

Ocjena prihvatljivosti utjecaja na ekološku mrežu i područja Natura 2000

Kratak vodič kroz pravila i sudsku praksu

**Justice&Environment
svibanj 2016**

Justice and Environment (J&E) je mreža 13 okolišnih nevladinih organizacija iz raznih europskih zemalja. Naš zajednički cilj je jače okolišno zakonodavstvo i njegova implementacija na nacionalnoj razini i razini Europske unije, kako bi se zaštitili okoliš, ljudi i priroda.

Ako želite saznati više o nama, posjetite www.justiceandenvironment.org

(C) 2016 Justice&Environment
Izdavač Justice&Environment
Údolní 33
602 00, Brno, Czech Republic
Tel +36 1 3228462
E-mail info@justiceandenvironment.org

Uredio & dizajnirao: Siim Vahtrus
Fotografije (osim ako je drukčije navedeno): Siim Vahtrus – J&E
Ostalo: p 3 (sredina) – D. D'Auria ; p 4 - Pixabay; p 7 – F. Vassen

Ovaj vodič izrađen je uz financijsku pomoć Europske komisije. Sadržaj ove publikacije odražava stavove autora i ni na koji način ne može se smatrati da odražava gledište Europske komisije.



Što je ocjena prihvatljivosti utjecaja?

Ocjena prihvatljivosti utjecaja je mehanizam koji služi zaštititi područja Natura 2000 od štetnih ljudskih aktivnosti, posebice građevinskih planova i zahvata, na način da, prije dopuštanja pojedine planirane aktivnosti, zahtijeva procjenu utjecaja koje bi ona mogla imati. Ako plan može imati značajan negativan utjecaj na neko područje, tražiti će se mjere sprečavanja tih utjecaja. Bez ocjene prihvatljivosti utjecaja, plan ili zahvat ne mogu biti odobreni.

Ocjena prihvatljivosti uređena je člankom 6. Direktive Vijeća 92/43/EEC (dalje i: Direktiva o staništima; Direktiva). No, tu ima više nego se na prvi pogled čini: Europski sud pravde je u svojoj širokoj praksi ta pravila detaljnije razradio. U ovom kratkom vodiču izložiti ćemo pravne osnove ocjene prihvatljivosti na ekološku mrežu i sudsku praksu.

2. Ukratko o ocjeni prihvatljivosti

Prema Direktivi o staništima, prije nego što neki plan ili zahvat, a koji bi mogao imati značajan utjecaj na područje Nature 2000 (kao posebno područje očuvanja ili područje od značaja za Zajednicu), bude odobren, moraju se procijeniti njegovi utjecaji. Pojmovi "plan" i "zahvat" se u ovom kontekstu moraju promatrati široko; to mogu biti građevinski planovi, ali i sve druge intervencije koje mogu štetiti cjelovitosti područja (detaljnije u poglavlju 3).

Procjena utjecaja sastoji se od 4 koraka:

1. Prethodna ocjena prihvatljivosti – određuje da li plan ili zahvat može imati značajan utjecaj na područje o kojemu je riječ. Ako se ne dokaže da zahvat nema značajan negativan utjecaj na ciljeve očuvanja područja, značajan utjecaj se pretpostavlja i prelazi se na drugi korak.

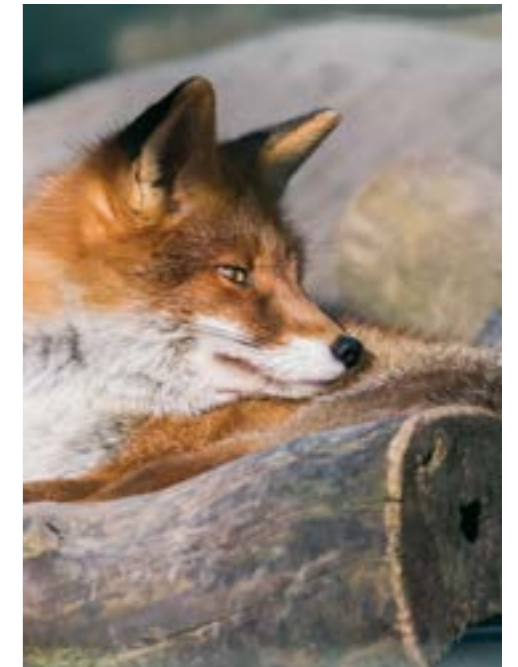
2. Glavna ocjena – identificiraju se mogući negativni utjecaji na područje i stupanj opasnosti. Procjena mora biti utemeljena na najboljim dostupnim znanstvenim saznanjima te uzimati u obzir kumulativne učinke. Ovo je i faza u postupku u kojoj se moraju identificirati i procijeniti mjere ublažavanja. Ako plan ili zahvat, usprkos svim utvrđenim mjerama ublažavanja, može naštetiti cjelovitosti područja, nadležna tijela ga ne mogu odobriti (više o koracima 1 i 2 u Poglavlju 4).

3. Procjena alternativa – u slučaju da je plan ili zahvat štetan za cjelovitost područja, sljedeći korak predstavlja traženje neopasnih alternativnih rješenja za postizanje istog cilja (npr. druga lokacija morske luke).

4. Iznimno dopuštanje – ako se ne nađu druge pogodne mogućnosti, plan ili zahvat može se dopustiti samo iznimno, u slučaju da postoje imperativni razlozi prevladavajućeg javnog interesa. Ako takvog interesa nema, zahvati ne mogu biti dopušteni. U slučaju iznimnog dopuštanja plana ili zahvata, poduzimaju se kompenzacijske mjere, kako bi se nadoknadila šteta nastala zbog zahvata (više o koracima 3 i 4 u Poglavlju 5).

3. Koji planovi i zahvati su podložni ocjeni?

Ocjena prihvatljivosti utjecaja mora biti uzeta u obzir (vidi niže –



C-127/02 (Waddenzee)

Ribolovno trgovačko društvo imalo je dozvolu za upotrebu mehaničkih naprava za lov školjaka u posebnom području očuvanja na području Vadenskog mora. Dozvola se društvu izdavala svake godine. Jednu takvu ponovljenu odluku okolišna udruga dovela je u pitanje tvrdnjom da takva ribolovna aktivnost predstavlja zahvat za koji je potrebno, u skladu s Direktivom o staništima, provesti ocjenu prihvatljivosti utjecaja.

Sud EU je zaključio, pozivajući se na definiciju zahvata u Direktivi o procjeni utjecaja na okoliš, da je lov školjaka mehaničkim napravama zahvat. Štoviše, zaključio je da činjenica što je aktivnost bila provođena periodički nekoliko godina ne isključuje potrebu za provedbom ocjene prihvatljivosti utjecaja.



prethodna ocjena) za planove i zahvate koji nisu izravno povezani s upravljanjem područjem ili potrebni za njegovo upravljanje. Prvo ključno pitanje je – što se smatra “zahvatom” ili “planom”?

Zahvati uključuju izvršenje građevinskih radova, rudarstvo i druge intervencije u prirodni okoliš i krajobraz. Zahvati dakle nisu ograničeni na samu izgradnju; značajno pojačanje poljoprivrede ili sječe, koje prijeti oštećivanjem ili uništavanjem vrijednog obilježja nekog područja, treba smatrati zahvatom za koji je potrebno provesti ocjenu prihvatljivosti. Zahvat također može biti i trajna aktivnost.

Tipični primjeri **planova** su planovi o korištenju zemljišta ili planovi sektorskih strategija/aktivnosti (npr. planovi transportnih mreža, planovi gospodarenja otpadom, planovi upravljanja vodama). No, planovi koji su po svojoj prirodi političke izjave (prikazuju općenitu političku volju ili namjeru vlasti) se, prema Direktivi, ne smatraju planovima.

Kao iznimka od navedenog, ocjena prihvatljivosti nije obavezna za planove povezane s upravljanjem područjem ili potrebne za njegovo upravljanje. Ovu iznimku treba usko tumačiti, npr. u slučajevima gdje je samo jedan dio plana ili projekta povezan s upravljanjem, za onaj drugi dio ocjena je potrebna. Tako bi bilo, primjerice, u slučaju dvonamjenske sječe šuma.

Za plan ili zahvat koji je potreban za upravljanje jednim područjem možda će ipak biti potrebno provesti ocjenu prihvatljivosti zbog mogućih negativnih učinaka na drugo područje. Na primjer, za zahvat za obnovu vlažnih staništa možda će biti potrebna ocjena prihvatljivosti zbog njegovog utjecaja na obližnje zaštićeno šumsko stanište.

Ne ocjenjuju se samo zahvati koji se nalaze unutar zaštićenog područja – i projekti izvan takvih područja, za koje je izgledno da će imati značajan utjecaj na područje, također moraju proći ocjenu prihvatljivosti (C-98/03, Komisija v. Njemačka).

4. Članak 6(3) – faze 1 + 2 u ocjeni prihvatljivosti utjecaja na ekološku mrežu (prethodna procjena)

Direktiva o staništima ne definira metodu za provođenje ocjene prihvatljivosti. Općenito govoreći, ona bi trebala biti zabilježena i obrazložena na način da se onemogućiti arbitrarno odlučivanje a omogućiti kontrola; trebalo bi primijeniti načelo predostrožnosti i najbolja znanstvena saznanja.

Ocjena prihvatljivosti sastoji se od ukupno 4 koraka koji moraju biti izvedeni navedenim redoslijedom.

Faza 1: Prethodna ocjena

Prvi korak je utvrditi da li zahvat može imati negativne učinke na

područje, zbog čega bi glavna ocjena bila potrebna (tzv. prethodna procjena). Dovoljno je da postoji samo mogućnost negativnih utjecaja. Stoga, da bi se izbjegla glavna ocjena prihvatljivosti, potrebno je sa sigurnošću dokazati da aktivnost neće imati nikakav značajan utjecaj, a ne obrnuto.

Odluka o tome što je značajan utjecaj mora biti utemeljena na specifičnim obilježjima i okolišnim uvjetima zaštićenog područja, posebno uzimajući u obzir ciljeve zaštite. Značaj utjecaja je neovisan o veličini zahvata ili plana.

Prema Sudu EU, čimbenici koji se moraju uzeti u obzir prilikom prethodne procjene, kada se odlučuje o potrebi glavne ocjene, su sljedeći:

- Vjerojatnost značajnih utjecaja na područje u pitanju;
- Karakteristike i specifični okolišni uvjeti područja;
- Sve okolnosti koje samostalno ili zajedno s drugim planovima ili zahvatima (kumulativni učinak) mogu utjecati na ciljeve zaštite područja;
- Najbolja znanstvena saznanja u struci.

Sud EU je zaključio da, ako zahvat može dovesti u pitanje ciljeve očuvanja pojedinog područja, mora se smatrati vjerojatnim da će imati značajan utjecaj na to područje te je stoga nužno provesti glavnu ocjenu [1].

U skladu s načelom predostrožnosti, u slučaju znanstvenih sumnji ili nesigurnosti oko utjecaja i da li su oni negativni, mora se provesti glavna ocjena. Plan ili zahvat bi u ovoj fazi trebali biti ocjenjivani onakvi kakvi su predloženi od strane promotora, odnosno mjere ublažavanja se ne uzimaju u obzir prilikom prethodne ocjene.

Države članice mogu uvesti i stroža pravila u postupcima izdavanja dozvola koje se odnose na područje Natura 2000, primjerice mogu potpuno zabraniti izvođenje nekih vrsta zahvata.

Faza 2: Glavna ocjena

Ako je, temeljem zaključaka prethodne ocjene, potrebno provesti glavnu ocjenu, moraju se identificirati svi utjecaji na cjelovitost područja. Cjelovitost se može definirati kao povezanost ekološke strukture i funkcija nekog područja.

Kada se procjenjuju utjecaji na cjelovitost područja, potrebno je uzeti u obzir širok spektar faktora. Na zahvat se treba gledati i u kombinaciji s drugim planovima ili zahvatima, odnosno potrebno je sagledati i kumulativni utjecaj.

Posebna pozornost treba se obratiti utjecajima na vrste i staništa koje Direktiva navodi kao “prioritetne” vrste i staništa.

Utjecaj na ciljeve očuvanja područja utvrđuje se temeljem najboljih znanstvenih saznanja u pojedinoj struci. To znači da bi i za stručnjake koji provode procjenu i za primijenjene metode, koje moraju uzeti u

Predmet C-98/03 (Komisija vs. Njemačka)

Njemačka vlada, prilikom prenošenja Direktive, odlučila je zahtijevati ocjenu o prihvatljivosti samo u slučajevima gdje je za upotrebu vode potrebna vodopravna dozvola. Vlada je tvrdila da upotreba vode u tako malim količinama da dozvola nije potrebna ne može imati značajan utjecaj na susjedna područja.

Sud EU je zaključio da se ne može unaprijed zaključivati da korištenje malih količina vode nikada neće imati značajan utjecaj na područje Nature 2000, nego je to potrebno ocjenjivati od slučaja do slučaja. Sud je stoga zaključio da njemačka vlada nije valjano implementirala Direktivu.

Predmet C-2/10 (Regione Puglia)

U Italiji je, u provinciji Puglia, regionalnim zakonom na područjima Natura 2000 zabranjena gradnja turbina na vjetar koje nisu namijenjene samopotrošnji. Tome je prigovorila trgovačko društvo koje je na navedenom području htjelo izgraditi vjetroelektranu.

Sud EU utvrdio je da pravila kojima se zabranjuju određene aktivnosti, bez provođenja ocjene prihvatljivosti utjecaja, mogu biti zakonita ako nisu neproporcionalna ili diskriminatorna prema investitorima. Sud je također zaključio da to ne predstavlja prijetnju općem stavu EU, koja se zalaže za obnovljive izvore energije.

Predmet C-258/11 (Sweetman)

Dozvola za izgradnju vanjske obilaznice u Galwayu je dovedena u pitanje pred irskim sudom jer je dio planiranog zahvata trebao prolaziti kroz Lough Corrib, područje od značaja za zajednicu. Zahvat bi uzrokovao trajni gubitak 1.47 hektara vapnenačkih ploča, prioritetnog stanišnog tipa. Ukupna površina tog stanišnog tipa na području je bila 270 ha. Lokalne vlasti su zaključile da će zahvat imati veliki, lokalizirani, utjecaj, ali da on kao takav neće negativno utjecati na cjelovitost čitavog područja.

Sud EU zaključio je da će plan ili zahvat negativno utjecati na cjelovitost područja ako može dovesti do trajnog i nepopravljivog gubitka makar i jednog dijela prioritetnog stanišnog tipa zbog čije zaštite je područje uspostavljeno.



obzir specifične karakteristike područja i ne smiju biti generičke, trebalo primjenjivati visoke standarde.

Ako postoje negativni utjecaji, procjenjuju se moguće mjere njihova ublažavanja. Mjere ublažavanja su mjere čiji cilj je minimiziranje ili čak i poništavanje negativnog utjecaja plana ili zahvata tokom ili nakon njegove provedbe. Ako se negativan utjecaj ne može spriječiti mjerama ublažavanja, dopuštenje za provedbu plana ili zahvata može se dati samo iznimno (vidi sljedeće poglavlje).

Mjere ublažavanja mogu značiti uspostavljanje rasporeda za implementaciju zahvata (npr. zabrana rada tokom sezone parenja određene vrste), određivanje vrste alata i radnji koje će se provoditi (npr. upotreba posebne vrste bagera na određenoj udaljenosti od obale kako se ne bi utjecalo na osjetljivo stanište) ili uspostavljanje "zabranjenih" dijelova unutar područja (npr. jazbine za hibernaciju neke životinjske vrste). Kompenzacijske mjere (npr. izgradnja uništenog staništa na nekom drugom području) se ne smatraju mjerama ublažavanja.

Glavna ocjena temelji se na načelu predostrožnosti. To u praksi znači da, ako se značajan utjecaj plana ili zahvata na područje ne može isključiti (postoji znanstvena sumnja), pretpostavlja se postojanje značajnih negativnih utjecaja [iii], i takav plan ili zahvat ne može dobiti dozvolu. U tom slučaju se u sljedećem koraku trebaju iznaći sigurnije alternative (faza 3), a ako takve alternative ne postoje, plan ili zahvat smije biti dopušten samo u iznimnim situacijama (faza 4).

5. Članak 6. stavak 4. – faze 3 + 4 ocjene o prihvatljivosti zahvata – alternative i iznimke

Faza 3: Procjena alternativnih rješenja

U slučaju da plan može imati značajne negativne učinke na cjelovitost područja, potrebno je naći sigurnija, alternativna rješenja kojima bi se postigli isti ciljevi. U ovoj fazi, druga razmatranja (npr. ekonomska – da je alternativno rješenje puno skuplje) ne mogu prevagnuti nad ekološkim interesima (nužnost očuvanja cjelovitosti područja). Ako se pronađe alternativno rješenje koje ne bi naštetilo cjelovitosti područja, ono se mora upotrijebiti.



Faza 4: Imperativni razlozi prevladavajućeg javnog interesa

Kada ne postoji, ili nije primjenjivo, nikakvo alternativno rješenje, i gdje se negativni utjecaji plana ili zahvata na područje ne mogu spriječiti, vlasti mogu odobriti zahvat samo u iznimnim situacijama. Iznimke se mogu primijeniti tek nakon što je ocjena prihvatljivosti za ekološku mrežu (sve prethodne faze) u potpunosti provedena [iii] i postoje imperativni razlozi prevladavajućeg javnog interesa. Iznimke je uvijek potrebno tumačiti restriktivno i u skladu s načelom predostrožnosti.

Imperativni razlozi prevladavajućeg javnog interesa nisu definirani u Direktivi. Ona spominje samo neke primjere, kao što su ljudsko zdravlje, javna sigurnost i korisne posljedice od primarnog značaja za okoliš. Dodatno, prema mišljenju Europske Komisije, temeljne politike nacionalne vlasti i društva mogu se smatrati imperativnim razlozima prevladavajućeg javnog interesa [iv].

Prilikom procjene imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, nadležna tijela moraju odlučiti da li su javni interesi važniji od očuvanja nekog područja. Opravdanje za iznimke smije biti utemeljeno isključivo na dva kriterija: (1) javni interes mora biti prevladavajući, i (2) mora biti dugoročan.

Kada se radi o prioritetnim staništima i/ili prioritetnim vrstama, potreban je drukčiji pristup. U takvim slučajevima, nadležna tijela mogu odobriti štetan projekt samo zbog prevladavajućeg interesa koji se tiče ljudskog zdravlja i javne sigurnosti, a drugi razlozi mogu se koristiti kao osnova za iznimku tek nakon pribavljanja mišljenja Europske Komisije.

Ako plan ili zahvat bude odobren, moraju se uzeti u obzir i kompenzacijske mjere osmišljene kako bi "nadoknadile štetu" njegovih negativnih učinaka. Kompenzacijske mjere mogu biti različite, na primjer rekonstrukcija staništa na istom ili drugom području i njegova inkorporacija u Naturu 2000, poboljšanje postojećeg staništa ili prijedlog da se neko novo, jednakovrijedno područje doda u mrežu Natura 2000. Kompenzacijske mjere moraju uzeti u obzir specifična staništa ili vrste



C-521/12 (Briels et al)

U Nizozemskoj je u planu bio zahvat produženja brze ceste koji bi rezultirao uništenjem dijela zaštićenog staništa. Ocjenom o prihvatljivosti utjecaja zahvata utvrđeno je da bi zahvat imao značajan negativan utjecaj na postojeća staništa. No, ako bi se poboljšali hidrološki uvjeti u susjednim područjima, zaštićeni stanišni tip – livade molinie – bi se mogao nastaviti širiti. Zahvat je stoga odobren, zajedno s mjerama koje bi pomogle da se zaštićeno stanište širi.

Sud EU je zaključio da su mjere predložene u projektu usmjerene kompenzaciji negativnih učinaka, umjesto njihovom izbjegavanju ili smanjenju, te nisu garancija da zahvat neće imati štetan utjecaj na cjelovitost područja. Stoga su one kompenzacijske mjere i prema članku 6. stavku 4. mogu biti razmatrane samo ako postoje uvjeti za iznimno dopuštanje zahvata (vidi fazu 4). Mjere koje su zapravo kompenzacijske, a ne ublažavajuće, ne smiju omogućiti promotorima ili državnim tijelima lakše odobravanje zahvata nego što je to predviđeno Direktivom.



i njima se mora “nadoknaditi” šteta nastala zbog plana ili zahvata, odnosno moraju se odnositi na ista staništa i vrste, u usporedivoj mjeri, i moraju pružati iste uvjete. Usvojene kompenzacijske mjere moraju biti priopćene Komisiji.

i - C-127/02, poglavlje 47

ii - Vidi predmete C-258/11 (p 40) i C-404/09 (p 99, 100)

iii - Vidi predmete C-239/04, Castro Verde, p 35; predmet C-404/09, Commission v Spain, p 156-157.

iv - Vidi Managing Natura 2000 Sites. The provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC. European Communities, 2000 (p 44-45). Dostupno online: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf

