

Právní základ vytváření evropské soustavy chráněných území „Natura 2000“ v Německu

Německo-česká řada seminářů „Natura 2000“
10. března 2008, písm.vinov, CZ.

Prof. Dr. Wolfgang Köck

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ, Leipzig
Department Umwelt- und Planungsrecht

Obsah

A. Cíle Natury 2000

B. Evropský a národní právní rámec Natury 2000: směrnice o stanovištích (Habitats Directive), směrnice o ptácích (Birds Directive) a národní legislativa (spolkový zákon o ochraně přírody)

1. Navrhování a výběr SCI
2. Předběžná ochrana nahlášených a vybraných území
3. Začlenění ptačích území (SPA)
4. Vyhlášení speciálních chráněných území (SAC) a stanovení opatření pro udržení stavu
5. Zásady ochrany a udělování výjimek

C. Souhrn

A. Cíle Naturey 2000

Udržení, příp. obnova příznivého stavu z hlediska ochrany typů přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství prostřednictvím **vytvoření soustavy prioritních území pro ochranu přírody v Evropě.**
(Čl. 2 odst. 2 a čl. 3 směrnice o stanovištích)

- zajištění, ochrana a zachování území, zahrnujících dostatek ploch s 200 nejdůležitějšími typy přírodních stanovišť EU (příl. I směrnice o stanovištích)
- ochrana živočišných a rostlinných druhů v zájmu Společenství prostřednictvím vyhlášením zvláště chráněných území (příl. II směrnice o stanovištích)

A. Cíle Nature 2000

Stav typů přírodních stanovišť a druhů z hlediska ochrany

- **typy přírodních stanovišť (čl. 1 písm. e) směrnice o stanovištích):**

„souhrn vlivů, které působí na přírodní stanoviště a na jeho typické druhy, jež mohou ovlivnit jeho dlouhodobé přirozené rozšíření, strukturu a funkce, jakož i dlouhodobé přežívání jeho typických druhů.“

- **druhy (čl. 1 písm. i) směrnice o stanovištích):**

„souhrn vlivů působících na příslušný druh, které mohou ovlivnit jeho dlouhodobé rozšíření a početnost jeho populací.“

A. Cíle Nature 2000

příznivý stav z hlediska ochrany

- **definice pro typ přírodního stanoviště (čl. 1 písm. e) směrnice o stanovištích):**

→ jeho přirozený areál rozšíření a plochy, které v rámci tohoto areálu pokrývá, jsou stabilní nebo se zvětšují,

→ specifické struktury a funkce, které jsou nezbytné pro jeho dlouhodobé zachování, existují a budou pravděpodobně v dohledné době i nadále existovat

→ stav jeho typických druhů z hlediska ochrany je podle definice uvedené pod písmenem i) příznivý:

Údaje o populační dynamice musí dokládat to, že druh

- ≡ tvoří životaschopný prvek biotopu, k němuž náleží,
- ≡ přirozený areál rozšíření je stabilní,
- ≡ existují dostatečně rozsáhlé biotopy pro to, aby bylo dlouhodobě zajištěno přežívání populací druhu.

A. Cíle Nature 2000 Ihůty

Ihůty podle HD

skutečnost v Německu

- legislativní transpozice HD: 1994

1998

skutečná realizace:

- národní seznam s návrhy: 1995
(fáze 1)
- seznam EU: 1998
(fáze 2)
- zřizování chráněných území do 2004
(fáze 3)

2003 (předb.)

2004 (předb.)

do 2010

B. Právní rámec Naturey 2000

1. Navrhování a výběr SCI (Sites of Community Importance)

- **Etapa 1: Nahlášení lokalit členskými státy na základě odborných kritérií**

(Čl. 4 I , příloha III směrnice o stanovištích; SRN: § 33 odst. 1
spolkového zákona o ochraně přírody)

– výběr a hodnocení čistě na odborném ochrannářském základě (nikoli
na základě úředního uvážení) (ESD, příp. C-67/99 – Komise vs. Irsko)

– žádný ohled na socioekonomická kritéria
(ESD, příp. C-371/98 – UK – „First Corporate Shipping“)

B. Právní rámec Nature 2000

1. Navrhování a výběr SCI

Nahlašování lokalit v Německu

1998-2000: 1. a 2. vlna: 2.196 území = 5,8% rozlohy země

Závěr Komise: jednoznačně nedostatečné

2001: odsouzení Německa ESD pro nedostatečné nahlášení EVL (příp. C-71/99)

2002: odklad zpřístupnění prostředků strukturálních fondů Komisí

2003: zahájení infringementu podle čl. 228 Smlouvy

2003: Německo dodatečně nahlašuje další území; nyní:

3.535 území = 9,0% rozlohy země

Závěr Komise : seznam stále není úplný, ale v zásadě existuje a funguje

(Zdroj: Zpráva Komise o naplňování směrnice o stanovištích z 5.1. 2004)

1. Navrhování a výběr SCI

seznamy EVL v Německu

(Stav: 29.6.2007; zdroj: BfN)

/// spolková země nahlášené seznamy EVL

///	území	rozloha [ha]	mořská (ha)	podíl suchozemských [%]
/// Baden-Württemberg	260	414.009	12.2013	11,6
/// Bayern	674	645.423		9,2
/// Berlin	15	5.470		6,1
/// Brandenburg	620	333.106		11,3
/// Bremen	15	3.365	8603	8,3
/// Hamburg	16	5.669	13.7423	7,5
/// Hessen	585	209.020		9,9
/// Mecklenburg-Vorpommern	230	287.306	181.5463	12,4
/// Niedersachsen	385	326.323	284.0704	6,9
/// Nordrhein-Westfalen	518	184.606		5,4
/// Rheinland-Pfalz	120	249.226		12,6
/// Saarland	118	26.325		10,3
/// Sachsen	270	168.661		9,2
/// Sachsen-Anhalt	265	179.525		8,8
/// Schleswig-Holstein	271	113.608	580.0063	7,2
/// Thüringen	247	161.427		10,0
/// AWZ	8	943.986	28,6	
/// Německo 4.617	3.313.069	2.016.411	9,3	

B. Právní rámec Nature 2000

1. Navrhování a výběr SCI

- **Etapa 2:** vytvoření návrhu seznamu lokalit významných pro Společenství (SCI) Komisí ve shodě s členskými státy; čl. 4 odst. 2 směrnice o stanovištích
 - seznamy rozděleny podle **biogeografických oblastí**: → pro **Německo**: **atlantická** (20%), **kontinentální** (79%), **alpínská** (1%)
 - odklad pro výběr: příloha III (etapa 2)
 - všechna území, na nichž se vyskytují prioritní typy stanovišť nebo prioritní druhy, jsou automaticky zařazena na seznam
 - hodnocení podle odborných kritérií (kritéria etapy 2)
 - v úvahu se nesmějí brát socioekonomická kritéria mimo ta, uvedená v čl. 4 odst. 2 pododst. 2 směrnice o stanovištích (platí i pro odsouhlasení) (dosud neexistuje žádný rozsudek ESD)
 - na procesu nahlašování a výběru se nesmějí podílet obce ani veřejnost!

B. Právní rámec Nature 2000

1. Navrhování a výběr SCI

Etapu 2 (pokračování)

- 1998-2004: vytvořen návrh seznamu a dosažena shoda
-
- **pros. 2004:** vytvoření seznamů SCI Komisí pro atlantickou, kontinentální a alpskou biogeografickou oblast (čl. 4 odst. 3 pododst. 3 směrnice o stanovištích)

seznam ale stále není úplný

v platnost vstupují právní povinnosti čl. 6 odst. 2-4 směrnice o stanovištích (čl. 4 odst. 5)

začíná běžet šestiletá lhůta pro vyhlášení speciálních chráněných území (special areas of conservation – SAC) (čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích)

- 2005: další dodatečné nahlášení lokalit Německem
- v současnosti: v Německu dosud spor o jedno území (estuárium řeky Ems)

B. Právní rámec Naturey 2000

2. Předběžná ochrana navržených území

- ve směrnici o stanovištích nenacházíme žádné výslovné ustanovení, upravující předběžnou ochranu navržených území
- **ESD:** ochranná patření pro SCI se u pouze navržených území nepoužijí, avšak existuje povinnost stanovení vhodných ochranných opatření pro zachování příslušných ekologických charakteristik (příp. C-117/03 – Dragaggi; příp. C-244/05 – dálnice A 94)
- **Německý spolkový správní soud:** povinnost chránit tzv. „**potenciální lokality SCI**“
 - potenciální lokality SCI = nenahlášené lokality, které však mají být nahlášeny
 - povinnost ochrany těchto lokalit byla odvozena z principu dodržení Smlouvy o založení ES (čl. 10 odst. 2)
(podle rozsudku tohoto soudu z 19.5.1998 = E 107, 1 – dálnice Ostsee)

B. Právní rámec Natury 2000

3. Začlenění ptačích oblastí (Special Protection Areas - SPA)

- čl. 3 odst. 1 poddost. 2 směrnice o stanovištích: „Sít' NATURA 2000 zahrne i zvláště chráněná území označená členskými státy podle směrnice 79/409/EHS .“
- **V Německu**
 - nedostatečné vymezení SPA
 - použití zásad ochrany pro tzv. „faktické ptačí oblasti“ (od rozsudku ESD v příp. C-355/90 – Santoña)
 - důsledek: pro „faktické ptačí oblasti“ nelze použít ustanovení o výjimkách podle čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích

B. Právní rámec Nature 2000

3. Začlenění ptačích oblastí

Reakce prostřednictvím legislativy ve spolkových zemích

- vymezování ptačích oblastí (SPA) na základě zemských právních předpisů (např. § 22a saského zákona o ochraně přírody prostřednictvím tzv. sběrných nařízení a nařízení o základní ochraně)

spor o nařízení o základní ochraně

→ zřízení ochrany musí být provedeno cestou konkrétních ustanovení (např. příkazy a zákazy musí být specifikovány)

→ plány péče v lokalitách SCI jako vhodná příprava pro konkretizovaná ustanovení v právních předpisech, zřizujících ochranu

B. Právní rámec Nature 2000

4. Vyhlášení speciálních chráněných území a zajištění opatření na udržení stavu území (etapa 3)

- vyhlášení **speciálních chráněných území** (special areas of conservation – SAC; nejpozději do 2010)
(čl. 4 odst. 4, čl. 1 písm. I směrnice o stanovištích)
 - národní právo nepředpokládá žádnou specifickou kategorii ochrany pro lokality SCI (v zásadě jsou využitelné existující kategorie chráněných území v rámci národní ochrany přírody)
 - § 33 odst. 4 spolkového zákona o ochraně přírody : formální vyhlášení ochrany nemusí při splnění určitých požadavků vůbec nastat
(**shoda s evropským právem – čl. 4 odst. 4 a čl. 1 odst. 1 písm. I - nejisté**).

B. Právní rámec Nature 2000

4. Vyhlášení speciálních chráněných území a zajištění opatření na udržení stavu území (etapa 3)

- Pro vybraná chráněná území zajistí členské státy nezbytná **opatření na zajištění ochrany** (čl. 6 odst. 1)
- Zajištění předpokládá předchozí **zjištění a vyhodnocení stavu**
- **opatření na zajištění ochrany** musí být zaměřena na udržení, příp. obnovení příznivého stavu z hlediska ochrany: možnost výběru
- úřady disponují s **možností výběru** a mají prostor k rozhodnutí na základě odborných ochrannářských údajů

- **Zhodnocení stavu z hlediska ochrany** na úrovni národních biogeografických oblastí **v Německu** (reportingové období 2001-2006):

výsledky pro typy stanovišť:

kontinentální oblast: 25% příznivý stav
70% nepříznivý stav
(z toho: 21% špatný)
5 % neznámý stav

výsledky pro druhy:

Kontinentální oblast: 17% příznivý stav
57% nepříznivý stav
(z toho 29% špatný)
26% neznámý stav

Zdroj: BfN 2007

B. Právní rámec Natury 2000

4. Vyhlášení speciálních chráněných území a zajištění opatření na udržení stavu území (etapa 3)

- Cíle a opatření na ochranu území mohou být, je-li to žádoucí, zakotveny v tzv. **plánu péče** (hospodaření) (čl. 6 odst. 1)
→ pro plán péče není ani v evropském, ani v národním právu předepsána žádná zvláštní právní forma (neexistuje tedy norma, stanovující kvalitu plánů péče)

Kdy je plán péče žádoucí?

- u typů stanovišť nebo druhů, závislých na managementu
 - při hospodářském využívání (např. zemědělském, lesnickém, ...)
 - u druhů, příp. typů stanovišť, které jsou v nepříznivém stavu z hlediska ochrany či u takových, jejichž populace pravděpodobně nebudou dlouhodobě stabilní
 - v případech, kdy vznikají odborné ochranářské konflikty
 - u aktuálních/předpokladatelných plánů a projektů ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích
 - v hraničních územích (při potřebě odsouhlasení se sousední spolkovou zemí nebo státem)
- **avšak:** dosud neexistuje žádná právní úprava ani konkretizace!

B. Právní rámec Nature 2000

5. Pravidla ochrany a udělování výjimek

- **Zákaz zhoršování stavu a příkaz zabránit vyrušování**, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice (čl. 6 odst. 2)
- Požadavek, aby členské státy přijaly vhodná opatření
- Povinnost členských států se v zásadě vztahuje i na „přírodní“ zhoršování (sukcese není přípustná)
(ESD, příp. 6/04, rozsudek z 20.10.2005 – Gibraltar)
- **právní transpozice v Německu nedostatečná**: podle § 33 odst. 5 spolkového zákona o ochraně přírody platí zákaz zhoršování stavu i vyrušování jen do zřízení ochrany, nikoli poté

B. Právní rámec Naturey 2000

5. Pravidla ochrany a udělování výjimek

- povinnost provádění **odpovídajícího hodnocení** pro **projekty a plány**, které mohou způsobit významné ovlivnění chráněných území (čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích)
- odpovídající hodnocení je nutné pouze tehdy, není-li na základě screeningu možné vyloučit, že významné ovlivnění skutečně nastane (ESD, příp. C-127/02 – lov srdcovek): → použití principu předběžné opatrnosti
- **pojem „projekt“**: ve směrnici o stanovištích není uvedena právní definice, ESD se odvolává na definici ve směrnici EIA (příp. C-127/02 – lov srdcovek)
- u dosud aplikovaného způsobu využívání, o němž není nutné neustále znovu administrativně rozhodovat, nejde zpravidla o projekt ve smyslu směrnice (viz příp. C-127/02, Rn. 28 – lov srdcovek)

- **Možnosti výjimek ze zásad ochrany**

realizace projektů/plánů, které mohou způsobit významné ovlivnění chráněných území, je přípustná jen v omezených typech případů (čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích)

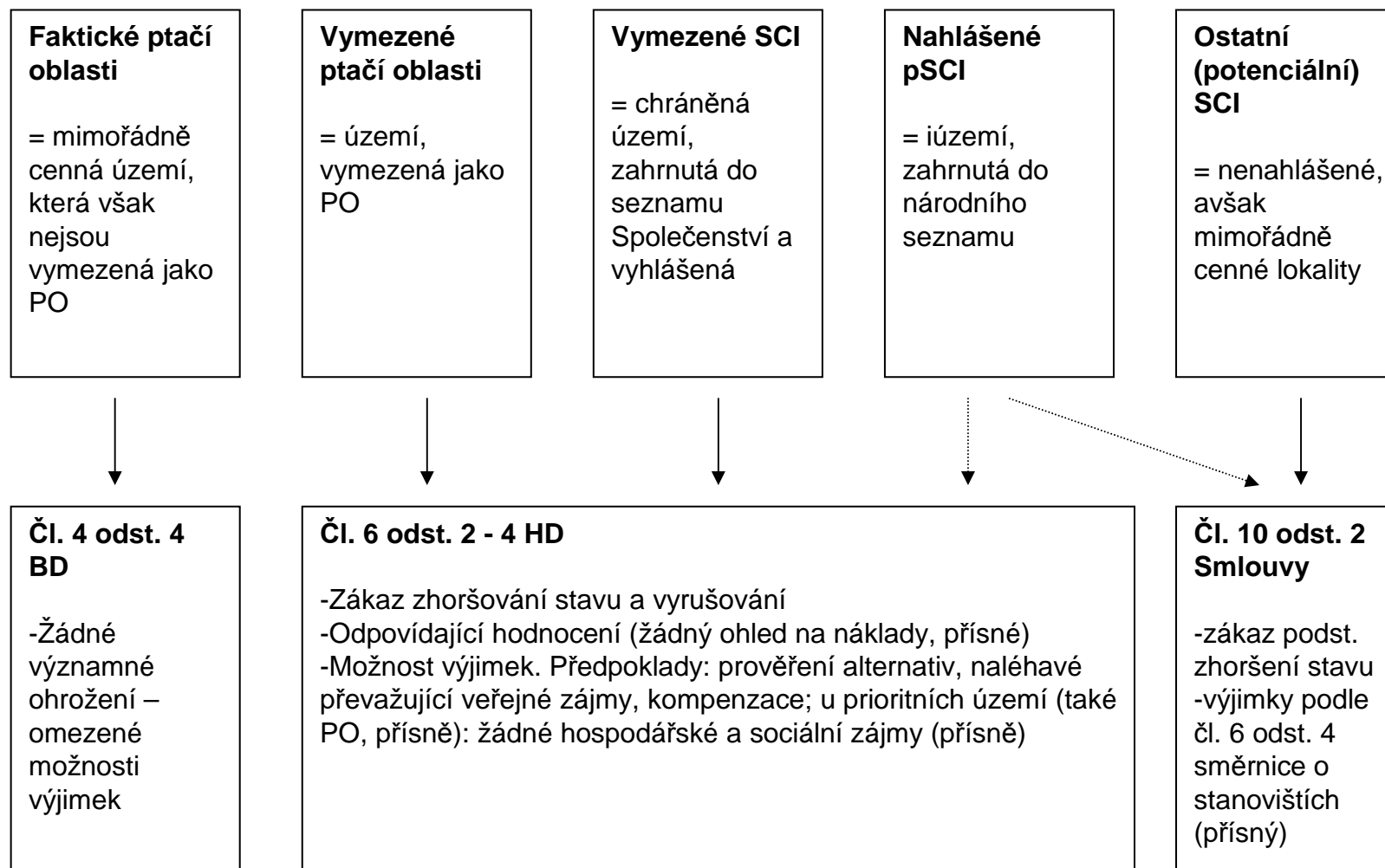
- existují **naléhavé důvody převažujících veřejných zájmů**, včetně oněch sociální nebo hospodářské povahy*
- Neexistují **alternativní řešení**
- Jsou aplikována opatření pro **zajištění koherence**

jsou-li postiženy prioritní typy přírodních stanovišť nebo druhy, lze připustit jedině důvody veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti

- jiné naléhavé převažující důvody jedině po obdržení stanoviska Komise (Komise zohlední čl. 2 odst. 3)

Přehled: ochranný režim evropských ptačích oblastí a evropsky významných lokalit

pramen: Maaß/Schütte, in: Koch (vyd.), Umweltrecht, 2002, p. 329



C. Shrnutí

- **směrnice o stanovištích zavádí účinný ochranný právní režim území** a vyvolává tím odpor, který se ani při právní transpozici, ani v praxi nepodařilo potlačit.
 - ne všechny evropské požadavky byly v Německu správně transponovány (rozhodnutí ESD, příp. C-98/03, rozsudek z 10.1.1006)
 - realizační lhůty zčásti významně překročeny
- Mezery, existující zvláště v oblasti **předběžné ochrany**, byly zaplněny judikaturou ESD (a judikaturou Spolkového správního soudu)
- I v rámci striktních požadavků existuje v jednotlivých případech určitá **flexibilita při nalézání sociálně únosných řešení** (režim výjimek)

Komise zajistila odpovídající podklady ve svém „Guidance Document“ a ve svých stanoviscích podle čl. 6 odst. 4 pododst. 2 směrnice o stanovištích.
- Guidance Document: pohled Komise na čl. 6 odst. 4 pododst. 2 směrnice o stanovištích