

REVIZIJA UČINKOVITOSTI RAVNANJA Z VARSTVENIMI OBMOČJI NATURA 2000

Razkritje ukrepov v Programu upravljanja območij Natura 2000 za obdobje 2015-2020 s katerimi ne bo mogoče doseči ugodnega stanja vrst in habitatnih tipov

Računsko sodišče Republike Slovenije je oktobra 2017 izdalo končno poročilo Revizije učinkovitosti ravnanja z varstvenimi območji Natura 2000 za obdobje med 1.1.2015 in 31.12.2016. Revizija je bila opravljena v letu 2017. Revidiranci so bili Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) ter Zavod RS za varstvo narave (ZRSVN).

Računsko sodišče v končnem poročilu revidiranim institucijam podaja več priporočil. Zavodu RS za varstvo narave tako priporoča, da: *»razkrije ukrepe, s pomočjo katerih ne bo mogoče doseči ugodnega stanja vrst in habitatnih tipov, kot jih zahteva Uredba o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000), na primer v Programu upravljanja območij Natura 2000; obenem naj prouči, do kdaj in kako bi jih bilo mogoče vključiti v Program upravljanja območij Natura 2000.«*

V revizijskem postopku je bilo ugotovljeno, da ciljne površine, navedene v Prilogi 6.3 Programa upravljanja območij Natura 2000 (PUN2000), ne predstavljajo vseh travniških površin znotraj con potencialnega vpisa kmetijsko-okoljskih in kmetijsko podnebnih plačil (KOPOP), saj so bile le-te zmanjšane. Ker PUN2000 razlogov oz. metodologije zmanjšanja teh površin ne razloži, Računsko sodišče ZRSVN predlaga, da te informacije razkrije, skupaj s podatki o površinah.

METODOLOGIJA DOLOČANJA CILJNIH POVRŠIN KOPOP

Operacije KOPOP so namenjene izvajanju nadstandardnih kmetijskih praks, ki imajo pozitivne učinke na okolje, naravo in podnebje. Kmetje se za izvajanje teh praks odločajo prostovoljno. V aktualnem Programu razvoja podeželja (PRP) 2014-2020 je devetnajst različnih KOPOP operacij, med katerimi so tudi štiri ciljne naravovarstvene: Posebni traviščni habitati (HAB), Traviščni habitati metuljev (MET), Habitati ptic vlažnih ekstenzivnih travnikov (VTR) in Stelniki (STE). Te operacije so namenjene ohranjanju ugodnega stanja vrst in habitatnih tipov območij Natura 2000 v kmetijski kulturni krajini. Njihovo dolgoročno ohranjanje je možno le z upoštevanjem ekoloških zahtev teh vrst oz. habitatnih tipov, t.j., da se jim zagotovi nemoten celoletni razvojni cikel (da rastline cvetijo in semenijo, da živali speljejo mladiče,...). Prilagoditev obstoječe (običajne) kmetijske prakse je torej nujna in različna - odvisna od ekoloških zahtev.

Prvi korak pri določanju območij (con potencialnega vpisa), kjer je posamezno KOPOP operacijo potrebno in smiselno izvajati, predstavlja določitev t.i. upravljavskih con. Gre za to, da na območju Natura 2000 prostorsko združimo vrste in habitate tipe s podobnimi ekološkimi zahtevami in občrtamo zunanjo mejo njihovega pojavljanja. Pri tem so nam v pomoč cone vrst/HT, ki predstavljajo območje razširjenosti posamezne vrste/HT. Upravljavska cona je zunanja meja vseh con vrst/HT s podobnimi ekološkimi zahtevami glede izvajanja kmetijske prakse. Z nekaj dopolnitvami, ki so podrobneje opisane spodaj, je za potrebe izvajanja ukrepov kmetijske politike upravljavska cona postala cona potencialnega vpisa za posamezno operacijo KOPOP.

Prostorska določitev con potencialnega vpisa KOPOP na nekaterih območjih je bila zahtevna, saj lahko vrste/HT z različnimi ekološkimi zahtevami zasedajo iste življenjske prostore. V kolikor se

upravljaljske cone vrst/HT z različnimi ekološkimi zahtevami prekrivajo, imajo na območju prekrivanja prednost vrste/HT, katerih ekološke zahteve so bolj specifične. Praviloma so namreč te vrste /HT prostorsko manj razširjeni in tudi bolj ogroženi, saj zaradi specifičnih ekoloških zahtev niso sposobni prilagajanja na različne življenjske pogoje. Poleg tega pa so prav te vrste pogosto krovne. To pomeni, da z njihovim ohranjanjem hkrati poskrbimo tudi za ohranjanje vseh ostalih vrst/HT na območju. Pri določanju con potencialnega vpisa posameznih operacij KOPOP v primeru prekrivanja upravljaljskih con je bila uporabljena naslednja metodologija (tabela 1):

Tabela 1: Določanje con potencialnega vpisa KOPOP v primeru prekrivanja upravljaljskih con.

Prekrivanje upravljaljskih con	Cona potencialnega vpisa KOPOP operacije
MET + HAB	MET
VTR + HAB	VTR
STE + HAB	STE
VTR + STE	STE
MET + STE	STE

V primeru prekrivanja MET + VTR določitev enovite cone glede na bolj specifične ekološke zahteve vrst ni bila mogoča, zato je bila na območju prekrivanja dopuščena možnost izvajanja obeh operacij (vendar ne obeh hkrati na isti površini – GERKu).

Pri oblikovanju con potencialnega vpisa KOPOP je bilo treba upoštevati tudi zahteve Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (ARSKTRP) ter Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP), ki sta pripravo potencialnih con KOPOP pogojevala z razumno zaokroženostjo območij (con). Ta zahteva je pomenila, da direktna uporaba prej pripravljenih upravljaljskih con ni bila mogoča, saj so bile le-te preveč razdrobljene. Za potrebe izvajanja KOPOP so se zato upravljaljske cone smiselno zaokrožile, s čimer pa so bile v cone potencialnega vpisa KOPOP zajete tudi površine, ki z naravovarstvenega vidika nimajo posebne vrednosti. Upoštevanje te zahteve je velik problem povzročilo predvsem na območju Goriškega, kjer je bila cona za operacijo MET tako razdrobljena in razpršena, da bi priprava smiselno zaokroženih manjših območij zahtevala preveč časa, ki ga tik pred oddajo Programa razvoja podeželja 2014-2020 v potrditev na Evropsko Komisijo ni bilo. Iz tega razloga je bilo v primeru Goriškega odločeno, da se lahko na območju izjemoma izvajata obe operaciji (HAB in MET).

Upoštevajoč zgoraj navedena dejstva je bilo treba določiti ciljne površine vpisa KOPOP. Pripraviti je bilo treba metodologijo po kateri bodo cilji karseda realno in strokovno korektno zastavljeni, ne glede na to, da se kmetje za ukrepe odločajo prostovoljno.

Glavno izhodišče za zastavljene cilje je bilo dejstvo, da gre za ukrep KOPOP, ki je del kmetijske politike. Le-ta pa zelo jasno določa osnovna pravila za prejem sredstev iz evropskega kmetijskega sklada. Za površinske podpore (kamor spada tudi KOPOP) je osnovna enota GERK (grafična enota rabe zemljišča kmetijskega gospodarstva). Ker gre v primeru ciljnih naravovarstvenih operacij KOPOP za operacije, ki se lahko izvajajo samo na travniških površinah, je bilo treba cilje zastaviti glede na ta tip rabe. Pri določitvi ciljnih površin na območje natančno so nam bili torej relevantni podatki o skupni površini GERKov (šifra rabe 1300, 1321) in ne podatki o skupni površini kot izhaja iz rabe tal.

Na ta način smo upoštevali samo tiste travniške površine, ki jih z ukrepom KOPOP potencialno lahko upravljamo. Podatki o rabi tal bi bili zavajajoči, saj bi upoštevali vse travnike na območju, čeprav nekateri izmed njih formalno ne izpolnjujejo pogojev za vključitev v KOPOP (na njih ni opredeljen GERK).

Pri določevanju ciljnih površin na katerih je za zagotavljanje ugodnega stanja treba izvajati prilagojeno kmetijsko prakso je pomembna tudi velikost območja. Na manjših območjih je površina habitata vrst praviloma manjša, oz. razdrobljena. Življenjski prostor je že tako prizadet, da je izvajanje prilagojene kmetijske prakse nujno na vseh površinah oz. je celo že treba pristopiti k izvajanju aktivnosti za razširitev habitata. Na velikih območjih je situacija drugačna. Površina habitata vrst z velikostjo območja narašča. Manevrskega prostora za zagotavljanje ugodnega stanja vrst/HT je zato na velikih območjih nekoliko več, vendar pa se manjša verjetnost, da bo dovolj kmetov prostovoljno vpisalo ukrep KOPOP

Ciljne površine na katerih je za mala območja potrebno za velika območja pa je verjetno, da se bodo kmetje odločili za izvajanje posamezne operacije KOPOP, so bile določene glede na velikost območja in sicer:

- do 50 ha travniških GERKov = 100% površin vključiti
- 51-100 ha travniških GERKov = 80% površin vključiti
- 101-200 ha travniških GERKov = 65% površin vključiti
- do 1000ha travniških GERkov = 50% površin vključiti
- nad 1000 ha travniških GERKov = 30% površin vključiti

Kot zadnji kriterij pri določanju ciljnih površin se je upoštevalo še stanje ohranjenosti vrst/HT v posamezni coni potencialnega vpisa. V kolikor je bilo stanje vrst/HT ocenjeno kot neugodno (PUN, Priloga 6.1., podrobnejši varstveni cilj »se obnovi«) so se izračunane ciljne površine povečale za 20%, saj je treba v tem primeru k ohranitvi vrste/HT pristopiti bolj aktivno in predvsem v večjem obsegu (revitalizacija habitata).

V primeru t.i. mešanih con, kjer je prišlo do prekrivanja dveh con potencialnega vpisa so se ciljne površine upoštevaajoč to dejstvo še nekoliko zmanjšale. Odstotek zmanjšanja je bil odvisen od deleža prekrivanja.

V gorskih območjih VTR (Breginjski Stol in Julijske Alpe) so bile ciljne površine zmanjšane za 50%, saj gre za območji, kjer kmetijska raba nikoli ni bila posebej razširjena, danes pa skorajda ni več prisotna. Na območju Ljubljanskega barja je populacija kosca v preteklosti doživela bistven upad, hkrati pa je bil ugotovljen tudi strm upad vrstno bogatih travnikov oz. sprememba le - teh v druge kmetijske rabe. Glede na slabo stanje so zato bile za to območje ciljne površine VTR povečane, saj bi upoštevanje metodologije določilo prenizke varstvene cilje. Pri določanju varstvenih ciljev VTR za območje Cerkniškega jezera so bili cilji postavljeni tudi upoštevaajoč dejstvo, da z večjim delom območja upravlja regijski park, katerega osnovni namen je upravljati s Cerkniškim jezerom kot primerom ohranjene narave.

V letu 2015 se je na območju Ljubljanskega barja začel izvajati projekt LJUBA, kjer je bil eden od osnovnih ciljev izboljšanje stanja življenjskega prostora metulja barjanskega okarčka. Ker je za ohranjanje tega metulja oblikovana tudi posebna operacija »Steljniki – STE«, so se pri določanju

ciljnih površin KOPOP upoštevali tudi rezultati poznavanja aktualnega stanja in preliminarnih analiz, ki so bile narejene v fazi priprave projekta LJUBA.

Na območjih Bloščica, Mura in Osrednje slovenske gorice je naknadno prišlo do sprememb con vrst, ki pri določitvi varstvenih ciljev niso bile upoštevane. Sumarni rezultati izračunov za vse cone potencialnega vpisa KOPOP operacij so prikazani v tabeli 2, za posamezna območja pa v priloženi tabeli 3.

Tabela 2: Travniške površine in ciljne površine vpisa po posameznih operacijah KOPOP.

Operacija	Površina vseh GERKov travniške rabe na coni potencialnega vpisa (ha)	Ciljne površine na katerih naj se izvaja prilagojena kmetijska praksa (ha)	Odstotek ciljnih površin glede na vse travnike (%)
Posebni travniški habitati (HAB)	49.064	19.819	40
Travniški habitati metuljev (MET)	4.374	1.448	33
Habitati ptic vlažnih ekstenzivnih travnikov (VTR)	7.790	3.151	40
Steljniki (STE)	225	77	34
SKUPAJ	61.453	24.495	40

Ciljne naravovarstvene operacije KOPOP se izvajajo od leta 2015. V letu 2016 je prišlo do vsebinske spremembe operacije »Steljniki« (STE) po kateri bo izvajanje le-te še bolj ciljno usmerjeno v ohranjanje metulja barjanskega okarčka (*Coenonympha oedippus*), ki mu je operacija tudi namenjena. V letu 2016 so se prav tako spremenila (dvignila) finančna nadomestila pri operacijah »Travniški habitati metuljev« (MET), »Habitati ptic vlažnih ekstenzivnih travnikov« (VTR) ter »Steljniki« (STE) s čimer so te operacije za kmete finančno zanimivejše. Omeniti velja tudi aktivno promocijsko – ozaveščevalno kampanijo, ki se je v subvencijskih kampanijah 2014-2015 in 2015-2016 izvajala na nekaterih območjih Natura 2000, kjer je stanje vrst/HT kmetijske krajine najbolj kritično. Vse te aktivnosti so pripomogle k temu, da se površine, na katerih se izvaja prilagojena kmetijska praksa, vsako leto rahlo povečujejo. A kljub temu so zastavljeni cilji po treh letih izvajanja v povprečju doseženi 40%.

Tabela 3: Doseganje ciljev KOPOP po Programu upravljanja območij Natura 2000 za obdobje 2014-2020.

Operacija	Cilji PUN 2014-2020	Vpis KOPOP 2015	Vpis KOPOP 2016	Vpis KOPOP 2017	% doseganja PUN 2015	% doseganja PUN 2017
HAB	19.819 ha	2.880 ha	3.773 ha	3.872 ha	15%	19%
MET	1.448 ha	440 ha	591 ha	614 ha	30%	42%
VTR	3.151 ha	1.054 ha	1.262 ha	1.297 ha	33%	41%
STE	77 ha	14 ha	15 ha	15 ha	18%	19%

PREDLOGI ZA UČINKOVITEJŠE DOSEGANJE CILJEV

Osnovni cilj, ki ga z naravovarstvenega vidika zasledujemo, je dolgoročno ohranjanje ugodnega stanja vrst/HT v kmetijski kulturni krajini. To je možno le na način, da se vsebine varstva narave vključijo v sektorsko politiko kmetijstva na vseh ravneh (celostno) ter da se ukrepi kmetijske politike oblikujejo na način, ki bo dajal največje možne sinergijske učinke.

Za učinkovitejše doseganje ciljev bi morali odpraviti nekaj ključnih težav:

1. Trenutni pristop se ohranjanja narave in naravnih virov loteva v okviru izvajanja nadstandardnih kmetijskih praks (KOPOP). Ključne oz. osnovne zahteve (na katerih se nadstandardne prakse gradijo) niso vedno dovolj jasno določene v predpisih, ki urejajo standard kmetijske dejavnosti. Samo na dobrih osnovnih temeljih se lahko doseganje ciljev nadgradi z izvajanjem nadstandardnih kmetijskih praks (KOPOP).

2. Podatki različnih raziskav, monitoringov in spremljanja stanja kažejo, da je na mnogih območjih Natura 2000 stanje vrst in habitatnih tipov neugodno in da se še naprej slabša. Za taka območja trenutno ni predvidenih bolj obvezujočih ukrepov, čeprav je jasno, da varstveni cilji s prostovoljnimi ukrepi ne bodo doseženi.

3. Še vedno je precej težav s promocijo ciljnih naravovarstvenih ukrepov, saj se le-ti še vedno ne promovirajo v zadostni meri. Težava je tudi pomanjkljivo znanje in razumevanje s področja varstva narave med kmeti in kmetijskimi svetovalci.

4. Trenutni ukrepi PRP niso oblikovani na način, da bi dajali maksimalno možne sinergijske učinke.

K reševanju te problematike morajo resno in aktivno pristopiti vsi ključni deležniki, saj s siromašenjem narave ne izgubljajo le vrste in habitatni tipi temveč predvsem človek, ki izgublja zdrav življenjski prostor ter številne ekosistemske storitve od katerih je življenjsko odvisen.