

URESNIČEVANJE VARSTVENIH CILJEV IZ PROGRAMA UPRAVLJANJA OBMOČIJ NATURA 2000 V KMETIJSKI KULTURNI KRAJINI

ATTAINMENT OF CONSERVATION OBJECTIVES FROM THE NATURA 2000 SITES MANAGEMENT PROGRAMME IN AGRICULTURAL LANDSCAPE

Mateja ŽVIKART

Strokovni članek

Prejeto/Received: 9. 7. 2010

Sprejeto/Accepted: 4. 10. 2010

Ključne besede: Natura 2000, Program upravljanja območij Natura 2000, ukrepi Kmetijsko-okoljskega programa (KOP), doseganje ciljev

Key words: Natura 2000, Natura 2000 Sites Management Programme, Agri-Environmental Measures (AEM), attainment of objectives

IZVLEČEK

V Sloveniji upravljanje območij Natura 2000 poteka prek sektorjev, ki sodelujejo pri rabi prostora in rabi naravnih dobrin, podrobni varstveni cilji in ukrepi pa so določeni v Programu upravljanja območij Natura 2000. Kot primerno orodje za doseganje naravovarstvenih ciljev na kmetijskih zemljiščih znotraj območij Natura 2000 ta program določa kmetijsko okoljske ukrepe iz Programa razvoja podeželja (plačila KOP). Prispevek vrednoti doseganje zastavljenih naravovarstvenih ciljev ter naravovarstveno učinkovitost nekaterih ukrepov KOP.

ABSTRACT

In Slovenia, the Natura 2000 sites management is implemented through sectors that participate in land and natural assets use, while detailed conservation objectives and measures are specified in the Natura 2000 Sites Management Programme. As a suitable tool for reaching the planned conservation goals in agricultural land within the Natura 2000 sites, this programme stipulates AEMs from the Rural Development Programme. The present paper evaluates the attainment of the set out conservation objectives and conservation effectiveness of certain AEMs.

1. UVOD

V Sloveniji je od leta 2004 opredeljenih 286 območij Natura 2000, ki skupaj pokrivajo 35,5% površine države. Na teh območjih najdemo 61 kvalifikacijskih habitatnih tipov in 216 evropsko ogroženih rastlinskih in živalskih vrst. 70% površin (cca. 504.000 ha) v območjih Natura 2000 pokriva gozd, 30% (cca. 216.000 ha) pa je negozdnih. Od negozdnih površin je približno 15% travišč, na katerih lahko kmetje vpišejo ukrepe KOP.

V Sloveniji kmetijski sektor ne pozna načrtovanja z upravljavskimi načrti (kot npr. gozdarstvo), zato so naravovarstveni cilji v kmetijski kulturni krajini brez specifično zastavljenih ukrepov zelo težko dosegljivi. Od vstopa Slovenije v Evropsko unijo (EU) sta bila za potrebe črpanja evropskih sredstev pripravljena dva Programa razvoja podeželja za obdobje 2004-2006 in 2007-2013. Oba programa obravnavata izpolnjevanje kmetijske prakse, ki ima poleg proizvodne še naravovarstveno funkcijo, kot nadstandard, ki za kmeta ni obvezujoč. To pomeni, da se kmet prostovoljno odloči, ali bo izvajal sonaravne oblike kmetovanja ali ne.

Izkušnje drugih držav EU kažejo, da prostovoljni kmetijsko-okoljski ukrepi (KOP) ne morejo biti zadostni in učinkoviti pri zagotavljanju ugodnega stanja vrst in habitatnih tipov. To dokazuje tudi leta 1999 izdana sodba Evropskega sodišča Franciji, kjer je bilo ugotovljeno, da država na enem izmed območij SPA (»Poitevin Marsh«) ni zagotovila ustreznega naravovarstvenega režima, saj je upravljanje tega območja temeljilo zgolj na prostovoljni vključitvi kmetov v katerega od kmetijsko-okoljskih ukrepov (sodba C-96/98, Commission v. France - »Poitevin Marsh«).

1.1 PROGRAM RAZVOJA PODEŽELJA RS ZA OBDOBJE 2007 - 2013 IN KMETIJSKO - OKOLJSKA PLAČILA (UKREPI KOP)

Program razvoja podeželja (PRP) Republike Slovenije za obdobje 2007-2013 je skupni programski dokument Slovenije in Evropske komisije, ki je osnova za črpanje finančnih sredstev iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). V okviru PRP 2007-2013 se ukrepi izpolnjujejo na štirih oseh z naslednjimi cilji:

- 1. os: Izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja** (ukrepi za dvig usposobljenosti za delo v kmetijstvu, izboljšanje kakovosti kmetijske proizvodnje in proizvodov, posodobitev kmetijskih gospodarstev...).
- 2. os: Izboljšanje okolja in podeželja** (ukrepi za kmetovanje na območjih z omejenimi dejavniki, kmetijsko - okoljska plačila (KOP))
- 3. os: Izboljšanje kakovosti življenja na podeželskih območjih in spodbujanje diverzifikacije podeželskega gospodarstva** (ukrepi za izboljšanje zaposlitvenih možnosti, kakovosti življenja ter ohranjanje naravne in kulturne dediščine)
- 4. os: LEADER** (projektni pristop za spodbujanje soodločanja lokalnih akcijskih skupin o razvoju posameznih podeželskih območij, uresničevanje lokalnih razvojnih strategij...)

Z vidika ohranjanja narave so najpomembnejši ukrepi KOP, ki se izpolnjujejo v okviru 2. osi.

Po definiciji kmetijske politike so ukrepi KOP namenjeni »popularizaciji kmetijske pridelave, ki ustreza potrebam potrošnikov in varuje zdravje ljudi, zagotavlja trajnostno rabo naravnih virov ter omogoča zmanjševanje negativnih vplivov kmetijstva na okolje, ohranjanje naravnih danosti, biotske raznovrstnosti, rodovitnosti tal in tradicionalne kulturne krajine ter varovanje zavarovanih območij«.

KOP ukrepi so opredeljeni kot nadstandard izvajanja kmetijske prakse. Za vsakega od trenutno 23 ukrepov so predpisane zahteve (pravila ravnanja), kmet (upravičenec) pa se vanje vključuje prostovoljno. Ob vključitvi v posamezen ukrep KOP se kmet obvezuje izbrani ukrep uresničevati 5 let, zaradi izvajanja nadstandardne kmetijske rabe pa je upravičen tudi do finančnega nadomestila. Višina je odvisna od zahtevnosti posameznega ukrepa. Upoštevanje oziroma izpolnjevanje zahtev nadzirajo kontrolorji Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (ARSKTRP). Vsako leto se preverja najmanj 1% vseh kmetijskih gospodarstev (KMG), vključenih v posamezen ukrep. Za neizvajanje (neupoštevanje) zahtev se kmetu določijo kazenske točke, ki pomenijo znižanje finančnih nadomestil za določen odstotek. Kmet lahko predčasno odstopi od izpolnjevanja ukrepa KOP, če vrne vsa prejeta plačila z zakonsko zamudnimi obrestmi vred.

Z vidika ohranjanja kmetijske krajine ukrepi KOP delujejo na dveh nivojih:

- preprečujejo zaraščenost (pomagajo ohranjati kmetijsko dejavnost in delež obdelanih kmetijskih zemljišč na območjih, ki so manj primerna za kmetovanje);
- spodbujajo okolju prijazno kmetovanje v kmetijsko intenzivnih območjih (delujejo kot blažilec negativnih vplivov intenzivnega kmetovanja).

Večino ukrepov je možno uveljaviti na kmetijskih zemljiščih po vsej Sloveniji, nekatere pa le na določenih območjih. Ukrepi, ki jih je možno vpisati po vsej Sloveniji, so splošni ukrepi, ki pomagajo varovati okolje (voda, rodovitnost tal...), z vidika ohranjanja biotske pestrosti pa večinoma le preprečujejo zaraščanje travišč. Ukrepi, ki se vpisujejo zgolj na omejenih območjih, so t.i. biodiverzitetni ukrepi, ki poleg zgoraj naštetih ciljev pomagajo ohranjati tudi posamezne skupine ogroženih vrst (npr. metulji, travniške ptice). Potencialna območja, kjer je te ukrepe možno vpisati, so zato le tam, kjer so pomembnejši habitati vrst, ki jim je ukrep namenjen.

Vpis novih pogodbenih površin v ukrepe KOP ureja Uredba o plačilih za ukrepe 2. osi iz Programa razvoja podeželja RS za obdobje 2007-2013 za vsako koledarsko leto posebej. V letu 2008 vpis v ukrepe KOP (razen Ekološkega kmetovanja) ni bil mogoč. Z naravovarstvenega stališča je bilo to »zaprtje« nesprejemljivo, zato je bilo leto kasneje (2009) možno na novo vstopati v ukrepe Ekološko kmetovanje (EK), Ohranjanje posebnih traviščnih habitatov (HAB), Ohranjanje traviščnih habitatov metuljev (MET), Ohranjanje habitatov za ogrožene vrste travniških ptic (VTR) in Ohranjanje steljnikov (STE). V letu 2010 pa so se lahko kmetje poleg zgoraj omenjenih odločali še za ukrep Travniški sadovnjaki (TSA) in povsem nov ukrep EKP (Ohranjanje ekstenzivnih kraških pašnikov), ki ga je bilo v tem letu prvič možno vpisati.

1.2 PROGRAM UPRAVLJANJA OBMOČIJ NATURA 2000 (PUN2K)

Program upravljanja območij Natura 2000 (Bibič 2007) je dokument, ki podrobneje opredeljuje naravovarstvene cilje in ukrepe na območjih Natura 2000. Podaja temeljni princip,

kako naj se cilji in ukrepi za posamezne vrste na območjih Natura 2000 vključujejo v sektorske načrte, ter navaja nove priložnosti za lokalni in regionalni razvoj na področju kmetovanja, turizma in drugih podobnih dejavnosti. Program je leta 2007 sprejela in potrdila Vlada RS.

Za področje kmetijstva daje PUN2K KOP ukrepom formalno vlogo systemskega instrumenta za upravljanje območij Natura 2000. Omenjeni program uvaja tudi pojem »ukrepi EKS«, s katerim označujemo kateregakoli od spodaj naštetih ukrepov, ki s pogoji (zahtevami) zagotavljajo ohranjanje trajnega travinja, in sicer:

- 214-I/7 Ekološko kmetovanje – trajno travinje (**EKT**)
- 214-II/1 Planinska paša (**PP** ali **PPP**)
- 214-II/2 Košnja strmih travnikov (**S35** ali **S50**)
- 214-II/3 Košnja grbinastih travnikov (**GRB**)
- 214-II/4 Travniški sadovnjaki (**TSA**)
- 214-II/7 Sonaravna reja domačih živali (**REJ**)
- 214-II/8 Ohranjanje ekstenzivnega travinja (**ETA**)
- 214-III/2 Ohranjanje posebnih traviščnih habitatov (**HAB**)
- 214-III/3 Ohranjanje traviščnih habitatov metuljev (**MET**)
- 214-III/4 Ohranjanje steljnikov (**STE**)
- 214-III/5 Zagotavljanje ugodnega stanja populacij ogroženih vrst ptic in habitatov vlažnih travišč (**VTR**).

2. UPORABLJENE METODE IN PODATKI

Analiza doseganja ciljev PUN2K je izdelana na podlagi podatkov iz zbirnih subvencijskih vlog za ukrepe KOP, pridobljenih od Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (ARSKTRP).

V analizo so bila vključena le tista območja Natura 2000, ki imajo po Programu upravljanja območij Natura 2000 postavljene konkretne varstvene cilje v ha na ukrep natančno.

V analizi (ne)ustreznosti posameznega ukrepa smo pregledali vpliv predpisanih zahtev ravnanja na ohranjanje biotske raznovrstnosti.

Pri analizi doseganja ciljev PUN2K smo primerjali površino vpisanih ukrepov KOP z načrtovano površino za leto 2010 v PUN2K. Pregled smo napravili na dveh nivojih. Najprej smo naredili kvantitativno primerjavo, kjer je zastavljena površina ponazarjala cilj. Domnevali smo, da je cilj dosežen, če so bile zastavljene površine v celoti dosežene. Nato smo napravili še kvalitativno primerjavo, t.j. primerjali ekološke zahteve vrst z zahtevami posameznega ukrepa. Tisti ukrepi KOP, ki so upoštevali ključne ekološke zahteve varovanih vrst, so bili opredeljeni kot ciljni naravovarstveni ukrepi. Pri nedoseženih ciljnih smo ugotavljali, kolikšen delež načrtovanih površin je bil oziroma ni bil dosežen. Pri oceni, ali so bili postavljeni cilji na

posameznem območju Natura 2000 doseženi ali ne, se površine naravovarstveno neustreznih ukrepov (glej 3.1) niso upoštevale.

3. REZULTATI IN RAZPRAVA

3.1 NARAVOVARSTVENO VREDNOTENJE UKREPOV KOP

Zaradi določitve največjega možnega vnosa dušika (170 kg/ha/leto) in zgornje meje obtežbe 1,9 GVŽ/ha/leto na načelni ravni vsi ukrepi KOP dosegajo cilje zmanjševanja negativnih vplivov kmetijstva na okolje in naravo, čeprav velja pri obtežbi posebej opozoriti, da je le-ta podana glede na celotno površino kmetijskega gospodarstva (KMG) in ne samo za travniške površine.

Izkušnje iz prakse kažejo, da je ukrep Sonaravna reja domačih živali (REJ) z vidika varstva narave lahko precej problematičen. Zahteve tega ukrepa so namreč preveč splošne, saj od kmeta zahtevajo le naslednje (povzeto po Uredbi o plačilih za ukrepe 2. osi iz PRP 2007-13 v letih 2010-13) :

- obvezno vodenje evidence nakupa krme
- obvezna je najmanj 1x letna košnja ali paša
- obtežba z živino mora biti 0,5-1,9 GVŽ/ha
- dokup krme je omejen (odvisno od živali)

Zahteva o najmanj enkratni letni košnji ali paši kmetu omogoča tudi intenzivno rabo, saj število košenj oziroma pašnih dni navzgor ni omejeno. V praksi se zato pogosto dogaja, da kmet vse živali pase na travnikih, ki so blizu kmetijskega gospodarstva, in to kar večino pašne sezone. Če na pašnikih nima urejenih čredink oziroma paše ne vodi pravilno, takšni travniki hitro postanejo prepašeni in z naravovarstvenega vidika degradirani. Podobno se zgodi tudi s preintenzivno košenimi travniki, saj 3x ali celo 4x na leto košeni travnik zagotovo postane vrstno osiromašen.

Površine za ukrep REJ so v Programu upravljanja območij Natura 2000 podane kot ciljne površine za t.i. ukrepe EKS (poglavje 1.2.). Težava, ki pri tem nastane, je ta, da so ukrepi EKS ponekod podani kot primerni za varstvo ogroženih habitatnih tipov, ptic in tudi metuljev. Za slednje ukrep REJ zagotovo ni primeren, saj dopušča neustrezno (stalno) pašo, ki metuljem zmanjšuje delež dostopnih hranilnih rastlin, s čimer zagotovo ne pripomore k njihovem ohranjanju. Podobna situacija je tudi pri ohranjanju različnih habitatnih tipov. Z vsakoletno kmetijsko prakso se površina (kvantiteta) habitatnega tipa sicer ohranja, vprašanje pa je, ali se ohranjanja tudi vrstna pestrost (kvaliteta).

Iz zgoraj navedenih razlogov so bili ukrepi KOP, ki jih Program upravljanja območij Natura 2000 opredeljuje kot ustrezne za dolgoročno varstvo vrst in habitatov (t.i. ukrepi EKS) glede

na naravovarstvene cilje, ki jih (ne)dosegajo, razdeljeni v tri skupine – ciljni naravovarstveni ukrepi KOP, naravovarstveno ustrezni ukrepi KOP ter naravovarstveno neustrezni ukrepi KOP (tabela 1).

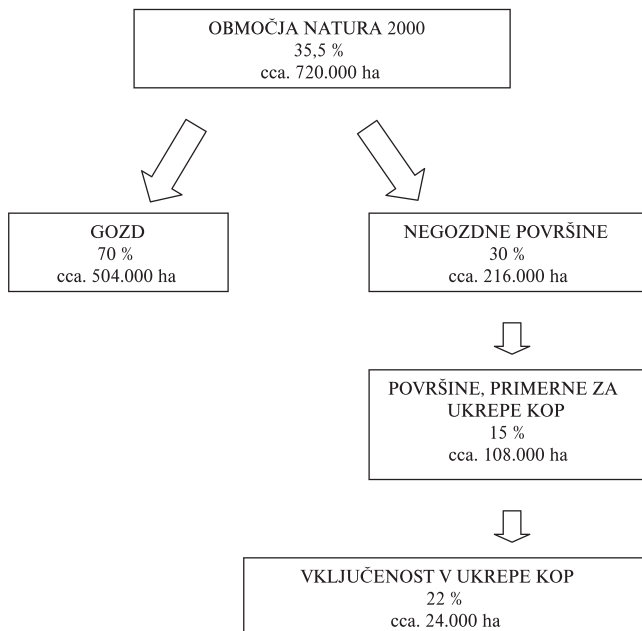
Tabela 1: Ocena naravovarstvene ustreznosti ukrepov KOP

Table 1: Assessment of the conservation adequacy of AEMs

Oznaka	Ukrep KOP	Učinkovitost
Ciljni naravovarstveni ukrepi KOP	TSA, VTR, STE, MET, HAB	Naravovarstveno ciljno usmerjeni ukrepi, ki zaradi upoštevanja ekoloških zahtev pripomorejo k ohranjanju vrst/habitatnih tipov
Naravovarstveno ustrezni ukrepi KOP	EK, ETA, GRB, PP, PPP, S35, S50	Naravovarstveni ukrepi, ki spodbujajo košnjo na naravi prijazen način in so namenjeni predvsem preprečevanju zaraščanja
Naravovarstveno neustrezni ukrepi KOP	REJ	Ukrep, ki sicer preprečuje zaraščanje, a je preveč splošen in v praksi zaradi preohlapnih zahtev in dopuščanja nepravilno vodene paše marsikje povzroča več naravovarstvene škode kot koristi

3.2 VKLJUČENOST V UKREPE KOP NA OBMOČJIH NATURA 2000 PO LETIH

Analiza rabe tal za leto 2008 (MKGP 2009) kaže, da je znotraj območij Natura 2000 108.000 ha travniških površin, kjer se lahko vpisujejo ukrepi KOP. V letu 2009 pa se je na komaj 24.300 ha uresničeval vsaj eden izmed naravovarstveno ciljnih ali ustreznih ukrepov KOP, kar pomeni le 22 % vseh potencialnih površin (slika 1).



Slika 1: Raba tal in vključenost v ukrepe KOP znotraj območij Natura 2000

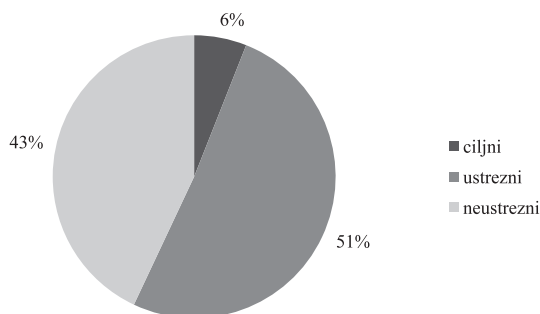
Fig. 1: Land-use and its inclusion into AEMs within Natura 2000 sites

Tabela 2: Vključenost v ukrepe KOP na območjih Natura 2000 po letih
 Table 2: Inclusion into AEMs within Natura 2000 sites in separate years

UKREP	2003	2004	2005	2006	2007-08	2009
EK	43	13	6.222	8.262	9.480	8.647
ETA	1.698	5.327	5.153	5.012	6.694	4.039
HAB	0	165	383	592	601	460
GRB	0	0	27	42	108	75
PP+PPP	5.202	6.252	5.189	3.352	7.326	4.053
REJ	0	0	18.496	19.565	22.381	15.440
S35+S50	0	4.234	3.035	6.406	7.994	6.113
TSA	56	98	73	71	100	56
VTR	0	0	0	0	310	375
MET	0	0	0	0	134	159
STE	0	0	0	0	26	53
Σ	6.999	16.089	38.578	43.302	55.154	39.470

Tabela 2 kaže vključenost v posamezne ukrepe KOP. Vključenost je do leta 2008 naraščala, v letu 2009 pa je bil zabeležen znaten padec vključenih površin. To je predvsem posledica spremenjenih pogojev vključevanja v ukrepe, zmanjšanja pogodbenih površin ter prenehanja rednih petletnih pogodbenih obveznosti. Vpis na novo vključenih površin je tako majhen, da teh izgub ne pokrije. Zaradi zgoraj navedenih razlogov se tudi v letu 2010 pričakuje padec vključenih površin.

Čeprav je ukrep za ohranjanje travniških sadovnjakov (TSA) za številne ogrožene vrste kmetijske krajine izjemnega pomena, pa so vključene površine v ta ukrep zelo nizke. Vzroka za to sta najverjetneje dva. Prvi je ta, da večina kmetijskih gospodarstev ne izpolnjuje splošnega pogoja, ki določa, da mora biti na kmetiji vsaj 30 arov travniških sadovnjakov. Administrativne narave je tudi drugi razlog, saj je ena izmed zahtev ukrepa ta, da mora imeti GERK travniškega sadovnjaka vpisano ustrezno rabo (1222) ter biti vpisan v register travniških sadovnjakov. V praksi je veliko travniških sadovnjakov v GERK-ih z rabo 1300 (trajni travnik), zato sprememba rabe in vpis v register za kmeta pomenita dodatno administracijo, ki ji večina ni naklonjena. V prihodnje je treba nujno zagotoviti večjo vključenost v ta ukrep, saj gre za ukrep, ki pomaga varovati enega najhitreje izginjajočih habitatov v kmetijski kulturni krajini, na katerega je vezana predvsem bogata ornitofavna.



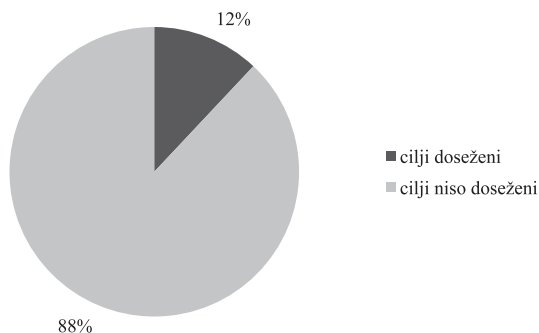
Slika 2: Delež površin, vključenih v ukrepe KOP glede na naravovarstveno (ne)ustreznost ukrepov
 Fig. 2: The share of areas included in AEMs with regard to conservation (in)adequacy of the measures

Slika 2 prikazuje deleže naravovarstveno ciljnih, ustreznih in neustreznih ukrepov KOP v letu 2009. Zastopanost naravovarstveno neustreznega ukrepa REJ je kar 43-odstotna. To je navsezadnje povsem razumljivo, saj gre za ukrep z zahtevami, ki za kmeta ne pomenijo večjih omejitev pri kmetovanju, hkrati pa je zanj finančno ugodnejši. Za uresničevanje tega ukrepa je kmet namreč prejel višjo subvencijo kot za katerikoli drug naravovarstveno ustrenejši ukrep s strožjimi zahtevami.

Za učinkovito doseganje varstvenih ciljev je treba v prihodnjih letih delež ciljnih naravovarstvenih ukrepov KOP močno dvigniti, naravovarstveno neustrezni ukrepi pa bi smeli obsegati le minimalne površine. Delež naravovarstveno ustreznih ukrepov je za zdaj ustrezen.

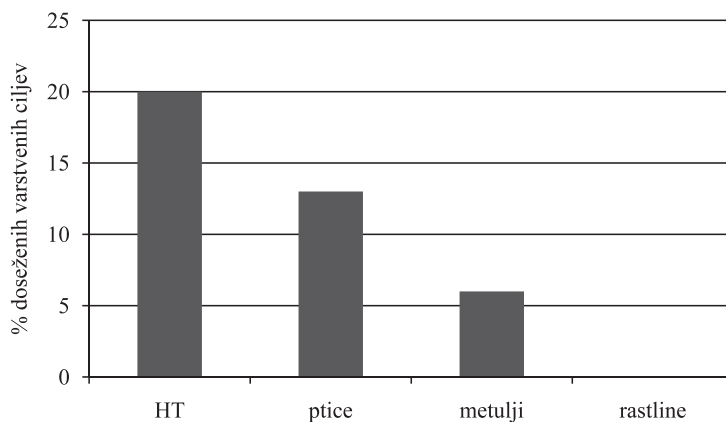
3.3 DOSEGANJE CILJEV, OPREDELJENIH PO PROGRAMU UPRAVLJANJA OBMOČIJ NATURA 2000

V Operativnem programu upravljanja območij Natura 2000 so konkretni cilji (npr. koliko površin, določenega ukrepa KOP znotraj cone vrste ali habitatnega tipa) podani za 90 območij oz. skupin območij. Rezultati kažejo, da so bile ciljne površine do leta 2010 dosežene le na 11 območjih, kar pomeni 12-odstotno uspešnost doseganja ciljev (slika 3).



Slika 3: Delež doseženih ciljev do leta 2010 glede na območja z opredeljenimi cilji
 Fig. 3: The share of attained goals till 2010 with regard to the areas with clearly defined objectives

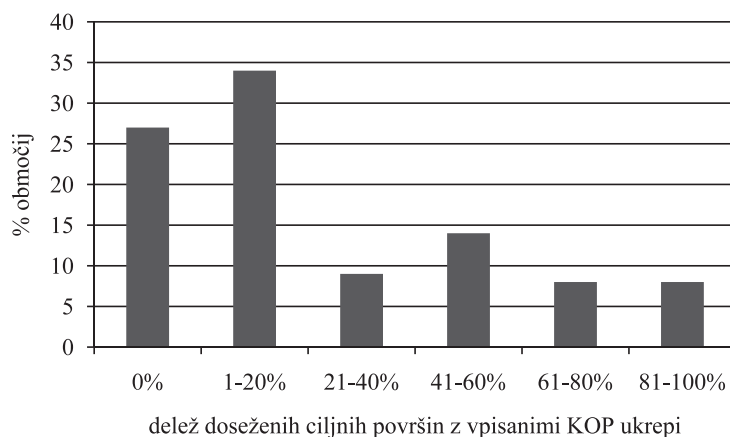
Če si ogledamo, kako je z doseganjem ciljev v vsebinskem smislu, ugotovimo, da so bili leti v komaj 20 % doseženi pri varstvu habitatnih tipov. S 13 % smo bili uspešni pri varstvu ptic ter s komaj 6 % pri varstvu metuljev (slika 4). Pri rastlinah je trenutni doseženi odstotek enak nič, vendar velja opozoriti, da so cilji za varstvo rastlin podani le na dveh območjih.



Slika 4: Delež doseženih varstvenih ciljev glede na taksonomsko skupino

Fig. 4: The share of attained conservation goals with regard to separate taxonomic groups

Glede na prenizko dinamiko doseganja ciljev nas je zanimalo, kako daleč so posamezna Natura območja od zastavljenega cilja. Rezultati so prikazani na sliki 5.



Slika 5: Delež površin na območjih Natura 2000, kjer so vpisani ukrepi KOP predvideni po PUN2K

Fig. 5: The share of surface areas on Natura 2000 sites, where the AEMs are planned per PUN2K

Opravljen kvalitativna analiza kaže, da je le 16 % območij takih, kjer so ukrepi KOP vpisani na več kot 60 % predvidenih (ciljnih) površin. Dobrih 60 % pa je območij, kjer ustrezni ukrepi KOP sploh niso vpisani, ali pa so vpisani le na do 20 % načrtovanih površin.

Vse kaže, da doseganje varstvenih ciljev prek ukrepov KOP ni ne zadostno ne učinkovito. Razloge za takšno stanje velja iskati predvsem v:

- neustrezni politiki do ukrepov KOP (eno leto so ukrepi odprti za prevzemanje novih pogodbenih obveznosti, drugo leto ne)
- nestimulativnih finančnih nadomestilih
- nezadostni in neučinkoviti promociji naravovarstvenih ukrepov KOP (kmetom se najpogosteje svetuje vključevanje v finančno ugodnejše ukrepe KOP)
- nezainteresiranosti kmetov/lastnikov zemljišč za vključevanje, saj to pomeni dodaten nadzor in administracijo (vodenje evidence dnevnih opravil)
- strukturnih razlogih (opuščanje kmetovanja, razdrobljena in majhna posest, starost, bolezen ...)

Program upravljanja območij Natura 2000 za kmetijsko krajino znotraj območij Natura 2000 določa, da se upravljanje uresničuje prek ukrepov KOP, a za promocijo, komunikacijo in izobraževanje kmetov niso predvidena nobena finančna sredstva. Prav tako Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ni zavezano k doslednemu doseganju ciljev iz Programa upravljanja območij Natura 2000. Za uresničevanje kmetijske politike (vključevanje kmetov v ukrepe KOP) je pristojna nacionalna kmetijsko svetovalna služba. Žal izkušnje kažejo, da je naklonjenost večine kmetijskih svetovalcev ciljnim naravovarstvenim ukrepom KOP nizka, saj jih večina pri svetovanju še vedno daje prednost finančno donosnejšim in produktivnejšim oblikam kmetovanja. Po drugi strani kmetijski svetovalci pri kmetih uživajo velik ugled in zaupanje, zato se slednji praviloma odločajo v skladu z njihovimi nasveti. V trenutnih razmerah bi bilo treba zagotoviti sredstva za dodatno izobraževanje kmetijskih svetovalcev ter pomoč naravovarstvenikov pri promociji in vodenju kampanj za vpis v ukrepe KOP. Izkušnje s terena namreč kažejo pozitivno korelacijo sodelovanja naravovarstvenikov in kmetijskih svetovalcev pri skupni promociji naravovarstveno ustreznih ukrepov KOP.

Hkrati bi morali narediti vse, da ukrepi KOP postanejo finančno privlačnejši, saj so subvencije eden najpomembnejših razlogov za (ne)vključevanje kmetov. Zaradi finančnih težav Programa razvoja podeželja 2007-2013 so bila vsem ukrepom KOP zmanjšana sredstva za 60 %. To v praksi pomeni, da dobi kmet za uresničevanje ukrepa le 40 % denarja za pokritje stroškov oz. izgube dohodkov, kot je bilo sicer izračunano po modelni kalkulaciji (realna ocena, koliko ima izgube, kot če bi kmetoval po običajni kmetijski praksi). Če k temu prištejemo še izjemno razdrobljeno posest (majhne parcele) in skoraj vsakoletne zaplete z odpiranjem oziroma zapiranjem naravovarstvenih ukrepov KOP za prevzemanje novih pogodbenih obveznosti, postaja jasno, da za vključevanje v ukrepe KOP s strani kmetov ni pretiranega zanimanja.

V zvezi s časovnim in finančnim vložkom dela ter zadostnim vključevanjem v ukrepe KOP imamo izkušnje z območji Natura SI5000022 in SI3000268 Kozjansko - Dobrava - Jovsi (ožje območje Jovsov). Potrebni je bilo 460 ur dela, da smo kmete prepričali, da se vključijo v ukrepa HAB in ETA v skupni površini 100 ha. V te ure so vštete naslednje naravovarstvene naloge:

- pridobitev podatkov o aktualni lastniški strukturi zemljišč lastnikov, najemnikov, neformalnih uporabnikov, ki kmetujejo na območju
- promocija ukrepov KOP kmetijskim svetovalcem (da so razumeli pomen ukrepov za doseganje naravovarstvenih ciljev in jih tudi aktivno promovirali kmetom)
- promocija ukrepov t.i. mnenjskim voditeljem na lokalnem nivoju (sestanki, srečanja...)
- promocija ukrepov predstavnikom lokalnih skupnosti (krajevne skupnosti, občina, različna društva...)
- promocija ukrepov kmetom (skupinsko – predavanja/srečanja...)
- individualni razgovori in reševanje morebitnih dilem v zvezi s KOP-i
- priprava gradiva (zloženke, prispevki za časnik, lokalni radio...)

V te ure niso vštete:

- ure strokovnjakov, ki niso delali neposredno na komunikaciji
- ure kmetijskih svetovalcev
- ure, porabljene za analize/spremljanje stanja
- ure ljudi, ki so pomagali pri promociji (npr. zaposleni na občini...)

Če bi želeli, da bi bili vsi cilji do leta 2010, zapisani v PUN2K, doseženi, bi morali v ukrepe KOP vključiti še 7.384 ha travniških površin. V trenutnih razmerah, ko je promocija s strani kmetijsko svetovalne službe šibka, ko so ukrepi KOP finančno podcenjeni in upoštevajoč vse druge težave (majhnost kmetij, starost, slaba izobraženost lastnikov...), bi po izkušnjah iz Jovsov za doseg tega cilja potrebovali 20 zaposlenih s polnim delovnim časom za dobo enega leta. To dejstvo je treba nujno upoštevati pri prvi reviziji Programa upravljanja območij Natura 2000 in zagotoviti sredstva za promocijo.

4. ZAKLJUČKI IN SMERNICE ZA NADALJNJE DELO

Z doseganjem ciljev oziroma upravljanjem kmetijskih zemljišč znotraj naravovarstveno pomembnih območjih ne moremo biti zadovoljni, saj je vključenost v naravovarstvene ukrepe KOP prenizka. Težave, s katerimi se spopadamo, so kompleksne in vsaj na nekatere izmed njih kot naravovarstveniki ne moremo vplivati. Med slednje zagotovo sodijo strukturne težave, na primer starost kmetijskih gospodarjev, majhna in razdrobljena posest, upad zanimanja mladih za kmetovanje... Veliko težav povzroča tudi trend vsakoletnega zmanjševanja števila aktivnih kmetij in vzrejnih živali, kar posledično vodi v opuščanje kmetijskih površin oziroma zaraščanje.

Precej težav pa je ob jasno postavljenih ciljeh in kmetijsko-okoljski politiki možno rešiti. Dosedanje izkušnje kažejo, da je promocija naravovarstveno pomembnih ukrepov KOP neustrezna in nezadostna. Glede na to, da so ukrepi, v katere se kmetje vključujejo povsem prostovoljno, trenutno edini sistemski instrument za upravljanje kmetijskih zemljišč znotraj območij Nature 2000, bi morale imeti vse pristojne službe MKGP, MOP, KGZS in ZRSVN

izdelano enotno in zavezujočo nacionalno strategijo promocije. Praksa namreč kaže, da je zavedanje o pomenu ohranjanja narave nizko in da veliko kmetijskih svetovalcev kmetom svetuje vključevanje le v finančno najbolj donosne oblike kmetovanja, ki z varstvom narave nimajo dosti skupnega.

Poskrbeti bi bilo treba tudi za stalnost uresničevanja kmetijske politike. V letu 2007 je bilo za prevzemanje novih pogodbenih obveznosti KOP odprtih vseh 23 ukrepov. Že v naslednjem letu pa so se zaradi finančne vzdržnosti Programa razvoja podeželja 2007-13 zaprli vsi ukrepi, razen Ekološkega kmetovanja (EK). Z naravovarstvenega vidika je bilo to nesprejemljivo, zato so se kmetje v letu 2009 lahko na novo vključevali v 4 ukrepe (HAB, MET, STE in VTR), od leta 2010 pa še v TSA in EKP (nov ukrep, namenjen revitalizaciji kraških pašnikov). Vsakoletne spremembe odpiranja in zapiranja posameznih ukrepov KOP vnašajo zmedo in nezadovoljstvo med kmete, onemogočajo učinkovito promocijo in komunikacijo ter zmanjšujejo verodostojnost ljudi, ki te ukrepe promovirajo. Nerodno je namreč, če nekega kmeta po dolgih razgovorih vendarle prepričaš, da se vključi v ukrep, a se prihodnje leto (vloge se oddajajo le enkrat v koledarskem letu) v ta ukrep ne more vključiti, saj je za to leto zaprt.

Veliko vprašanj in težav se pojavlja tudi na področju financ. V letu 2010 so kmetje, vključeni v katerikoli ukrep KOP, upravičeni do finančnega nadomestila, ki dosega le 40 % izračunane vrednosti po modelni kalkulaciji. Gre za izračun, kjer upoštevajoč predpisane zahteve ocenimo izgubo dohodka oziroma dodatne stroške za kmeta. V zvezi s tem velja opozoriti na napako pri izračunu za ukrepe HAB, MET in STE, ki je bila odpravljena šele v letu 2009. V vmesnem času je bil ukrep REJ s predpisanimi zahtevami, ki za kmeta ne pomenijo večjih omejitev, ovrednoten višje (84,46 €/ha/leto) kot npr. ukrep HAB s precej omejujočimi zahtevami in finančnim nadomestilom v višini 66,83 €/ha/leto. Čeprav se je v letu 2010 višina plačil za skoraj vse naravovarstveno pomembne ukrepe KOP zaradi napak pri izračunu zvišala za 30 - 50%, finančna nadomestila v primerjavi z drugimi ukrepi kmetijske politike za kmeta še vedno niso stimulativna.

Nekateri ukrepi KOP v prihodnje nujno potrebujejo vsebinsko revizijo. Izkazalo se je namreč, da so določena predpisana pravila ravnanja v praksi težko izvedljiva, kar kmete še dodatno odvrča od vključevanja. Težave so tudi v horizontalnosti nekaterih ukrepov, saj jih je možno vpisati po vsej Sloveniji. Raznolikost posameznih regij (različna tla, razlike v podnebnih značilnostih...) namreč narekuje oblikovanje zahtev na regijo natančno in ne na območje celotne države.

V Programu upravljanja območij Natura 2000 bi veljajo ukrepe EKS revidirati in jih rangirati po skupinah glede na naravovarstvene učinke. V primeru varstva metuljev je treba cilje dosledno podajati s ciljnim ukrepom MET in ne tudi z EKS (npr. SI3000232 Notranjski trikotnik, SI3000215 Mura, SI3000268 Dobrova Jovsi). Potrebno bi bilo tudi revidiranje ciljnih površin po posameznih območjih Natura 2000. Od priprave Programa upravljanja območij Natura 2000 v letu 2007 imamo nekaj dodatnega znanja in vedenja o posameznih območjih, zato bi bil

pregled ciljnih vrednosti za ta območja smiseln. Za reševanje specifičnih problemov, ki z ukrepi KOP niso rešljivi, bo v prihodnje treba razmišljati tudi o pogodbenem/skrbniškem varstvu.

Za prihodnje programsko obdobje bi morali razmisliti tudi o uvedbi novih ukrepov, ki so za varstvo narave zelo pomembni. V aktualnem Programu razvoja podeželja 2007-13 tako pogrešamo zadostno varstvo krajinskih elementov (mejice, zeleni pasovi, posamezna drevesa...). Treba pa bi bilo doseči tudi dogovor, da ohišnice (območja z vrtovi, sadovnjaki, tratami... okoli kmečkih hiš) postanejo upravičene površine, saj so eden pomembnejših habitatov ogroženih vrst travniških ptic.

Učinkovito upravljanje kmetijskih zemljišč na naravovarstveno pomembnih območjih je v danih razmerah zelo težavno. Program upravljanja območij Natura 2000 tega dela finančno ni ovrednotil, zato ostaja izziv in naloga za v prihodnje.

5. SUMMARY

For the time being, AEMs are the only systemic instrument in Slovenia for agricultural land management within Natura 2000 sites.

The obtained results have shown inadequate inclusion into AEMs, for they are implemented only in 22% of grasslands within Natura 2000 sites. Inadequate (12%) is also the realization of objectives per Natura 2000 Sites Management Programme. It should be underlined that no less than 21% of the sites are without AEMs.

The surface areas where target conservation AEMs are implemented cover only 6%, while the share of conservationally inadequate AEMs reaches no less than 43%. The remaining share goes to conservationally adequate AEMs. In the future, everything should be done to increase the share of target conservation measures.

As the promotion of conservational AEMs is inadequate and ineffective, participation by all stakeholders should be provided for in the future (Ministry of the Environment and Spatial Planning, Ministry of Agriculture, Forestry and Food, Agricultural and Forest Chamber of Slovenia, Institute of the Republic of Slovenia for Nature Conservation, protected areas administrations). These measures should also be continually open to the undertaking of new contract obligations. Specifically, no AEM could have been inscribed in 2008, except for Ecological Farming (EF). In 2010, 8 measures are open, including all conservationally significant (target and adequate) measures.

AEMs are not financially stimulative. In the future, a rise in payments should therefore be considered. If this is not possible, means for additional personnel that would engage in AEM promotion should be provided for.

Every AEM should be monitored in respect of its effectiveness and suitably changed/supplemented as circumstances require. If necessary, preparation of new AEMs (e.g. preservation of landscape elements) should be seriously considered.

6. VIRI

1. Bibič, A., (2007): Program upravljanja območij Natura 2000: 2007 – 2013: operativni program. MOP. Ljubljana
2. Birdlife International, (2004): Birds in Europe: Population estimates, trends and conservation status. Cambridge. Birdlife Conservation Series No.12
3. C-96/98. <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998J0096:EN:HTML>
4. Priročnik za izvajanje zahtev navzkrižne skladnosti za kmetijska gospodarstva. MKGP. Ljubljana, 2007.
5. Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007 – 2013. MKGP. Ljubljana. 2007.
6. Uredba o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000). Ur. l. RS 49/04
7. Uredba o plačilih za ukrepe osi 2 iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007 – 2013 v letih 2010 – 2013. Ur. l. RS 14/10
8. Vidrih, M., (2008): Značilnosti pašnikov Primorskega Krasa in njihova raba (strokovne podlage za opredelitev ukrepa, namenjenega ohranjanju slovenskih kraških območij). Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani. Ljubljana