

Expertíza a politika životního prostředí: Příklad projektu Natura 2000

Zpráva z výzkumu „Expertíza a politika životního prostředí: případ Natury 2000“
(GAČR 403/06/0436, 2006-7)

Zdeněk Konopásek

Expertise and environmental politics: The case of Natura 2000 – A report from research project

As sociologists interested in the relationships between expert knowledge and policy making we have studied in detail the processes of implementation of European directives on natural habitats, wild fauna and flora (92/43/EEC) and on conservation of wild birds (79/409/EEC) in the Czech republic - i.e., the preparation and implementation of so called Natura 2000. We have focused on diverse practices of expert mapping of the Czech nature, on how national lists of Sites of Community Importance were produced and on how the preparation of these lists was consulted with the public. We also observed how Natura 2000 was shaped by various actors in various ways, so that it could be connected to various plans, projects and trajectories (beyond the plan of Natura 2000 itself). As a result, a number of compromises were incorporated into the project - compromises which were often regarded as problematic, but which, at the same time, made Natura 2000 an object that could be reasonably shared (and supported) by environmentalists, naturalists, policy makers, activists and scientists from various fields. In comparison to, e.g., France, the implementation of Natura 2000 in the Czech Republic passed through smoothly, without major political controversies and as originally intended, i.e., as an exclusively expert driven project. To explain this we offer some insights into different political cultures in the Czech Republic and Western Europe, including specific contexts of the Czech accession process to the EU and its impact on political culture. Our close study of how the Czech nature was mapped and how so called national lists were established reveals that these processes were not completely apolitical and purely expert-driven. We have described a number of particular interests, political calculations, EU-related concerns, organisational contexts etc. intervening into the seemingly purely scientific methods and viewpoints. However, we have also shown that these non-scientific elements often did not work against the scientific quality of the project, but rather reinforced it. For instance, some administrative interventions strengthened the quality of scientific data - as their unintended by-product. Thus, we now better and more realistically understand what it means when we say that a project is purely expert-driven. It means usually something slightly different than to proceed strictly apolitically, but on the other hand it does not mean that expert perspectives are made secondary or even irrelevant.

Citujte takto:

KONOPÁSEK, Z. (2008): Expertíza a politika životního prostředí: Příklad projektu Natura 2000. CTS Research Reports, CTS-08-02. Praha: CTS. Dostupné na adrese <http://www.cts.cuni.cz>

Expertíza a politika životního prostředí: Příklad projektu Natura 2000

Zdeněk Konopásek

V letech 2005-2007 jsem ve spolupráci s Janem Palečkem pracoval na projektu „Expertíza a politika životního prostředí: Příklad projektu Natura 2000“. Tento dvouletý projekt byl podpořený grantem GA ČR č. 403/06/0436.

Tato zpráva nemá nahrazovat cílené analytické výstupy z projektu, ať už ty již zpracované (jejich seznam viz příloha) a nebo budoucí. Je mírně rozšířenou a upravenou verzí přílohy pro GA, jejímž cílem je shrnout co, proč a jak jsme dělali, naznačit obrysy studované problematiky a shrnout hlavní argument, který se týkal vztahu mezi odborným posuzováním a politickým rozhodováním a který jsem v listopadu 2007 prezentoval na čtvrtěčném semináři v CTS.¹ Beru tuto zprávu jako náležitost formálního ukončení projektu, ačkoli analytická práce s daty ještě zdaleka neskončila a sebranému materiálu se chystám i nadále věnovat.

Shrnutí teoretického rámce, cílů a výzkumných otázek projektu

V našem projektu jsme se věnovali zavádění celoevropského projektu Natura 2000 v České republice. Tento projekt má naplnit dvě evropské směrnice zaměřené na ochranu přírody: (1) směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků („směrnice o ptácích“) (CEC 1979) a (2) směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin („směrnice o stanovištích“) (CEC 1992). Smyslem těchto směrnic je přispět k ochraně biodiversity tím, že zajistíme ochranu těm živočišným a rostlinným druhům a přírodním stanovištím (biotopům), které jsou významné a ohrožené z celoevropského hlediska. Obě dvě směrnice představují hlavní, a vlastně jedinou významnou iniciativu EU v oblasti ochrany přírody.

Jednou ze základních charakteristik Natury 2000 má být odbornost. Odborná kritéria a poznatky mají hrát při vymezování přírodních území určených k ochraně rozhodující roli; veškeré další ohledy mají být až druhotné. Zároveň se – v souladu s jinými evropskými dokumenty a se současnými trendy v ochraně přírody – zdůrazňuje jiná věc: partnerská spolupráce s vlastníky půdy, s obcemi, regiony a veřejností vůbec; jinými slovy, jakási „politická kvalita“ Natury 2000. Z toho plyne pozoruhodné napětí mezi odborným posuzováním a politicky založeným rozhodováním.

Přesně z tohoto důvodu jsme se na implementaci Natury 2000 v ČR zaměřili. Předpokládali jsme, že nám poskytne zajímavý vhled do složitých vztahů mezi vědou a politikou, které se v posledních desetiletích staly hlavním předmětem studia sociologů vědy (za všechny např. Latour 1999 nebo Collins & Evans 2002) a o které jsme se sami už delší dobu zajímali (Konopásek et al. v tisku). Tyto vztahy jsou zvláštní tím, že na jednu stranu lze na úrovni empiricky pozorovatelných postupů mezi politickými a odbornými stránkami problému jen těžko vést nějakou pevnou a samozřejmou hranici, avšak na druhou stranu se považuje za nesmírně důležité mezi politickou a vědeckou reprezentací striktně odlišovat a nesměšovat obojí dohromady („pravda nemůže být výsledkem hlasování“ apod.). Toto napětí přitom nelze

¹ KONOPÁSEK, Z.: (Nad)vláda ryze odborných hledisek: možnosti nemožného (příklad Natury 2000). Přednáška v rámci čtvrtěčných seminářů CTS (10-12h, seminární místnost CTS, Husova 4) 15. listopadu, 2007

převádět na nějaké obecné rozpory mezi „teorií“ a „praxí“, ale je třeba mu porozumět mnohem komplexněji a ve vazbě na konkrétní podmínky – takové porozumění na případě Nature 2000 bylo naším hlavním cílem. Podobné případové studie totiž představují velmi vhodný způsob, jak uvedený problém studovat.²

S ohledem na uvedené zarámování jsme si v projektu položili následující otázky (spíš jako předběžné tematické okruhy našeho zájmu než jako úplný výčet operacionalizovatelných hypotéz):

- Jak se během zavádění směrnic zachází se vztahem mezi politikou a odborností?
- Jak se na tom, zda se problém zdá v daných souvislostech „vědecký“ či naopak „politický“, podílejí jednotliví zúčastnění aktéři (státní úředníci, ochranáři, aktivisté, odborníci apod.)?
- Co praktické (a často bezděčné) manipulace s rozhraním mezi odborným a politickým znamenají pro to, jak rozumíme jednotlivým aktérům, „přírodě“ a její „ochraně“?
- Jakou úlohu v tom všem sehrává celoevropský/regiónální rozměr?

Metodologie a data

Naplánovali jsme svůj výzkum jako případovou studii (Stake 1994). Bylo zapotřebí napřed dopodrobna rekonstruovat průběh událostí, které nás zajímaly, a to z nejrůznějších úhlů pohledu. Tyto celkové souvislosti (co, kde, kdy, proč, s jakým výsledkem, za jakých okolností...) pak tvořily rámec pro rozbor jednotlivých sociologických otázek – ať už těch, se kterými jsme od počátku počítali, anebo takových, které se vynořily během studia případu či při studiu literatury.

Případovou studii jsme založili na nejrůznějších zdrojích dat. Z našeho hlediska byly asi nejdůležitějším pramenem hloubkové rozhovory. Provedli jsme řadu rozhovorů se státními úředníky (z Ministerstva životního prostředí [MŽP], z Agentury ochrany přírody a krajiny [AOPK] i z regionálních Správ chráněných krajinných oblastí [SCHKO]); mluvili jsme dále s odborníky z akademických kruhů, kteří se účastnili přípravy i provádění terénního mapování; se zástupci neziskových nevládních organizací, které se v projektu Nature 2000 angažovaly; s terénními pracovníky, kteří se přímo podíleli na mapování; s vlastníky dotčených pozemků a se zástupci jejich zájmových organizací (jako třeba SVOL – Sdružení vlastníků obecních a soukromých lesů). Nahrané rozhovory jsme pro potřeby analýzy v programu Atlas.ti průběžně přepisovali, takže jsme postupem doby získali několik set stran prepisů, které nám umožnily nahlédnout nejen do praktických postupů, o nichž se z jiných zdrojů lze jen těžko dozvědět, ale také do rozmanitosti pohledů různých aktérů.

Obvykle byly naše žádosti o rozhovor přijímány s pochopením a ochotou. S ohledem na poměrně úzký okruh lidí, kteří se Nature 2000 věnovali či věnují, jsme někdy museli brát zvláštní ohledy na režim zacházení s daty. Většinou lidé souhlasili s nahráváním, a někdy dokonce nevyžadovali anonymizaci, avšak trvali na autorizaci případných neanonymních citací v publikovaných materiálech. Ojedinele – právě s ohledem na nesnáze anonymizace v rámci takového projektu – lidé nahrávání odmítli. Rozhovory jsme nakonec (někdy ve dvou) prováděli až do samotného formálního ukončení projektu, protože si to vyžádalo

² Předchozí případové studie, kterými jsem se v těchto souvislostech zabýval, se týkaly sporů o devitalizaci, dálničního obchvatu města Plzně, spalovny domovního obchvatu v Praze-Malešicích, přípravy a projednávání Plánu odpadového hospodářství.

dopracovávání hlavního analytického výstupu, odborného článku (významnou pomocí v tomto ohledu byla příležitost diskutovat jeho předběžné verze na konferencích a seminářích).

Vedle rozhovorů jsme – zejména pro potřeby počáteční rekonstrukce – využívali velké množství novinových materiálů (většinou dostupných na internetu, takže jejich načítání do programu Atlas.ti nebylo velkým problémem), dále zvukové nahrávky, příp. přepisy odborných přednášek nebo přímo odborné ochranné publikace, texty souvisejících zákonných norem, metodických doporučení a manuálů, dokumentace dostupná na Internetu (mapové podklady, seznamy lokalit) apod. Základní soubor primárních datových dokumentů nakonec čítal přes 130 položek, přičemž mnohé další dokumenty nebylo možné do programu Atlas.ti načíst, protože se nám je nepodařilo získat v kompatibilních formátech a jejich převádění by bylo příliš pracné (tyto dokumenty jsme tedy studovali „klasicky“, buď na papíře nebo jako PDF dokumenty).

Natura 2000: případová studie v kostce

Soustava chráněných přírodních území evropského významu známá jako Natura 2000 byla navržena v r. 1992 (a opírá se o již zmíněné dvě směrnice z let 1979 a 1992). V České republice se s implementací začalo na konci 90. let.

Členské státy EU jsou v rámci Natury 2000 povinny vybrat nejhodnotnější území s výskytem vybraných rostlin a živočišných druhů a přírodních stanovišť a zajistit jim zákonnou ochranu. Nedodržení základních pravidel postupu, a tedy i například opominutí některých významných lokalit s výskytem daných druhů či biotopů, může vést k významným sankcím. Zároveň ovšem platí, že obě příslušné směrnice patří v evropské legislativě k těm nejhůře naplňovaným a ve většině zemí nabrala Natura 2000 významné zpoždění – ne tak u nás, kde její příprava zčásti spadala do ostře sledovaného období přístupového procesu (u „nových zemí“ Evropská komise nechtěla připustit podobné zpoždění jako ve zbytku EU a měla na to díky přístupovému procesu i mocné páky).

Akteři

Za přípravu Natury 2000 je v ČR zodpovědné MŽP, které v roce 1999 pověřilo koordinací prací Agenturu pro ochrany přírody a krajiny (AOPK), která pod ministerstvo spadá. Vstupní terénní mapování měl na starosti hlavní koordinátor, který spolupracoval s krajskými koordinátory (někdy jednotlivými osobami, někdy najatými firmami) a jejich prostřednictvím řídil celé mapování. Zároveň shromažďoval zkušenosti z terénu, pracoval na různých verzích příruček mapovatelů apod. Mapování prováděli většinou externisté. Na přípravě metodiky i na dalších pracích se podílela řada (nejen) akademických odborníků.

Pozoruhodné bylo, že první vlna předjednávání navržených území s vlastníky pozemků byla nakonec z ne docela jasných důvodů svěřena nikoli Agentuře, ale Správám chráněných krajinných oblastí (SCHKO); ty byly nakonec s Agenturou sloučeny – a toto organizační napětí a následná změna se jistým způsobem promítly i do přípravy Natury 2000.

Zajímavá byla úloha nevládních organizací, které nejen že návrh národního seznamu oponovaly, ale jejichž členové se mnoha různými způsoby podíleli i na jeho přípravě. K jejich úloze se ještě vrátím.

Evropská komise, jako nadnárodní aktér, byla všudypřítomná – zejména stvrzovala velký časový tlak a zároveň podporovala diskurs nezbytnosti, který se okolo Natury rozvíjel (vyhlášení chráněných území se nešlo vyhnout, stejně tak tlaku na úplnost a kvalitu

příslušného seznamu nebo na procedurální správnost); zástupci EK se přímo účastnili tzv. regionálních seminářů, na kterých se probíral první návrh národního seznamu lokalit.

Odborné zázemí a mapování

Návrh „evropsky významných lokalit“ (EVL) musí v každé členské zemi odpovídat jednotně stanoveným odborným kritériím a musí vycházet z vědeckých poznatků. V ČR bylo rozhodnuto, že tyto poznatky budou mít podobu zevrubného a úplného terénního zmapování české přírody. Toto mapování probíhalo v letech 2001-2004 (resp. 2000-2005), přičemž i poté se datové podklady zpracovávaly, kontrolovaly, doplňovaly.

Výsledek mapování byl sice v některých ohledech sporný (pochyby panují zejména o kvalitě a spolehlivosti dat) a ne vše se stihlo domapovat včas, nicméně většina zúčastněných se shoduje, že jde o významný úspěch a výtěžek. Rozsah mapování byl obrovský a odborné základy Natury 2000 jsou prý dávány za vzor i jinde v EU.³

Důležitým vedlejším produktem získávání odborných podkladů byl *Katalog biotopů ČR* (Chytrý, Kučera, Kočí 2001), významná odborná práce, která přichází s pečlivě zpracovanou „typologií“ přírodních společenstev a jako taková sehrává podstatnou úlohu nejen v české ochraně přírody, ale také mezi různými odbornými komunitami.

Zpracovávání datových podkladů vedlo k prvnímu podstatnému a širokému využití GIS (geografického informačního systému) v ochraně přírody. Na sběr dat potřebných k navržení a vyhlášení EVL navazuje průběžný „biomonitoring“ (www.biomonitoring.cz), v rámci kterého se datové podklady dále zpřesňují a doplňují. Naturu 2000 lze tedy považovat za významný impuls pro systematický sběr a digitální zpracovávání údajů v oblasti ochrany životního prostředí u nás.

Struktura Natury 2000: ptačí oblasti a evropsky významné lokality

Natura 2000 má poměrně složitou organizační strukturu. Nemá smysl v tomto stručném přehledu rozplétat všechny záhyby a uzly. V zásadě platí, že Natura 2000 má dvě hlavní větve, které odpovídají dvěma již zmíněným evropským směrnicím: jedna se týká ochrany volně žijících ptáků, druhá pak všeho ostatního (ochrany rostlinných a živočišných druhů a biotopů, resp. stanovišť). Tyto dvě větve měly relativně samostatné harmonogramy, svoje vlastní postupy a pravidla. Navrhování, projednávání a schvalování tzv. ptačích oblastí probíhalo v podstatně jednodušším režimu (a rychleji) než „evropsky významné lokality“ (druhů a stanovišť).

I proto jsme se více zaměřili na větev „druhů a stanovišť“, protože v ní sice možná nebylo nějak více vypjatých sporů⁴, ale rozhodně bylo v této větvi větší místo pro pozoruhodné interakce a „menší střety“ mezi odbornými hledisky a politickými debatami. Významněji se zde také uplatňoval hlas Evropské komise.

Nicméně i samotná ochrana druhů a stanovišť nepředstavovala docela stejnorodou oblast: výskyt druhů byl mapován relativně odděleně od biotopů, jinými lidmi a po jiných organizačních liniích. Dá se říci, že ohled na ohrožené druhy představuje tak trochu jinou (a

³ Takto promluvil např. i ministr Bursík na tiskové konferenci Vlády ČR, dne 14. listopadu 2007. Viz http://stream4.visual.cz/ct/ukazky/ct24/tiskovky/vlada_1411.wmv.

⁴ Ptačí oblasti jsou ze své povahy dost rozsáhlé. Snadněji se tedy stalo, že navrhovaná území nějak zasahovala do plánovaných průmyslových zón a provokovala ty, kteří se dívají na rozšiřování chráněných území s nedůvěrou či obavami. Právě dlouho se táhnoucí konflikty týkající se velkých rozvojových či průmyslových projektů byly to hlavní, co bylo z Natury na veřejnosti vidět.

někdy až protichůdnou) logiku než ohled na biotopy, s řadou důsledků pro organizaci ochranných opatření, pro podporu Natury ze strany širší odborné veřejnosti apod. Mapování biotopů bylo v našich poměrech podstatně „novější“ věcí, v mnoha ohledech zajímavější, a to i pro samotné ochránáře (druhá ochrana je v ČR tradičně na slušné úrovni).

Postup prací a časový aspekt: „první“ a „druhá vlna“

Pokud jde o evropsky významné lokality (EVL) (tedy pokud jde ochranu druhů a stanovišť v rámci Natury 2000), ČR musela během roku 2004 odevzdat návrh národního seznamu těchto území. Navržené lokality pak byly za účasti zástupců EK, odborníků, neziskovek, ochránářů, vlastníků a státních úředníků probírány na tzv. biogeografických seminářích. Výsledkem těchto seminářů byl závazný požadavek EK na doplnění či úpravu těchto seznamů.

Významnou úlohu zde sehrály nevládní neziskové organizace a jejich připomínky. Dokonce významnější, než by se mohlo na první pohled zdát. Navzdory veškerému úsilí se totiž v ČR nepovedlo dokončit mapování včas, takže podklady pro navrhování EVL byly neúplné – i přes jisté korekce⁵ tedy zůstal národní seznam EVL odeslaný do Bruselu neúplný. Státní orgány se proto musely spoléhat na to, že se k tomuto seznamu objeví významné připomínky a námítky, takže bude ještě příležitost ho doplnit a upravit „po termínu“, aniž by ČR termín odevzdání opravdu zmeškala. Tento spoleh byl tak silný a v národních souvislostech známý, že se otevřeně mluvilo o „první“ a „druhé vlně“ mapování (na základě první byl sestaven národní seznam odeslaný do Bruselu, na základě druhé měl být seznam doplněn při příležitosti očekávaných připomínek z Bruselu, resp. od NNO). Ačkoli tedy formálně zástupci nevládek na biogeografickém semináři vystupovali jako oponenti státního návrhu, a vůči jeho předkladatelům vlastně jako protivníci, pod povrchem šlo o něco jiného: jejich připomínky významným způsobem přispěly k doplnění, se kterým předkladatelé počítali a ve které doufali. To se odrazilo i v koordinované přípravě státních úředníků a aktivistů na tento seminář. Je to možná silné slovo, ale v rozhovorech, které jsme vedli, padlo: tak trochu obě strany sehrály pro zástupce EK divadlo – oponenturu, která byla ve skutečnosti příležitostí k nápravě nestihnutého mapování.⁶

Původní národní seznam 863 EVL z roku 2005 pokrýval více jak 13% českého území (ptačích oblastí bylo navrženo 38). Už tehdy byla samotná míra pokrytí pro EK v zásadě přijatelná, odpovídala očekávaným a doporučeným hodnotám. Doplněný seznam pro tzv. kontinentální oblast (která pokrývá drtivou většinu území ČR) očekává EK do září 2008. Celkem bylo pro tento doplněk navrženo 267 nových lokalit, u 133 již dříve navržených EVL se očekává nějaká úprava (hranic, předmětu ochrany apod.) – jde tedy opravdu o významné doplnění.

⁵ Byla například zařazena „tradiční“, „nezpochybnitelná“ přírodně ceněná území, ačkoli pro to vlastně neexistovala příslušná data.

⁶ Vztah mezi nevládními organizacemi a MŽP je dost silný už řadu let, založený mj. na tom, že mnozí zaměstnanci ministerstva pocházejí z nevládního sektoru a nebo do něj odcházejí. Této otázce jsem se věnoval už při studiu přípravy a projednávání Plánu odpadového hospodářství. Je to pozoruhodný problém, byť trochu choulostivý – někteří lidé se o něm ostýchají mluvit (a rozhodně se tato propojení příliš neventilují navenek), protože mají pocit, že to obě strany poněkud diskredituje; jiní však na tomto propojení nevidí nic zlého. V každém případě zde působí jisté napětí, které živí velmi konkrétní dílčí otázky, např.: za jakých okolností mohou nevládky využívat data z Natury 2000, která se k nim dostávají přes sympatizanty, členy-odborníky, kteří se na mapování podíleli apod.? MŽP má sice zájem na tom, aby stanoviska a tlaky nevládek vycházely ze solidního poznatkového zázemí, aby byly kompetentní, ale nemůže samozřejmě hladce přistoupit na to, aby tyto subjekty samozřejmě a bez předchozí dohody disponovali daty, jejichž sběr platil a organizoval stát. A nebo obecněji: co je ještě přípustná a užitečná koordinace postupu státu a nevládních organizací, a co už nepřípustné (z hlediska transparency a vykazatelnosti) aliance a postupy?

Právní instituty a potíže z nich vyplývající

Po těchto seminářích se tedy připravovaly (druhá pol. 2006) a diskutovaly (2007) doplňky národního seznamu. Po schválení doplněného seznamu v Bruselu budou EVL vyhlášeny v předpisu a do šesti let pak bude zapotřebí v těchto oblastech formálně vyhlásit chráněná území v některé zákonem daných forem.

V zásadě platí, že se pro EVL Nature 2000 budou využívat dosavadní právní instituty (národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu); jediným novým institutem, který stanoví Zákon o ochraně přírody a krajiny (114/92) v platném znění, je tzv. smluvní ochrana (par. 39). Smluvní ochrana by se zdála na první pohled pro Naturu 2000 zvláště vhodná (a ostatně s ohledem na Naturu byl tento institut zaveden) – umožňovala by totiž partnerskou účast vlastníků půdy, obcí, firem i jednotlivců na ochraně přírody a zároveň by lépe než tradiční instituty zajišťovala jeden z hlavních principů Nature, totiž ochranu specificky cílenou, individuálně přizpůsobenou (namísto ochrany paušální). Jenže s postupem doby se zdá, že ačkoli smluvní ochrana zůstává formálně jakési výsadní či přednostní postavení, její využití bude z řady důvodů minimální a okrajové. Zejména se ukazuje jako problém vytyčení takových navržených EVL (tedy „příliš velkých“), které zahrnují často velký počet vlastníků půdy, a má se za to, že není organizačně zvládnutelné za takových podmínek (včetně termínů a všech formálních náležitostí) smluvní ochranu realizovat.

Už teď se ale navržených oblastem jakési ochrany dostává, v mnoha ohledech (byť ne ve všech) se s nimi má zacházet tak, jako by už chráněná území vyhlášena byla. Zejména se to týká posuzování dopadů investičních projektů na „naturová území“. Toto posuzování probíhá v zásadě v režimu EIA, avšak s jedním významným rozdílem: doporučení autorizovaných posudkářů se bere jako závazné. Pokud posudek vyzní negativně, tedy v tom smyslu, že by zamýšlený projekt ohrozil předmět ochrany v nějakém „naturovém území“, stavba nesmí být povolena (doporučení standardního EIA posuzování závazná nejsou). To je poměrně přísný režim, který v návrhu zákona prošel poměrně překvapivě a který je v Evropě dost ojedinělý. V každém případě vyvolává na posuzovatele a celý systém značný tlak.

Pozice autorizovaného posudkáře „naturových území“ představuje pro některé bývalé mapovatele příležitost jak využít svoje zkušenosti a navázat na předchozí práci. Jinak totiž biomonitoring (následné sledování stavu chráněných druhů a stanovišť) zajišťuje AOPK sama, už bez externistů-bývalých mapovatelů.

Postavení veřejnosti a projednávání s veřejností

Je třeba upozornit, že v mnoha případech se navržené EVL – v první i druhé vlně – kryjí (alespoň částečně) s již existujícími zvláště chráněnými územími. To mělo podstatný význam pro relativně nekonfliktní přijímání Nature 2000 u veřejnosti, zejména u vlastníků půdy – pro řadu z nich se prakticky nic neměnilo.

Přesto je vztah veřejnosti k Nature ne zcela jednoznačný a řada vlastníků si stěžuje na nedostatečné informování a až dost pozdní projednávání. Samotní úředníci, kteří v regionech začali národní seznam kdysi předjednat⁷, si stěžovali na to, že se v podstatě neměli s lidmi o čem bavit. I jim chyběly informace, zejména o tom, co lidi zajímalo nejvíce – tedy o možnostech finančních náhrad a o konkrétních režimech ochrany. Vlastníkům půdy zároveň vadilo, že s nimi nikdo o Nature nemluvil dříve – o Nature se řada z nich dozvěděla až tehdy, když zjistili, že jejich pozemky jsou součástí území navržených k ochraně.

⁷ Nejednalo se zdaleka se všemi, ale pouze s obcemi a nejvýznamnějšími dohledanými vlastníky.

Významným kritikem tohoto postupu je Sdružení vlastníků obecních a soukromých lesů. Mezi tímto sdružením a MŽP/AOPK panuje značná vzájemná nedůvěra.

Oproti projednávání původního národního seznamu probíhá nyní předjednávání doplňků podstatně úspěšněji, poučeněji a smysluplněji. Velká část připomínek je nyní akceptována, AOPK považuje předjednávání za něco, co vlastně zkvalitňuje celkový návrh (seznam EVL).

Natura 2000 v českém kontextu: shrnutí

Celkově lze shrnout, že realizace Natury 2000 v ČR je mimořádně úspěšná; že probíhá poměrně hladce, bez výrazných zadrhnutí a bez odklonu od původních předsevzetí (zabudovaných i do evropské legislativy), že rozhodující úlohu při vytipování a vyhlášení EVL musejí sehrát odborná kritéria.

Natura 2000 přinesla do české ochrany přírody řadu nových prvků, vůči některým z nich část odborné veřejnosti nepříliš nahlas vzdoruje (a tyto prvky se tak stávají momentem, na kterém se vyhrocují některé personální, často generační tenze – na tento moment jsme v rozhovorech narazili opakovaně). Vedle představy ochrany biotopů jako základních jednotek se jedná zejména o důraz na méně paušální, specifitější a méně striktní ochranu větších územních jednotek (oproti tradiční striktní ochraně menších území) a s tím související jiný přístup k veřejnosti (která má být pro ochranáře více partnerem a méně nepřítelem). Praktické naplňování těchto představ a principů je však obtížné. Nejenže jim vzdoruje část ochranářů, ale zejména je nelehké je napasovat do existujících právních, sociálních, politických a kulturních souvislostí.

Studium tohoto případu ukázalo, že vlastně nelze dost dobře mluvit o jediné Naturě 2000. Státní úředníci z MŽP dělají tak trochu jinou Naturu než akademičtí odborníci, ti zase trochu jinou než ochranáři z regionů nebo aktivisté. Neshodnou se třeba ani na tom, odkud kam Natura sahá časově: jedni mluví o své případné účasti na ní v budoucnosti, zatímco její koordinátoři říkají, že Natura už vlastně skončila (a následný biomonitoring berou už jako něco jiného). Že představa více „Natur“ není jen metaforické vystižení různých subjektivních pohledů na tutéž věc, je patrné i z celkem viditelné existence dalších „Natur“ – tzv. České Natury, oficiálního projektu, který je zaměřený na možnosti využití infrastruktury a datového základu Natury 2000 k ochraně i těch druhů a stanovišť, která nejsou významná z hlediska celoevropského, zato ale z hlediska národního ano; a tzv. Natury nevládek, tedy de facto koordinované přípravy tzv. stínového seznamu, který neziskové organizace věnující se ochraně přírody zaslaly do Bruselu a který byl klíčovým podkladem pro EK, když připomínkovala vládní návrh.

Že tyto různé představy a praktické kroky přeci jen dávají dohromady „jednu Naturu“, jde na vrub mnoha překladům. Aby byla pro všechny strany Natura 2000 přijatelná a podporyhodná, bylo třeba celé řady kompromisů a dílčích přizpůsobení. Díky nim sice není vše ideální, zato ale průchodné, podporované v zásadě všemi klíčovými aktéry.

Ústřední analytická otázka: vztah odborného posuzování a politického rozhodování

Z hlediska vztahů mezi odborností a politikou je Natura 2000 zajímavá tím, že programově a systematicky odlišuje odborná kritéria od všech ostatních („politických“) a zároveň tato kritéria všem ostatním nadřazuje. Tato hierarchie se promítá i do časového pořádku: odborná kritéria přicházejí ke slovu napřed (zejm. při vymezování lokalit) a teprve potom se mohou uplatnit podružným způsobem i jiná hlediska. Tato kritéria jsou jasně obsažená, jako

rozhodující, už v textu směrnic. Zde je například citace z Annex III Směrnice o ochraně druhů a stanovišť (CEC 1992):

A. Kritéria pro hodnocení lokality pro daný typ přírodního stanoviště uvedeného v příloze I

a) Stupeň zastoupení typu přírodního stanoviště v lokalitě.

b) Rozloha lokality pokrytá typem přírodního stanoviště v poměru k celkové rozloze typu přírodního stanoviště na území členského státu.

c) Stupeň zachování struktury a funkcí příslušného typu přírodního stanoviště a možnosti jeho obnovy.

d) Celkové zhodnocení významu lokality pro ochranu příslušného typu přírodního stanoviště.

B. Kritéria hodnocení lokality pro daný druh uvedený v příloze II

a) Početnost a hustota populace druhů vyskytujících se v lokalitě v poměru k populaci na území členského státu.

b) Stupeň zachování rysů stanoviště důležitých pro daný druh a týkajících se možnosti obnovy.

c) Stupeň izolace populace v dané lokalitě ve vztahu k přirozenému areálu rozšíření druhu.

d) Celkové zhodnocení významu lokality pro zachování příslušných druhů.

C. Na základě těchto kritérií klasifikují členské státy lokality, které navrhnou do státního seznamu lokalit vhodných jako lokality významné pro Společenství, s ohledem na jejich relativní význam pro ochranu každého typu přírodního stanoviště z přílohy I nebo každého druhu přílohy II.

Je patrné, že tato kritéria jsou ryze přírodovědná, žádné jiné ohledy vlastně nedovolují. Přesně toho se také dovolávají ochranáři a aktivisté. Tento princip jim dodává do ruky významnou zbraň proti prosazování konkurenčních zájmů; pomáhá, aby byl při implementaci směrnic brán v potaz zájem samotné přírody, a to především. Zejména aktivisté-ochranáři často hrozí stížnostmi, nebo dokonce žalobami v Bruselu, pokud by byl tento princip narušován.

Takový postup [podřizování ochrany přírody ekonomickým zájmům – např. v případě labských jezů nebo v případě průmyslové zóny u Dolní Lutyně] je v rozporu se směrnicí o stanovištích a její porušení může vést k uvalení sankcí na Českou republiku.“ komentuje situaci Kateřina Hlavatá [sdružení Arnika] a dodává: „Smyslem Natura 2000 je chránit přírodu a zastavit pokles biodiverzity v Evropě, proto je Natura vyhlášována výhradně na základě vědeckých kritérií. Kdybychom nadále při vyhlásování chráněných lokalit upřednostňovali ekonomické zájmy před ochranou vlastního prostředí, ztratila by Natura 2000 smysl. (z tiskové zprávy „V Praze se setká WWF s dalšími organizacemi kvůli Natuře 2000“ 23.1. 2006, <http://natura.arnika.org/novinky.shtml?x=1313729> [14.6. 2006], zvýraznil ZK)

Nebo:

Ve vládním seznamu chybí několik velmi kvalitních lokalit, přestože zcela odpovídají stanoveným kritériím výběru. „Například kaňon Labe se svou zcela unikátní přírodou byl navržen ve velmi omezené podobě. V tomto případě si myslíme, že šlo o politické důvody, protože toto území v původně navrženém rozsahu by bylo v kolizi s kontroverzním záměrem na výstavbu jezu. Takový postup je ale v rozporu s evropskou směrnicí, podle níž je Natura utvářena.“ sdělila Kateřina Hlavatá ze sdružení Arnika. (z tiskové zprávy „Evropská komise: Česká republika musí doplnit Naturu 2000“, 28.4.2006, <http://natura.arnika.org/tz.shtml?x=1837170> [14.6. 2006] , zvýraznil ZK)

A ještě do třetice:

„Evropská směrnice jasně říká, že všechny oblasti, které splňují odborná kritéria, musejí být chráněny,“ říká vedoucí Programu Ochrana přírody sdružení Arnika Kateřina Hlavatá. „Sociální a ekonomická hlediska nesmějí brát členské státy při vyhlášení Natury 2000 vůbec v potaz. Mohou k nim přihlížet až při projednávání konkrétních investičních záměrů. [...]“ (z tiskové zprávy „Ministerstvo životního prostředí podlehl tlaku, navrhuje zmenšit ptačí oblast u Dolní Lutyně“, <http://natura.arnika.org/tz.shtml?x=1816461> [14.6.2006], zvýraznil ZK)

Oddělení odborných a politických hledisek a nadřazenost prvních vůči druhým je jedním z klíčových argumentů ochranářů. Přesto je z hlediska současných vědních studií takové striktní oddělování „politických“ a „odborných“ stránek věci nejenom nemístné, ale vlastně i nemožné. Nežádoucí je něco takového už i z hlediska některých politických dokumentů a deklamací, které se týkají „demokratizace vědy“ (zejm. Liberatore 2001). Naši hlavní otázku tedy bylo možné reformulovat takto: jak je za těchto okolností ten „nemožný projekt“ Natury 2000 vůbec možný? Jak je možné v době, kdy se věda a odbornost – alespoň deklaratorně a tu a tam – otevírají veřejnosti, udržet a prosadit projekt, ve kterém je to „odborné“ a to „politické“ striktně oddělováno a hierarchizováno?

Zajímavé srovnávací pozadí takového rozboru poskytuje studie z Francie (Alphandery & Fortier 2001). Autoři této studie popisují, jak ve Francii ryze odborné pojetí Natury 2000 selhalo: vzbudilo silný odpor veřejnosti, Natura 2000 se začala opožďovat, ztrácela razanci a nakonec musela být odvolána. Teprve po několika letech začala být opět zaváděna, tentokrát však už na podstatně jiných základech. Odborná hlediska přestala být striktně oddělována od všech ostatních a v celém procesu se významně uplatňovaly konzultace s vlastníky a veřejné projednávání. Původní „odpolitizovaná“ podoba Natury 2000 ve Francii narazila.

U nás lze oproti tomu mluvit o poměrně hladké a bezproblémové implementaci, a to právě v hodně „vědecké“, odpolitizované formě. To navzdory tomu, že někteří zahraniční autoři varovali, že právě v nových zemích EU by mohl odpolitizovaný postup zvláště silně narazit (Weber & Christophersen 2002). Termíny a normativy byly v případě ČR (na rozdíl od mnoha jiných evropských zemí) plněny, žádné výrazné organizované protesty se nekonaly. Seznam chráněných oblastí byl sestaven na základě odborného a dobře hodnoceného mapování české přírody bezprecedentního rozsahu. Konzultace s vlastníky přitom podobně jako ve Francii probíhaly až dost pozdě; místo projednávání šlo vlastně o chlácholení bez možnosti poskytnout opravdu směrodatné informace.

Jak hladkému průběhu v ČR rozumět? Svou roli tu sehrálo několik věcí:

- Velká část navrhovaných oblastí Natury 2000 se u nás kryje s již chráněnými oblastmi (jde z tohoto hlediska o dost formální věc)
- Na rozdíl od mnoha jiných zemí se seznamy sestavovaly na základě dost propracované a těžko napadnutelné odborné metodiky; rozsah terénního mapování byl mimořádný (odborný základ byl tedy poměrně solidní)
- V úvahu připadá i to, že zavádění Natury v ČR se už mohlo poučit z podobných případů, jako byl ten ve Francii pár let před tím, než jsme začali Naturu zavádět u nás (nějaké veřejné konzultace byly tou dobou už samozřejmou součástí doporučeného postupu)
- Zvláštní postavení (zejm. přírodních) věd u nás: věda je u nás tradičně vnímána jako nepolitický arbitr s nepochybnou autoritou (Konopásek 2006)
- Natura 2000 se u nás zaváděla jako součást masivní odpolitizované, v podstatě „technické“ implementace EU norem v rámci „přístupovacího procesu“ (v něm se

výrazně uplatňovala kombinace diskurzu nezbytnosti a nedostatku informací) (viz např. Vajdová 2004)

I tento odborně a technicky založený postup lze ovšem nahlédnout jako politický proces skrz naskrz. Z hlediska vědních studií je vlastně věda „pokračováním politiky jinými prostředky“. Fakta jsou věty, které drží pohromadě díky celé řadě nejrůznějších propojení, včetně těch „politických“ (Latour 1989 aj.). V oblasti ochrany životního prostředí si toho všímá např. Hinchliffe (2008). A specificky, ve vazbě na souvislosti mezi taxonomickou prací, klasifikacemi druhů a biotopů a otázkami biodiverzity na straně jedné a ohledy na územní plánování, vlastnické zájmy a politiku ochrany životního prostředí na straně druhé, se těmto otázkám věnovali např. Waterton (2002) nebo Crifasi (2007).

Na tato pozorování a analýzy jsme navazovali i my. Všimli jsme si nejen politického významu zdánlivě neutrálních klasifikací, ale také třeba časové provázanosti politických a odborných postupů a zejména řady odchylek od formálně deklarované metodologie, její přizpůsobování zavedeným pořádkům, partikulárním zájmům apod.

Často jsme narazili třeba na to, jak experti obcházejí metodologii či daná pravidla a prosazují „svoje“ (oblíbené) druhy či biotopy. Že odborníci mají svoje oblíbené rostlinné či živočišné druhy či biotopy, je celkem běžné. Odpovídá to jejich odbornému zaměření. A mají také oblíbená místa. V jednom rozhovoru jeden člověk jen zčásti v žertu poznamenal, že pokud se podíváme na mapu, na místa, kde je největší hustota výskytu ohrožených druhů či biotopů, můžeme zároveň sledovat, kde mají chaty, chalupy a bydliště naši přední odborníci na přírodu. Jindy jsme slyšeli historku, jak polovina všech segmentů v ČR, na kterých se vyskytuje podle mapování Natury určitý druh, pochází z oblasti, ve které mapoval odborník specialista na daného živočicha.

Co se stane, když to vypadá, že se něčí oblíbená lokalita (s oblíbeným druhem) nedostane do národního návrhu EVL? Mohou třeba zatlačit přes neziskovky a jejich tzv. stínový seznam. Řada odborníků, kteří se podíleli na mapování, zároveň pracovala pro neziskové organizace a nebo s nimi spolupráci navázala. Mezi hlavními autory stínového seznamu neziskovek byl dokonce i jeden z krajských koordinátorů pracujících pro Agenturu. Pokud se nepodařilo prosadit nějakou lokalitu na národní seznam „standardní“ cestou, bylo možné ji protlačit přes neziskové organizace, které mají v celém procesu (a v Bruselu zvláště) silné postavení (Weber & Christophersen 2002). Podobně zacílenou strategii představovalo překlasifikování „důvodu ochrany“ – pokud se např. dané území nevejde na národní seznam kvůli nějakému biotopu, protlačí se tam z titulu výskytu nějakého ohroženého druhu.

Koordinátoři Natury a zodpovědní úředníci zase šikovně pracovali s politickým břemenem navrhovaných lokalit – a tím vlastně přiznávali, že takové břemeno (oproti předpokladům) existuje a hraje roli. Tak například se začalo s mapováním „nesporných“ (osvědčených, nepochybně cenných) lokalit, ty případné „nové“ se nechávaly na později. To mělo svou logiku: první zkušenosti s mapováním a jeho organizací se lépe získávají tam, kde se toho „moc nezkaží“; stejně tak se v takových lokalitách lépe prověří, kteří z mapovatelů jsou schopní a poctiví, a kteří nikoli. Jenže současně se výslovně kalkulovalo i s dalšími okolnostmi. Především s tím, že „nesporné“ lokality nepředstavují velké riziko politického zadrnutí; odložené potenciálně sporné lokality pak lze na seznam dostat později ne už jako výsledek vlastní činnosti, ale jako „požadavek z Bruselu“, případně jako požadavek aktivistů (kteří mají v Bruselu významnou oporu) – v obojím případě budou takové položky mnohem hůře napadnutelné; budou tak vlastně jakoby vyjmuty z politického prostoru a stanou se „vynucenou“, „nevyhnutelnou“ věcí, za kterou není odpovědný sám navrhovatel.

Je však důležité si uvědomit (a v datech vidět) jednu podstatnou věc: odborně založená Natura 2000 v ČR uspěla nikoli navzdory kvůli všem těmto drobným odchylkám od „ryzí

vědeckosti“, ale vlastně díky nim, s jejich přispěním. Jednou stránkou věci je, že často právě těmito odchylkami od striktně stanovených odborných procedur se ustavuje Natura 2000 jako „nečistý“, hraniční objekt (Star & Greisemer 1989), který propojuje různé zájmy a skupiny. Hraniční objekt „zabydluje několik často navzájem propojených sociálních světů ... a zároveň uspokojuje informační požadavky každého z nich... Je nejenom dostatečně tvárný, takže se může přizpůsobovat místním potřebám a tlakům z různých stran, ale také dost pevný a stabilní, aby si napříč různými místy udržel nějakou jedinou identitu“ (Star & Greisemer 1989: 393). Jak už jsme zmínili, existují de facto různé Natury (nejen „obrazně“), na jejichž úspěšném (třebas částečném) propojení závisí úspěch či průchodnost celé akce. Když docházelo k jemným a místním odchylkám od formálně přijaté metodologie, Natura 2000 se vlastně stávala přijatelnou a smysluplnou pro různě zaměřené aktéry – ne jenom pro zodpovědné činovníky ministerstva a Agentury, ale také pro odborníky fytoecologie, aktivisty-ochranáře, či úředníky ochrany přírody z regionů. Stávala se tak několika různými věcmi, zatímco si podržovala identitu věci jedné. Jedině tak, že dokázala propojit zájmy všech těchto skupin, byť částečně a dočasně, začala Natura 2000 být reálným a realistickým projektem s jistou šancí na úspěch. Představitelé státu zodpovědní za naplňování mezinárodních dohod o životním prostředí by s Naturou neuspěli, pokud by se jim nepodařilo získat *jakousi* podporu od aktivistů a přírodovědců, pokud by se i pro ně Natura nestala v nějakém smyslu přitažlivou a rozumnou věcí... a naopak, samozřejmě.

Náš argument je ale ještě o něco silnější. Na základě naší analýzy tvrdíme, že řada uvedených ne-dost-odborných praktik vlastně odborné založení Natury 2000 nejenže neproblematizuje, ale spíš podporuje a prohlubuje. Tak například když úředníci ochrany přírody v regionech lehce posouvají postupy a obsahy mapování podle svých potřeb tak, aby mohli výsledky využívat ke své každodenní „úřední práci“ (například tím, na co kladou důraz), stávají se vlastně těmi, kdo jsou mimořádně zainteresovaní na kvalitě dat. Možná více, než úředníci v ústředí. Když jsou totiž datové podklady v pořádku, netřeba při některých příležitostech ani do terénu a dobrozdání z hlediska ochrany životního prostředí lze vystavit i „od stolu“, na základě těchto údajů. Zároveň tito lidé disponují řadou příležitostí ke kontrole, která vzniká jako vedlejší produkt úřednické práce. Když se na datové podklady spolehnout nelze a je třeba vyrazit do terénu, mapové podklady se vezmou s sebou a na místě se ověří, doplní, upraví.

Podobně kladné účinky mělo i nejrůznější „obcházení metodiky“ s využitím dosavadních zkušeností a znalostí. Správně by se při navrhování území nemělo vůbec vycházet z osobní zkušenosti a znalosti, rozhodující by měly být výsledky systematického mapování. Jenže často hrála osobní zkušenost odborníků účastných na mapování klíčovou úlohu. Jako taková však pomáhala zmírňovat dopady krajně nevyrovnané kvality podkladů nebo problematických nástrojů. Pod časovým tlakem, v podmínkách složité koordinace velkého množství spolupracovníků nevyrovnané úrovně a různého odborného zázemí, byla úroveň získaných dat značně problematická. Nástroje, jako třeba matematické vzorce pro vážení jednotlivých parametrů a výběr několika oblastí z mnoha možných do národního seznamu, byly nevyzkoušené. Osobní zkušenost sehrávala za těchto podmínek úlohu důležitého korektivu. Činila odborný základ celého projektu solidnějším, pevnějším. Totéž lze říci o námitkách a připomínkách veřejnosti/vlastníků poté, co byly konsultační postupy lépe zvládnuty – i ty podle zúčastněných ochranářů nakonec významně přispívají k lepší odborné kvalitě doplňků národního seznamu.

Zkrátka, ne-dost-čisté vědecké postupy, často vyplývající z napětí mezi různými (jen částečně překrývajícími se perspektivami a přístupy), nemusíme chápat jako selhání či slabou stránku postupů, jimiž se v ČR rodila Natura 2000, ale naopak jako takové kvality sociálního jednání, které společnému úsilí mnoha různých aktérů dodávají na robustnosti a přidávají mu šanci na úspěch, a to – jen na první pohled paradoxně – jako výrazně odborně založenému projektu.

V tomto závěru spatřujeme i hlavní přínos k dosavadnímu celosvětovému bádání o problematice.

Citovaná literatura

ALPHANDÉRY, P. / FORTIER, A. (2001): Can a territorial policy be based on science alone? The system for creating the Natura 2000 network in France. *Sociologia Ruralis*, 41 (3): 311-328

CEC (1979): Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds. Dostupné na adrese <http://ec.europa.eu/> [Navštíveno 1.7. 2007]

CEC (1992): Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. Available at <http://ec.europa.eu/> [Navštíveno 1.7. 2007]

COLLINS, H. M. / EVANS, R. (2002): The third wave of science studies: Studies of expertise and experience. *Social Studies of Science*, 32 (2): 235-296

CRIFASI, R. R. (2007): A subspecies no more? A mouse, its unstable taxonomy, and western riparian resource conflict. *Cultural Geographies*, 14 (4): 511-535

HINCHLIFFE, S. (2008): Reconstituting nature conservation: Towards a careful political ecology. *Geoforum* (39): 88-97

CHYTRÝ, Milan / KUČERA, Tomáš / KOČÍ, Martin (2001), eds.: *Katalog biotopů České republiky*. Praha: AOPK

KONOPÁSEK, Z. (2006): Why experts are seen as neutral arbiters in the Czech Republic? Understanding the post-communist politics of de-politicization CTS Research Reports. Praha: CTS

KONOPÁSEK, Z. / STÖCKELOVÁ, T. / ZAMYKALOVÁ, L. (v tisku): Making pure science and pure politics: On the expertise of bypass and the bypass of expertise. *Science, Technology, & Human Values*

LATOUR, B. (1989): Clothing the naked truth. In: H. Lawson & L. Appignanesi, eds.: *Dismantling truth: Reality in the post-modern world*. London: Weidenfeld & Nelson. Str. 101-126

LATOUR, B. (1999): *Pandora's hope: Essays on the reality of science studies*. Cambridge: Harvard University Press

LIBERATORE, A. (2001): Democratising expertise and establishing scientific reference systems. Brussels: Commission of European Communities

STAKE, R. E. (1994): Case studies. In: N. K. Denzin & Y. S. Lincoln, eds.: *Handbook of qualitative research*. London: Sage. Str. 236-247

STAR, S. L. / GRIESEMER, J. R. (1989): Institutional ecology, "translations" and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's museum of vertebrate zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, 19 (3): 387-420

VAJDOVÁ, Tereza (2004): Odpovědnost pod tlakem: Diskurz demokratické odpovědnosti během přistupování ČR k Evropské unii. Dizertace. Praha: Univerzita Karlova v Praze

WATERTON, C. (2002): From field to fantasy: Classifying nature, constructing Europe. *Social Studies of Science*, 32 (2): 177-204

WEBER, N. / CHRISTOPHERSEN, T. (2002): The influence of non-governmental organisations on the creation of Natura 2000 during the European policy process. *Forest Policy & Economics*, 4 (1): 1-12