

## Riešenie zmeny ekologického charakteru ramsarských lokalít a iných mokradí

(Spracované podľa ramsarskej Príručky pre múdre využívanie mokradí, 3. vydanie, 2007, časť 15 a podľa príslušných rezolúcií konferencie zmluvných strán)

Zostavil: *RNDr. Ján Kadlečík, tajomník Slovenského ramsarského výboru,  
Štátna ochrana prírody SR Banská Bystrica*

### Úvod

- Zabezpečovanie ochrany/zachovania prihlásených mokradí medzinárodného významu („ramsarských lokalít“) (článok 3.1 textu Ramsarského dohovoru) prostredníctvom udržiavania ich ekologického charakteru je jedným zo základných princípov Ramsarského dohovoru o mokradiach. Na udržiavanie ekologického charakteru mokradí sa od zmluvných strán dohovoru očakáva vytvorenie mechanizmov na plánovanie starostlivosti a monitoring všetkých mokradí prihlásených do Zoznamu mokradí medzinárodného významu.
- Text dohovoru umožňuje prihlasovanie ramsarských lokalít a následné rozširovanie ich hraníc (články 2.1 a 2.5), ale dovoľuje aj redukciu ich hraníc alebo úplné zrušenie prihlásenej lokality, avšak jedine pri výskyte „naliehavých národných záujmov“ (článok 2.5). Na interpretáciu „naliehavého národného záujmu“ bolo prijaté usmernenie konferencie zmluvných strán (COP8) a je nutné riadiť sa procedúrami prijatými aj na ďalších konferenciách.

### Hodnotenie a oznamovanie zmeny ekologického charakteru

- Ramsarský dohovor definoval „ekologický charakter“ ako kombináciu zložiek ekosystému, procesov a úžitkov/„služieb“, ktoré charakterizujú mokrad' v danom čase. Pre účely implementácie článku 3.2 pod „zmenou ekologického charakteru“ sa rozumie človekom spôsobená nepriaznivá zmena akejkoľvek zložky ekosystému, procesov a/alebo úžitkov/služieb ekosystému.
- Podľa článku 3.2 dohovoru každá zmluvná strana sa zaviazala, že „zabezpečí čo najvčasnejšiu informovanosť ak ekologický charakter akejkoľvek mokrade na jej území a zahrnutej do Zoznamu sa zmenil, mení sa, alebo sa pravdepodobne zmení v dôsledku technologického rozvoja, znečistenia alebo iného ľudského zásahu a oznámi takúto zmenu bez meškania ramsarskému Sekretariátu“.
- Na ten účel by mali zmluvné strany pre svoje ramsarské lokality zaviesť monitoring a programy hodnotenia rizík a mali by tiež zaviesť mechanizmus, ktorým výstupy týchto monitorovacích programov (ak zaznamenajú človekom spôsobenú zmenu alebo pravdepodobnú zmenu v ekologickom charaktere lokality) budú oznámené národnému výkonnému orgánu zodpovednému za dohovor. Tento orgán musí potom oznámiť túto informáciu bez meškania ramsarskému Sekretariátu.
- Preto rezolúcia VIII.8 žiada zmluvné strany, aby ako otázku vysokej priority „zaviedli mechanizmus na čo najskoršie informovanie, tiež prostredníctvom správ národných orgánov a miestnych komunít a mimovládnych organizácií, ak ekologický charakter ktorejkoľvek mokrade na jej území zahrnutej do ramsarského Zoznamu sa zmenil,

mení sa alebo sa pravdepodobne zmení a oznamovali každú takúto zmenu bez meškania ramsarskému Sekretariátu, aby naplnili článok 3.2 dohovoru“

- Odsek 19 rezolúcie VIII.8 pripúšťa „že pre príslušnú zmluvnú stranu je možných niekoľko možností a mechanizmov na reagovanie a riešenie identifikovaných negatívnych zmien alebo pravdepodobných zmien v ekologickom charaktere lokalít na Zozname, vrátane o. i.:
  - a) využitia vytvorených procesov manažmentového plánovania, vrátane vykonania hodnotenia vplyvov na životné prostredie, na usmernenie implementácie príslušných manažmentových opatrení;
  - b) požiadať o odporúčania na riešenie v zodpovedajúcich oblastiach Vedecký a odborný hodnotiaci panel (STRP) a jeho národnú kontaktnú osobu prostredníctvom žiadosti Sekretariátu, aby rozoslal vyplnený formulár k článku 3.2 STRP na pripomienkovanie;
  - c) zahrnúť, ak je to vhodné, lokality do registra Montreux Record a požiadať o Ramsarskú poradnú misiu (RAM) s prínosom medzinárodnej expertízy pre poskytnutie odporúčaní pre vhodné opatrenia.“

### **Zrušenie alebo obmedzenie hraníc zapísaných ramsarských lokalít: interpretácia „naliehavého národného záujmu“ podľa článku 2.5 dohovoru**

- Podľa článku 2.5 Ramsarského dohovoru „každá zmluvná strana má právo... z dôvodu naliehavých národných záujmov ... obmedziť hranice mokradí zahrnutých do Zoznamu“.
- Následne článok 4.2 textu dohovoru stanovuje, že „Keď zmluvná strana pri jej naliehavom národnom záujme zruší alebo obmedzí hranice mokrade zahrnutej do Zoznamu, musí, pokiaľ je to možné, kompenzovať každý úbytok mokrad'ových zdrojov“.
- Na konferencii zmluvných strán COP8 (2002) zmluvné strany schválili rezolúciou VIII.20 Všeobecné usmernenie pre interpretáciu „naliehavého národného záujmu“ podľa článku 2.5 dohovoru a zváženie kompenzácie podľa článku 4.2 dohovoru a rezolúcia vyzvala zmluvné strany na ich zohľadnenie pri odvolávaní sa na svoje právo podľa článku 2.5 a zvažovaní kompenzácie v prípadoch obmedzovania hraníc lokalít zahrnutých do ramsarského Zoznamu.
- Podľa tohto usmernenia by mala zmluvná strana v prípade naliehavého národného záujmu brať do úvahy o. i.:
  - národný prospech zo zachovania integrity mokrad'ových systémov a s nimi súvisiacich úžitkov;
  - či udržiavanie súčasného stavu ohrozuje národný záujem;
  - či navrhovaná zmena je v súlade s národnými politikami/stratégiami;
  - či sa zvyšuje ohrozenie národného záujmu;
  - všetky primerané alternatívy k navrhovanej činnosti, vrátane možnosti „bez projektu“, hľadania alternatívneho umiestnenia projektu, zavedenia ochranných pásiem a pod.
  - existujúce funkcie a ekonomické, sociálne a ekologické hodnoty predmetnej lokality;
  - osobitné hodnoty biotopov endemických, ohrozených, vzácnych, zraniteľných druhov;

- či navrhovaná činnosť poskytuje úžitok veľkému počtu prijímateľov;
  - či v dlhodobom horizonte navrhovaná činnosť poskytuje väčšie úžitky;
  - alternatívu ktorá čo najviac minimalizuje poškodenie predmetnej lokality.
- Procedurálne otázky
- Primeraným prvým krokom zmluvnej strany pri uplatňovaní čl. 2.5 a 4.2 by malo byť prednostné environmentálne hodnotenie, zohľadňujúce všetky funkcie, služby a úžitky poskytované mokrad'ami.
  - Zmluvná strana by mala brať do úvahy, že ak je hrozba vážneho a nezvratného poškodenia, nedostatok úplnej vedeckej istoty nemôže byť dôvodom pre oddialenie efektívnych opatrení na zabránenie environmentálnej degradácie.
  - Zmluvná strana musí informovať Sekretariát dohovoru o zmenách hraníc v čo najkratšom čase, tak ako to požaduje čl. 2.5. Zmluvná strana pri oznamovaní takýchto zmien má požiadať o odporúčania zo strany Vedeckého a odborného hodnotiaceho panela (STRP) a/alebo Stáleho výboru pred tým ako vykoná akékoľvek nezvratné opatrenie.

### **Zrušenie alebo obmedzenie hraníc zapísaných ramsarských lokalít: iné dôvody než podľa článku 2.5 dohovoru**

- Usmernenie prijaté COP9 (2005) rezolúciou IX.6 sa zaoberá zrušením alebo obmedzením hraníc zapísaných ramsarských lokalít z dôvodov iných ako je naliehavý národný záujem, pričom COP9:
  - i) zdôrazňuje, „že je spoločným princípom, aby mokrad' zostala ramsarskou lokalitou a pokiaľ je to možné a vhodné zostalo zahrnuté celé jej pôvodné územie“;
  - ii) žiada „zmluvné strany využívať usmernenie a procedúry uvedené v tejto prílohe pri zvažovaní vyňatia územia zo Zoznamu alebo obmedzenia hraníc takejto lokality“.
- Toto usmernenie sa týka situácií keď sa uvažuje o obmedzení hraníc zapísaného územia kvôli strate alebo zhoršeniu ekologického charakteru lokality, kde navrhované zmeny by mohli ovplyvniť základné ciele a použitie Kritérií pre prihlasovanie, podľa ktorých bolo územie zapísané. Napr.:
- *Časť lokality nevyhnutne stráca zložky, procesy a služby pre ktoré bola zahrnutá do Zoznamu, alebo bola zahrnutá chybné:*
  - ramsarská lokalita je zapísaná po procedúre vyhlasovania domáceho chráneného územia podľa národnej legislatívy, tak, že hranice ramsarskej lokality sledujú hranice lokality vybratej pre jej národný význam a hranice tohto národne vyhláseného územia sa potom zmenia.

### **Povinnosti zmluvných strán podľa dohovoru, najmä čl. 2.1, 2.5, 3.1, 3.2 a 4.2: všeobecné zásady pri zvažovaní zrušenia alebo obmedzenia zapísaných ramsarských lokalít**

- Záväzkami zmluvných strán podľa článku 2.1 a 3.1 textu dohovoru je prihlásenie ramsarských lokalít a uskutočňovať plánovanie v záujme podpory ich zachovania/ochrany (t.j. zachovať ich ekologický charakter). Toto bolo ďalej rozpracované rezolúciou VIII.8, podľa ktorej sú zmluvné strany odhodlané

presadzovať udržiavanie alebo obnovovať ekologický charakter svojich ramsarských lokalít.

- Ak sa vyskytla, objavuje sa alebo sa pravdepodobne prejaví človekom spôsobená zmena ekologického charakteru ramsarskej lokality, podľa článku 3.2 je povinnosťou príslušnej zmluvnej strany oznámiť túto skutočnosť „bez meškania“ ramsarskému Sekretariátu.
- Text dohovoru (čl. 2.5) umožňuje zrušenie alebo obmedzenie hranice zapísanej ramsarskej lokality len keď je to odôvodnené „naliehavými národnými záujmami“.
- Rezolúcia VIII.22 sa týka obzvlášť situácií, v ktorých strata ekologického charakteru zapísanej ramsarskej lokality je alebo bola „nevyhnutná“. Sleduje to, že ak takáto situácia je alebo bola odvrátiteľná, žiaducimi krokmi je odvrátenie takéhoto znehodnotenia.
- Podľa niektorých scenárov zrušenie alebo obmedzenie hraníc nie je možné považovať za akceptovateľné podľa dohovoru, hlavne vtedy, keď sa takéto zrušenie alebo obmedzenie navrhuje z dôvodu odsúhlasenia alebo uľahčenia budúceho rozvoja, alebo inej zmeny využívania územia, ktoré nie je odôvodnené „naliehavými národnými záujmami“.
- Kompenzácia za úbytok alebo degradáciu mokradí, vrátane zapísaných lokalít, sa uplatňuje za troch okolností:
  - i) v prípade zmeny vedúcej k zvažovaniu obmedzenia hraníc alebo zrušenia zapísaných lokalít keď sa uplatňuje „naliehavý národný záujem“ (článok 4.2 a rezolúcia VIII.20);
  - ii) v prípadoch zmien, ktorých výsledkom je strata zložiek ekosystémov, procesov a služieb mokradí, ale ktoré nevedú k úvahám o obmedzení hraníc alebo o zrušení (rezolúcia VII.24);
  - iii) v prípadoch lokalít, ktoré v čase prihlasovania nespĺňali žiadne z kritérií pre prihlasovanie (rezolúcia 5.3).
- Použitie ustanovenia o kompenzácii (čl. 4.2) sa očakáva aj v prípade, keď sa považuje „naliehavý národný záujem“ za prevažujúci nad ostatnými ustanoveniami textu dohovoru, keď sa takéto odôvodnenie nepoužije, uplatňujú sa iné záväzky z textu dohovoru, menovite čl. 3.1 a rezolúcia VII.24. Takže keď strata ekologického charakteru bola „nevyhnutná“ (rezolúcia VIII.22, ods. 6 b) treba uskutočniť prinajmenšom rovnocenný návrh na kompenzáciu v súlade s opatreniami v prílohe k rezolúcii VIII.20 (ods. 4). Tento prístup sa používa tiež v procedúre z prílohy rezolúcie 5.3 pre lokalitu, v ktorej sa potvrdilo, že nespĺňala kritériá v čase prihlasovania.
- Ak sa po zvažovaní všetkých iných možností stále uvažuje o zrušení alebo obmedzení hraníc, procedúra takejto činnosti sa riadi ustanoveniami čl. 8.2 (b), (d) a (e): t.j. predložiť oznámenie o takejto zmene v Zozname cez Sekretariát všetkým zmluvným stranám; a oboznámiť príslušnú zmluvnú stranu s odporúčaniami konferencie v súvislosti s takýmito zmenami.

### **Uplatňovanie procedúry zvažovania zrušenia alebo obmedzenia hraníc**

- S ohľadom na vyššie uvedené pri každom zvažovaní zmeny hraníc časti zapísanej lokality alebo vyňatia celej lokality zo Zoznamu v prípadoch keď sa neuplatňuje čl. 2.5, je treba realizovať nižšie uvedené kroky.

- Tento prístup je zameraný na scenáre, keď časť lokality, alebo celá lokalita vykazuje stratu zložiek, procesov a/alebo služieb ekosystémov pre ktoré bola pôvodne prihlásená.
- Zmluvná strana musí konzultovať s ramsarským sekretariátom už v časnom štúdiu zvažovania akéhokoľvek zrušenia alebo obmedzenia hraníc zapísanej lokality (tak ako sa to očakáva podľa rezolúcie 5.3 pre územie, ktoré nespĺňalo kritériá v čase prihlasovania).
- **1. krok:** Riadne doložiť a potvrdiť dôvody, pre ktoré sa tento prípad zvažuje.
- **2. krok:** Ak sa ekologický charakter časti zapísanej lokality zmenil v dôsledku ľudských aktivít podľa rezolúcie VIII.8, bez meškania informovať podľa čl. 3.2 ramsarský Sekretariát.
- **3. krok:** Zároveň zvážiť:
  - i) požiadanie Vedeckého a odborného hodnotiaceho panela o odporúčania;
  - ii) prospešnosť zaradenia lokality do registra Montreux Record, v súlade so zámermi uvedenými v rezolúcii VIII.8, ods. 21;
  - iii) požiadanie o ramsarskú Poradnú misiu.
- **4. krok:** Vykonať hodnotenie súčasného ekologického charakteru lokality a určiť, či lokalita stále spĺňa podmienky ako mokrad' medzinárodného významu podľa jedného alebo viacerých súčasných kritérií. Môže sa stať, že zmenený charakter lokality vedie ku splneniu iného kritéria alebo ďalších kritérií než tých, pre ktoré bola lokalita pôvodne zapísaná a/alebo tieto iné kritériá boli vždy uplatniteľné, neboli však použité v čase zapisovania do Zoznamu.
- **5. krok:** V rámci hodnotenia v 4. kroku určiť, či zmena v ekologickom charaktere, ktorá viedla k tomu, že lokalita alebo jej časť nespĺňa podmienky, je skutočne nezvratná. Ak sa javí, že zmena má nádej na reverzibilitu, definovať podmienky za ktorých je možná náprava a manažmentové opatrenia (vrátane revitalizácie) potrebné na jej zabezpečenie, ako aj pravdepodobné časové obdobie potrebné na umožnenie obnovy charakteru lokality.
- **6. krok:** Ak existuje potenciál pre reverzibilitu, monitorovať najvýznamnejšie ekologické charakteristiky lokality v potrebnom časovom období tak, ako bolo identifikované v 5. kroku a potom prehodnotiť status lokality vo vzťahu k jej kvalifikácii podľa kritérií pre medzinárodne významné lokality.
- **7. krok:** Informovať o zotavení lokality tiež prostredníctvom ďalšej správy Sekretariátu podľa článku 3.2 a ak je to vhodné požiadať o vyňatie lokality z Montreux Record a pripraviť a predložiť aktualizovaný Ramsarský informačný formulár, v ktorom budú jasne identifikované zmeny, ktoré sa udiali.
- **8. krok:** Ak je znehodnotenie časti, alebo celej zapísanej lokality nezvratné a pokusy o zotavenie alebo obnovu zlyhali pokiaľ ide o jej kvalifikovanie pre ramsarský Zoznam, pripraviť buď správu o obmedzení hraníc lokality, alebo o jej vyňatí zo Zoznamu. Táto správa musí obsahovať o. i. opis straty ekologického charakteru a jeho príčiny, opis všetkých uskutočnených hodnotení a ich výsledky, uskutočnené kroky v snahe o zotavenie lokality a návrhy na zabezpečenie kompenzácie (tiež v súlade s rezolúciami 5.3, VII.24 a VIII.20), doplnené o príslušné mapy. Ak je zámer na obmedzenie hraníc, tento musí obsahovať aktualizovaný Informačný formulár o ramsarských mokradiach.

### **Procedúra pre potvrdenie obmedzenia hranice alebo vyňatia zapísanej lokality**

- Zmluvná strana musí predložiť svoj zámer (zahŕňajúci aspekty uvedené vyššie v 8. kroku) ramsarskému Sekretariátu, ktorý vykoná opatrenia, aby to oznámil všetkým zmluvným stranám, v súlade s čl. 8.2 (d);
- Všetky takéto prípady a ich výsledky budú, v súlade s čl.8.2 (d), predložené na diskusiu na nasledujúcom zasadnutí konferencie zmluvných strán (COP), ktoré môže dať odporúčania danej zmluvnej strane, v súlade s čl. 8.2 (e).
- Sekretariát prenesie všetky takéto odporúčania uskutočnené konferenciou (COP) príslušnej zmluvnej strane (čl. 8 (e)).

### **Kompenzácia a zmiernenie znehodnotenia mokrade**

- Vyhlásenie z Kushira (rezolúcia 5.1) o *Rámci pre implementáciu Ramsarského dohovoru* obsahuje záväzok zmluvných strán obnovovať degradované mokrade a nahradiť znehodnotenie mokrade.
- Následne na COP7 rezolúcia VII.24 o *Kompenzácii za znehodnotené mokrad'ové biotopy a iné funkcie* uznala (všeobecne pre mokrade), „že efektívna ochrana mokradí zahŕňa zachovanie mokradí ako prvú voľbu (to najlepšie) v rámci trojkrokovej postupnosti na zmiernenie úbytku, ktorá obsahuje vyvarovanie sa, minimalizovanie a kompenzáciu, pričom kompenzácia je len tým posledným riešením“.
- Rezolúcia VII.24 tiež prijala nasledovné všeobecné usmerňujúce body pokiaľ ide o nahradenie úbytku mokradí:
  - i) žiada „zmluvné strany vykonať všetky realizovateľné opatrenia na nahradenie akéhokoľvek znehodnotenia funkcií, atribútov a hodnôt mokradí, spôsobených ľudskou činnosťou, a to tak v kvalite, ako aj ploche“;
  - ii) vyzýva „zmluvné strany integrovať pravidlá pre kompenzáciu znehodnotenia mokradí do svojich národných politík týkajúcich sa územného plánovania a vodného hospodárstva“; a
  - iii) tiež vyzýva „zmluvné strany riešiť prednostnú kompenzáciu za znehodnotenie mokradí mokrad'ami podobného typu a v rovnakom miestnom povodí“.
- Pokiaľ ide špecificky o problematiku ustanovení o kompenzácii za ramsarské lokality podľa článku 3.2 dohovoru, vo vzťahu k odvolávaniu sa na „naliehavé národné záujmy“ poskytuje príloha rezolúcie VIII.20 nasledovné osobitné usmernenie v ods. 4:

„Pri odvolávaní sa na svoje práva podľa čl. 2.5 dohovoru v prípade naliehavého národného záujmu musí zmluvná strana kompenzovať každý úbytok mokrad'ových zdrojov. Pri zvažovaní takejto kompenzácie má zmluvná strana brať do úvahy o.i.:

- udržanie celkových hodnôt mokrad'ového územia zahrnutého do ramsarského Zoznamu na národnej a celosvetovej úrovni;
- dostupnosť kompenzačnej náhrady;
- relevantnosť kompenzačného opatrenia pre ekologický charakter, biotopy alebo hodnoty ovplyvnenej ramsarskej lokality;
- vedecké a iné neurčitosti;
- časovanie kompenzačného opatrenia vo vzťahu k navrhovanej činnosti;
- nepriaznivé vplyvy samotného kompenzačného opatrenia, ktoré môže vyvolať.

**Odborné podklady:**

Ramsar Convention Secretariat, 2007: Addressing change in ecological character: Addressing change in the ecological character of Ramsar sites and other wetlands. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands, 3rd edition, vol. 15. Ramsar Convention Secretariat, Gland, Switzerland.