

Postopek prevlade javne koristi

Postopek prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave je instrument, ki ga omogoča Direktiva o habitatih¹ v četrtem odstavku šestega člena. Določila tega člena omogočajo, da se kljub škodljivemu vplivu nekega plana oziroma posega dovoli njegovo izvedbo, vendar pod posebnimi pogoji. Posamezni koraki postopka ter pristojnosti za odločanje so navedeni v [Zakonu o ohranjanju narave](#) (v nadaljevanju: ZON) ter v [Pravilniku o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja](#). V Sloveniji je postopek prevlade druge javne koristi mogoče izpeljati tudi v primeru, ko gre za postopek na zavarovanih območjih, pri čemer so razlike predvsem pri izravnalnih ukrepih (Klemenčič, str. 26).

1) Direktiva o habitatih

Leta 1992 je bila sprejeta [Direktiva o ohranjanju naravnih habitatov in prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst](#) (krajše: Direktiva o habitatih). Direktiva se uporablja od 10. junija 1992, države članice EU pa so jo morale v nacionalno zakonodajo vključiti do 10. junija 1994. Z njenim sprejetjem so bile zaokrožene osnove skupnega pristopa k varstvu narave v Evropski skupnosti. Namen direktive je prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti v Evropski uniji, doseganje tega cilja pa temelji na dveh stebrih. Prvi je ohranjanje življenjskega prostora znotraj posebnih območij, ki sestavljajo omrežje Natura 2000, drugi pa je varstvo posameznih vrst na celotnem ozemlju države; gre torej za območni in vrstni način varstva (Skoberne et al., str. 20).

Direktiva o habitatih vzpostavlja omrežje Natura 2000, ki je največje ekološko omrežje na svetu. Zajema posebna ohranitvena območja, ki so jih države EU določile v skladu s to direktivo. Poleg tega Natura 2000 zajema tudi posebna območja varstva, določena v skladu z Direktivo o pticah² (Direktiva 2009/147/ES).

V 6. členu direktive je določeno, da države članice za posebna ohranitvena območja določijo potrebne ohranitvene ukrepe. Ti ukrepi po potrebi vključujejo ustrezne načrte upravljanja ter ustrezne zakonske, upravne ali pogodbene ukrepe, ki ustrezajo ekološkim zahtevam naravnih habitatnih tipov iz Priloge I in vrst iz Priloge II na teh območjih (1. odstavek). Države članice storijo vse potrebno, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, kolikor bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive (2. odstavek).

¹ Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst.

² Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic.

V 3. odstavku pa je opredeljen postopni postopek obravnavanja načrtov in projektov, ki lahko pomembno vplivajo na območje Natura 2000. Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.

Člen 6 Direktive o habitatih ima ključno vlogo pri upravljanju območij, ki sestavljajo omrežje Natura 2000, zato je Evropska komisija izdala dokument, katerega cilj je državam članicam zagotoviti smernice o razlagi nekaterih ključnih pojmov, uporabljenih v tem členu. Razlagalne smernice o določbah 6. člena Direktive so bile prvič izdane leta 2000³ in kasneje posodobljene.

V naši ureditvi je postopek presoje sprejemljivosti razdeljen na štiri stopnje, pri čemer prvi dve stopnji (ugotovitev, ali bo plan ali poseg verjetno negativno vplival na varstvene cilje varovanega območja, ter priprava ocene vplivov plana ali posega z ugotovitvijo o njihovi sprejemljivosti) predstavljata implementacijo tretjega odstavka šestega člena Direktive o habitatih, tretja in četrta stopnja presoje sprejemljivosti (odločitev o prevladi druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave) pa implementacijo četrtega odstavka šestega člena iste direktive (Klemenčič, str. 26).

2. Člen 6(4) Direktive o habitatih

Besedilo člena 6 (4) Direktive o habitatih:

»Če je treba kljub negativni presoji posledic za območje izvesti načrt ali projekt iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, vključno tistih socialne ali gospodarske narave, in ni drugih ustreznih rešitev, država članica izvede vse izravnalne ukrepe, potrebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000. O sprejetih izravnalnih ukrepih obvesti Komisijo.

Če je zadevno območje območje s prednostnim naravnim habitatnim tipom in/ali prednostno vrsto, se lahko upoštevajo le razlogi, povezani z zdravjem ljudi ali javno varnostjo, ali koristnimi posledicami bistvenega pomena za okolje ali drugimi, po predhodnem mnenju Komisije nujnimi razlogi prevladujočega javnega interesa.«

³ Upravljanje območij Natura 2000 – Določbe člena 6 direktive 92/43/EGS o habitatih, Evropske skupnosti, 2000.

2.1 Področje uporabe

Določba 4. odstavka 6. člena obravnava izjeme k splošnemu pravilu iz 3. odstavka in predstavlja del postopka presoje oziroma izdaje dovoljenja s strani pristojnih nacionalnih organov za načrte in projekte, ki lahko vplivajo na posebno ohranitveno območje, posebno območje varstva ali območje, pomembno za Skupnost. Pri tem je pomembno dvoje:

- določba obravnava izjeme k splošnemu pravilu člena 6(3)⁴, ki določa, da se lahko dovoljenje izda le za načrte in projekte, ki ne škodujejo celovitosti zadevnega območja;
- v praksi jo je treba uporabljati po zaporedju iz Direktive in ob upoštevanju različnih zagotovljenih stopenj.⁵

V zadevi **C-304/05** - Komisija proti Italiji - je sodišče presodilo, da Italija ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz člena 6 od (2) do (4) v povezavi s členom 7 Direktive o habitatih ter člena 4(1) in (2) Direktive 79/409/EGS o ohranjanju prosto živečih ptic. Italijanska republika je v okviru projekta razširitve in izboljšanja smučarskega območja Santa Caterina Valfurva ter z namenom izvedbe smučarske infrastrukture za organizacijo svetovnih prvenstev v alpskem smučanju 2005 v posebnem območju varstva (IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio) dopustila sprejetje ukrepov, za katere je verjetno, da bodo imeli pomemben vpliv na to območje. Pri tem ni opravila ustrezne presoje vplivov teh ukrepov ter v nobenem primeru ni upoštevala določb, ki dovoljujejo izvedbo projekta kljub negativni odločitvi pri presoji vpliva le ob pomanjkanju alternativnih rešitev in le zaradi nujnih razlogov prevladujočega interesa ter šele po tem, ko je sprejela vse potrebne nadomestne ukrepe za zagotovitev, da je globalna usklajenost Nature 2000 zaščitena, in o teh ukrepih obvestila Komisijo Evropskih skupnosti.

Sodišče je poudarilo, da se določba 6 (4) uporabi šele po tem, ko so bili vplivi projekta skladno s členom 6(3) Direktive o habitatih raziskani in so torej določeni, seveda v kolikor je taka določitev znanstveno mogoča. V sodbi (točka 83) je jasno navedlo: „Člen 6(4) se lahko uporablja le po tem, ko so bile posledice načrta ali projekta analizirane v skladu z odstavkom 3 tega člena. Poznavanje teh posledic glede na cilje ohranjanja zadevnega območja je nepogrešljiva predpostavka za uporabo omenjenega odstavka 4, ker se ob neobstoju teh elementov noben pogoj za uporabo te določbe o odstopanju ne sme oceniti. Presoja morebitnih nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa in presoja obstoja manj škodljivih ustreznih rešitev zahtevata namreč uravnoteženje glede na ogrožanja, ki jih za območje predstavljata

⁴ Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.

⁵ To je Sodišče večkrat potrdilo (zadeve C-209/02, C-239/04, C-304/05, C-560/08 in C-404/09).

zadevni načrt ali projekt. Za določitev narave morebitnih izravnalnih ukrepov je treba zelo natančno opredeliti ogrožanje tega območja.“

Sodišče je opozorilo tudi na situacijo, da mora biti v posebno nujnih primerih pa mogoče tudi, da se soglasje k projektu izda iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, ne da bi se pred tem izvedle zamudne znanstvene raziskave. V nasprotnem primeru bi bilo npr. nemogoče, da bi se ob neposredno grozečih nevarnostih najvišjim dobrinam sprejeli ukrepi, ki bi verjetno vplivali na cilje ohranjanja območij varstva. V tovrstnih primerih se je treba za uporabo člena 6(4) Direktive o habitatih **opreti na največjo predstavljivo škodo**, ki bi jo povzročil poseg, in pretehtati, ali nujni razlogi prevladujočega javnega interesa - grozeča škoda - zahtevajo prav te zaščitne ukrepe ali pa jim je mogoče zadostiti tudi z drugimi alternativnimi ukrepi, ki so za posebno ohranitveno območje (POO) manj škodljivi, na primer s čakanjem na presojo posledic za območje.

V zvezi z **uporabo člena 6(4)** je potrebno poudariti, da ta **ni samodejna**. Organi morajo v konkretni zadevi odločiti, ali se pogoji za odstopanje od člena 6(3) lahko uporabijo. Glede izbirne narave člena 6(4) je Sodišče pojasnilo v zadevi **C-241/08**, (točka 72): *„Tako imajo v skladu s presojo posledic, opravljeno na podlagi člena 6(3) [d]irektive »o habitatih«, in ob negativnem izidu te presoje pristojni organi izbiro, da bodisi zavrnejo izvedbo zadevnega projekta ali načrta bodisi jo na podlagi člena 6(4) te direktive dovolijo, če so bili izpolnjeni pogoji, določeni s to določbo.«*

Pri odločitvi o odobritvi izvajanja načrta ali projekta je potrebno navesti zlasti:

1. da druga ustrezna možnost, ki je predložena za odobritev, najmanj škoduje habitatom, vrstam in celovitosti območja Natura 2000 ne glede na ekonomske razloge ter da ni druge izvedljive možnosti, ki ne bi škodovala celovitosti območja;
2. da obstajajo nujni razlogi prevladujočega javnega interesa, vključno s tistimi socialne ali gospodarske narave;
3. da so sprejeti vsi izravnalni ukrepi, potrebni za zagotovitev varstva celovite usklajenosti omrežja Nature 2000.

Kot je poudarilo sodišče v zadevi **C-239/04**⁶ (točke 35 in 36), predstavlja člen 6 (4) izjemo pri merilu za dovoljenje po členu 6 (3), zato je treba to določbo razlagati strogo, kar pomeni, da se lahko uporablja le, kadar so v celoti izpolnjeni vsi pogoji iz Direktive. Tisti, ki jo želi uporabiti, mora najprej za vsak posamezen primer dokazati, da so navedeni pogoji dejansko izpolnjeni.

2.2. Pogoji za uporabo odstopanja po členu 6 (4)

⁶ V zadevi C-239/04 - Komisija proti Portugalski (sodba Castro Verde) je Sodišče razsodilo, da je Portugalska pri projektu avtoceste med Lizbono in mestom Algarve kršila člen 6(4) Direktive o habitatih. Komisija je v tožbi zatrjevala, da bi trasa avtoceste v posebnem območju varstva ptic „Castro Verde“ lahko potekala po drugi trasi.

Potem, ko se v celoti potrdita pomanjkanje drugih ustreznih možnosti in odobritev nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, je potrebno izvesti vse izravnalne ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev varstva celovite usklajenosti omrežja Natura 2000. O sprejetih ukrepih je vedno potrebno obvestiti tudi Komisijo.

a) Pregled drugih ustreznih rešitev

Znotraj postopka odstopanja iz člena 6(4) predstavlja prvo obveznost proučitev, **ali obstajajo druge ustrezne rešitve za načrt ali projekt**. Pri tem Komisija poudarja, da morajo pristojni nacionalni organi zagotoviti, da so bile z enako stopnjo podrobnosti proučene vse izvedljive druge ustrezne rešitve, ki izpolnjujejo cilje načrta/projekta.

Če so ugotovljeni negativni vplivi na celovitost območja, je treba opraviti temeljito revizijo in/ali umakniti predlagani načrt ali projekt, da se prepreči razvrednotenje omrežja Natura 2000. Pristojni organi morajo torej analizirati in dokazati potrebo po predvidenem načrtu ali projektu, pri čemer morajo v tej fazi **upoštevati tudi nično možnost**.

Zatem morajo pristojni organi proučiti možnost izbire drugih ustreznih rešitev, ki bolj upoštevajo celovitost zadevnega območja. Pri tem je potrebno analizirati vse druge izvedljive in ustrezne možnosti, ki izpolnjujejo cilje načrta ali projekta, zlasti njihovo relativno uspešnost glede ciljev ohranjanja območja, celovitosti in prispevka k celoviti usklajenosti omrežja Natura 2000. Upoštevati je treba tudi njihovo sorazmernost v smislu stroškov. Vključujejo lahko druge lokacije ali poti, razvojne načrte in drugo.

Kar se tiče ekonomskih stroškov ukrepov, predlagatelj projekta ne more trditi, da druge ustrezne rešitve niso bile proučene, ker bi bile predrage. Stroški ne morejo biti edini odločilni dejavnik pri izbiri drugih ustreznih rešitev.⁷

Da ni drugih ustreznih rešitev je potrebno dokazati, preden se preuči, ali je načrt oziroma projekt potreben iz nujnih razlogov v javnem interesu.⁸

b) Pregled nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa

⁷ Zadeva **C-399/14** Grüne Liga Sachsen e.V. in drugi proti Freistaat Sachsen, točka 77: »Glede gospodarskega stroška ukrepov, ki jih je mogoče upoštevati v okviru presoje drugih ustreznih rešitev, ... je treba, ... poudariti, da ta ni enako pomemben kot cilj ohranjanja naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, ki ga uresničuje Direktiva o habitatih. Ob upoštevanju ozke razlage člena 6(4) te direktive..., torej ni mogoče sprejeti, da je zgolj gospodarski strošek takih ukrepov lahko odločilen za izbiro druge ustrezne rešitve na podlagi te določbe.«

⁸ O tem tudi sodba **C-239/04** v zadevi Castro Verde, točke 36–39.

Pojem »nujni razlog prevladujočega javnega interesa« v Direktivi ni **opredeljen**. V drugem pododstavku člena 6(4) so kot primer takšnih razlogov omenjeni zdravje ljudi, javna varnost in koristne posledice bistvenega pomena za okolje.

Glede »drugih nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa socialne ali gospodarske narave« je potrebno poudariti, da lahko cilje ohranjanja iz Direktive odtehtajo le javni interesi, pri čemer pa ni pomembno, ali jih spodbujajo javni ali zasebni organi. Vendar pa se lahko projekti, ki jih načrtujejo zasebni organi, proučijo le, kadar dokazano upoštevajo takšne javne interese.⁹

Nujni razlogi prevladujočega javnega interesa, vključno s tistimi socialne in gospodarske narave, so torej povezani s primeri, za katere je jasno, da so predvideni načrti ali projekti nujno potrebni:

- v okviru ukrepov ali politik v zvezi z varstvom temeljnih vrednot za življenje državljanov (zdravje, varnost, okolje);
- v okviru temeljnih politik za državo in družbo;
- v okviru izvajanja dejavnosti gospodarske ali socialne narave, s katerimi se izpolnjujejo posebne obveznosti javnih storitev.

Nujni razlogi prevladujočega javnega interesa prevladajo nad cilji ohranjanja območja, na katerega vplivajo pobude, če so upoštevana naslednja dejstva:

- a) obstajati mora nujen razlog za izvedbo načrta ali projekta;
- b) javni interes mora biti prevladujoč; zato ne zadostuje vsaka vrsta javnega interesa socialne ali gospodarske narave, zlasti v primerjavi s posebno težo interesov, zaščitenih z Direktivo;
- c) zdi se smiselno domnevati, da je lahko javni interes prevladujoč le, če je dolgoročen; kratkoročni gospodarski interesi ali drugi interesi, ki bi družbi koristili le kratkoročno, niso zadostni, da bi prevladali nad dolgoročnimi interesi ohranjanja, zaščitenimi z Direktivo.

⁹ V zadevi Marie-Noëlle Solvay in drugi proti Région wallonne **C-182/10** je sodišče zapisalo: »Interes, s katerim se lahko v smislu člena 6(4) [d]irektive o habitatih upraviči izvedba načrta ali projekta, mora biti „javen“ in „prevladujoč“, kar pomeni, da je tako pomemben, da ga je mogoče uravnotežiti s ciljem ohranjanja naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst, ki se uresničuje s to direktivo. Dela zaradi ustanovitve ali razširitve podjetja načeloma ta pogoja izpolnjujejo le v izjemnih okoliščinah. Tega ne bi bilo mogoče izključiti, če projekt, čeprav zasebni, tako zaradi svoje narave kot zaradi gospodarskega in socialnega okvira, v katerega je umeščen, dejansko pomeni prevladujoč javni interes in če je dokazano, da ni drugih ustreznih rešitev. Ob upoštevanju teh meril preprosta zgraditev infrastrukture, namenjene za prostore upravnega centra, načeloma ne more pomeniti nujnega razloga prevladujočega javnega interesa v smislu člena 6(4) [d]irektive o habitatih« (točke 75–78).

V zadevi **C-43/10** Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi proti Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon in drugim je sodišče navedlo primer, kaj se šteje za nujne razloge prevladujočega javnega interesa. Točka 128: *»Glede na zgornje navedbe je treba na dvanajsto vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo 92/43, zlasti njen člen 6(4), razlagati tako, da razlogi, povezani po eni strani z namakanjem in po drugi strani z oskrbo s pitno vodo, navedeni v utemeljitev projekta preusmeritve vode, lahko pomenijo nujne razloge prevladujočega javnega interesa, ki lahko upravičijo izvedbo projekta, ki posega v celovitost zadevnih območij. Kadar tak projekt posega v celovitost OPS s prednostnim naravnim habitatnim tipom in/ali prednostno vrsto, je njegova izvedba načeloma lahko upravičena iz razlogov, povezanih z oskrbo s pitno vodo. V nekaterih okoliščinah je lahko upravičena zaradi koristnih posledic bistvenega pomena, ki jih ima namakanje za okolje. Nasprotno pa namakanje načeloma ne more spadati med razloge, povezane z zdravjem ljudi in javno varnostjo, ki upravičujejo izvedbo projekta, kot je ta iz postopka v glavni stvari.«*

c) Sprejetje izravnalnih ukrepov

Izraz »izravnalni ukrepi« v direktivi o habitatih ni opredeljen. Pojem izravnalnih ukrepov tudi ni identičen ukrepom za ublažitev. Ukrepi za ublažitev¹⁰ se namreč obravnavajo v okviru člena 6 (3) ter predstavljajo ukrepe, katerih cilj je odpraviti ali čim bolj zmanjšati negativne vplive, tako da celovitost območja ni prizadeta. Izravnalni ukrepi na drugi strani niso odvisni od projekta, preučijo se lahko le v okviru člena 6 (4), njihov namen pa je izravnati preostale negativne vplive projekta, tako da se ohrani usklajenost omrežja Natura 2000.

Izravnalni ukrepi bi morali presegati običajne oziroma standardne ukrepe, potrebne za določitev, varstvo in upravljanje območij Natura 2000. Pomenijo »zadnjo možnost« in se uporabijo le, če so bili že uporabljeni drugi zaščitni ukrepi, ki jih zagotavlja Direktiva, in se sprejme odločitev, da se kljub temu prouči plan oziroma poseg, ki ima negativni vpliv na celovitost območja Natura 2000.

3. Izravnalni ukrepi

Zakon o ohranjanju narave določa tri oblike izravnalnih ukrepov (102. člen):

- vzpostavitev nadomestnega območja, ki ima enake naravovarstvene značilnosti,

¹⁰ V preteklosti je bilo pri nas v praksi tako, da smo nadomestne habitate opredeljevali kot omilitvene ukrepe. Ker so se vplivi plana ali posega v takšnih primerih opredelili kot nebistveni, je plan ali poseg lahko bil potrjen v okviru tretjega odstavka šestega člena. Vendar pa je Evropska komisija v primeru Škofljice Sodišče je leta 2014 v zadevi **C-521/12** pojasnilo, da se morajo vplivi vsakega plana ali posega, ki bi zaradi svojih vplivov zahteval izvedbo nadomestnih habitatov, šteti kot bistveni, in se tak plan ali poseg lahko sprejme v okviru postopka po četrtem odstavku šestega člena Direktive o habitatih. (Klemenčič, str. 37)

- vzpostavitev drugega območja, pomembnega za ohranjanje biotske raznovrstnosti oziroma varstvo naravnih vrednot, razen pri planih in posegih, ki lahko pomembno vplivajo na varstvene cilje posebnega varstvenega območja ali potencialnega posebnega ohranitvenega območja,
- plačilo denarnega zneska v vrednosti povzročene okrnitve narave, ki se nameni za ohranjanje biotske raznovrstnosti oziroma varstvo naravnih vrednot, razen pri planih in posegih, ki lahko pomembno vplivajo na varstvene cilje posebnega varstvenega območja ali potencialnega posebnega ohranitvenega območja.

V primeru negativnih vplivov na območje Natura 2000 je mogoča le prva oblika izravnalnih ukrepov, torej zagotovitev nadomestila, ki natančno ustreza negativnim vplivom na zadevno območje. Pri tem se upoštevajo vplivi, ki jih ima plan ali poseg na varstvene cilje varovanega območja za prizadete vrste in habitatne ter vpliv na lastnosti in funkcije, ki so bile razlog za vključitev zadevnega območja v omrežje Natura 2000 (Klemenčič, str. 33).

3.1 Celovita usklajenost omrežja Natura 2000

Izraz »celovita usklajenost« iz člena 6(4) pomeni, da se lahko plan ali poseg izvede iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa in da je treba sprejeti ukrepe za izravnavo škode.

Pomembnost območja za usklajenost omrežja je odvisna od ciljev ohranjanja območja, števila ter statusa habitatov in vrst, za katere je bilo območje določeno, ter od vloge, ki jo ima območje pri zagotavljanju ustrezne geografske porazdelitve glede na območje razširjenosti zadevnih habitatov in vrst.¹¹

Člen 6(4) določa, da je treba zagotoviti varstvo celovite usklajenosti omrežja Natura 2000. Direktiva torej predpostavlja, da je prvotno omrežje usklajeno. V kolikor se uporabi sistem izjeme, je treba razmere izboljšati, tako da se usklajenost popolnoma obnovi.

Izravnalni ukrepi morajo navedeno upoštevati, kar pomeni, da mora izravnavo zadevati cilje ohranjanja območja ter negativno prizadete habitate in vrste, ob upoštevanju primerljivega razmerja glede na število in stanje. Poleg tega je treba ustrezno nadomestiti vlogo, ki jo ima zadevno območje v zvezi z biogeografsko porazdelitvijo.¹²

3.2 Vsebina in cilj izravnalnih ukrepov

¹¹ Če bi plan ali poseg povzročil škodo na območju redkega habitatnega tipa, ki ima zelo omejeno območje razširjenosti, ki ga je zelo težko ponovno ustvariti, potem bodo morali biti izravnalni ukrepi zelo obsežni, da bi se z njimi lahko zaščitila celovita usklajenost omrežja Natura 2000.

¹² Če bi npr. projekt vplival na posebno območje varstva, ki zagotavlja prostor za počitek za selivske ptice, bi se morali predlagani izravnalni ukrepi osredotočiti na to posebno funkcijo območja. Zato izravnavo z ukrepi, ki bi lahko ponovno oblikovali pogoje, potrebne za počitek istih vrst na območju zunaj selitvene poti ali znotraj nje, vendar na določeni razdalji, ne bi zadostovala za zagotovitev celovite usklajenosti omrežja.

Izravnalni ukrepi morajo zagotoviti nadaljnji prispevek območja k ugodnemu stanju ohranjenosti naravnih habitatnih tipov in habitatov vrst, kar pomeni, da morajo zagotoviti vzdrževanje celotne usklajenosti omrežja Natura 2000. Iz tega sledi, da:

- načeloma projekt ne sme nepovratno vplivati na območje, preden je zagotovljena izravnava. Vendar lahko nastanejo razmere, v katerih tega pogoja ne bo mogoče izpolniti.¹³ Zato si je treba čim bolj prizadevati za vnaprejšnjo zagotovitev izravnave, če pa to ni uresničljivo v celoti, je potrebna čezmerna izravnava za vmesne izgube;
- mora izravnava dopolnjevati prispevek k omrežju Natura 2000, ki bi ga morale države članice zagotoviti v skladu z direktivama. Države članice morajo biti zlasti pozorne na to, kdaj načrt ali projekt negativno vpliva na redke naravne habitatne tipe ali naravne habitate, ki potrebujejo veliko časa za zagotovitev iste ekološke funkcije.

Izravnalni ukrepi lahko vključujejo:

- izboljšanje habitata na obstoječih območjih: izboljšanje preostalega habitata na zadevnem območju ali obnova habitata na drugem območju Natura 2000;
- ponovno oblikovanje habitata: oblikovanje habitata na novem ali večjem območju, ki bo vključeno v omrežje Natura 2000, ali
- predlaganje novega območja primerne kakovosti v okviru direktiv o habitatih ali pticah ter določitev ohranitvenih ukrepov za to novo območje.

3.3 Merila za oblikovanje izravnalnih ukrepov

3.3.1 Ciljno usmerjena izravnava

Izravnalne ukrepe v okviru direktive o habitatih je treba določiti v skladu z referenčnimi pogoji, ki se določijo po opisu celovitosti območja, ki lahko izgine ali katerega stanje se lahko poslabša, in v skladu z verjetnimi znatnimi negativnimi vplivi, ki bi ostali po selitvi.

Ko se opredelita celovitost območja, ki se lahko poškoduje, in dejanski obseg škode, je treba z izravnalnimi ukrepi obravnavati konkretno te zadeve, tako da se dejavniki celovitosti, ki prispevajo k celoviti usklajenosti omrežja Natura 2000, dolgoročno izravnajo. Tako morajo biti ti ukrepi najustreznejši za predvideno vrsto vpliva in se morajo osredotočiti na cilje, ki jasno obravnavajo prizadete elemente Nature 2000.

To pomeni, da morajo izravnalni ukrepi nujno vsebovati ekološke ukrepe. To pomeni, da plačila posameznikom ali v posebne sklade v okviru direktive o habitatih niso primerna.

¹³ Npr. pri oblikovanju gozdnega habitata.

3.3.2 Učinkovita izravnava

Izvedljivost in učinkovitost izravnalnih ukrepov sta ključni za izvajanje člena 6(4) direktive o habitatih, pri čemer je treba upoštevati previdnostno načelo in dobro prakso. Izravnalni ukrepi morajo biti izvedljivi in pripravljeni za delovanje pri ponovnem vzpostavljanju ekoloških razmer, potrebnih za zagotavljanje celovite usklajenosti omrežja Natura 2000. Ocenjeni časovni raspored in vse ukrepe vzdrževanja, potrebne za povečanje uspešnosti, bi bilo treba poznati in/ali predvideti že na samem začetku, pred uvedbo ukrepov. To mora temeljiti na najboljših razpoložljivih znanstvenih spoznanjih, pri čemer je treba izvesti tudi posebne preiskave za natančno lokacijo, na kateri se bodo izvedli izravnalni ukrepi. Ukrepi, za katere ni razumnega zagotovila o uspešnosti, se ne smejo obravnavati v okviru člena 6(4). pri odločanju med različnimi možnostmi izravnave je potrebno izbrati najučinkovitejše možnosti z največjo verjetnostjo za uspeh.

3.3.3 Tehnična izvedljivost

Glede na sedanje znanje je zelo malo verjetno, da lahko ekološka struktura in funkcija ali zadevni habitat in populacije vrst ponovno vzpostavijo stanje, v kakršnem so bili pred škodo, ki jo je povzročil plan ali poseg. Ključni vidiki tehnične izvedljivosti bodo določili primernost lokacije izravnalnih ukrepov (prostorska izvedljivost), ustrezno časovno razporeditev in potreben obseg.

3.3.4 Obseg izravnave

Obseg, ki se zahteva za učinkovite izravnalne ukrepe, je neposredno povezan s kvantitativnimi in kvalitativnimi vidiki, ki so del elementov, ki se lahko poslabša, in ocenjeno učinkovitostjo ukrepov.

Na splošno se priznava, da bi moralo biti razmerje na splošno precej večje od 1 : 1. Tako bi bilo treba razmerje izravnave 1 : 1 ali nižje razmerje obravnavati le, kadar je dokazano, da bodo ukrepi v takšnem obsegu popolnoma učinkoviti pri obnovi strukture in funkcionalnosti v kratkem časovnem obdobju.

3.3.5. Lokacija izravnalnih ukrepov

Izravnalne ukrepe bi bilo treba izvajati na območjih, kjer bodo ti ukrepi najučinkovitejši pri ohranjanju celovite usklajenosti omrežja Natura 2000. To je mogoče zagotoviti z osnovnimi pogoji, ki jih mora upoštevati vsak izravnalni ukrep:

- območje, izbrano za izravnavo, se mora nahajati v isti biogeografski regiji (za območja iz direktive o habitatih) ali v istem obsegu, na isti selitveni poti ali v istem prezimovališču za vrste ptic (tj. območja iz direktive o pticah) v zadevni državi članici. Območje mora tudi zagotoviti funkcije, primerljive s tistimi, s katerimi se je upravičila izbira prvotnega območja;

- območje, izbrano za izravnavo, mora imeti ali biti sposobno razviti posebne značilnosti, ki so povezane z ekološko strukturo in funkcijami ter jih zahtevajo habitati in populacije vrst;
- izravnalni ukrepi ne smejo ogroziti ohranjanja celovitosti katerih koli drugih območij Natura 2000, ki prispevajo k celoviti usklajenosti omrežja.

Poleg tega obstaja splošni dogovor, da se upoštevajo lokalne razmere, potrebne za obnovitev ogroženega ekološkega bogastva, ki so najbližje območju, na katero vpliva načrt ali projekt. Zato je najbolj zaželen rešitev določitev lokacije izravnave na zadevnem območju Natura 2000 ali blizu njega na kraju z ustreznimi razmerami. Ker to ni vedno mogoče, bi bilo treba določiti prednostne pogoje, ki se bodo uporabljali pri iskanju lokacij, ki izpolnjujejo zahteve iz direktive o habitatih.

Novo določitev, ki so del izravnalnih ukrepov, je treba Komisiji predložiti pred izvajanjem ukrepov in pred izvedbo projekta, vendar po izdaji dovoljenja zanj. Države članice morajo pri obravnavi lokacije izravnalnih ukrepov v okviru čezmejnih projektov zagotoviti sodelovanje in usklajevanje.

3.3.6. Časovna razporeditev izravnave

Časovna razporeditev izravnalnih ukrepov zahteva pristop obravnavanja vsakega primera posebej. Sprejeta časovna razporeditev mora zagotavljati kontinuiteto ekoloških procesov, bistvenih za ohranjanje strukture in funkcij, ki prispevajo k celoviti usklajenosti omrežja Natura 2000. Navedeno zahteva tesno sodelovanje med izvajanjem plana ali posega in izvajanjem izravnalnih ukrepov. Pri tem je potrebno biti pozoren npr. na vprašanja, kolikšen čas je potreben za razvoj habitatov in/ali obnovo ali vnos populacij vrst na določenem območju.

Priporočljiva je lahko tudi uporaba posebnih ukrepov za izničenje vmesnih izgub, ki bi se pojavile pred uresnitvijo ciljev ohranjanja. Vse tehnične, zakonske ali finančne določbe, ki so potrebne za izvajanje izravnalnih ukrepov, morajo biti uresničene pred začetkom izvajanja načrta ali projekta, da se preprečijo nepredvidene zamude, ki lahko ovirajo učinkovitost ukrepov.

3.3.7. Dolgoročno izvajanje

Pri izravnalnih ukrepih je treba pred pojavom vplivov na habitate in/ali vrste zagotoviti dobro zakonsko in finančno podlago za dolgoročno izvajanje ukrepov ter zaščito, spremljanje in ohranjanje območij.

3.4. Kritje stroškov

V skladu z načelom »onesnaževalec plača« stroške izravnalnih ukrepov krije promotor plana oziroma načrta. Stroške lahko vključi v celotni proračun, ki ga v primeru sofinanciranja predloži javnim organom.

3.5. Obveščanje Komisije o izravnalnih ukrepih

Pristojni nacionalni organi morajo Komisijo obvestiti o sprejetih izravnalnih ukrepih. Člen 6(4) sicer ne določa oblike in namena tega obveščanja, vendar pa je Komisija kljub temu pripravila standardni obrazec za predložitev informacij v skladu s členom 6(4). Informacije bi morale Komisiji omogočati, da oceni način izravnave škodljivih vplivov, tako da se dejavniki celovitosti, ki prispevajo k celoviti usklajenosti omrežja Natura 2000, dolgoročno ohranijo.

Obveznost obveščanja Komisije o sprejetih izravnalnih ukrepih, ki je določena v drugem stavku prvega pododstavka člena 6(4), je treba v celoti prenesti v nacionalno pravo.¹⁴

Izravnalne ukrepe je potrebno Komisiji predložiti pred njihovim izvajanjem in pred izvedbo zadevnega plana oziroma posega, vendar po izdaji dovoljenja zanj. Zato bi bilo treba izravnalne ukrepe Komisiji predložiti takoj po sprejetju, da lahko Komisija v okviru svoje pristojnosti oceni, ali so določbe Direktive pravilno uporabljene.

3.6. Prednostni habitati in/ali vrste

Drugi pododstavek člena 6(4) določa, da v primeru, kadar se plan ali poseg nanaša na območje s prednostnimi habitati in/ali vrstami, je lahko izvedba načrta ali projekta upravičena le, če navedeni nujni razlogi prevladujočega javnega interesa zadevajo zdravje ljudi in javno varnost ali prevladujoče koristne posledice za okolje ali če Komisija pred odobritvijo načrta ali projekta predloži mnenje o predvideni pobudi.

V zvezi s to določbo je Komisija še dodatno pojasnila vprašanja glede naslednjih pojmov:

a) izbira zadevnih območij; drugi pododstavek člena 6(4) se lahko razlaga tako, da se uporablja za vsa območja s prednostnimi habitati in/ali vrstami, kadar so prizadeti ti habitati in vrste.¹⁵

b) opredelitev pojmov »zdravje ljudi«, »javna varnost« in »koristne posledice bistvenega pomena za okolje«; navedeni pojmi predstavljajo najpomembnejše nujne

¹⁴ Sodišče je v zadevi C-324/01 zapisalo, da v primeru, da nacionalno pravo ne vsebuje navedene določbe, potem »ni mogoče zagotoviti, da je drugi stavek prvega pododstavka člena 6(4) v celoti učinkovit in doseže svoj cilj« (točka 21).

¹⁵ Npr. ker Direktiva o pticah nobene vrste ne označi kot prednostne, ne bi bilo Komisiji nikoli treba predložiti mnenja o izravnalnih ukrepih, katerih cilj bi bil izravnati vplive na populacije ptic na posebnem območju varstva.

razloge prevladujočega javnega interesa, vendar tudi te tri kategorije niso jasno opredeljene.

V zvezi s pojmom „javna varnost“ je uporabna sodba Sodišča v zadevi **C-57/89** Komisija proti Nemčiji (»Leybucht Dykes«). Sodba je bila sicer izdana pred sprejetjem Direktive 92/43/EGS, vendar je pomembna, saj je pristop Sodišča vplival na pripravo člena 6. V zalivu Leybucht so bila sporna gradbena dela za ojačanje nasipov ob Severnem morju. Ta dela so vključevala zmanjšanje posebnega območja varstva. Kot splošno načelo je Sodišče navedlo, da morajo biti razlogi za takšno zmanjšanje v skladu s splošnim interesom, ki presega splošni interes ekološkega cilja zadevne direktive. V zadevnem primeru je Sodišče potrdilo, da sta nevarnost poplavljanja in zaščita obale dovolj resna razloga za odobritev del na nasipih in okrepitev obalnih struktur, dokler so ti ukrepi minimalni.

V poznejši zadevi **C-43/10** (točka 128) je Sodišče razsodilo: *„Kadar tak projekt posega v celovitost OPS s prednostnim naravnim habitatnim tipom in/ali prednostno vrsto, je njegova izvedba načeloma lahko upravičena iz razlogov, povezanih z oskrbo s pitno vodo. V nekaterih okoliščinah je lahko upravičena zaradi koristnih posledic bistvenega pomena, ki jih ima namakanje za okolje. Nasprotno pa namakanje načeloma ne more spadati med razloge, povezane z zdravjem ljudi in javno varnostjo, ki upravičujejo izvedbo projekta, kot je ta iz postopka v glavni stvari.“*

c) postopek za sprejetje mnenja Komisije in posledice tega mnenja; v primeru nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa razen zdravja ljudi, varnosti in koristi za okolje je potrebno pridobiti predhodno mnenje Komisije. Mnenje mora vsebovati presojo ekoloških vrednosti, na katere bi lahko vplival plan ali poseg, ustreznost uveljavljenih nujnih razlogov ter oceno izravnalnih ukrepov. Presoja vključuje znanstveno in ekonomsko oceno ter pregled nujnosti in sorazmernosti plana sli posega v zvezi z uveljavljenim nujnim razlogom. Direktiva ne vključuje posebnega roka za sprejetje mnenja Komisije.

Viri:

- Evropska komisija, 2018. Upravljanje območij Natura 2000 - Določbe člena 6 direktive 92/43/EGS o habitatih.
- Klemenčič, Tina, 2017. Postopek prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave. Varstvo narave, 30, 25-41.
- Skoberne, Peter, Vukelič, Eva, Lešnik, Andreja, Papež, Janez, 2010. Direktiva o habitatih in Slovenija. Svet ptic, , 1, 20-22.