

EKONOMICKÉ A SPRÁVNÍ NÁSTROJE OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU

Jiří Guth
Nad'a Johanisová
Martina Filipová



**MASARYKOVA UNIVERZITA
BRNO 2010**

EKONOMICKÉ A SPRÁVNÍ NÁSTROJE OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU

Jiří Guth, Nad'a Johanisová a Martina Filipová

Masarykova univerzita
Fakulta sociálních studií
Katedra environmentálních studií

Brno 2010

Vydání této monografie bylo podpořeno projektem číslo 2B06126 „Ochrana krajinného rázu jako podstatného rysu české kulturní krajiny“, který je součástí Národního programu výzkumu II, programu „2B - Zdravý a kvalitní život“.

Recenzoval:

RNDr. Pavel Trnka, CSc.

Ústav aplikované a krajinné ekologie Agronomické fakulty Mendelovy univerzity v Brně

© 2010 Masarykova univerzita

© 2010 Jiří Guth, Nad'a Johanisová, Martina Filipová

ISBN 978-80-210-7667-9 (online : pdf)

ISBN 978-80-210-5245-1 (brožovaná vazba)

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	7
1. Ochrana krajinného rázu a zemědělství	9
1.1 Typické znaky krajinného rázu.	10
1.2 Komplexní problematika krajinného rázu v pojetí Löwa a Míchala	14
1.3 Zákonné zakotvení krajinného rázu a související předpisy	16
1.4 Zemědělství a krajinný ráz v pojetí Jareše a kol.	18
1.5 Pokusy o hodnocení vlivů ekonomických nástrojů na krajinný ráz	19
1.6 Regionální diferenciacie pro potřeby ochrany krajinného rázu. .	21
1.7 Vývoj velikostní struktury zemědělských podniků v ČR.	26
1.8 Literatura	28
2. Přehled finančních nástrojů a základní hodnocení jejich vlivu na krajinný ráz	32
2.1 Další nástroje, které zprostředkovaně mohou působit na krajinný ráz	38
3. Podrobná analýza vybraných nástrojů a případové studie	39
3.1 Jednotná platba na plochu (SAPS)	40
3.2 Národní doplňkové platby (Top-Up)	42
3.3 Platby za přírodní znevýhodnění poskytované v horských oblastech a platby poskytované v jiných znevýhodněných oblastech (LFA)	44
3.4 Agroenvironmentální opatření (AEO)	47
3.5 Program péče o krajinu (PPK)	53
3.6 Cross compliance	55
3.7 Podpora včelařů evropská, česká a jihočeská.	59
3.8 Příklady využívání finančních nástrojů pro zachování a obnovení krajinného rázu.	60
3.9 Literatura a zdroje informací	68
4. Relevantní strategie a koncepce	70
4.1 Světová obchodní organizace (WTO)	70
4.2 Úmluva o krajině	72
4.3 Společná zemědělská politika EU	74
4.4 Program rozvoje venkova ČR na období 2007–2013 (PRV) ...	77

4.5	Koncepce agrární politiky ČR pro období po vstupu do EU (2004-2013)	78
4.6	Reforma zemědělské politiky (duben 2008).	80
4.7	Politika územního rozvoje ČR	81
4.8	Operační program Životní prostředí.	82
4.9	Regionální operační programy jednotlivých regionů soudržnosti (NUTS II)	83
4.10	Programy rozvoje jednotlivých krajů.	84
4.11	Zásady územního rozvoje jednotlivých krajů.	85
4.12	Strategické rozvojové plány obcí a mikroregionů	86
4.13	Zemědělské brownfields.	89
4.14	Koncepce soustředěné na energii a vodu v krajině a na půdu ..	90
4.15	Plány péče o jednotlivá (velkoplošná) chráněná území	93
4.16	Literatura	94
5.	Syntetická část - návrhy na změny a doplňky	96
5.1	Strategie a koncepce a jejich uplatňování.	96
5.2	Jednotlivé nástroje	101
5.3	Obecné a ostatní náměty a návrhy	103
5.4	Literatura	105
6.	Závěr	106
6.1	Souhrn.	106
6.2	Splnění cílů výzkumu	107
6.3	Náměty pro další výzkum.	108
6.4	Literatura	109

Seznam příloh

Příloha č. 1	Regionální operační program Jihozápad - popis prioritních os
Příloha č. 2	Vize rozvoje Jihočeského kraje
Příloha č. 3	Návrh Zásad rozvoje územního rozvoje Jihočeského kraje
Příloha č. 4	Výtah ze Strategie rozvoje mikroregionu „Sdružení Růže“ pro období 2007-2013
Příloha č. 5	Strategický plán LEADER „Růže rozkvétá kooperací“
Příloha č. 6	Plán péče o CHKO Třeboňsko

Seznam použitých zkratk

AEO – agroenvironmentální opatření
AOPK ČR – Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
AP – akční plán
ASZ – Asociace soukromého zemědělství ČR
CC – angl. cross compliance, křížová shoda, podmíněnost
ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí
ČSOP – Český svaz ochránců přírody
ČSÚ – Český statistický úřad
ČVUT – České vysoké učení technické v Praze
DDA – angl. Dauhá Development Agenda, Rozvojová agenda z Dohá
DÚ3 – dílčí úkol č. 3 (řešeného projektu „Ochrana krajinného rázu“)
EAFRD – angl. European Agricultural Fund for Rural Development, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
ELC – angl. European Landscape Convention, Evropská úmluva o krajíně
ES – Evropská společenství
EU – Evropská unie
EVVO – Environmentální výchova, vzdělávání a osvěta
FOA – Nadační fond pro ekologické zemědělství
GAEC – angl. Good Agricultural and Environmental Conditions, dobré zemědělská a environmentální podmínky
GAERC – angl. General Affairs and External Relations Council, Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (EU)
GATT – angl. General Agreement on Tariffs and Trade, Všeobecná dohoda o clech a obchodu
GP – grantový program
HNV – angl. High Natural Value, vysoká přírodní hodnota; odvozeně HN VF
– angl. High Natural Value Farmland, krajina s vysokou přírodní hodnotou
HRDP – angl. Horizontal Rural Development Programme, Horizontální program rozvoje venkova
CHKO – chráněná krajinná oblast
LEADER – fr. Liaison entre les actions economic rural, Propojování akcí hospodářského rozvoje venkova
LFA – angl. Less Favoured Areas, méně příznivé (nebo také „znevýhodněné“) oblasti
LPIS – angl. Land Parcel Identification System, Evidence využití zemědělské půdy
MAS – místní akční skupina
MZe – Ministerstvo zemědělství ČR

MZLU – Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně
 MŽP – Ministerstvo životního prostředí ČR
 NP – národní park
 NUTS – fr. Nomenclature des Unites Territoriales Statistique, Nomenklatura územních statistických jednotek (EU)
 OPŽP – operační program Životní prostředí
 ORP – obecní úřad s rozšířenou působností
 OZE – obnovitelné zdroje energie
 PPK – Program péče o krajinu
 PRK – Program rozvoje kraje
 PRV – Program rozvoje venkova
 PT – okres Prachatice
 PÚR – politika územního rozvoje
 RE – Rada Evropy
 ROP – regionální operační program
 SAPARD – angl. Special Accesion Programme for Agriculture and Rural Development, Zvláštní předvstupní program pro zemědělství a rozvoj venkova
 SAPS – angl. Single Area Payment Scheme, zjednodušená platba na plochu
 SEK – státní energetická koncepce
 SMR – angl. Statutory Management Requirements, zákonné požadavky na hospodaření
 SPL – strategický plán LEADER
 SPS – angl. Single Payment Scheme, zjednodušená platba („na farmu“)
 SR – Sdružení Růž
 ST – okres Strakonice
 SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats; slabé a silné stránky, hrozby a příležitosti
 SZIF – Státní zemědělský a intervenční fond
 SZP – Společná zemědělská politika
 UNEP – Program OSN pro životní prostředí
 ÚZEI – Ústav zemědělské ekonomiky a informací
 VaV – výzkum a vývoj
 VDJ – velká dobytčí jednotka
 VÚZE – bývalý Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky
 WTO – angl. World Trade Organisation, Světová obchodní organizace
 ZA – zemědělská agentura (od 1. 1. 2009 Agentura pro zemědělství a venkov, AZV), regionální pracoviště MZe v krajích a okresech
 ZÚR – zásady územního rozvoje (kraje)

Úvod

Výchozí zadání předkládané studie je obsaženo v rámci projektu: „Navrhnout ekonomicko-správní nástroje k ochraně rázovitosti české krajiny. Bude vypracována analytická část, na kterou bude navazovat část syntetická a komplementační, která z existujících nástrojů vytvoří provázaný funkční systém dotací a poplatků. Až případné zjištěné vážné mezery v systému budou doplněny nástroji novými, zejména v rezortu životního prostředí, který ze zákona ochranu krajinného rázu garantuje. Použité nástroje pro vstupy do současných programů i programy doplňující budou metodicky typizovány a projednány s poradními odbornými orgány rezortů a připraveny k použití v politickém procesu. Specifická pozornost bude rovněž věnována identifikaci limitů rozvoje lokálních ekonomik jako předpokladu udržení charakteru kulturní krajiny. K tomu slouží zavedení a ověření metodiky lokálního multiplikátoru pro měření přínosu lokálního hospodaření v krajině“.

Vzhledem k omezenému rozsahu práce je podrobněji zpracována oblast zemědělství a ochrany přírody a krajiny a jen okrajově oblasti územního plánování, urbanismu a architektury. Zvláštní pozornost je věnována nepřímým dopadům různých ekonomických nástrojů a jevů.

Krajinný ráz jako takový je chápán a pojednáván ve smyslu stejnojmenné knihy Löwa a Míchala z r. 2003. Jsme si vědomi toho, že přímo na krajinný ráz je cíleno jen minimum koncepcí (politik) i nástrojů. Tyto prvky nerozebíráme odděleně, ale zároveň s dalšími, jejichž vliv je sice nepřímý, ale co do rozsahu nezdídká i větší. Zejména je třeba zmínit nástroje (např. některá podopatření v rámci agroenvironmentálních opatření) zaměřené na ochranu biologické rozmanitosti při zemědělském hospodaření. Jejich cíle lze teoreticky splnit i jinak, ale obvykle toto plnění přímo a zjevně prospívá krajinnému rázu.

První kapitola „Ochrana krajinného rázu a zemědělství“ zasazuje řešení dílčí úkol č. 3 do kontextu projektu – popisuje studovanou problematiku v pojmech katalogu typických znaků krajinného rázu, který vznikl při řešení dílčího úkolu č. 2. Popis není pouze mechanický, ale fakticky definuje kladené otázky a podstatné vztahy z celého komplexu. Následuje několikastránková rešerše, která si ale neklade nárok být vyčerpávající. Z přebohaté dostupné podkladové literatury jen excerpuje myšlenky a informace, které jsou jednak nejvýznamnější pro samotné kladené otázky, jednak studii do určité míry umisťují v tomto abstraktním prostoru. Zvláštní pozornost je věnována výše zmíněné monografii „Krajinný ráz“ a hypertextové studijní pomůcce z Men-

delovy univerzity v Brně. V samostatných oddílech jsou popsány regionální diferenciacie pro potřeby ochrany krajinného rázu (1.6) a vývoj velikostní struktury zemědělských podniků v ČR v posledních letech (od r. 1995, oddíl 1.7). Podíl menších, zejména tzv. rodinných farem je totiž pro ochranu rázu zemědělské krajiny významný.

Další kapitoly už jsou speciálnější – nejprve obširný tabelární přehled všech významných finančních nástrojů použitelných pro ochranu krajinného rázu (kapitola 2) a potom podrobnější rozbor (kapitola 3), kde se u vybraných nástrojů popisuje a hodnotí požadavky na příjemce, předmět podpory, regionální vymezení, ovlivňované složky krajinného rázu a skutečné vlivy na krajinný ráz, území dopadu, účinnost nástroje, dostupnost, administrativní náročnost a podrobnosti financování (způsob, výše a celková alokace). Podrobně analyzovanými nástroji jsou jednotná platba na plochu (SAPS), národní doplňkové platby (Top-Up), platby ve znevýhodněných oblastech (LFA), agroenvironmentální opatření (AEO) a program péče o krajinu (PPK). Následuje popis systému a podmínek tzv. křížové podmíněnosti (cross compliance) a pro zajímavost i přehled podpor včelařství (podkapitola 3.7). Praktické využívání některých finančních nástrojů je předvedeno na příkladových studiích několika farem, resp. spolků (podkapitola 3.8).

Přehled a hodnocení relevantních koncepcí a strategií v kapitole 4 zahrnuje územní škálu od mikroregionů až po globální úroveň (Světová obchodní organizace, WTO). Součástí jsou příklady regionálních strategií z vybraného kraje (Jihočeského).

Návrhy v syntetické části studie (kapitola 5) se týkají převážně žádoucích změn existujících nástrojů a jen málo nových, protože předešlé kapitoly dosti jasně ukázaly jejich složitost a početnost v současném stavu. Konkrétní nové návrhy se uplatňují v jinak jen okrajově pojednané oblasti územního plánování. Také akcentujeme potřebu průřezového prosazení ohledu na krajinný ráz ve všech formách podpory z veřejných zdrojů, kde to má smysl.

V přílohách č. 1-6 jsou citovány výňatky z některých strategických a koncepčních dokumentů, především tuzemských, analyzovaných v kapitole 4.

1. Ochrana krajinného rázu a zemědělství

Praktickou definici krajinného rázu poskytuje např. anonym ve webové vitrině Agentury ochrany přírody a krajiny (AOPK) ČR: „Ráz krajiny je významnou hodnotou dochovalého přírodního a kulturního prostředí a je proto chráněn před znehodnocením. Je dán specifickými rysy a znaky, které vytvářejí její rázovitost - odlišnost a jedinečnost. Ráz krajiny vyjadřuje nejenom přítomnost pozitivních jevů a znaků, ale též kulturní a duchovní dimenzi krajiny. Pojmu 'krajinný ráz' odpovídá pojem 'charakter krajiny' (Landscape Character, Landschaftscharakter), vyjádřený především morfologií terénu, charakterem vodních toků a ploch, vegetačního krytu a osídlení.“

Předpokladem samotného vymezení (zadání) dílčího úkolu č. 3 je evidentní vliv zemědělství na krajinný ráz významné části území ČR. Zemědělská půda představuje cca 54% plochy ČR. Hlavními složkami přímé interakce krajiny a zemědělství jsou přírodní podmínky, používané technologie, ekonomické poměry (mluvit jen o trhu by byla hrubá nepřesnost) a existující zákonná a administrativní regulace. V dalším textu nejprve systematicky shrnujeme hlavní prvky krajinného rázu a vzhledem k tomu, že jej v souladu s uvedenou definicí považujeme za významnou přírodní i kulturní hodnotu, naznačujeme současně i konkrétnější cesty, jak krajinný ráz prostřednictvím kultivace jeho prvků uchovat. V následující části podáváme stručný výťah ze základního díla v této oblasti, knihy Jiřího Löwa a Igora Míchala *Krajinný ráz* (2003), abychom nastínili historické a další souvislosti řešené problematiky. Poté stručně představujeme současnou situaci v oblasti ekonomických zemědělských nástrojů, ovlivňujících krajinný ráz, a některá rizika i šance, jak se rýsují v současném mezioborovém dialogu v této oblasti. Následuje přehled literatury, který se pokouší o hodnocení účinnosti zemědělských ekonomických nástrojů na krajinný ráz, a stručný exkurs do plurality regionálních aspektů ochrany krajinného rázu. V poslední části pak nabízíme údaje o vývoji velikostní struktury zemědělských podniků cca v posledních deseti letech, vzhledem k tomu, že ji považujeme za nedoceněný faktor, který nepřímo ovlivňuje řadu prvků krajinného rázu.

Z nepřímých interakcí zemědělství a krajiny je uvažována zejména velikostní struktura zemědělských podniků, stranou našeho zájmu prozatím zůstává například analýza vlivu historického vývoje a tradice (v místním až kontinentálním měřítku).

Jen okrajově zmiňujeme některé jen související, byť významné tématické okruhy, pojednávané vesměs v jiných dílčích úkolech výzkumného záměru – typologie krajin, krajinný ráz jako charakteristiku ekosystému krajiny, krajinný ráz z hlediska architektury a urbanismu, hodnocení krajinného rázu jako předmětu ochrany nebo percepce a estetické a výtvarné aspekty krajinného rázu.

1.1 Typické znaky krajinného rázu

Vliv na krajinný ráz je dále soustavně charakterizován za pomoci „Sofistikovaného katalogu typických znaků krajinného rázu v ČR“, připraveného v dílčím úkolu 2.3 řešeného projektu. V následující textu jsou pojmy definované v uvedeném katalogu zvýrazněny **tučným písmem**. V některých odstavcích (např. o typech plužiny, zahradách a podobně) zároveň postulujeme hodnoty a zájmy, které považujeme za hodné podpory a ochrany.

Prvotní znaky georeliéfu tvoří viditelný a rozhodující základ uspořádání krajiny – a také její zemědělské obhospodařovatelnosti. Zemědělství je vesměs neovlivňuje existenčně ani kvalitativně, ale spíše jen kvantitativně co do míry dílčích parametrů (např. kamenitost svahů nebo přehlednost mikoreliéfu).

V rámci druhé „vrstvy“ nad georeliéfem je zemědělství jedním z hlavních tvůrců antropogenních pokryvů a nepřímo a postupně, ale přece jen výrazně ovlivňuje i primární krajinnou strukturu (půdy, biotu a hydrologickou síť).

V oblastech svého působení ovlivňuje zemědělství všechny úrovně členitosti (obrazu) krajiny, tedy nadhledovou (supervizuální, mozaiky krajin), exteriérovou (dlouhodobá struktura hlavních matric – pozemkových bloků) i interiérovou (vnitřní členění pozemkových bloků, obvykle krátkodobé až efemérní).

První rovinu členění tvarů **georeliéfu** (morfografie) zemědělství až na výjimky neovlivňuje, právě naopak. U některých spíše drobnějších znaků, ale s rostoucí intenzitou produkce existuje tlak na jejich omezení až likvidaci – **kamenité svahy, skalní výchozy**.

Výjimečně „tvůrčivý“ potenciál má zemědělství pro **erozní rýhy** a naopak (eroze vs. akumulace, též měřítko je významně větší) pro říční nivy (přehledně např. Sádlo et al. 2005).

Přehlednost mikoreliéfu na zemědělské půdě určují jak místní rozdíly v přírodních podmínkách, tak – a zřejmě v míře stále významnější – skladba produkce místního zemědělství a používané postupy a stroje.

Zemědělství má určující vliv na existenci, podobu a rozmístění mnoha antropogenních tvarů reliéfu, jako jsou **vodorovné a šikmé meze, terasy a úvozy**. V případě **kanálů, náspů a zářezů** jen doplňuje jiné typy lidských činností, především dopravu a vodní hospodářství.

Na zemědělské půdě hospodaření přímo určuje **měřítka struktury ploch**. **Velkoplošná mozaika** je v podmínkách ČR podmíněna určitými majetkovými poměry a způsobem hospodaření. Na orné půdě existuje až od socialistické kolektivizace ve 20. století (**polní krajinná matrice**). Naproti tomu **maloplošná mozaika** je typická pro přírodní stanoviště a značnou část půdy při tradičním zemědělství na většině území ČR. Z dalších druhů krajinné matrice zůstávají **lesoluční** a ještě více **lesopolní** jen vzácnou připomínkou období kolonizace, **lesostepní** výzvou a otazníkem (jak cenné a stabilní porosty se vyvinou na postagrárních ladech mimo ochranný management?) a **luční** jen roztroušeným, regionálně omezeným typem (na horské plošiny, výjimečně části říčních niv). Podobně **smíšená rybníční**, v posledních letech mírně přibývající, a **smíšená s drobnou držbou**, málo prozkoumaná a velmi variabilní a dynamická. **Vesnická** matrice, druhdy konstitutivní složka kulturní krajiny v českých zemích, je postupně nahrazována **smíšenou rurální**. Nárůst podílu matrice „smíšené urbanizované“ na úkor některé ze dvou předchozích je už širěji považován za (regionální) politický problém.

Historický typ plužiny¹ (každý) musí být při každém relevantním rozhodování v co nejvyšší míře respektován, v případě plně dochovaných plužin dokonce výslovně chráněn a konzervován, a to i za cenu určitých kompenzací. Podle míry setření a podle možností má být plužina obnovována, zejména při pozemkových úpravách. Obdobně je třeba zachovávat, případně – zejména kvůli protierozní ochraně – obnovit tradiční **uspořádání pozemkových bloků**² **ve svazích** a také místně dochovaný **typ osídlení**.

Dynamika sídelní struktury je určována především dopravní, administrativní a celkově ekonomickou situací a vzhledem k tempu urbanizačních změn je třeba ji tlumit.

Hrany pozemkových bloků³ jsou jednou z určujících složek obrazu krajiny a nástroje analyzované v tomto dílčím úkolu ovlivňují jejich hustotu a podobu (tím i **výraznost**) buď přímo (**hrany zemědělských pozemků, polní cesty, meze, terasy, větrolamy, doprovodné porosty dřevin, hrany**

1 Plužina = způsob prostorové organizace zemědělského obvodu obce.

2 Pozemkový blok = plocha stejného způsobu využití, ohraničená těžko odstranitelnými překážkami; může obsahovat jeden nebo více pozemků.

3 Hrana pozemkového bloku = hranice tvořená buď změnou využívání (např. okraj lesa), nebo liniovým prvkem (např. vodoteč).