

Vloga Evropske unije pri implementaciji programa Natura 2000: Primerjava med Slovenijo in Hrvaško

DOI: <https://doi.org/10.55707/eb.v10i1.122>

Pregledni znanstveni članek

UDK 502.131.1(497.4:497.5)

KLJUČNE BESEDE: Natura 2000, Evropska unija, Slovenija, Hrvaška

POVZETEK – Implementacija Nature 2000 v državah jugovzhodne Evrope je potekala v času vstopa v Evropsko unijo. Vloge različnih akterjev v procesu implementacije Nature 2000 so bile obsežno preučene po vsej Evropi. To je zelo pomembno za nadaljnji proces upravljanja Nature 2000. Vloga Evropske unije pri izvajanju Nature 2000 v Sloveniji in na Hrvaškem ter razlike v izvajanju še niso raziskane. Cilj raziskave je proučiti vlogo Evropske unije na območju Slovenije in Hrvaške, jo primerjati med državama in poiskati podobnosti in razlike med drugimi državami Evropske unije. V razpravi so navedene vloge Evropske unije v procesu implementacije Nature 2000, kot so financiranje implementacije mednarodne zakonodaje v nacionalno zakonodajo in njihovih prispevkov, financiranje krepitev institucij varstva narave, vključevanje vseh akterjev oziroma zainteresiranih strani v državni sistem varstva narave. V sklepih so omenjeni pozitivni prispevki Evropske unije v obeh državah, kot so krepitev državne zakonodaje, stroke in institucij. Evropska unija ni prispevala k razvoju nevladnega sektorja na celotnem območju Slovenije in Hrvaške.

Review article

UDC 502.131.1(497.4:497.5)

KEYWORDS: Natura 2000, European Union, Slovenia, Croatia

ABSTRACT – The implementation of Natura 2000 in the countries of South-Eastern Europe came at the time of accession to the European Union. The roles of different actors in the Natura 2000 implementation process have been extensively studied across Europe. This is very important for the further process of Natura 2000 governance and management. The role of the European Union in the implementation of Natura 2000 in Slovenia and Croatia and their differences have not yet been investigated. The research conducted under this study aims to investigate the role of the European Union in the area of Slovenia and Croatia, to compare this role between the two countries, and to find similarities and differences between other countries of the European Union. The conclusion mentions the positive contributions of the EU in both countries, such as the strengthening of state legislation, professions and organizations. The EU has not contributed to the development of the non-governmental sector in the entire territory of Slovenia and Croatia.

1 Uvod

1.1 Implementacija programa Natura 2000 v državah Evropske unije

Izguba biotske raznovrstnosti je poleg podnebnih sprememb eden izmed največjih problemov sedanjosti (Baker, 2003). Zaradi tega je varstvo narave postalo pomembno svetovno vprašanje. Evropska unija (EU) ima pomembno vlogo v svetovni politiki-varstva narave, saj ima v sistemu kolektivne politike vključenih 27 držav. Kolektivni

sistem varstva narave EU temelji na mednarodnih ciljih trajnostnega razvoja (Šobot, 2022). Ti cilji se nanašajo na cilje mednarodnih direktiv, kot sta Direktiva o ohranjanju prostoživečih ptic (2009/147/ES) in Direktiva o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst (92/43/EGS). Ti direktivi predstavljata program Natura 2000 za območje EU.

Program Natura 2000 (N2000) je obvezen za vse države članice EU. Implementacija N2000 v državah Jugovzhodne Evrope (JVE) je potekala v času vstopa v EU. Sama implementacija je povzročila spremembo zakonodaje v novih državah EU. Te spremembe se nanašajo predvsem na spreminjanje razmerja moči pri odločanju med vladnimi in nevladnimi udeleženci v sistemu varstva narave ter vključevanje novih akterjev (Šobot in Lukšič, 2020). Obveznost sprejemanja novih direktiv, kot sta Direktiva o prostem dostopu do informacij o okolju (90/313/EGS) in Direktiva o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (2011/92/EU), ki sta del Aarhuške konvencije, prispeva k demokratizaciji procesa (Šobot in Lukšič, 2020a). Aarhuška konvencija prispeva tudi k spremembi moči pri odločanju v sistemu varstva narave, natančneje k vzpostavitvi večnivojskega sistema upravljanja. Večnivojski sistem upravljanja prispeva k vključevanju vseh zainteresiranih strani v sistem varstva narave (Šobot, 2022).

Vloga akterjev v sistemu večnivojskega upravljanja N2000 vključuje delitev odgovornosti med različnimi politikami (vlado, nevladnimi organizacijami in EU) na več ravneh upravljanja (lokalni, državni in mednarodni ravni). Cent idr. (2014) ugotavljajo, da vzpostavitev večnivojskega sistema upravljanja N2000 v praksi vodi do delitve oblasti med višjimi (vladne organizacije) in nižjimi ravni upravljanja (nevladne organizacije) ter vključevanja mednarodnih akterjev v sistem odločanja. Newig in Fritsch (2009) trdita, da večnivojski sistem izboljšuje povezanost akterjev in zmanjšuje vpliv vladnih institucij. Šobot (2022) navaja, da postaja medsebojno sodelovanje med vladnimi in nevladnimi akterji v sistemu na več ravneh vse močnejše. Lockwood idr. (2009) pojasnjujejo, da večnivojsko upravljanje predstavlja komunikacijo, sodelovanje in usklajevanje med različnimi akterji na organizacijski ravni in tako predstavlja nov model upravljanja v nacionalnih sistemih varstva narave.

EU je podpisala Belo knjigo o upravljanju, ki jasno opredeljuje nove načine upravljanja (Brown, 2013). Bela knjiga o upravljanju opredeljuje vrsto normativnih načel (Jordan, 2008), ki so vključena v Aarhuško konvencijo (dostop do informacij, možnost sodelovanja pri odločanju in dostop do pravnega varstva). Šobot in Lukšič (2016, 2017, 2019, 2020) navajata, da so načela Aarhuške konvencije osnovno vodilo za načrtovanje, izvajanje in upravljanje mednarodnih obveznosti v nacionalnih sistemih s strani vladnih in nevladnih akterjev, medtem ko imajo mednarodni akterji, kot je EU, različne vloge.

Cilj raziskave je jasno opredeliti vlogo EU in njene prispevke v državnem sistemu varstva narave v procesu implementacije N2000. Poleg tega je treba na podlagi prakse iz drugih držav članic jasno opredeliti pomanjkljivosti vloge EU v procesu implementacije N2000. Na koncu je treba jasno opredeliti, kaj je treba narediti v prihodnosti. Namen te raziskave je nadaljnji razvoj sistema upravljanja N2000 v Sloveniji in na Hrvaškem.

2 Teoretična zasnova

2.1 Vloga EU pri implementaciji programa Natura 2000

Različni raziskovalci N2000 so pisali o različnih vlogah EU med implementacijo N2000 v novih državah članicah (Grčija: Dimitrakopoulos idr., 2010; Apostolopoulou idr., 2012; Avstrija: Arnberger idr., 2012; Geitzenauer idr., 2016; Nizozemska: Beunen in de Vries, 2011; Češka: Cent idr., 2013; Krenova in Kindlmann, 2015; Italija: Ferranti idr., 2010; Poljska: Grodzinska-Jurczak in Cent, 2011; Pietrzyk-Kaszyńska idr., 2012; Niedziałkowski idr., 2015; Hrvaška: Kay, 2014; Šobot in Lukšič, 2016; Slovaška: Kluvánková-Oravská idr., 2009; Romunija: Stringer in Paavola, 2013; Manolache idr., 2017; Francija: Teofili in Battisti, 2011; Madžarska: Mertens, 2013; Slovenija: Šobot in Lukšič, 2017; Finska: Hiedanpää, 2002; Bosna in Hercegovina: Šobot in Lukšič, 2019; več držav: Louette idr., 2011; Kati idr., 2014; Winter idr., 2014; Winkel idr., 2015; Šobot in Lukšič, 2020).

Na podlagi izbranih člankov so bile prepoznane tri pomembne vloge:

- Prva vloga je financiranje implementacije Direktive o ohranjanju prostoživečih ptic in Direktive o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst v državno zakonodajo novih držav članic EU. Financiranje implementacije mednarodne zakonodaje v zvezi z N2000 je običajno potekalo prek odprtih programov predpristopne finančne pomoči za Jugovzhodno Evropo, kot so programi Life+ (instrument za financiranje okolja), IPA (instrument za predpristopno finančno pomoč), čezmejno sodelovanje in strukturni programi financiranja EU (Stubbs, 2005; Wurzel, 2008; EEA, 2010; Ferranti idr., 2010; Mertens, 2013; Kati idr., 2014). Poleg tega so organizacije EU svetovale državnim organizacijam pri implementaciji mednarodnih direktiv v državno zakonodajo. Svetovanje temelji na prenosu znanja iz drugih držav EU, ki so implementirale cilje Nature 2000 (Jordan idr., 2000; Giljum idr., 2005; Brulle, 2010; Carmin, 2010).
- Druga vloga je financiranje krepitve organizacij za varstvo narave s strani EU. S širitvijo v države srednje in vzhodne Evrope je EU močno povečala svojo institucionalno zmogljivost za varstvo narave. V teh državah je postala državni akter (Mertens, 2013), saj je v veliki meri koordinirala in financirala krepitev državnih organizacij, ki so se preoblikovale in ustanavljale nove organizacije, kot so zavodi za varstvo narave. Zaposlovale so nove kadre, specializirane za posamezna območja varstva narave oziroma N2000 (Stubbs, 2005; Wurzel, 2008; EEA, 2010; Ferranti idr., 2010; Mertens, 2013; Kati idr., 2014).
- Tretja vloga je vključevanje vseh akterjev oziroma zainteresiranih strani v državni sistem varstva narave s pomočjo EU.

Implementacija N2000 vključuje sodelovanje z različnimi institucijami in različnimi akterji znotraj različnih ravni sistema varstva narave, ki vključujejo različne nacionalne prioritete (Kapaciaskaite, 2011). EU podpira vključevanje različnih akterjev v odločanje (Beunen in de Vries, 2011) v skladu z načeli Aarhuške konvencije. V procesu vzpostavljanja večnivojskega sistema N2000 EU močno podpira vključeva-

nje nevladnih akterjev (Newig in Fritsch, 2009; Carmin, 2010) in spodbuja sodelovanje javnosti pri odločanju o varstvu narave na državni ravni (Hartley in Wood, 2005; Stringer in Paavola, 2013). Vsem udeležencem zagotavlja enake pravice po Aarhuški konvenciji, kar prispeva k učinkovitosti nacionalne zakonodaje in razvoju sistema varstva narave na državni ravni (Kohler-Koch in Rittberger, 2006). S tem je EU postala varuhinja mednarodnih ciljev varstva narave na državni ravni (Jordan, 1998), kar prispeva k preglednosti nacionalne zakonodaje.

3 Metodologija

Metodologija temelji na primerjalni analizi dveh področij (Slovenije in Hrvaške). Avtor je že objavil članke za območje Slovenije in Hrvaške (Šobot in Lukšič, 2016, 2017) o ustanovitvi N2000. Oba članka sta služila kot podlaga za nastanek tretjega prispevka na temo vloge EU pri implementaciji N2000. Metoda dela temelji na pregledu znanstvene literature o vlogi EU, na tej podlagi pa so bila oblikovana tri raziskovalna vprašanja:

- Ali je do financiranja implementacije Direktive o ohranjanju prostoživečih ptic in Direktive o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst v državno zakonodajo v Sloveniji in na Hrvaškem prišlo s strani EU?
- Ali je do financiranja krepitev državnih organizacij za delo varstva narave prišlo s strani EU?
- Ali se je zgodila vključenost vseh akterjev oziroma zainteresiranih strani v državnem sistemu varstva narave s pomočjo EU?

Poleg tega so bili po metodi snežne kepe opravljeni intervjuji z udeleženci implementacije N2000 v obeh državah. V Sloveniji je bilo izvedenih 23 intervjujev (7 intervjujev s predstavniki vlade, 3 intervjuji s predstavniki zavarovanih območij, 5 intervjujev s predstavniki strokovnjakov, 8 intervjujev s predstavniki nevladnih organizacij) in na Hrvaškem 16 intervjujev (4 intervjuji s predstavniki vlade, 3 intervjuji s predstavniki zavarovanih območij, 4 intervjuji s predstavniki stroke, 5 intervjujev s predstavniki nevladnih organizacij). Intervjuji o vlogi EU pri implementaciji N2000 so bili izvedeni v obdobju 2015–2016 s 4 skupinami udeležencev (predstavniki vlade, nevladnih organizacij, strokovnjaki in predstavniki zavarovanih območij). Odgovori so bili šifrirani na enak način kot v člankih avtorjev Šobot in Lukšič (2016, 2017), in sicer: predstavniki vlade – V, predstavniki nevladnih organizacij – N, strokovnjaki – E, predstavniki zavarovanih območij – P. Rezultati in razprava so bili izvedeni s pomočjo pregleda literature in raziskovalnih vprašanj ter s pomočjo odgovorov udeležencev pri implementaciji N2000. Zaključki prikazujejo osnovne vloge in prispevek EU o implementaciji N2000 ter razlike med Slovenijo in Hrvaško.

4 Rezultati in razprava

V Sloveniji je EU financirala in svetovalno koordinirala vse projekte za vzpostavitve N2000 (V1, V7, P1, N1, E1, E2). Enako vlogo je imela EU na Hrvaškem (V1, V2, V3, P1, N1, N2, E1, E2, E3). Ti projekti so vodili k implementaciji ciljev Direktive o ohranjanju prostoživečih ptic in Direktive o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst. Podobno je bilo na Slovaškem, Češkem, v Romuniji, na Madžarskem, v Grčiji (članki za posamezne države so navedeni v teoretični zasnovi). Sredstva EU so zagotovila uvedbo pravnega reda na področju varstva narave v Sloveniji (V1, V7) in na Hrvaškem (V3, P1, N1, E1, E2). Mednarodna okoljska zakonodaja je postala osrednja sestavina varstva narave (Holing, 1993) pri implementaciji N2000 v državah JVE (Šobot in Lukšič, 2016, 2017). Implementacija mednarodne zakonodaje v Sloveniji je privedla do povečanja informacij o številu in stanju vrst (po Direktivi o ohranjanju prostoživečih ptic in Direktivi o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst) v celotni državi ter njihovi vrednosti glede na druge države (V2, E1, E2, E3). Enako je bilo na Češkem, Slovaškem, v Avstriji, Grčiji, na Nizozemskem, Poljskem, v Franciji in Italiji (članki za posamezne države so navedeni v teoretični zasnovi). Na Hrvaškem je EU postala državni svetovalec za vse prihodnje načrte varstva narave, ki morajo biti usklajeni z N2000 in drugimi državami članicami. Enako je bilo na Madžarskem (članki za posamezne države so navedeni v teoretični zasnovi). Na ta način je bila uvedena nova praksa pri posredovanju informacij, ki je prepoznana kot pomembna v vseh procesih varstva narave. V Sloveniji je EU priznana kot varuhinja ciljev Direktive o ohranjanju prostoživečih ptic in Direktive o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst z namenom, da ostaneta nespremenjeni pod vplivom domače zakonodaje (V1, V2, V6, P1, N4, N5, E3). Podobna praksa se je izvajala v Avstriji, Italiji in na Češkem (članki za posamezne države so navedeni v teoretični zasnovi). Nespremenljivost mednarodnih pravil v državni zakonodaji je povzročila spremembo dosedanjih praks usklajevanja z državno zakonodajo (V1, V2, V4, V6, V7, P1, P2, N1, N3, N4, N5, E1, E3, E5). Dosedanja praksa temelji na spreminljivosti spoštovanja državne zakonodaje. Politiki (stranke) so zaradi lastnih interesov spreminjali zakonodajo. Po sprejetju mednarodne zakonodaje in njeni implementaciji v državno zakonodajo ni bilo več možnosti spreminjanja državne zakonodaje s strani politike. To se je odrazilo na državni ravni (V1, V3, N3, N5, E2, E3) s spremembo sistema upravljanja z naravnimi viri. Upravljanje z naravnimi viri je začelo temeljiti na procesu načrtovanja in medsektorskega sodelovanja z vključevanjem vseh zainteresiranih strani (vladnih in nevladnih organizacij).

Implementacija mednarodne zakonodaje je doprinesla k povečanju informacij o pomembnih habitatih in vrstah ptic po Direktivi o ohranjanju prostoživečih ptic in Direktivi o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst v Sloveniji in na Hrvaškem. Na podlagi teh podatkov sta tretjina Slovenije in polovica Hrvaške zavarovani po Direktivi o ohranjanju prostoživečih ptic in Direktivi o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst. Zato so bila ustanovljena nova zavarovana območja v Sloveniji in na Hrvaškem ter zaposleni novi

strokovnjaki za varstvo narave v okviru državnega sistema varstva narave obeh držav. Enako je bilo v Avstriji, na Češkem, Slovaškem, v Romuniji, Grčiji, Avstriji, Franciji in Italiji (članki za posamezne države so navedeni v teoretični zasnovi). EU je financirala krepitev državnih institucij in prenašala izkušnje iz drugih držav pri ustanavljanju novih institucij in razvoju sistema varstva narave v Sloveniji. V okviru financiranja in svetovanja organizacijam EU je pristojno ministrstvo spremenilo notranjo strukturo v Sloveniji (V1, V2, V3) in na Hrvaškem (V2, N1, E3), ustanovljen je bil Zavod za varstvo narave kot strokovna institucija, ki se ukvarja z varstvom narave za potrebe N2000 v Sloveniji (V1, V2, V3, N2, N3, P1, E1, E2, E4) in na Hrvaškem (V1, N3, P1, E2).

Z zbiranjem informacij o habitatih in vrstah N2000 v Sloveniji se je povečalo sodelovanje in komunikacija pri varstvu narave v vseh sektorjih (V3, V4, V5, N2, E2, E3). Podobno je bilo na Češkem, Slovaškem, Madžarskem, Poljskem, v Romuniji in Bosni in Hercegovini (članki za posamezne države so navedeni v teoretični zasnovi), kar je vodilo tudi do sprememb sektorskih politik in uvajanja novih praks. Nove prakse so zahtevale spremembe v državnem sistemu varstva narave, dostopnosti sistema širši javnosti, kar pred tem ni bila praksa v Sloveniji (V1, N1, N4, E1, E2, E3, E4, E6) in na Hrvaškem (V3, V4, N1, N2, E3, P2). Podobno je bilo v Bosni in Hercegovini, na Poljskem, Češkem in v Romuniji (članki za posamezne države so navedeni v teoretični zasnovi). Nevladne organizacije Slovenije so v proces odločanja o vzpostavitvi sistema N2000 vključile vso zainteresirano javnost (N1, N2, N3, E1, E3, E4). S tem je prvič v sistemu varstva narave Slovenije sodelovanje javnosti v procesih oblikovanja politike varstva narave postalo način varstva narave na državni ravni (N2, E3, E5). Ljudje so videli, da lahko s sodelovanjem v procesu odločanja (oblikovanje novih politik, npr. N2000) vplivajo na odločitve ministrstva, in so tako dali svoj polni prispevek k ohranjanju narave. To je vodilo v spremembo praks, povečanje števila udeležencev pri ohranjanju narave, spoštovanje vseh akterjev odločanja in tudi v večje spoštovanje zakonodaje. Na Hrvaškem so vladni in nevladni akterji prvič skupaj oblikovali politiko varstva narave na območju celotne države, kar je privedlo do spremembe dosedanje prakse. Zato je nevladni sektor iz večjih mest na Hrvaškem v svojem razvoju doživel »evolucijo«. Nevladni sektor se je razvil tudi na Češkem, Slovaškem, Poljskem, Madžarskem, v Italiji in Grčiji (članki za posamezne države so navedeni v teoretični zasnovi).

EU je kot varuhinja pravic (Jordan, 1998) zaradi vseh spornih situacij, ki so nastale med vladnimi in nevladnimi akterji v procesu vzpostavljanja N2000, zamrznila sredstva za Slovenijo (E3). Gre za mehanizem, s katerim EU ne sodeluje neposredno v odnosih med udeleženci (vladnimi in nevladnimi akterji), temveč ščiti nadnacionalne interese in poziva udeležence k sodelovanju pri iskanju rešitve.

5 Sklep

EU je financirala implementacijo Direktive o ohranjanju prostoživečih ptic in Direktive o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst v nacionalno zakonodajo Slovenije in Hrvaške. To je prispevalo k povečanju informacij o številu in statusu vrst. Podobno je bilo v vseh drugih državah EU.

Na Hrvaškem je EU postala državna svetovalka za proces implementacije N2000, podobno kot na Madžarskem. Na ta način je potekalo posredovanje informacij iz EU ali drugih držav članic na Hrvaško.

V Sloveniji je EU postala varuhinja mednarodnih pravic v državni zakonodaji. S tem so dosegli večjo skladnost z zakonodajo in vključitev velikega števila udeležencev v proces implementacije N2000.

Obe državi sta doživeli preoblikovanje državnih organizacij (ministrstva) in ustanavljanje novih (nova zavarovana območja). V Sloveniji se je povečalo znotrajsektorsko in medsektorsko sodelovanje državnih institucij, podobno kot na Češkem, v Romuniji, na Madžarskem, Poljskem, Slovaškem ter v Bosni in Hercegovini.

Na Hrvaškem je prišlo do velikega razvoja nevladnega sektorja v večjih mestih, podobno kot na Češkem, Slovaškem, Poljskem, Madžarskem, v Italiji in Grčiji.

Pozitivni prispevki EU v obeh državah so krepitev državne zakonodaje, krepitev stroke varstva narave, krepitev organizacij varstva narave in večja vključenost javnosti v sistem varstva narave.

EU ni prispevala k razvoju nevladnega sektorja na celotnem območju Slovenije in Hrvaške. Bolj so se razvile nevladne organizacije iz večjih mest.

V prihodnje bo zelo pomembno delovanje na področju večjega razvoja nevladnih organizacij iz manjših občin in spodbujanje vključevanja širše javnosti v proces oblikovanja politike varstva narave, kot kažejo primeri iz razvitih držav (Nemčija, Francija, Avstrija, Italija).

Aleksandar Šobot, PhD

The Role of the European Union in the Implementation of the Natura 2000 Program: Comparison between Slovenia and Croatia

Various N2000 researchers have written about the different roles of the EU during N2000 implementation in the new member states (Greece: Dimitrakopoulos et al., 2010; Apostolopoulou et al., 2012; Austria: Arnberger et al., 2012; Geitzenauer et al., 2016; the Netherlands: Beunen & de Vries, 2011; the Czech Republic: Cent et al., 2013; Krenova & Kindlmann, 2015; Italy: Ferranti et al., 2010; Poland: Grodzinska-Jurczak & Cent, 2011; Pietrzyk-Kaszyńska et al., 2012; Niedziałkowski et al., 2015; Croatia: Kay, 2014; Šobot & Lukšič, 2016; Slovakia: Kluvánková-Oravská et al., 2009; Romania: Stringer & Paavola, 2013; Manolache et al., 2017; France: Teofili & Battisti, 2011; Hungary: Mertens, 2013; Slovenia: Šobot & Lukšič, 2017; Finland: Hiedanpää, 2002; Bosnia and Herzegovina: Šobot & Lukšič, 2019; several countries: Louette et al., 2011; Kati et al., 2014; Winter et al., 2014; Winkel et al., 2015; Šobot & Lukšič, 2020). Based on the selected articles, three important roles were identified.

The first role is the financing of the implementation of the Directive on the conservation of wild birds and the Directive on the conservation of natural habitats and wild animal and plant species into the national legislation of the new EU member states. The funding for the implementation of international legislation related to N2000 was usually obtained through open pre-accession financial assistance programs for South-Eastern Europe, such as Life+ (Environmental Financing Instrument), IPA (Instrument for Pre-Accession Financial Assistance), cross-border cooperation and EU structural funding programs (Stubbs, 2005; Wurzel, 2008; EEA, 2010; Ferranti et al., 2010; Mertens, 2013; Kati et al., 2014). In addition, EU organizations advised national organizations on the implementation of international directives into national legislation. The advice was based on the transfer of knowledge from other EU countries that had implemented the Natura 2000 goals (Jordan et al., 2000; Giljum et al., 2005; Brulle, 2010; Carmin, 2010).

The second role is financing the strengthening of nature protection institutions. By expanding into the countries of Central and Eastern Europe, the EU has greatly increased its institutional capacity for nature protection. In these countries, it became a state actor (Mertens, 2013), as it largely coordinated and financed the improvement of state institutions, which were transformed, and the establishment of new institutions, such as nature protection institutes. New personnel specialized in individual nature conservation areas, or N2000, were recruited (Stubbs, 2005; Wurzel, 2008; EEA, 2010; Ferranti et al., 2010; Mertens, 2013; Kati et al., 2014).

The third role is the inclusion of all actors or interested parties in the state system of nature protection. The implementation of N2000 involves cooperation with different institutions and different actors within different levels of the nature protection system, which includes different national priorities (Kapaciaskaite, 2011). The EU supports the inclusion of different actors in decision making (Beunen & de Vries, 2011) following the principles of the Aarhus Convention. In the process of establishing a multi-level N2000 system, the EU strongly supports the involvement of non-governmental actors (Newig & Fritsch, 2009; Carmin, 2010) and encourages public participation in decision making on nature protection at the national level (Hartley & Wood, 2005; Stringer & Paavola, 2013). It provides all participants with the same rights according to the Aarhus Convention, which contributes to the effectiveness of national legislation and the development of the nature protection system at the national level (Kohler-Koch & Rittberger, 2006). With this, the EU has become the guardian of international nature protection goals at the national level (Jordan, 1998), which significantly contributes to the transparency of national legislation.

The methodology is based on a comparative analysis of two areas (Slovenia and Croatia). The author has already published articles for the area of Slovenia and Croatia (Šobot & Lukšič, 2016, 2017) about the establishment of N2000. Both articles served as the basis for the third paper on the role of the EU in the implementation of N2000. The work method used was a review of the scientific literature on the role of the EU, based on which, three research questions were created. First question: Was the implementation of the Directive on the conservation of wild birds and the Directi-

ve on the conservation of natural habitats and wild animal and plant species into the national legislation of Slovenia and Croatia carried out by the EU? Second question: Has there been funding for the improvement of institutions for nature protection? Third question: Were all actors or interested parties involved in the national nature protection system?).

As regards the first question, the EU financed and carefully coordinated all projects for the establishment of N2000 in Slovenia (V1, V7, P1, N1, E1, E2). The EU played the same role in Croatia (V1, V2, V3, P1, N1, N2, E1, E2, E3). These projects have led to the implementation of the objectives of the Directive on the conservation of wild birds and the Directive on the conservation of natural habitats and wild animal and plant species. It was similar in Slovakia, the Czech Republic, Romania, Hungary, and Greece. EU funds ensured the introduction of the legal order into the field of nature protection in Slovenia (V1, V7) and Croatia (V3, P1, N1, E1, E2). International environmental legislation has become a central component of nature protection (Holing, 1993) in the implementation of N2000 in SEE countries (Šobot & Lukšič, 2016, 2017). The implementation of international legislation in Slovenia has led to an increase in information on the number and status of species (according to the Directive on the conservation of wild birds, the Directive on the conservation of natural habitats and wild animal and plant species) throughout the country and in their value compared to other countries (V2, E1, E2, E3). It was the same in the Czech Republic, Slovakia, Austria, Greece, the Netherlands, France, Poland, Italy, etc. In Croatia, the EU has become the national advisor for all future nature protection plans, which must be coordinated with N2000 and other member states. It was the same in Hungary. In this way, a new practice was introduced into the transmission of information, which is recognized as important in all nature protection processes. In Slovenia, the EU is recognized as the guardian of the objectives of the Directive on the conservation of wild birds and the Directive on the conservation of natural habitats and wild animal and plant species, with the aim that they remain unchanged under the influence of domestic legislation (V1, V2, V6, P1, N4, N5, E3). A similar practice existed in Austria, Italy, and the Czech Republic. The immutability of the rules led to a change in previous practices (V1, V2, V4, V6, V7, P1, P2, N1, N3, N4, N5, E1, E3, E5). This was reflected at the national level (V1, V3, N3, N5, E2, E3) by changing the natural resource management system.

With regard to the second question, the implementation of international legislation has contributed to an increase in information on important habitats and species of birds according to the Directive on the conservation of wild birds and the Directive on the conservation of natural habitats and wild animal and plant species in Slovenia and Croatia. Based on this data, a third of Slovenia and half of Croatia are protected under the Directive on the conservation of wild birds and the Directive on the conservation of natural habitats and wild animal and plant species. Therefore, new protected areas were established in Slovenia and Croatia, and new nature protection experts were employed within the national nature protection system of both countries. It was the same in Austria, the Czech Republic, Slovakia, Romania, Greece, Austria,

France, Italy, etc. The EU financed the strengthening of state institutions and transferred experience from other countries for the establishment of new institutions and the development of the nature protection system in Slovenia. By financing and advising EU organizations, the competent ministries changed the internal structure in Slovenia (V1, V2, V3) and Croatia (V2, N1, E3). The Institute for Nature Conservation was established as a professional institution dealing with nature protection for the needs of N2000 in Slovenia (V1, V2, V3, N2, N3, P1, E1, E2, E4) and Croatia (V1, N3, P1, E2).

As regards the third question, by collecting information on N2000 habitats and species in Slovenia, cooperation and communication in nature protection has increased in all sectors (V3, V4, V5, N2, E2, E3). It was similar in the Czech Republic, Romania, Hungary, Poland, Slovakia, etc., which also led to changes in sectoral policies and the introduction of new practices. The new practice required changes in the national nature protection system, and the system being accessible to the general public, which was not the case in Slovenia (V1, N1, N4, E1, E2, E3, E4, E6) and Croatia (V3, V4, N1, N2, E3, P2). It was similar in Bosnia and Herzegovina, Poland, the Czech Republic, Romania, etc. The non-governmental organizations of Slovenia included all interested parties in the decision-making process on the establishment of the N2000 system (N1, N2, N3, E1, E3, E4). In this way, for the first time since the establishment of the nature protection system of Slovenia, public participation was considered a possibility in nature protection (N2, E3, E5). This has led to changes in practices, an increase in the number of participants in nature conservation, respect for all decision makers and greater respect for legislation. In Croatia, governmental and non-governmental actors jointly formulated a nature protection policy for the entire country for the first time, which has led to a change in the current practice. Therefore, the non-governmental organizations from big Croatian cities have experienced an "evolution" in their development. The non-governmental sector has also developed in the Czech Republic, Slovakia, Poland, Hungary, Italy, and Greece (country-specific articles are listed above).

As the guardian of rights, the EU froze the funds (Jordan, 1998) for Slovenia (E3) due to all the controversial situations that arose between governmental and non-governmental actors in the process of establishing N2000. It is a mechanism by which the EU does not participate directly in the relations between the participants (governmental and non-governmental actors), but rather protects transnational interests and calls on the participants to find a solution.

LITERATURA

1. Apostolopoulou, E., Drakou, E.G., Pediaditi, K., 2012. Participation in the management of Greek Natura 2000 sites: Evidence from a cross-level analysis. *J. Environ. Manage.* 113, 308–318. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.09.006>
2. Arnberger, A., Eder, R., Allex, B., Sterl, P., Burns, R.C., 2012. Relationships between national-park affinity and attitudes towards protected area management of visitors to the Gesäuse National Park, Austria. *For. Policy Econ.* 19, 48–55. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2011.06.013>

3. Baker, S., 2003. The Dynamics of European Union Biodiversity Policy: Interactive, Functional and Institutional Logics. *Env. Polit.* 12, 23–41. <https://doi.org/10.1080/09644010412331308264>
4. Beunen, R., de Vries, J.R., 2011. The governance of Natura 2000 sites: the importance of initial choices in the organisation of planning processes. *J. Environ. Plan. Manag.* 54, 1041–1059. doi:10.1080/09640568.2010.549034
5. Brown, M.L., 2013. European Union Environmental Governance in Transition — Effective ? Legitimate ? Ecologically Rational ? *J. Int. Organ. Stud.* 4, 109–126.
6. Brulle, R., 2010. Politics and the Environment, in: Forthcoming in Kevin T. Leicht and J. Craig Jenkins (eds), *The Handbook of Politics: State and Civil Society in Global Perspective*. Springer Publishers, New York. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
7. Carmin, J., 2010. NGO capacity and environmental governance in Central and Eastern Europe. *Acta Polit.* 45, 183–202. <https://doi.org/10.1057/ap.2009.21>
8. Cent, J., Grodzińska-Jurczak, M., Pietrzyk-Kaszyńska, A., 2014. Emerging multilevel environmental governance - A case of public participation in Poland. *J. Nat. Conserv.* 22, 93–102. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2013.09.005>
9. Cent, J., Mertens, C., Niedziałkowski, K., 2013. Roles and impacts of nongovernmental organizations in Natura 2000 implementation in Hungary and Poland. *Environ. Conserv.* 40, 119–128. <https://doi.org/10.1017/S0376892912000380>
10. Dimitrakopoulos, P.G., Jones, N., Iosifides, T., Florokapi, I., Lasda, O., Paliouras, F., Evangelinos, K.I., 2010. Local attitudes on protected areas: Evidence from three Natura 2000 wetland sites in Greece. *J. Environ. Manage.* 91, 1847–1854. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2010.04.010>
11. DIREKTIVA 2009/147/ES EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (kodificirana različica)
12. DIREKTIVA 2011/92/EU EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje
13. DIREKTIVA SVETA 90/313/EGS z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do informacij o okolju
14. DIREKTIVA SVETA 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst
15. EEA, 2010. Assessing biodiversity in Europe - the 2010 report, European Environment Agency - EEA, Copenhagen.
16. Ferranti, F., Beunen, R., Speranza, M., 2010. Natura 2000 Network: A Comparison of the Italian and Dutch Implementation Experiences. *J. Environ. Policy Plan.* 12, 293–314. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2010.505417>
17. Geitzenauer, M., Hogl, K., Weiss, G., 2016. The implementation of Natura 2000 in Austria — A European policy in a federal system. *Land Use Policy* 52, 120–135. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.11.026>
18. Giljum, S., Hak, T., Hinterberger, F., Kovanda, J., 2005. Environmental governance in the European Union: strategies and instruments for absolute decoupling. *Int. J. Sustain. Dev.* 8, 31. <https://doi.org/10.1504/IJSD.2005.007373>
19. Grodzińska-Jurczak, M., Cent, J., 2011. Expansion of nature conservation areas: Problems with Natura 2000 implementation in Poland? *Environ. Manage.* 47, 11–27. <https://doi.org/10.1007/s00267-010-9583-2>
20. Hartley, N., Wood, C., 2005. Public participation in environmental impact assessment - Implementing the Aarhus Convention. *Environ. Impact Assess. Rev.* 25, 319–340. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2004.12.002>
21. Hiedanpää, J., 2002. European-wide conservation versus local well-being: The reception of the Natura 2000 Reserve Network in Karvia, SW-Finland. *Landsc. Urban Plan.* 61, 113–123. [https://doi.org/10.1016/S0169-2046\(02\)00106-8](https://doi.org/10.1016/S0169-2046(02)00106-8)
22. Holling, C.S., 1993. Gyroscope: Negotiation and Conflict, in: Lee, K.N. (Ed.), *Compass and Gyroscope: Integrating Science and Politics for the Environment*. Island Press, Washington, 87–14.
23. Jordan, A., 1998. The Politics of a Multi-level Environmental Governance System: European Union Environmental Policy at 25 (No. 98-01), Cserge Working Paper. London.

24. Jordan, A., 2008. The governance of sustainable development: Taking stock and looking forwards. *Environ. Plan. C Gov. Policy* 26, 17–33. <https://doi.org/10.1068/cav6>
25. Jordan, A., Wurzel, R., Zito, A., 2000. Innovating with “New” Environmental Policy Instruments: Convergence or Divergence in the European Union, in: *Annual Meetings of the American Political Science Association*. American Political Science Association, Washington, 1–21.
26. Kapaciauskaite, I., 2011. Environmental governance in the Baltic Sea Region and the role of non-governmental actors. *Procedia - Soc. Behav. Sci.* 14, 90–100. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.03.027>
27. Kati, V., Hovardas, T., Dieterich, M., Ibisch, P.L., Mihok, B., Selva, N., 2014. The challenge of implementing the European network of protected areas Natura 2000. *Conserv. Biol.* 29, 260–270. <https://doi.org/10.1111/cobi.12366>
28. Kay, K., 2014. Europeanization through biodiversity conservation: Croatia’s bid for EU accession and the Natura 2000 designation process. *Geoforum* 54, 80–90. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2014.04.003>
29. Kluvánková-Oravská, T., Chobotová, V., Banaszak, I., Slavikova, L., Trifunovova, S., 2009. From government to governance for biodiversity: The perspective of Central and Eastern European transition countries. *Environ. Policy Gov.* 19, 186–196. <https://doi.org/10.1002/eet.508>
30. Kohler-Koch, B., Rittberger, B., 2006. Review Article: The “Governance Turn” in EU Studies*. *JCMS* 44, 27–49. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00642.x>
31. Krenova, Z., Kindlmann, P., 2015. Natura 2000 - Solution for Eastern Europe or just a good start? The Sumava National Park as a test case. *Biol. Conserv.* 186, 268–275. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2015.03.028>
32. Lockwood, M., Davidson, J., Curtis, A., Stratford, E., Griffith, R., 2009. Multi-level Environmental Governance: lessons from Australian natural resource management. *Aust. Geogr.* 40, 169–186. <https://doi.org/10.1080/00049180902964926>
33. Louette, G., Adriaens, D., Adriaens, P., Anselin, A., Devos, K., Sannen, K., Van Landuyt, W., Paelinckx, D., Hoffmann, M., 2011. Bridging the gap between the Natura 2000 regional conservation status and local conservation objectives. *J. Nat. Conserv.* 19, 224–235. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2011.02.001>
34. Manolache, S., Ciocanea, C., Rozyłowicz, L., Nita, A., 2017. Natura 2000 in Romania decade of governance challenges. *Eur. J. Geogr.* 8, 24–34.
35. Mertens, C., 2013. Playing at multiple levels in biodiversity governance: The case of Hungarian ENGOS in Natura 2000. *Soc. Econ.* 35, 187–208. <https://doi.org/10.1556/SocEc.2013.0001>
36. Newig, J., Fritsch, O., 2009. Environmental governance: Participatory, multi-level - And effective? *Environ. Policy Gov.* 19, 197–214. <https://doi.org/10.1002/eet.509>
37. Niedziałkowski, K., Pietrzyk-Kaszyńska, A., Pietruczuk, M., Grodzińska-Jurczak, M., 2015. Assessing participatory and multi-level characteristics of biodiversity and landscape protection legislation: the case of Poland. *J. Environ. Plan. Manag.* 1–21. <https://doi.org/10.1080/09640568.2015.1100982>
38. Pietrzyk-Kaszyńska, A., Cent, J., Grodzińska-Jurczak, M., Szymańska, M., 2012. Factors influencing perception of protected areas-The case of Natura 2000 in 235 Polish Carpathian communities. *J. Nat. Conserv.* 20, 284–292. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2012.05.005>
39. Stringer, L.C., Paavola, J., 2013. Participation in environmental conservation and protected area management in Romania: A review of three case studies. *Environ. Conserv.* 40, 138–146. <https://doi.org/10.1017/S0376892913000039>
40. Stubbs, P., 2005. Stretching Concepts Too Far ? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale. *Southeast Eur. Polit.* VI, 66–87
41. Šobot, A., 2022. Upravljanje z okoljem na primeru Evropske ekološke mreže Natura 2000 [Elektronski vir]. Izzivi globalizacije in družbeno-ekonomsko okolje EU = Globalisation challenges and the social-economic environment of the EU [Elektronski vir]: zbornik prispevkov = conference proceedings; 11. mednarodna znanstvena konferenca = 11th international scientific conference; Novo mesto, 19. maj 2022. - Str. 498-504.

42. Šobot, A., in Lukšič, A. (2016). The impact of europeanisation on the nature protection system of Croatia: example of the establishment of multi-level governance system of protected areas Natura 2000. *Journal of Social Ecology*, 25(3), 235–270. <https://doi.org/10.17234/SocEkol.25.3.2>
43. Šobot, A., in Lukšič, A. (2017). The impact of europeanisation on the nature protection system of Slovenia: example of the establishment of multi-level governance system of protected areas Natura 2000. In A. Lukšič (Ed.), *Exploration of Political Ecology in Slovenia* 113–147. Ljubljana: Centre of Political Theory, University of Ljubljana. Ljubljana, Slovenia.
44. Šobot, A., in Lukšič, A. (2019). The impact of europeanisation on the nature protection system Bosnia and Herzegovina: example of the establishment of multi-level governance of Natura 2000 protected areas. *Journal of Social Ecology*, 28(1), 28–48. <https://doi.org/10.17234/SocEkol.28.1.2>
45. Šobot, A., in Lukšič, A. (2020). Natura 2000 experiences in southeast Europe: Comparisons from Slovenia, Croatia and Bosnia and Herzegovina. *Journal of Comparative Politics*, 13(1), 46–57.
46. Šobot, A., and Lukšič, A. (2020a). Ensuring the sustainable development of Natura 2000: challenges and solutions. *Theory and Practice*, 57(1), 368–388.
47. Teofili, C., Battisti, C., 2011. May the Conservation Measures Partnership open standards framework improve the effectiveness of the Natura 2000 European Network? A comparative analysis. *J. Integr. Environ. Sci.* 8, 7–21. <https://doi.org/10.1080/1943815X.2010.529150>
48. Winkel, G., Blondet, M., Borrass, L., Frei, T., Geitzenauer, M., Gruppe, A., Jump, A., de Koning, J., Sotirov, M., Weiss, G., Winter, S., Turnhout, E., 2015. The implementation of Natura 2000 in forests: A trans- and interdisciplinary assessment of challenges and choices. *Environ. Sci. Policy* 52, 23–32. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.04.018>
49. Winter, S., Borrass, L., Geitzenauer, M., Blondet, M., Breibeck, R., Weiss, G., Winkel, G., 2014. The impact of Natura 2000 on forest management: a socio-ecological analysis in the continental region of the European Union. *Biodivers. Conserv.* 23, 3451–3482. <https://doi.org/10.1007/s10531-014-0822-3>
50. Wurzel, R.K.W., 2008. European Union Environmental Policy and Natura 2000 - From Adoption to Revision, in: J., K., G., L. (Eds.), *Legitimacy in European 240 Nature Conservation Policy: Case Studies in Multilevel Governance*. Springer, 259–282. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6510-1_20