

Které evropsky významné lokality jsou nefunkční

A jak se poznají?

Alena Dostálová, Viola Handlová

Soustava Natura 2000 existuje v České republice již sedm let (první lokality byly vyhlášeny v roce 2005). Dnes čítá 1 082 evropsky významných lokalit (EVL) a 41 ptačích oblastí (PO), které dohromady (bez překryvů) pokrývají 14,0 % území České republiky. Článek hodnotí soustavu jako celek z pohledu EVL, definuje nefunkční EVL a shrnuje stávající požadavky na změnu vymezení EVL; popisuje administrativní a legislativní kroky a podmínky, za jakých lze měnit vymezení a/nebo výčet předmětů ochrany EVL.

Podkladem pro vymezení lokalit byly aktuální odborné vědomosti získané na základě do té doby dosud nevidaného nasazení odborníků i odborné veřejnosti (viz ČEPÁKOVÁ 2005, DUŠEK 2005, HOŠEK 2003, HOŠEK a kol. 2002, CHOBOT 2005, POHLOVÁ 2002, POKORNÝ 2002, TUROŇOVÁ 2002). Soustava byla navrhována jako celek pro předem daný okruh fenoménů (druhy přílohy I směrnice o ptačích, stanoviště přílohy I směrnice o stanovištích a druhy přílohy II směrnice o stanovištích) a byla oponována širší odbornou veřejností v rámci tzv. biogeografických seminářů (viz POKORNÝ a HÁKOVÁ 2005, HOŠEK a kol. 2006). Pro každou lokalitu jsou stanovena opatření za účelem zajištění ochrany (vyhlášení zvláště chráněných území včetně přípravy plánů péče, příprava souhrnů doporučených opatření, vlastní péče). Stav fenoménů je pravidelně sledován a hodnocen jak na úrovni biogeografických oblastí v rámci státu, tak na úrovni biogeografických oblastí v rámci Evropy i EU jako celku (viz DUŠEK 2007, DUŠEK a kol. 2007). Jakýkoli koncept nebo projekt, který by mohl lokalitu významně negativně ovlivnit, musí být posouzen (tzv. naturové hodnocení) a v případě negativního vlivu nemůže být realizován, nepřevažují-li významně veřejné zájmy.

Z odborného hlediska tedy soustava Natura 2000 představuje aplikaci moderního přístupu k územní ochraně přírody v praxi. Přesto nebyla soustava dosud zcela přijata odbornou ani širokou veřejností. Z různých úst často zaznívá obecná kritika vymezení lokalit i soustavy jako celku. Na místě jsou otázky: i) Je soustava jako celek skutečně tak špatná? ii) Jaký podíl lokalit je v rámci soustavy nefunkční? iii) Z jakého důvodu jsou

tyto lokality nefunkční? iv) Jaký podíl EVL je chybně vymezený?

V tomto článku se pokusíme na tyto otázky odpovědět z hlediska EVL. Ptačí oblasti byly navrhovány v hranicích tzv. Important Bird Areas (významných ptačích oblastí) dle jasně stanovených mezinárodních pravidel, a proto jim zde nevěnujeme další pozornost.

Nefunkční evropsky významné lokality

Agentura ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK ČR) je odpovědná za přípravu odborného návrhu národního seznamu EVL, vedení informací o soustavě Natura 2000 a za přípravu standardního datového formuláře (SDF), kterým je Evropská komise (EK) informována o lokalitách soustavy Natura 2000 a který slouží jako podklad pro zařazení lokality na evropský seznam. Zároveň eviduje a aktivně shromažďuje podněty na změnu vymezení, změnu seznamu předmětů ochrany či zajištění ochrany EVL.

Informace o problémech v EVL pocházejí především od pracovníků AOPK ČR, která je nejen odborným garantem soustavy Natura 2000, ale také orgánem ochrany přírody (OOP) v EVL nacházejících se na území chráněných krajinných oblastí a na území národních kategorií maloplošných zvláště chráněných území ležících mimo národní parky. V rámci spolupráce s ostatními OOP jsme v roce 2010 a 2012 oslovili krajské úřady (které jsou OOP pro většinu EVL), aby nám zaslaly informace, zda evidují nepřítomnost nebo výrazné zhoršení stavu předmětu ochrany EVL. Další informace získáváme v rámci spolupráce s Českou inspekcí životního prostředí (ČIŽP), především v rámci pravidelné a opa-

kované kontroly vybraných EVL, či z dalších zdrojů (např. upozornění místním občanem, nestátní neziskovou organizací – NNO).

Informace jsou evidovány a vyhodnocovány a následně je pro každou EVL samostatně navržen postup řešení problému. Rozhodovací diagram při podezření, že daná EVL je nefunkční, znázorňuje obrázek 1.

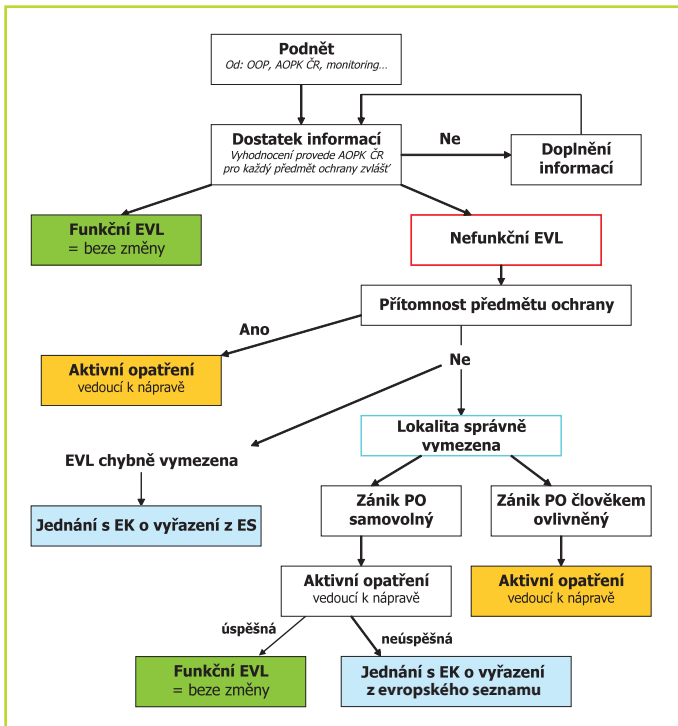
Je nutné připomenout, že zrušení EVL nebo zrušení předmětu ochrany EVL je až posledním možným řešením problému, který podléhá složitému legislativnímu postupu. Členský stát je v první řadě povinen zajistit ochranu lokalit soustavy Natura 2000, a proto zrušení lokality zařazené na evropský seznam je možné jen pokud:

- byla vymezena na základě nedostatečných nebo chybných odborných informací (např. při přípravě návrhu lokality byl předmět ochrany chybně determinován);
- k vymizení předmětu ochrany došlo v důsledku samovolných procesů (absence vhodného managementu není tímto případem) a ani po uplatnění veškerých možných opatření nedošlo k navrácení předmětu ochrany (finanční náročnost opatření není argumentem pro jejich neprovedení).

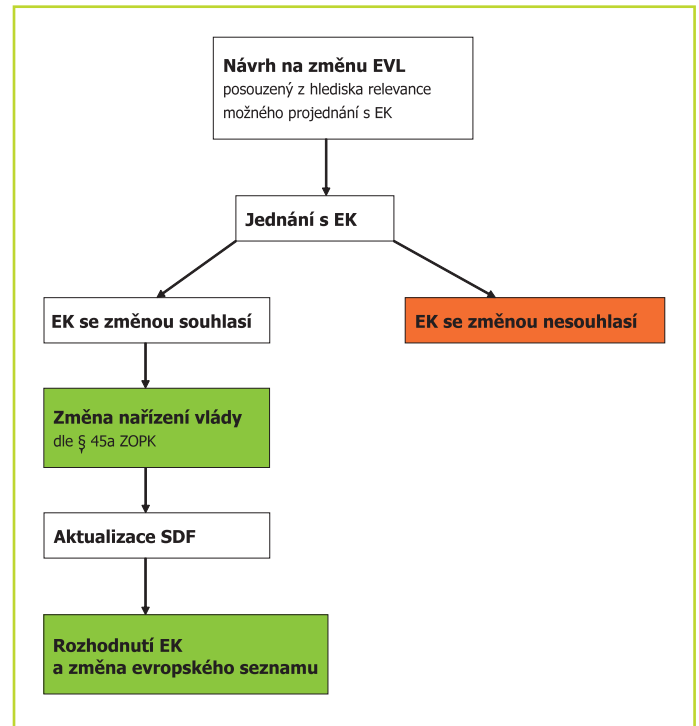
Z tohoto důvodu je potřebné pro každou lokalitu samostatně vyhodnotit situaci a zvážit:

- je-li lokalita skutečně **nefunkční**, tedy předmět ochrany se v ní vůbec nevyskytuje nebo došlo k jeho významnému zhoršení;
- pokud je lokalita nefunkční, jaké **příčiny** vedly k vymizení nebo významnému zhoršení předmětu ochrany.

Je zřejmé, že vyhodnocení je vázáno na dostatek informací o stavu předmětu ochrany v EVL a o aktivitách v EVL a/nebo



Obrázek 1 Rozhodovací diagram při podezření, že daná EVL je nefunkční.



Obrázek 2 Legislativní požadavky na provedení změny národního seznamu pro EVL, které byly zařazeny na evropský seznam.

v jejím okolí. V případě, že informace pro vyhodnocení nejsou dostatečné, je potřeba je aktivně získat. Nepodaří-li se získat informace prokazující chybně vymezení lokality nebo samovolný zánik předmětu ochrany, není možné navrhnout zrušení EVL nebo vyškrtnutí předmětu ochrany EVL.

V případě, že lokalita byla vymezena správně a k vymizení nebo významnému zhoršení předmětu ochrany došlo v důsledku nevhodného managementu (včetně absence vhodného hospodaření) nebo poškozením předmětu ochrany, je členský stát povinen přijmout aktivní opatření, která povedou k nápravě (včetně restauračních opatření, repatriace apod.). Finanční stránka ani technická náročnost těchto opatření není relevantní. Viz také obrázek 1.

I v případě, že daná lokalita splňuje kritéria, která umožňují navrhnout zrušení EVL nebo vyškrtnutí předmětu ochrany EVL, je změna národního a evropského seznamu dlouhodobou záležitostí vázanou na:

- souhlas EK s tímto krokem;
- změnu nařízení vlády o národním seznamu (č. 132/2005 Sb., v platném znění);
- změnu SDF;
- změnu evropského seznamu (SDF slouží jako podklad pro přípravu evropského seznamu).

Legislativní požadavky na provedení změny národního seznamu pro EVL zařazené na evropský seznam znázorňuje obrázek 2.

Navíc lze očekávat, že případný souhlas EK s vyškrtnutím lokality z evropského se-

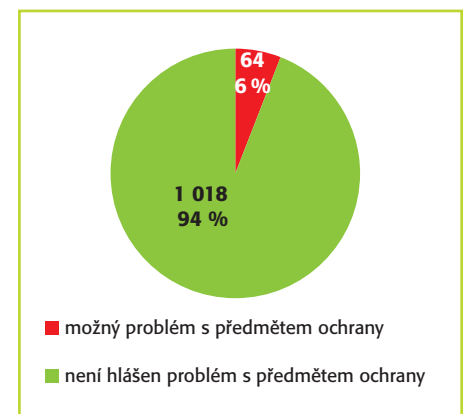
znamu nebo vyškrtnutím předmětu ochrany EVL bude podmíněn požadavkem na doplnění náhradní lokality za lokalitu rušenou, aby nebyla porušena dostatečnost národního seznamu EVL.

AOPK ČR v současné době eviduje podněty podezření na nefunkční EVL pro 64 lokalit (viz obrázek 3), což představuje 6 % z celkového počtu EVL zařazených na národní seznam. Počet těchto EVL se liší v jednotlivých krajích (viz obrázek 5); nejvyšší procento podnětů je evidováno v Moravskoslezském kraji, Jihomoravském kraji a na Vysočině; naopak žádná EVL není evidována na území Hlavního města Prahy. Je potřeba podotknout, že řada EVL je vyhlášena pro ochranu více předmětů ochrany – podezření na nefunkčnost je vždy evidováno pro každý předmět ochrany zvlášť.

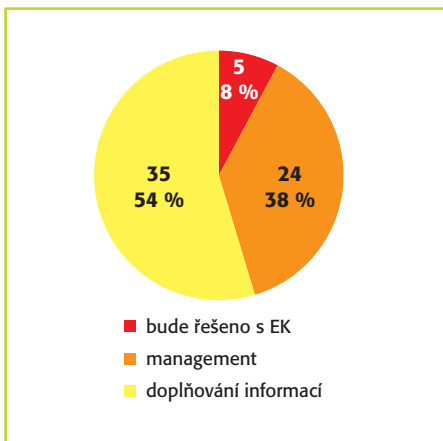
Z celkového počtu 64 lokalit AOPK ČR eviduje pouze čtyři případy, kdy jsou k dispozici dostatečné argumenty pro vznesení požadavku na změnu. Jeden z těchto případů byl již Evropskou komisí schválen – jedná se o vyškrtnutí dvou předmětů ochrany (*Thesium ebracteatum* a *Gladiolus palustris*) v EVL CZ0214044 Kersko (tyto předměty ochrany byly chybně uvedeny a v EVL se nevyskytují). Z dalších případů se jedná o: i) EVL CZ0624067 Kamenný vrch, kde byl při přípravě v důsledku chybné determinace druhu omylem zařazen předmět ochrany *Carabus hungaricus*; ii) EVL CZ0813470 Štěrbův rybník a Malý Bystrý potok, která byla chybně navržena pro kuňku (*Bombi-*

na variegata); iii) EVL CZ0414110 Krušnohorské plátě, kde došlo k záměně biotopu R1.1 patřícího do stanoviště 7220 za biotop R2.2 patřící do stanoviště 7140, stanoviště 7220 se stalo předmětem ochrany EVL, ač se na lokalitě nevyskytuje. Ty budou řešeny s Evropskou komisí.

Většinu z evidovaných podnětů (54 %) je potřeba ověřit (obrázek 4) – jsou tedy ve stadiu doplňování informací. O tom, jak je tato fáze důležitá, svědčí případ EVL, kdy byl podnět shledán při bližším ohledání nepodloženým (jedná se o EVL CZ0613319 Fickův rybník, v němž je přítomnost předmětu ochrany – *Triturus cristatus* – opakovaně prokázána). Alarmující je evidence 38 % evidovaných při-



Obrázek 3 Zastoupení EVL, u nichž je evidován možný problém v výskytu a/nebo kvalitou předmětu ochrany.



Obrázek 4 Podíl EVL, u nichž je evidován možný problém s výskytem a/nebo kvalitou předmětu ochrany. **Vysvětlení legendy:**

■ lokalita byla nevhodně navržena a/nebo k vymizení předmětu ochrany došlo samovolným procesem, ■ ke zhoršení/vymizení předmětu ochrany došlo nedostatečnou péčí o lokalitu, ■ nedostatek informací pro zařazení lokality a určení dalšího postupu.

padů (viz obrázek 4), kdy ke zhoršení stavu, nebo dokonce vymizení předmětu ochrany došlo v důsledku nevhodného hospodaření (včetně absence hospodaření) nebo v důsledku lidských zásahů (např. stavební úpravy v budovách s letními koloniemi netopýřů). Na tomto místě si dovolueme zopakovat, že Evropská komise se k těmto případům staví jednoznačně: členský stát má povinnost zjednat nápravu a až po vyčerpání všech dostupných prostředků (finanční nebo technická náročnost opatření nehraje roli) je možné začít jednat s EK o řešení problému – např. navrhnout náhradní lokalitu. Ani v takovém případě se členský stát nezabývá rizika infringementu¹ a případného následného sporu u Evropského soudního dvora.

Změny ve vymezení hranic evropsky významných lokalit

AOPK ČR kromě informací o podezření na nefunkční EVL shromažďuje podněty na změnu vedení hranice EVL, které byly do národního seznamu správně zařazeny a není v nich problém se stavem předmětu ochrany. Obecně můžeme tyto podněty rozdělit na: i) návrhy na drobné úpravy vedení hranice; ii) návrhy na zásadní změnu ve vymezení EVL (převymezení lokality).

Návrhy na změnu vedení hranice EVL jsou relativně časté – v současnosti evidujeme podnět u 38 % EVL (viz obrázek 6).



Obrázek 5 Zastoupení EVL, u nichž je evidován možný problém s výskytem a/nebo kvalitou předmětu ochrany v jednotlivých krajích.

Návrhy na drobné úpravy hranic (zpravidla v řádech jednotek nebo desítek metrů čtverečních) jsou však jednoznačně nejčastějšími evidovanými podněty – 99 % všech návrhů na úpravu vymezení hranic (viz obrázek 7), a to z důvodu, že vymezení EVL, které bylo provedeno zpravidla nad mapovým podkladem základní mapy ČR v měřítku 1 : 10 000, neodpovídá současným aktualizovaným podkladům. Je třeba dodat, že původním záměrem bylo dle příslušné zákonné úpravy veškeré EVL vyhlásit jako zvláště chráněná území. Při tomto procesu by k úpravě hranic došlo (s vyhlášením ZCHÚ u velké části EVL se stále počítá). Je pochopitelné, že nad aktualizovaným ZABAGED či ortofotomapou hranice EVL nekopírují původní hranice, podle které byly vymežovány (např. silnice, hranice lesa či vodní tok). Jedná se tedy spíše o technický než odborný problém.

Návrhy na zásadní změnu ve vymezení EVL se vyskytují spíše ojediněle, a to v pěti případech, což představuje 1 % ze všech evidovaných případů (viz obrázek 7). Jedná se např. o lokality, kde v době přípravy odborného návrhu nebyly dostatečné informace o výskytu předmětu ochrany, nebo o lokality, kde v průběhu doby došlo k posunutí výskytu předmětu ochrany. Není bez zajímavosti, že jsou to především lokality s druhovým předmětem ochrany,

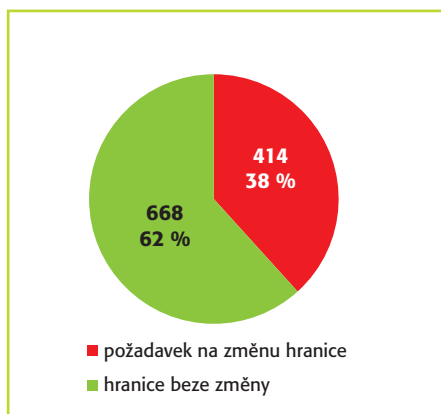
pro které byly údaje v době jejich navrhování obecně méně přesné než u stanovišť.

Podobně jako v případě nefunkčních EVL, také v případě evidence podnětů na změnu vymezení hranic EVL jsou velké rozdíly mezi jednotlivými kraji. Zatímco např. v rámci Jihomoravského kraje jsou navrhovány drobné úpravy u 66 % lokalit, na Vysočině jen u 10 % EVL (více viz obrázek 8).

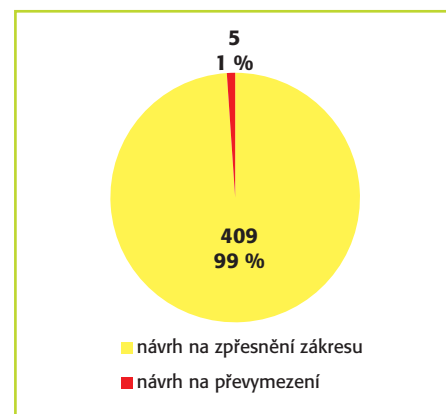
Kdy je možná změna hranice EVL?

Evropská komise se ke změnám ve vymezení hranice EVL staví obecně odmítavě. Lokalita SCI (*Site of Community Importance*) zařazená na evropský seznam má být vyhlášena jako SAC (*Special Area of Conservation*) přesně v hranicích původní SCI (viz dokument EK Doc Hab 05-06-08²). Ačkoli české právo tyto dvě kvalitativní roviny lokalit nerozlišuje a pro obě používá shodný termín evropsky významná lokalita, na evropské úrovni je potřeba akceptovat odlišení lokalit dané směrnicí o stanovištích.

Kromě tohoto pravidla je změna rozlohy lokalit ostře sledovaným parametrem při kontrole údajů reportovaných členskými státy v rámci SDF. Každou, i velmi nepatrnou změnu (např. v řádu 0,0001 ha), požaduje EK vysvětlit. Evropská komise nemusí vy-



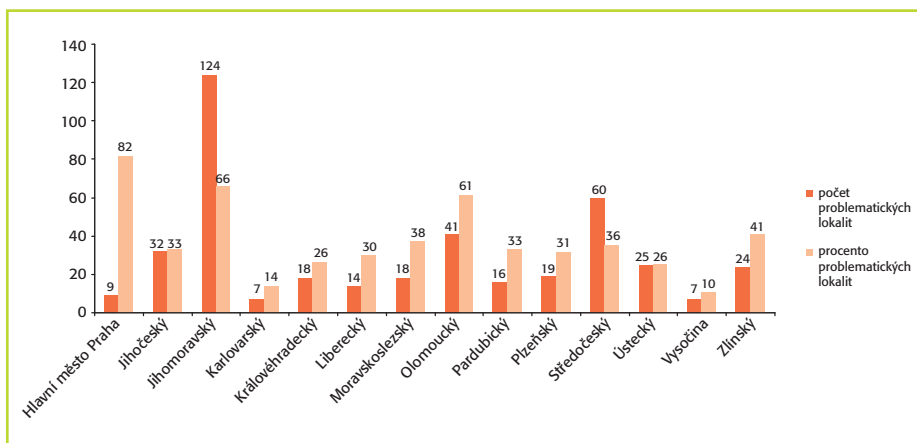
Obrázek 6 Podíl EVL, u nichž je navrhována změna vedení hranice.



Obrázek 7 Podíl návrhů na změnu vedení hranice EVL dle jednotlivých typů

1 Řízení o porušení práva Evropské unie

2 Dostupný na: http://www.bfn.de/fileadmin/MDb/documents/themen/natura2000/Updating_of_SDF_DocHab05_06_08.pdf



Obrázek 8 Návrhy na změnu vymezení hranic EVL dle jednotlivých krajů

světlení členského státu přijmout a změnu vedení hranice akceptovat. Z tohoto důvodu je potřeba jakoukoli změnu vedení hranice EVL předem konzultovat s Komisí a změnu vedení hranice dostatečně zdůvodnit.

Evropská komise sice deklaruje možnost úpravy vedení hranic, pokud je tato změna vyvolána potřebou akceptace přesnějších mapových podkladů, než nad jakými byla původní hranice vymezena. Bohužel v praxi se setkáváme s problémy i u takovýchto případů, a proto jsou i tyto změny s EK projednávány jednotlivě.

Pro projednávání změn volí Česká republika pragmatický přístup řešení vždy většího počtu požadavků najednou, a to z důvodu omezených kapacit EK. Do budoucna budeme preferovat formu osobního jednání, na němž by se jednotlivé případy návrhů změny vedení hranic prodiskutovaly, protože s formální písemnou komunikací nemáme dobré zkušenosti. Například Česká republika požádala EK o změnu vedení hranice EVL Hradec a Kuchyňka v lednu 2012 a dosud na tuto žádost neobdržela žádnou reakci.

Požadavky na významnější změnu vedení hranic bude potřeba prodiskutovat vždy samostatně a očekáváme, že si EK vyžádá jednoznačné důkazy, že navrhovaná změna není vedena ekonomickými, politickými či jinými zájmy. Tlak na nerespektování biologických kvalit území a na podřízení vymezení lokalit ekonomickým, politickým, místním či jiným

zájmům je totiž velmi vysoký v celé EU a Komise si je toho velmi dobře vědoma. Navíc velmi obtížné dokáže odlišit návrh na změnu vymezení, vedený snahou o zpřesnění a zkvalitnění vymezení, od účelové změny.

Důležité je uvědomit si časový horizont, ve kterém bude změna projednávána. Tento proces bude trvat měsíce, popřípadě roky. Celý proces musí mimo jiné, stejně jako v případě nefunkčních lokalit, projít legislativním procesem změny nařízení vlády o národním seznamu, změny SDF a změny evropského seznamu (viz obrázek 2).

Závěr

V závěru článku se na základě prezentovaných zkušeností pokusíme odpovědět na otázky kladené v úvodu, a to alespoň pro část soustavy Natura 2000 tvořenou EVL.

ad i) Je soustava jako celek skutečně tak špatná? ii) Jaký podíl lokalit je v rámci soustavy nefunkční?

Podezření na problémy s odbornou kvalitou lokalit bylo zatím vzneseno jen pro 6 % EVL. Jen u 0,5 % lokalit (tj. 5 z 1 082 EVL!) bylo podezření shledáno jako dostatečně podložené, naopak u 3,5 % lokalit (24 z 1 082 EVL) lze problémy přičíst nedostatečnému zajištění ochrany. S ohledem na tato zjištění, a přestože si uvědomujeme, že seznam podnětů nemusí být úplný, jsme přesvědčeni, že soustava Natura 2000 byla

jako celek vymezena správně a že podíl nefunkčních lokalit je obecně nízký a odůvodnitelný.

iii) Z jakého důvodu jsou tyto lokality nefunkční?

U lokalit, které byly klasifikovány jako nefunkční (tzn. předmět ochrany se v lokalitě nevyskytuje nebo se vyskytuje jen ve velmi špatné kvalitě), jsme zjistili, že nejčastějším důvodem (24 % evidovaných případů), je nedostatečná ochrana, především nevhodný management (včetně absence managementu).

iv) Jaký podíl EVL je chybně vymezený?

Většina požadavků na změnu vedení hranic, které nejsou vedeny snahou o prosazení partikulárních zájmů, se týká drobného zpřesnění vedení hranic (99 % všech evidovaných případů). Důvodem je nejčastěji zpřesnění mapových podkladů od doby vymezení lokalit. Tyto požadavky jsou zcela legitimní a nelze je považovat za chybu ve vymezení soustavy, protože ta probíhala nad podklady dostupnými v tehdejší době.

Jen minoritní podíl podnětů na změnu vedení hranic – 1 % (pět z celkového počtu 1 082 EVL) – lze označit za zásadní změnu ve vymezení lokalit. U velkého procenta je navíc tento požadavek podpořen přesnější znalostí o výskytu a ekologii fenoménů, pro něž jsou lokality vymežovány.

Nezasvěcený čtenář by z textu tohoto článku mohl nabyt dojmu, že soustava Natura 2000 netrpí žádnými problémy. Nera- dy bychom vzbudily takový dojem, protože jsme si celé řady problémů dobře vědomy. Za všechny jmenujme např. nepružnost soustavy spočívající v legislativních omezeních, nedostatek finančních prostředků na zajištění managementu lokalit, časově a administrativně náročné zajištění ochrany, trvalí nedostatečnost soustavy ve smyslu doplnění lokalit. Tyto problémy však nejsou předmětem našeho článku, který hodnotí pouze správnost vymezení soustavy z odborného hlediska. Z předložených faktů je zřejmé, že je lepší, než by se z některých zjištěných diskusí mohlo zdát.

Autorky pracují na ředitelství AOPK ČR, v sekci dokumentace přírody a krajiny

SUMMARY

Dostálová A. & Handlová V.: Which Sites of the Community Importance Are Not Functioning Properly in the Czech Republic? And How They Can Be Recognized?

Criticism on the Natura 2000 network can be heard from different people. Therefore, the authors focus on gaps in the Site of Community Importance (SCI) designation and delineation. The Nature Conservation Agency of the Czech Republic (NCA), which is an expert body responsible for the scientific proposal of the Natura 2000 network in the Czech Republic, registers 64 cases raising the suspicion that the target species

or habitat is missing or in a very bad state there. Only 8% of those cases were classified as sufficiently scientifically justified for negotiation on changes in the Natura 2000 network (a process of the negotiation is described in the paper), while 38% of the cases were found to be a result of an inappropriate management or human activities, and 54% were not classified due to the lack of information. The NCA registers also the demands on changes in Natura 2000 site delineation for 38% of the SCIs, however 99% of those cases are the technically based demands on small improvements in the site border delineation. The Natura 2000 network is based on robust scientific knowledge and most of the sites were designated correctly for the relevant species or habitat types. The Czech Republic will negotiate with the European Commission in relevant cases for changes needed in the Natura 2000 network.