

Sodna praksa Sodišča EU glede prevlade javnega interesa po Habitatni direktivi

Nataša Jošt Berglez

Pravila varovanih območij Natura 2000 določa Direktiva Sveta 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst ([Habitatna direktiva](#)). Člen 6 te direktive določa osnovna pravila varovanja, ki jih morajo nosilci projektov upoštevati pri načrtovanju posegov v ta območja. Medtem ko so prvi trije odstavki namenjeni preprečevanju negativnih vplivov na območja, četrti odstavek določa izjemo, ki omogoča izvedbo projekta kljub ugotovljenemu škodljivemu vplivu. Ta izjema, znana tudi kot "derogacija" oziroma prevlada javnega interesa, je skrajni ukrep, ki se lahko uporabi le, če so izpolnjeni trije strogi pogoji: (a) neobstoj ustreznih alternativnih rešitev, (b) obstoj nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa (IROPI) in (c) izvedba vseh potrebnih izravnalnih ukrepov. Osnovno o postopku prevlade javnega interesa in predvsem v oziru na prevladujoči interes obnovljivih virov energije je predstavljena v prispevku [Prevlada javnega interesa- v kolikšni meri lahko obnovljivi viri energije prevladajo nad varstvom narave?](#)

V tem prispevku pa so, na podlagi analize sodne prakse Sodišča EU (SEU), predstavljene relevantne odločitve in stališča sodišča, ki je vedno sledilo temeljnemu poudarku, da je določbo četrtega odstavka 6. člena (člen 6(4)) treba razlagati restriktivno in strogo, saj gre za izjemo. SEU v svojih odločitvah tudi pojasnjuje teoretični okvir in praktične zahteve za uporabo člena 6(4), pojem IROPI in izravnalni ukrepi ter merila oziroma stroge postopkovne zahteve in visoki dokazni standardi, ki jih morajo izpolnjevati države članice pri načrtovanju posameznih projektov z vplivi na varovana območja.

I. Temeljni procesni okvir

A. Vloga previdnostnega načela in standarda "ni razumnega znanstvenega dvoma"

Osnovno načelo, ki prežema presojo vplivov po Habitatni direktivi, je previdnostno načelo. SEU je to načelo eksplicitno vključilo v svoj pristop in s tem postavilo izjemno visok dokazni standard za odobritev projektov. V prelomni sodbi v zadevi *Waddenzee* (C-127/02) je Sodišče določilo, da lahko pristojni organi odobrijo načrt ali projekt šele, ko se "prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja". To prepričanje mora temeljiti na "najboljših znanstvenih dognanjih na tem področju" in mora izključiti, da z znanstvenega vidika obstaja "razumen dvom" glede morebitnih negativnih vplivov. Ta standard "brez razumnega znanstvenega dvoma" dejansko obrne tradicionalno dokazno breme. Namesto, da bi okoljevarstvene organizacije ali javnost morali dokazovati, da bo projekt škodoval naravi, mora država članica in nosilec projekta dokazati, da škodljivih učinkov ne bo. Prisotnost kakršnegakoli verodostojnega znanstvenega dvoma glede škodljivosti vpliva avtomatično sproži negativen zaključek presoje po členu 6(3) in s tem omogoči uporabo izjeme iz člena 6(4). To poudarja, da je derogacija resnično zadnja možnost in ne alternativa osnovni obveznosti varstva. Standard je kasneje potrdilo tudi v sodbah, kot je *Grüne Liga Sachsen* (C-399/14), s čimer je postal neločljiv del presoje po Habitatni direktivi.

B. Obveznost zaporedja korakov: Presoja po členu 6(3) kot predpogoj za uporabo člena 6(4)

SEU dosledno poudarja, da je uporaba člena 6(4) procesno in vsebinsko strogo pogojena z predhodno negativno presojo vplivov po členu 6(3). Treba je upoštevati strogo zaporedje korakov: najprej se izvede predhodna presoja (screening), ali je presoja potrebna in če je, sledi ustrezna presoja po členu 6(3). Šele, če se tu ugotovi negativen vpliv na celovitost območja, se lahko pristopi k preverjanju pogojev

člena 6(4). To strogo zaporedje ni zgolj formalna zahteva, temveč ima ključni vsebinski pomen. Sodišče je v sodbah *Komisija proti Italiji* (C-304/05) in *Komisija proti Poljski* (C-441/17) jasno določilo, da " je poznavanje posledic načrta ali projekta glede na cilje ohranjanja zadevnega območja nujna predpostavka za uporabo člena 6(4)". Brez te natančne analize in identifikacije škode iz presoje po 6(3) ni mogoče verodostojno tehtati javnega interesa (IROPI) niti določiti narave in obsega potrebnih izravnalnih ukrepov. Zato je vsak poskus zaobidenja vrstnega reda tega postopka ali neustrezna presoja po členu 6(3) avtomatično razlog, da se projekt ne odobri.

C. Razmejitev med omilitvenimi in izravnalnimi ukrepi

Sodna praksa SEU je jasno razmejila vlogo omilitvenih in izravnalnih ukrepov ter pojasnila, kdaj se ti upoštevajo. Ta razmejitev je ključna za preprečevanje zlorabe in zaobida strogih zahtev člena 6(4). **Omilitveni ukrepi** so ukrepi, ki so namenjeni zmanjšanju ali preprečevanju škodljivih vplivov projekta. Vključeni so v fazo presoje vplivov po členu 6(3), saj je njihov namen, da zmanjšajo vpliv na območje do te mere, da se lahko izključi "razumen znanstveni dvom" o škodljivosti. Sodišče je v zadevi *People Over Wind* (C-323/17) pojasnilo, da se teh ukrepov ne sme upoštevati že na stopnji predhodne presoje (screeninga) ali ugotavljanja, ali je potrebna ustrezna presoja. Upoštevajo se lahko v okviru presoje po členu 6(3) kot resni, zanesljivi in konkretizirani omilitveni ukrepi. **Izravnalni ukrepi** so povsem drugačne narave in se uporabljajo šele v okviru postopka po členu 6(4). Njihov namen ni preprečitev škode, temveč nadomestitev neizogibno nastale škode. Pridejo v poštev šele, ko je po presoji člena 6(3) ugotovljen negativen vpliv na celovitost območja in so izpolnjeni ostali pogoji derogacije. Sodišče je v zadevi *Briels* (C-521/12) eksplicitno poudarilo to ločnico, s čimer je preprečilo, da bi države članice omilitvene ukrepe neustrezno predstavljale kot izravnalne in se s tem izognile strogemu režimu člena 6(4). Ta razmejitev je ključnega pomena. Ne zadostni, negotovi ali administrativni omilitveni ukrepi ne morejo odpraviti "razumnega znanstvenega dvoma" glede škodljivih vplivov, zato jih SEU ne sprejema.

II. Pogoji za uveljavljanje izjeme

Uporaba izjeme iz člena 6(4) je pogojena z izpolnitvijo treh strogih pogojev, ki jih je Sodišče EU podrobno razčlenilo v svoji sodni praksi.

A. Neobstoj ustreznih alternativnih rešitev

Prvi pogoj za uveljavljanje uporabo izjeme je, da "ni drugih ustreznih rešitev" za izvedbo načrta ali projekta. Sodišče razlaga ta test zelo strogo. Ne zadošča, da so alternative manj primerne ali dražje. Ocenjevanje mora biti "realno in dokumentirano" ter mora vključevati tehtanje "izvedljivih variant (trase, obsega, tehnologije, lokacije, časovnice)". Dokumentiranje celotne raziskave alternativ je ključno. "Neizvedljivost" mora biti podprta s tehničnimi in prostorskimi dokazi, ne pa zgolj s preferencami investitorja ali stroškovnimi ugodnostmi. V zadevi *Grüne Liga Sachsen* (C-399/14) je sodišče poudarilo, da ekonomski stroški alternativ ne morejo sami pretehtati varstvenih ciljev. S tem je postavilo visoko mejo za zavračanje manj škodljivih rešitev, s čimer se zagotavlja, da je vsak poseg v območje Natura 2000 resnično nujen.

B. Prevladujoči javni interes (IROPI)

Drugi pogoj je obstoj "nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa" (IROPI). Sodišče izraz "prevladujoč" razlaga restriktivno in je večkrat razveljavilo odobritve projektov, ker navedeni razlogi niso bili zadostni. Čeprav direktiva dovoljuje tudi socialne in ekonomske razloge, je dokazni prag visok. Zgolj splošne navedbe, da je projekt "javna infrastruktura" ali da bo "povečal zaposlovanje," niso dovolj.

V sodbi *Solvay* (C-182/10) je Sodišče poudarilo, da je treba javni interes presojeti vsebinsko in da sama narava projekta (javni ali zasebni) ni odločilna. Na primer, infrastruktura sama po sebi ne predstavlja nujno IROPI, če ni konkretno utemeljena njena nujnost. Pri presoji IROPI obstaja bistvena razlika med območji s prednostnimi in ne-prednostnimi habitatami ali vrstami. Na »prednostnih« območjih so razlogi IROPI praviloma omejeni izključno na razloge, povezane z "zdravjem ljudi ali javno varnostjo, ali koristnimi posledicami bistvenega pomena za okolje". Za uveljavljanje drugih razlogov (npr. gospodarskih) pri prednostnih habitatih je potrebno predhodno pozitivno in obrazloženo mnenje Evropske komisije. V zadevi *Komisija proti Poljski* (C-441/17) je Sodišče zavrnilo trditve o javno-varnostnih razlogih za sečnjo v gozdu, saj niso bile konkretno izkazane in znanstveno utemeljene. To kaže, da morajo biti navedbe o IROPI podprte s trdnimi in preverljivimi dokazi, ne zgolj s splošnimi izjavami.

C. Izvedba vseh potrebnih izravnalnih ukrepov

Tretji in zadnji pogoj je, da mora država članica izvesti "vse izravnalne ukrepe, potrebne za zagotovitev varstva celovitosti Nature 2000". Sodišče je glede teh ukrepov postavilo zelo natančne zahteve:

- **Povezava z ugotovljenim škodljivim vplivom:** Ukrepi morajo biti usmerjeni tako, da se naslovi konkretna izguba ali vpliv, ki ga je ocenila presoja po 6(3) [1], izravnava mora biti specifično povezana z ugotovljenimi negativnimi vplivi.
- **Enakovrednost in učinkovitost:** Ukrepi morajo biti "primerljivi po učinku (vsaj ekvivalentni)" in dejansko zmožni nadomestiti izgubo. Ne zadostuje le administrativna obljuba. To pomeni, da mora biti izravnava "v naravi" in funkcionalno ekvivalentna, kar pomeni vzpostavitev ali obnova habitatov, ki zagotavljajo enake ekološke funkcije kot prejšnji.
- **Dodatnost:** Ukrepi morajo "presegati običajne obveznosti upravljanja/programa Natura 2000". To ne morejo biti ukrepi, ki bi se tako ali tako izvajali, torej ne glede na sporni projekt, saj v tem primeru neto izgube ne bi preprečili.
- **Časovna usklajenost:** Sodišče poudarja, da se morajo ukrepi izvesti "pred ali v povezavi z izvajanjem spornega projekta". Cilj je zagotoviti, da ne pride do neto izgube funkcij (načelo "no net loss") ob nastopu vplivov.
- **Pravna in finančna zaveze:** Načrt izravnalnih ukrepov mora vsebovati "jasne roke, vire financiranja, odgovorne subjekte in mehanizme spremljanja/ocenjevanja učinkovitosti". Sodišče je opredelilo neuresničljive ali nedokončne načrte kot neustrezne. To predstavlja breme, saj je treba zagotoviti verodostojna jamstva za uspeh izravnave, kot so bančne garancije ali zavezujoče pogodbe.

III. Ključna sodna praksa Sodišča EU

Pregled nekaterih pomembnejših sodb Sodišča EU glede interpretacije člena 6(4) Habitatne direktive.

Številka zadeve	Leto	Ključne ugotovitve	
Sodba C-127/02	2004	Vzpostavitev previdnostnega načela in standarda »ni razumnega znanstvenega dvoma«; odobritev le, če je škoda izključena.	Postavlja izjemno visok dokazni standard, ki prenaša dokazno breme na nosilca projekta. Temelj, na katerem je zgrajena vsa nadaljnja presoja po členu 6(3) in s tem prag za sprožitev postopka 6(4).

Sodba C - 239/04	2006	Derogacija 6(4) se razlaga strogo; vedno je treba preizkusiti realne alternative, ekonomska priročnost ni dovolj	Ključni primer, ki vzpostavlja strogo obravnavo derogacije in poudarja, da gospodarska ali stroškovna upravičenost ne zadostuje za zavrnitev okoljsko manj škodljivih alternativ.
Sodba C-304/05	2007	6(4) je izjema in se uporabi šele po ustrezni presoji 6(3); izravnalni ukrepi morajo natančno slediti identificirani škodi	Potrditev strogega zaporedja korakov: (1) presoja, (2) alternativa, (3) IROPI, (4) izravnava. Brez natančnega poznavanja škode ni mogoče določiti ustreznih ukrepov.
Sodba C-182/10	2012	IROPI je treba utemeljiti vsebinsko; javna/zasebna narava investicije ni odločilna; infrastruktura sama po sebi ni IROPI.	Nujna vsebinska presoja javnega interesa. Sodišče zahteva konkretno, dokumentirano utemeljitev, ki presega splošne izjave.
Sodba C-258/11	2013	Pojasnitev pojma »celovitost območja« kot vzdrževanje ugodnega stanja ohranjenosti habitatov in vrst.	Definicija, ki postavlja prag za negativni vpliv, ki sproži člen 6(4). Projekt ogrozi celovitost, če prepreči trajno ohranitev bistvenih značilnosti območja, kar zahteva presojo po 6(4).
Sodba C-521/12	2014	Omilitveni ukrepi ≠ izravnava; le zanesljivi ukrepi za preprečitev spadajo pod 6(3).	Ključna ločnica: omilitveni ukrepi so del ocene vplivov, medtem ko izravnalni ukrepi pridejo v poštev pri presoji člena 6(4). Ukrepi, ki niso zanesljivi, ne morejo odpraviti znanstvenega dvoma.
Sodba C-399/14	2016	Strogo tehtanje; ekonomske koristi in stroški sami ne upravičijo derogacije; alternativne možnosti je treba resno analizirati.	Utrditev standarda za tehtanje IROPI proti okoljski škodi. Potrjuje, da se varstvenih ciljev ne sme podrežati ekonomski koristi.
Sodba v združenih zadevah C-387/15 in C-388/15	2016	Upoštevanje omilitvenih ukrepov samo, če so povsem zanesljivi, konkretni in dokončani pred nastopom vplivov	Posredno utrjuje standarde za izravnavo po 6(4) – ukrepi ne smejo biti le obljuba, temveč morajo biti verodostojni in časovno usklajeni.
Sodba C-441/17	2018	Varovanje zdravja in javne varnosti zahteva trdne dokaze; redno gospodarjenje gozda ne zadosti IROPI.	Dokazni standard: nujna je resna strokovna podlaga, ne splošne navedbe. Potrjuje, da mora biti IROPI konkretno utemeljen in preverljiv.

IV. Praktični protokol za odločanje in dokumentiranje izjeme po 6(4)

Iz analize sodne prakse uporabe in izvajanja člena 6(4) Habitatne direktive sledijo naslednje faze za zakonito in dokazno trdno uporabo te izjeme.

Faza 1: Ustrezna presoja po členu 6(3)

Postopek se začne z izvedbo presoje vplivov z znanstveno utemeljeno metodologijo. Ključno je, da se pri tej presoji uporabijo najboljša znanstvena dognanja. Organi se morajo pri odločitvi opreti na previdnostno načelo in zagotoviti, da ni "razumnega znanstvenega dvoma" o tem, da projekt ne bo imel škodljivih učinkov na celovitost območja. Morebitni omilitveni ukrepi, ki so del zasnove projekta, se lahko upoštevajo le, če so povsem zanesljivi in konkretizirani, da lahko zares preprečijo škodo. Če presoja zaključi, da negativnega vpliva ni mogoče izključiti, se avtomatično sproži presoja po členu 6(4).

Faza 2: Preverjanje in zavrnitev alternativ

Po negativni presoji je naslednji korak sistematično in dokumentirano ovrednotenje vseh izvedljivih alternativnih rešitev. To vključuje analizo alternativnih lokacij, tras, obsega, tehnologij in časovnih faz projekta. Razloge za zavrnitev vsake alternative je treba utemeljiti s tehničnimi ali prostorskimi dokazi. Zavrnitev alternative izključno iz ekonomskih razlogov ni dovoljena, saj ekonomska korist ne more pretehtati nad varstvenimi cilji. Iz analize mora jasno in nedvoumno izhajati, zakaj ne pridejo v poštev manj škodljive rešitve.

Faza 3: Ugotavljanje in dokazovanje IROPI

Tretja faza zahteva opredelitev in konkretno utemeljitev nujnega prevladujočega javnega interesa. Splošne izjave niso dovolj; potrebna je dokazna podlaga, ki lahko vključuje uradne analize, strateške dokumente ali študije. Pri prednostnih habitatih/vrstah je treba preveriti, ali razlog spada med dopustne (zdravje ljudi, javna varnost, korist za okolje), sicer je potrebno pridobiti pozitivno mnenje Evropske komisije. IROPI mora biti tako pomemben, da ga je mogoče uravnovežiti s ciljem ohranjanja naravnih habitatov.

Faza 4: Načrtovanje izravnalnih ukrepov

Če so izpolnjeni vsi prejšnji pogoji, je treba oblikovati in sprejeti paket izravnalnih ukrepov, ki so namenjeni nadomestitvi neizogibne škode. Ukrepi morajo biti:

- Dodatni: presegati morajo običajne obveznosti upravljanja.
- Funkcionalno ekvivalentni: nadomestiti morajo prizadete funkcije habitata ali vrste, ne zgolj površino.
- Časovno usklajeni: začeti morajo učinkovati pred ali najpozneje ob nastopu škode, da se prepreči neto izguba.
- Pravno in finančno zavezujoči: načrt mora vsebovati jasne roke, vire financiranja, odgovorne subjekte in mehanizme za spremljanje, ki zagotavljajo, da bodo cilji doseženi.

Ob sprejetih ukrepih mora država članica o tem uradno obvestiti Evropsko komisijo.

Faza 5: Dokumentiranje in odločitev

Celoten postopek je treba natančno dokumentirati. Posamezna odobritev projekta mora vsebovati opise in rezultate presoje po 6(3), analize alternativ, opredelitve in dokazil IROPI ter celoten paket izravnalnih ukrepov z vsemi potrebnimi pravnimi in finančnimi jamstvi. Natančna dokumentacija je nujna v primeru morebitnega pravnega spora ali revizije s strani Evropske komisije.

V. Zaključek in priporočila

Analiza sodne prakse Sodišča EU jasno kaže, da člen 6(4) Habitatne direktive ni preprosta administrativna možnost, temveč izjemno restriktivna določba, ki se lahko uporabi le v skrajnih in dobro utemeljenih primerih. Njegov pravni režim je kompleksen in zahteven, prežet z visokimi dokaznimi standardi, ki državam članicam nalagajo veliko breme. Vsak poskus zaobida strogih postopkov, zamenjava blažilnih ukrepov z izravnalnimi ali neustrezna utemeljitev javnega interesa lahko vodi do nezakonitih posegov, kar prinaša znatne pravne, finančne in politične posledice. Celovitost, dokumentiranost in preglednost so osrednje zahteve, ki preprečujejo, da bi se okoljski cilji podredili zasebnim in finančnim interesom. Iz tega izhajajo za udeležence naslednja priporočila:

- **Za nosilce projektov:** Pri načrtovanju je nujno upoštevati previdnostno načelo. Namesto da bi se zanašali na izjemo, je treba dati prednost alternativnim rešitvam, ki se v celoti izognejo ali bistveno zmanjšajo negativne vplive na območja Natura 2000. Če je derogacija neizogibna, je ključno v zgodnji fazi pridobiti celovito znanstveno in strokovno podlago ter zagotoviti transparentno in dokumentirano analizo vseh zahtevanih pogojev.
- **Za pristojne organe:** Pri odločanju je treba delovati z izjemno previdnostjo. Upoštevati je treba strogo zaporedje postopkov in se prepričati, da so vsi pogoji, ki jih je določilo SEU, izpolnjeni. Zlasti je nujno zahtevati trdne dokaze za IROPI in zagotoviti, da so izravnalni ukrepi pravno in finančno zavezujoči, dodatni, časovno usklajeni in funkcionalno ekvivalentni.
- **Za širšo javnost in nevladne organizacije:** Pri preverjanju odločitev in vključevanju v postopke po členu 6(4) sodna praksa SEU služi kot nepogrešljiv vir znanja, ki določa pogoje tega postopka in pri tem stremi za najvišjimi standardi varstva narave.