

NADOMESTNI HABITAT – OMILITVENI ALI IZRAVNALNI UKREP?

REPLACEMENT HABITAT – MITIGATION OR COMPENSATORY MEASURE?

Tina KLEMENČIČ, Barbara KINK

Strokovni članek

Prejeto/Received: 22. 3. 2015

Sprejeto/Accepted: 30. 9. 2015

Ključne besede: nadomestni habitat, omilitveni ukrep, izravnalni ukrep, Natura 2000, obvoznica Škofljica, evropska sodna praksa

Key words: replacement habitat, offset habitat, mitigation measure, compensatory measure, Natura 2000, Škofljica bypass, European law cases

IZVLEČEK

Zakon o ohranjanju narave določa omilitvene in izravnalne ukrepe, s katerimi se omili poseg v naravo ali njegove posledice oziroma nadomesti predvidena ali povzročena okrnitev narave. Med možnimi oblikami teh ukrepov je tudi vzpostavitev nadomestnega območja, ki ima enake naravovarstvene značilnosti kot območje, na katero je imel poseg bistven vpliv. Na podlagi izkušenj v slovenski naravovarstveni praksi in spremljanja evropske sodne prakse v drugih državah smo v članku obravnavali vprašanje, ali je nadomestni habitat omilitveni ali izravnalni ukrep. Iz evropske sodne prakse je razvidno, da Evropska komisija zastopa stališče, da nadomestni habitat na območju Natura 2000 ne more služiti kot omilitveni ukrep, temveč se ga po opravljenem postopku prevlade druge javne koristi uporabi kot izravnalni ukrep v smislu 4. odstavka 6. člena Direktive o habitatih. To pa je možno le takrat, ko so izpolnjeni trije pogoji: da za doseg ciljev plana ali posega ne obstajajo druge alternative (1), obstajati mora prevladujoča druga javna korist (nad javno koristjo ohranjanja narave) (2) ter izpolnjeni morajo biti izravnalni ukrepi, ki bodo zagotovili ohranitev celovitosti in povezanosti omrežja območij Natura 2000 (3).

ABSTRACT

The Nature Conservation Act stipulates certain mitigation and compensatory measures, with which an encroachment upon nature or its impacts are mitigated, or with which the envisaged or already caused degradation of nature is compensated. Among the possible types of these measures is introduction of replacement habitat, which has the same nature-conservation characteristics as the area significantly impacted by encroachment. On the basis of experience gained in Slovenian nature conservation practice and following the European law cases in other countries, the present article discusses the question whether the replacement habitat is a mitigation measure or a compensatory measure. The European legislation practice has made it clear that the European Commission stands proxy for the standpoint that replacement habitat in Natura 2000 area cannot serve as a mitigation measure but is used, after the implemented procedure of imperative reasons of overriding public interest, as a compensatory measure in the sense of Paragraph 4 of Article 6 of the Habitats Directive. This, however, is feasible only when the following three conditions are met: that no other alternatives exist to attain the plan's or project's

objectives (1), that imperative reasons of overriding public interest (over the public interest of nature conservation) exists (2), and that compensatory measures, which will provide for the preservation of integrity and connectivity of the Natura 2000 network, will be implemented (3).

1. UVOD IN OPREDELITEV POJMOV NADOMESTNI HABITAT, OMILITVENI UKREP IN IZRAVNALNI UKREP

Narava je celota materialnega sveta in sestav z naravnimi zakoni med seboj povezanih ter soodvisnih delov in procesov (Zakon o varstvu okolja, 3. člen; v nadaljevanju ZVO), za katerega je značilno stanje medsebojno uravnoteženih odnosov in vplivov živih bitij med seboj in z njihovimi habitatami oz. naravno ravnovesje (Zakon o ohranjanju narave, 3. člen; v nadaljevanju ZON). Ker so za naravo značilni izredno kompleksni procesi, ki delujejo kontinuirano, in ker nam narava zagotavlja številne ekosistemske storitve, katerih zakonitosti še niso popolnoma razjasnjene, se poraja dilema, ali je narava nadomestljiva oz. ali jo sploh znamo ustvariti na novo? Vsekakor naj bi bili nadomestni habitatni skrajna rešitev le v primeru, ko ni drugih rešitev za izvedbo posega. Izkušnje namreč kažejo, da je dolgoročno učinkovite nadomestne habitate izredno težko vzpostaviti, še bolj problematično pa je dolgoročno upravljanje z njimi, kadar je takšno upravljanje nujno za vzdrževanje zelenega stanja nadomestnega habitata.

Eden izmed učinkov razvoja družbe je povečana potreba po pozidavi, graditvi prometne in druge infrastrukture ter rabi naravnih virov. Posledično se poveča pritisk načrtovanja posegov na kmetijskih območjih ter območjih, pomembnih za varstvo biotske raznovrstnosti in delov narave, ki so zaradi svojih značilnosti opredeljeni kot naravne vrednote. Posege je v osnovi treba načrtovati in opravljati tako, da ne okrnijo narave. Okrnitev narave je stanje narave, ko so zaradi človekove dejavnosti naravni procesi spremenjeni do te mere, da je porušeno naravno ravnovesje ali so uničene naravne vrednote. Naravno ravnovesje je porušeno, ko poseg uniči številčno ali kakovostno strukturo življenjske združbe rastlinskih ali živalskih vrst, okrni ali uniči njihove habitate, uniči ali spremeni sposobnosti delovanja ekosistemov, prekine medsebojno povezanost posameznih ekosistemov ali povzroči precejšnjo osamitev posameznih populacij. V postopkih načrtovanja rabe ali izkoriščanja naravnih dobrin in urejanja prostora je treba izbrati tisto odločitev, ki ob približno enakih učinkih najmanj posega v naravo. Stavbna zemljišča se lahko širijo šele, ko za pozidavo in graditev infrastrukture ni mogoče izkoristiti že obstoječih možnosti pozidave ali obstoječih koridorjev (ZON, 96. člen).

V članku bomo govorili o planih in posegih v naravo, ki lahko pomembno negativno vplivajo na varstvene cilje varovanih območij. Pojem »plan« se v smislu presoje nanaša na prostorske akte, načrte rabe naravnih virov in druge plane ali programe, ki bi lahko pomembno negativno vplivali na varstvene cilje varovanih območij. Poseg v naravo (v nadaljevanju poseg) je definiran kot poseg v okolje skladno s predpisi o varstvu okolja; gre za vsako človekovo ravnanje ali opustitev ravnanja, ki lahko negativno vpliva na okolje in posledično škoduje

človekovemu zdravju, počutju in kakovosti njegovega življenja ter preživetju, zdravju in počutju drugih organizmov.

Nekatere učinke planov in posegov je mogoče zmanjšati oziroma omiliti do te mere, da nimajo škodljivih vplivov na naravo. **Omilitveni ukrepi** so posegi ali ravnanja, s katerimi se omili izvajanje posega v naravo ali njegove posledice (ZON, 102. člen). Njihov cilj je čim bolj zmanjšati ali celo odpraviti negativne vplive, ki se lahko pokažejo pri izpolnjevanju plana, posega ali dejavnosti. Ti ukrepi so sestavni del projektne dokumentacije plana ali posega, vključeni so v prostorske načrte, naravovarstveno oziroma okoljevarstveno soglasje ter izdano gradbeno dovoljenje.

Zakon o ohranjanju narave **izravnalne ukrepe** določa kot dejavnosti, posege ali ravnanja, s katerimi se nadomesti predvidena ali povzročena okrnitev narave (ZON, 102. člen). Izravnalni ukrepi se torej lahko predpišejo v dveh različnih situacijah; kadar je okrnitev narave že povzročena, mora izvajalec posega nemudoma odpraviti škodljive posledice izvedbe posega ali dejavnosti, in če to ni možno, ministrstvo, pristojno za okolje, povzročitelju škode odredi izravnalni ukrep (ZON, 103. člen).

Vendar se članek ne nanaša na to situacijo; nanaša se na situacijo, kjer se predvideva, da bo uresničitev plana ali posega povzročila škodo v naravi. Vedno se namreč negativnih vplivov plana ali posega ne da omiliti, njihov vpliv je še vedno bistven; v takem primeru je treba predpisati izravnalne ukrepe, ki bodo predvideno škodo nadomestili. Vendar pa je na varovanih območjih (območjih Natura 2000 in zavarovanih območjih) to možno šele po zavrnitvi plana ali posega zaradi nesprejemljivih vplivov, in sicer v okviru postopka prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave.

Namen izravnalnih ukrepov je izravnati negativne vplive plana ali posega. ZON določa tri oblike izravnalnih ukrepov, ki so enaki v obeh opisanih situacijah, tako v primeru že povzročene škode kot tudi v primeru, kjer se takšna škoda predvideva zaradi uresničitve plana ali posega. Tri oblike izravnalnih posegov so naslednje: vzpostavitev nadomestnega območja, ki ima enake naravovarstvene značilnosti (1), vzpostavitev drugega območja, pomembnega za ohranjanje biotske raznovrstnosti oziroma varstvo naravnih vrednot (2), in plačilo denarnega zneska v vrednosti povzročene okrnitve narave, ki se nameni za ohranjanje biotske raznovrstnosti oziroma varstvo naravnih vrednot (3). V primeru območij Natura 2000 se mora ohraniti splošna ekološka usklajenost in povezanost omrežja Natura 2000, kar v praksi pomeni vzpostavitev nadomestnega habitata. Na območjih Natura 2000 je vzpostavitev nadomestnega območja, ki ima enake naravovarstvene značilnosti kot prizadeto območje, edina možna oblika izravnalnega ukrepa.

Pri nadomestnih habitatih gre za vzpostavitev nadomestnega dela narave z enakimi naravovarstvenimi značilnostmi, kot jih ima prizadeti del. Izraz nadomestni habitat pa ne more biti oznaka za vse, kar v naravi nadomestimo, ker je bila povzročena ali predvidena

škoda. Njegova uporaba je primerna, ko nadomeščamo uničene habitate vrst ali habitatne tipe. Že samo ime pove, da gre za nalogo zagotoviti nov primeren prostor za neko živalsko ali rastlinsko vrsto oziroma habitatni tip, z vsemi potrebnimi elementi in procesi, ki tej vrsti zagotavljajo dolgoročen obstoj.

Uporaba izraza nadomestni habitat ni ustrezna, kadar se nanaša na nadomeščanje drugih vsebin, ki niso habitati vrst ali habitatni tipi, ter v primeru vzpostavitve nekega novega območja za namene ohranjanja narave, ki ima drugačne lastnosti od uničenega. V teh primerih ne govorimo o nadomestnem habitatu, ampak v splošnem o izravnalnem ukrepu.

Kot smo že poudarili, pa vse tri oblike izravnalnih ukrepov ne pridejo v poštev pri vseh statusih območij ohranjanja narave. V primeru pričakovanih škodljivih vplivov na vsebinah Natura 2000 je edina možna oblika izravnalnega ukrepa vzpostavitev nadomestnega območja z enakimi naravovarstvenimi značilnostmi po izpeljanem postopku prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave, kjer se dokaže prevladujoča druga javna korist in neobstoj manj škodljivih alternativ (ZON, 101. c člen).

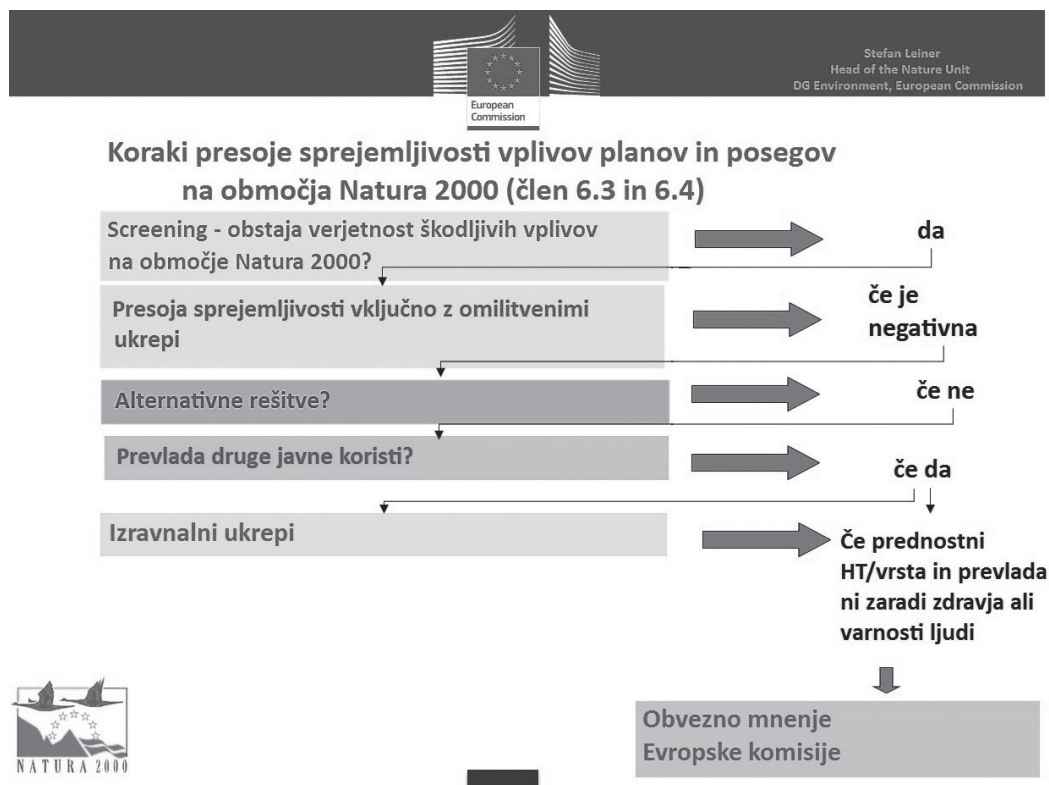
2. PRESOJA SPREJEMLJIVOSTI NA OBMOČJIH NATURA 2000 IN NADOMESTNI HABITATI: OMILITVENI ALI IZRAVNALNI UKREP?

V Sloveniji imamo nekaj primerov uporabe nadomestnega habitata kot omilitvenega ukrepa pri predvideni škodi zaradi posega na območju Natura 2000, kar v evropskem prostoru velja za vprašljiv pristop. Nadomestni habitati se v evropskih državah praviloma pojavljajo kot izravnalni ukrep. Za natančnejšo razjasnitev problematike je treba natančneje pregledati postopek presoje sprejemljivosti izvedbe planov in posegov na območjih Natura 2000.

Obveznost presoje sprejemljivosti in postopek prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave je opredeljena v tretjem in četrtem odstavku 6. člena Direktive o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (1992, v nadaljevanju Direktiva o habitatih). Odstavka določata, da je treba pri vsakem planu ali posegu, ki bi lahko sam ali v povezavi z drugimi plani ali posegi pomembno vplival na območje Natura 2000, opraviti ustrezno presojo njegovih posledic na cilje ohranjanja tega območja. Glede na to presojo lahko pristojni nacionalni organi soglašajo s planom ali posegom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja.

Iz določbe, podkrepljene z odločitvijo Evropskega sodišča v zadevi Waddenzee (ECJ 2004), sledi, da je presoja potrebna povsod tam, kjer ni mogoče izključiti škodljivih posledic plana, in ne le tam, kjer so takšni vplivi pričakovani. Prav tako za samo potrditev plana ne sme obstajati dvom o neobstoju škodljivih vplivov, soglasodajalci lahko torej plan potrdijo šele potem, ko so prepričani, da škodljivi vplivi plana ne obstajajo. Plana, za katerega ni moč dokazati, da nima negativnih vplivov na celovitost območij Natura 2000, pristojni državni organ ne sme

potrditi (EC 2006). To postavlja visoko merilo, ki ga nekateri plani in posegi ne morejo doseči (Jackson 2011). Priprava plana se v tem primeru lahko nadaljuje v postopku prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave, skladno z določbami 4. odstavka 6. člena Direktive o habitatih. Za to pa morajo biti izpolnjeni trije pogoji: da za dosego ciljev plana ne obstajajo druge alternative (1), obstajati mora prevladujoča druga javna korist (nad javno koristjo ohranjanja narave) (2) ter izpolnjeni morajo biti izravnalni ukrepi, ki bodo zagotovili ohranitev celovitosti in povezanosti omrežja območij Natura 2000 (3) (slika 1).



Slika 1: Shema postopka presoje sprejemljivosti in prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave (Leiner 2013)

Figure 1: The scheme of appropriate assessment procedure and imperative reasons of overriding public interest over the public interest of nature conservation (Leiner 2013)

Slovenija je obravnavani določbi prenesla v svojo zakonodajo z Zakonom o ohranjanju narave (2004) ter njegovimi podzakonskimi akti, Uredbo o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000) (2004) ter metodologijo presoje natančneje določila s Pravilnikom o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja (2004, v nadaljevanju Pravilnik PSP). Presoja sprejemljivosti v Sloveniji ni samostojen postopek, ampak je integrirana v že obstoječe postopke presojanja in potrjevanja planov ter posegov. Na ravni sprejemanja planov se presoja sprejemljivosti opravi v okviru postopka celovite presoje vplivov na okolje (CPVO) in je razvidna iz dodatka za presoso sprejemljivosti

okoljskega poročila (Uredba o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celostne presoje vplivov izvedbe planov na okolje 2005, v nadaljevanju Uredba o okoljskem poročilu). Okoljsko poročilo in dodatek za presojo sprejemljivosti, ki se nanaša na varovana območja, kamor spadajo območja Natura 2000 in skladno s slovensko zakonodajo tudi zavarovana območja, pripravljajo različni strokovnjaki iz privatnih, raziskovalnih, nevladnih in drugih organizacij. Strokovna mnenja na vseh stopnjah postopka (mnenje o verjetnosti pomembnejših vplivov oz. screening, mnenje o ustreznosti okoljskega poročila in dodatka, mnenje o sprejemljivosti vplivov plana in v primeru postopka prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave tudi mnenje o alternativnih rešitvah in izravnalnih ukrepih) pripravlja Zavod RS za varstvo narave (ZRSVN), ki je strokovna organizacija, pristojna za ohranjanje narave. Postopek presoje vodi ministrstvo, pristojno za okolje.

Na ravni posegov v naravo je presoja priključena različnim upravnim postopkom; ko gre za poseg, za katerega je treba v skladu z okoljsko zakonodajo presoditi vplive na okolje, je presoja priključena postopku pridobitve okoljevarstvenega soglasja (Zakon o varstvu okolja 2004). Tudi tukaj se podobno kot za plane pripravi poročilo o vplivih na okolje in dodatek za varovana območja. Za posege pod mejo, za katero je treba presoditi vplive na okolje, je treba pridobiti naravovarstveno soglasje. Strokovno mnenje v okviru presoje sprejemljivosti v tem primeru naredi ZRSVN, soglasje pa v obeh primerih izda Agencija RS za okolje. Presoja sprejemljivosti se opravi tudi v postopku izdaje dovoljenja za poseg v naravo ter v okviru dovoljenj po drugih predpisih. Mnenja v obeh primerih pripravi ZRSVN, dovoljenja pa izdajo upravne enote na lokalni ravni oziroma drugi pristojni upravni organi.

Vrednotenje vplivov plana ali posega se ugotavlja v velikostnih razredih (A - ni vpliva oz. je vpliv pozitiven, B - vpliv je nebitven, C - vpliv je nebitven ob izvedbi omilitvenih ukrepov, D - vpliv je bistven in E - vpliv je uničujoč). Če se ugotovljeni vplivi posledic plana ali posega uvrstijo v velikostni razred A, B ali C, so vplivi plana/posega sprejemljivi. V primeru ocene C so vplivi sprejemljivi pod pogojem, da se izvedejo omilitveni ukrepi. Če se ugotovljeni vplivi posledic plana ali posega uvrstijo v velikostni razred D ali E, so nesprejemljivi. V tem primeru se lahko postopek nadaljuje po ugotovitvi, da alternativne rešitve plana ali posega ne obstajajo, v okviru postopka prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave in ob izvedbi izravnalnih ukrepov (Pravilnik PSP).

Kot rečeno, smo v Sloveniji imeli nekaj primerov, ko je pripravljavec okoljskega poročila in njegovega dodatka za varovana območja kot omilitveni ukrep predlagal izvedbo nadomestnega habitata. Menil je namreč, da bi vzpostavitev dovolj velikega nadomestnega območja v bližini uničenega habitata ublažila posledice posega do te mere, da bi bili vplivi nebitveni. Problem je nastal, ko so takšni predlogi začeli postajati vse večji in bolj zahtevni za izvedbo. To je privedlo do vprašanja, kje je meja med omilitvenim in izravnalnim ukrepom oziroma natančneje, kje je meja med nebitvenim in bistvenim vplivom? Kdaj še lahko rečemo, da je prizadeto območje možno nadomestiti in s tem vplive posega omiliti do nebitvenega? Kdaj to mejo presežemo in moramo ugotoviti bistven vpliv, zavrniti izdajo

soglasja oz. dovoljenja in začeti postopek prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave?

Direktiva o habitatih sama ne določa metodologije presoje ali natančno določene meje, do katere se vplivi posega štejejo kot nebitveni, prav tako jasnega odgovora ne ponudi metodološki priročnik v zvezi z izpolnjevanjem členov 6(3) in 6(4) (EC 2002). Ta problematika je tesno povezana z razmejitvijo med omilitvenimi in izravnalnimi ukrepi, ki ni tako jasna, kot se zdi na prvi pogled. Dilema nastane pri nadomestnih habitatih oziroma nadomeščanju uničenega, poškodovanega habitata ali dela habitata, kjer bodo zaradi posega nastale takšne ali drugačne motnje. Nadomestni habitat bi glede na ugotovljene vplive posega lahko uporabili kot omilitveni (če so vplivi ob uresničitvi ukrepa nebitveni) ali izravnalni ukrep (vplivi posega so bistveni ali uničujoči, z ukrepom se nadomesti nastala škoda in priprava plana se nadaljuje po določbah člena 6.4 Direktive o habitatih).

Evropska komisija je skeptična glede razumevanja nadomestnega habitata v smislu omilitvenega ukrepa (Leiner 2013, EC 2013). V Napotkih za uporabo člena 6.4 Direktive o habitatih (EC 2007) je nadomeščanje habitata v veliki meri obravnavano kot izravnalni ukrep, medtem ko v povezavi z omilitvenimi ukrepi ni omenjeno. Kljub temu pa v Napotkih ni posebej navedeno, da nadomestni habitat ne more služiti kot omilitveni ukrep.

Tudi v slovenski zakonodaji oblike omilitvenih ukrepov zakonsko niso določene primeroma, ampak s kriterijem – omilitev vplivov izvedbe plana ali posega do te mere, da postanejo sprejemljivi (Pravilnik PSP). Odločitev o tem je prepuščena upravnemu organu, ki o tem odloči na podlagi strokovne presoje za vsak plan ali poseg posebej. Metodologija takšne strokovne presoje je podana v Pravilniku o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja.

Uredba o okoljskem poročilu navaja, da so omilitveni vsi ukrepi za preprečitev, omilitev in čim popolnejšo odpravo posledic kakršnihkoli pomembnih, bistvenih ali uničujočih vplivov plana na okolje, ohranjanje narave, varstvo človekovega zdravja in kulturne dediščine. Pojma »izravnalni ukrep« Uredba ne obravnava, prav tako postopek celovite presoje vplivov na okolje ne predvideva postopka prevlade druge javne koristi; ta je na podlagi implementacije Direktive o habitatih možen samo v okviru presoje sprejemljivosti na varovana območja.

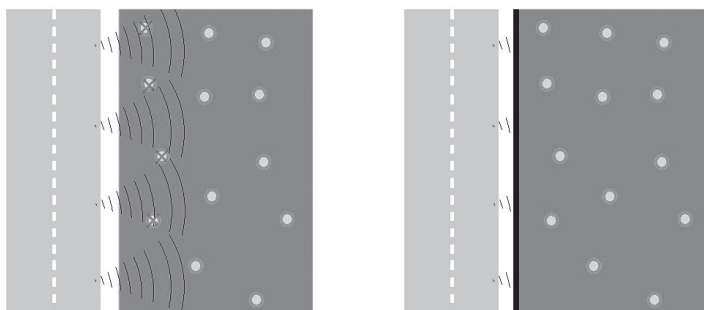
Zakon o ohranjanju narave v 102. členu izravnalne ukrepe označi kot tiste, s katerimi se nadomesti nastala ali predvidena škoda, omilitvene pa kot tiste, s katerimi se vplivi posega ublažijo. V nadaljevanju navede že omenjene tri oblike izravnalnih ukrepov, medtem ko omilitvenih ne razčleni natančneje. Zakon tako ne ponudi, a tudi ne prepove nadomestnega habitata kot ene izmed oblik omilitvenega ukrepa.

Vendar pa lahko na podlagi navedene definicije omilitvenih in izravnalnih ukrepov iz 102. člena ZON ugotovimo, da gre v primeru, ko nastane ali se predvidi škoda, ki jo je

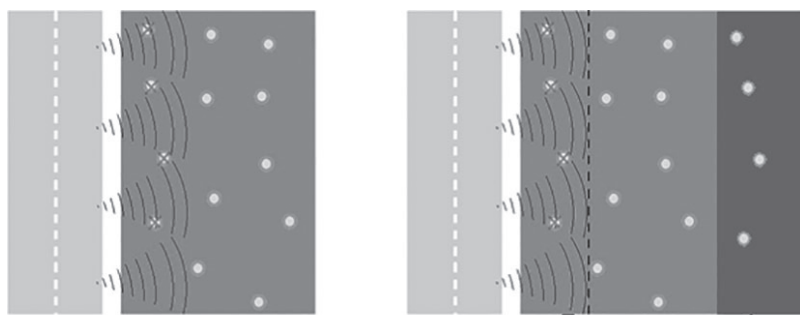
treba nadomestiti, za izravnalni ukrep. Kadar pa se da vplive ublažiti do te mere, da škoda ne nastane, gre za omilitveni ukrep. Slika 2 je namenjena ponazoritvi navedenega na primeru ceste, ki s hrupom vpliva na vrste, katerih habitat leži v neposredni bližini načrtovane ceste.

Ob načrtovani cesti je habitat vrste, ki je občutljiva za hrup. Zaradi hrupa je habitat za osebkke te vrste manj ali celo neprimeren na površini v območju vpliva. Vpliv na ohranitveno stanje vrste na območju je mogoče omejiti na dva načina:

- a) omejiti oziroma zmanjšati vpliv do te mere, da ne bo negativno vplival na vrsto in njen habitat (npr. s protihrupno ograjo); tako vpliv zmanjšamo pri njegovem izvoru. Gre za **omilitveni ukrep**.



- b) Kadar vpliva ni mogoče zmanjšati do te mere, da ne bo negativno vplival na vrsto in njen habitat, ta del habitata za vrsto ni več ugoden. Z vzpostavitvijo ustreznega nadomestnega habitata želimo zagotoviti, da se za vrsto zagotovijo dovolj primerne površine, da jo ohranimo v ugodnem stanju. Tako vpliv posega zmanjšamo pri prejemniku vpliva; gre za **izravnalni ukrep**.



Legenda:  Območje vpliva hrupa  Habitat vrste  Nadomestni habitat  Osebek

Slika 2: Prikaz razlike med omilitvenim in izravnalnim ukrepom na primeru načrtovane ceste

Figure 2: Depiction of differences between the mitigation measure and compensatory measure on the case of a planned road

Dilema o določitvi nadomestnega habitata kot omilitveni ali izravnalni ukrep se je začela razpletati, ko se je v nadaljevanju opisani slovenski primer vključila Evropska komisija, in dobila epilog s sodbo Sodišča Evropske skupnosti v primeru proti Nizozemski maja 2014 (ECJ 2014).

3. NADOMESTNI HABITATI V PRIMERU OBVOZNICE ŠKOFLJICA

Zaradi prometnih zastojev na cesti iz Kočevja proti Ljubljani na območju kraja Škofljica (8 km vzhodno od Ljubljane) je želela država zgraditi obvoznico, ki bi potekala po Ljubljanskem barju, zato je začela s postopkom sprejemanja državnega prostorskega načrta. Dolžina obvoznice znotraj območja Natura 2000 znaša med 4,5 in 7,5 km, odvisno od variante.

Ljubljansko barje je v celoti območje Natura 2000 po obeh direktivah, Direktivi o pticah in Direktivi o habitatih. Meri 13.560 ha in je hkrati eno najkompleksnejših območij Natura 2000 v Sloveniji. V postopku celovite presoje vplivov na okolje in presoje sprejemljivosti je bilo ugotovljeno, da bo blaženje vpliva ceste, vključno z daljinskim vplivom odvisno od variante, zahtevalo med 250 in 370 ha nadomestnih habitatov, da bi se vpliv lahko štel kot nebitven. Zavod RS za varstvo narave je na to okoljsko poročilo leta 2008 dal pozitivno mnenje s pripombo, da gre za zelo občutljivo območje in da je treba preučiti tudi rešitve zunaj območja Natura 2000. Nenazadnje je okoljsko poročilo obravnavalo samo različne variante ene rešitve, to je graditev obvoznice po Barju. Da bi preučili ves spekter alternativ, je treba pogledati, kaj so osnovni cilji plana. V primeru obvoznice Škofljica tu ne gre izključno za graditev ceste; cilji so (1) izboljšanje in povečanje nivoja prometne varnosti, (2) zagotavljanje ustrezne notranje in zunanje povezanosti države iz smeri Kočevje – Ribnica na avtocestni sistem okoli Ljubljane ter (3) zmanjšanje okoljskih in prometnih obremenitev (Poboljšaj in sod. 2008). Alternativne rešitve so lahko v tem primeru številne: graditev obvoznice zunaj Ljubljanskega barja, izboljšanje in spodbujanje uporabe cestnega in železniškega javnega prevoza z uvedbo sistema P + R, izboljšanje pretočnosti obstoječe ceste z njeno širitvijo in prilagoditvijo prometne signalizacije ipd.

Ker je bil ugotovljen nebitven vpliv ob izpolnitvi omilitvenih ukrepov, nadomestnih habitatov, je bil torej uporabljen postopek po členu 6(3) Direktive o habitatih. S tako velikim obsegom nadomestnih habitatov pa se ni strinjalo ministrstvo, pristojno za kmetijstvo, saj bi to pomenilo konverzijo 250 do 370 hektarjev njiv v ekstenzivne travnike. Investitor je zamenjal izdelovalca okoljskega poročila s ciljem, da se ob ponovni preučitvi vplivov plana obseg nadomestnih habitatov zmanjša. Novi izdelovalec je v okoljskem poročilu ugotovil vpliv ceste v še večjem obsegu (Gregorc in sod. 2012). Ves postopek je bil medijsko zelo odmeven (Krajčič in Klemenčič 2013). Na podlagi objav v medijih je Evropska komisija sprožila proti Sloveniji poseben poizvedovalni postopek, imenovan EU-pilot (EC 2012).

EU-pilot je poizvedovanje Evropske komisije o morebitnih nepravilnostih pri implementaciji direktiv v državah članicah. Država članica ima možnost obrazložiti svoje

ravnanje, po katerem sprašuje Evropska komisija, in se tako izogniti predsodnim in sodnim postopkom.

Evropska komisija se je z EU-pilotom želela podrobneje seznaniti s postopkom priprave državnega prostorskega načrta za obvoznico Škofljica. Zastavila je naslednja vprašanja:

1. Kakšna je razlika med okoljskima poročiloma in zakaj je bilo treba naročiti drugo poročilo?
2. Zakaj ni bila izbrana varianta, ki poteka zunaj območja Natura 2000?
3. Kateri postopek (6(3) ali 6(4) Direktive o habitatih) je bil izbran?

Slovenija je na zastavljena vprašanja obširno odgovorila. Potem je Evropska komisija z novim EU-pilotom (EC 2013) zavzela stališče, da slovenski pravni red ne določa dovolj natančno, kdaj uporabiti postopek 6(3), kjer so možni omilitveni ukrepi, in kdaj postopek 6(4). Evropska komisija nadalje meni, da bi morala Slovenija postopek speljati po členu 6(4) in ne po 6(3), in zahteva, da jo država redno obvešča o stanju na projektu.

Za postopek po členu 6(4) (prevlada druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave) je treba najprej ugotoviti, da so vplivi plana nesprejemljivi, saj pomenijo bistven škodljiv vpliv na varstvene cilje varovanega območja in jih ni mogoče omiliti v zadostni meri. Potem je treba dokazati, da alternativne rešitve za doseg ciljev plana ne obstajajo (ECJ 2006), in poskrbeti za nadomestitev uničenih in okrnjenih habitatov v taki meri, da se ohrani celovitost omrežja Natura 2000 (EC 2007). V praksi bi izravnalni ukrepi v primeru obvoznice Škofljica pomenili približno enako količino nadomestnih habitatov, kot jih je že določilo okoljsko poročilo kot omilitvene ukrepe.

Iz navedenega primera je razvidno, da Evropska komisija zavzema stališče, da nadomestni habitat ne more služiti kot omilitveni ukrep, temveč se ga po opravljenem postopku druge javne koristi uporabi kot izravnalni ukrep. Sodišče je v primeru C-521/12 (ECJ 2014) proti Nizozemski to stališče še potrdilo.

4. NADOMESTNI HABITATI IN EVROPSKA SODNA PRAKSA

Na Nizozemskem so načrtovali projekt graditve trase avtoceste A2, ki bi potekala prek območja Natura 2000 Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek, in pri tem prizadela 6,7 ha habitatnega tipa travniki s prevladujočo stožko. Med najpomembnejšimi škodljivimi vplivi so bili ugotovljeni uničenje dela habitata, nalaganje dušika ter izsuševanje in kisanje zemlje. Kot omilitveni ukrep so predlagali obnovo hidrološkega sistema za vzpostavitev večje površine bolj kakovostnih travnikov.

Pristojni minister je načrt s predlaganim omilitvenim ukrepom sprejel, vendar je bil primer kmalu predan nacionalnemu sodišču z očitkom, da minister zaradi negativnih vplivov širitve

AC ne bi smel sprejeti projekta trase AC A2 in da se predlagani ukrep ne sme opredeliti kot omilitveni ukrep.

Nacionalno sodišče samo ni znalo razjasniti dileme, ali sta očitka utemeljena ali ne. Zato se je po pomoč obrnilo na Sodišče Evropskih skupnosti z naslednjima vprašanjema:

1. Če projekt škodi območju habitatnega tipa in se na tem območju vzpostavi enako velika ali večja površina tega HT, ali se sme to razlagati na način, da projekt ne škoduje celovitosti zadevnega območja?
2. Če ne, ali je treba tak ukrep opredeliti kot izravnalni ukrep v smislu odstavka 6(4) Direktive o habitatih?

Sodišče Evropskih skupnosti je med drugim prišlo do naslednjih ključnih ugotovitev (ECJ 2014):

- Neškodovanje celovitosti območja v smislu 6(3) člena Direktive o habitatih zahteva vzdrževanje ugodnega stanja ohranjenosti tega območja, to je trajno ohranitev ključnih značilnosti zadevnega območja.
- Projekt bo imel pomembne negativne učinke na varovani habitatni tip. Tak projekt lahko škoduje trajni ohranitvi značilnosti območja in lahko vpliva na celovitost območja v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih.
- Predlagani ukrepi niso namenjeni zmanjšanju negativnih učinkov posega, temveč izravnavi njihovih posledic (*glej sliko 2*); s tem ni mogoče zagotoviti, da projekt ne bo škodil celovitosti območja.
- Uspešnost predlaganega ukrepa se težko potrdi z gotovostjo, učinki so vidni šele čez nekaj let, zato jih ni mogoče upoštevati v okviru postopka 6(3).

Iz teh razlogov je Sodišče razsodilo:

Člen 6(3) Direktive o habitatih je treba razlagati tako, da plan ali poseg, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja, pomembnega za skupnost, ali zanj ni potreben, ki ima negativne posledice za naravni habitatni tip na tem območju in ki določa ukrepe za ustvaritev enako velike ali večje površine tega habitatnega tipa na tem območju, škodi celovitosti zadevnega območja. Taki ukrepi se lahko, če je potrebno, opredelijo kot »izravnalni ukrepi« v smislu odstavka 4 tega člena, le če so izpolnjeni pogoji iz te določbe.

Skladno s sodbo Evropskega sodišča z dne 14. 5. 2014 v zadevi C-521/12 (ECJ 2014), se morajo torej na območjih Natura 2000 posegi, katerih vplivi so tako škodljivi, da zahtevajo vpeljavo nadomestnih habitatov, obravnavati kot taki, ki imajo bistvene škodljive vplive na zadevno območje. Nadomestni habitatni se lahko v takem primeru vzpostavijo le kot izravnalni ukrep v primeru, da alternativne rešitve za izvedbo posega ne obstajajo in po izvedenem postopku prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave.

5. ZAKLJUČEK

Zakon o ohranjanju narave določa omilitvene in izravnalne ukrepe, s katerimi se omilijo posledice posega v naravo oz. nadomesti predvidena ali povzročena okrnitev narave. Med možnimi oblikami teh ukrepov je tudi vzpostavitev nadomestnega območja, ki ima enake naravovarstvene značilnosti kot območje, na katero je imel poseg bistven vpliv.

Kakor je razvidno iz evropske sodne prakse in predsodnih postopkov (primer Nizozemska in Škofljica), se nadomestni habitat pri posegih z bistvenim vplivom na celovitost območja 2000 izvedejo le kot izravnalni ukrepi, in sicer tedaj, ko za doseganje ciljev plana ne obstajajo druge alternative in po izvedenem postopku prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave skladno s 4. odstavkom 6. člena Direktive o habitatih.

6. SUMMARY

With the continual development of society, the need for houses, traffic and other infrastructure as well as use of natural resources is increasing as well. Any encroachments upon space should basically be planned and implemented in such a way as to avoid nature degradation. In the procedures dealing with the planning of utilisation or exploitation of natural resources and spatial planning, those particular decisions should be made that encroach upon nature to the smallest extent at approximately the same effects. The Nature Conservation Act stipulates mitigation and compensatory measures, with which plan's or project's impacts are mitigated, or with which the envisaged or already caused degradation of nature is compensated. One of the possible types of these measures is introduction of replacement habitat, which has the same nature-conservation characteristics as the area significantly impacted by encroachment. Paragraph 3 of Article 6 of the Habitats Directive specifies obligatory assessment of the acceptability of impacts, which stipulate that for any plan or project that could have, by itself or in combination with other plans and projects, a significant impact to Natura 2000 site, an appropriate assessment of its impacts on the objectives of conservation of this site should be made. Paragraph 4 of the same Article stipulates the manner and conditions of implementing a plan or project for imperative reasons of the overriding public interest in spite of the negative assessment of the consequences of its implementation. Slovenia transferred the provision under discussion into its own legislation through the Nature Conservation Act and its secondary acts, Decree on special protection areas (Natura 2000 sites), and more accurately stipulated the assessment methodology with the Rules on the assessment of the acceptability of impacts of the implementation of plans and projects upon nature on protected areas. According to this assessment, the competent national authorities can consent to the plan or project only when satisfied that it will not harm the integrity of the area in question, as defined by Paragraph 3 of Article 6 of the habitats Directive. Preparation of the plan, the impacts of which are so negative that they demand replacement habitats, i.e. plan that significantly adversely affects the conservation objectives

of the protected Natura 2000 site and cannot be suitably mitigated, is resumed in compliance with the European legislation in the procedure of the imperative reasons of overriding public interest in accordance with the provisions of Paragraph 4 of Article 6 of the Habitats Directive, although only when the following three conditions are met: that no other alternatives exist to attain the plan's or project's objectives (1), that imperative reasons of overriding public interest (over the public interest of nature conservation) exists (2), and that compensatory measures, which will provide for the preservation of integrity and connectivity of the Natura 2000 network, will be implemented (3).

7. VIRI

1. Direktiva Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic. (1979). Uradni list Evropske unije L103
2. Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst. (1992). Ur. l. ES L 206
3. EC (2002): Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites, Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC. Luxembourg.
4. EC (2006): Nature and biodiversity cases, Ruling of the European Court of Justice. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
5. EC (2007): Guidance document on Article 6(4) of the Habitats Directive' 92/43/EEC.
6. EC (2012): 3931/12/ENVI. EU Pilot zadeva: Gradnja avtoceste skozi posebno varstveno območje (PVO) Barje.
7. EC (2013): ENVA.1/MDL/ip/EU-PILOT 3931/12. EU Pilot zadeva: Gradnja avtoceste skozi posebno varstveno območje (PVO) Barje.
8. ECJ (2004): Judgment of 7 September 2004 in Case C-127/02 Waddenzee.
9. ECJ (2006): Judgment of 26 October 2006 in Case C-239/04 Commission of the European Communities v. Portuguese Republic.
10. ECJ (2014): Judgment of 15 May 2014 in Case C-521/12 Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek.
11. Gregorc T., I. Nekrep, M. Šemrl, T. Berce, M. Hönigsfeld Adamič (2012): Presoja sprejemljivosti vplivov plana na varovana območja v postopku pripravo DPN za izgradnjo obvoznice Škofljica – 2. del. Dodatek k okoljskemu poročilu. Lutra, Inštitut za ohranjanje naravne dediščine. Ljubljana.
12. Jackson, A.L.R. (2011): Renewable energy vs. biodiversity: Policy conflicts and the future of nature conservation. Elsevier, Global Environmental Change 21 (2011): 1195–1208

13. Krajčič D., T. Klemenčič (2013): Slovenske izkušnje s presojo sprejemljivosti na območjih Natura 2000. Zadar.
14. Leiner, S. (2013): The EU biodiversity and nature policy and legislation – focus on Art 6.3 and 6.4 Habitats Directive. Meeting with Slovenian Authorities, Ljubljana, 7/01//2013.
15. Pobješnjak K., M. Govedič, M. Hönigsfeld Adamič, M. Jakopič, M. Kotarac, J. Kus Veenvliet, P. Presetnik, F. Rebušek, R. Slapnik, A. Šalamun, B. Trčak (2008): Presoja sprejemljivosti vplivov izvedbe obvoznice Škofljica na varovana območja (Natura 2000 območji SPA SI5000014 Ljubljansko barje in SCI SI3000271 Ljubljansko barje). Dodatek.
16. Pravilnik o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja. (2004). Uradni list RS, št. 130/04, 53/06, 38/10 in 3/11
17. Uredba o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje. (2005). Uradni list RS, št. 73/05
18. Uredba o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000). (2004). Uradni list RS, št. 49/04, 110/04, 59/07, 43/08, 8/12, 33/13, 35/13 – popr., 39/13 – odl. US in 3/14
19. Zakon o ohranjanju narave. (2004). Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 8/10 – ZSKZ-B in 46/14
20. Zakon o varstvu okolja. (2006). Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO -1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12 in 92/13

Tina KLEMENČIČ

Zavod RS za varstvo narave, Osrednja enota

Tobačna ulica 5

SI – 1000 Ljubljana, Slovenija

tina.klemencic@zrsvn.si

Barbara KINK

Zavod RS za varstvo narave, Območna enota Novo mesto

Adamičeva ul. 2

SI – 8000 Novo mesto, Slovenija

barbara.kink@zrsvn.si