

PROBLÉMY IMPLEMENTÁCIE NATURA 2000 A MECHANIZMY KOMPENZÁCIE Z NEJ VYPLÝVAJÚCICH OBMEDZENÍ

ING. MATEJ SCHWARZ, ING. ZUZANA SARVAŠOVÁ, PHD., ING. MIROSLAV KOVALČÍK
Národné lesnícke centrum, T. G. Masaryka 22, 960 92 Zvolen; e-mail: schwarz@nlcsk.org, sarvasova@nlcsk.org,
mkovalcik@nlcsk.org

Abstrakt

Článok poskytuje stručný prehľad základných princípov budovania siete chránených území Natura 2000 a najčastejších problémov, s ktorými sa stretávame pri ich implementácii na národnej úrovni. Cieľom nie je poskytnúť úplnú analýzu nedostatkov, skôr ide o naznačenie rozmanitosti problémov a upozornenie na niektoré menej známe z nich. Ako východisko ponúka článok analýzu existujúcich kompenzačných mechanizmov a nástrojov pre podporu implementácie Natura 2000.

Kľúčové slová: Implementácia Natura 2000, kompenzačné mechanizmy za obmedzenia

Abstract

The aim of the article is to provide brief review of basic principles of the setting up of a coherent European ecological network of special areas of conservation under the title Natura 2000, as well as review of the most common problems related to the implementation of these principles at national level. It is not meant to provide comprehensive analysis of the issue; its objective is only to show scope of problems and to mention some of them. The article also presents some solutions in form of analysis of compensation mechanisms and promotion tools related to the implementation of natura 2000.

Key words: Implementation of Natura 2000, compensation mechanisms for restrictions

Úvod

Vytváranie sústavy chránených území Natura 2000 je už od roku 1992 (rok vydania smernice o biotopoch) súčasťou európskej politiky ochrany prírody. Slovensko v podstate začalo byť s touto povinnosťou konfrontované v okamihu rozhodnutia uchádzať sa o vstup do Európskej únie. S prípravou návrhu siete chránených území podľa kritérií smernice o vtákoch a smernice o biotopoch sa začalo v roku 2001 v rámci projektu „Budovanie sústavy Natura 2000 v Slovenskej republike“. Sieť Natura 2000 pozostáva z **chránených vtáčích území** (vymedzených podľa smernice o vtákoch: smernica Rady č. 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane divožijúcich vtákov a z **území európskeho významu** (vymedzených podľa smernice o biotopoch: smernica Rady č. 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín.

Obe smernice zavádzajú viacero princípov, ktoré sa dovtedy na Slovensku neuplatňovali a možno ich považovať za veľmi zaujímavé a progresívne. V zásade najzaujímavejšími princípmi sú:

- **celoeurópsky kontext** – cieľom je zachovať biologickú rozmanitosť v rámci celej Európy prostredníctvom ochrany tých biotopov a druhov organizmov, ktoré sú na európskom kontinente ohrozené. Ochrana sa teda, na rozdiel od našej tradičnej ochrany, nezameriava na lokálne zvláštnosti a neprikazuje štátom chrániť niečo, čo je na ich území vzácné, ale v celoeurópskom kontexte hojný. Naopak, v prípade ohrozených druhov a biotopov majú najväčšie záväzky tie štáty, na území ktorých sú tieto druhy a biotopy najhojnejšie.
- **jasné definovanie predmetu ochrany** – na rozdiel od bežnej územnej ochrany, v prípade ktorej sa jednotlivé územia často vyhlasujú pre svoju „všeobecnú hodnotu“, územia siete Natura 2000 sa vyhlasujú pre niekoľko málo presne vymenovaných druhov alebo biotopov a voči týmto druhom sa aj hodnotí **stav ich ochrany**.

- **nadradenosť cieľov ochrany nad jej formou** – Natura 2000 v zásade neuprednostňuje nijakú formu manažmentu chránených území. Jediným jej cieľom je zabezpečiť **priaznivý stav ochrany** druhu alebo biotopu (ktorý je presne definovaný) a všetky formy manažmentu, ktoré ho umožnia, sú považované za správne. Natura 2000 teda nepropaguje bezzásahové územia, požaduje ich len v prípade, ak sú pre zabezpečenie ochrany druhu alebo biotopu nevyhnutné.
- **zohľadňovanie záujmov všetkých zainteresovaných strán** – obe smernice uznávajú aj potrebu brať do úvahy aj sociálne, ekonomické a kultúrne požiadavky, ako aj miestne špecifiká a zvyklosti. Vzorové projekty Natura 2000 (napríklad na http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/gp/forest_intro.html) spravidla propagujú práve riešenia, ktoré uvedené požiadavky dokázali zohľadniť.

Implementácia Natura 2000 zákonite musela naraziť na určité problémy už vďaka tomu, že sa jej koncept natoľko líši od tradičného konceptu slovenskej ochrany prírody. Priniesla však aj viacero problémov, ktorým sa dalo vyhnúť. Najvýznamnejšie okruhy problémov uvádzame v ďalšom texte.

Nedostatočná kvalita výberu území siete

Slovenská sieť Natura 2000 bola vyhlasovaná v značnom časovom strese, čo vyplývalo z rýchlosti nášho prístupového procesu. Preto bola pri výbere území pre ochranu lesných biotopov uplatnená ich automatizovaná identifikácia založená na využití databáz LHP. Keďže však databázy LHP neobsahujú dostatočné údaje pre takýto účel, výber území bol miestami nekvalitný. Najväčšie problémy spôsobil rozdielny charakter jednotiek slovenskej lesníckej typológie a jednotiek Natura 2000, ako aj nejednoznačná väzba porastových charakteristík k ploche biotopu. Z týchto dôvodov bolo do území európskeho významu zaradených pomerne mnoho porastov v nevyhovujúcom stave.

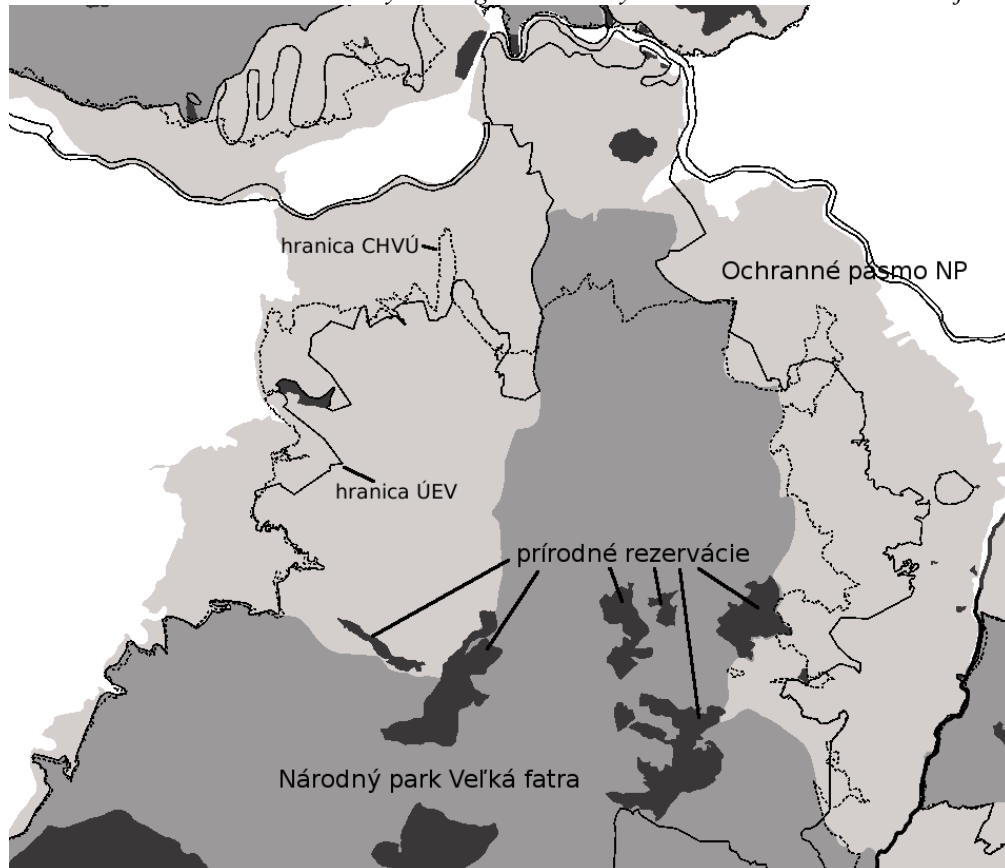
Nedostatočné prerokovanie návrhu siete Natura 2000 so zainteresovanými stranami

Napriek tomu, že sa u nás zvykne deklarovať, že návrh území bol prerokovaný z vlastníckmi a užívateľmi lesa, rozhodne sa nedá povedať, že šlo o prerokovanie dostatočne detailné. Nedostatočné bolo najmä prerokovanie budúceho manažmentu týchto území, čo čiastočne vyplývalo aj z toho, že o ňom v tej dobe nemali jasnú predstavu jednotlivé správy chránených území. Pri prerokovaní sa zvyčajne deklarovalo oficiálne stanovisku EU, že „Natura 2000 nevyklučuje hospodárenie“, vlastníci a užívatelia však neboli oboznámení so zložitou postupom posudzovania a schvaľovania akýchkoľvek zásahov v územiach európskeho významu, resp. v chránených vtáčích územiach, ani s rozsahom obmedzení, z ktorými sa budú stretávať. Toto značne znižuje význam „úspechu“ pri návrhu zoznamu chránených území.

Neprehľadnosť hraníc chránených území

Keďže národná sieť už predtým pokrývala značnú časť našich lokalít so zachovanou prírodou, navrhované územia siete Natura 2000 sa nevyhnutne museli so „starou sieťou“ prekrývať. Problémom však je značná nejednotnosť hraníc národných chránených území (aj u nich už existovali prekryvy maloplošných a veľkoplošných území) s hranicami oboch kategórií území Natura 2000. Hranice všetkých týchto kategórií sa na mnohých úsekoch navzájom nezhodujú, naopak, rozmanitým spôsobom sa pretínajú, čím vznikajú všetky mysliteľné kombinácie prekryvov (viď obr. 1). Toto robí ochranu prírody veľmi neprehľadnou, je ťažké sa orientovať, v ktorom území (resp. v akej kombinácii území) sa daná plocha nachádza a aký je vlastne výsledný režim ochrany. Pritom dôvody tohto „zmätku“ sú často malicherné, veľakrát ide len o rozdiel spôsobený rozdielnosťou prístupu jednotlivých tímov. Sprehľadnenie situácie **zjednotením hraníc** všade tam, kde je to možné a vhodné, by malo byť aj v záujme orgánov ochrany prírody a krajiny.

Obr.1: Ukážka nesúlad hraníc rôznych kategórií chránených území – severná časť Veľkej Fatry



Manipulácia verejnej mienky používaním nesprávnych pojmov

Tieto pojmy vznikli buď nesprávnym prekladom oboch smerníc alebo zámernou či podvedomou manipuláciou. Najčastejšie zneužívaným „nátlakovým“ termínom je slovné spojenie **európskeho významu** v súvislosti s druhmi a biotopmi. Často sa hovorí o „poškodení biotopu európskeho významu“ alebo sa zdôvodňuje jedinečnosť nejakého územia tým, že sa v ňom vyskytuje „druh európskeho významu“. V skutočnosti sa v oboch smerniciach spojenie „európskeho významu“ (of Community importance) používa len v súvislosti s navrhovanými chránenými územiami siete Natura 2000, čiže „územia európskeho významu, ÚEV). Druhy aj biotopy môžu byť len „európskeho záujmu“ (of Community interest), najlepším prekladom je asi druh resp. biotop „o ochranu ktorého má Spoločenstvo záujem“. Hoci posun vo význame nie je veľký, je zjavný a v nátlaku na vlastníkov či manipulovaní verejnosti zneužívateľný.

Iným príkladom je spojenie **vedecký návrh** zoznamu či hraníc chránených území. Tieto termíny majú naznačovať, že existuje akýsi nespochybniteľný, vedcami stanovený návrh chránených území, ktorého akékoľvek úpravy, vyvolané potrebou zohľadniť ekonomické a sociálnych požiadaviek, sú „nevedecké“. V skutočnosti európska legislatíva takýto termín nepozná. Smernica o biotopoch síce termín „vedecký“ používa, vždy však v emotívne neutrálnejšom kontexte. Navyše, je nekorektné označiť, ako celok, za „vedecký“ návrh, ktorý sa vôbec nezaoberal napr. ekonomickými a organizačnými otázkami ochrany a celá „vedeckosť“ sa obmedzuje na botanické a zoológické prieskumy. Ako extrémny príklad zneužitia termínu „vedecký návrh“ môže poslúžiť brožúra Európska únia a ochrana prírody (Králiková, Gojdičová, 2004), ktorá napríklad text článku 2 smernice o biotopoch (92/43/EHS) hovoriaceho, že „opatrenia prijaté v súlade s touto smernicou musia brať do úvahy hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky...“ komentuje slovami „bolo to však kompromisné riešenie pri príprave návrhu textu smernice. Samotné určenie osobitných území ochrany [územia európskeho významu] musí byť založené na **výslovne vedeckom základe**, bez ohľadu na možné konflikty s ostatnými rezortmi“. Takýto „komentár“ v podstate znamená popretie jedného z článkov všeobecne záväzného právneho dokumentu.

Zneužívanie zložitosti posudzovacích a schvaľovacích procedúr

Natura 2000 sa vyznačuje komplikovaným systémom posudzovania a schvaľovania „všetkých plánov a projektov, ktoré môžu významne ovplyvniť lokality Natura 2000“. Pri všetkých posudzovaniach sa vyžaduje uplatňovanie „princípu predbežnej opatrnosti“, čiže princípu, že pokiaľ nejaký vplyv nevieme vopred posúdiť, musíme ho predbežne považovať za negatívny. Uplatňovanie týchto princíпов je však (aj v iných štátoch EÚ) ľahko zneužitelné na prietahy konaní a odklady rozhodnutí, čo ešte umocňuje možnosť podávania odvolaní na Európsku komisiu. Týmto spôsobom je možné odkladať niektoré rozhodnutia tak dlho, až sa kvôli omeškaniu stane ich vykonanie nezaujímavým (napríklad opatrenia proti podkôrnemu hmyzu). Na Slovensku situáciu ďalej komplikuje prekryv národnej a európskej siete chránených území, ktorý umožňuje v prípade sporov striedavé sa odvolávanie na európsku alebo národnú legislatívu alebo kombinovanie požiadaviek oboch legislatív.

Deformácia výkladu základných princíпов Natura 2000

Mnohé princípy stanovené smernicou o biotopoch a smernicou o vtákoch sú z pohľadu vlastníkov a užívateľov lesov veľmi zaujímavé a atraktívne. Pri ich dôslednom implementovaní by sa mohli stať základom zblíženia táborov lesníkov a ochrancov prírody. Žiaľ, ukázalo sa, že viaceré z týchto princíпов neboli akceptované práve ochrancami prírody. Ako neprijateľný sa pre súčasnú ochranu prírody ukazuje najmä princíp nadradenosti cieľov ochrany v danom území (t.j. zabezpečenia priaznivého stavu ochrany presne vymenovaných biotopov alebo druhov) nad požiadavkou „bezzásahovosti územia“. V prípade neželaného vývoja druhov alebo biotopov, kvôli ochrane ktorých bolo dané územie vyhlásené, sa často stretávame s argumentmi, že pokiaľ je takýto vývoj „prirodzený“, malo by sa, navzdory požiadavkám smernice o biotopoch, nezasiahnuť a to ani v prípadoch, keď hrozí úplné vymiznutie predmetu ochrany. U biotopov sa často argumentuje tým, že aj ich nižšie vývojové štádiá sú rovnocennou náhradou pôvodných spoločenstiev.

Takýto výklad je v príkrom rozpore s pôvodnými princípmi deklarovanými relevantnými dokumentmi Natura 2000, stretávame sa s ním žiaľ aj u vysokých úradníkov Európskej komisie. Na druhej strane, nie je reálne očakávať, že by v dohľadnej dobe došlo k zmene relevantnej legislatívy, takže tento rozpor bude pravdepodobne pretrvávajúť.

Za súčasného stavu implementácie Natura 2000 sa ukazuje, že ochrana jej území je pre vlastníkov a užívateľov lesa obmedzujúca a jediným riešením je hľadanie vhodných kompenzačných a motivačných mechanizmov.

Mechanizmy kompenzácie obmedzení NATURA 2000

Na zabezpečenie spoločenskej objednávky na funkcie netrhového charakteru, kam patrí aj ochrana prírody prostredníctvom sústavy chránených území NATURA 2000, slúži v súčasnosti na Slovensku systém subvencií, náhrad ujmy, alebo mechanizmus oslobodenia od dane. Zatiaľ však tento systém nemožno považovať za plne funkčný. Ekonomické zabezpečenie spoločenskej objednávky na tieto netrhové služby možno zabezpečiť vypracovaním a uplatňovaním zodpovedajúcich marketingových, ekonomických, finančných a politických opatrení a nástrojov. V environmentálnej politike rozlišujeme medzi centralizovanými a necentralizovanými politikami. Prvý pojem zahŕňa regulačné nástroje a iniciatívy, ktoré sú uložené prostredníctvom štátu, pri druhom pojme štát stanoví len „pravidlá hry“ a mechanizmus funguje prostredníctvom súkromných aktérov. Finančné mechanizmy centralizovaných politik majú za cieľ korigovať externality pre ktoré nemôžu byť zriadené trhy (tzv. Pigou nástroje). Decentralizované politiky vytvárajú trhové riešenia prostredníctvom definovania vlastníckych práv na externality (Coasian prístup).

Ako ekonomické opatrenia sa najčastejšie uplatňujú kompenzačné mechanizmy za netrhové statky a služby, ktoré majú za cieľ internalizovať environmentálne náklady alebo náklady na plytvanie prostredníctvom finančných iniciatív. Mali by umožniť poskytovateľovi služieb (vlastníkovi lesa), byť schopný obhospodarovať les bez dodatočne vzniknutých nákladov, ale to nevyhnutne neznamená, že je možná alebo žiaduca platba plnej hodnoty lesných statkov a služieb (Report to the Standing Forestry Committee, 2008).

Súčasný stav uplatňovania kompenzačných mechanizmov

Dane

Podľa zákona o lesoch č.326/2005 Z. z., môžu byť lesy vyhlásené za ochranné alebo osobitného určenia, ak plnia špecifické ciele vo verejnom záujme. Za účelom kompenzácie obmedzeného využívania vlastníkom sú oslobodení obhospodarovatelia lesov od dane z nehnuteľnosti za tieto lesy. Územia európskeho významu (ÚEV) mimo národnej siete chránených území (CHÚ) tvoria 67 748 ha a Chránené vtáčie územia (CHVÚ) – mimo ÚEV a národnej siete CHÚ 212 044 ha. V lesoch osobitného určenia je podľa prevládajúceho prírodno-ochranného funkčného typu zaradených 33 175 ha lesa (Zelená správa, 2009).

Subvencie

V rámci Programu rozvoja vidieka SR 2007-2013 sa uplatňujú subvencie na lesné pozemky v rámci opatrení 224 Platby v rámci sústavy NATURA 2000 – lesná pôda a 225 Lesnícko-environmentálne platby.

Cieľom opatrenia 224 je pomôcť súkromným vlastníkom lesov a ich združeniam pri riešení špecifického znevýhodnenia vyplývajúce z implementácie smerníc pre sústavu NATURA 2000 (5.stupeň ochrany). Súkromní vlastníci lesov a ich združenia s právnou subjektivitou môžu žiadať o nenávratný finančný príspevok na minimálne 1 ha lesnej pôdy vo vyhlásenej oblasti územia NATURA 2000. Výška ročnej platby na ha lesnej pôdy v oblasti NATURA 2000 je 40,06 EUR/ha.

Hlavným cieľom lesnícko-environmentálnych platieb je podporiť realizáciu lesníckych výrobných postupov zlučiteľných s ochranou a zlepšením životného prostredia, ktoré sú nad rámec príslušných povinných noriem prostredníctvom:

- zlepšenia biodiverzity lesov;
- ochrany vtáčích území
- zachovania lesných ekosystémov s vysokou prírodnou hodnotou;

Priama nenávratná dotácia je určená súkromným vlastníkom lesov, ich združeniam alebo obecným lesom a ich združeniam, hospodáriacim na základe vlastníctva resp. nájomného vzťahu. Ročná platba na hektár lesného pozemku v lesnícko – environmentálnom záväzku bola napr. v roku 2008 na ha Územia európskeho významu 54,47 €.

Plánovaným ukazovateľom výstupu opatrenia 224 je podporiť 500 podnikov a 30tis. ha pôdy. V rámci opatrenia 225 by sa malo podporiť 3 000 podnikov, 500 tis. ha lesa. Vzhľadom na tieto ukazovatele boli alokované aj finančné zdroje. Súčasná realizácia však poukazuje na problémy s napĺňaním plánov (Tabuľka 1).

Tabuľka 1: Implementácia opatrení cez PRV SR 2007-2013

Opatrenie 224	Alokácia zdrojov 2007-2013	Počet schválených projektov	€ na schválené projekty do 2010
NATURA	1 907 815	76	568 181
225 LEP	17 623 290	15	11 416

Zdroj: Novotný, 2009

Najväčšie problémy spôsobuje nepružnosť PPA pri platbách, a nízka výška subvencie na ha, ktorá kompenzuje straty iba na 40-45 %. V Českej republike pre tie isté podmienky predstavuje 84,40 €/ha v Rakúsku 94,30 €/ha a v Nemecku dokonca 103,89 €/ha.

Verejno-súkromné zmluvy

Z hľadiska legislatívy SR je možnosť na kompenzáciu obmedzení v súvislosti s ochranou prírody uplatňovať verejno-súkromné zmluvy. Ich uplatňovanie je skôr zriedkavé. Orgány ŠOP uzatvárajú zmluvy o manažmente v chránených územiach s majiteľmi alebo obhospodarovateľmi pozemkov len výnimočne. Zabezpečenie žiaduceho manažmentu prebieha na dobrovoľnej báze. Zmluvy so súkromnými spoločnosťami uzatvára ŠOP napr. v na výrub náletových drevín v prírodných rezerváciách. Na udržanie 1 ha územia v požadovanom stave (odstránenie nežiaducich drevín) je stanovená cena na základe terénnych podmienok a dosahuje výšku cca 1000,- €.

Potreba úpravy politických a ekonomických nástrojov

Pretože nároky na poskytovanie a využívanie nedrevných produktov a verejnoprospešných služieb lesným hospodárstvom sa budú neustále zvyšovať, treba hľadať ďalšie možnosti lepšieho zhodnocovania jeho potenciálu a ďalšie spôsoby zvyšovania produkcie a jej poskytovania za finančnú náhradu. K tomuto treba dosiahnuť celospoločensky konsenzus pri formovaní systému ekonomického zabezpečenia spoločenskej objednávky na doposiaľ neobchodované ekologické a sociálne funkcie lesov poskytované lesným hospodárstvom. Možno to zabezpečiť najmä vypracovaním a uplatňovaním zodpovedajúcich marketingových, ekonomických, finančných a politických opatrení a nástrojov. Ako potrebné kroky sa javia:

- Novelizácia zákona o ochrane prírody a krajiny a vykonávacích predpisov k tomuto zákonu, čím sa zlepši vymožitelnosť a zníži administratívnu náročnosť získania kompenzácie za zvýšené náklady bežného obhospodarovania alebo úplného obmedzenia hospodárenia,
- Zavedenie do príslušných predpisov právneho nároku na náhradu za obmedzenie vlastníckych práv,
- Zjednodušenie administratívnej a časovej náročnosti podávania projektov v rámci Programu rozvoja vidieka 2007 – 2013,
- Zavedenie zmluvnej ochrany prírody, resp. dlhodobého prenájmu pôdy na tieto účely.

Zoznam použitej literatúry

1. COASE, R. H. (1960): The problem of social cost, in: Journal of Law and Economics, Zv. 3, 1-44 s.
2. PIGOU, A.C. (1932): The Economics of Welfare, 4. vydanie, London, 192 s.
3. Program rozvoja vidieka SR 2007-2013, Spôsob prístupu <http://www.land.gov.sk/sk/?navID=1&id=506>
4. MAVSAR, R., A KOL., (2008): Study on the Development and Marketing of Non-Market Products and Services, DG AGRI, Study Contract N: 30-CE-0162979/00-21, Study report, November 2008, 127 s.
5. MORAVČÍK, M., a kol.: Správa o lesnom hospodárstve v Slovenskej republike 2009, Zelená správa. 1.. Zvolen : Ministerstvo pôdohospodárstva SR a Národné lesnícke centrum - Lesnícky výskumný ústav Zvolen, 2009, 147 s. ISBN 978-80-8093-093-6
6. NOVOTNÝ, J., 2009: Filozofia financovania lesníctva. In: Financovanie v lesnom hospodárstve - diskusné fórum 3.12.2009, Zvolen: NLC, 2009
7. REPORT TO THE STANDING FORESTRY COMMITTEE, (2008): Valuation and Compensation Methods for Non-wood Forest Goods and Services, Report of the Standing Forestry Committee ad hoc Working Group on Valuation nad Compensation Methods for Non-wood Forest Goods and Services, November 2008, 41 s.
8. ŠÁLKA, J., 2008: Rozšírená teória verejných statkov a verejnoprospešné funkcie lesov, In.: Aktuálne otázky ekonomiky LH SR, Zborník z odborného seminára, Zvolen 10. december 2008, s.55-64, ISBN 978-80-8093-072-1
9. Zákon o lesoch č.326/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov