



Ovaj projekt financira  
Europska unija



REPUBLIKA HRVATSKA  
MINISTARSTVO ZAŠTITE  
OKOLIŠA I PRIRODE

SPUO Hrvatska

IPA 2010 projekt „Jačanje kapaciteta za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš (SPUO) na regionalnoj i lokalnoj razini“

## **Prilog I.**

# **Smjernice za ocjenu prihvatljivosti za ekološku mrežu**

Zagreb, lipanj 2014.



### **Svrha publikacije:**

Ove smjernice prilog su Općim metodološkim preporukama za izradu strateških studija i preporuka su za provedbu ocjene prihvatljivosti strategija, planova i programa za ekološku mrežu.

### **Odricanje od odgovornosti:**

Ova publikacija izrađena je uz pomoć Europske unije. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost projektnog tima i ni na koji način se ne može smatrati da održava gledišta Europske unije.

### **Autori:**

Ovaj dokument pripremljen je unutar projekta financiranog sredstvima Europske unije IPA 2010 „Jačanje kapaciteta za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš na regionalnoj i lokalnoj razini“, koji je uz Ministarstvo zaštite okoliša i prirode provodio konzorcij EPTISA Servicios de Ingeniería S.L. i Dvokut Ecro d.o.o. (SPUO Hrvatska tim).

Dokument je izradio Petr Roth. O smjernicama se raspravljalo na radionicama na kojima su sudjelovali predstavnici Ministarstva zaštite okoliša i prirode, Državnog zavoda za zaštitu prirode i SPUO ovlaštenici. Dokument su revidirali Klemen Strmšnik, Matjaž Harmel i Jiří Dusík.

Autor slike na naslovnici: Državni zavod za zaštitu prirode

### **Za više informacija:**

Ministarstvo zaštite okoliša i prirode

Ulica Republike Austrije 14

HR-10000 Zagreb

Tel: +385 (0) 1 3717 111

Fax: +385 (0) 1 3717 149

Web portal: [www.mzoip.hr](http://www.mzoip.hr)

## SADRŽAJ

1	OCJENA PRIHVATLJIVOSTI STRATEGIJE, PLANA I PROGRAMA (SPP) ZA EKOLOŠKU MREŽU SUKLADNO PRAKSI EUROPSKE UNIJE	3
1.1	Uvod	3
1.2	Vrste SPP koji zahtijevaju provedbu ocjene za ekološku mrežu	3
1.3	Ocjena SPP	5
1.4	Uvažavanje rezultata ocjene u donošenju odluka	6
2	GLAVNA OCJENA PRIHVATLJIVOSTI STRATEGIJA, PLANOVA I PROGRAMA (SPP) ZA EKOLOŠKU MREŽU	7
2.1	Posebnosti glavne ocjene prihvatljivosti SPP	7
2.2	Veza između utjecaja na ciljne vrste i stanišne tipove područja, ciljeve očuvanja i cjelovitosti područja	10
2.3	Ocjena značaja utjecaja	11
2.4	Konačan izvještaj o provedenoj glavnoj ocjeni prihvatljivosti	13
2.5	Mjere ublažavanja	13
2.6	Kompenzacijske mjere (uvjeti)	15
2.7	Praćenje	16
3	REFERENTNI DOKUMENTI	16
	UKRATKO O PROJEKTU SPUO HRVATSKA	18
	GLAVNI JAVNO DOSTUPNI MATERIJALI	18

## 1 OCJENA PRIHVATLJIVOSTI STRATEGIJE, PLANA I PROGRAMA (SPP) ZA EKOLOŠKU MREŽU SUKLADNO PRAKSI EUROPSKE UNIJE

### 1.1 Uvod

Ovaj dokument sadrži preporuke za provedbu ocjene prihvatljivosti strategija, planova i programa za ekološku mrežu (mreža Natura 2000) usklađene s hrvatskim i europskim zakonodavstvom te dobrom praksom iz drugih zemalja članica Europske unije. Predložena načela i postupci, osim pri ocjeni prihvatljivosti za ekološku mrežu, mogu se primijeniti i pri ocjeni utjecaja strategija, planova i programa na druge elemente biološke raznolikosti.

Ocjena prihvatljivosti za ekološku mrežu (u daljnjem tekstu: ocjena prihvatljivosti) utvrđena je člankom 6. stavcima 3. i 4. Direktive 92/43/EEZ o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima) koji je prenesen u članke 24. – 51. Zakona o zaštiti prirode („Narodne novine“, broj 80/13). Jedan od najvećih izazova za primjenu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima je u činjenici da Direktiva ne razdvaja ocjenu prihvatljivosti zahvata i ocjenu prihvatljivosti strategija, planova i programa. Dok je prvu ocjenu relativno jednostavno provesti, druga predstavlja veći izazov. Naime, Direktivom se postavljaju jednaki uvjeti i zahtjevi pri razmatranju utjecaja strategija, planova i programa (u daljnjem tekstu: SPP) kao i pri razmatranju utjecaja zahvata, pa iako je u oba slučaja potrebno ispuniti zahtjeve članka 6., za ocjenu prihvatljivosti SPP potreban je drugačiji pristup u odnosu na ocjenu prihvatljivosti zahvata.

Direktiva o staništima 92/43/EEZ, članak 6. stavak 3.

Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na to područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka ocjene utjecaja na područje i sukladno odredbama stavka 4., nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti.

### 1.2 Vrste SPP koji zahtijevaju provedbu ocjene za ekološku mrežu

Prilikom ocjene o potrebi provedbe strateške procjene utjecaja na okoliš (*eng. screening*) potrebno je uzeti u obzir sljedeća pitanja:

- Pri razmatranju potrebi provedbe ocjene za ekološku mrežu vezano uz stratešku procjenu utjecaja na okoliš (u daljnjem tekstu: SPUO) nije se dovoljno usredotočiti isključivo na predmetni SPP. Sukladno zahtjevima Direktive potrebno je utvrditi vjerojatnosti značajnog utjecaja samog SPP/zahvata na područja ekološke mreže ali, ako je relevantno, i u kombinaciji s bilo kojim drugim SPP/zahvatom koji bi mogao povećati njegov utjecaj na ekološku mrežu. U slučaju SPP slične vrste ili naravi vrijedi pravilo „tko prvi, njegova djevojka“: prvi se SPP ocjenjuje kao takav, a za sve sljedeće SPP koji prolaze postupak ocjene moraju se uzeti u obzir mogući utjecaji svih prethodnih SPP.
- Ako se u postupku ocjene o potrebi strateške procjene utjecaja na okoliš utvrdi da nije moguće isključiti značajni utjecaj na jedno ili više područja ekološke mreže, potrebno je provesti glavnu ocjenu.

Mnogi SPP mogu se nazvati „tipičnim“ planovima: sadrže elemente koji su zemljopisno smješteni i relativno im je jednostavno pristupiti i ocijeniti njihove moguće utjecaje na područja ekološke mreže (npr. prostorni planovi, planovi prometne infrastrukture).

Neki SPP sadrže elemente koji nisu zemljopisno smješteni (npr. kao što je strategija županijskog razvoja ili strategija turističkog razvoja), no njihov predmet i opis jasno pokazuju da će njihova provedba vrlo vjerojatno imati utjecaj u prostoru. Zbog nedostatka lokaliziranih podataka mogući utjecaji većine takvih SPP na ekološku mrežu ne mogu se činjenično ocijeniti. Međutim, u strateškoj studiji utjecaja na okoliš trebali bi se istaknuti ključni rizici vezano uz moguće utjecaje na ekološku mrežu koji se mogu javiti u kontekstu predloženih zahvata i uvijek bi se trebala navesti napomena o potrebi detaljne ocjene prihvatljivosti svih njihovih elemenata u narednim fazama planiranja ili provedbe.

Iako ne sadrže prethodno spomenute prostorne elemente, neki SPP su usmjereni na aktivnosti, čiji se utjecaj na područja ekološke mreže može iščitati iz njihova opisa. Primjerice, određene poljoprivredno-okolišne mjere mogu ugroziti pojedine ciljeve očuvanja na više područja ekološke mreže sličnih karakteristika. Čak i ukoliko ove aktivnosti nisu lokalizirane, jasno je da nisu prikladne ni za jedno područje ekološke mreže s takvim ciljevima očuvanja i stoga se nakon provedbe glavne ocjene njihova primjena mora u predmetnom SPP strogo ograničiti.

Posebnu kategoriju predstavljaju takozvani programi djelovanja: prije nego što se krene u stratešku procjenu utjecaja na okoliš i/ili glavnu ocjenu, mora se odlučiti je li doista riječ o „planu“ koji se mora podvrgnuti strateškoj procjeni utjecaja na okoliš ili možda o skupu određenih detaljnih zahvata. U drugom slučaju glavna ocjena prihvatljivosti za ekološku mrežu trebala bi se provoditi samo za one zahvate iz takvog programa koji bi mogli utjecati na određena područja ekološke mreže.

Od posebne su važnosti sljedeće kategorije planova:

- Za planove koji se bave isključivo upravljanjem područjima ekološke mreže ne provodi se ocjena prihvatljivosti. Međutim, ta se odredba mora shvatiti u najstrožem mogućem smislu: od obveze provođenja ocjene prihvatljivosti nisu izuzeti svi planovi kojima u nazivu stoji imenica „upravljanje“. Kao prvo, predmetni plan mora se odnositi na upravljanje dotičnim područjem ekološke mreže isključivo sa stajališta očuvanja prirode. Svaki drugi oblik „upravljanja“, iako se može odnositi na isto područje (npr. šumskogospodarski planovi u koji nisu uključene mjere očuvanja područjem ekološke mreže), nije sukladan značenju ovog pojma u smislu Direktive o staništima. Kao drugo, čak i „planovi upravljanja zaštićenim područjem“ vrlo često sadrže odredbe i mjere koje se ne odnose isključivo na očuvanje povezano s ciljnim vrstama ili stanišnim tipovima danog područja. Takve mjere nužno nisu u skladu s primarnim ciljevima očuvanja i čak mogu biti i u sukobu s njima. Stoga ti dijelovi „planova upravljanja“ ne potpadaju pod zahtjeve članka 6. stavka 3. za dio „koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje“ i kao takvi se ne mogu izuzeti iz obveze provođenja ocjene prihvatljivosti.
- Kod svih drugih planova, osim onih izuzetih iz obveze provođenja ocjene prihvatljivosti iz razloga opisanih u prethodnoj točki, obveza provođenja glavne ocjene prihvatljivosti, koja se utvrđuje tijekom prethodne ocjene prihvatljivosti (u daljnjem tekstu: prethodna ocjena), jest vjerojatnost (tj. nesigurnost) da će „imati značajan utjecaj“ na područja ekološke mreže. Pri tome nije važno je li taj utjecaj pozitivan ili negativan, jer je odlučujuća vjerojatnost da taj utjecaj postane „značajan“. Što se podrazumijeva pod pojmom „značajan“ moguće je iščitati (osobito na temelju nekoliko ciljanih presuda Europskog suda) iz sljedeće formulacije članka 6. stavka 3.: riječ je o utjecajima koji vrlo vjerojatno ugrožavaju ciljeve očuvanja područja i njegovu cjelovitost, tj. strukture i funkcije potrebne za dugoročno održavanje i



opstanak ciljnih obilježja područja (stanišni tipovi i/ili vrste kojima je područje namijenjeno). U praksi se to može pojednostaviti (bez povrede značenja odredbe te Direktive) na sljedeći način: kada predmetni plan pokazuje potencijal (tj. nesigurnost) da značajno utječe na makar jednu ciljnu vrstu ili stanišni tip područja, tada se mora provesti glavna ocjena.

### 1.3 Ocjena SPP

Cilj glavne ocjene, sukladno Direktivi, je dokazati je li ili nije vjerojatno da će SPP (sam ili u kombinaciji s drugim SPP i/ili projektima) imati „utjecaja na to područje s obzirom na ciljeve očuvanja područja“. Postavljanje ciljeva očuvanja nije obvezno za područja Natura 2000. U slučaju da oni nisu postavljeni, primjenjuju se odredbe članka 6. stavka 2. Direktive kojima se zabranjuje na SPA<sup>1</sup> područjima tj. područjima za zaštitu ptica prema Direktivi o pticama pogoršanje stanja ciljnih vrsta ptica u odnosu na stanje na dan njihova proglašenja, odnosno kod pSCI<sup>2</sup> područja tj. područja prema Direktivi o staništima, pogoršanje stanja ciljnih vrsta i staništa u usporedbi sa stanjem na dan podnošenja nacionalnog popisa Komisiji. U ekološkoj mreži RH ova područja nazivamo Područja očuvanja značajna za ptice (POP) odnosno Područja očuvanja značajna za vrste i stanišne tipove (POVS).

Međutim, države članice mogu predložiti dodatne ciljeve očuvanja za neka ili sva područja Natura 2000. Tada ti ciljevi postaju referentni za glavnu ocjenu prihvatljivosti i u pravilu su ambiciozniji od pukog održavanja stanja ciljnih vrsta i stanišnih tipova na istoj razini, kao i u vrijeme uspostavljanja Natura 2000.

#### **Primjer utjecaja koji ciljevi očuvanja imaju na rezultat glavne ocjene prihvatljivosti**

Sljedećim hipotetskim primjerom može se prikazati važnost ciljeva očuvanja koji imaju na rezultat glavne ocjene prihvatljivosti. Uzmimo veliko (nekoliko stotina kvadratnih kilometara) područje ekološke mreže koje je namijenjeno relativno uobičajenom stanišnom tipu iz Priloga I. Direktive o staništima, a da pritom nije utvrđen cilj očuvanja. Za to područje vrijedi odredba članka 6. stavka 2.: stanje tog stanišnog tipa ne smije se pogoršati.

Ako je planom predviđena trasa autoceste koja prolazi u neposrednoj blizini područja, što bi moglo rezultirati procijenjenim gubitkom desetina hektara tog stanišnog tipa, ovlaštenik mora na temelju ekologije vrsta, mogućnosti obnove dotičnog staništa i drugih čimbenika odlučiti bi li taj utjecaj bio „značajan“ ili ne. U određenim okolnostima on može pristati na izgradnju autoceste uz tvrdnju da to nema značajan utjecaj na cilj očuvanja tog velikog područja.

Međutim, kada bi cilj očuvanja istog područja i istog stanišnog tipa bio npr. „postupno povećanje ukupne površine stanišnog tipa na području za 10% do 2040.“, tada bi se isti element plana, tj. autocesta, trebao ocijeniti kao „značajni utjecaj“ na ciljeve očuvanja područja bez daljnje rasprave, jer bi se njime smanjila površina stanišnog tipa koja bi se trebala povećavati.

Iz tog se razloga prilikom glavne ocjene prihvatljivosti moraju u obzir uzimati i ciljevi očuvanja i današnje stanje ciljnih vrsta i stanišnih tipova.

<sup>1</sup> SPA-Special Protection Areas – Područja posebne zaštite

<sup>2</sup> pSCI-proposed Sites of Community Importance – predložena Područja od značaja za EU

## 1.4 Uvažavanje rezultata ocjene u donošenju odluka

Direktivom je zabranjeno nadležnim nacionalnim tijelima dopustiti (odobriti) SPP za čije je elemente, i to *bilo koje*, glavnom ocjenom utvrđeno da bi mogli „negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja“.

Direktivom su predviđene i situacije kada predlagatelj ustraje na nastavku postupka odobrenja za SPP ili zahvate za koje se ne može isključiti vjerojatnost negativnog utjecaja predmetnog SPP ili zahvata na cjelovitost jednog ili više područja ekološke mreže. Taj se postupak regulira člankom 6. stavkom 4. Direktive o staništima.

Direktiva o staništima 92/43/EEZ, Članak 6. stavak 4.

Ako se, unatoč negativnoj procjeni utjecaja na područje i u nedostatku drugih pogodnih mogućnosti, plan ili projekt ipak moraju provesti zbog imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode, država članica poduzima sve kompenzacijske mjere kako bi osigurala zaštitu koherentnosti mreže Natura 2000. Ona Komisiju izvještava o usvojenim kompenzacijskim mjerama.

Kad se u određenom području nalazi prioritetni prirodni stanišni tip i/ili prioritetna vrsta, mogu se razmatrati samo ona pitanja koja se odnose na zdravlje ljudi ili javnu sigurnost, na korisne posljedice od primarnog značaja za okoliš ili, nastavno na mišljenje Komisije, na ostale imperativne razloge prevladavajućeg javnog interesa.

Postupak iz članka 6. stavka 4. može se primijeniti samo ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

- a) mora postojati dokaz o nepostojanju drugog ostvarivog pogodnog rješenja (za element SPP za koji je utvrđeno da bi mogao negativno utjecati na cjelovitost područja),
- b) mora se dostaviti dokaz da je taj element od javnog interesa (što će se ocijeniti na razini cijele države, a ne samo na razini predmetnog SPP)<sup>3</sup>, imperativan i potreban iz razloga javnog interesa koji prevladava nad zaštitom i očuvanjem dotičnog područja,
- c) moraju se provesti kompenzacijske mjere bitne za ciljne stanišne tipove i vrste područja.

Ti su uvjeti istovjetni za zahvate i SPP. Dok ih se u konkretnim zahvatima može relativno lako ispuniti, kod SPP postoji jedna značajna prepreka: kompenzacijske mjere na razini SPP iznimno je teško ostvariti (provesti), a ako ih se predloži u sklopu predmetnog SPP, njihova će buduća provedba biti otežana, jer ne postoje dovoljno čvrste pravne regulative kojima se buduće predlagatelje određenih elemenata predmetnog SPP obvezuje na provedbu kompenzacijskih mjera.

Stoga je primjenjivost odredbe članka 6. stavka 4. na razini SPP i dalje pomalo teorijska. Kada se glavnom ocjenom utvrdi vjerojatnost negativnog utjecaja određenog elementa SPP na cjelovitost područja,

---

<sup>3</sup> Nema sumnje da se na bilo kojoj razini SPP mogu naći elementi koji bi bili od javnog interesa. Međutim, da bi se primjenjivalo izuzeće iz članka 6. stavka 4., taj se javni interes uvijek mora usporediti s javnim interesom održavanja koherentnosti cjelokupne mreže Natura 2000. „Koherentnost mreže Natura 2000“ tumači se kao cjelovitost mreže u pogledu broja i kvalitete područja u cijeloj državi. Stoga se ocjena „javnog interesa“ mora također provoditi na razini države. Elementi SPP koji se smatraju javnim interesom na nižoj razini hijerarhije u području prostornog uređenja (npr. prostorni planovi županije ili općine) mogli bi se drugačije ocjenjivati na razini države. Usto se može dogoditi da određeni element plana doista jest u javnom interesu, no ne treba se nužno provesti na području u kojem je zbog svoje naravi u suprotnosti s ciljevima očuvanja jednog ili više područja ekološke mreže, a da pritom ne postoji razlog zašto se ne bi proveo na drugom mjestu u državi. U drugom slučaju mora se doći do zaključka da na razini države nije od javnog interesa zadržavanje tog kontroverznog elementa plana koji se ocjenjuje.

najbolje bi bilo ustrajati na njegovoj izmjeni/relokaciji ili brisanju iz SPP kako bi se osiguralo njegovo odobrenje.

## 2 GLAVNA OCJENA PRIHVATLJIVOSTI STRATEGIJA, PLANOVA I PROGRAMA (SPP) ZA EKOLOŠKU MREŽU

---

### 2.1 Posebnosti glavne ocjene prihvatljivosti SPP

Glavna ocjena ovisit će o:

- i. vrsti,
- ii. opsegu i
- iii. količini pojedinosti

u predmetnom SPP. Ne postoji mnogo mjesta za manevriranje - dok na razini zahvata nadležna tijela mogu zatražiti predlagatelje da dopune podatke koji nedostaju o određenim zahvatima, takve su mogućnosti ograničene na razini SPP, jer vrlo često ne postoje dodatni podaci (zbog izrazito općenite naravi i/ili niske („grube“) razine detalja mnogih SPP). S druge pak strane, zemljopisni opseg glavne ocjene često je širi od teritorija na koji se odnosi sam SPP (može se očekivati preklapanje mogućih utjecaja na susjedna područja, uključujući prekogranična ili čak vrlo udaljena).

Većina SPP ima jednu opću značajku: sadrže mnogo manje konkretnih i/ili lokaliziranih elemenata kada se usporede s dokumentima koji se prilažu pri ocjeni zahvata. Iz te činjenice slijede dvojake posljedice. S jedne je strane teško doći do zaključka o značaju utjecaja, a ponekad i nemoguće. S druge je strane „paleta“ različitih razvojnih scenarija i stoga mogućih utjecaja, paradoksalno, znatno veća. Praktična posljedica jest potreba za većom količinom mašte kod provoditelja glavne ocjene SPP u odnosu na glavnu ocjenu zahvata. Prije donošenja zaključka o značaju utjecaja (ili o nemogućnosti ocjene značaja utjecaja na razini SPP: vidi u nastavku) oni bi trebali predstaviti i razmotriti sve mogućnosti vjerojatnih utjecaja uzrokovanih budućim razvojem. Međutim, ovo posljednje odnosi se isključivo na utjecaje koje je moguće smjestiti u prostor (barem otprilike): u SPP u kojima se samo općenito govori o razvoju npr. cijelih sektora bez navođenja ikakvih pojedinosti ili lokacija to bi bilo nemoguće i beskorisno.

#### Primjer mogućeg pristupa glavnoj ocjeni na razini SPP I.: trasa autoceste

Prometna infrastruktura pripada vrsti razvoja s velikim utjecajem na mrežu Natura 2000. No na razini SPP u pravilu se govori samo o koridorima, ne i o točnim trasama. Kao primjer uzmimo koridor autoceste koji bi bio širok od 500 m do 2 km ucrtan na kartama mjerila 1: 100 000 ili više.

U pogledu područja mreže Natura 2000 takav koridor autoceste mogao bi imati nekoliko teorijskih mogućnosti utjecaja:

a) izravno *topografsko* ometanje područja mreže Natura 2000: dok je očit utjecaj na staništa koja su izravno izložena autocesti, u pogledu vrsta okolnosti su drugačije: na razini SPP nemoguće je predvidjeti hoće li se autocesta izvesti u obliku nasipa ili vijadukta. Dok bi prvo vrlo vjerojatno negativno utjecalo na vrste, drugo (ovisno o projektu i drugim okolnostima koje je nemoguće predvidjeti na razini SPP) možda ne bi imalo značajan utjecaj. Obje su mogućnosti vjerojatne, no nijedna poznata, pa se ne može procijeniti vjerojatan značaj utjecaja.

b) trasa u neposrednoj blizini: neizravni utjecaji - onečišćenje zraka (koje bi moglo utjecati na neke



stanišne tipove i/ili vrste ovisno o još nepoznatim visinskim razlikama buduće autoceste), fragmentacija ciljnih stanišnih tipova i staništa ciljnih vrsta čime se ometaju migracijski putovi pojedinih ciljnih vrsta i promjena u razini podzemnih voda i/ili njihovu režimu (uzrokovana nasipima, ali i npr. tunelima) koji bi vjerojatno utjecali na staništa i staništa vrsta, ali i izravni utjecaji, npr. fragmentacija tijela površinske vode koje siječe autocesta.

c) (relativno) udaljena trasa: neizravni utjecaji - imisije (osobito u vodeni okoliš), fragmentacija staništa (fragmentacija tijela površinske vode!); posredni utjecaj - otvaranje puta za invazivne vrste.

Zaključci: iako će na kraju mnogih takvih ocjena jedini zamisliv zaključak biti da se značaj utjecaja ne može ocijeniti na razini predmetnog SPP, svi ti scenariji trebali bi se bez obzira na to razmotriti tijekom glavne ocjene određenog SPP pri čemu se mora napomenuti da je potrebna detaljna glavna ocjena tijekom kasnijih faza postupka planiranja (= kod provedbe strateške procjene utjecaja na okoliš za planove nižeg reda ) i/ili na razini zahvata (obično povezano s procjenom utjecaja na okoliš). Samo se na taj način može ispuniti zahtjev za „glavnom ocjenom prihvatljivosti za ekološku mrežu“ iz Direktive o staništima i „procjenom utjecaja na okoliš“ iz SPUO Direktive . Izostajanje takve procjene (opravdanje) moglo bi se uspješno osporiti na sudu. Istodobno će popisivanje svih teorijskih mogućih utjecaja na određeni element SPP (u ovom slučaju cestu) poslužiti budućem ocjenitelju prihvatljivosti za ekološku mrežu kao „kontrolni popis“ za njegov rad i spriječiti ga da propusti ili zaboravi neki mogući izvor utjecaja.

#### **Primjer mogućeg pristupa glavnoj ocjeni prihvatljivosti na razini SPP II.: plan ruralnog razvoja**

Planovi ruralnog razvoja također su planovi s velikim utjecajem na ekološku mrežu. Oni u pravilu sadrže mjere koje doprinose očuvanju područja ekološke mreže ili barem poboljšanje poljoprivrednih tehnika na područjima ekološke mreže.

Za potrebe ovog primjera upotrijebit ćemo teorijsku mjeru koja promiče integriranu proizvodnju<sup>4</sup>. Dok je s poljoprivrednog gledišta takva mjera progresivna, postoji nekoliko područja ekološke mreže gdje zbog karakteristika ciljeva očuvanja integrirana proizvodnja nije dopuštena. Mjera će se provesti diljem države i može se „teorijski“ lokalizirati na svim poljoprivrednim zemljištima (unutar i izvan područja ekološke mreže) čak i ako ne možemo biti sigurni koji će se vlasnici zemlje prijaviti za financiranje iz ove mjere i u kojoj će mjeri ona utjecati na određena područja ekološke mreže. Za ona područja ekološke mreže čiji ciljevi očuvanja ne dopuštaju integriranu proizvodnju, provedba plana ruralnog razvoja s tom mjerom, morala bi biti ocijenjena barem kao značajan negativan utjecaj koji nije moguće isključiti. Također postoji očita mjera ublažavanja koja se jednostavno provodi i koja se može utvrditi glavnom ocjenom prihvatljivosti, a to je izuzimanje onih područja ekološke mreže čijim ciljevima očuvanja nije dopuštena integrirana proizvodnja iz područja kojima je dostupna ta mjera.

#### **Primjer mogućeg pristupa glavnoj ocjeni prihvatljivosti na razini SPP III.: željeznički koridor od točke A do točke B**

Za potrebe ovog primjera možemo reći da je programom regionalnog razvoja ili programom prometne infrastrukture predviđena nova željeznička veza između točke A i točke B. Planeri SPUO ovlašteniku ne mogu navesti čak niti koridore na kojima će se izgraditi ta željeznička veza.

<sup>4</sup> Integrirana proizvodnja poljoprivrednih proizvoda podrazumijeva uravnoteženu primjenu agrotehničkih mjera uz uvažavanje ekonomskih, ekoloških i toksikoloških čimbenika pri čemu se kod jednakog ekonomskog učinka prednost daje ekološki i toksikološki prihvatljivim mjerama“ (Pravilnik o integriranoj proizvodnji (NN 137/12 i 59/14)).

To je situacija u kojoj bi netko brzo odustao i rekao da je nemoguće ocijeniti taj plan. No postoji nekoliko specifičnih problema/pitanja kojih ocjenitelj plana mora biti svjestan i koje mora uzeti u obzir:

a) Mogu li logički „lokalizirati“ utjecaj?

Zamislimo da postoji rijeka koja prolazi cijelom državom i koja je zaštićena kao područje ekološke mreže. Ako točka A i točka B leže na suprotnim obalama rijeke, sigurno je da će je pruga morati prijeći u nekoj točki. Ako upotrijebimo podatke o „standardnoj širini željezničkog koridora“ te primijenimo „najbolji mogući“ scenarij (prelazak preko područja ekološke mreže na njegovu najužem dijelu) i „najgori mogući“ scenarij (prelazak preko područja ekološke mreže na njegovu najširem dijelu), vjerojatno možemo utvrditi i ocijeniti mogući utjecaj na to područje ekološke mreže i time provesti odgovarajuću glavnu ocjenu.

b) Tko će biti korisnik ovog plana?

Jedna od najvažnijih korisničkih grupa jesu planeri na nižoj razini koji će temeljiti svoje planiranje na rezultatima plana, kao i na rezultatima strateške procjene utjecaja na okoliš i glavne ocjene prihvatljivosti. Iz tog je razloga neizmjerljivo važno da se u glavnoj ocjeni navedu glavni utjecaji/problemi koji se moraju uzeti u obzir u planiranju na nižoj razini, primjerice:

- priprema nekoliko drugih pogodnih rješenja kako bi se omogućilo traženje najboljeg mogućeg koridora,
- koja bi glavna područja planeri trebali izbjegavati kada razmatraju povezivanje „nove pruge“ s postojećim prometnim koridorima (veza s autocestom/državnom cestom itd.) i koja su glavna područja koje bi planeri u potpunosti trebali izbjegavati ako razmatraju izgradnju novog koridora.

c) Mogu li u ovoj fazi pomoći ovlašteniku kod procjene na nižoj razini?

Koja bi se vrsta podataka trebala prikupljati ili biti dostupna ovlašteniku na nižim razinama ako je vjerojatno da će „nova pruga“ utjecati na područja ekološke mreže (ponekad je nemoguće to izbjeći osobito ako je riječ o prostranom području ekološke mreže kao što su planinski lanci ili rijeke).

Naravno da se takve glavne ocjene (osim primjera pod točkom a) ne mogu smatrati dovoljno određenima i u većini slučajeva rezultat procjene bit će da se utjecaj ne može procijeniti („?“) s obrazloženjem zašto. Međutim, u budućnosti takav pristup može biti vrlo koristan za postupak planiranja na nižoj razini u pogledu uštede truda, vremena i resursa.

Slično kao i u glavnoj ocjeni prihvatljivosti na razini zahvata, vjerojatni učinci SPP trebali bi se ocijeniti za cijeli tijek njegove provedbe za svaki relevantni element SPP. Trebale bi se uzeti u obzir sljedeće faze (kad je to prikladno):

1. faza pripreme (prije izgradnje)
2. faza izgradnje
3. faza korištenja
4. održavanje (uključujući rekonstrukcije)
5. uklanjanje (ako je relevantno)

Mnogi elementi SPP (budući zahvati) mogli bi imati značajne utjecaje na ekološku mrežu u samo jednoj od prethodnih faza, osobito u fazi izgradnje ili održavanja, što ne mora biti očito na prvi pogled. Ranije otkrivanje vjerojatnih utjecaja u tim fazama može dovesti do spremnosti predlagatelja da ponovno osmisle ili izbjegnu te elemente puno prije izrade projektne dokumentacije, tj. bez troškova, dok sve kasnije promjene na razini zahvata (npr. kao posljedica procjene utjecaja na okoliš) neizbježno dovode do velikih dodatnih troškova, kašnjenja pa čak i do odbacivanja zahvata zbog neprihvatljivosti za okoliš.

Manje očiti mogli bi biti i neki izravni utjecaji elemenata SPP, a još teže uočljivi mogli bi biti oni neizravni. Iako ih je teško ocijeniti, pozornost se mora obratiti na:

- povezane promjene korištenja zemljišta koje mogu imati dalekosežne učinke (npr. zbog izgradnje novih ili proširenja postojećih naselja, terena za golf).
- povezano povećano uznemiravanje (npr. poznati su primjeri iz nekih zemalja gdje vjetroelektrane postaju odredišta za obiteljske izlete što može dodatno povećati uznemiravanje ptica gnjezdarica čime se uzrokuje njihovo postupno napuštanje područja).

Sve vrste neizravnih utjecaja, kad je prikladno, trebale bi se barem razmotriti čak i ako je taj utjecaj u većini slučajeva nemoguće ocijeniti. To bi trebalo koristiti pri provedbi glavne ocjene prihvatljivosti na razini zahvata kao napomena da se ne smiju zaboraviti ti utjecaji.

## 2.2 Veza između utjecaja na ciljne vrste i stanišne tipove područja, ciljeve očuvanja i cjelovitosti područja

Već je bilo objašnjeno da su ciljne vrste i stanišni tipovi područja svi stanišni tipovi i/ili vrste obuhvaćene Direktivom o staništima i Direktivom o pticama za koje su klasificirane ili namijenjena određena područja ekološke mreže. Ako nema utvrđenih izričitih ciljeva očuvanja, provodi se glavna ocjena prihvatljivosti u kojoj se uspoređuje stanje tih ciljnih vrsta i stanišnih tipova na dan podnošenja popisa područja Europskoj komisiji (ili kasnije na dan posljednjeg ažuriranja podataka o području u bazi podataka ekološke mreže (Natura 2000) koju održava Europska komisija) s očekivanim utjecajima predmetnog SPP. Ako su utvrđeni ciljevi očuvanja određenih ciljnih vrsta i stanišnih tipova, tada oni služe kao referentna točka u glavnoj ocjeni prihvatljivosti.

Glavna ocjena prihvatljivosti provodi se tako da se vjerojatni utjecaji predmetnog SPP vežu s pojedinačnim ciljnim vrstama i stanišnim tipovima područja te ako se predvidi utjecaj (ne može se isključiti), ocjenjuje se njegov značaj. Međutim, u članku 6. stavku 3. Direktive o staništima ne spominju se ciljne vrste i stanišni tipovi već „cjelovitost područja“. Što bi značila „cjelovitost područja“?

„Cjelovitost područja“ pojam je koji se ne pojavljuje u Direktivi. Međutim, 2002. godine Europska komisija je izdala smjernice koje sadrže radnu definiciju koja je u uporabi i kaže da je cjelovitost područja „koherentnost ekološke strukture i funkcije područja diljem cijele površine ili staništa, skupa staništa i/ili populacije vrsta za koje je područje klasificirano.“ Praksa je već pokazala da u većini slučajeva vjerojatnost značajnog negativnog utjecaja na cilj očuvanja automatski podrazumijeva utjecaj na cjelovitost područja. U tim slučajevima kada se dokaže značajan negativan utjecaj na barem jednu ciljnu vrstu ili stanišni tip područja, također postoji negativan utjecaj na cjelovitost područja. Isto vrijedi i u obrnutoj situaciji: ako se glavnom ocjenom prihvatljivosti utvrdi da postoji negativan utjecaj na cjelovitost područja, takav izvještaj mora se poduprijeti dokazom o značajnom negativnom utjecaju na barem jednu ciljnu vrstu ili stanišni tip<sup>5</sup>.

Jedina moguća iznimka tom pravilu mogla bi se odnositi na velike zvijeri (medvjed, vuk, ris) i kitove, tj. vrste koje nastanjuju velika područja i čija pojava nije ograničena na pojedina područja ekološke mreže. Pod određenim okolnostima mogao bi postojati neutralan ili čak pozitivan utjecaj predmetnog zahvata (s

---

<sup>5</sup> Pozornost se mora obratiti na terminološke nijanse iz članka 6. stavka 3.: iako se njime zahtijeva da se prvo utvrdi postoji li vjerojatnost „značajnog utjecaja plana na područje“, čije je prihvaćeno tumačenje „značajan utjecaj na ciljne vrste i stanišne tipove područja“, konačni rezultat ocjene trebala bi biti potvrda o postojanju ili nepostojanju „negativnih utjecaja na cjelovitost područja“ pri čemu se ne koristi pridjev „značajan“. Konačna odluka o vjerojatnom negativnom utjecaju predmetnog plana na cjelovitost područja logički je zaključak prethodnog postupka ocjene značaja utjecaja na određene ciljne vrste i stanišne tipove.

nekim popratnim proaktivnim mjerama) na cjelovitost skupa nekoliko područja ekološke mreže paralelno sa značajnim negativnim utjecajem na dotičnu ciljnu vrstu ili stanišni tip na jednom od tih područja ekološke mreže. Međutim, takvu bi situaciju bilo vrlo teško dokazati na razini SPP. Stoga će se najvjerojatniji utjecaji na migracijske putove velikih sisavaca ocijeniti kao „?“.

## 2.3 Ocjena značaja utjecaja

Značaj utjecaja ključno je pitanje u cijeloj glavnoj ocjeni prihvatljivosti: samo SPP koji bi mogli imati značajne utjecaje na područje ili područja ekološke mreže moraju se podvrgnuti glavnoj ocjeni prihvatljivosti. Utvrđivanje praga značajnosti utjecaja određenih elemenata SPP za pojedinu ciljnu vrstu ili stanišni tip (i posljedično cjelovitost područja) ključni je korak ocjene koji se mora provesti na specifičan način za svaki pojedini stanišni tip, vrstu ili područje ekološke mreže. Stoga svakoj ocjeni treba pristupiti na jedinstven način „od slučaja do slučaja“.

Međutim, važan je i način bilježenja značaja utjecaja na određene ciljne vrste i stanišne tipove: iako ne postoje obvezujuća pravila, utvrđena praksa pokazala je prednosti jednostavnog sustava u tri koraka u kojem dva koraka mogu biti pozitivna ili negativna. Ljestvica se odnosi na konačnu ocjenu završnog nacrtu predmetnog plana nakon što se u njega uključe sve mjere ublažavanja (ako postoje i ako je prikladno).

Vrijednost	Pojam	Opis
-2	Vjerojatnost značajnog negativnog utjecaja	<b>Značajan negativan utjecaj</b> <b>Isključuje provedbu SPP</b> Značajno uznemiravanje ili destruktivan utjecaj na stanište ili populaciju vrsta ili njihova znatnog dijela, značajno uznemiravanje ekoloških zahtjeva staništa ili vrsta, značajan utjecaj na stanište ili prirodan razvoj vrsta. Ove utjecaje je potrebno umanjiti mjerama ublažavanja ispod razine značajnosti, a ukoliko to nije moguće element s ocjenom -2 potrebno je ukloniti iz SPP.
-1	Vjerojatnost umjerenog negativnog utjecaja	Ograničen/umjeren/neznan negativan utjecaj <b>Provedba SPP nije isključena.</b> Umjeren problematičan utjecaj na stanište ili populaciju vrsta, umjeren narušavanje ekoloških uvjeta potrebnih za očuvanje staništa ili vrsta, marginalni utjecaj na stanište ili prirodni razvoj vrsta. Moguće ga je ublažiti ili ukloniti odgovarajućim mjerama ublažavanja no njihovo propisivanje nije obvezno vezano uz glavnu ocjenu.
0	Vjerojatno nema utjecaja	SPP ne pokazuje vidljive utjecaje.
+1	Vjerojatnost umjerenog pozitivnog utjecaja	Umjeren povoljan utjecaj na stanište ili populaciju vrsta, umjerenim poboljšanje ekoloških zahtjeva staništa ili vrste, umjeren povoljan utjecaj na stanište ili prirodni razvoj vrsta.
+2	Vjerojatnost značajnog pozitivnog utjecaja	Značajan povoljan utjecaj na stanište ili populaciju vrsta, značajno poboljšanje ekoloških zahtjeva staništa ili vrste, značajan povoljan utjecaj na stanište ili prirodni razvoj vrsta.

Kad je u pitanju rezultat glavne ocjene prihvatljivosti samo su dvije vrijednosti važne: -2 i +2. Obje vrijednosti nose pridjev „značajan“ što se zahtijeva prvom rečenicom članka 6. stavka 3. tj. u fazi prethodne ocjene. Tada vrijednost -2 pokazuje „negativan učinak na cjelovitost područja“ zbog čega se ne može dobiti odobrenje za taj plan (2. rečenica članka 6. stavka 3.).

Ovdje treba istaknuti da, slično kao i sa strateškom procjenom utjecaja na okoliš, svrha glavne ocjene prihvatljivosti na razini SPP nije utvrđivanje utjecaja određenih elemenata SPP na područja ekološke mreže sa sigurnošću. Njezina je svrha otkrivanje onih elemenata koji će sigurno imati (vjerojatan) negativan utjecaj i njihovo uklanjanje iz SPP ili njihova izmjena na način da se izbjegnu takvi utjecaji. Međutim, većini svih preostalih elemenata i dalje će nedostajati pojedinosti potrebne za uvjerljivu ocjenu utjecaja. Stoga je druga svrha glavne ocjene prihvatljivosti na razini SPP ukazati na one elemente koji se ne mogu sa sigurnošću ocijeniti i istaknuti potrebu za naknadnom detaljnom glavnom ocjenom u kasnijim fazama projektiranja zahvata.

Zbog toga se za SPP s nedostatkom lokaliziranih elemenata ili planove niske razine detalja - „grube planove“ (ili za određene dijelove SPP koji imaju takve značajke) - preporuča da se uz prethodnu ljestvicu značaja uvede znak „?“ koji pokazuje da ocjena značaja utjecaja predmetnog elementa SPP nije moguća. Općenito će se to odnositi na:

- i. SPP koji nemaju lokalizirane elemente (npr. sektorski operativni programi) ili
- ii. SPP koji imaju lokalizirane elemente, no zbog šturosti i nedostatka specifičnih informacija mogući utjecaji njihovih elemenata mogu biti u rasponu od -2 do +2 (ovisno o načinu provedbe specifičnih zahvata) što onemogućuje donošenje prave ocjene.

#### **Primjer opravdane uporabe „?“ za glavnu ocjenu prihvatljivosti SPP**

Planom za novi plovni put predviđena je izgradnja brane sa zatvorenim komorom za plovidbu po rijeci koja je područje ekološke mreže. Očito je da brana predstavlja poprečnu prepreku za kretanja slatkovodne faune s velikom vjerojatnošću značajnog negativnog utjecaja na područje. Stoga se predlažu mjere ublažavanja, a taj se element naziva „nova brana sa zatvorenim komorom s mogućnosti za prolazak riba“. Na razini plana ne postoje dodatne informacije.

Glavna ocjena prihvatljivosti trebala bi uzeti u obzir sljedeće:

- ako je riblja staza odgovarajuće napravljena i funkcionalna, mogla bi biti korisna za više vrsta slatkovodne faune. Stoga bi mogla u potpunosti ublažiti negativan utjecaj brane (ocjena utjecaja 0) ili (npr. u slučaju da je i ranije postojala prepreka) čak poboljšati postojeće stanje rijeke (+1 do +2).

Međutim, također bi riblja staza mogla

- biti neispravna (ako je krivo osmišljena) čime može pridonijeti značajnom negativnom utjecaju brane na ekološku mrežu (-2)
- omogućiti invazivnim vrstama da istisnu autohtone vrste ribe (-2)
- uništiti stanište nekih zaštićenih vodenih organizama (npr. školjkaša) tijekom izgradnje (-1 do -2)

Međutim, u tom se trenutku ne može ništa zaključiti sa sigurnošću i stoga je korištenje znaka „?“ najprikladniji izbor.

**Korištenje znaka „?“ podložno je dvama ključnim uvjetima. Prvo, znak „?“ ne smije se nikad koristiti kako bi se pokušalo izbjeći pravu ocjenu, osobito u pogledu politički osjetljivih SPP ili elemenata određenih SPP. Kada je SPP (ili njihove elemente) moguće lokalizirati/utvrditi, mora ih se podvrgnuti**



**pravoj ocjeni i znak „?“ nije prihvatljiv. Drugo, svaka uporaba znaka „?“ mora uvijek biti utemeljena na iscrpnom pisanom objašnjenju zašto pravu ocjena nije bila moguće provest te se umjesto toga morao upotrijebiti znak „?“**

## 2.4 Konačan izvještaj o provedenoj glavnoj ocjeni prihvatljivosti

Glavna ocjena prihvatljivosti uvijek se mora zaključiti nedvosmislenom izjavom o utjecaju predmetnog SPP na cjelovitost područja ekološke mreže. Ona pomaže nadležnim tijelima koja se bave studijama glavne ocjene, usredotočiti se na rezultate glavne ocjene prihvatljivosti. U osnovi se ta zaključna izjava može pojaviti u samo dva oblika:

**„Ocijenjeni SPP će vjerojatno imati značajne negativne utjecaje na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja 'X' ekološke mreže kada su u pitanju sljedeće ciljne vrste i stanišni tipovi te njihovi ciljevi očuvanja...“**

ili

**„Ocijenjeni SPP nema značajnih negativnih utjecaja na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže“.**

Međutim, zbog prethodno opisanih nesigurnosti koje u mnogim slučajevima sprečavaju provođenje prave ocjene određenih elemenata SPP, njihovih utjecaja i značaja takvih utjecaja trebao bi se uvesti treći oblik zaključne izjave za SPP:

**„Utjecaji ocijenjenog SPP na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže unutar njegova opsega utjecaja (= bilo na sva ili određena područja, a u drugom slučaju moraju se i navesti) ne mogu se ocijeniti zbog niske razine detalja/nedostatka određenih lokacija/itd. (= dodati odgovarajuće) i svi elementi tog SPP moraju proći postupak ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu u kasnijim fazama planiranja ili provedbe. Vjerojatnost njihova utjecaja ne može se ni potvrditi ni isključiti na ovoj razini.“**

Također je prihvatljivo upotrijebiti ovu zaključnu izjavu djelomično za određene dijelove SPP koji se pažljivo ocjenjuju ako se u njemu nalaze dijelovi s niskom razinom detaljnosti podataka. Međutim, izjava mora uvijek biti formulirana tako da je očito na koje se dijelove SPP se odnosi prethodna izjava. Za sve druge dijelove takvog SPP važne su bilo koja od prve dvije izjave.

Zaključna izjava uvijek mora biti usklađena s ocjenama studije glavne ocjene: ne smije se dogoditi da se u tekstualnom dijelu studije potvrđuje vjerojatnost značajnog negativnog utjecaja određenih elemenata na određeno ciljno obilježje, a da pritom zaključna izjava isključuje mogućnost negativnog utjecaja SPP na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja.

## 2.5 Mjere ublažavanja

Postoji dosta nerazumijevanja u pogledu mjera ublažavanja diljem EU. Razvijeni su različiti koncepti koji ponekad odgovaraju zakonodavnom okviru jedne države, no nisu primjenjivi u drugim državama. Zapravo ne postoji definicija „mjera ublažavanja“ ni u jednom dokumentu zakonodavstva EU, no utvrđenom se praksom opisuju kao one mjere koje, kada se primijene, mogu smanjiti predmetni utjecaj ispod praga značaja.

Sukladno članku 50. stavku 1. Zakona o zaštiti prirode Ministarstvo u mišljenju o prihvatljivosti SPP može utvrditi mjere ublažavanja negativnih utjecaja na ekološku mrežu. Budući da je konačni cilj glavne ocjene prihvatljivosti i strateške procjene utjecaja na okoliš smanjiti do minimuma broj elemenata SPP sa značajnim utjecajima, to se može postići samo primjenom mjera ublažavanja, preporuča se njihovo korištenje.

No mjere ublažavanja ne smiju se poistovjećivati s takozvanim „mjerama poboljšanja“. Nije teško razlikovati ta dva pojma. Mjere ublažavanja ne predstavljaju samostalnu kategoriju mjera već su usmjerene i osmišljene za ublažavanje negativnih utjecaja predmetnog elementa SPP. Stoga mjere ublažavanja moraju uvijek biti povezane s tim elementom. Suprotno tome, mjere poboljšanja nemaju tu poveznicu: riječ je o primjerice općim mjerama koje se mogu predložiti (npr. od strane stručnjaka za ocjenu prihvatljivosti, planera i/ili relevantnih nadležnih tijela za zaštitu prirode) radi poboljšanja stanja određenih dijelova biološke raznolikosti, a ne da bi se odgovorilo na mogući utjecaj određenog elementa SPP. Dok mjere ublažavanja mogu biti nužne za smanjenje negativnog utjecaja određenih elemenata SPP kako bi ih se moglo zadržati u SPP, mjere poboljšanja u potpunosti su dobrovoljne i u načelu nikad ne mogu ublažiti konkretne štetne utjecaje određenih elemenata SPP. Stoga nije prihvatljivo predlaganje nekih općih mjera poboljšanja kao sredstvo smanjivanja određenih utvrđenih utjecaja određenog zahvata (elementa) u sklopu SPP .

Diljem EU provele su se mnoge rasprave o vezi između mjera ublažavanja i drugih pogodnih mogućnosti (varijantnih rješenja). Zapravo se postavilo pitanje mogu li se druge pogodne mogućnosti (za određeni element SPP) smatrati mjerom ublažavanja. Da bi se ponudio odgovor na to pitanje, trebala bi se razjasniti svrha primjene mjera ublažavanja. Prvenstveno, mjere ublažavanja trebale bi pomoći u smanjivanju ili uklanjanju značajnih utjecaja. Da bi se ispunila ta svrha, različite vrste mjera ublažavanja bit će prikladne na različitim razinama planiranja. Što je viša razina planiranja, to više fleksibilnosti ima planer u pogledu različitih rješenja određenih problema i prepreka. Stoga bi na višim razinama planiranja (npr. državne politike ili sektorskih planova) učinkovito rješenje za ublažavanje negativnih utjecaja predmetnog elementa SPP moglo biti i predlaganje drugih pogodnih mogućnosti tog elementa. U tom se slučaju čak i prijedlog druge pogodne mogućnosti može smatrati mjerom ublažavanja. Nasuprot tome na nižim razinama planiranja postoji vrlo malo fleksibilnosti, a mjere ublažavanja u pravilu će se odnositi na različito osmišljavanje ili veličinu predmetnog elementa SPP, a ne na iznalaženje npr. druge lokacije. Općenito se upotreba drugih pogodnih mogućnosti kao sredstava za ublažavanje negativnih utjecaja određenih elemenata SPP ne smije zamijeniti sa zahtjevima za dokazom nedostatka drugih pogodnih mogućnosti u smislu članka 6. stavka 4. Direktive o staništima.

Važna razlika između mjera ublažavanja i drugih pogodnih mogućnosti odnosi se na institucije koje su odgovorne za njihovo predlaganje. Predlaganje mjera ublažavanja u smislu izmjene već predloženog elementa SPP nedvojbeno je u rukama ovlaštenika. Međutim, kada se javi potreba za drugim pogodnim mogućnostima, njih ne bi trebali nikada predlagati ovlaštenici (u smislu točnog koridora ili lokacije): trebali bi samo navesti ograničenja i smjernice sa stajališta ekološke mreže, no odgovarajuća varijantna rješenja trebali bi uvijek razvijati planeri odgovorni za izradu predmetnog SPP. Očito je da što ranija zajednička suradnja između planera i provoditelja glavne ocjene prihvatljivosti dovodi do razvoja boljih drugih varijantnih rješenja kojima se zadovoljavaju interesi planera i zahtjevi očuvanja prirode.

Idealno bi bilo da se sve mjere ublažavanja o kojima su raspravljali i zajednički odlučili planer i ovlaštenik kasnije unesu u nacrt SPP tako da u završnoj verziji SPP ne bi bio sukob s ocjenom prihvatljivosti za ekološku mrežu. Međutim, u stvarnom životu može se dogoditi da se SPP podvrgne glavnoj ocjeni prihvatljivosti prekasno, tj. u fazi kada više nema vremena za uključivanjem predloženih mjera ublažavanja (u slučaju slabe ili ne postojanja suradnje planera i ovlaštenika utjecaja na ekološku mrežu)

ili da se planeri ne slažu (iz bilo kojeg razloga) s uključivanjem u SPP mjera ublažavanja koje je predložio ovlaštenik. U takvim bi okolnostima ovlaštenici prilikom ocjene trebali jasno istaknuti popis mjera ublažavanja koje su potrebne za smanjenje negativnih utjecaja određenih elemenata SPP (na temelju iscrpnog obrazloženja) i u glavnoj ocjeni prihvatljivosti trebali bi jasno navesti da će SPP, osim u slučaju uključivanja mjera u SPP, imati značajan negativan utjecaj i da se mora odbiti. Popis mjera ublažavanja trebao bi poslužiti Ministarstvu kao pomoć u izradi obvezujućeg mišljenja o SPP u skladu s člancima 49. i 50. Zakona o zaštiti prirode.

Mjere ublažavanja trebale bi se u načelu izraditi i predložiti za one elemente SPP za koje je ocijenjeno da bi mogli imati značajan negativan utjecaj (-2). No ništa ne sprječava ocjenitelja utjecaja na ekološku mrežu da predloži mjere ublažavanja i za one elemente koji pokazuju vjerojatnost umjerenih negativnih utjecaja (tj. manjih od značajnih, -1). Takve će situacije vjerojatno biti rijetke, jer bi moglo biti teško riješiti utjecaje koji nisu značajni na odgovarajući način. One se unatoč tome mogu pojaviti. Treba imati na umu da se planeri ne trebaju složiti s uključivanjem takvih mjera ublažavanja u SPP, jer ne postoji zakonska obveza koja im to nameće. Stoga će konačni rezultat uvijek ovisiti o kvaliteti suradnje ovlaštenika i planera.

## 2.6 Kompenzacijske mjere (uvjeti)

U članku 6. stavku 4. Direktive o staništima navodi se: „Ako se (...) plan ili projekt ipak moraju provesti zbog imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, (...) država članica poduzima sve kompenzacijske mjere“. Takva formulacija podrazumijeva da se bez kompenzacijskih mjera takav plan ne smije usvojiti.

U postojećem hrvatskom zakonodavstvu ne postoji odredba u kojoj je prenesen članak 6. stavak 4. Direktive o staništima na razini SPP. To odražava činjenicu da su kompenzacijske mjere na ovoj razini gotovo nemoguće (nema „provedbe“), a čak i ako se teoretski predlože (tj. nalaze negdje u SPP), teško ih se može provesti. Praktična posljedica toga jest da je SPP osmišljen tako da nijedan od njegovih elemenata ne pokazuje vjerojatnost značajnog negativnog utjecaja na područja ekološke mreže, ili da ga se mora odbiti izdavanjem mišljenja o neprihvatljivosti u skladu sa člankom 50. stavkom 2. Zakona o zaštiti prirode.

S praktičnog gledišta, budući da cilj glavne ocjene prihvatljivosti nije odbaciti SPP već pomoći planerima da povećaju kvalitetu SPP i smanje njihove moguće negativne utjecaje ispod praga značaja, ovlaštenici trebali bi se pridržavati sljedeće hijerarhije koraka:

- a) ako se otkrije vjerojatnost značajnog negativnog utjecaja bilo kojeg elementa predmetnog SPP, pokušajte utvrditi mjere za ublažavanje tih negativnih utjecaja
- b) ako ublažavanje nije moguće, razmislite o ostvarivim drugim pogodnim mogućnostima: navedite ih planerima kao smjernice ili pravila, ograničenja i preporuke te zatražite od njih da razviju drugo pogodno rješenje koje bi trebalo podvrgnuti glavnoj ocjeni prihvatljivosti
- c) ako ne postoje mjere ublažavanja niti varijantna rješenja, predložite predlagatelju plana da izbriše takve elemente iz SPP.

Preporuča se da je, osobito kod SPP s velikim brojem elemenata u kojima bi samo neki mogli imati značajan negativni utjecaj koji se ne može ublažiti (posebice prostorni planovi), praktičnije izbrisati te „kontroverzne“ elemente da bi se što lakše dobilo odobrenje SPP (u pogledu njegova utjecaja na ekološku mrežu), kao i zasebno ih dodatno i podrobnije razraditi radi izmjena i dopuna takvog SPP. Ako se upotrijebi takav pristup, SPP potreban za razvoj sektora ili regije nije onemogućen. S druge strane,

tijekom zasebne razrade „kontroverznih“ elemenata može biti pronađeno rješenje koje će ukloniti rizik značajnog utjecaja zadovoljavajući stroge zahtjeve propisane Direktivom o staništima.

## 2.7 Praćenje

Člankom 74. Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/13 i 153/13) zahtijeva se da tijelo odgovorno za stratešku procjenu utjecaja na okoliš pripremi izvješće koje među ostalim sadrži opis načina praćenja provedbe mjera ublažavanja i sprečavanja značajnog utjecaja na ekološku mrežu. Sadržaj tog zahtjeva dodatno je razrađen u članku 26. Prijedloga Uredbe o strateškoj procjeni utjecaja strategija, planova i programa na okoliš (travanj 2014.) kojim se zahtijeva izrada „programa praćenja stanja prirode i ekološke mreže“ koji bi se trebao dotaknuti među ostalim sljedećih tema:

- pokazatelji praćenja stanja prirode i ekološke mreže
- način provjere mjera zaštite prirode, kao i mjera usmjerenih na ublažavanje negativnih utjecaja na ekološku mrežu
- postupak u slučajevima neočekivanih nepovoljnih utjecaja.

Očito je da svrha praćenja ne bi trebala biti formalno „označivanje kao obavljenog“ prethodnih obveza. Njegov je cilj pružiti upute onima koji će provesti SPP koji se ocjenjuje o načinu na koji mogu osigurati provedbu svih potrebnih mjera usmjerenih na smanjivanje negativnih utjecaja, kao i uputiti te osobe kako postupiti u slučaju pojave neočekivanog utjecaja. Stoga program praćenja mora biti sukladan stvarnom sadržaju svakog SPP i bitnim utjecajima utvrđenima glavnom ocjenom utjecaja. Ako takav SPP ne sadrži mjere ublažavanja, neće biti potreban program provjere provedbe takvih mjera. Slično tome, ako SPP vjerojatno neće izazvati neočekivane nepovoljne utjecaje tijekom provedbe, utvrđivanje „postupanja u slučaju neočekivanih nepovoljnih utjecaja“ propisanih Uredbom bio bi suvišno i ne bi ga trebalo izrađivati.

Kada su prethodne mjere prikladne za SPP koji se ocjenjuje, ovlaštenici trebali bi predstaviti svoje prijedloge. Uvijek bi trebali imati na umu da bi, kada razmišljaju o pokazateljima stanja onih područja ekološke mreže koja bi se našla u riziku od negativnih utjecaja, trebali odabrati one u kojima će se vjerojatno otkriti negativne promjene. Isto vrijedi i za način provjere mjera ublažavanja. Naglasak bi se trebao staviti na provjeru funkcionalnosti mjera, a ne samo na njihovu provedbu.

### 3 REFERENTNI DOKUMENTI

---

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. 76 pp., Luxembourg

EC (2012): Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats Directive' 92/43/EEC. Clarification of the concepts of: alternative solutions, imperative reasons of overriding public interest, compensatory measures, overall coherence, opinion of the Commission. 30 pp., Brussels.

Zakon o zaštiti prirode (NN 80/13)

Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13 i 153/13)

Uredba o ekološkoj mreži (NN 124/13)

Prijedlog Uredbe o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš (travanj 2014.)



## UKRATKO O PROJEKTU SPUO HRVATSKA

Projekt je proveden u skladu s Direktivom 2001/42/EC o procjeni učinka pojedinih planova i programa na okoliš.

**Svrha projekta** bila je ojačati kapacitete za provedbu postupaka strateške procjene utjecaja na okoliš u Republici Hrvatskoj na regionalnoj i lokalnoj razini.

### Aktivnosti i rezultati

#### Komponenta 1

- analizirana je transpozicija SPUO Direktive u Hrvatskoj
- analiziran je institucionalni okvir i postojeći kapaciteti za provedbu postupaka SPUO u Hrvatskoj te su isti uspoređeni s institucionalnim okvirom u drugim državama članicama Europske unije

#### Komponenta projekta 2

- provedena je obuka grupe od 10 SPUO trenera iz Ministarstva zaštite okoliša i prirode i izrađen priručnik za obuku SPUO trenera
- održano je 42 dana treninga za više od 700 službenika relevantnih tijela, SPUO ovlaštenika i nevladinih udruga koji će biti uključeni u provedbu postupka SPUO na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini

#### Komponenta projekta 3

- izrađena su tri SPUO proceduralna priručnika za državnu, regionalnu i lokalnu razinu
- izrađena su tri metodološka priručnika
- izrađeno je trinaest priručnika za primjenu postupka SPUO pri planiranju u pojedinim područjima

Projekt je započeo 23. listopada 2012. i trajao je 20 mjeseci. Vrijednost projekta iznosila je 1.075.250 €, od čega je 10%, odnosno 107.525 €, iznos nacionalnog sufinanciranja.

## GLAVNI JAVNO DOSTUPNI MATERIJALI

- Priručnik za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš na državnoj razini
- Priručnik za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš na područnoj (regionalnoj) razini
- Priručnik za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš na lokalnoj razini
- Opće metodološke preporuke za izradu strateških studija
- Smjernice za ocjenu prihvatljivosti za ekološku mrežu
- Smjernice za primjenu pogodnih alata za analizu
- Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u prostornom planiranju
- Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u regionalnom razvoju
- Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u gospodarenju otpadom
- Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u vodnom gospodarstvu
- Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u poljoprivredi
- Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u šumarstvu
- Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u ribarstvu
- Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u energetici
- Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u industriji
- Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u rudarstvu
- Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u prometu
- Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u elektroničkim komunikacijama
- Smjernice za primjenu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš u turizmu

SPUO HRVATSKA

Projekt financiran sredstvima Europske unije

IPA 2010 „Jačanje kapaciteta za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš na regionalnoj i lokalnoj razini“



Projekt je financirala  
Europska unija

**eptisa**

**DVOKUT ECRO**



REPUBLIKA HRVATSKA  
MINISTARSTVO ZAŠTITE  
OKOLIŠA I PRIRODE