suché trávníky – porosty bez význačného výskytu vstavačovitých	2,21	15	2,13	8,4	1,79	6,9	3,83	0,07
R1.2	Luční prameniště bez tvorby pěnovců	2,28	1,70	2,13	3,8	1,83	0,02		
R2.1	Vápnitá slatiniště	2,00	0,02	1,47	1,4	1,90	8,8	2,00	0,01
T3.1	Skalní vegetace s kostřavou sivou	1,99	0,04	2,00	0,9	1,01	0,4		
T3.4B	Širokolisté suché trávníky – bez vstavačovitých a s jalovcem	3,27	0,22	2,05	0,5	1,91	9,3		
T2.1	Subalpínské smilkové trávníky			3,58	0,4				
R1.1	Luční pěnovcová prameniště			1,61	0,3	1,79	0,8	1,38	0,08
T3.4A	Širokolisté suché trávníky – se vstavačovitými a s jalovcem	1,95	0,07	1,93	0,2	1,00	1,9		
T3.5A	Acidofilní suché trávníky – se vstavačovitými	2,04	0,01	2,00	0,1	2,00	2,0	2,00	0,01
T3.2	Pěchavové trávníky					1,23	0,2		
T3.3A	Úzkolisté suché trávníky – subpanonské stepní trávníky	3,87	0,02			2,00	1,3		
T3.3B	Úzkolisté suché trávníky – panonské sprašové stepní trávníky								
T3.3C	Úzkolisté suché trávníky – porosty s význačným výskytem vstavačovitých								
T7	Slaniska	2,00	0,6			2,00	0,8		
T8.1A	Suchá vřesoviště nížin a pahorkatin s jalovcem					3,00	0,01		
T8.1B	Suchá vřesoviště nížin a pahorkatin bez jalovce	2,00	0,02						

Vysvětlivky:

Kvalita (ve stupnici 1 = nejlepší, 5 = nejhorší) je vážená rozlohou příslušného biotopu v daném typu managementu, uvedenou v šedivých sloupcích; data jsou seřazena sestupně dle rozlohy v péči z nadstavbových titulů AEKO.

dělství ČR a AOPK ČR. Z dosavadních seminářů jsme shromáždili nejčastější problémy. Často jsou uváděny problémy s udržení kvality porostu na druhově bohatých pastvinách kvůli příliš intenzivnímu využívání pastvin, zejména v mimovegetačním období, a na krmištích, u napajedel, na podmačených místech a v blízkosti vodních toků. Naopak příliš extenzivní pastva může vést k šíření invazních druhů šířících se z nedopasků. Na loukách, zejména vlhkých a podmačených, je častým problémem nedbalé odklizení posečené biomasy, které vede k nežádoucímu obohacení živinami až k ruderalizaci, potlačení na živiny a světlo citlivých (často chráněných) druhů rostlin, následnému vzrůstu dominance trav na úkor bylin a zjednodušování druhové skladby. Časté je dlouhodobé ponechávání sklizených balíků sena na okrajích luk, kde dochází k ničení cenných ekotonových společenstev a vzniku ohnisek ruderalizace, celoplošné sečení rozsáhlých luk ve stejném termínu, mulčování, nedostatečná ochrana krajinných prvků aj.

Problémy se opakují i přesto, že je pravidla společné zemědělské politiky vylučují a penalizují. Účel finanční podpory a význam jednotlivých podmínek titulů a následky dobré a špatné zemědělské praxe je potřeba s hospodáři opakovaně diskutovat a ukazovat na konkrétních druzích a biotopech. Semináře a jiné formy sdílení zkušeností mezi zemědělci a ochranou přírody bychom rádi podporovali i nadále.

O co usiluje státní ochrana přírody?

Už v lednu 2018 AOPK ČR vypracovala „pracovní návrh“ k budoucí podobě AEKO po roce 2020 a tento rozpracovává v nově ustavené Odborné skupině pro společnou zemědělskou politiku. Členy skupiny jsou kromě pracovníků AOPK ČR také zástupci Ministerstva životního prostředí ČR, národních parků, České inspekce životního prostředí a Asociace soukromého zemědělství ČR, se kterou AOPK uzavřela dohodu o spolupráci. Výstupy odborné skupiny jsou využívány v pracovní skupině Přírodní zdroje a biodiverzita při Ministerstvu zemědělství.

Navrhujeme využít maximálně důrazu legislativního rámce nové společné zemědělské politiky na zvýšení efektivnosti pro životní prostředí a zacílení na výsledky intervencí, dále revizi stávajících a návrh nových titulů AEKO. Nabízí se např. převod na jednoletá ekoschémata (dle návrhu Evropské komise) pro základní management ošetřování travních porostů a zlepšení cílení péče o nejcennější travní biotopy doplněním stávajících nadstavbových titulů AEKO o operace v návaznosti na plány péče o zvláště chráněná území, případně soubory doporučených opatření. K úvaze je možnost využití institutu veřejnoprávní dohody s vlastníkem/nájemcem či uživatelem pozemků. Rádi bychom také přispěli k pilotnímu ověření tzv. AEKO orientovaných na výsledek. Jde o nový princip finanční motivace za šetrnou péči, která je svěřená více do odpovědnosti zemědělce (žádoucí výsledný stav porostu je definován např. minimálním počtem dohodnutých indikátorových druhů, za nějž je zemědělcí přiznána část platby).

Faremní environmentální plány

Často se ochrana přírody setkává s nechtutí zemědělců k rozrušení péče o travní porosty, tj. sečení luk postupně v různých termínech, ponechávání dočasně neposečených částí porostu, sklizně částí luk na seno a k zapojení do náročnějších, více cílených titulů. Oslabuje se tak podstatná podmínka zachování diverzity druhů i krajiny. Stav je do velké míry důsledkem sociálně-ekonomického vývoje zemědělství a venkova, nicméně společná zemědělská politika by s tímto problémem měla počítat a žádat směr aktivně podporovat.

Významným nástrojem ke zlepšení účinnosti AEKO by mohly být tzv. faremní environmentální plány. Podstatu plánu tvoří tři základní pilíře: 1. posouzení přírodovědných a provozních možností zemědělského podniku jako celku, 2. prioritizace pozemků farmy s potřebou šetrné a cílené péče, 3. návrh systému hospodaření farmy s optimálním využitím dostupných finančních podpor šetrného hospodaření. Faremní plány jsou nástroj

vhodný zejména pro podniky v chráněných oblastech a národních parcích, s vyšším zastoupením přírodních a polopřírodních biotopů a s dostupnou státní ochranou přírody jako odborným partnerem. Zavedení institutu faremních plánů bylo připravováno v ČR už pro současné programové období, ale pro nedořešené překážky (např. nedostatek kvalitních poradců) nebylo doposud implementováno, nicméně bylo vyzkoušeno pilotně v projektech Juniperia, z. s., a Daphne, o.p.s. Z našeho pohledu není nutné, aby faremní plány byly vázány na speciální poradce, budeme se snažit najít formu, kterou bude schopen naplnit s odbornou pomocí sám zemědělec. Celofaremní přístup považujeme za možnost, jak zlepšit efekt AEKO na přírodu a motivovat k tomu zemědělce zohledněním zvýšených transakčních nákladů v platbě.

Doplnění cílených faremních plánů je zakotveno i ve Strategii ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025 v dílčím cíli 1.5.2 Harmonizovat dotační programy mezi resorty MŽP a MZe. Předpokládáme, že toto opatření bude dále rozpracováno i v rámci aktualizace Státního programu ochrany přírody, která v současné době probíhá a má následně sloužit i jako akční plán výše uvedené Strategie.

Závěr

Snahou státní ochrany přírody je zasadit se o zefektivnění agroenvironmentální politiky cílené na biodiverzitu a ochranu krajiny. Možnosti zlepšení spatřujeme zejména v zefektivnění podmínek přímých plateb (např. omezení maximální velikosti pozemku, podpora krajinných prvků a důsledná ochrana přírodně cenných travních biotopů), lepšího cílení a finanční motivace hospodaření na cenných přírodních a polopřírodních biotopech na zemědělské půdě, zavedení a podpory cíleného faremního environmentálního plánování a zavedení odměny za výsledek šetrné péče o zachovalé porosty.

Seznam literatury je připojen k webové verzi článku na www.casopis.ochrana-prirody.cz

Provoz dronů ve zvláště chráněných územích

Tereza Chaloupková

Vzhledem k velmi rychlému technologickému rozvoji a zlepšování cenové dostupnosti se stále více rozšiřuje použití tzv. dronů i mezi běžné fyzické osoby. S tím nutně souvisí také neustálé zvyšování počtu osob, které tato zařízení provozují také ve zvláště chráněných

územích („ZCHÚ“), aniž by si uvědomovaly rizika s tím spojená. Ať už se jedná o vyrušování zvířat, zejm. hnízdících ptáků, nebo o riziko požáru, provoz těchto zařízení může být v ZCHÚ rizikový. Cílem tohoto článku je objasnit tuto ne vždy přehlednou právní úpravu.



Dron – hračka nebo riziko? Foto archiv AOPK ČR

Jaký je režim provozu „dronů“ v ZCHÚ?

Lety v ZCHÚ podléhají v zásadě dvojí regulaci. Za prvé jde o regulaci dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (dále jen „ZOPK“), zabývající se činnostmi, které mohou mít dopad na předmět ochrany konkrétního ZCHÚ. Za druhé jsou lety v ZCHÚ regulovány, stejně tak jako lety mimo ZCHÚ, leteckými předpisy.

Omezení provozu vyplývající ze zákona o ochraně přírody a krajiny

Provoz dronů v ZCHÚ může být z hlediska regulace ZOPK problematický. V závislosti na lokalitě zamýšleného letu může totiž být negativně dotčeno i několik předmětů ochrany chráněných ZOPK. Pokud let bude provádě-

děn například na místech, kde by vyrušoval ptáky, bude vždy třeba před jeho realizací získat povolení dle § 5b odst. 1 ZOPK, kterým se stanoví odchylný postup při ochraně ptáků, neboť rušení ptáků je dle § 5a odst. 1 písm. d) ZOPK zakázáno. Odchylný postup může být povolen, pouze pokud neexistuje jiné uspokojivé řešení a pouze na základě některého z taxativně vymezených zákonných důvodů. Provoz dronů je možno v části případů odůvodnit účely výzkumu a výuky, které jsou jedním z těchto zákonných důvodů. Pro ostatní lety bude však nalezení zákonného důvodu obtížné. Pokud jde o požadavek neexistence jiného uspokojivého řešení, tento požadavek je v souladu s judikaturou¹ vykládán tak, že neexistuje jiné běžné a standardně užívané

1 Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 8 As 33/2009-56.

řešení či metoda, kterou by bylo možno dosáhnout obdobného cíle.

Pokud by zamýšleným letem mohly být vyrušovány zvláště chráněné druhy (ZCHD) živočichů, bude zde třeba získat také výjimku dle § 56 ZOPK. Tato tzv. druhová výjimka se vydává formou rozhodnutí, a pokud je vydávána ke zvláště chráněným druhům ptáků, již se zde neuplatní úprava vyžadující povolení odchylného postupu při ochraně ptáků (viz výše). Druhovou výjimku je možné vydat pouze za splnění zákonných podmínek, přičemž tyto se liší podle toho, zda se výjimka týká ZCHD, které nejsou současně chráněny podle práva EU, nebo na ZCHD, které současně chráněny podle práva EU jsou. V případě ZCHD, které nejsou současně chráněny podle práva EU, lze výjimku povolit, pokud existuje jiný veřejný zájem, který převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo je daná činnost v zájmu ochrany přírody. V případě, že budou letem rušeny ZCHD které jsou současně chráněny dle práva EU, bude pro udělení výjimky třeba naplnit více podmínek, a to 1) neexistenci jiného uspokojivého řešení (viz výše), 2) povolovaná činnost nesmí ovlivnit dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany, a 3) musí být dán některý ze zákonných důvodů dle ust. § 56 odst. 2 ZOPK – v případě provozu dronů lze asi z taxativního výčtu důvodů uvažovat primárně o provozu dronu pro účely výzkumu a vzdělávání, případně o provozu v zájmu ochrany volně žijících živočichů,² planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť. S ohledem na shora uvedené lze tedy doporučit, aby záměr provozovat dron

2 Tento důvod je vykládán poměrně restriktivně, lze pod něj podřadit např. monitoring druhů apod.