

Dohovor o krajine je dohovorom patriacim ľuďom



Rozhovor s anglickým profesorom Michaelom Dowerom o tom, čo predchádzalo vzniku Európskeho dohovoru o krajine, čo sa s ním dnes deje a aká budúcnosť ho čaká ...

Pán profesor, prečo bolo potrebné, aby na medzinárodnú scénu prišiel ďalší multilaterálny dohovor?

Dôvodom bola potreba ochrany a starostlivosti o nádherné európske dedičstvo rozmanitých typov krajín, ktoré sú dennodenným prostredím života ľudí. S takým cieľom neexistovala žiadna medzivládna dohoda. Skutočne, toto je prvý medzinárodný dohovor zameraný výsostne na krajinu.

Akým spôsobom a za akých podmienok vznikol Európsky dohovor o krajine?

Dohovor sa zrodil na základe dvoch odlišných iniciatív v severnej a južnej Európe v období rokov 1990 – 1992. Severná iniciatíva sa začala formovať na seminári organizovanom Národným trustom s názvom *Európa zachovaná pre Európu*, ktorý sa konal v anglickom Yorku v roku 1990. Pri tejto príležitosti členovia 4 organizácií – *the Countryside Commission*, *the Landscape Research Group*, *the European Federation of National and Nature Parks* (teraz sa nazývajú *Europarc*) a *the European Council for the Village and Small Town (ECOVAST)* – začali diskutovať o myšlienke dohovoru na ochranu európskych vidieckych krajín. To viedlo ku *Konferencii o krajine v novej Európe: jednota a diverzita*, konanej vo francúzskom Blois v októbri roku 1992. Bola to spoločná iniciatíva anglickej organizácie *the Landscape Research Group* a francúzskej organizácie *Paysage et Aménagement*, kde Adrian Phillips (IUCN) zdôvodnil potenciálne východiská pre takýto dohovor. Spolu s Adrianom sme potom túto myšlienku prezentovali Rade Európy.

...a čo južná iniciatíva? Kroky, ktoré podnikla, boli podobné tej vašej?



Profesor Dower naďalej sleduje vývoj so snahou ovplyvniť situáciu v Európe. Na snímke počas rozhovoru na konferencii Rady Európy s členskými krajinami o stave implementácie Európskeho dohovoru o krajine v Štrasburgu v marci 2009 (foto: P. Mišíková)

Južná iniciatíva bola zameraná na krajiny Stredomoria. Tri regióny – Andalúzia (Španielsko), Languedoc-Roussillon (Francúzsko) a Veneto (Taliansko) pracovali spolu na znení Stredomorskej charty o krajine, ktorej koncept bol prezentovaný na konferencii v Seville (Španielsko) v júni 1992. Finálna verzia charty bola súhlasená na Prvom medzinárodnom kongrese o stredomorskej krajine v Montpellier (Francúzsko) v júni 1993. V zmysle toho v marci 1994 orgán Rady Európy – Stály výbor konferencie miestnych a regionálnych autorít prijal uznesenie č. 256 (1994), ktoré odporučilo Kongresu miestnych a regionálnych autorít (nasledovník výboru) *vypracovať na základe Stredomorskej charty o krajine rámcový dohovor o manažmente a ochrane všetkých typov prírodných a kultúrnych krajín Európy*.

Akú odozvu našli tieto iniciatívy na pôde Rady Európy?

Výsledkom spomenutých prístupov bolo, že v roku 1994 Kongres miestnych a regionálnych autorít Rady Európy zriadil pracovnú skupinu na prípravu Európskej charty alebo dohovoru o krajine. Pracovná skupina sa okamžite dohodla, že dohovor bude mať väčšiu váhu ako charta, že sa bude vzťahovať na všetky typy krajín a že opatrenia by mali byť vyžadované tak od obyvateľov, ako aj od vlád. Dostalo sa mi tej pocty, že som bol poradným expertom tejto skupiny a spolu s Yvesom Luginbuhom (Francúzsko) a Florenciom Zoidom (Španielsko) sme pripravili prvú verziu dohovoru. Riccardo Priore (Taliansko) bol ako pracovník Rady Európy tajomníkom pracovnej skupiny. Nakoniec, po mnohých debatách, bol dohovor podpísaný vo Florencii (Taliansko) v októbri roku 2000. Nasledovali podpisy a ratifikácia jednotlivých štátov do momentu, kedy v roku 2004 dohovor vstúpil do platnosti. Počet rastu ratifikácií pokračuje, dnes je to číslo 29.

Aké záväzky vyplývajú pre vlády jednotlivých štátov, ktoré dohovor ratifikovali?

Štáty sa zaviazali krajinu právne uznať v zákone a krajinu integrovať do všetkých relevantných dokumentov a koncepcií. Je to náročná úloha. Je relatívne ľahké presvedčiť ministrov poľnohospodárstva a lesníctva zakomponovať do ich politik krajínu, napríklad v rámci členských štátov EÚ v osi 2 vidieckych rozvojových programov. Ale výzva je dostať krajinu do koncepcií týkajúcich sa oblastí dopravy, zásobovania vodou, energiou, pobrežnou ochranou a rozhodujúcim spôsobom do priestorového plánovania. Nakoniec, toto bola hlavná téma workshopu v Piešťanoch minulý rok.

Aké ďalšie opatrenia je potrebné zabezpečiť v prospech tzv. každodennej krajiny?

Najviac je potrebná aktivita štátnych a verejných orgánov, ale v úzkej spolupráci so všetkými zúčastnenými. Dohovor požaduje identifikovať typy krajín, čo znamená opísať ich charakter a spoznať typické prvky, ktoré ich charakterizujú; hodnotiť typy krajín, to znamená analyzovať, čo prispieva a čo ubera z ich kvality



Michael Dower – autor Európskeho dohovoru o krajine

a osobitosti; a potom definovať ciele pre dosiahnutie kvalitnej krajiny, a to po konzultácii s verejnosťou. Tieto ciele by mali tvoriť rámec pre hlavné fyzické procesy zosobnené v 3 ďalších slovesách – *chrániť*, čo by malo byť zachránené; *staráť sa* o to, čo potrebuje manažment za účelom uchovania; a *plánovať* v zmysle dohovoru. Menovite vyvinúť progresívnu aktivitu na zlepšenie, obnovu a tvorbu krajiny. Okrem toho, verejné orgány by mali monitorovať to, čo sa v krajinách deje, v zmysle zmeny a jej vplyvu na charakter krajín a na základe dosiahnutia alebo nedosiahnutia určených cieľov. Pre mňa sú tieto pojmy jadrom dohovoru.

Aké zručnosti sú potrebné pri práci s krajinou?

Úlohy, ktoré som opísal, nie sú ľahké. Politika a aktivity ľudí sa vyvíjajú. Krajiny a procesy, ktoré ich ovplyvňujú, sú také odlišné a zložité, takže prepojiť cykly prírody a požiadavky ľudí, vyžaduje vzájomné porozumenie, a to je hlavnou interdisciplinárnu výzvou. Kvôli tomuto dôvodu dohovor vyzýva vlády podporovať vzdelávanie o krajine. Je to veľká príležitosť pre univerzity, odborné združenia a školy v Európe. Sám pôsobiac v akademickej oblasti som rád, že v poslednom období vznikol UNISCAPE, medzinárodná sieť zoskupujúca univerzity, ktoré sa zaväzujú prispieť k implementácii dohovoru.

A čo verejnosť? Akú má v oblasti starostlivosti o krajinu úlohu?

Verejnosť má podstatnú úlohu, to je dôvod, prečo dohovor vyzýva k úsilíu *podnietiť verejnú povedomie a participáciu*. Sú na to 3 dôvody: *demokracia* – lebo krajina patrí všetkým; *spoluzodpovednosť*, čo znamená, že každý občan, vlastník územia, každý, kto krajinu užíva a využíva, môže ovplyvniť jej stav v dobrom alebo zlom; napokon *riadenie* – vláda pri takomto prístupe musí dbať na názory verejnosti pri realizovaní jej záväzku. Asi musíme prejsť ešte dlhú cestu na zvýšenie nielen verejného povedomia o krajine, ale i aktívneho verejného angažovania sa za veci týkajúce sa krajiny. Myslím, že toto je ohromná úloha pre verejné orgány na všetkých úrovniach, ale aj pre mimovládne organizácie. Som veľmi rád, že vznikol CIVILSCAPE, zoskupenie mimovládnych organizácií, ktoré sa zaviazali aktívne dohovor podporovať.



Ako koncept krajiny, o ktorom sa rozprávame, súvisí s priestorovým plánovaním?

Spomenul som, že vyjadrenie cieľov pre kvalitu krajiny je rozhodujúcim krokom v celom procese. Tieto ciele musia byť založené na identifikácii a hodnotení krajín, čo je podstata myšlienky 'charakteru krajiny'. Môžeme to volať interným procesom. V ňom identifikujeme znaky krajiny, ktoré potrebujú ochranu, starostlivosť alebo plánovanie, na základe toho stanovujeme naše ciele. Toto je v skutočnosti hlavný proces pri chránených krajinách. Ale väčšina krajín je ovplyvnená externými potrebami, ako sú nároky na rozširovanie miest alebo produkciu obnoviteľných zdrojov energie, alebo externými silami, ako je klimatická zmena. Vyjadrenie cieľov a úloh musí vziať do úvahy tieto externé potreby a sily, ako aj internú logiku charakteru krajiny a musí sa usilovať viesť ich do súladu tak, aby prípadná zmena krajiny viedla k zlepšeniu a nie k oslabeniu jej osobitného charakteru. Toto je závažný stretávací bod medzi krajinou a priestorovým plánovaním. Sú to politici a priestoroví plánovači, nie krajinári, ktorí rozhodujú, kde sa externým potrebám vyhovie a ako.

Veľa z existujúcich politík, ktoré krajinu ovplyvňujú, je riadených Európskou úniou. Vidíte tam nejaký súvis?

Hybnou silou hlavných politík a koncepcií nie je záujem o krajinu, ale politické požiadavky ako Lisabonská agenda EÚ (zameraná na cieľ urobiť Európu 'najviac konkurenčnou a dynamickou, vedomostne poháňanou hospodárskou sústavou sveta') a jej záväzok k 'súdržnosti' napr. nápravou hlavných disparít na úrovni príjmu a zamestnanosti medzi regiónmi únie. Masívne finančné zdroje prúdia do rozvoja prostredníctvom EÚ programov a aj cez ďalšie multinárodné zdroje, ako sú UNDP či Svetová banka. Krajina sa neobjavuje medzi cieľmi týchto hlavných finančných podporných. V EÚ nie je žiadny ekvivalent pre krajinu v smerniciach pre vtáky a biotopy alebo v programe Natura 2000. Dokonca ani politika únie pre trvalo udržateľný rozvoj, Gothenburgská agenda, nemá žiadnu hlavnú zmienku o krajine: ich priority sú boj proti klimatickým zmenám, zaistenie trvalo udržateľnej dopravy, venovať sa hrozbám verejného zdravotníctva a zodpovedné využívanie prírodných zdrojov. Len Teritoriálna agenda EÚ hovorí o 'nenahraditeľných hodnotách európskych ekologických štruktúr a kultúrneho a prírodného dedičstva, špeciálne kultúrnych krajín'.

Aký vplyv má absencia krajiny v európskych politikách na prax?

Zoberme si napríklad hlavné cestné ťahy. EÚ vydáva veľkú sumu peňazí na TERN (Trans European Transport Network). Malo by byť zabezpečené, že záujem zlepšiť krajinu alebo minimalizovať poškodenie krajiny je tu prítomné, ako aj v hodnotení vplyvov pre hlavné cestné ťahy. Keď projekt výstavby každej takejto infraštruktúry príde na stôl, EÚ a vlády členských štátov by mali zaistiť, že detailné trasovanie a konečný návrh vezmú do úvahy charakter krajiny, ktorou cesta pôjde (spolu napríklad s výsadbou stromoradií lemujuúcich trasu). Alebo uvažujeme o veterných turbínach. Veľa národných vlád si želá podporiť nárast počtu veterných turbín, avšak tie majú na krajinu významný vplyv. Usmerniť výstavbu v tejto oblasti a zaistiť najlepší výsledok v zmysle vplyvu na krajinu, si vlády môžu odsúhlasiť a publikovať jasnú smernicu

o umiestnení veterných elektrární. Takéto usmernenie môže potom vytvoriť bázu pre miestne plánovacie authority a úrady, aby si zvolili detailný plán pre umiestnenie veterných parkov. Ako tretí príklad si všimnime novú bytovú výstavbu. Zodpovednosť za umiestnenie a návrh novej výstavby a plánovanie rozširovania existujúcich miest je obvykle na ramenách regionálnych a miestnych autorít. Mali by s krajinou zaobchádzať ako s hlavným faktorom pri rozhodovaní o vhodnom rozdelení územia, spoločne s takými faktormi ako je stabilita územia, náchylnosť k povodňam, kapacita pre infraštruktúru. Odsúhlasenie rozsahu a lokalizácie nového bývania by malo byť nasledované detailným návrhom, v ktorom je vzatý do úvahy charakter krajiny a je krok za krokom hodnotený v zmysle dohovoru – konkrétne identifikovaný a hodnotený podľa cieľovej kvality krajiny.

Kto je zodpovedný za dodržanie tohto procesu?

Zodpovednosť leží na pleciach všetkých úrovní rozhodovania. Tieto tri príklady, ktoré som uviedol, nám ukázali rozhodujúce dve úrovne konania – tvorbu vhodnej



Michael Dower s jedným z jeho príspevkov obohatenia a zároveň vnímania krajiny. Štvormetrová socha vytvorená recyklovaním zvyšku bridlice umiestnená v jeho vlastnej záhrade (foto: archív M. Dowera)

politiky a územné plánovanie a jeho manažment. Obe úrovne sú nevyhnutné. Miestny úrad môže chcieť chrániť alebo zlepšiť stav krajiny pri výstavbe nových ciest, veterných parkov či nového bývania, ale nebude schopný to urobiť, ak európska, národná alebo regionálna politika ignoruje krajinu. Naopak, vláda alebo regionálne orgány so záujmom o ochranu kvality krajiny môžu byť negované, ak plány na miestnej úrovni vynechajú alebo zneužívajú ciele krajiny.

Čo by ste teda odporučili ako ďalšie kroky pri medzinárodnej spolupráci v dohovore?

Po prvé, dúfam, že všetky členské štáty Rady Európy podpisujú a ratifikujú dohovor: v zozname chýba napr. Nemecko, ktoré už robí veľa v prospech ochrany krajiny. Po druhé, očakávam, že sama EÚ sa stane zmluvnou stranou a

že vo väčšej miere včlení krajinu do svojich politík, koncepcií a programov. Po tretie, je tu obrovský priestor na výmenu názorov a skúseností medzi vládami a mnohými organizáciami vo všetkých krajinách tak, ako sme to zažili v Piešťanoch. Avšak privítal by som silnejší systém spoločného monitoringu toho, čo sa v Európe deje s krajinami, pretože patria nám všetkým.

Hovoríte o európskych krajinách. Ako tento prístup nazerania na krajinu začleníť do svetovej scény?

Rád by som videl uplatnenie princípov dohovoru na každom kontinente, v každom štáte. Rôznorodosť krajín je jednou z impozantností tohto sveta. A táto veľkoleposť a krása by mali byť zveľaďované, nie zmenšované. To, čo sa deje v súčasnosti, je presný opak, pretože globalizácia má sklon pretvárať krajiny tak, že sa začínajú navzájom podobáť. Uvažujúc o vábivom vplyve toho, čo vidíme v televízii – imidž všetkých tých amerických domov v South Fork v 'dallasových programoch': koľko desiatok tisíc ľudí v regiónoch celej Európy snívajú o novom dome odmietajúci "staromódny" typ tradičného bývania v ich lokalite! Alebo si zoberme moderné mrakodrapové bloky kancelárií, dramatické letiskové budovy, veterné parky a mosty moderného sveta. Ich dizajn je obvykle viac zameraný na prestíž alebo efekt, ako na ich súlad s okolitou krajinou.

Čo by ste povedali, v súvislosti s krajinou, že je politikou výzvu dneška?

Proces, ktorý som opísal, predstavuje obrovskú výzvu, ale zároveň aj obrovskú príležitosť pre tých, ktorí majú o krajinu záujem. Krajiny sa nevyhnutne menia. Veľa krajín má priemernú hodnotu a zničený charakter, a preto potrebujú zlepšenie. Všetky krajiny potrebujú vhodnú starostlivosť a správny manažment. Takže tlak rozvoja a financie, ktoré sú k dispozícii by mohli byť využité na 'ochranu, manažment a plánovanie' krajín, ak si to želáme a ak máme všeobecnú a politickú vôľu dohovor realizovať. Financie môžu pochádzať z EÚ či iných zdrojov, ale rozhodnutia o ich využití a množstve, lokalizácii a kvalite rozvoja ležia značne na národnej, regionálnej a miestnej úrovni, v súlade s princípom subsidiarity. V mnohých štátoch veľká miera zodpovednosti príslušnej politiky ovplyvňujúcej krajinu, a predovšetkým koncepcie priestorového plánovania, sú v rukách regionálnych a miestnych autorít. Je veľmi výstižné, že predchodkyňa, Stredomorská charta o krajine, bola iniciovaná 3 regiónmi a že dohovor bol napísaný pracovnou skupinou Kongresu miestnych a regionálnych autorít. Preto osobne veľmi vítam vznik Európskej siete miestnych a regionálnych autorít na podporu implementácie dohovoru RECEP/ENELC, ktorá má dnes 49 členov.

Prečo nazývate tento dohovor „dohovorom patriacim ľuďom“?

Pretože všetci obyvatelia Európy „spoluvlastnia“ krajinu, v ktorých žijú. Vlády samy osebe, na akomkoľvek stupni, nemôžu dosiahnuť zlepšenie starostlivosti o krajinu, o čo sa dohovor usiluje. Ľudia musia chcieť konať, musia požadovať činy a sami prispievať svojimi aktivitami. My všetci musíme využiť všetky príležitosti na získanie verejnosti k aktívnej spolupráci.

Profesor Dower, ďakujem za rozhovor, za vaše námety aj pre prácu u nás doma, na Slovensku. Veľa úspechov v pokračovaní obhajovania pozície krajiny a všetko najlepšie k vášmu životnému jubileu!

Paľina Mišíková

