



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO RAVNANJE Z VARSTVENIMI OBMOČJI NATURA 2000

2017

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO
RAVNANJE Z VARSTVENIMI OBMOČJI NATURA 2000

Številka: 320-7/2016/34

Ljubljana, 11. oktobra 2017

POVZETEK



več kot 37 %

ozemlja Slovenije
pokrivajo območja
Natura 2000



**več kot 5
različnih sektorjev**

je odgovornih za
izvedbo ukrepov



**le delno
znani podatki**

o živalskih in
rastlinskih vrstah

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost ravnanja z varstvenimi območji Natura 2000 v obdobju od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija). Revizijo je izvedlo na Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), Ministrstvu za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo) ter Zavodu Republike Slovenije za varstvo narave (v nadaljevanju: zavod).

Varstvena območja Natura 2000 so območja, ki so jih države članice Evropske unije (v nadaljevanju: EU) namenile ohranjanju biotske raznovrstnosti. Slovenija je v ta namen v sodelovanju z Evropsko komisijo do konca leta 2016 določila več kot 37 odstotkov svojega ozemlja kot varstvena območja Natura 2000. Slovenija spada med države članice EU z največjo biotsko raznovrstnostjo.

Računsko sodišče je podalo mnenje, da je bilo ravnanje z varstvenimi območji Natura 2000 v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija, delno učinkovito in bi ga bilo mogoče še izboljšati.

Ugotovilo je, da sta zavod in ministrstvo ustrezno določila podrobne varstvene cilje na varstvenih območjih Natura 2000 ter ukrepe za njihovo doseganje. Vlada jih je sprejela s programom upravljanja območij Natura 2000 in v njem določila ministrstva in druge nosilce, ki so odgovorni za izvedbo ukrepov do leta 2020.

Da bi omogočila izvedbo načrtovanih ukrepov, sta se ministrstvo in zavod večinoma ustrezno vključevala v načrtovanje na zavarovanih območjih ter načrtovanje na področju gospodarjenja z gozdovi, upravljanja z vodami, kmetijstva in urejanja prostora in sodelovala z odgovornimi nosilci za izvedbo ukrepov.

Računsko sodišče pa je v revizijskem poročilu opozorilo na nekatere probleme, ki jih je pri tem zaznalo. Vključevanje zavoda v načrtovanje različnih sektorjev ni bilo mogoče, če načrti v posameznem sektorju niso bili pripravljene ali pa zavod ni bil pozvan, da poda usmeritve za ravnanje na varstvenih območjih Natura 2000. Računsko sodišče je opozorilo tudi na možno tveganje, da ukrepi na območjih Natura 2000 ne bodo izvedeni, če ne bodo v celoti vključeni v sektorske načrte, če sektorski načrti ne bodo pravočasno pripravljene ali če bodo ukrepi prostovoljni, pri čemer je izpostavilo področje kmetijstva.

Največje možnosti za izboljšanje je računsko sodišče ugotovilo na področju spremljanja izvajanja ukrepov na varstvenih območjih Natura 2000. Zavod je v obdobju, na katero se nanaša revizija, namreč šele vzpostavljale sistem spremljanja, v katerem se bodo zbirali podatki odgovornih nosilcev iz različnih sektorjev. Šele ko bo ta sistem spremljanja vzpostavljen, bo mogoče sproti ocenjevati, ali so predvideni ukrepi ustrezni in zadostni za ohranitev rastlinskih in živalskih vrst na varstvenih območjih Natura 2000.

Računsko sodišče je podalo več **preporočil**, zlasti na področju vključevanja ciljev in ukrepov na varstvenih območjih Natura 2000 v različne sektorje ter na področju spremljanja njihovega izvajanja.



Fotografija: Tomaž Mihelič

KAZALO

1.	UVOD	9
1.1	Cilj revizije	9
1.2	Predstavitev revidirancev	10
1.2.1	Vlada Republike Slovenije	10
1.2.2	Ministrstvo za okolje in prostor	11
1.2.3	Zavod Republike Slovenije za varstvo narave	12
1.3	Predmet revizije	13
1.3.1	Biotska raznovrstnost	13
1.3.2	Območja Natura 2000	19
1.3.3	Izvajanje ukrepov na območjih Natura 2000 in njihovo vključevanje v druge sektorje	26
1.4	Revizijski pristop	30
1.5	Omejitve obsega revizije	30
2.	RAVNANJE Z OBMOČJI NATURA 2000	32
2.1	Načrtovanje na območjih Natura 2000	32
2.1.1	Določitev območij Natura 2000	32
2.1.2	Cilji na območjih Natura 2000	36
2.1.3	Ukrepi in odgovorni nosilci ukrepov na območjih Natura 2000	39
2.2	Vključevanje ukrepov na območjih Natura 2000 v izbrane sektorje	43
2.2.1	Ukrepi Natura 2000 na zavarovanih območjih	43
2.2.2	Ukrepi Natura 2000 na področju gospodarjenja z gozdovi	49
2.2.3	Ukrepi Natura 2000 na področju upravljanja voda	56
2.2.4	Ukrepi Natura 2000 v kmetijstvu	64
2.2.5	Ukrepi Natura 2000 na področju urejanja prostora	72
2.3	Spremljanje in prilagajanje ukrepov na območjih Natura 2000	84
2.3.1	Spremljanje stanja vrst	84
2.3.2	Spremljanje izvajanja ukrepov in njihovo prilagajanje	88
3.	MNENJE	93
4.	PRIPOROČILA	97



1. UVOD

Revizijo ravnanja z varstvenimi območji Natura 2000 (v nadaljevanju: območja Natura 2000) smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije².

S sklepom o izvedbi revizije³ so bili za revidirance določeni: Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za okolje in prostor in Zavod Republike Slovenije za varstvo narave.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti ravnanja z območji Natura 2000. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Cilj revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ravnanja z območji Natura 2000 v obdobju od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016.

Glavno revizijsko vprašanje je bilo, **ali je ravnanje z območji Natura 2000 v Republiki Sloveniji učinkovito**. Da bi odgovorili na glavno vprašanje, smo si postavili naslednja podvprašanja:

- ali je načrtovanje na območjih Natura 2000 učinkovito,
- ali aktivnosti revidirancev omogočajo vključevanje ciljev in ukrepov na območjih Natura 2000 v izbrane sektorje (varstvo narave, gospodarjenje z gozdovi, upravljanje z vodami, kmetijstvo in urejanje prostora) in
- ali je spremljanje in prilagajanje ukrepov učinkovito.

V reviziji smo mnenje o učinkovitosti ravnanja z varstvenimi območji Natura 2000 oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil. Ocena učinkovitosti načrtovanja je temeljila na presoji deleža določenih območij Natura 2000, načina določanja varstvenih ciljev in ukrepov za doseganje ciljev na območjih Natura 2000 ter odgovornih nosilcev za izvedbo teh ukrepov. Ocena učinkovitosti vključevanja ciljev in ukrepov na območjih Natura 2000 v izbrane sektorje je temeljila na presoji dejavnosti revidirancev pri vključevanju ukrepov in ciljev na območjih Natura 2000 v strateške in operativne načrte naravo-varstvenega in drugih sektorjev. Vključevanje je bilo učinkovito, če sta bila zavod oziroma ministrstvo

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-7/2016/2 z dne 17. 6. 2016.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

ustrezno vključena v pripravo najpomembnejših strateških in operativnih načrtov na področju varstva narave, gospodarjenja z gozdovi, upravljanja z vodami, kmetijstva in urejanja prostora (v nadaljevanju: izbrani sektorji). Spremljanje in prilagajanje ukrepov smo ocenili kot učinkovito, če je bilo vzpostavljeno ustrezno spremljanje stanja rastlinskih in živalskih vrst (v nadaljevanju: vrste), spremljanje izvajanja ukrepov po izbranih sektorjih ter če so se ukrepi v obdobju, na katero se nanaša revizija, ustrezno prilagajali.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

Vlada je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije⁵, ki določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo, če glede posameznih zadev s posebnim zakonom ni drugače določeno.

Vlado sestavljajo ministrice ali ministri, njeno delo vodi in usmerja predsednik vlade, ki skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Vlada usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Vlada je odgovorna Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države, odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave.

V skladu z Zakonom o ohranjanju narave⁶ (v nadaljevanju: ZON) vlada določi območja Natura 2000 na območju države, varstvene cilje na teh območjih ter predpiše varstvene usmeritve za ohranitev ali doseganje ugodnega stanja vrst, njihovih habitatov in habitatnih tipov⁷ ter zagotavlja njihovo varstvo z ukrepi varstva naravnih vrednot. Vlada sprejme tudi poseben program upravljanja z območji Natura 2000, v katerem se določijo ukrepi za ohranjanje posebnih varstvenih območij, pred tem pa še načrt, s katerim se ugotovijo posledice določitve območij Natura 2000 na socialne in gospodarske razmere v samoupravnih lokalnih skupnostih (v nadaljevanju: občine), kjer se ta območja nahajajo, ter določijo ustrezni razvojni ukrepi.

⁵ Zakon o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS; Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14).

⁶ Uradni list RS, št. 96/04-UPB2, 46/14.

⁷ Primeri habitatov in habitatnih tipov so prikazani na sliki 3.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z ZVRS skupno odgovorni vsi ministri, predsednik vlade pa med drugim usklajuje delo ministrov in predstavlja vlado. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba vlade dr. Miro Cerar, predsednik vlade.

1.2.2 Ministrstvo za okolje in prostor

V skladu z Zakonom o državni upravi⁸ ministrstvo opravlja naloge na področju varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, ravnanja z odpadki in učinkovite rabe virov, celovite presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju: CPVO), ravnanja z gensko spremenjenimi organizmi, systemskega urejanja gospodarskih javnih služb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, jedrske varnosti, varstva pred ionizirajočimi sevanji, opozarjanja in odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo in naloge na področju prostorskega in urbanega razvoja, spremljanja stanja in trendov v prostoru, razvoja, spodbujanja in promocije urejanja prostora, zemljiške politike, državnega, regionalnega in občinskega prostorskega načrtovanja, graditve objektov ter stanovanjske politike.

Ministrstvo v skladu z ZON opravlja upravne naloge v zvezi z ohranjanjem biotske raznovrstnosti in varstvom naravnih vrednot, med drugim:

- pripravlja predloge programov ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot državnega pomena ter predloge operativnih programov⁹;
- pripravlja pravne, upravne in projektne rešitve za ohranjanje biotske raznovrstnosti in za izvajanje ukrepov varstva naravnih vrednot državnega pomena;
- nadzira izvajanje ukrepov varstva naravnih vrednot in ohranjanja biotske raznovrstnosti;
- izdaja dovoljenja in soglasja v skladu z ZON in s predpisi, izdanimi na njegovi podlagi;
- vodi javne zbirke podatkov¹⁰;
- skrbi za opravljanje javne službe ohranjanja narave¹¹;
- usklajuje izvajanje naravovarstvenega nadzora.

⁸ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

⁹ Ministrstvo pripravi predlog programa upravljanja območij Natura 2000, sprejme pa ga vlada. Ministrstvo poroča vladi o izvajanju programa upravljanja območij Natura 2000 vsaka tri leta (13. člen Uredbe o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000) – v nadaljevanju: uredba o Naturi 2000; Uradni list RS, št. 49/04, 110/04, 59/07, 43/08, 8/12, 33/13 (35/13-popr.), 3/14, 21/16).

¹⁰ Ministrstvo zagotavlja vodenje in vzdrževanje informacijskega sistema okolja za opravljanje nalog države na področju varstva okolja, vključno s seznanjanjem javnosti z okoljskimi podatki (Zakon o varstvu okolja – v nadaljevanju: ZVO-1; Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16).

¹¹ Dejavnost javne službe ohranjanja narave je ohranjanje sestavin biotske raznovrstnosti, varstvo naravnih vrednot in upravljanje zavarovanih območij.

Ministrstvo opravlja svoje naloge v okviru treh direktorats: Direktorata za okolje, Direktorata za vode in investicije ter Direktorata za prostor, graditev in stanovanja. Naloge, povezane z območji Natura 2000, opravlja Direktorat za okolje, v okviru tega pa Sektor za ohranjanje narave. Poleg tega se s področji, ki vplivajo na območja Natura 2000, ukvarjata ostala dva direktorata na ministrstvu in organi v sestavi ministrstva – Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO), Direkcija Republike Slovenije za vode in Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (v nadaljevanju: inšpektorat).

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bila odgovorna oseba ministrstva Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor.

1.2.3 Zavod Republike Slovenije za varstvo narave

Zavod je pravna oseba javnega prava s statusom javnega zavoda¹². Ustanovljen je bil na podlagi ZON za izvajanje javne službe ohranjanja narave. Njegova dejavnost v okviru javne službe ohranjanja narave med drugim obsega:

- spremljanje stanja ohranjenosti narave, stanja biotske raznovrstnosti in stanja naravnih vrednot;
- zbiranje podatkov o vrstah, njihovih življenjskih prostorih in ekosistemih v sodelovanju z izvajalci javnih služb na področju usmerjanja gospodarjenja z naravnimi viri;
- evidentiranje in vrednotenje delov narave;
- pripravo strokovnih predlogov za določitev statusa naravnih vrednot in strokovnih predlogov za zavarovanje;
- pripravo strokovnih predlogov ukrepov varstva sestavin biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot;
- sodelovanje pri izvajanju in izvajanje ukrepov varstva naravnih vrednot državnega pomena;
- upravljanje z zavarovanimi območji, ki jih je ustanovila država, če je v aktu o zavarovanju tako določeno, in sodelovanje pri pripravi načrtov upravljanja zavarovanih območij;
- dajanje strokovnih mnenj in soglasij s področja ohranjanja narave.

Poleg tega zavod na podlagi javnega pooblastila opravlja naloge s področja ohranjanja narave, med drugim:

- pripravlja naravovarstvene smernice in mnenja, mnenja za izdajo dovoljenj za posege v naravo in strokovna mnenja inšpektorjem;
- upravlja zbirke podatkov o naravnih vrednotah in sestavinah biotske raznovrstnosti;

¹² V obdobju, na katero se nanaša revizija, je do 16. 3. 2016 veljal Statut Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave (v nadaljevanju: statut zavoda; Uradni list RS, št. 4/02, 16/07). Od 16. 3. 2016 velja nov statut (v nadaljevanju: novi statut zavoda).

- izvaja strokovni nadzor nad izvajanjem naravovarstvenih nalog in
- opravlja druge naloge, ki jih določa statut zavoda.

Zavod ima pravico in dolžnost zastopati interese ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot v vseh upravnih in sodnih postopkih, katerih predmet so sestavine biotske raznovrstnosti, naravne vrednote ali zavarovana območja.

Organi zavoda so direktor zavoda, ki je odgovoren za delo in poslovanje ter zakonitost dela zavoda, svet zavoda kot organ upravljanja in strokovni svet zavoda kot kolegijski strokovni organ zavoda. Do uveljavitve novega statuta zavoda 16. 3. 2016 je bil organ zavoda tudi strokovni vodja zavoda. Zavod opravlja svojo dejavnost v osrednji enoti in sedmih območnih organizacijskih enotah, ki teritorialno obsegajo od 4 do 72 občin.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba zavoda dr. Darij Krajčič, direktor zavoda.

1.3 Predmet revizije

1.3.1 Biotska raznovrstnost

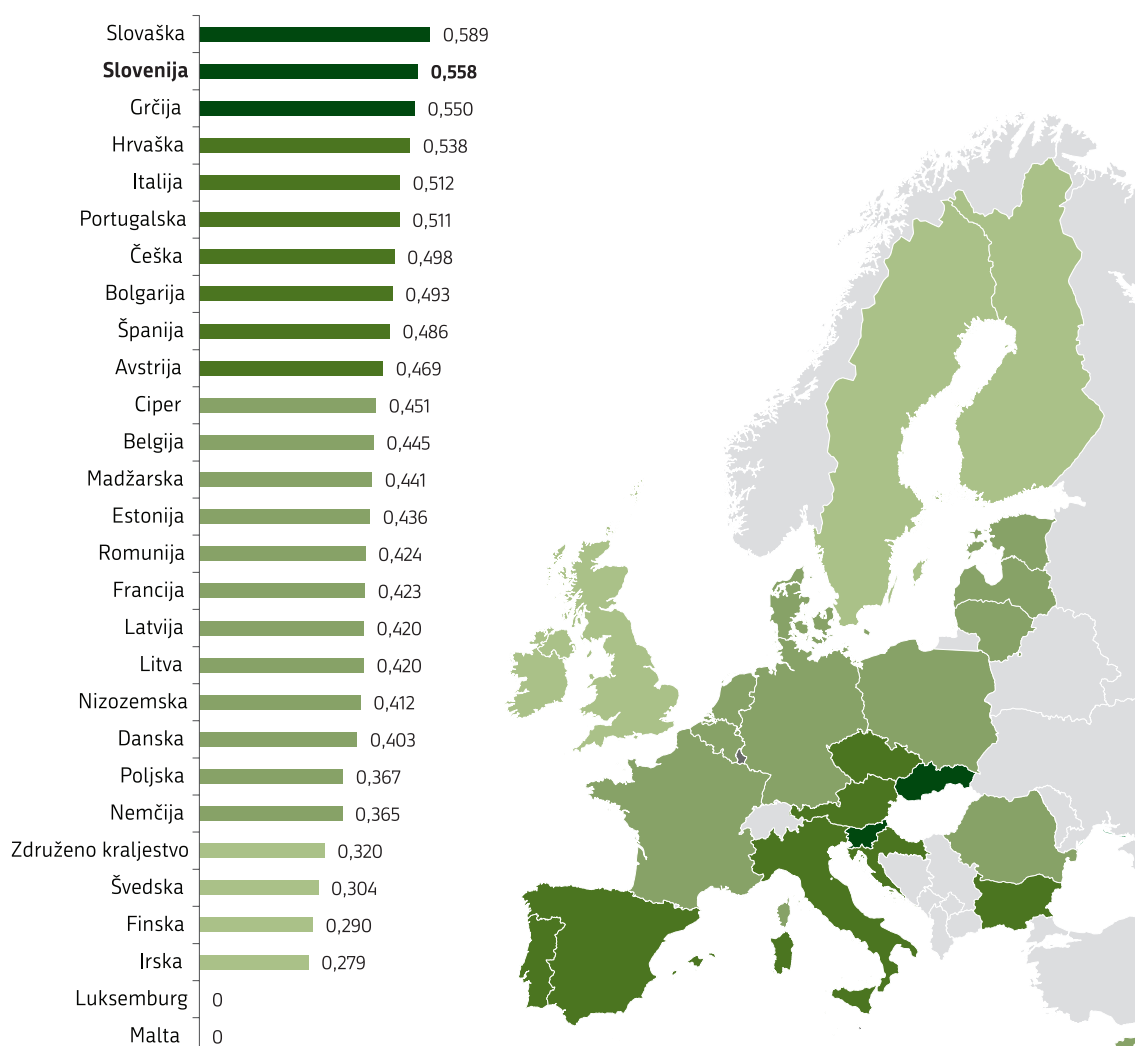
Glavni namen območij Natura 2000 je ohranjanje biotske raznovrstnosti. Biotska raznovrstnost je raznovrstnost živih organizmov, ki vključuje:

- raznovrstnost znotraj vrst in raznovrstnost med različnimi vrstami,
- gensko raznovrstnost vrst ter
- raznovrstnost ekosistemov¹³.

Biotsko raznovrstnost merimo z biodiverzitetnim indeksom, ki nam pove, koliko vrst živi na določenem območju. Ker je na razmeroma majhni površini Slovenije prisotno veliko število vrst, je biodiverzitetni indeks Slovenije v primerjavi z državami EU zelo visok, kar prikazuje slika 1.

¹³ Z ratifikacijo mednarodne Konvencije o biološki raznovrstnosti (Zakon o ratifikaciji Konvencije o biološki raznovrstnosti – v nadaljevanju: MKBR; Uradni list RS, št. 30/96) se je Republika Slovenija zavezala, da bo za ohranjanje in trajnostno rabo sestavin biotske raznovrstnosti: (i) razvijala državne strategije, načrte ali programe oziroma prilagajala že obstoječe; in (ii) povezovala, kjer je to mogoče in primerno, ohranitev in trajnostno uporabo biotske raznovrstnosti v ustreznih sektorskih ali medsektorskih načrtih, programih in politikah.

Slika 1: Biodiverzitetni indeks držav članic EU v primerjavi s Slovenijo



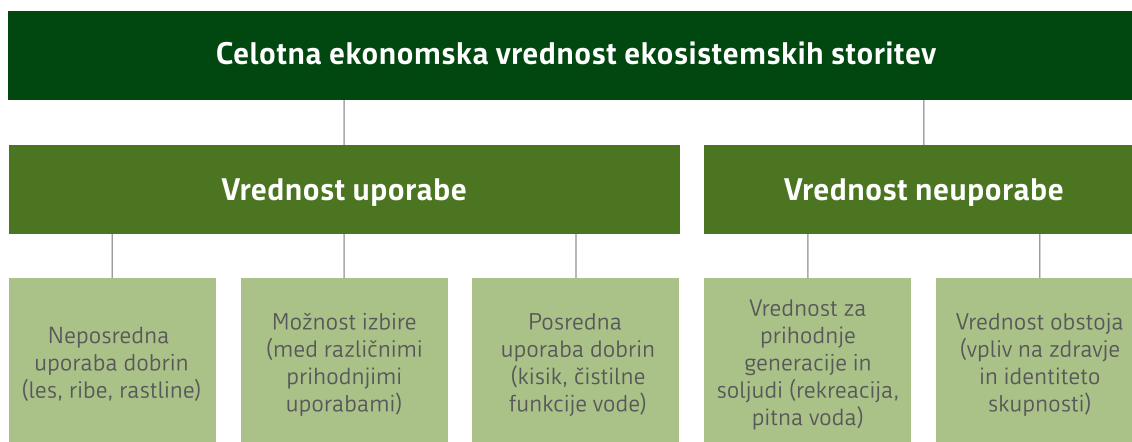
Vir: podatki Organizacije združenih narodov¹⁴.

Koristi biotske raznovrstnosti so mnogotere, večinoma pa se jih zavemo šele potem, ko jih nimamo. Pomen biotske raznovrstnosti, kot je opredeljen v MKBR, je v njeni ekološki, genski, družbeni, gospodarski, znanstveni, izobraževalni, kulturni, rekreacijski in estetski vrednosti. Celotno ekonomsko vrednost biotske raznovrstnosti, pri kateri upoštevamo njene okoljske, socialne in gospodarske koristi, lahko prikazemo kot vrednost ekosistemskih storitev, ki so prikazane na sliki 2¹⁵. Ohranjanje biotske raznovrstnosti z ohranjanjem ekosistemov namreč zagotavlja navedene ekosistemske storitve.

¹⁴ [URL: <http://www.cbd.int/gbo1/annex.shtml>], julij 2017.

¹⁵ Koristi biotske raznovrstnosti je sicer težko prepoznati in ovrednotiti, kar velja zlasti za koristi, ki jih prinašajo mir, estetski videz krajine, prispevek k zdravju posameznika in podobno. Določanje celotne ekonomske vrednosti se zato uporablja predvsem, da se prikažejo in ovrednotijo ekosistemske storitve, ki jih nudijo različni ekosistemi, in da se pri odločanju o različni uporabi ekosistemov upoštevajo vsi vidiki njihove uporabe in ohranjanja.

Slika 2: Celotna ekonomska vrednost ekosistemskih storitev, ki jih zagotavlja ohranjanje biotske raznovrstnosti



Vira: Strategija ohranjanja biotske raznovrstnosti¹⁶ in The Economic Benefits of the Natura 2000 Network, 2013¹⁷.

Primer: vrednost ohranjanja posameznih vrst¹⁸

Vrednost ohranjanja posameznih vrst in njihovih habitatov lahko ponazorimo tudi s primerom varovanja dvoživk (žab, človeške ribice in pupkov). Dvoživke so eden od razredov živalskih vrst, zaradi katerih imamo določena območja Natura 2000, zato moramo nekatere od njihovih vrst in habitatov ohranjanje v ugodnem ohranitvenem stanju. Za največjo grožnjo obstoju dvoživk veljajo spremembe in uničenje njihovih habitatov ter onesnaževanje okolja (skupno in posamično delovanje povečanih količin nitratov, težkih kovin ter pesticidov iz različnih virov onesnaževanja ter druge spremembe v okolju, ki škodljivo vplivajo zlasti na njihov razvoj in sposobnosti reprodukcije). Posledice, ki bi nastale v primeru izginotja dvoživk, je težko oceniti zaradi kompleksnosti naravnih procesov. Dvoživke predstavljajo pomemben člen v prehranski verigi, zato bi njihovo izginotje vplivalo na populacije številnih drugih živali – nekatere bi se pretirano namnožile, druge pa izginile. Ker dvoživke služijo kot dober indikator stanja okolja (na primer človeška ribica lahko živi le v dovolj čisti podzemni vodi, ki je primerna tudi za obstoj drugih jamskih vrst in za pitno vodo), bi njihovo izginotje zaradi pretiranega onesnaženja vode pomenilo opozorilo, da je ogrožen tudi obstoj drugih vrst, ki živijo v vodi. Obenem bi opozorilo na onesnaženje virov pitne vode in s tem na nevarnost povečanja stroškov za pridobivanje pitne vode (zaradi prekuhavanja vode, kupovanja ustekleničene vode ali drugačnega zagotavljanja pitne vode). Spremljanje stanja kakovosti voda, stanja in trendov gibanja populacij dvoživk in njihovega ohranjanja tako prispeva tudi k zagotavljanju obstoja drugih vrst in določenih ekosistemskih storitev za človeka.

¹⁶ Ministrstvo, 17. 12. 2001, [URL: <http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/narava/biotska.pdf>], september 2017.

¹⁷ [URL: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/ENV-12-018_LR_Final1.pdf], julij 2017.

¹⁸ Hudoklin, A.: Zaskrbljujoče stanje habitata človeške ribice na Dolenjskem, Dolenjski kras, št. 6 (2012); Wake: The Puzzle of Declining Amphibian Populations, Scientific American, april 1995.

Biotska raznovrstnost se zmanjšuje tako v svetu kot tudi v EU in Sloveniji. Ocenjeno je, da je izguba biotske raznovrstnosti zaradi človeške aktivnosti v zadnjih 50 letih v svetu hitrejša kot kdajkoli prej, v prihodnosti pa naj bi se še povečevala in bila še intenzivnejša. Različna poročila kažejo, da se stanje precejšnjega števila vrst in habitatov v EU in Sloveniji ne izboljšuje, stanje vrst in habitatov, ki so v neugodnem stanju, pa se celo slabša. Glavni neposredni pritiski, ki povzročajo izgubo biotske raznovrstnosti in s tem vplivajo na blaginjo ljudi v EU in Sloveniji, so spremembe in izgube habitatov zaradi sprememb v rabi prostora (na primer širjenje poselitvenih območij, gradnja industrijskih območij in prometnic, fragmentacija ekosistemov, spremenjena ter estetsko manj zanimiva krajina, povečevanje intenzivnosti kmetijstva na ravninskih predelih in opuščanje rabe zemljišč v višinskih in odročnih legah), intenzivnega gospodarjenja z gozdovi, sprememb, ki jih povzročajo izkoriščanje vodnih virov, podnebnih sprememb, naseljevanja invazivnih tujerodnih vrst, prekomernega izkoriščanje virov (na primer v ribištvu) in onesnaževanja¹⁹.

Ohranjanje biotske raznovrstnosti zagotavlja javne dobrine, za katere je značilno, da posameznih skupin uporabnikov ni mogoče izključiti iz njihove uporabe oziroma da jih lahko uporabljajo novi uporabniki, ne da bi pri tem nastali dodatni stroški. Če se biotska raznovrstnost zmanjša (torej če pride do izgube vrst in habitatov, slabšanja ekosistemov in oslabitve njihove odpornosti), so s tem prizadeti vsi njeni uporabniki, zato moramo pri njenem ohranjanju sodelovati vsi. Izguba biotske raznovrstnosti lahko pomeni koristi za posameznika, hkrati pa izgubo za družbo kot celoto. Zaradi rabe različnih virov ali rabe prostora posameznik na primer zasluži, vendar s tem povzroči zmanjšanje biotske raznovrstnosti. Zmanjšanje biotske raznovrstnosti in s tem poslabšanje ekosistemskih storitev pa pomeni stroške, ki jih nosimo vsi. Glede na to, da je koristi biotske raznovrstnosti težko ovrednotiti in da vseh pogosto niti ne poznamo, so lahko stroški družbe, povezani s spremembami ekosistemov, višji od koristi, ki jih ima posameznik zaradi tega. Pri ohranjanju biotske raznovrstnosti zato upoštevamo načelo preventive in načelo previdnosti²⁰, tudi če vseh stroškov in koristi spremembe ekosistemov ne poznamo, zlasti če bi bili lahko stroški izgube ekosistemov za družbo visoki ali spremembe ekosistemov nepovratne.

¹⁹ The Millennium Ecosystem Assessment Report, 2005, kjer so ocenjene posledice sprememb v ekosistemih za človekovo blaginjo, [URL: <http://www.millenniumassessment.org>], september 2005; Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Vmesni pregled Strategije EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020, COM/2015/0478, 2. 10. 2015 (v nadaljevanju: vmesni pregled strategije raznovrstnosti EU 2020), [URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0478>], september 2015; Kazalci biotske raznovrstnosti [URL: <http://kazalci.arso.gov.si>], september 2015; Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – Stanje narave v Evropski uniji – Poročilo o stanju in trendih za habitatne tipe in vrste, ki jih zajemata direktivi o pticah in habitatih, za obdobje 2007–2012 v skladu z zahtevo iz člena 17 direktive o habitatih in člena 12 direktive o pticah (COM/2015/0219), [URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0219>], julij 2015; Analiza doseganja ciljev Strategije ohranjanja biotske raznovrstnosti v Sloveniji, Zavod Symbiosis, 2012.

²⁰ Obe načeli opredeljujejo različne mednarodne deklaracije in konvencije, na primer Deklaracija o okolju in razvoju iz Ria (Organizacija združenih narodov, 1992) in MKBR, povzemata ju 7. in 8. člen ZVO-1.

Na podlagi navedenih načel je treba zaradi ohranjanja biotske raznovrstnosti vsak poseg v okolje načrtovati in izvesti tako, da povzroči čim manjše obremenjevanje narave. Poleg tega pomanjkanje popolne znanstvene zanesljivosti ne bi smelo biti razlog za odlašanje z ukrepi na področju varstva okolja, če so ogrožene njegove regeneracijske sposobnosti.

V skladu z MKBR je temeljni koncept ohranjanja biotske raznovrstnosti ohranitev ekosistemov in naravnih habitatnih tipov *in-situ*, torej na območjih, kjer se naravno nahajajo (slika 3). Prav tako naj bi se v svojem naravnem okolju vzdrževale in krepile populacije, ki so sposobne nadaljevati vrste²¹. V ta namen je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, postavljen prvi od šestih ciljev Strategije EU²² za biotsko raznovrstnost do leta 2020²³ (v nadaljevanju: strategija raznovrstnosti EU 2020), katerega namen je popolno izvajanje dveh direktiv: Direktive 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic²⁴ (v nadaljevanju: direktiva o pticah) in Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst²⁵ (v nadaljevanju: direktiva o habitatih), obe zadnjič spremenjeni z Direktivo 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 o prilagoditvi nekaterih direktiv na področju okolja zaradi pristopa Republike Hrvaške²⁶, na podlagi katerih so bila določena območja Natura 2000, namenjena ohranjanju biotske raznovrstnosti v EU.

²¹ V skladu z 8. členom MKBR naj bi vsaka pogodbenica med drugim ustanovila sistem zaščitenih območij oziroma območij, kjer je treba sprejeti posebne ukrepe za ohranitev biotske raznovrstnosti.

²² Drugi cilji so še ohranjanje in izboljševanje ekosistemov in njihovih storitev, zagotavljanje trajnostnega kmetijstva in gozdarstva, zagotovitev trajnostne rabe ribolovnih virov, boj proti invazivnim tujerodnim vrstam in povečanje prispevka EU k svetovni biotski raznovrstnosti.

²³ Sprejela jo je Evropska komisija maja 2011, [URL: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/strategy/index_en.htm], september 2017. Glavni cilj strategije raznovrstnosti EU 2020 je zaustaviti izgubljanje biotske raznovrstnosti in slabšanje ekosistemskih storitev v EU do leta 2020 in jih, kolikor je mogoče, obnoviti ter obenem povečati prispevek EU k preprečevanju izgubljanja biotske raznovrstnosti na svetovni ravni.

²⁴ UL L, št. 20 z dne 26. 1. 2010.

²⁵ UL L, št. 206 z dne 22. 7. 1992.

²⁶ UL L, št. 158 z dne 10. 6. 2013.

Slika 3: Primeri ekosistemov, habitatov in habitatnih tipov, z ohranjanjem katerih ohranjamo biotsko raznovrstnost²⁷



Opomba: pojmi ekosistem, habitat in habitatni tip niso vedno v hierarhičnem odnosu, ampak se lahko med seboj prepletajo. Tako lahko habitat določene vrste obsega več habitatnih tipov ali pa je določen habitatni tip habitat več vrst.

Vir: podatki zavoda.

Fotografije: Matej Petkovšek.

1.3.2 Območja Natura 2000

Za uresničevanje ciljev sprejetih mednarodnih konvencij²⁸, namenjenih ohranjanju biotske raznovrstnosti, je EU sprejela direktivo o pticah in direktivo o habitatih. Direktiva o pticah državam članicam EU nalaga, da določijo posebna območja varstva²⁹ (v nadaljevanju: POV) za določene vrste ptic, ki so navedene v prilogah k direktivi; direktiva o habitatih pa nalaga določitev posebnih ohranitvenih območij³⁰

²⁷ Biotska raznovrstnost se v naravi ohranja z ohranjanjem naravnega ravnovesja – to je stanja medsebojno uravnoteženih odnosov in vplivov živih bitij med seboj in z njihovimi habitatmi (2. in 26. člen ZON), pri čemer se ohranjajo tako vrste kot njihovi habitatmi.

²⁸ MKBR, Ramsarska konvencija o mokriščih, ki so mednarodnega pomena, zlasti kot prebivališča močvirskih ptic (sprejeta v Ramsarju leta 1971), ki jo je Republika Slovenija prevzela leta 1992 (Akt o notifikaciji nasledstva nekdanje SFRJ, Uradni list RS, št. 9/92); Bernska konvencija o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njihovih naravnih življenjskih prostorov (sprejeta v Bernu leta 1979), ki jo je Republika Slovenija ratificirala leta 1999 (Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njihovih naravnih življenjskih prostorov, Uradni list RS, št. 55/99).

²⁹ Angl.: *Special Protection Areas* – SPAs.

³⁰ Angl.: *Special Areas of Conservation* – SACs.

(v nadaljevanju: POO) za habitate ter vrste, ki so pomembni za Skupnost. Območja, določena po direktivi o pticah in direktivi o habitatih, skupaj tvorijo omrežje Natura 2000, ki je v svetovnem merilu največje koordinirano omrežje (kopnih in morskih) območij, namenjenih ohranjanju biotske raznovrstnosti³¹. Postopek določanja območij Natura 2000 v državah EU poteka od leta 1992. Določena je večina kopnih območij omrežja Natura 2000, manjka pa še določitev dela morskega omrežja³². Omrežje Natura 2000 naj bi bilo v skladu s strategijo raznovrstnosti EU 2020 vzpostavljeno do leta 2020.

V Sloveniji se je proces vzpostavljanja omrežja Natura 2000 začel s pristopnimi pogajanja za vstop v EU, ko je morala Slovenija v procesu pristopnih pogajanj v svojo zakonodajo prenesti tudi direktivo o pticah in direktivo o habitatih³³. V letu 2001 se je začelo zbiranje podatkov o vrstah in habitatnih tipih, sledila je priprava strokovnega predloga območij Natura 2000, ki jo je vodilo ministrstvo, sodelovali pa so tudi drugi vladni resorji, strokovne in znanstvene institucije ter nevladne organizacije. Slovenija je nato Evropski komisiji predložila predlog območij Natura 2000, pred vstopom v EU pa je sprejela uredbo o Naturi 2000, ki določa slovensko omrežje območij Natura 2000. Po letu 2004 je Slovenija sodelovala na petih biogeografskih seminarjih³⁴ in na podlagi zaključkov seminarjev večkrat spremenila uredbo o Naturi 2000, pri tem so bila v letih 2008, 2013 in 2016 dodana nova območja Natura 2000 (spremembe v površini območij Natura 2000 so prikazane na sliki 4). V letu 2007 je vlada sprejela tudi prvi program upravljanja območij Natura 2000³⁵, v obdobju, na katero se nanaša revizija, pa drugi program upravljanja teh območij³⁶

³¹ [URL: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm], julij 2017.

³² Nature and Biodiversity Newsletter: Natura 2000, julij 2016.

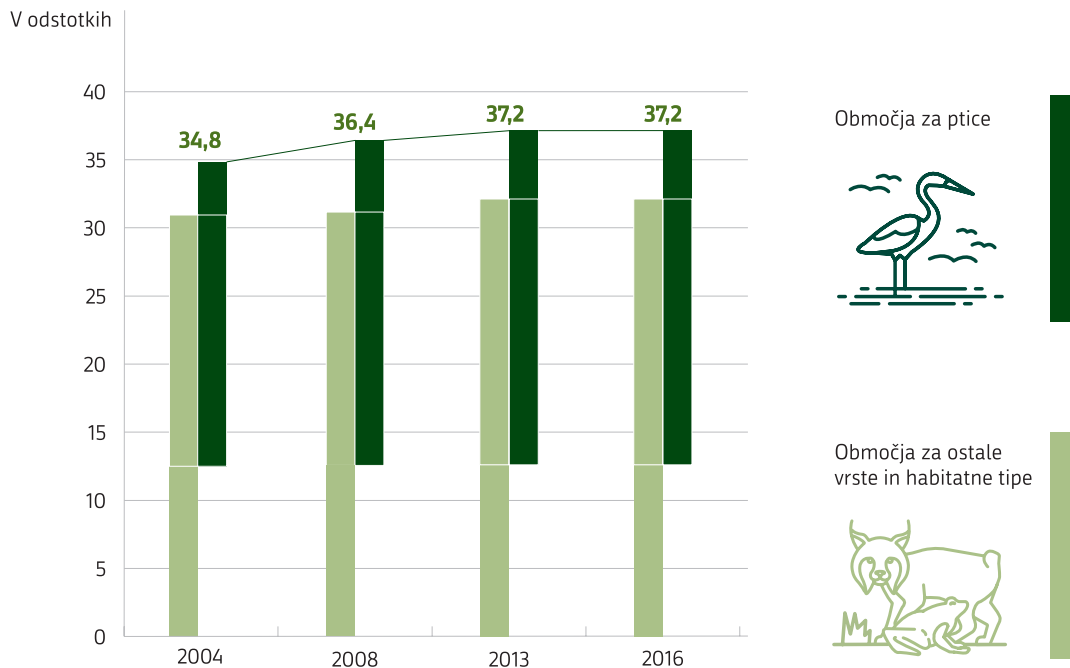
³³ Določila obeh direktiv so bila prenesena v ZON in njegove podzakonske predpise, predvsem v uredbo o Naturi 2000, ter druge predpise.

³⁴ Biogeografski seminarji so srečanja, na katerih Evropska komisija za posamezno biogeografsko regijo (EU je razdeljena na devet biogeografskih regij – alpsko, atlantsko, črnomorsko, borealno, celinsko, panonsko, mediteransko, stepsko in makronezijsko; od tega se v Sloveniji nahaja del celinske in del alpske biogeografske regije) preverja ustreznost seznamov območij, ki so jih države članice predlagale za območja Natura 2000, in ugotavlja, ali so vrste in habitatni tipi zadostno vključeni v omrežje Natura 2000. Na seminarjih so poleg predstavnikov Evropske komisije in Evropskega tematskega centra za biotsko raznovrstnost navzoči predstavniki države članice (običajno ministrstva za okolje in/ali institucije, pristojne za ohranjanje narave), predstavniki nevladnih organizacij ter posamezni neodvisni strokovnjaki za vrste in habitatne tipe, ki jih povabi Evropska komisija. Slovenija je maja 2005 sodelovala na biogeografskem seminarju za alpsko biogeografsko regijo, aprila 2006 za celinsko biogeografsko regijo, junija 2010 za morska območja Natura 2000, junija 2014 na bilateralnem biogeografskem seminarju in septembra 2016 na biogeografskem seminarju za morska območja.

³⁵ Operativni program – Program upravljanja območij Natura 2000 za obdobje 2007–2013, 11. 10. 2007, [URL: <http://www.natura2000.si/index.php?id=45>], julij 2017.

³⁶ Program upravljanja območij Natura 2000 za obdobje 2015–2020, št. 00719-9/2015/13 z dne 9. 4. 2015 (v nadaljevanju: program upravljanja Nature), [URL: <http://www.natura2000.si/index.php?id=45>], julij 2017.

Slika 4: Površina območij Natura 2000 v Sloveniji, kot so bila določena v obdobju 2004–2016³⁷

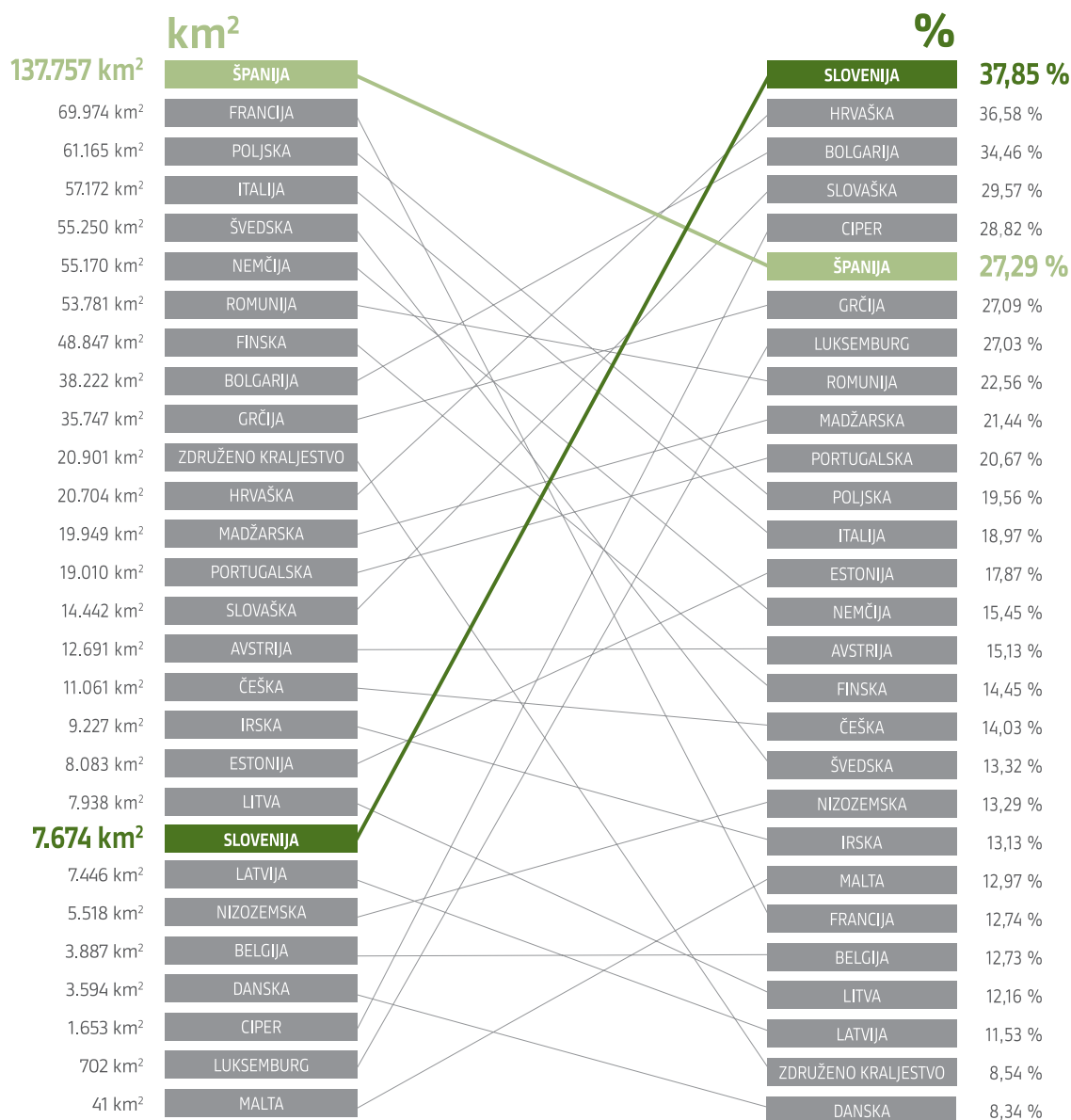


Vir: podatki zavoda.

Slovenija je že od prve določitve območij Natura 2000 v letu 2004 država članica EU z največjim deležem kopnega ozemlja, vključenega v območja Natura 2000 (slika 5). Velik delež območij Natura 2000 v Sloveniji je pričakovan glede na to, da spada med države članice z največjo biotsko raznovrstnostjo, kot je razvidno tudi iz indeksa biodiverzitete (slika 1). V Sloveniji se nahaja 60,7 odstotka vrst vseh ptic, zaradi katerih se določajo območja Natura 2000 v EU, ter 18,1 odstotka vseh drugih vrst in 35,7 odstotka vseh habitatnih tipov, zaradi katerih se določajo območja Natura 2000 v alpski biogeografski regiji, in 21,4 odstotka vseh drugih vrst ter 25,3 odstotka vseh habitatnih tipov, zaradi katerih se določajo območja Natura 2000 v celinski biogeografski regiji.

³⁷ Na sliki so za leto 2008 med območji Natura 2000 upoštevana tudi območja, ki jih je Evropska komisija predlagala za območja Natura 2000 zaradi izpolnjevanja pogojev za določitev teh območij.

Slika 5: Površina območij Natura 2000 v posamezni državi članici EU in delež ozemlja posamezne države, ki predstavlja območja Natura 2000 na kopnem³⁸



Vir: Nature and Biodiversity Newsletter: Natura 2000³⁹, julij 2016.

³⁸ Med podatki zavoda in podatki Evropske komisije ter Evropske okoljske agencije lahko prihaja do minimalnih razlik zaradi različnih datumov, na katere so države članice EU posredovale podatke, ter zaradi razlik v spoštovanju obveznosti poročanja s strani posameznih držav članic EU.

³⁹ [URL: http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/natura2000nl_en.htm], julij 2017.

Ločimo dve skupini območij Natura 2000 glede na to, ali so v skladu z uredbo o Naturi 2000 določena na podlagi direktive o pticah ali direktive o habitatih⁴⁰ (slika 6), in sicer:

- ekološko pomembna območja, ki so na ozemlju EU pomembna za ohranitev ali doseganje ugodnega stanja ptic (POV) in
- ekološko pomembna območja, ki so na ozemlju EU pomembna za ohranitev ali doseganje ugodnega stanja drugih vrst, njihovih habitatov in habitatnih tipov (POO).

Poleg tega poznamo še potencialna posebna ohranitvena območja (v nadaljevanju: pPOO), ki so območja, ki izpolnjujejo strokovne kriterije, določene s predpisi EU, za določitev POO in jih je vlada že predlagala pristojnim organom EU v potrditev. Ko bodo potrjena, jih bo Evropska komisija določila za POO, s čimer bodo postala območja Natura 2000⁴¹. V reviziji tudi ta območja obravnavamo kot območja Natura 2000.

Vsa območja Natura 2000 skupaj pokrivajo 37,2 odstotka ozemlja Slovenije⁴². Pri tem POV pokrivajo 24,6 odstotka Slovenije, POO pa 32,1 odstotka Slovenije⁴³. Posamezna območja POV in POO, s površino 4.033 km², se delno prekrivajo, tako da je 79,4 odstotka POV hkrati tudi POO oziroma 60,8 odstotka POO hkrati tudi POV. Območja Natura 2000 v Republiki Sloveniji prikazujemo na sliki 6.

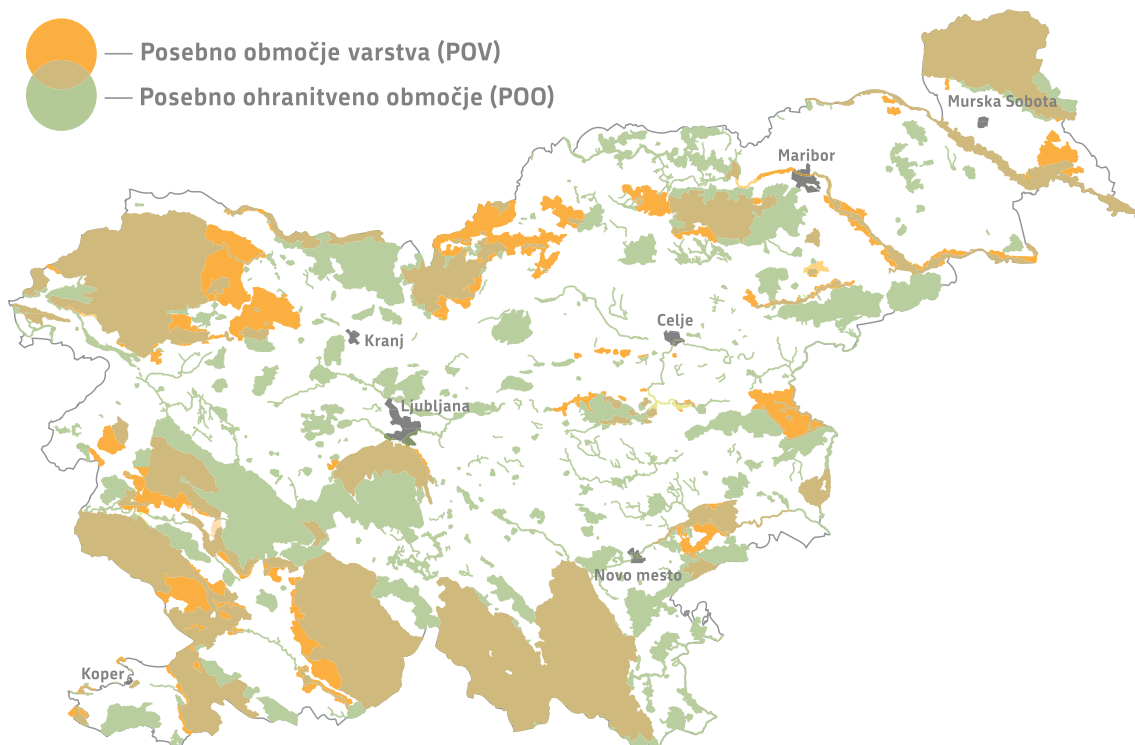
⁴⁰ ZON območja Natura 2000 imenuje tudi posebna varstvena območja.

⁴¹ Več na sliki 12. Pravila ravnanja za ohranjanje potencialnih območij Natura 2000 so enaka kot za ohranjanje območij Natura 2000. Ukrepi in naravovarstvene naloge za potencialna območja Natura 2000 so finančno in časovno podrejeni glede na ukrepe na območjih Natura 2000. Pravila ravnanja za ohranjanje območij Natura 2000 so podrobneje določena v posebnem programu upravljanja, ki ga sprejme vlada.

⁴² Podatki veljajo na dan uveljavitve zadnje spremembe uredbe o Naturi 2000 z dne 19. 3. 2016. Priloga 3 uredbe o Naturi 2000 prikazuje območja Natura 2000 v merilu 1 : 750.000, in sicer posebej POV in posebej POO in pPOO. Javni vpogled v območja Natura 2000 je mogoč na spletni strani Evropske agencije za okolje [URL: <http://natura2000.eea.europa.eu>], julij 2017. Pri preračunavanju površin upoštevamo površino kopnega (20.274,2 km²) in morja (403,3 km²), skupaj torej 20.677,5 km². V nadaljevanju poročila ves čas upoštevamo celotno površino Republike Slovenije, razen kjer je izrecno navedeno, da gre za kopno površino. Navajamo tudi evidenco, iz katere je podatek. Slike in izračuni v revizijskem poročilu ne vplivajo na dokončno določitev ali označitev meje glede na sprejeto odločitev arbitražnega sodišča z dne 29. 7. 2017.

⁴³ To vključuje tudi pPOO, ki pokrivajo 1,26 km², kar je manj kot 0,01 odstotka celotne površine Slovenije.

Slika 6: Območja Natura 2000 v Sloveniji na dan 31. 12. 2016



Vir: podatki zavoda.

Poleg območij Natura 2000 v Sloveniji poznamo še druga naravovarstveno pomembna območja, ki se delno prekrivajo z območji Natura 2000, in sicer:

- ekološko pomembna območja (v nadaljevanju: EPO) so območja habitatnih tipov, delov habitatnih tipov ali večjih ekosistemskih enot, ki pomembno prispevajo k ohranjanju biotske raznovrstnosti; njihovo ohranjanje se izvaja na podlagi ratificiranih mednarodnih pogodb, zakonodaje EU in slovenske zakonodaje⁴⁴; skupaj pokrivajo 53,2 odstotka Slovenije oziroma 11.001 km², 69,9 odstotka EPO je vključenih v območja Natura 2000;
- naravne vrednote državnega in lokalnega pomena⁴⁵ (v nadaljevanju: naravne vrednote) obsegajo vso naravno dediščino na območju Republike Slovenije; skupaj pokrivajo 12 odstotkov

⁴⁴ Določa jih Uredba o ekološko pomembnih območjih (Uradni list RS, št. 48/04, 33/13, 99/13). Na EPO, ki niso vključena v območja Natura 2000, so vsi posegi in dejavnosti mogoči, načrtuje pa se jih tako, da se v čim večji meri ohranja naravna razširjenost habitatnih tipov ter habitatov vrst, njihova kakovost ter povezanost.

⁴⁵ Določa jih Pravilnik o določitvi in varstvu naravnih vrednot (Uradni list RS, št. 111/04, 70/06, 58/09, 93/10, 23/15). Naravne vrednote se praviloma ohranjajo v obstoječi rabi in so prednostno namenjene za doživljanje narave, izobraževanje, vzgojo, znanstveno-raziskovalno delo ali naravi prijazno rekreacijo (Uredba o zvrsteh naravnih vrednot, Uradni list RS, št. 52/02, 67/03).

Slovenije oziroma 2.473 km²⁴⁶, 69,4 odstotka površin naravnih vrednot je vključenih v območja Natura 2000;

- zavarovana območja, ki so lahko ožja (naravni spomenik, strogi naravni rezervat in naravni rezervat) ali širša (narodni, regijski in krajinski park)⁴⁷, skupaj pokrivajo 13 odstotkov Slovenije oziroma 2.696 km²; v območja Natura 2000 je vključenih 80,9 odstotka zavarovanih območij.

Slika 7: Primeri zavarovanih območij, EPO in naravnih vrednot, ki so obenem tudi območja Natura 2000, ter primeri, ki niso območja Natura 2000



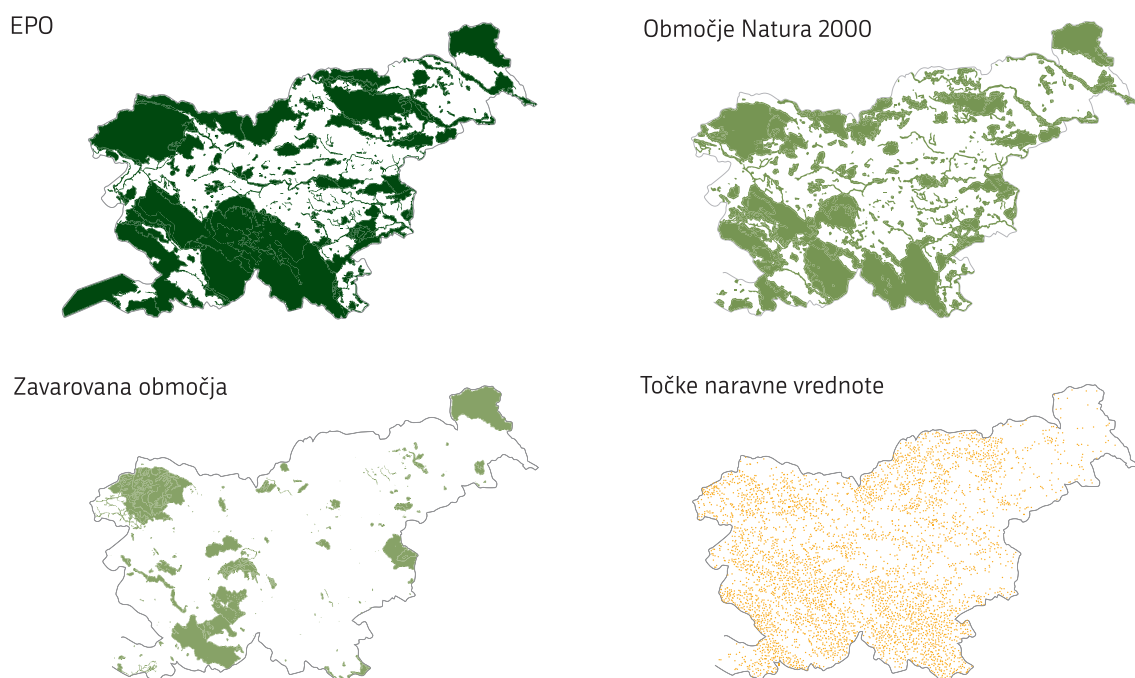
Vir: podatki zavoda.

Fotografije: Bojana Fajdiga, Karin Gabrovšek, Mateja Nose Marolt, Ljudmila Strahovnik.

⁴⁶ Naravne vrednote poleg navedene površine obsegajo še 13.391 objektov. Z vidika ohranjanja biotske raznovrstnosti v Sloveniji so pomembne predvsem botanične, ekološke in ekosistemske zvrsti naravnih vrednot, ne pa tudi ostale zvrsti, ki jih določa Uredba o vrsteh naravnih vrednot (na primer geomorfološka, hidrološka, drevesna, oblikovana, krajinska naravna vrednota).

⁴⁷ Zavarovana območja se zavarujejo z aktom o zavarovanju, ki določa pravila ravnanja z zavarovanim območjem.

Slika 8: Razmerje med območji Natura 2000 in drugimi naravovarstveno pomembnimi območji v Republiki Sloveniji



Površina naravovarstveno pomembnih slojev v Sloveniji

Prekrivanje naravovarstveno pomembnih slojev v Sloveniji



3,5 % ali 721 km² površine Slovenije spada v vse vrste naravovarstveno pomembnih slojev hkrati.

Vira: podatki zavoda in ARSO z dne 21. 11. 2016⁴⁸.

⁴⁸ [URL: http://gis.arso.gov.si/atlasokolja/profile.aspx?id=Atlas_Okolja_AXL@Arso], julij 2017.

1.3.3 Izvajanje ukrepov na območjih Natura 2000 in njihovo vključevanje v druge sektorje

Eden od glavnih izzivov v prihodnje je zagotovitev učinkovitega upravljanja območij Natura 2000⁴⁹, tako da bodo izvedeni predvideni ukrepi za doseganje in ohranjanje ugodnega stanja kvalifikacijskih vrst⁵⁰ in habitatnih tipov. Slovenski pristop k upravljanju območij Natura 2000 temelji na vključevanju naravovarstvenih vsebin v druge sektorje⁵¹. To pomeni, da je treba cilje, ki jih za območja Natura 2000 pripravita zavod in ministrstvo, in ukrepe, ki jih pripravita zavod in ministrstvo v sodelovanju z drugimi ministrstvi in organi pod njihovo pristojnostjo, vključiti v strateško in operativno odločanje o razvoju drugih sektorjev (na primer kmetijstvo, gospodarjenje z gozdovi, urejanje prostora, upravljanje voda). Upravljanje z območji Natura 2000 v Sloveniji zato temelji na načrtih prilagojene rabe naravnih dobrin (na primer gozda) in upravljanja voda ter prilagojene kmetijske prakse, ki vključujejo ukrepe, potrebne za doseganje in ohranjanje ugodnega stanja kvalifikacijskih vrst in habitatnih tipov.

Ukrepe na območjih Natura 2000 pri tem izvajajo tudi odgovorni nosilci iz drugih sektorjev in ne le zavod in ministrstvo. Če odgovorni nosilci iz drugih sektorjev ne sodelujejo pri izvajanju ukrepov ali naravovarstveni ukrepi niso predhodno usklajeni z ukrepi drugih sektorjev, se lahko proračunska sredstva porabljajo tako za naravovarstvene ukrepe kot tudi za ukrepe v drugih sektorjih, ki lahko povzročijo ravno nasproten učinek. Da se to ne bi zgodilo, je treba načrtovati in usklajevati razvoj v več sektorjih skupaj. Pri tem je vloga zavoda in ministrstva predvsem v zagotavljanju informacij o naravi in načinih njenega ohranjanja⁵². Le usklajeno načrtovanje, izvajanje in spremljanje ukrepov je lahko učinkovito (in pozitivno vpliva na biotsko raznovrstnost), zato smo v reviziji preverili, kako poteka načrtovanje, izvajanje in spremljanje naravovarstvenih ciljev in ukrepov na območjih Natura 2000 in kako se vključuje v druge sektorje. Poleg naravovarstvenega smo se osredotočili na štiri sektorje⁵³, prikazane na sliki 9 (proučevali smo razmerja, označena z odebelenimi puščicami).

⁴⁹ Vmesni pregled strategije raznovrstnosti EU 2020. Ostala dva izziva sta še dokončna vzpostavitev omrežja Natura 2000 na morju ter zagotovitev financiranja, potrebne za podporo omrežju Natura 2000.

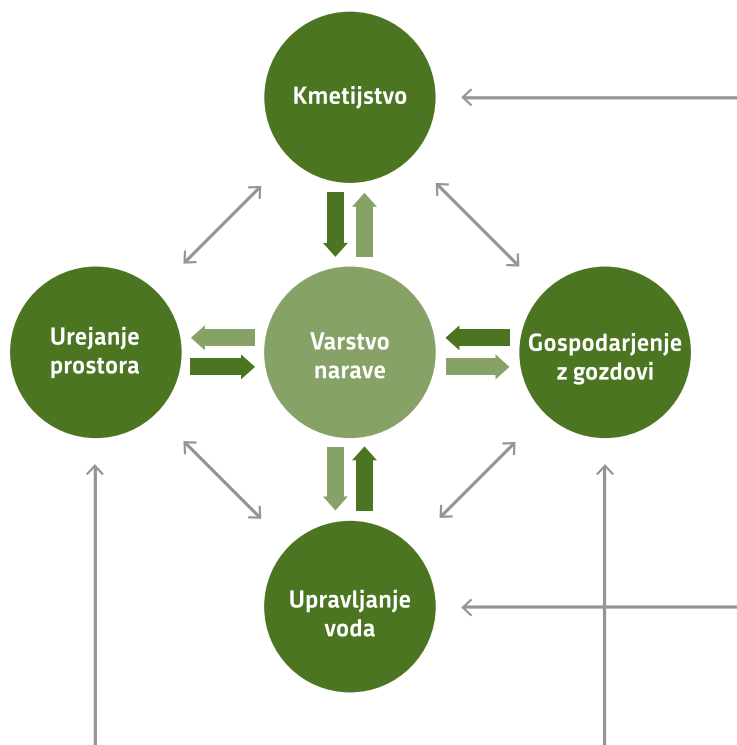
⁵⁰ To so vrste in habitatni tipi v interesu Skupnosti na izbranem območju Natura 2000, zaradi katerih so določena območja Natura 2000.

⁵¹ Direktiva o habitatih določa, da države članice za območja Natura 2000 določijo potrebne ohranitvene ukrepe, ki jih lahko vključijo v ustrezne načrte upravljanja teh območij ali pa jih vključijo v druge razvojne načrte. Slovenija se je odločila za upravljanje z območji Natura 2000 na drugega od navedenih načinov, torej za vključevanje ukrepov v razvojne načrte sektorjev, ne pa za posebna območja, ki bi imela svoje upravljavce in upravljaljske načrte.

⁵² V primeru območij Natura 2000 to pomeni na primer informacije o značilnostih območij, kjer se načrtuje razvoj, o vrstah, ki na teh območjih živijo, in ekoloških zahtevah vrst in habitatnih tipov na teh območjih.

⁵³ Ti sektorji so v programu upravljanja Nature določeni kot najpomembnejši za izvajanje ukrepov in doseganje ciljev območij Natura 2000.

Slika 9: Vključevanje ciljev in ukrepov na območjih Natura 2000 v druge sektorje

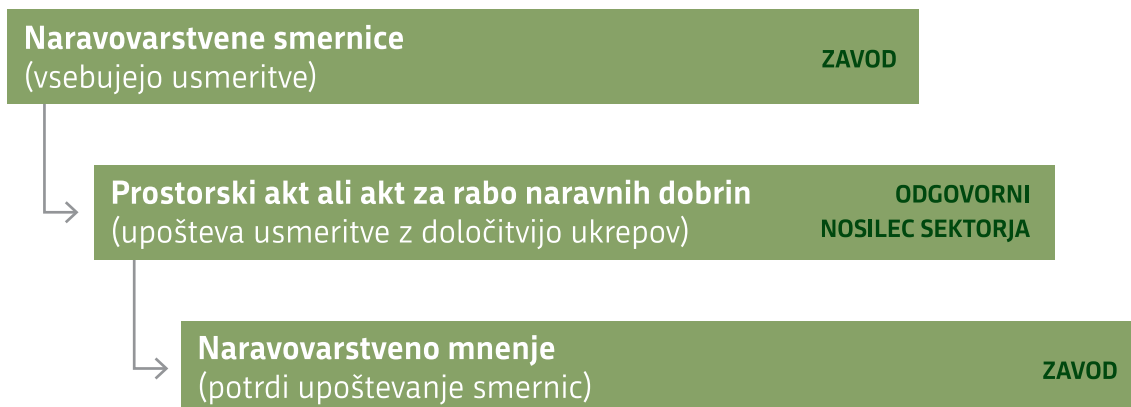


Vira: pravni viri, podatki zavoda.

Glavni instrument za vključevanje naravovarstvenih ciljev in ukrepov v druge sektorje predstavljajo naravovarstvene smernice, ki so tudi podlaga za sodelovanje med odgovornimi nosilci za izvedbo ukrepov iz naravovarstvenega in drugih sektorjev. Naravovarstvene smernice morajo pridobiti državni in lokalni organi ter druge osebe javnega prava, ki so pristojne za pripravo prostorskih aktov in drugih aktov rabe naravnih dobrin, in sicer v postopku priprave teh aktov. Naravovarstvene smernice so strokovno gradivo, ki ga izdelava zavod. V njih za naravovarstveno pomembna območja (med drugim za območja Natura 2000) opredeli usmeritve, izhodišča in pogoje za varstvo naravnih vrednot in zavarovanih območij ter ohranjanje biotske raznovrstnosti. V naravovarstvenih smernicah k načrtom rabe naravnih dobrin navede tudi usmeritve, izhodišča oziroma pogoje za trajnostno rabo sestavin biotske raznovrstnosti⁵⁴ – torej takšno rabo in gospodarjenje z naravno dobrino, ki ohranja ali ustvarja ugodne razmere za vrste in habitatne tipe, zaradi katerih so določena območja Natura 2000. Naravovarstvene smernice so namenjene tudi temu, da bo v postopkih urejanja prostora ter izkoriščanja in načrtovanja rabe naravnih dobrin izbrana tista odločitev, ki bo ob približno enakih učinkih najmanj posegala v naravo in v primeru obstoja alternativnih tehničnih možnosti za izvedbo posega ne bo okrnila narave. Po vključitvi usmeritev naravovarstvenih smernic oziroma ustrezni prilagoditvi ukrepov v sektorskih načrtih je izvajanje teh ukrepov (na območjih Natura 2000) naloga odgovornih nosilcev iz posameznih sektorjev (slika 10).

⁵⁴ Upoštevanje naravovarstvenih smernic v prostorskih aktih in drugih aktih rabe naravnih dobrin zavod ugotavlja z naravovarstvenim mnenjem na navedene akte.

Slika 10: Naravovarstvene smernice



Vira: podatki zavoda in ZON.

Za območja Natura 2000 je obvezna tudi presoja sprejemljivosti vplivov izvedbe planov ali posegov⁵⁵ v naravo (v nadaljevanju: presoja sprejemljivosti vplivov) na varstvene cilje območij Natura 2000. Presoja sprejemljivosti vplivov je obvezna⁵⁶ za vsak plan ali poseg, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj ni potreben, vendar bi sam ali v povezavi z drugimi plani in posegi lahko pomembno vplival na območje Natura 2000.

Presoja sprejemljivosti vplivov v Sloveniji ni samostojen postopek, ampak je integrirana v že obstoječe postopke presojanja in potrjevanja planov ter posegov. Na ravni sprejemanja planov se presoja sprejemljivosti vplivov opravi v okviru postopka CPVO⁵⁷ in je razvidna iz dodatka za presojo sprejemljivosti

⁵⁵ Plan pri tem pomeni prostorske akte, načrte rabe naravnih virov in druge plane ali programe, ki bi lahko pomembno negativno vplivali na varstvene cilje varovanih območij. Poseg v okolje ali naravo (v nadaljevanju: poseg) pa je vsako človekovo ravnanje ali opustitev ravnanja, ki lahko negativno vpliva na okolje in s tem škoduje človekovemu zdravju, počutju in kakovosti njegovega življenja ter preživetju, zdravju in počutju drugih organizmov. Poseg se nanaša zlasti na rabo naravnih dobrin, onesnaževanje delov okolja, gradnjo in uporabo objektov, proizvodne in druge dejavnosti ter dajanje izdelkov na trg in njihovo potrošnjo.

⁵⁶ Presoja sprejemljivosti vplivov je bistveni instrument, ki ga za doseganje namena območij Natura 2000, to je ohranitev ugodnega stanja vrst in habitatnih tipov, določa uredba o Naturi 2000. Urejena je v ZON in podzakonskih aktih.

⁵⁷ CPVO določajo ZVO-1 in podzakonski akti (Uredba o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje, Uradni list RS, št. 73/05, in Uredba o merilih za ocenjevanje verjetnosti pomembnejših vplivov izvedbe plana, programa, načrta ali drugega splošnega akta in njegovih sprememb na okolje v postopku celovite presoje vplivov na okolje, Uradni list RS, št. 9/09). CPVO se izvede zaradi uresničevanja načel trajnostnega razvoja, celovitosti in preventive. Izvede se v postopku priprave plana, programa, načrta ali drugega splošnega akta in njegovih sprememb, katerega izvedba lahko pomembno vpliva na okolje ali s katerim se načrtuje poseg, za katerega je treba izvesti presojo vplivov (to so na primer plani s področja urejanja prostora, upravljanja voda, gospodarjenja z gozdovi, kmetijstva, prometa in podobno). S CPVO se ugotovijo in ocenijo vplivi na okolje ter vključenost zahtev varstva okolja, ohranjanja narave, varstva človekovega zdravja in kulturne dediščine v plan, ministrstvo pa nato odloči o sprejemljivosti vplivov njegove izvedbe na okolje.

vplivov k okoljskemu poročilu⁵⁸. Na ravni posegov je presoja sprejemljivosti vplivov priključena različnim upravnim postopkom: ko gre za poseg, za katerega je treba v skladu z okoljsko zakonodajo opraviti presojo vplivov na okolje⁵⁹ (v nadaljevanju: PVO), je presoja sprejemljivosti vplivov priključena postopku pridobitve okoljevarstvenega soglasja in je razvidna iz dodatka za presojo sprejemljivosti vplivov k poročilu o vplivih na okolje; ko gre za posege, za katere PVO ni potrebna, je treba pridobiti naravovarstveno soglasje⁶⁰ – presoja sprejemljivosti vplivov je razvidna iz strokovnega mnenja zavoda; presoja sprejemljivosti vplivov se opravi tudi v postopku izdaje dovoljenja za poseg v naravo⁶¹ ter v okviru dovoljenj po drugih predpisih⁶² (slika 11).

Slika 11: Presoja sprejemljivosti vplivov na ravni planov in posegov

PLAN	<ul style="list-style-type: none"> ● postopek CPVO + presoja sprejemljivosti vplivov
POSEG	<ul style="list-style-type: none"> ● postopek PVO + presoja sprejemljivosti vplivov ● naravovarstveno soglasje + presoja sprejemljivosti vplivov ● dovoljenje za poseg v naravo + presoja sprejemljivosti vplivov ● druga dovoljenja + presoja sprejemljivosti vplivov

Vira: zakonodaja in podatki zavoda.

⁵⁸ Okoljsko poročilo in dodatek za presojo sprejemljivosti vplivov, ki se nanaša na varovana območja, kamor spadajo območja Natura 2000, se pripravi v skladu z 41. členom ZVO-1 in Uredbo o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje. Okoljsko poročilo pripravi pripravljavec plana, za katerega se izvede CPVO, v njem pa se opredelijo, opišejo in ovrednotijo vplivi izvedbe plana na okolje in možne alternative.

⁵⁹ PVO določa ZVO-1 in podzakonski akti. V postopku PVO se ugotovijo in ocenijo dolgoročni, kratkoročni, posredni ali neposredni vplivi nameravanega posega v okolje na človeka, tla, vodo, zrak, biotsko raznovrstnost in naravne vrednote, podnebje in krajino, pa tudi na človekovo nepremično premoženje in kulturno dediščino ter se ugotovijo njihova medsebojna razmerja.

⁶⁰ Naravovarstveno soglasje ureja 105. člen ZON.

⁶¹ Dovoljenje za poseg v naravo ureja 104. člen ZON.

⁶² Na primer vodno dovoljenje po Zakonu o vodah (v nadaljevanju: ZV-1; Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15) in okoljevarstveno dovoljenje po ZVO-1.

1.4 Revizijski pristop

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti ravnanja z varstvenimi območji Natura 2000 smo pridobili na podlagi naslednjih kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik revidiranja:

- proučevanja pravnih in strokovnih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- zbiranja, pregleda in presoje dokumentacije, ki se nanaša na ravnanje z varstvenimi območji Natura 2000;
- zbiranja, analize in primerjave podatkov o območjih Natura 2000 iz javno dostopnih evidenc ter drugih evidenc revidirancev;
- intervjujev ter pisnih vprašanj revidirancem in
- študije primerov posameznih vprašanj, povezanih z izvajanjem ukrepov na območjih Natura 2000.

1.5 Omejitve obsega revizije

V reviziji nas je zanimala predvsem učinkovitost zavoda, ministrstva in vlade pri ravnanju z območji Natura 2000, zato nismo presojali učinkovitosti odgovornih nosilcev iz drugih sektorjev pri ravnanju s temi območji. Namesto presoje izvajanja ukrepov (ki je v pristojnosti odgovornih nosilcev iz izbranih sektorjev) smo se zato osredotočili na presojo aktivnosti revidirancev, ki naj bi omogočile vključevanje ali integracijo ukrepov na območjih Natura 2000 v izbrane sektorje. Pri tem je vloga zavoda in ministrstva komuniciranje z drugimi sektorji in pomoč drugim sektorjem pri ustreznem načrtovanju ukrepov, da ti ne bodo v nasprotju z naravovarstvenimi ukrepi. Obenem pa zavod in ministrstvo od drugih sektorjev potrebujeta podatke o izvajanju ukrepov, da jih lahko spremljata in o njih poročata ter na tej podlagi prilagajata in načrtujeta ukrepe za naslednje obdobje.

V reviziji nismo proučevali vseh sektorjev, ampak smo se osredotočili na sektorje, ki so najpomembnejši za izvajanje ukrepov in doseganje ciljev na območjih Natura 2000, in sicer so to sektorji varstva narave, gospodarjenja z gozdovi, upravljanja z vodami, kmetijstva in urejanja prostora.



2. RAVNANJE Z OBMOČJI NATURA 2000

2.1 Načrtovanje na območjih Natura 2000

V reviziji smo preverili, v kolikšni meri so bila območja Natura 2000 določena do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, kako in v kolikšni meri so bili določeni cilji in ukrepi na teh območjih ter ali so bili za izvedbo ukrepov določeni odgovorni nosilci.

2.1.1 Določitev območij Natura 2000

Večji del območij Natura 2000 v Sloveniji je bil določen pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, in sicer po dveh različnih postopkih – postopku za določitev POV in postopku za določitev POO (slika 12). Podlaga za določanje obeh vrst območij Natura 2000 so bili obstoječi strokovni podatki in znanje o vrstah in habitatnih tipih, zbrani večinoma v letih 2001 do 2004⁶³. Postopek določitve območij POV je enostavnejši in je na sliki 12 označen s svetlo barvo. Merila za določitev območij je vlada opredelila z uredbo o Naturi 2000. Ministrstvo je na podlagi navedenih meril pripravilo prvi strokovni predlog seznama POV, na katerega so podale mnenje občine, vlada pa je zanj pripravila Načrt ugotavljanja posledic vpliva območij Nature 2000 in določitev razvojnih ukrepov⁶⁴ (v nadaljevanju: načrt ugotavljanja posledic Nature 2000). V letu 2004 je vlada območja določila z uredbo o Naturi 2000 in o tem obvestila Evropsko komisijo, s čimer so bila ta območja vključena v evropsko omrežje območij Natura 2000⁶⁵.

Določitev POO je poleg zgoraj navedenih korakov vključevala še dva koraka, ki sta na sliki 12 označena s temno barvo. Seznam pPOO, ki ga je vlada določila z uredbo o Naturi 2000⁶⁶, je Evropska komisija strokovno preverila na biogeografskih seminarjih. Ko je Evropska komisija seznam pPOO potrdila, so ta območja postala POO in so se vključila v evropsko omrežje območij Natura 2000. Po potrditvi je imela vsaka država članica šest let časa, da za ta območja določi ukrepe za njihovo upravljanje in obnovo.

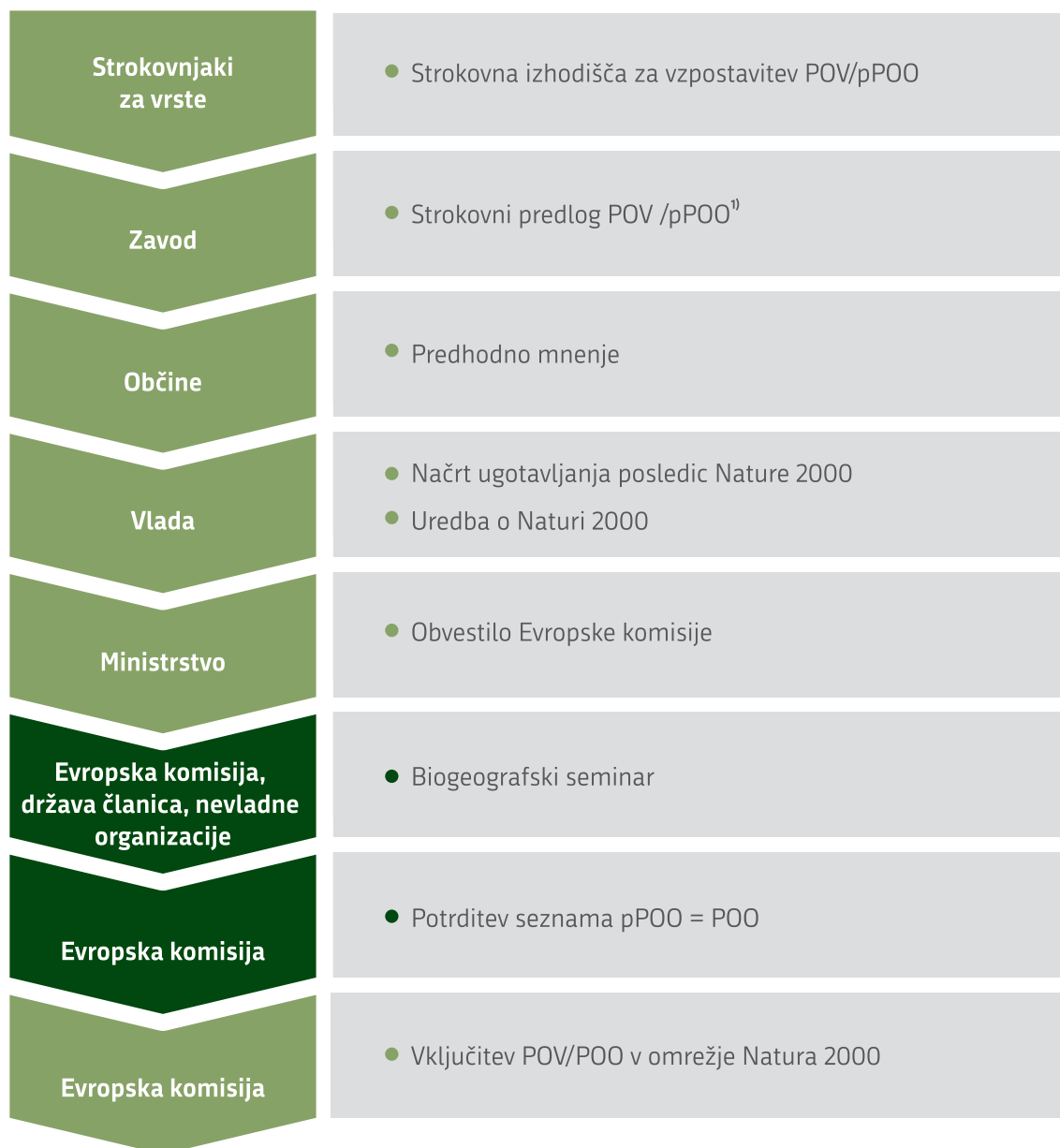
⁶³ Pri zbiranju in obdelavi podatkov je sodelovalo 13 institucij in 59 strokovnjakov s posameznih področij, podatki pa so bili zbrani v 23 študij o razširjenosti vrst in habitatnih tipov v Sloveniji.

⁶⁴ V skladu z ZON ga je vlada sprejela v letih 2004, 2013 in 2016 pred spremembami uredbe o Naturi 2000.

⁶⁵ Ustreznost določitve območij POV se preverja v predsodnih in sodnih postopkih EU.

⁶⁶ Priloga 2 uredbe o Naturi 2000 (Uradni list RS, št. 49/04).

Slika 12: Postopek določitve območij Natura 2000 v Sloveniji



Opomba: ¹⁾ Prvi strokovni predlog POV/pPOO je pripravilo ministrstvo.

Vir: podatki zavoda.

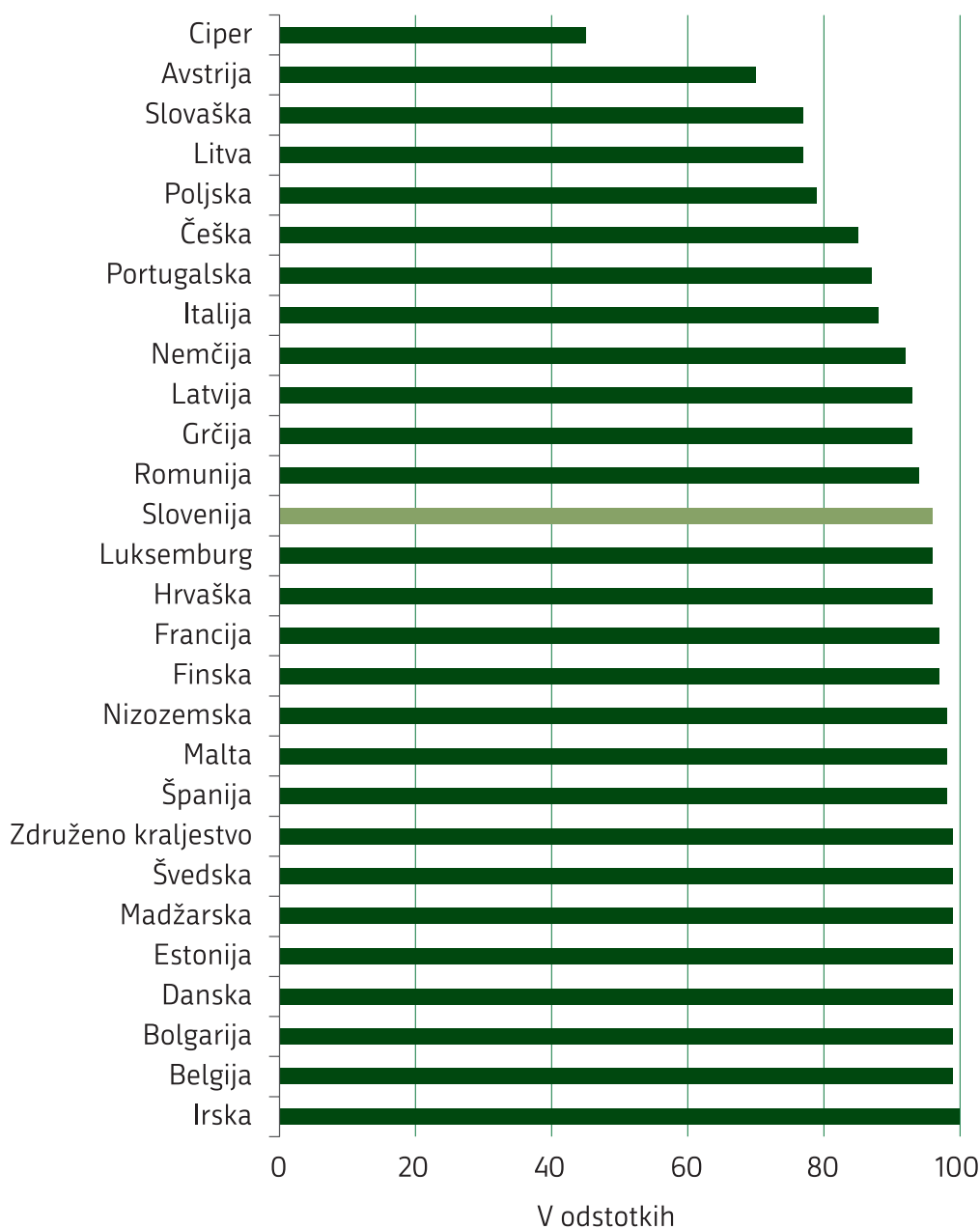
2.1.1.a V letu 2016 je vlada spremenila uredbo o Naturi 2000⁶⁷, s katero je v obstoječa območja Natura 2000 dodala 17 vrst in 11 habitatnih tipov in iz njih izbrisala 2 vrsti in 3 habitatne tipe ter odpravila tehnične napake v določitvi območij Natura 2000. Določila je tudi eno novo območje Natura 2000. Zaradi navedenih sprememb se skupna površina območij Natura 2000 v Sloveniji ni pomembno povečala (le za 1,26 km²). Prav tako je bila v obstoječem programu upravljanja Nature že opredeljena večina ukrepov za ohranjanje ali izboljšanje stanja ohranjenosti na novo določenih vrst in habitatnih tipov, saj so ti potrebni za ohranjanje stanja ostalih, že prej določenih vrst in habitatnih tipov v območjih Natura 2000.

Za ugotavljanje zadostnosti določenosti območij Natura 2000 Evropska komisija uporablja indikator zadostnosti vključenosti vrst in habitatnih tipov v omrežje Natura 2000⁶⁸, ki ga izračuna za posamezno državo. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je Slovenija dosegala 95,4-odstotno zadostnost vključenosti vrst in habitatnih tipov v omrežje Natura 2000, kar jo postavlja na 14. mesto med državami članicami EU (slika 13).

⁶⁷ Uredba o spremembah Uredbe o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000), Uradni list RS, št. 21/16.

⁶⁸ Pri izračunu indikatorja zadostnosti se upošteva število vseh vrst in habitatnih tipov, za katere naj bi bila v državi določena območja Natura 2000, ter število vrst in habitatnih tipov, za katero so območja Natura 2000 že zadostno določena, in sicer glede na površino posamezne biogeografske regije v državi.

Slika 13: Primerjava zadostnosti vključenosti vrst in habitatnih tipov v omrežje Natura 2000 v Sloveniji in državah članicah EU



Opomba: slika prikazuje le zadostnost vključenosti vrst in habitatnih tipov v omrežje Natura 2000 za kopenska območja Natura 2000, saj morske površine predstavljajo le manjši del celotnega ozemlja Slovenije.

Vir: Nature and Biodiversity Newsletter: Natura 2000, julij 2016.

2.1.1.b Da bi dosegli 100-odstotno zadostnost vključenosti vrst in habitatnih tipov v omrežje Natura 2000, bi bilo treba opraviti dodatne raziskave, in sicer za 7 kopenskih vrst in 1 morsko vrsto, ter na podlagi rezultatov teh raziskav vrste vključiti v (predvidoma) obstoječa območja Natura 2000⁶⁹.

Pojasnilo ministrstva

Potrebne raziskave za dokončno določitev območij Natura 2000 za navedene vrste so kot ukrep vključene v program upravljanja Nature, zanje pa velja enak način zagotavljanja sredstev kot za druge ukrepe monitoringa in kartiranja (povezava s točko 2.3.1 tega poročila). 100-odstotna določenost območij Natura 2000 na morju v Sloveniji je odvisna tudi od pogledov sosednjih držav, zlasti Italije, ter pogledov Evropske komisije, saj se vrsta, za katero je še treba opraviti raziskave, nahaja v Jadranskem morju.

2.1.2 Cilji na območjih Natura 2000

Splošne varstvene cilje na območjih Natura 2000 določa uredba o Naturi 2000, in sicer:

- ohranjanje ali doseganje ugodnega stanja vrst ter habitatnih tipov, za katere je območje Natura 2000 določeno;
- ohranjanje celovitosti območij Natura 2000 v smislu ohranjanja njihovih ekoloških struktur, funkcij in varstvenega potenciala in
- ohranjanje povezanosti območij Natura 2000.

2.1.2.a Vlada je 9. 4. 2015 za upravljanje z območji Natura 2000 sprejela program upravljanja Nature. S programom upravljanja Nature je določila podrobne varstvene cilje in ukrepe za doseganje varstvenih ciljev. Podrobnejši varstveni cilji, ki so bili opredeljeni v programu upravljanja Nature, izhajajo iz varstvenih ciljev, ki jih določa uredba o Naturi 2000. Praviloma za vsako vrsto oziroma habitatni tip na vsakem območju Natura 2000 določajo, ali je treba zatečeno stanje ohranjati, obnoviti ali izboljšati, da bi ostali ali se povrnili v ugodno stanje ohranjenosti. Kjer cilji niso določeni, je treba vzpostaviti monitoring, na podlagi katerega bodo določeni. V tabeli 1 prikazujemo nekatere cilje, kot jih določa program upravljanja Nature, in sicer primere ciljev, določene za ptice, druge vrste ter habitatne tipe.

⁶⁹ Na podlagi dodatnih raziskav in določitve novih območij Natura 2000 se bo površina območij Natura 2000 v Sloveniji še povečala, vendar je obseg povečanja težko oceniti, saj se lahko območja Natura 2000 za manjkajoče vrste nahajajo tudi na obstoječih območjih Natura 2000. Po pojasnilih ministrstva naj bi se manjkajoče vrste nahajale na obstoječih območjih Natura 2000.

Tabela 1: Primeri ciljev na območjih Natura 2000 za ptice, druge vrste ter habitatne tipe

Ime območja	Vrsta ali habitatni tip	Podrobnejši varstveni cilj
Ljubljansko barje	kosec (ptica)	<ul style="list-style-type: none"> • velikost populacije se obnovi na 290 parov • velikost habitata se obnovi na 6.050 ha • obnovijo oziroma ohranijo se specifične lastnosti, strukture in procesi habitata (ekstenzivni mokrotni travniki in košnja po 1. 8. ter nekošeni pasovi trave, košnja s sredine navzven, travniki brez paše)
Volčkeke (pri Celju)	strašniččin mravljiščar (metulj)	<ul style="list-style-type: none"> • velikost populacije se ohrani na 3.500 osebkov • velikost habitata se obnovi na 36 ha • obnovijo se specifične lastnosti, strukture in procesi habitata (košnja po 15. 9., nekošeni pasovi trave, travniki brez gnojenja in preživetje različnih razvojnih stadijev metulja)
Boletina (pri Šentjurju)	velikonočnica (rastlina)	<ul style="list-style-type: none"> • določi se prisotnost vrste • velikost habitata se ohrani na 1,5 ha • ohranijo se specifične lastnosti, strukture in procesi habitata (usmerjen turistični obisk in nadzor v času cvetenja, košnja po semenitvi in brez gnojenja)
Soča z Volarjo	alpske reke in lesnata vegetacija z vrbami in nemškimi strojcem vzdolž bregov (habitatni tip)	<ul style="list-style-type: none"> • določi in ohrani se velikost habitatnega tipa • ohranijo se specifične lastnosti, strukture in procesi habitata (karbonatno prodišče vsaj 0,5 m nad povprečno višino voda, zadostna prodonosnost in naravna dinamika prodišč ter naravna hidromorfologija voda)

Vir: program upravljanja Nature.

Ugotovili smo, da so cilji v programu upravljanja Nature 2000 določeni za vse vrste, ki jih določa uredba o Naturi 2000, razen za dve vrsti na dveh območjih Natura 2000 (predstavljata 0,1 odstotka⁷⁰ vseh vrst). Prav tako so cilji določeni za vse habitatne tipe, razen za štiri habitatne tipe na desetih območjih Natura 2000 (predstavljajo 1,8 odstotka⁷¹ vseh habitatnih tipov, ki jih določa uredba o Naturi 2000). Cilji so določeni tako, da so določljivi, merljivi⁷², dosegljivi, pomembni in časovno določeni⁷³ – doseženi naj bi bili do leta 2020.

⁷⁰ Število vrst po območjih brez določenega varstvenega cilja / število vseh vrst po območjih * 100 (2 / 1.629 * 100).

⁷¹ Število habitatnih tipov po območjih brez določenega varstvenega cilja / število vseh habitatnih tipov po območjih * 100 (10 / 567 * 100).

⁷² Če za vrsto cilj glede populacije ni potreben ali ni določen v merljivi obliki, je v merljivi obliki določen cilj za ohranjanje habitata te živalske vrste. Če velikost populacije vrste in njenega habitata ni znana, je kot cilj določena na primer vzpostavitev monitoringa, s pomočjo katerega bo merljiv cilj mogoče določiti.

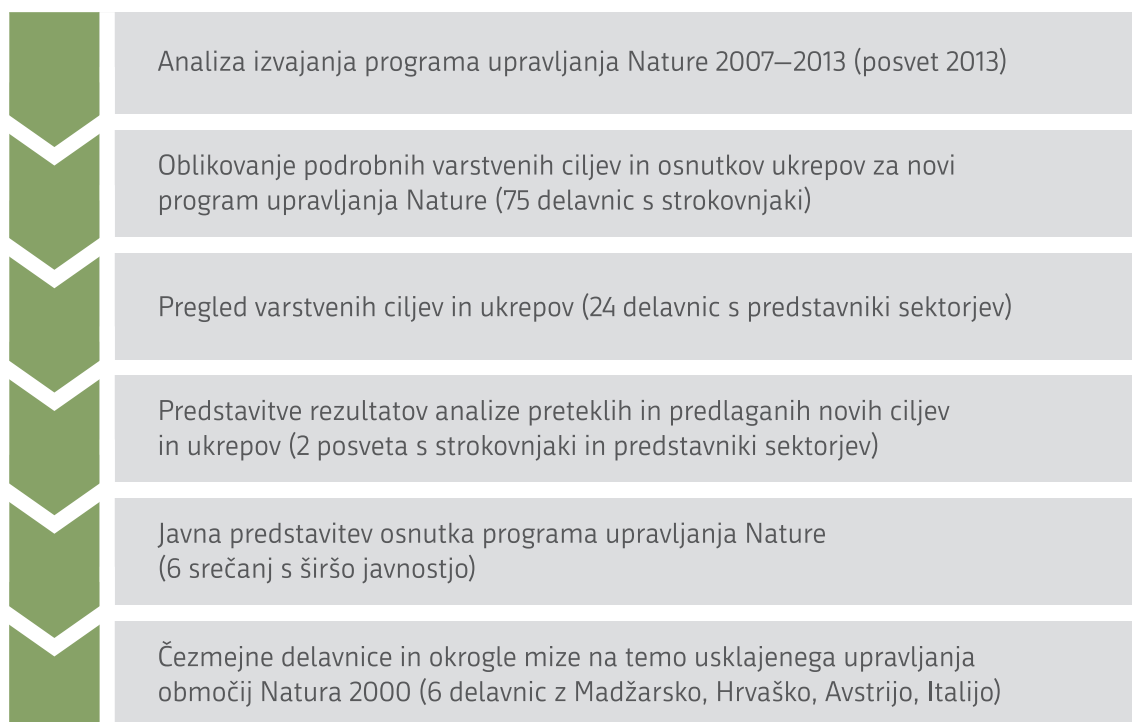
⁷³ Angl. SMART = *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timely*.

Pojasnilo zavoda

Cilji za eno od navedenih vrst niso določeni, ker na navedenih območjih Natura 2000 ni prisotna. Predviden je izbris te vrste iz uredbe o Naturi 2000 ob naslednji spremembi uredbe. Stanje druge vrste in habitatnih tipov pa se bo ohranjalo prek varstvenih ciljev in struktur, ki jih vrsta potrebuje, oziroma prek funkcij habitatnih tipov.

2.1.2.b Program upravljanja Nature je bil pripravljen v okviru evropskega projekta⁷⁴, ki je potekal od leta 2012 do leta 2015. Nosilec projekta je bilo ministrstvo, kot partnerji pa so sodelovali predstavniki različnih sektorjev (varstvo narave, gospodarjenje z gozdovi, ribištvo, upravljanje z vodami, kmetijstvo)⁷⁵, ki s svojim delovanjem lahko vplivajo na stanje ohranjenosti vrst in habitatnih tipov in s tem na doseganje ciljev, ki jih določa uredba o Naturi 2000. Proces priprave programa upravljanja Nature prikazujemo na sliki 14.

Slika 14: Potek priprave programa upravljanja Nature



Vir: podatki zavoda.

⁷⁴ Projekt SI Natura 2000 Upravljanje (v nadaljevanju: projekt LIFE Natura 2000), financiran iz sredstev LIFE+ (angl. *The Financial Instrument for the Environment*), to je finančni instrument EU, ki je namenjen izključno varstvu okolja. V okviru projekta so bili poleg programa upravljanja Nature pripravljene tudi drugi dokumenti.

⁷⁵ Partnerji projekta so bili zavod, Zavod za gozdove Slovenije (v nadaljevanju: ZGS), Zavod za ribištvo Slovenije, Inštitut za vode Republike Slovenije in Kmetijsko-gozdarska zbornica Slovenije (v nadaljevanju: KGZS).

Cilje in ukrepe na območjih Natura 2000 sta ministrstvo in zavod načrtovala s pomočjo strokovnjakov biološke stroke (75 delavnic s strokovnjaki, kot je prikazano na sliki 14) in predstavnikov drugih sektorjev (24 delavnic s projektnimi partnerji). S sodelovanjem predstavnikov drugih sektorjev pri pripravi programa upravljanja Nature so bili seznanjeni s cilji, ki jih bodo morali kasneje doseči. Poleg tega je zavod v postopku priprave programa upravljanja Nature oblikoval spletno orodje⁷⁶, v katerega so vključeni cilji in ukrepi na območjih Natura 2000 ter druge informacije, s katerimi si lahko pri svojem delu pomagajo odgovorni nosilci ukrepov iz različnih sektorjev. Zaradi načina priprave ciljev v programu upravljanja Nature ocenjujemo, da sta zavod in ministrstvo pri načrtovanju zagotovila dobre možnosti za doseganje ciljev. Zagotovila sta tudi, da bodo pri naslednji pripravi programa upravljanja Nature potrebni manjši napor pri določanju ciljev. Cilji programa upravljanja Nature za obstoječe obdobje so bili namreč pripravljene s sodelovanjem večjega števila strokovnjakov, zato bo naslednji program upravljanja Nature treba dopolniti le še s podatki monitoringa in raziskav, ki bodo narejene na podlagi obstoječega programa.

2.1.2.c Program upravljanja Nature je bil v skladu z načelom previdnosti pripravljen na podlagi obstoječih podatkov monitoringa za vrste in obstoječih podatkov kartiranja za habitatne tipe. Glede na to, da navedeni podatki niso razpoložljivi za vse vrste in habitatne tipe, bo po njihovi pridobitvi mogoče program upravljanja Nature v naslednjem obdobju še izboljšati.

Pojasnilo zavoda

Podatki monitoringov, ki bodo pridobljeni na podlagi trenutnega programa upravljanja Nature, bodo uporabljeni pri pripravi programa upravljanja Nature za naslednje obdobje. Že pred tem se bodo navedeni podatki uporabljali tudi za sprotno natančno prilagajanje upravljanja v tekočem obdobju.

2.1.3 Ukrepi in odgovorni nosilci ukrepov na območjih Natura 2000

2.1.3.a Program upravljanja Nature določa za vsak podrobnejši varstveni cilj (torej ohranjanje, obnova ali izboljšanje stanja) tudi ukrepe, ki so potrebni, da bi cilj dosegli. Predvidene so naslednje vrste ukrepov:

- ukrepi varstva narave,
- prilagojena raba naravnih dobrin (na primer na področju gospodarjenja z gozdovi),
- prilagojene kmetijske prakse,
- ukrepi na področju upravljanja voda,
- ukrepi na področju urejanja prostora in
- drugi ukrepi (na primer ukrepi varovanja kulturne dediščine).

⁷⁶ Naravovarstveni atlas, kjer so dostopni podatki o območjih Natura 2000 [URL: <http://www.naravovarstveni-atlas.si/web/profile.aspx?id=N2K@ZRSVNJ>], julij 2017.

V tabeli 2 prikazujemo nekatere ukrepe, kot jih določa program upravljanja Nature, in sicer primere ukrepov, določene za doseganje podrobnih varstvenih ciljev glede ugodnega stanja ptic, drugih vrst ter habitatnih tipov.

Tabela 2: Primeri ukrepov na območjih Natura 2000 za doseganje ugodnega stanja ptic, drugih vrst ter habitatnih tipov

Ime območja	Vrsta ali habitatni tip	Varstveni ukrep (sektor)
Ljubljansko barje	kosec (ptica)	<ul style="list-style-type: none"> nadaljevati monitoring (varstvo narave) ohranjanje okoljsko občutljivega trajnega travinja (kmetijstvo) izvajanje PRP – KOPOP¹⁾ (kmetijstvo)
Volčkeke (pri Celju)	strašničin mravljiščar (metulj)	<ul style="list-style-type: none"> vzpostaviti monitoring (varstvo narave) obnoviti habitat (varstvo narave) ohranjanje okoljsko občutljivega trajnega travinja (kmetijstvo) ukrepi PRP – KOPOP (kmetijstvo)
Boletina (pri Šentjurju)	velikonočnica (rastlina)	<ul style="list-style-type: none"> vzpostaviti monitoring in študijo biologije vrste ter sposobnosti preživetja populacije (varstvo narave) vključiti varstveni cilj v načrte urejanja prostora in izvajanje posegov – podrobnejše varstvene usmeritve določijo naravovarstvene smernice in mnenja (prostor) pogodbeno varstvo – podrobnejše varstvene usmeritve določijo strokovne podlage (varstvo narave) ukrepi PRP – KOPOP (kmetijstvo)
Soča z Volarjo	alpske reke in lesnata vegetacija z vrbami in nemškimi strojcem vzdolž bregov (habitatni tip)	<ul style="list-style-type: none"> kartirati stanje habitatnega tipa (varstvo narave) vključiti varstveni cilj v načrte upravljanja voda in programe del na vodotokih z načrtovanjem sektorskih ukrepov – podrobnejše varstvene usmeritve določijo naravovarstvene smernice in mnenja (upravljanje voda)

Opomba: ¹⁾ Program razvoja podeželja – kmetijsko-okoljsko-podnebna plačila.

Vir: program upravljanja Nature.

Ugotovili smo, da so ukrepi v programu upravljanja Nature določeni za vse cilje po vrstah in habitatnih tipih, ki jih določa uredba o Naturi 2000⁷⁷.

⁷⁷ Ukrepi so bili določeni za doseganje ciljev 1.629 vrst po območjih Natura 2000 in za doseganje ciljev 567 habitatnih tipov po območjih Natura 2000. V primerih, kjer za posamezno vrsto ni potreben ukrep za velikost populacije, je določen ukrep za velikost habitata ali specifične strukture habitata.

2.1.3.b Zaradi načina priprave programa upravljanja Nature ocenjujemo, da sta zavod in ministrstvo pri načrtovanju v največji možni meri dosegla povezovanje naravovarstvenih ciljev in ciljev drugih sektorjev. Tako sta zagotovila dobre možnosti, da bodo ukrepi izvedeni. Z izvedbo delavnic s predstavniki drugih sektorjev sta zavod in ministrstvo zagotovila, da je v načrtovanje ukrepov vključeno znanje ne samo biološke in naravovarstvene stroke, ampak tudi znanje drugih strok. Na navedenih delavnicah sta preverila, da je vse ukrepe mogoče izvesti. V primerih, ko se ukrepi niso izkazali za izvedljive, sta jih prilagodila. Obenem sta zagotovila, da so bili posamezni deležniki seznanjeni z ukrepi, ki jih bodo kasneje izvajali.

2.1.3.c Nekateri ukrepi v programu upravljanja Nature so določeni tako, da bo z njihovo izvedbo le deloma dosežena ciljna vrednost za vrste oziroma habitatne tipe, ki je prav tako določena s programom upravljanja Nature. Tudi če bodo ti ukrepi izvedeni v celoti, torej ne bo mogoče doseči ugodnega stanja vrst in habitatnih tipov, kot jih zahteva uredba o Naturi 2000.

Priporočilo

Zavodu priporočamo, naj razkrije ukrepe, s katerimi ne bo mogoče doseči ugodnega stanja vrst in habitatov, kot jih zahteva uredba o Naturi 2000 (na primer v programu upravljanja Nature). Obenem naj prouči, do kdaj in kako bi jih bilo mogoče vključiti v program upravljanja Nature.

2.1.3.d S sklepom, s katerim je vlada sprejela programa upravljanja Nature, je vlada naložila ministrstvom in drugim državnim organom ter izvajalcem javnih pooblastil, ki so v programu upravljanja Nature določeni kot izvajalci ukrepov, da do konca leta 2020 izvedejo ukrepe⁷⁸. Za izvedbo ukrepov so določeni odgovorni nosilci v okviru posameznih sektorjev. Za izvedbo največjega števila ukrepov so odgovorni:

- ministrstvo oziroma ARSO za upravljanje voda,
- načrtovalci in nosilci urejanja prostora za urejanje prostora,
- ministrstvo, zavod in upravljavci zavarovanih območij za varstvo narave,
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in ZGS za gospodarjenje z gozdovi in
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter KGZS za kmetijstvo⁷⁹.

Ker je izvedba ukrepov bolj verjetna, če so za ukrepe določeni odgovorni nosilci, smo preverili, pri kolikšnem številu ukrepov so ti določeni. Odgovorni nosilci za izvedbo so določeni za večino ukrepov (89 odstotkov). V primerih, kjer odgovorni nosilci niso določeni, je predvideno, da se bo ukrep izvedel s pomočjo projekta.

⁷⁸ Ukrepov programa upravljanja Nature ni treba izvajati le v primerih, ko gre za: (i) odvrnitev neposredne nevarnosti za življenje ali zdravje ljudi ali premoženja, (ii) reševanje ljudi in premoženja ali (iii) izvajanje nujnih ukrepov obrambe države (10. člen ZON).

⁷⁹ Večina ukrepov na območjih Natura 2000 se nanaša na pet sektorjev, ki jih obravnavamo v tem poročilu. Ostali ukrepi se nanašajo še na: lovstvo, ribištvo, infrastrukturo, rabo mineralnih surovin, varstvo kulturne dediščine, znanost, občine in nadzor.



2.2 Vključevanje ukrepov na območjih Natura 2000 v izbrane sektorje

V nadaljevanju predstavljamo pet glavnih sektorjev, v katere se vključujejo cilji in ukrepi programa upravljanja Nature. Pri vsakem navajamo vrste ukrepov na območjih Natura 2000, način vključevanja zavoda ali ministrstva kot predstavnikov naravovarstvenega sektorja v pripravo strateških in operativnih dokumentov ter glavni problem (ali več problemov) pri vključevanju zavoda ali ministrstva. Poleg tega navajamo tudi posamezne primere dobre ali slabe prakse, iz katerih je razvidno, kako se ukrepi na območjih Natura 2000 izvajajo. Iz primerov ni mogoče sklepati, kako se izvajajo vsi ukrepi v posameznem sektorju, treba je presojati vsak primer posebej.

2.2.1 Ukrepi Natura 2000 na zavarovanih območjih

Zavarovana območja so bila kot ukrep varstva narave v ZON predpisana že pred vstopom Republike Slovenije v EU. Zavarovana območja so deli narave, ki jih odlikuje izjemna biotska raznovrstnost ali druge izjemne lastnosti delov žive ali nežive narave in so bila kot taka prepoznana in uradno razglašena s sprejemom akta o zavarovanju s strani vlade ali občine ali obeh skupaj. Zavarovana območja se delijo na ožja in širša. Ožja zavarovana območja so: naravni spomenik, strogi naravni rezervat in naravni rezervat. Širša zavarovana območja pa so: narodni, regijski in krajinski park. Zavarovana območja so na začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, predstavljala 28,4 odstotka vseh območij Natura 2000.

V Sloveniji je bilo po podatkih ministrstva do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ustanovljenih 48 širših zavarovanih območij (1 narodni park, 3 regijski parki in 44 krajinskih parkov), od tega jih je 13 ustanovila oziroma soustanovila država; ter 1.220 ožjih zavarovanih območij (1 strogi naravni rezervat, 55 naravnih rezervatov in 1.164 naravnih spomenikov)⁸⁰, od tega jih je 146 zavarovala država.

Pomen zavarovanih območij za izvajanje ukrepov programa upravljanja Nature je velik, saj so zavarovana območja praviloma ustanovljena na območjih z visoko stopnjo ohranjenosti biotske raznovrstnosti in številnih naravnih vrednot. Obenem so ta območja zelo obremenjena z razvojnimi pritiski ostalih sektorjev (na primer za kmetijstvo ali gospodarjenje z gozdovi). Ukrepi iz programa upravljanja Nature na področju varstva narave so poleg ukrepov monitoringa (povezava s točko 2.3.1 tega poročila) večinoma ukrepi, ki se izvajajo (tudi) na zavarovanih območjih, na primer upravljanje zavarovanih območij; komunikacijske aktivnosti; odkupi, pogodbeno varstvo in drugi ukrepi v naravi⁸¹.

Naloge ministrstva na področju zavarovanih območij so sistemske (obsegajo postopke za ustanovitev zavarovanih območij, katerih ustanovitelj je država) in upravljalvske (obsegajo skrb za upravljanje in učinkovito delovanje zavarovanih območij). Naloge zavoda so priprava strokovnih podlag za zavarovanje,

⁸⁰ Poleg navedenih zavarovanih območij je bilo zavarovanih še 114 spomenikov oblikovane narave (163. člen ZON).

⁸¹ Poleg tega program upravljanja Nature predvideva še ukrepe s področja izboljšanja predpisov in aktov, za katere sta odgovorna ministrstvo in zavod, ter pripravo različnih strokovnih podlag, za katere je odgovoren zavod.

sodelovanje pri pripravi načrtov upravljanja ter upravljanje z zavarovanimi območji, ki jih je ustanovila država, če tako določa akt o zavarovanju. Zavod sodeluje v strokovnih svetih upravljavcev zavarovanih območij, v nekaterih strokovnih svetih sodelujejo tudi predstavniki ministrstva.

2.2.1.a Strateški načrt na področju varstva narave, ki bi opredelil cilje države na področju razvoja zavarovanih območij, ne obstaja⁸². Nacionalni program varstva narave, ki naj bi določal tudi cilje in usmeritve za varstvo naravnih vrednot s programom ustanavljanja zavarovanih območij⁸³, je pripravilo ministrstvo kot del Nacionalnega programa varstva okolja za obdobje 2005–2012⁸⁴. Dokument je vseboval določene cilje na področju zavarovanih območij (na primer zagotovitev upravljanja obstoječih zavarovanih območij, vzpostavitev centralne enote za zavarovana območja, zavarovanje naravnih vrednot, ki so velikega nacionalnega ali mednarodnega pomena in ki so neposredno ogrožene). V obdobju, na katero se nanaša revizija, pa ministrstvo ni pripravilo tega osnovnega strateškega dokumenta na področju varstva okolja in narave, zato tudi vlada ni mogla predlagati njegovega sprejema, čeprav to zahtevata 94. člen ZON in 35. člen ZVO-1. Ker nacionalni program varstva narave ni bil pripravljen, niso bili jasni cilji države na področju ustanavljanja zavarovanih območij.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v marcu 2017 pripravilo načrt priprave nacionalnega programa varstva okolja⁸⁵, v skladu s katerim naj bi bil nacionalni program varstva okolja pripravljen do novembra 2017.

2.2.1.b Strateške in operativne načrte zavarovanih območij predstavljajo načrti upravljanja teh območij, ki jih praviloma pripravijo upravljavci zavarovanih območij, ministrstvo pa jih predloži vladi v sprejem, ter njihovi letni načrti dela, ki jih pripravijo upravljavci zavarovanih območij in potrdi ministrstvo. V načrtu upravljanja zavarovanega območja se določijo razvojne usmeritve ter način izvajanja varstva, rabe in upravljanja zavarovanega območja. Načrt upravljanja je tudi podlaga za urejanje prostora in rabo naravnih dobrin na zavarovanem območju. Med drugim obsega celovito oceno stanja narave, posegov in dejavnosti, oceno stanja naravnih vrednot, določitev načinov uresničevanja nalog varstva na zavarovanem območju, določitev podrobnejših razvojnih usmeritev in načinov njihovega uresničevanja s prednostnim upoštevanjem tradicionalnih načinov rabe in opravljanja dejavnosti, smernice za povezovanje sektorskih načrtov gospodarjenja z naravnimi dobrinami (na primer načrtov s področja gospodarjenja z gozdom, upravljanja z vodami in podobno) ter program izvajanja načrta upravljanja. Do sprejetja prvega načrta upravljanja lahko ustanovitelj določi začasne upravljalvske smernice.

⁸² Zadnji dokument, ki je vseboval tudi prikaz obstoječih in načrtovanih varovanih območij narave, je bil Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 z dne 20. 3. 2008.

⁸³ 94. člen ZON določa, da je dokument, s katerim se opredeli obseg javnega interesa pri ohranjanju biotske raznovrstnosti in varstvu naravnih vrednot za najmanj deset let, nacionalni program varstva narave, ki ga sprejme državni zbor. Nacionalni program varstva narave se v skladu s 35. členom ZVO-1 vključuje v nacionalni program varstva okolja, ki ga prav tako sprejme državni zbor.

⁸⁴ Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (Uradni list RS, št. 2/06).

⁸⁵ [URL: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/osnutki/nacrt_npvo.doc], julij 2017.

Za vsa zavarovana območja niso določeni upravljavci⁸⁶. Ni jasno, za katera območja bi bilo treba imeti upravljavce, saj ministrstvo v ta namen nima izdelanih kriterijev. Tudi načrti upravljanja niso obvezni za vsa zavarovana območja, temveč samo za narodni in regijski park, za ostale oblike zavarovanih območij pa so obvezni le, če je tako določeno v aktu o zavarovanju, s katerim je bilo ustanovljeno zavarovano območje. Po podatkih ministrstva je imelo konec obdobja, na katero se nanaša revizija, določenega upravljavca 8 od 13 širših zavarovanih območij, ki jih je ustanovila oziroma soustanovila država. Ta območja so predstavljala večino (97,3 odstotka⁸⁷) površine vseh širših zavarovanih območij, ki jih je ustanovila oziroma soustanovila država. Od 146 ožjih zavarovanih območij, ki jih je ustanovila oziroma soustanovila država, jih ima upravljavca 94 (večinoma gre za ožja zavarovana območja, ki so del širših zavarovanih območij z določenimi upravljavci). Podatke prikazujemo v tabeli 3.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, da pri pripravi nacionalnega programa varstva narave prouči možnosti za opredelitev strateških ciljev države glede površine zavarovanih območij ter glede ciljev upravljanja teh območij (povezava s točko 2.2.1.a tega poročila), tako da bo omogočilo ustrezno varovanje naravovarstveno najpomembnejših območij države in spoštovanje strateških usmeritev na teh območjih tudi za odgovorne izvajalce ukrepov programa upravljanja Nature iz ostalih sektorjev ter za občine.

Vsi trenutni upravljavci širših zavarovanih območij, ki jih je ustanovila oziroma soustanovila država, imajo v aktih o zavarovanju med nalogami določeno, da pripravijo načrte upravljanja ob strokovni pomoči zavoda⁸⁸. Pri tem morajo v načrte upravljanja zavarovanih območij vključevati tudi cilje in ukrepe iz programa upravljanja Nature (kot prikazuje primer na naslednji strani). Odgovorni nosilec za predložitev načrtov upravljanja v sprejem vladi je ministrstvo. To naj bi v skladu s programom upravljanja Nature od leta 2015 do leta 2020 pomagalo pri pripravi po enega načrta upravljanja zavarovanega območja letno ob sodelovanju zavoda. Od zavarovanih območij, ki jih je ustanovila oziroma soustanovila država, so imeli konec leta 2016 sprejete načrte upravljanja upravljavci treh širših zavarovanih območij (Javni zavod Triglavski narodni park, Regijski park Škocjanske jame in Krajinski park Sečoveljske soline) in upravljavci 54 ožjih zavarovanih območij. Od navedenih 54 ožjih zavarovanih območij se večina nahaja znotraj širših zavarovanih območij s sprejetimi načrti upravljanja, dve pa ne (Naravni rezervat Škocjanski zatok in Naravni rezervat Zelenci). Ostalih načrtov upravljanja ministrstvo še ni predložilo v sprejem vladi.

⁸⁶ Upravljavce določi ustanovitelj zavarovanega območja.

⁸⁷ 169.946,9 ha od 174.632,1 ha.

⁸⁸ Izjema je le Kozjanski park, za katerega akt o zavarovanju ne določa obveznosti priprave načrta upravljanja. Kozjanski park je bil ustanovljen kot Spominski park Trebče (Zakon o spominskem parku Trebče, Uradni list SRS, št. 1/81, 42/86 in Uradni list RS, št. 8/90), s 166. členom ZON pa je bilo kasneje določeno, da se navedeni park šteje za regijski park z imenom Kozjanski park.

Tabela 3: Število zavarovanih območij, ki jih je ustanovila oziroma soustanovila država in imajo določene upravljavce in sprejete načrte upravljanja na dan 31. 12. 2016

Število zavarovanih območij, ki jih je ustanovila oziroma soustanovila država	Število zavarovanih območij, ki imajo določenega upravljavca	Število zavarovanih območij, ki imajo sprejet načrt upravljanja
13 širših zavarovanih območij	8	3
146 ožjih zavarovanih območij	94	54
Skupaj 159 zavarovanih območij	102	57

Vir: podatki ministrstva.

Pojasnilo ministrstva

Štirje upravljavci širših zavarovanih območij imajo načrte upravljanja v fazi predlogov (krajinski parki Goričko, Kolpa, Strunjan in Ljubljansko barje).

Primer: vključitev ukrepov programa upravljanja Nature v predlog načrta upravljanja zavarovanega območja

V programu upravljanja Nature je za območje Krajinskega parka Ljubljansko barje predvidenih 430 ukrepov za 53 vrst in 8 habitatnih tipov. Od teh je upravljavec Javni zavod Krajinski park Ljubljansko barje odgovoren za izvajanje 21 ukrepov za 15 vrst in za 3 habitatne tipe. Ker načrt upravljanja za Krajinski park Ljubljansko barje⁸⁹ še ni sprejet, smo pregledali predlog načrta upravljanja za obdobje 2017–2026, ki nam ga je predložilo ministrstvo in je bil pripravljen konec leta 2014. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil v postopku usklajevanja na ministrstvu. V navedenem predlogu načrta upravljanja je predvideno, da se vsi ukrepi programa upravljanja Nature ne bodo izvajali, določene so tudi manjše ciljne vrednosti posameznih ukrepov namesto vrednosti iz programa upravljanja Nature zaradi določenih finančnih in kadrovskih izhodišč. Če bo načrt upravljanja Krajinskega parka Ljubljansko barje sprejet v predvideni obliki, ukrepi programa upravljanja Nature na območju Krajinskega parka Ljubljansko barje ne bodo izvedeni niti do leta 2026.

Ministrstvo je v letih 2015 in 2016 potrdilo letne programe dela in poročila o delu zavarovanih območij za vsa širša zavarovana območja, ki jih je ustanovila država in imajo določenega upravljavca. V izhodiščih za pripravo finančnih načrtov in programov dela⁹⁰ je naložilo upravljavcem zavarovanih območij, da morajo pri izvajanju ukrepov varstva na zavarovanem območju posebno pozornost nameniti izvajanju ukrepov iz programa upravljanja Nature. V primeru sprejetega načrta upravljanja je ministrstvo upravljavcem naložilo tudi oceno prispevka predvidenega programa dela k izvajanju načrta upravljanja. Ker ministrstvo potrjuje letne programe dela in poročila o delu upravljavcev zavarovanih območij, ki jih je

⁸⁹ Uredba o Krajinskem parku Ljubljansko barje (Uradni list RS, št. 112/08).

⁹⁰ Izhodišča za pripravo finančnega načrta in programa dela za leto 2015 in Izhodišča za pripravo finančnega načrta in programa dela za leto 2016.

ustanovila država, bi moralo torej imeti pregled nad vključevanjem ukrepov programa upravljanja Nature v njihove letne programe dela in poročila o delu ter pregled nad njihovim izvajanjem. Ministrstvo ni posebej analiziralo, ali se na zavarovanih območjih ukrepi programa upravljanja Nature izvajajo bolje kot na ostalih območjih ter ali je na teh območjih doseganje ciljev uspešnejše. Prav tako ni ugotavljalo (na podlagi načrtov upravljanja ter letnih programov dela in poročil o delu), v kolikšni meri so cilji in ukrepi iz programa upravljanja Nature vključeni v načrte upravljanja in letne programe dela.

Pojasnilo ministrstva

Podrobnejših ugotovitev glede izvajanja ukrepov programa upravljanja Nature na zavarovanih območjih trenutno ni mogoče podati, ker je bil program upravljanja Nature sprejet aprila 2015, ko so bili letni programi dela zavarovanih območij že sprejeti, zato so bili vanje vključeni ukrepi iz osnutka programa upravljanja Nature. Poročila o delu v letu 2015 je ministrstvo že pregledalo in potrdilo, poročila o delu za leto 2016 pa še pregleduje. Šele na podlagi poročil o delu za leto 2016 bo lahko ugotavljalo podrobnejše izvajanje ukrepov programa upravljanja Nature na zavarovanih območjih.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, da prouči, v kolikšni meri so cilji in ukrepi iz programa upravljanja Nature vključeni v načrte upravljanja in letne programe dela pristojnih upravljavcev zavarovanih območij, ki jih je ustanovila oziroma soustanovila država. Prouči naj tudi, na kakšen način bi bilo mogoče ukrepe iz programa upravljanja Nature v celoti vključiti v navedene dokumente, in vladi po potrebi predlaga ukrepe, da bo omogočilo popolno izvajanje ukrepov iz programa upravljanja Nature na zavarovanih območjih.

2.2.1.c Ministrstvo je kot enega glavnih problemov na zavarovanih območjih izpostavilo dejstvo, da ukrepi programa upravljanja Nature v večini primerov niso zavezujoči za končne izvajalce ukrepov. Tako se morajo upravljavci zavarovanih območij povezovati s službami drugih sektorjev (kmetijska svetovalna služba, gozdarska svetovalna služba, občine) in se skupaj z njimi dogovarjati za izvajanje ukrepov – na zavarovanih območjih imajo nalogo spodbujanja vključevanja naravovarstvenih ciljev in ukrepov v različne sektorje upravljavci teh območij⁹¹. Upravljavcem te naloge nalagajo akti o zavarovanju⁹² ter ministrstvo v vsakoletnih izhodiščih za pripravo finančnega načrta in programa dela. Na področju kmetijstva jim je ministrstvo na primer naložilo, da v svojih programih dela predvidijo tudi aktivno sodelovanje oziroma spodbujanje kmetov k vključitvi v izvajanje ukrepov, ki jih predvideva program upravljanja Nature. Na ta način naj bi se na zavarovanih območjih izboljšalo vključevanje ukrepov iz programa upravljanja Nature na področju kmetijstva. Aktivnosti, ki jih posamezen upravljavec izvaja

⁹¹ Da je vključevanje ciljev in ukrepov zavarovanih območij v politiko drugih sektorjev velik problem, je opozoril tudi dr. Andrej Sovinc v doktorski disertaciji *Oblikovanje modela za učinkovito upravljanje zavarovanih območij narave* (2011). Navedel je, da so zakonske podlage drugih sektorjev v številnih primerih neusklajene ali v nasprotju z zakonskimi podlagami s področja varstva okolja in narave; primeri iz prakse pa kažejo, da ob navzkrižjih pogosto prevlada izvajanje sektorske zakonodaje.

⁹² Primer je Uredba o Krajinskem parku Ljubljansko barje in 46/14-ZON-C (21. člen).

za vključevanje ukrepov iz programa upravljanja Nature v načrte različnih sektorjev, so odvisne od več dejavnikov, na primer od kadrovske kapacitete upravljalca, velikosti zavarovanega območja in drugih posebnosti zavarovanih območij (na primer lastništvo zemljišč v zavarovanem območju, število prebivalcev, zainteresiranost drugih javnih služb za sodelovanje) ter razpoložljivosti finančnih virov. Vse to vpliva tudi na izvajanje ukrepov in doseganje ciljev na posameznem zavarovanem območju (v nadaljevanju navajamo primer dobre prakse zavarovanega območja, na katerem se cilji glede izboljšanja stanja vrst uspešno dosežajo). Zato lahko med posameznimi zavarovanimi območji prihaja do velikih razlik v načinu in uspešnosti pri vključevanju naravovarstvenih vsebin v druge sektorje, kar vpliva tudi na izvajanje ukrepov in doseganje ciljev programa upravljanja Nature.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, da pri ugotavljanju stopnje izvajanja ukrepov iz programa upravljanja Nature na zavarovanih območjih prouči tudi vzroke za slabše izvedene ukrepe. Če ugotovi, da se ukrepi ne izvajajo učinkovito zaradi njihovega neustreznega vključevanja v druge sektorje, naj predlaga ustrezne ukrepe, s katerimi bo pomagalo upravljalcem zavarovanih območij izvesti načrtovane ukrepe programa upravljanja Nature na zavarovanih območjih.

Primer: ustanovitev naravnega rezervata in doseganje ciljev programa upravljanja Nature glede izboljšanja stanja vrst

Ožje zavarovano območje Naravni rezervat Škocjanski zatok je bilo ustanovljeno v letu 1998⁹³, v letu 1999 je bil zanj določen upravljevec Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije⁹⁴ (v nadaljevanju: DOPPS). Z uredbo o Naturi 2000 je bil naravni rezervat opredeljen kot območje Natura 2000, ki je določeno za varovanje 17 vrst in 5 habitatnih tipov. Z načrtom upravljanja, ki je veljal v obdobju, na katero se nanaša revizija⁹⁵, so bili med drugim določeni cilji načrta upravljanja in kazalniki za spremljanje doseganja ciljev tudi za navedene vrste. Iz načrta upravljanja je razvidno, da se je stanje vrst in habitatnih tipov, zaradi katerih je bil naravni rezervat opredeljen kot območje Natura 2000, v desetih letih (od leta 2003 do leta 2013) izboljšalo, tako da je bilo ugodno za vse vrste razen dveh ter za vse habitatne tipe.

⁹³ Zakon o Naravnem rezervatu Škocjanski zatok (Uradni list, št. 20/98).

⁹⁴ Uredba o Naravnem rezervatu Škocjanski zatok (Uradni list RS, št. 75/13).

⁹⁵ Uredba o Načrtu upravljanja Naravnega rezervata Škocjanski zatok za obdobje 2015–2024 (Uradni list RS, št. 102/15).

Pojasnilo DOPPS

Stanje vrst in habitatnih tipov konec leta 2016 je enako, kot je zabeleženo v načrtu upravljanja, z nekaterimi pozitivnimi izjemami (na primer v letu 2016 je po osmih letih v Škocjanskem zatoku ponovno gnezdil par ptic beločelega deževnika, ki je ena izmed vrst, zaradi katere je območje opredeljeno kot območje Natura 2000). Prej neugodno stanje vrste bo mogoče opredeliti kot ugodno, če se bo trend gnezditve ponavljal nekaj let.

Pozitivni rezultati so tudi na področju obiska naravnega rezervata: za leto 2016 je bilo predvideno 25.000 obiskovalcev, po ocenah, opravljenih na podlagi občasnih popolnih celodnevni štetij obiskovalcev, pa je bilo načrtovano število dvakrat preseženo.

2.2.2 Ukrepi Natura 2000 na področju gospodarjenja z gozdovi

V Sloveniji kot tudi na območjih Natura 2000 prevladuje gozd, ki pokriva kar 69,7 odstotka območij Natura 2000. Zaradi razširjenosti gozda je gospodarjenje z gozdovi ena izmed pomembnejših dejavnosti prilagojene rabe naravnih dobrin, s katero se dosegajo varstveni cilji programa upravljanja Nature⁹⁶. Ena od ekoloških funkcij gozda je funkcija ohranjanja biotske raznovrstnosti⁹⁷, ki vključuje tudi ohranjanje ugodnega stanja habitatnih tipov in vrst v območjih Natura 2000. Gozd namreč predstavlja habitat za številne vrste, v njem se nahajajo mnogi habitatni tipi, zaradi katerih so določena območja Natura 2000. Da bi se zagotovilo trajnostno in večnamensko gospodarjenje z gozdovi v skladu z načeli varstva okolja ter optimalno delovanje gozdov kot ekosistema z uresničevanjem funkcij gozdov, Zakon o gozdovih ureja varstvo, gojenje, izkoriščanje in rabo gozdov ter razpolaganje z gozdovi kot naravnim bogastvom. Zakon o gozdovih tako omogoča povezovanje gozdarskih in naravovarstvenih vsebin, in sicer od ravni načrtovanja naprej⁹⁸.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili nacionalna politika trajnostnega, sonaravnega in večnamenskega gospodarjenja z gozdovi ter usmeritve za ohranitev in razvoj gozdov ter pogoji za njihovo izkoriščanje oziroma večnamensko rabo opredeljeni v Resoluciji o nacionalnem gozdnem programu⁹⁹

⁹⁶ Druge dejavnosti prilagojene rabe naravnih dobrin so še upravljanje z vodami, lovstvo in ribištvo ter ukrepi prilagojene kmetijske prakse.

⁹⁷ Zakon o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93, 67/02, 110/07, 106/10, 63/13, 17/14, 24/15, 77/16) določa ekološke in druge funkcije gozdov.

⁹⁸ Zakon o gozdovih na primer v 9. členu določa vključevanje okoljskih izhodišč v načrtovanje na področju gozdarstva ter obvezno vključitev ukrepov za ohranitev ugodnega stanja območij Natura 2000. Ukrepe za ohranjanje biotskega ravnovesja v gozdovih določa Pravilnik o varstvu gozdov (Uradni list RS, št. 114/09, 31/16), na primer načrtno puščanje odmrlega lesa; območja, pomembna za ohranitev prostoživečih živali oziroma rastlin; ukrepe za vzdrževanje in izboljšanje življenjskega okolja prostoživečih živali; ter izvajanje del v gozdu v času, na način in s pripomočki, ki najmanj ogrožajo gozdni ekosistem. Proizvodnja lesa tako ni edini cilj gospodarjenja z gozdovi, poleg tega so cilji predvsem povezani s pomembnimi funkcijami gozdov, tudi njihovo ekološko funkcijo.

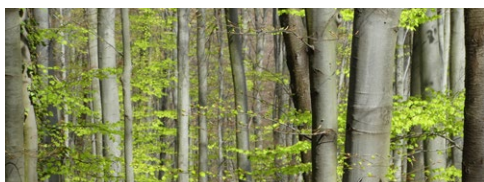
⁹⁹ Uradni list RS, št. 111/07.

(v nadaljevanju: ReNGP). Rabo gozdov kot naravne dobrine in poseganje v gozdove pa so v obdobju, na katero se nanaša revizija, določali:

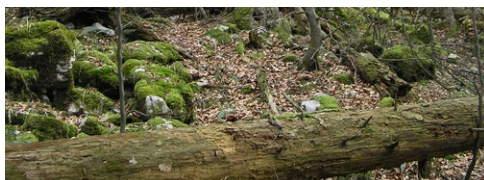
- 14 gozdnogospodarskih načrtov območij (v nadaljevanju: GGN območij), ki jih pripravlja ZGS za obdobje desetih let; GGN območij opisujejo stanje gozdov in njihove razvojne težnje, analizo uspešnosti preteklega gospodarjenja ter cilje, smernice in ukrepe za njihovo uresničitev;
- 233 gozdnogospodarskih načrtov gospodarskih enot (v nadaljevanju: GGN enot), ki jih prav tako pripravlja ZGS za obdobje desetih let, tako da jih vsako leto posodobi približno 10 odstotkov;
- gozdnogojitveni načrti, ki jih kot izvedbene načrte GGN enot pripravlja ZGS v sodelovanju z lastniki gozdov, v katerih se po posameznih gozdnih ekosistemih oziroma njihovih delih določijo med drugim gozdnogojitveni cilji, smernice in ukrepi za gospodarjenje.

Program upravljanja Nature kot glavni ukrep prilagojene rabe gozda za doseganje ugodnega stanja vrst in habitatnih tipov predvideva vključitev podrobnega varstvenega cilja v naravovarstvene smernice in mnenja zavoda, ki jih pridobi pripravljavec GGN območij in GGN enot za gozdove na območjih Natura 2000. Usmeritve nato iz naravovarstvenih smernic vključi v GGN območij in GGN enot ter jih po potrebi razvije v sektorske ukrepe (skupine ukrepov, ki se na ta način vključujejo v načrtovanje v sektorju gospodarjenja z gozdovi, so prikazane na sliki 15). Preostali, manjši del ukrepov, ki jih na področju gospodarjenja z gozdovi predvideva program upravljanja Nature, predstavljajo ohranjanje gozdnih rezervatov, raziskave in spremembe zakonodaje.

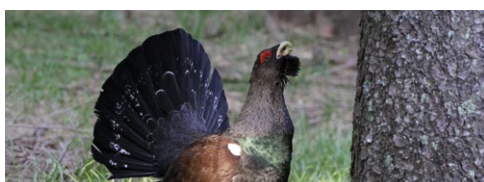
Slika 15: Ukrepi programa upravljanja Nature, ki se vključujejo v načrtovanje gospodarjenja z gozdovi s pomočjo naravovarstvenih smernic



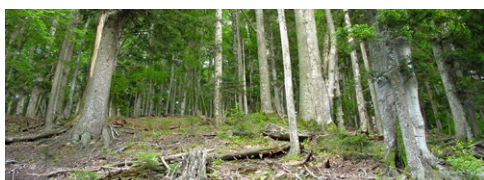
Ukrepi sonaravnega gospodarjenja z gozdovi po Zakonu o gozdovih
(primer: pomlajevanje z rastišču ustreznimi drevesnimi vrstami)



Ukrepi za ohranjanje ključnih struktur v manjših segmentih gozda
(primer: mrtva masa, ki je nujna za preživetje hroščev, detlov in drugih živali)



Specifični ukrepi za vrste in habitatne tipe, ki so v slabem stanju
(primer: habitat za divjega petelina)



Ukrepi za omejevanje gospodarjenja z gozdom
(primer: umeščanje ekocelic, gozdnih rezervatov)

Vir: podatki zavoda.

Fotografije: Dušan Klenovšek, Jure Marolt, Tomaž Mihelič, Samo Jenčič.

2.2.2.a Preverili smo, kako je bil zavod vključen v pripravo dokumentov načrtovanja s področja gospodarjenja z gozdovi. Pri pripravi ReNGP zavod ni pripravil naravovarstvenih smernic, saj k temu ni bil pozvan. Sodeloval pa je v delovni skupini za pripravo strokovnih izhodišč, pri čemer je podal več mnenj, podal je tudi mnenje v postopku CPVO. ReNGP navaja, da so razvojne možnosti gozdov za zagotavljanje njihovih ekoloških funkcij med drugim povezane predvsem z upoštevanjem usmeritev za ohranjanje ugodnega stanja habitatnih tipov, vrst in njihovih habitatov v območjih Natura 2000 in zunaj njih. Zagotavljanje ugodnega stanja ohranjenosti habitatnih tipov gozdov in vrst v območjih Natura 2000 zavod izpostavlja kot poseben izziv za gospodarjenje z gozdovi v prihodnosti in ga vključuje med cilje ReNGP. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da je bil zavod ustrezno vključen v pripravo ReNGP, s čimer je omogočil, da so bile naravovarstvene vsebine s področja Natura 2000 vključene v navedeni dokument.

Zakon o gozdovih določa, da ministrstvo, pristojno za gozdarstvo, za izvedbo nacionalnega gozdnega programa pripravi petletne operativne programe, ki jih sprejme vlada. Petletni operativni programi v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bili sprejeti, zato se v njihovo pripravo zavod ni mogel vključevati.

Ukrep vlade

Vlada je 31. 8. 2017 s sklepom št. 34000-6/2017/5 sprejela Operativni program za izvajanje Nacionalnega gozdnega programa 2017–2021.

2.2.2.b Zadnji GGN območij, ki še vedno veljajo, so bili izdelani za obdobje od leta 2011 do leta 2020¹⁰⁰. Zavod se je vključil v pripravo teh načrtov z naravovarstvenimi smernicami, za implementacijo zahtev iz naravovarstvenih smernic je sodeloval na usklajevalnih delavnicah z ZGS na vseh gozdnogospodarskih območjih. V postopku CPVO je podal mnenje, da presoje sprejemljivosti vplivov za GGN območij ni treba izvesti, ker so bile naravovarstvene smernice ustrezno upoštevane v načrtih.

Glavni vzvod za vključevanje naravovarstvenih vsebin v sektor gospodarjenja z gozdovi predstavljajo naravovarstvene smernice za GGN enot, ki jih pripravi ZGS in sprejme ministrstvo, pristojno za gozdarstvo. V letih 2015 in 2016 je bila načrtovana priprava 49 GGN enot¹⁰¹, od tega je bilo pripravljenih 42 GGN enot, 7 pa jih je bilo v pripravi. Zavod je zanje pripravil naravovarstvene smernice in mnenja v postopku CPVO. Pri pripravi GGN enot je sodeloval tudi pri skupnih terenskih ogledih in sestankih ter izvajal usklajevalne delavnice z ZGS, na katerih je predstavil naravovarstvene vsebine in glavne poudarke. Po oceni zavoda skupne delavnice in terenski ogledi prispevajo k boljšemu izvajanju načrtovanih ukrepov. Na podlagi podatkov o pripravljanih naravovarstvenih smernicah, mnenj v postopkih CPVO in izvedenih sestankov ter delavnic ocenjujemo, da je bil zavod ustrezno vključen v pripravo GGN območij in enot, s čimer je omogočil vključitev ciljev in ukrepov programa upravljanja Nature v navedene načrte.

Zavod se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, vključeval v pripravo gozdnogojitvenih načrtov le izjemoma, in sicer če je šlo za zahtevnejše naravovarstvene vsebine¹⁰².

Ocenjujemo, da so z naravovarstvenega vidika najbolj občutljiv del načrtovanja na področju gospodarjenja z gozdovi GGN enot, ki predstavljajo podlago za gozdnogojitvene načrte, v skladu s katerimi se izberejo drevesa za možni posek – pri tem lahko pride tudi do težko popravljivih posledic za varovana območja. Zato menimo, da so skupni terenski ogledi in sestanki ter usklajevalne delavnice z ZGS pri pripravi GGN enot zelo pomembni. Tudi zavod je v analizi ciljev programa upravljanja Nature za gozdarstvo ugotovil, da bi bilo treba več pozornosti pri vključevanju vsebin s področja Natura 2000 nameniti izvedbeni ravni načrtovanja, torej pripravi GGN enot ter izvedbi načrtov na terenu.

¹⁰⁰ Odlok o gozdnogospodarskih in lovsko upravljavskih načrtih območij (2011–2020), Uradni list RS, št. 87/12.

¹⁰¹ V Prilogi 6.2 Načrti za Naturo programa upravljanja Nature je naveden seznam GGN enot z območij Natura 2000, določeni so tudi roki za njihovo pripravo v obdobju veljavnosti programa upravljanja Nature, torej v obdobju od leta 2015 do leta 2020.

¹⁰² Rastišča divjega petelina, mokrišča in podobno.

2.2.2.c Pri pripravi Programa razvoja podeželja 2014–2020¹⁰³ (v nadaljevanju: PRP 2014–2020) je bilo ocenjeno¹⁰⁴, da imata lahko gradnja gozdnih cest in gozdnih vlak¹⁰⁵ zelo velik vpliv na varovane vrste ptic in na gozdne ekosisteme, če nista pravilno načrtovani in izvedeni glede na ekološke značilnosti območja. Iz okoljskega poročila PRP 2014–2020 je razvidno, da je načrtovanje gozdnih prometnic v sedanji obliki pomanjkljivo in ne omogoča zadovoljivega prostorskega usmerjanja in PVO, zato smo preverili ravnanje zavoda in ministrstva v zvezi s tem. Zavod se je na sestankih z Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano dogovoril, da je treba na področju gospodarjenja z gozdovi razviti učinkovit sistem umeščanja gozdnih prometnic ter v sklopu načrtovanja opredeliti območja, kjer se financiranje gozdnih prometnic zaradi negativnih vplivov na varstvo narave ne bo izvajalo, kar bo podlaga za odločanje pri izvajanju ukrepa. Poleg tega naj bi financiranje ekocelic omililo morebitne negativne vplive gradnje gozdnih prometnic.

Primer: priprava gozdnih vlak in uničenje habitata vrste iz območja Natura 2000

Marca 2016 je zavod prejel vlogo za izdajo naravovarstvenega soglasja za gradnjo gozdnih vlak na Poljanski gori na območju Natura 2000 – gozdne vlake je nameraval pripraviti lastnik gozda za spravo lesa¹⁰⁶, in sicer na podlagi elaborata vlak¹⁰⁷. Za pripravo gozdnih vlak je ministrstvo, pristojno za gozdarstvo, objavilo Javni razpis za operacijo ureditev gozdne infrastrukture iz PRP 2014–2020 za leto 2016 – naložbe v gradnjo in rekonstrukcijo gozdnih cest in gozdnih vlak ter pripravo gozdnih vlak¹⁰⁸. Ker je šlo za negrajene vlake¹⁰⁹, zanje skladno z določili 105.a člena ZON ni bilo treba pridobiti naravovarstvenega soglasja. Zavod pa je bil kot predstavnik naravovarstvene stroke vključen v pripravo GGN enote¹¹⁰, na podlagi katerega je bil izdelan gozdnogojitveni načrt, ki je podlaga za izdelavo elaborata vlak.

Zavod je v letu 2015 pridobil nove podatke o pojavljanju vrste, ki jo določa uredba o Naturi, na območju predvidene priprave gozdnih vlak, ki pa jih še ni mogel upoštevati pri pripravi naravovarstvenih

¹⁰³ Operativni načrt s področja kmetijstva, ki vpliva tudi na sektor gospodarjenja z gozdovi. Evropska komisija je 13. 2. 2015 potrdila PRP 2014–2020, ki predstavlja programsko podlago za črpanje finančnih sredstev iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP).

¹⁰⁴ Okoljsko poročilo za PRP 2014–2020, dopolnjen osnutek, januar 2015 (v nadaljevanju: okoljsko poročilo PRP 2014–2020).

¹⁰⁵ Vlaka je gozdna prometnica, namenjena spravi lesa s pravnimi sredstvi (2. člen Pravilnika o gozdnih prometnicah, Uradni list RS, št. 4/09).

¹⁰⁶ Dovoljenje za sečnjo lesa dobi lastnik gozda na podlagi gozdnogojitvenega načrta.

¹⁰⁷ Podrobno načrtovanje gozdnih vlak poteka v okviru izdelave gozdnogojitvenega načrta, ki je osnova za izdelavo elaborata vlak. Odgovornost za umeščanje vlak je v pristojnosti ZGS. Pravilnik o gozdnih prometnicah v 26. členu določa, da ZGS zavrne izdelavo elaborata vlak, če ob njegovi izdelavi ugotovi, da bo predvidena gradnja gozdne vlake bistveno ogrozila funkcije gozdov.

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 15/16.

¹⁰⁹ Negrajena gozdna vlaka po Uredbi o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje (Uradni list RS, št. 18/13, 24/13, 26/13) ni uvrščena niti med nezahtevne niti med zahtevne objekte.

¹¹⁰ Pravilnik o GGN enote Stari trg (2011–2020), Uradni list RS, št. 5/12.

smernic za GGN enote. Na podlagi teh podatkov je ocenil, da je območje gozda z naravovarstvenega vidika zelo pomembno¹¹¹, zato so se predstavniki zavoda sestali z lastnikom gozda in ZGS. Lastniku gozda so ponudili, da bi z razpoložljivimi sredstvi projekta LIFE Kočevsko¹¹² zakupili del gozda, kjer je bila predvidena izgradnja gozdnih vlak, in financirali opredelitev območja kot ekocelice – območja opustitve aktivnega gospodarjenja¹¹³. Zavod je izdal strokovno mnenje o vlakah, v katerem je opozoril, da je priprava gozdnih vlak na navedenem območju v nasprotju s cilji varstva narave. V strokovnem mnenju o vlakah je tudi navedel, da bi bilo sporno subvencioniranje priprave gozdnih vlak (in s tem povečanje intenzivnosti sečnje) s sredstvi programa razvoja podeželja na območju, kjer je treba zagotavljati ugodno stanje ohranitve belohrbtega detla¹¹⁴. Zavod je strokovno mnenje poslal lastniku gozda, ZGS, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Agenciji Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja, s čimer je izčrpal svoje možnosti ukrepanja v konkretnem primeru.

Pojasnilo zavoda

Zavod je na težave pri gradnji gozdnih prometnic opozoril večkrat, med drugim tudi v postopku CPVO za PRP 2014–2020. Opozoril je, da bi bilo treba pred izvajanjem PRP 2014–2020 razviti učinkovit sistem umeščanja gozdnih prometnic, na primer v okviru priprave GGN enot, ter opredeliti območja, kjer se financiranje gozdnih prometnic zaradi negativnih vplivov na varstvo narave ne bo izvajalo. Predlagal je tudi nadgradnjo obravnave gozdnih prometnic v GGN enot (med drugim dopolnitev vsebine karte odprtosti gozdov s prikazom območij, kjer je potrebna presoja posega in območij z omejitvijo za gradnjo gozdnih prometnic), vendar predlog ni bil sprejet. Poleg tega je zavod predlagal ZGS, da za prometnice, ki bodo zgrajene na podlagi Zakona o ukrepih za odpravo posledic žleda med 30. januarjem in 10. februarjem 2014¹¹⁵, izdaja mnenja za pridobivanje soglasij za gradnjo prometnic po hitrem postopku.

¹¹¹ Kot habitat ogrožene varovane vrste ptiča – belohrbti detel.

¹¹² LIFE je finančni mehanizem EU, ki prispeva k implementaciji in razvoju okoljske politike in zakonodaje EU, vključno z integracijo okoljskih vidikov v ostale politike s ciljem prispevati k trajnostnem razvoju. Projekt LIFE Kočevsko (Ohranjanje območij Natura 2000 Kočevsko) je financiran iz evropskega finančnega programa LIFE, izveden bo predvidoma od 1. 9. 2014 do 28. 2. 2019, njegov prijavitelj pa je Občina Kočevje. Projekt celovito obravnava aktivno varstvo območij Natura 2000 Kočevsko. V sklopu projekta je predvideno tudi plačilo nadomestila lastnikom gozdov za zakup delov gozdov za obdobje 20 let, kar omogoča negospodarjenje z zakupljenim delom gozda in s tem prepustitev dela gozda naravnemu razvoju, kar pomembno vpliva na ohranjanje stanja posameznih varovanih živalskih vrst.

¹¹³ Strokovno mnenje v zvezi s pripravo gozdnih vlak na območju Velikega Kolečaja na Poljanski gori, št. 6-II-164/1-O-16/DŽ z dne 14. 4. 2016 (v nadaljevanju: strokovno mnenje o vlakah).

¹¹⁴ Belohrbti detel je ena izmed najbolj ogroženih vrst ptic na Kočevskem in tudi v Sloveniji. Z gradnjo gozdne infrastrukture, na primer gozdnih vlak, se povečuje intenzivnost gospodarjenja z gozdovi, s tem pa se zmanjšuje količina odmrle in odmirajoče lesne mase, ki je ključna komponenta habitata belohrbtega detla – prehranjuje se namreč predvsem z ličinkami določenih hroščev, ki jih najde v odmrlem in odmirajočem drevju, odmrli drevesa pa obenem predstavljajo njegov gnezdilni habitat (strokovno mnenje o vlakah).

¹¹⁵ Uradni list RS, št. 17/14.

Ministrstvo je sodelovalo v medresorskem usklajevanju Zakona o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije¹¹⁶, na podlagi katerega je bil 1. 7. 2017 ustanovljen proračunski sklad za gozdove¹¹⁷. Predlagalo je, da se iz proračunskega sklada za gozdove med drugim financirajo tudi ukrepi na območju Natura 2000 v zasebnih gozdovih v skladu s programom upravljanja Nature in programom vlaganj v gozdove, ki ga na podlagi nacionalnega gozdnega programa pripravi ZGS v skladu z Zakonom o gozdovih. Med navedene ukrepe lahko sodijo na primer tudi ekocelice, ki naj bi omilile negativne vplive gradnje gozdnih prometnic. Poleg tega je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano zaprosilo za podatke o gradnji gozdnih prometnic na podlagi Zakona o ukrepih za odpravo posledic žleda med 30. januarjem in 10. februarjem 2014.

Pojasnilo vlade

Da bi bil zavod ustrezno vključen v postopke pridobivanja soglasij za grajene gozdne vlake, je treba za vse gozdne vlake, ki so se gradile zaradi sanacije žledoloma na varovanih območjih, v postopku izdajanja soglasja ZGS pridobiti tudi mnenje zavoda¹¹⁸. Poleg tega se v okviru PRP 2014–2020 pospešuje gradnja prometnic zunaj območij Natura 2000 tako, da taka prometnica pri ocenjevanju za izbor v okviru sofinanciranja pridobi dodatne točke¹¹⁹.

Za ukrepe na območju Natura 2000 v zasebnih gozdovih je v skladu s Programom porabe sredstev proračunskega sklada za gozdove za leto 2017 predvideno 440.000 evrov.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je naložilo zavodu, da prouči razsežnost problema gozdnih prometnic v odnosu do varstva narave, možne rešitve ter po potrebi pripravi predlog spremembe zakonodaje.

Priporočilo

Zavodu priporočamo, da pri proučevanju razsežnosti problema gozdnih prometnic upošteva tudi negrajene gozdne prometnice, za katere posebni ukrepi niso bili izvedeni.

¹¹⁶ Uradni list RS, št. 9/16.

¹¹⁷ 7. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 46/16).

¹¹⁸ Navodila ZGS za vodenje postopkov pri pripravi, gradnji ali rekonstrukciji gozdnih prometnic, maj 2015.

¹¹⁹ Merila za izbor operacij v okviru PRP 2014–2020 – 3. sprememba, marec 2017.

2.2.3 Ukrepi Natura 2000 na področju upravljanja voda

Vode pokrivajo majhen delež površine Slovenije in predstavljajo tudi majhen delež vse površine območij Natura 2000¹²⁰, njihov pomen za omrežje Natura 2000 pa je kljub temu velik. Številne vrste in habitatni tipi so pri zagotavljanju ugodnega stanja ohranjenosti odvisni od vode¹²¹. To so vrste, ki del letnega ali življenjskega cikla preživijo v vodi ali ob njej zaradi razmnoževanja, prehranjevanja ali hiberniranja, in habitatni tipi, ki so vezani na stalno prisotnost vode. Z načinom upravljanja voda¹²² lahko pomembno vplivamo na obremenitve, ki jih človekove dejavnosti povzročajo v vodnem okolju¹²³, in s tem na ohranjanje naravnih procesov, naravnega ravnovesja vodnih in obvodnih ekosistemov ter na varstvo varovanih območij, med njimi tudi območij Natura 2000.

Sektorsko načrtovanje upravljanja z vodami se je začelo približevati celovitemu načrtovanju s prenosom Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike¹²⁴ v ZV-1 in ZVO-1. Leta 2011 je vlada na osnovi ZV-1 sprejela prvi Načrt upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja 2009–2015¹²⁵ (v nadaljevanju: NUV I) in Program ukrepov upravljanja voda 2011–2015, katerih osnovni cilj je doseganje dobrega kemijskega in ekološkega stanja površinskih voda in dobrega kemijskega in količinskega stanja podzemnih voda, kar z ohranjanjem struktur in funkcij vodnih ekosistemov bistveno prispeva k ohranjanju vrst in habitatnih tipov iz uredbe o Naturi 2000. Konec oktobra 2016 je vlada sprejela nov Načrt upravljanja voda na vodnem območju Donave za obdobje 2016–2021 in Načrt upravljanja

¹²⁰ Vode pokrivajo 0,7 odstotka površine Slovenije (brez upoštevanja morja). Vode predstavljajo 1 odstotek površine vseh območij Natura 2000 v Sloveniji (podatki zavoda, preračun iz sloja rabe kmetijskih zemljišč iz evidence dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki veljajo na dan 15. 7. 2016).

¹²¹ 140 vrst in habitatnih tipov, zaradi katerih so bila določena območja Natura 2000 (program upravljanja Nature).

¹²² Cilj upravljanja z vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči je doseganje dobrega stanja voda in drugih, z vodami povezanih ekosistemov, zagotavljanje varstva pred škodljivim delovanjem voda, ohranjanje in uravnavanje vodnih količin in spodbujanje trajnostne rabe voda.

¹²³ Na primer onesnaževanje z odpadnimi vodami iz komunalnih čistilnih naprav, iz industrijskih objektov in naprav ter zaradi nesreč; obremenitve zaradi pomorskega prometa in plovbe po celinskih vodah; onesnaževanje zaradi rabe zemljišč (na primer kmetijstvo, naselja, promet, industrija). Na ekološko stanje voda vplivajo tudi posegi v vodni in obvodni prostor ter fizične spremembe vodnega in obvodnega prostora (odvzemi vode, količinsko pomembni izpusti odpadne vode, hidroelektrarne, osuševanje zemljišč), spremembe morfoloških razmer in prekinjene zveznosti toka. Kot potencialne obremenitve je bilo v Sloveniji identificirano tudi ribiško upravljanje in ribolov, ribogojstvo ter vnos tujerodnih vrst.

¹²⁴ UL L, št. 327 z dne 22. 12. 2000.

¹²⁵ Pripravo načrta upravljanja voda določata 54. in 55. člen ZV-1. NUV I je bil sprejet z Uredbo o načrtu upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja (Uradni list RS, št. 61/11, 49/12). Načrt upravljanja voda je po svoji vsebini nacionalni strateško-načrtovalski dokument na področju upravljanja voda, ki opredeljuje mehanizme za vodenje politik in s katerim naj bi dosegli, da bodo vode leta 2015 v Republiki Sloveniji v dobrem stanju. Program ukrepov pa sprejme vlada za izvedbo ciljev, opredeljenih v načrtu upravljanja voda.

voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2016–2021¹²⁶ (v nadaljevanju: NUV II) ter Program ukrepov upravljanja voda 2016–2021. NUV I in NUV II sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejala dolgoročno upravljanje voda. Poleg tega je ministrstvo pripravljalo še Načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti¹²⁷ (v nadaljevanju: NZPO) in Načrt upravljanja z morskim okoljem¹²⁸ (v nadaljevanju: NUMO).

Na operativni ravni so bili na področju upravljanja voda sprejeti letni programi gospodarske javne službe urejanja voda¹²⁹ (v nadaljevanju: letni programi GJS urejanja voda), ki jih je do 31. 12. 2015 pripravljala ARSO, od 1. 1. 2016 naprej pa Direkcija Republike Slovenije za vode. Letne programe GJS urejanja voda izvajajo izvajalci gospodarske javne službe urejanja voda, ki jih je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, osem¹³⁰.

V navedene dolgoročne in letne načrte bi morali biti vključeni cilji in ukrepi, ki jih za področje upravljanja voda določa program upravljanja Nature in so namenjeni doseganju ugodnega stanja vrst in habitatnih tipov na območjih Natura 2000. Najpomembnejši ukrep programa upravljanja Nature za doseganje tega so podrobnejše varstvene usmeritve, ki jih zavod določi v naravovarstvenih smernicah in mnenjih. Ostali ukrepi so še izvajanje monitoringa, sistemska ureditev določenih vprašanj s pravnimi akti in odkupi zemljišč ter renaturacije.

2.2.3.a Preverili smo, kako je bil zavod vključen v pripravo dolgoročnih in operativnih načrtov na področju upravljanja voda. V pripravo NUV I in NUV II je bil zavod vključen s pripravo naravovarstvenih smernic in pripravo strokovnih mnenj v postopku CPVO. Poleg tega je tako pri pripravi naravovarstvenih smernic kot tudi pri pripravi strokovnih mnenj v postopku CPVO (za oba dokumenta) sodeloval na več sestankih s pripravljavci obeh dokumentov, pri pripravi NUV II je izvedel tudi

¹²⁶ Uredba o načrtih upravljanja voda na vodnih območjih Donave in Jadranskega morja (Uradni list RS, št. 67/16), sprejeta 27. 10. 2016.

¹²⁷ 19. člen Uredbe o vsebini in načinu priprave podrobnejšega načrta zmanjševanja ogroženosti pred poplavami (Uradni list RS, št. 7/10) določa, da mora ministrstvo zagotoviti, da so načrti zmanjševanja poplavne ogroženosti dokončani in objavljeni do 22. 12. 2015 ter jih dati na razpolago Evropski komisiji najkasneje tri mesece po objavi, česar pa do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni storilo.

¹²⁸ Uredba o podrobnejši vsebini načrta upravljanja z morskim okoljem (Uradni list RS, št. 92/10, 20/13) med drugim določa, da mora ministrstvo do 1. 1. 2015 pripraviti program ukrepov, ki je sestavni del NUMO, česar pa še ni storilo.

¹²⁹ Urejanje voda je del upravljanja voda. Letni programi GJS urejanja voda se pripravijo za devet območij: območje zgornje Save, srednje Save in spodnje Save, območje Savinje, porečje Drave, porečje Mure, povodje Soče, povodje jadranskih rek z morjem ter območje Krajinskega parka Sečoveljske soline (Uredba o načinu izvajanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda in koncesijah teh javnih služb, Uradni list RS, št. 109/10, 98/11, 102/12, 89/14).

¹³⁰ Šest koncesionarjev, od katerih sta dva imela koncesijo za dve območji, in javno podjetje Infra d. o. o. in družba Soline, Pridelava soli d. o. o.

predstavitev naravovarstvenih smernic in v postopku CPVO pripravil dvoje naravovarstvenih usmeritev¹³¹. Naravovarstvene usmeritve je zavod pripravil z namenom, da bodo upoštevane pri podrobnejšem načrtovanju in izvajanju posegov na vodotokih na vodnih območjih Donave in Jadranskega morja. V obeh dokumentih so bila v prikaz izhodiščnega stanja vključena območja s posebnimi zahtevami, med njimi tudi območja Natura 2000; poleg ciljev urejanja in rabe voda ter upravljanja z vodnimi in priobalnimi zemljišči v lasti države pa vsebujeta tudi cilje na področju varstva voda (med njimi cilje na območjih Natura 2000). Na podlagi navedenega ocenjujemo, da je bil zavod ustrezno vključen v pripravo dolgoročnih dokumentov na področju upravljanja voda, čeprav je za NUV I pripravil naravovarstvene smernice še preden je bil pripravljen osnutek NUV I in je bil NUV II sprejet z 10-mesečno zamudo¹³².

Zavod se je na enak način kot pri NUV I in NUV II vključeval tudi v pripravo NZPO in NUMO – za dokumenta je pripravil naravovarstvene smernice in sodeloval v postopku CPVO s pripravo strokovnih mnenj. Ker pa oba dokumenta v obdobju, na katero se nanaša revizija, še nista bila sprejeta, se ukrepi, ki bodo vanju predvidoma vključeni, še niso mogli izvajati.

Pojasnilo ministrstva

Do zamude pri pripravi NUV II, NZPO in NUMO je prišlo zaradi zamud pri pripravi ustreznih strokovnih podlag s strani zunanjih institucij, kadrovske podhranjenosti na ministrstvu na področju upravljanja voda, zaradi sočasnega izvajanja drugih prioritetenih vsebin s področja upravljanja voda, postopkov izvedbe javnih naročil, povezanih z izvedbo CPVO, in izvedbe dodatnih usklajevanj, ki jih je bilo treba izvesti zaradi poteka arbitražnega postopka v zvezi z mejo med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško. NUV II je bil sprejet v oktobru 2016, predvideno je, da bosta NZPO in NUMO sprejeta v letu 2017.

2.2.3.b Pri pripravi letnih programov GJS urejanja voda za prvo polovico leta 2015 zavod ni bil vključen. V prvi polovici leta 2015 se je gospodarska javna služba urejanja voda namreč izvajala na podlagi dodatkov k letnim programom GJS urejanja voda za leto 2014, ker novi koncesionarji še niso bili izbrani. V drugi polovici leta 2015 in v letu 2016 pa je zavod sodeloval na več sestankih s koncesionarji in pripravljavcem letnih programov GJS urejanja voda, da bi bile naravovarstvene usmeritve (ki so bile pripravljene v postopku priprave NUV I in NUV II) ustrezno vključene v letne programe GJS urejanja voda. Pri tem je v drugi polovici leta 2015 obravnaval 7 dodatkov k letnim programom GJS urejanja voda, v letu 2016 pa 9 letnih programov GJS urejanja voda. Po oceni zavoda so bili v postopku priprave letnih programov GJS urejanja voda iz njih izvzeti posegi, ki bi lahko imeli bistven negativen vpliv na naravovarstvene vsebine. Zavod je sodeloval tudi v postopkih CPVO za letne programe GJS

¹³¹ Naravovarstvene usmeritve za namen podrobnejšega načrtovanja in izvajanja posegov na vodotokih na vodnem območju Donave in Naravovarstvene usmeritve za namen podrobnejšega načrtovanja in izvajanja posegov na vodotokih voda na vodnem območju Jadranskega morja, [URL: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/voda/nacr_upravljanja_voda/#c18222], julij 2017.

¹³² 209. člen ZV-1 določa, da bi moral biti sprejet najkasneje do 22. 12. 2015, sprejet pa je bil 27. 10. 2016.

urejanja voda, kjer je podal mnenje, da priprava okoljskih poročil ni potrebna, ker zaradi ustreznih prilagoditev verjetno ne bodo imeli bistvenega vpliva na okolje.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, zavod ni pripravljala naravovarstvenih smernic za letne programe GJS urejanja voda, saj ga pripravljavec k temu ni pozval. Ocenjujemo, da bi bilo vključevanje zavoda v načrtovanje letnih programov GJS urejanja voda s pripravo naravovarstvenih smernic bolj učinkovito, saj so za pripravljavce dokumentov smernice obvezujoče, kar za druge oblike sodelovanja ne velja.

Pojasnilo zavoda

Kljub temu da pripravljavec zavoda ni zaprosil za pripravo naravovarstvenih smernic, je zavod pri pripravi letnih programov GJS urejanja voda v letih 2015 in 2016 z njim neformalno sodeloval pri ogledih na terenu.

Ukrep ministrstva in zavoda

Ministrstvo je pripravilo vlogo za pridobitev naravovarstvenih smernic za letne programe GJS urejanja voda za leto 2017 in jo 31. 5. 2017 posredovalo zavodu. Zavod je ministrstvo zaprosil za dopolnitev vloge z ustreznimi grafičnimi sloji, ki so ključni za pripravo naravovarstvenih smernic.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, da vlogo za naravovarstvene smernice za letne programe GJS urejanja voda zavodu pošilja pred začetkom leta, za katerega so pripravljene letni programi GJS urejanja voda, tako da bo pravočasno pridobilo naravovarstvene smernice.

2.2.3.c Na področju upravljanja voda ni uveljavljeno srednjeročno načrtovanje, ki bi bilo bolj podrobno, kot je načrtovanje z načrtom upravljanja voda, čeprav ZV-1 to omogoča. Na podlagi večletnega podrobnega načrtovanja, v katerem bi bile določene tudi ključne načrtovane investicije, bi načrtovanje urejanja voda temeljilo na ekosistemskem pristopu¹³³ z ustreznim vključevanjem vsebin naravovarstvenega sektorja s pomočjo zavoda. Na navedeno pomanjkljivost načrtovanja urejanja voda (odsotnost večletnega podrobnega načrtovanja) je zavod večkrat opozarjal ministrstvo – priporočil je, da se na podlagi ciljev urejanja v okviru NUV II sprejmejo podrobnejši načrti urejanja voda po osmih porečjih in se v njih po odsekih vodotokov ali po posameznih objektih vodne infrastrukture podajo usmeritve za celovito urejanje porečij. Poleg tega je priporočil, da se pripravijo šestletni programi vzdrževanja vodne infrastrukture in investicij, v katere bi bili ustrezno vključeni tudi naravovarstveni cilji in ukrepi.

¹³³ Ekosistemski pristop pomeni širšo obravnavo vodotokov, na primer na ravni porečij. V skladu z ZV-1 naj bi upravljanje z vodami ter z vodnimi in priobalnimi zemljišči med drugim temeljilo na načelu celovitosti, ki upošteva naravne procese in dinamiko voda ter medsebojno povezanost in soodvisnost vodnih in obvodnih ekosistemov na območju povodja.

S pripravo večletnih načrtov bi bilo olajšano tudi ocenjevanje potencialnih vplivov na območja Natura 2000 in izvajanje ukrepov iz programa upravljanja Nature na področju upravljanja voda.

Ukrep ministrstva

Problem odsotnosti večletnega načrtovanja urejanja voda je bil prepoznan v okviru priprave NUV II. V Programu ukrepov upravljanja voda 2016–2021 je zato določen ukrep priprave večletnega podrobnejšega programa na področju načrtovanja vodne infrastrukture za urejanje voda, ki naj bi bil pripravljen v obdobju od leta 2018 do leta 2021.

Primer: priprava večletnih ukrepov za trajnostno upravljanje voda

V okviru projekta LIVEDRAVA¹³⁴ je bil pripravljen Program ukrepov za trajnostno upravljanje Drave na odseku od Maribora do Središča ob Dravi, pri katerem so sodelovali odgovorni nosilci iz različnih sektorjev (upravljanje voda, naravovarstvo, kmetijstvo, ribištvo, občina, nevladne organizacije). Cilj navedenega programa ukrepov je bila priprava ukrepov za trajnostno upravljanje nižinske Drave na način, ki bo hkrati zmanjševal poplavno ogroženost in zagotavljal doseganje ciljev območja Natura 2000. Poleg tega je bilo načrtovano, da se bo s pripravo programa ukrepov tudi izboljšalo sodelovanje med ključnimi deležniki vzdolž nižinske Drave. Ukrepe, ki so bili oblikovani v okviru projekta in namenjeni trajnostnemu upravljanju nižinske Drave, sta zavod in ministrstvo uporabila tudi v postopku priprave NUV II. Kot usmeritve so bili vključeni v naravovarstvene usmeritve za pripravo NUV II na vodnem območju Donave¹³⁵. Zavod in ministrstvo ocenjujeta pristop k pripravi ukrepov kot primer dobre prakse za izdelavo večletnih načrtov urejanja voda.

2.2.3.d V obdobju, na katero se nanaša revizija, je na področju upravljanja voda veljal tudi v letu 2014 sprejet Akcijski načrt interventnih aktivnosti zaradi poplav (v nadaljevanju: akcijski načrt), ki ga je pripravilo ministrstvo. Vseboval je štiri sklope ukrepov, in sicer:

- **sklop 1:** kratkoročni ukrepi s področja obvladovanja poplavne ogroženosti (nabor nujno potrebnih interventnih gradbenih del na vodotokih in vodni infrastrukturi, ki naj bi se izvedla do maja 2015 in ne bodo bistveno prispevala k zmanjšanju poplavne ogroženosti v Sloveniji);

¹³⁴ Projekt Obnova rečnega ekosistema nižinskega dela Drave v Sloveniji z akronimom LIVEDRAVA poteka od 1. 9. 2012 in bo trajal do 31. 12. 2017 na območju reke Drave, med Mariborom in Središčem ob Dravi. Partnerji projekta so poleg ministrstva še VGB Maribor d. o. o., VGP Drava Ptuj, d. o. o. in Mestna občina Ptuj. V okviru projekta bodo predvidoma izvedene naravovarstvene aktivnosti, izobraževanje in znanstveno-raziskovalno delo.

¹³⁵ Povezava z opombo 131.

- **sklop 2:** kratkoročni ukrepi s področja obvladovanja poplavne ogroženosti (gre za vzdrževanje vodotokov, da se zagotovi njihova večja pretočnost, vzdrževanje vodne infrastrukture ter vodnih in priobalnih zemljišč – ti ukrepi so vključeni v letne programe GJS urejanja voda za leto 2015);
- **sklop 3:** dolgoročni ukrepi s področja obvladovanja poplavne ogroženosti in upravljanja z vodami (nabor sistemskih, organizacijskih, normativnih in drugih ukrepov);
- **sklop 4:** interventna gradbena dela na prometni infrastrukturi, ki je bila poškodovana v poplavah leta 2014.

V pripravo akcijskega načrta zavod kot predstavnik naravovarstvenega sektorja ni bil vključen, čeprav je bilo predvideno trajanje izvajanja del na njegovi podlagi (sklop 1) pol leta. Zavod je januarja 2015 ministrstvu poslal dopis, v katerem je opozoril, da akcijski načrt ni potreben za odvrnitev neposredne nevarnosti za življenje ali zdravje ljudi ali premoženja, zato je treba za predvidene ukrepe pridobiti dovoljenje za poseg v naravo ali naravovarstveno soglasje.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je na podlagi sprememb Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah¹³⁶, s katerim so bile opredeljene naloge države v zvezi z izrednimi ukrepi po naravni nesreči zaradi škodljivega delovanja voda¹³⁷, sprejelo Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o vrstah in obsegu nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb urejanja voda. S temi spremembami pravilnika je določilo izredne ukrepe, ki se izvajajo v času povečane stopnje ogroženosti po naravni nesreči, in natančneje opredelilo obdobje, v katerem se lahko izvajajo (največ štiri mesece po zaključku intervencije zaradi naravne nesreče). Določilo je, da se izredni ukrepi izvajajo na podlagi programa izrednih del javne službe, ki ga pripravi Direkcija Republike Slovenije za vode. Če se izredni ukrepi nanašajo na območja, ki so pomembna za varstvo naravnih vrednot, ohranitev ugodnega stanja ogroženih in zavarovanih vrst ter habitatnih tipov, ki se prednostno ohranjajo v ugodnem stanju, ter za ohranitev varovanih in zavarovanih območij, Direkcija Republike Slovenije za vode o pripravi programa izrednih del javne službe obvesti zavod z namenom skupne opredelitve načina izvedbe izrednih ukrepov, ki ob doseganju enakih učinkov najmanj poškodujejo naravo. Tako je omogočilo vključevanje zavoda tudi v izvajanje interventnih del.

¹³⁶ Uradni list RS, št. 56/15.

¹³⁷ Uradni list RS, št. 60/16.

Primer: sanitarni posek drevja ob Iščici brez dovoljenja

Inšpektorat je 19. 1. 2015 prejel prijavo za nezakonito uničevanje habitatov ob reki Iščici (Ižici). Šlo je za posek drevja na skoraj 5 km dolgem obrečnem habitatu, ki je del območja Natura 2000 in predstavlja ključni habitat za več vrst ptic in drugih živalskih vrst (na primer vidra, želva sklednica, brošč puščavnik)¹³⁸. Dela (posek drevja) je izvedel koncesionar s podizvajalci na podlagi akcijskega načrta, v katerem je bil predviden sanitarni posek ob reki Iščici v vrednosti 100.000 evrov. V pripravo akcijskega načrta zavod ni bil vključen, pred izvedbo del pa tudi ni bilo pridobljeno dovoljenje za poseg v naravo – tako zavod ni mogel pripraviti strokovnega mnenja in omogočiti, da bi bili cilji na območju Natura 2000 upoštevani pri izvajanju del¹³⁹.

Koncesionar je po izvedbi del v začetku februarja 2015 na Upravno enoto Ljubljana vložil vlogo za pridobitev dovoljenja za poseg v naravo za izvedena dela in jo do konca avgusta 2015 še štirikrat dopolnil. Upravna enota Ljubljana je februarja 2016 izdala dovoljenje za del navedenega posega v naravo¹⁴⁰ na podlagi mnenj zavoda. Zavod je v kasnejših mnenjih navedel, da je bil poseg že izveden, in sicer v nasprotju z načeli ohranjanja narave ter na način in v obsegu, ki imata bistven in neugoden vpliv na vrste in njihove habitate. Posekan je bil veliko večji obseg drevja, kot bi bil sprejemljiv za varovanje vrst in habitatnih tipov na območju Natura 2000. Upravna enota Ljubljana je maja 2016 dovoljenje odpravila na zahtevo koncesionarja.

ARSO je aprila 2015 koncesionarjem poslala dopis z navodili za izvajanje interventnih del na podlagi akcijskega načrta, v katerem jih je opozorila, da morajo pri izvajanju ukrepov obveščati in sodelovati z zavodom ter v čim večji meri upoštevati njegove usmeritve in priporočila, da bodo ukrepi čim manj poškodovali naravo.

Inšpektorat je maja 2015 izdal odločbo, s katero je koncesionarju na njegove stroške naložil sanacijo uničenih habitatov, vendar jo je pritožbeni organ (ministrstvo) oktobra 2015 odpravil in jo vrnil inšpektoratu v ponovni postopek. Inšpektorat je novembra 2016 koncesionarju izdal novo odločbo za sanacijo uničenih habitatov.

¹³⁸ Poleg tega navedeno območje predstavlja habitat številnih drugih ogroženih in evropsko varovanih živalskih vrst.

¹³⁹ Zavod je v mnenju marca 2015 sicer ocenil, da bi bilo poseg mogoče izvesti tako, da ne bi imel bistvenih negativnih vplivov na varovana območja, če bi bilo pred izvedbo del pridobljeno dovoljenje za poseg v naravo in upoštevani ustrezni omilitveni ukrepi. Zavod je pred začetkom del (5. 12. 2014) skupaj s predstavniki koncesionarja izvedel ogled terena, na katerem je podal standardne ustne usmeritve za izvedbo posega.

¹⁴⁰ Iz dovoljenja za poseg v naravo je med drugim razvidno, da je bilo odstranjenih 80 odstotkov dreves oziroma debel, kar močno presega pojem razredčitev dreves. Dovoljenje je bilo zato izdano le za posek dela dreves oziroma debel.

Primer: vzdrževanje sonaravno urejenih odsekov na Radulji v obsegu, ki je večji, kot ga določa dovoljenje

Zavod je 4. 11. 2015 izdal strokovno mnenje, ki je bilo podlaga za izdajo dovoljenja koncesionarju za poseg v naravo na sonaravno urejenih odsekih na reki Radulji. Zavod je v strokovnem mnenju ocenil, da so predlagana vzdrževalna dela z naravovarstvenega stališča sprejemljiva – na podlagi predvidenih ureditev in ob upoštevanju vseh omilitvenih ukrepov, ki so zajeti v programu del za izvedbo posega. V skladu s strokovnim mnenjem bi moral izvajalec pred izvedbo del obvestiti zavod in mu v času del omogočiti spremljanje stanja na terenu. Po pojasnilih zavoda je v času izvajanja del v novembru 2015 opravil več terenskih ogledov s koncesionarjem (11. 11. in 27. 11. 2015). Pri tem je ugotovil, da so dela potekala v skladu s podanim strokovnim mnenjem. Decembra 2015 je bil zavod obveščen o izvajanju obsežnih zemeljskih del ob reki Radulji, zato je izvedel ponoven terenski ogled. Na terenskem ogledu, pri katerem so sodelovali ARSO, zavod, koncesionar in DOPPS je bilo ugotovljeno, da so bila izvedena tudi dela, ki niso bila v programu del za izvedbo posega (opravljena so bila dela za zgraditev protipoplavnega nasipa). Na terenskem ogledu je bilo dogovorjeno, da bo koncesionar nasip odstranil in vzpostavil prvotno stanje, kar pa je storil šele po dodatnih opozorilih DOPPS. Društvo za preučevanje rib Slovenije je Evropski komisiji posredovalo prijavo in dokaze o izvedenih ukrepih regulacij vodotokov, ki imajo uničujoč vpliv na biotsko raznovrstnost na območjih Natura 2000 in ugodno ekološko stanje vodotokov, med njimi za izvedena dela na odsekih Radulje.

Pojasnilo zavoda

Zavod je v okviru spremljanja stanja naravnih vrednot spomladi 2017 pregledal tudi obravnavani odsek Radulje in ugotovil, da je bil material odstranjen.

2.2.4 Ukrepi Natura 2000 v kmetijstvu

Kmetijska zemljišča obsegajo 33,5 odstotka Slovenije. Od vseh kmetijskih zemljišč se jih 26,4 odstotka nahaja na območjih Natura 2000¹⁴¹. Medsebojni vpliv delovanja sektorjev kmetijstva in naravovarstva je lahko pozitiven ali negativen. Naravne danosti na primer vplivajo na proizvodnjo večjih ali manjših količin hrane in njeno kakovost in lahko predstavljajo tudi omejitve kmetijske dejavnosti, obenem pa kmetijska dejavnost vpliva na biotsko raznovrstnost. Zaradi dolgotrajne tradicionalne kmetijske rabe zemljišč, torej zaradi skupnega delovanja človeških in naravnih dejavnikov, so se na kmetijskih zemljiščih razvila posebna življenjska okolja, kot so suhi in močvirni ekstenzivni travniki, ki omogočajo ohranjanje številnih vrst, ki jih brez kmetijske dejavnosti ne bi bilo. Opravljanje ustrezne kmetijske dejavnosti je zato na kmetijskih območjih Natura 2000 pogoj za ohranjanje teh vrst in ima neposreden in takojšen vpliv na ohranjanje biotske raznovrstnosti. Ustrezna kmetijska dejavnost pomeni dejavnost, katere vpliv na okolje ni prevelik, tako da na primer z manjšo intenzivnostjo paše ali pozno košnjo določenih vrst travnikov ohranja pogoje za življenje in razmnoževanje različnih vrst. Obenem pa ustrezna kmetijska dejavnost pomeni dejavnost, katere vpliv na okolje ni premajhen – če bi se kmetijska dejavnost opustila, bi na primer prišlo do zaraščanja travnikov in manjšanja biotske raznovrstnosti.

Dolgoročne usmeritve za ravnanje v sektorju kmetijstva sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, določali Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – „Zagotovimo si hrano za jutri“¹⁴² (v nadaljevanju: resolucija o strateških usmeritvah kmetijstva do 2020) in Strategija za izvajanje resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 (v nadaljevanju: strategija kmetijstva in živilstva), ki jo je sprejela vlada v letu 2014. Strategija kmetijstva in živilstva se izvaja s pomočjo ukrepov skupne kmetijske politike, in sicer neposrednih plačil¹⁴³, ki so na ravni EU urejeni z uredbami, in PRP 2014–2020 kot najpomembnejšega operativnega dokumenta na področju kmetijstva.

Glavne skupine ukrepov skupne kmetijske politike, ki so vključeni v program upravljanja Nature, prikazujemo na sliki 16. To so predvsem naslednji ukrepi, ki pripomorejo k vzdrževanju biotske raznovrstnosti na kmetijskih področjih, vključenih v območja Natura 2000:

- del operacij ukrepa kmetijsko-okoljskih-podnebnih plačil (v nadaljevanju: KOPOP), ki so naravovarstveno usmerjene¹⁴⁴:
 - operacije ukrepa KOPOP, ki so ciljno usmerjene k varovanju posameznih vrst in njihovih

¹⁴¹ Podatki so povzeti iz evidence dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano na dan 15. 7. 2016.

¹⁴² Uradni list RS, št. 25/11.

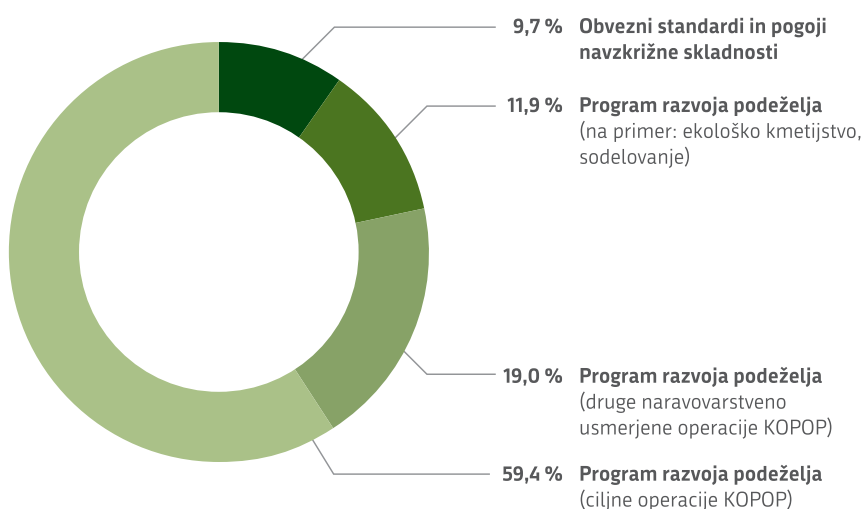
¹⁴³ Prvi steber skupne kmetijske politike predstavljajo neposredna plačila kmetom in tržni ukrepi. Neposredna plačila kmetom pripadajo, če izpolnjujejo zahteve navzkrižne skladnosti – to so predpisane minimalne zahteve z več različnih področij: varovanja okolja, varovanja zdravja ljudi, živali in rastlin, ugodnega počutja živali ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev.

¹⁴⁴ Poleg naravovarstveno usmerjenih operacij se v okviru ukrepa KOPOP izvajajo tudi splošne operacije (namenjene so na primer hmeljarstvu, sadjarstvu in podobno).

habitatov¹⁴⁵ (v nadaljevanju: ciljne operacije ukrepa KOPOP), zato je njihovo izvajanje bistveno za ohranjanje ugodnega stanja teh vrst in habitatnih tipov (to so operacije, ki na primer zahtevajo košnjo travnikov na območjih Natura 2000 šele po koncu gnezdilnega obdobja ptic, ki gnezdijo na tleh) in

- druge naravovarstveno usmerjene operacije ukrepa KOPOP¹⁴⁶, ki niso ciljno usmerjene k varovanju posameznih vrst in njihovih habitatov, vendar posredno vplivajo nanje z ohranjanjem pomembnih struktur v kmetijski krajini (na primer grbinastih travnikov, planinske paše, visokodebelnih travniških sadovnjakov, mejic);
- del ukrepov PRP 2014–2020, ki lahko prav tako posredno vplivajo na vrste in habitatne tipe na območjih Natura 2000 (na primer ekološko kmetijstvo in sodelovanje) in
- del ukrepov v okviru neposrednih plačil¹⁴⁷, ki lahko posredno vplivajo na vrste in habitatne tipe na območjih Natura 2000 (na primer ukrepi, ki zahtevajo ohranjanje travinja s košnjo travnikov enkrat letno).

Slika 16: Ukrepi skupne kmetijske politike, ki so vključeni v program upravljanja Nature



Vir: podatki zavoda.

Ukrepe, ki so prikazani na sliki, izvajajo nosilci kmetijskih gospodarstev (v nadaljevanju: kmetje), pri odločanju o tem, katere ukrepe bodo izvajali, pa jim svetuje javna kmetijsko-svetovalna služba.

¹⁴⁵ Navedene operacije predstavljajo 4 od 19 operacij ukrepa KOPOP (M10.1).

¹⁴⁶ Navedene operacije predstavljajo 6 od 19 operacij ukrepa KOPOP (M10.1).

¹⁴⁷ Nekaj standardov in pogojev navzkrižne skladnosti se izvaja le na območjih Natura 2000 – Predpisane zahteve ravnanja 2 in Predpisane zahteve ravnanja 3 v skladu z Uredbo o navzkrižni skladnosti (Uradni list RS, št. 97/15, 18/16, 84/16). V okviru neposrednih plačil se od leta 2015 izvaja tudi tako imenovana zelena komponenta, v okviru katere se na območjih Natura 2000 izvaja ohranjanje okoljsko občutljivega trajnega travinja.

Kmetijsko svetovanje je v obdobju, na katero se nanaša revizija, potekalo prek KGZS in njenih osmih območnih zavodov, v okviru katerih deluje javna služba kmetijskega svetovanja¹⁴⁸.

Kmetje, ki opravljajo kmetijsko dejavnost na območjih Natura 2000 in so upravičeni do neposrednih plačil, morajo izpolnjevati tudi zahteve iz naslova navzkrižne skladnosti, ki izhajajo iz Uredbe o navzkrižni skladnosti. Poleg tega se lahko prostovoljno vključijo v izvajanje dela ukrepov PRP 2014–2020 na območjih Natura 2000. Tako so upravičeni do dodatnih izplačil zaradi izvajanja ukrepov KOPOP in ekološkega kmetovanja¹⁴⁹, s katerimi dodatno pripomorejo k ohranjanju vrst in habitatov na območjih Natura 2000.

2.2.4.a Preverili smo, kako je bil zavod vključen v pripravo strateških in operativnih načrtov kmetijskega sektorja in kako je pri tem sodeloval z odgovornimi nosilci iz kmetijskega sektorja.

Pri pripravi resolucije o strateških usmeritvah kmetijstva do 2020, ki jo je pripravilo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, zavod ni sodeloval niti z naravovarstvenimi smernicami niti z mnenji v postopku CPVO. V pripravo strategije kmetijstva in živilstva, ki jo je prav tako pripravilo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in ki opredeljuje ključne ukrepe in aktivnosti za uresničitev ciljev resolucije o strateških usmeritvah kmetijstva do 2020 (med drugim tudi ukrepe v okviru neposrednih plačil ter ukrepe v okviru PRP 2014–2020), pa je bil zavod vključen v okviru postopka CPVO, ne pa tudi s pripravo naravovarstvenih smernic ali drugega dokumenta, s katerim bi zavod pred pripravo PRP 2014–2020 podal usmeritve na naravovarstvenem področju, ki bi jih pri načrtovanju lahko upoštevalo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, saj k temu ni bil pozvan. V mnenjih v okviru postopka CPVO je zavod opozoril, da so z dokumentom načrtovani tudi nekateri ukrepi, usmerjeni k izboljševanju pridelovalnega potenciala za pridelavo hrane, ki lahko pomembno negativno vplivajo na varovana območja in tam prisotne vrste ter habitatne tipe (zlasti agromelioracije, komasacije in namakalni sistemi). Ker pa je šlo za strateški dokument in iz njega še ni bila razvidna podrobnejša prostorska umestitev teh ukrepov, je zavod predlagal, da se presoja sprejemljivosti vplivov posameznih ukrepov v skladu z zakonodajo izvede v kasnejših fazah njihovega načrtovanja in izvedbe, ko bodo ukrepi vsebinsko in prostorsko bolj jasno opredeljeni. Zavod je tudi opozoril na dosledno spoštovanje zakonodaje s področja PVO, saj za agromelioracije presoja ni vedno izvedena, čeprav bi morala biti.

¹⁴⁸ Naloge javne službe kmetijskega svetovanja so opredeljene v Zakonu o kmetijstvu (Uradni list RS, št. 45/08, 57/12, 26/14, 32/15) in Zakonu o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije (Uradni list RS, št. 25/04-UPB, 26/08) in obsegajo predvsem svetovanje v zvezi s tehnološkim, gospodarskim in okoljevarstvenim področjem opravljanja kmetijske dejavnosti; svetovanje in pomoč pri izdelavi razvojnih načrtov za kmetijska gospodarstva; svetovanje in pomoč pri uveljavljanju ukrepov kmetijske politike; svetovanje in pomoč pri organizaciji in delovanju rejskih organizacij, organizacij pridelovalcev in drugih oblik proizvodnega združevanja kmetijskih pridelovalcev; ter svetovanje na področju kmetijskih in s kmetijstvom povezanih predpisov.

¹⁴⁹ Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja izvaja postopke pri dodeljevanju finančnih sredstev na področju kmetijstva. Izvaja ukrepe neposrednih plačil, ukrepe razvoja podeželja in ukrepe kmetijskih trgov. Na osnovi izvedenih kontrol obračunava plačila oziroma določa zneske za izplačilo v skladu z nacionalno in evropsko zakonodajo.

Med pripravo PRP 2014–2020 je vzporedno potekala priprava predhodnega vrednotenja tega dokumenta¹⁵⁰ ter priprava postopka CPVO. V okviru CPVO so bili z okoljskim poročilom¹⁵¹ ocenjeni vplivi PRP 2014–2020 na okolje in na varovana območja. Ugotovljeno je bilo, da na nekaterih območjih prihaja do intenzifikacije, na drugih pa do opuščanja kmetovanja, kar vpliva na ohranjenost najbolj prednostnih habitatnih tipov (ekstenzivni travniki, barja in podobno). Ocenjeno je bilo, da bo k pozitivnemu vplivu na ohranjanje, izboljšanje in obnovo ekosistemov kmetijske krajine zlasti prispeval ukrep KOPOP, ki uvaja kmetijsko prakso, prilagojeno značilnostim določenih habitatov in vrst. Kljub temu bi lahko zaradi razmerja med plačili za različne operacije v okviru ukrepa KOPOP prišlo do učinka izpodrivanja, kar pomeni, da bi se upravičenci odločali za izvajanje splošnih operacij v okviru ukrepa KOPOP, ki so namenjene predvsem kmetijstvu, ne pa tudi okolju in ohranjanju biotske raznovrstnosti. To bi lahko bilo škodljivo za naravovarstveno pomembne habitate.

Pojasnilo vlade

V preteklem programskem obdobju (2007–2013) je res prihajalo do izpodrivanja specifičnih naravovarstvenih ukrepov z bolj splošnimi ukrepi. Vendar je bila v novem programskem obdobju 2014–2020 namenjena posebna pozornost temu, da se prepreči izpodrivanje (uporabljen je bil pristop operacij oziroma pristop svežnja zahtev, ki se delijo na obvezne in izbirne).

Glede na opravljene izračune pred uvedbo ukrepa KOPOP naj bi bile naravovarstvene operacije ukrepa v novem programskem obdobju (2014–2020) finančno privlačnejše od drugih operacij tega ukrepa in učinek ukrepa KOPOP na biotsko raznovrstnost pozitiven. V kolikšni meri bo ukrep dejansko prispeval k ohranjanju ekosistemov, pa je odvisno tudi od interesa upravičencev.

Pri pripravi PRP 2014–2020 je zavod sodeloval z mnenji in stališči ter usklajevalnimi sestanki, na podlagi katerih sta bila dopolnjena PRP 2014–2020 in okoljsko poročilo PRP 2014–2020. Zavod je bil torej vključen v pripravo strateških in operativnih dokumentov kmetijskega sektorja, s čimer je bilo omogočeno, da njihovo izvajanje ne bo imelo bistvenih negativnih vplivov na območja Natura 2000. Pred pripravo navedenih dokumentov pa niso bile pripravljene naravovarstvene smernice ali drug

¹⁵⁰ Uredba (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 (v nadaljevanju: uredba o podpori za razvoj podeželja; UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013) v 24. točki preambule določa, da bi morale države članice pri celotnem oblikovanju svojih programov razvoja podeželja upoštevati specifične potrebe območij Natura 2000. Uredba (EU) 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013) pa zahteva, da se tudi za program razvoja podeželja opravi predhodno vrednotenje, s pomočjo katerega se oceni ustreznost načrtovanih ukrepov za spodbujanje trajnostnega razvoja. Predhodno vrednotenje po potrebi vključuje zahteve za strateško PVO.

¹⁵¹ Ocenjeno je bilo, da PRP 2014–2020 nima bistvenega vpliva na okolje zaradi predvidene izvedbe omilitvenih ukrepov.

dokument, s katerim bi zavod podal usmeritve, s pomočjo katerih bi Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano lahko bolje vključevalo cilje na območjih Natura 2000 v dokumente iz svoje pristojnosti.

2.2.4.b Zavod je v obdobju, na katero se nanaša revizija, od Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja pridobil podatke, s pomočjo katerih je lahko ocenil izvajanje glavnih ukrepov programa upravljanja Nature na področju kmetijstva. S programom upravljanja Nature so bile določene ciljne površine, na katerih naj bi se izvajal ukrep KOPOP. Za 100-odstotno izvajanje ciljnih operacij ukrepa KOPOP, ki so vključene v program upravljanja Nature, bi se morali zanje odločiti kmetje na 24.952 ha kmetijskih površin¹⁵². Za izvajanje ciljnih operacij ukrepa KOPOP na teh površinah bi kmetje lahko prejeli skupaj najmanj 4.998.726 evrov letno¹⁵³. Zavod je na podlagi dobljenih podatkov ugotovil, da so se v letu 2015 kmetje odločili za izvajanje ciljnih operacij ukrepa KOPOP na le 4.388 ha predvidenih površin, v letu 2016 pa na 5.641 ha predvidenih površin, kar predstavlja le 17,6-odstotno oziroma 22,6-odstotno izvedbo načrtovanih ciljnih operacij ukrepa KOPOP.

Pojasnilo zavoda

Kmetje se morajo ob vključitvi v naravovarstvene operacije KOPOP zavezati, da jih bodo izvajali pet let. Izvajanje naravovarstvenih operacij KOPOP praviloma pomeni bistven odmik od običajne kmetijske prakse, zato se kmetje za njihovo izvajanje odločijo šele po tehtnem premisleku. Zaradi tega jim program razvoja podeželja omogoča, da se vanje vključujejo skozi celotno programsko obdobje (do leta 2020) in ne le prvi dve leti izvajanja PRP 2014–2020, kot to velja za operacije KOPOP s področja poljedelstva, hmeljarstva, sadjarstva in trajnega travinja.

Pojasnilo vlade

Pri ciljnih operacijah ukrepa KOPOP Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano beleži porast vpisa površin v letu 2017, in sicer od 6,2 odstotka do 33,4 odstotka, razen pri eni, kjer beleži upad vpisa površin.

Kljub temu da se izvajanje ukrepa KOPOP izboljšuje, pa ciljni vpis površin, predviden s programom upravljanja Nature, že tretje leto zapored ne bo dosežen.

¹⁵² Določene so v Prilogi 6.3 programa upravljanja Nature kot ciljne površine KOPOP.




¹⁵³ Operacije v okviru ukrepa KOPOP vsebujejo obvezne in izbirne zahteve – pri izračunu so upoštevana samo plačila za izvajanje obveznih zahtev posameznega ukrepa. Operacija v okviru ukrepa KOPOP je na primer VTR (habitati ptic vlažnih ekstenzivnih travnikov), ki vsebuje obvezno zahtevo VTR_KOS (košnja ni dovoljena do 1. 8., prepovedana sta paša in gnojenje, obvezno je izvajanje košnje od enega roba travnika proti drugemu ali od sredine travnika navzven) in izbirno zahtevo VTR_NPAS (določena je površina strnjenelega nepokošenega pasu v tekočem letu).

Preverili smo, če je zavod ugotavljal vzroke za slabo izvajanje ukrepa KOPOP. Ugotovili smo, da je zbral podatke o tem, ali je ukrep za kmete lahko finančno zanimiv in bi bilo torej smiselno, da se zanj odločijo (kot prikazuje spodnji primer).

Primer: višina plačil za izvedbo ukrepa KOPOP na primeru treh kmetij na Ljubljanskem barju¹⁵⁴

V okviru projekta LJUBA¹⁵⁵, v katerem je sodeloval tudi zavod, je bila med drugim pripravljena analiza poslovanja treh različnih kmetij na območju Krajinskega parka Ljubljansko barje, ki spada v območje Natura 2000. Kmetije so se med seboj razlikovale tako po velikosti in osnovni dejavnosti kot tudi po odstotku prihodkov, ki jih zanje predstavljajo neposredna plačila, ter ukrepih na področju kmetijstva, ki jih izvajajo. Za vsako kmetijo je bil pripravljen predlog, kako bi si lahko izboljšala letne prihodke z izvajanjem ukrepa KOPOP ali vpisom dodatnih površin v ta ukrep. Za vsako od kmetij je bil torej prikazan način možnega pozitivnega vpliva ohranjanja biotske raznovrstnosti na kmetijsko dejavnost oziroma dohodkovni položaj kmetije (in obenem način doseganja ciljev krajinskega parka).

PRIMERJAVA PLAČIL

			
Postavka	Kmetija A	Kmetija B	Kmetija C
Proizvodna usmerjenost kmetije	ekološka reja krav dojlj	srednje intenzivna reja govejih pitancev	intenzivna reja govedi za prirejo mleka
Velikost kmetije v ha	47,7	23,1	31,0
Neposredna plačila, v evrih	11.633	7.433	5.870
Plačila za ukrep KOPOP, v evrih	10.121	0	835
Možnosti dodatnih plačil za ukrep KOPOP, v evrih	1.451	3.382	1.832

¹⁵⁴ Projektna naloga: Izdelava treh celostnih načrtov upravljanja kmetij na območju Krajinskega parka Ljubljansko barje, Zavod KM – inovativne okoljske rešitve, 2015.

¹⁵⁵ Projekt Ljudje za barje – ohranjanje biotske pestrosti na Ljubljanskem barju ali krajše LJUBA je potekal od 3. 2. 2015 do 30. 4. 2016. Glavni namen projekta je bil izboljšati stanje biotske pestrosti na Ljubljanskem barju.

Izvajanje tistih operacij v okviru ukrepa KOPOP, ki so mogoče na območjih Natura 2000, bi torej za vse tri kmetije pomenilo dodaten vir dohodka ne glede na velikost kmetije in proizvodno usmerjenost. Na vsaki od kmetij je bilo namreč ugotovljeno, da nekatere svoje površine uporabljajo ekstenzivno, zato bi jih lahko uporabile za vpis operacij KOPOP.

Zavod je ugotavljal vzroke nizkega vpisa v ukrep KOPOP na sestanku s kmeti in KGZS na začetku leta 2016¹⁵⁶ in pri drugih oblikah sodelovanja s kmeti in KGZS¹⁵⁷. Ocenjuje, da so razlogi za nezadostno izvajanje ukrepa predvsem:

- prostovoljnost ukrepa – pri premajhnem zanimanju kmetov ukrep ne bo izveden¹⁵⁸;
- neustrezna promocija in informiranje o ukrepu – potrebno bi bilo okrepiti naravovarstveno svetovanje v okviru kmetijsko-svetovalne službe¹⁵⁹;
- pomanjkanje znanja pri celostni tehnološki izvedbi ukrepa¹⁶⁰;
- ukrep ni primeren za območja, kjer se kmetijstvo opušča – ukrep lahko izvajajo le kmetje, ki so prejemniki neposrednih plačil, in
- drugi razlogi (dolga doba izvajanja ukrepa – pet let in starost kmetov).

Sodelovanje zavoda ter odgovornih nosilcev iz kmetijskega sektorja (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja, KGZS) pri izvajanju ukrepov je dolgoročen proces in se še vzpostavlja. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je sodelovanje potekalo predvsem z izvedbo skupnih projektov, skupnih sestankov v okviru priprave PRP 2014–2020 in v obliki izmenjave informacij različnih organov (na primer zavoda in Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja).

¹⁵⁶ Primerjava možnosti vpisa operacij KOPOP v letu 2015 z obdobjem PRP 2007–2014 na območju Ljubljanskega barja, januar 2016 (v nadaljevanju: primerjava možnosti KOPOP).

¹⁵⁷ Vsakoletni razgovori s kmeti na izobraževanju kmetijsko-svetovalne službe, sodelovanja zavoda s kmetijsko-svetovalno službo in sodelovanja pri projektih – pri izvedbi projekta LJUBA je na primer za spodbujanje vpisa v posamezne operacije ukrepa KOPOP v sodelovanju s kmetijsko-svetovalno službo organiziral in izvedel izobraževanja in delavnice za kmete, osebne obiske kmetij in nosilcev kmetijskih gospodarstev ter objave v medijih.

¹⁵⁸ Zaradi manjših plačil za operacije ukrepa KOPOP, ki so vključene v program upravljanja Nature, v predhodnem programskem obdobju (2007–2014), obstaja med kmeti prepričanje, da izvajanje teh operacij pomeni več dela in manj subvencij kot za druge operacije; vendar so se v programskem obdobju 2015–2020 plačila za navedene operacije povečala, prav tako so strožji pogoji za vključitev v ukrep (primerjava možnosti KOPOP).

¹⁵⁹ Tudi v strategiji kmetijstva in živilstva je bilo ocenjeno, da bi bilo treba za uspešno izvajanje nalog javne službe kmetijskega svetovanja okrepiti službo za vse vsebine, posebej pa za vsebine s področja varstva okolja.

¹⁶⁰ Treba je najti celosten pristop za izvedbo ukrepa, na primer razširiti znanje o tem, kako naj kmetje porabijo krmo slabe kakovosti v primeru izvedbe operacije pozne košnje.

Pojasnilo vlade

Da bi se izboljšalo sodelovanje med zavodom ter odgovornimi nosilci iz kmetijskega sektorja, je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v letih 2015 in 2016 prek Tehnične pomoči PRP 2014–2020 financiralo projekt izobraževanja in usposabljanja kmetijskih svetovalcev o vsebinah varstva narave ter usposabljanje in poglobljeno sodelovanje s kmeti na najbolj ranljivih območjih Natura 2000. Izobraževanje je izvajal zavod, z njim pa se je povečala zainteresiranost kmetov za vključevanje v ukrep KOPOP¹⁶¹. Poleg tega je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano januarja 2016 ustanovilo Skupino za travinje, v katero je povabilo tudi predstavnike zavoda in nevladnih organizacij. Namenjena je strokovnemu dialogu na temo ustrezne prenove naravovarstvenih operacij.

Ocenjujemo, da bi bilo mogoče učinkovitost izvajanja ukrepov programa upravljanja Nature na področju kmetijstva (izvajanje ukrepa KOPOP) še izboljšati, na primer s sistemsko ureditvijo sodelovanja med zavodom in odgovornimi nosilci iz kmetijskega sektorja.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano večkrat opozorilo na potrebo po skupni obravnavi in integraciji vsebin kmetijske in naravovarstvene politike, predlagalo je krepitev kadrovske zasedbe z znanjem s področja kmetijstva in varstva narave. S tem bi se omogočila boljša priprava in izvajanje ukrepov na področju kmetijstva, ki imajo tudi naravovarstveno komponento. Poleg tega je ministrstvo predlagalo krepitev vsebin varstva narave v okviru javne kmetijsko-svetovalne službe.

Priporočilo

Zavodu in ministrstvu priporočamo, naj proučita, kako bi bilo mogoče doseči boljše sodelovanje z odgovornimi nosilci iz kmetijskega sektorja pri načrtovanju in izvajanju ukrepov na področju kmetijstva. Na podlagi svojih ugotovitev naj vladi predlagata potrebne ukrepe (na primer sodelovanje odgovornih nosilcev iz kmetijskega sektorja).

2.2.4.c Glavni ukrepi, ki so načrtovani s programom upravljanja Nature na področju kmetijstva (ciljne operacije ukrepa KOPOP, druge naravovarstveno usmerjene operacije ukrepa KOPOP in drugi ukrepi programa razvoja podeželja), so prostovoljni. Ker je Republika Slovenija odgovorna za izvajanje direktive o pticah in direktive o habitatih, s tem pa za izvajanje ukrepov na območjih Natura 2000, bi morala vlada zagotoviti, da se ti ukrepi izvedejo. Glede na dosedanje nezadostno izvajanje ciljnih operacij

¹⁶¹ Poročila o opravljenih projektnih aktivnostih na projektu Podporne aktivnosti za doseganje varstvenih ciljev na kmetijskih zemljiščih za doseganje ugodnega stanja vrst in habitatnih tipov v okviru izvajanja ukrepa KOPOP iz PRP 2014–2020 za mejnike 1, 2, 3 in 4.

ukrepa KOPOP (povezava s točko 2.2.4.b tega poročila), bi bilo treba ugotoviti, ali so prostovoljni ukrepi dovolj, da se zagotovi izvedba programa upravljanja Nature na področju kmetijstva.

Uredba o podpori za razvoj podeželja omogoča uvedbo plačil v okviru območij Natura 2000¹⁶², ki pa jih Republika Slovenija ni vključila med operacije v PRP 2014–2020. Če bi se Republika Slovenija odločila za to operacijo, bi morali kmetje, ki kmetujejo na območjih Natura 2000, obvezno izvajati določene aktivnosti, za katere pa bi prejeli plačilo. Že pri pripravi PRP 2014–2020 je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ugotovilo, da lahko pride do medsebojnega izpodrivanja operacij v okviru ukrepa KOPOP, kar bi pomenilo, da ukrepi, ki jih predvideva program upravljanja Nature na področju kmetijstva, ne bi bili izvedeni. Zato je predvideno, da se do leta 2017 zagotovi podrobnejša analiza izvajanja in vključevanja v ukrep KOPOP in do leta 2019 analiza učinkov ukrepa KOPOP na območja Natura 2000¹⁶³ (analizo bo zagotovilo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano). Če bi se izkazalo, da ukrep KOPOP in drugi ukrepi PRP 2014–2020, namenjeni ohranjanju narave, ne prispevajo k doseganju varstvenih ciljev na območjih Natura 2000, je predviden začetek postopka za uvedbo ukrepa plačil v okviru območij Natura 2000¹⁶⁴.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj od Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano zahteva, da prouči, kako bi bilo najprimerneje zagotoviti izvedbo ukrepov iz programa upravljanja Nature na področju kmetijstva – na primer z uvedbo plačil v okviru območij Natura 2000, krepitvijo sodelovanja med zavodom in odgovornimi nosilci iz kmetijskega sektorja, izobraževanjem kmetijsko-svetovalne službe ali na drug način. O izvajanju teh ukrepov naj ji redno poroča.

2.2.5 Ukrepi Natura 2000 na področju urejanja prostora

Območja Natura 2000 se nahajajo v večini slovenskih občin – le 9 občin nima območij Natura 2000, v 12 občinah pa ta območja predstavljajo praktično celotno površino občine¹⁶⁵. Zato mora večina občin pri načrtovanju prostorskega razvoja upoštevati tudi zahteve, ki jih za ta območja predpisujejo

¹⁶² Plačila v okviru območij Natura 2000 so namenjena za kritje dodatnih stroškov in izpada dohodka kmetov, kar je posledica omejitev zaradi izvajanja uredbe o Naturi 2000.

¹⁶³ Analizi se zagotovita v obdobju sprotne vrednotenja in razširjenega letnega poročila o napredku. Kazalca, ki sta predvidena za spremljanje doseganja okoljskih ciljev PRP 2014–2020 na področju ekosistemov kmetijske krajine, sta: delež kmetijskih površin, vključenih v ukrepa KOPOP in ekološko kmetovanje, ter delež kvalifikacijskih vrst in habitatnih tipov, značilnih za ekosisteme kmetijske krajine, v ugodnem stanju.

¹⁶⁴ Okoljsko poročilo PRP 2014–2020.

¹⁶⁵ Delež ozemlja občin na območjih Natura 2000, [URL: <http://www.natura2000.si/index.php?id=45>], julij 2017.

zakonodaja in druge strokovne podlage s področja naravovarstva¹⁶⁶. Ker ima lahko obstoj območij Natura 2000 socialne in gospodarske posledice na razvoj posamezne občine, je vlada pred vsako določitvijo novih območij Natura 2000 sprejela načrt ugotavljanja posledic Nature 2000¹⁶⁷ in z njim določila razvojne ukrepe, s pomočjo katerih bi bilo mogoče območja Natura 2000 izkoristiti kot razvojni dejavniki. Razumevanje okolja kot razvojnega dejavnika pomeni, da je treba okolje ne le varovati, ampak tudi trajnostno izkoriščati za ustvarjanje blaginje. Ohranjanje biotske raznovrstnosti namreč pomeni priložnost za razvoj različnih dejavnosti (kmetijstva, gozdarstva, lova, ribolova, turizma in podobno) z multiplikacijsko ugodnimi učinki za ekonomski razvoj občin. Pri tem se občine in posamezniki sami odločajo, kako bodo izkoristili priložnosti, ki jih ponuja obstoj območij Natura 2000¹⁶⁸. Načrt ugotavljanja posledic Nature 2000 poudarja predvsem pomen pravočasne vključitve vseh deležnikov (iz naravovarstvenega in drugih sektorjev) v postopke odločanja glede razvoja.

Z usklajevanjem treh vidikov razvoja – gospodarskega, socialnega in naravovarstvenega se omogoča skladen prostorski razvoj, kar je glavni namen urejanja prostora. Prostorsko načrtovanje je pri tem pomemben mehanizem, ki omogoča usklajevanje vseh navedenih vidikov razvoja – torej tudi upoštevaje tistih vidikov, ki so pomembni za doseganje ciljev območij Natura 2000. Načrti, sprejeti v postopkih prostorskega načrtovanja, pa nato predstavljajo temelj urejenega poseganja v prostor. Na strateški ravni je v obdobju, na katero se nanaša revizija, zasnovo urejanja prostora, njegovo rabo in varstvo v Sloveniji določala Strategija prostorskega razvoja Slovenije¹⁶⁹ (v nadaljevanju: SPRS) iz leta 2004. Ministrstvo pripravlja prenovljeno SPRS do leta 2050, ki naj bi bila sprejeta med marcem in junijem 2018, vključevala pa naj bi tudi srednjeročni akcijski načrt za obdobje 2014–2020. Na nižji ravni prostorskega načrtovanja so bile prostorske ureditve in usmeritve v zvezi s posegi v prostor določene z:

- državnimi prostorskimi načrti (v nadaljevanju: DPN),

¹⁶⁶ V skladu s 4. členom Zakona o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: ZPNačrt; Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12, 109/12) morajo država in občine zagotavljati trajnostni prostorski razvoj z usklajevanjem razvojnih potreb in varstvenih zahtev. Pri tem morajo pretehtati med zasebnimi interesi posameznih investitorjev in javno koristjo.

¹⁶⁷ Z navedenim načrtom se ugotovijo posledice območij Natura 2000 na socialne in gospodarske razmere v občinah, kjer se nahajajo območja Natura 2000, ter na tej podlagi določijo ustrezni razvojni ukrepi. V tem dokumentu so tudi obrazložene in grafično prikazane spremembe za vsako posamezno občino, [URL: http://www.zrsvn.si/dokumenti/54/2/2015/Obrazlozitev_predloga_sprememb_N2K_2015_3842.pdf], julij 2017.

¹⁶⁸ Načrt ugotavljanja posledic Nature 2000 kot temeljno vprašanje države pri tem izpostavlja, kako spodbujati javno in zasebno izrabo novih priložnosti. Vsebuje splošen pregled načrtovane rabe in dejavnosti na novih območjih Natura 2000 (dejavnosti, predvidene z občinskimi prostorskimi načrti, kot so kmetijska dejavnost, gozdarstvo, zelene površine, širitve poselitve in podobno, ter investicije, načrtovane z državnimi prostorskimi načrti), splošno je ocenjen njihov vpliv na vrste in habitatne tipe območij Natura 2000. Prav tako so splošno analizirane možne posledice območij Natura 2000 z več vidikov, na primer z vidika vpliva na možnosti kmetovanja, gozdarstva, turizma, vrednost nepremičnin; z vidika vpliva na uporabnike in družbena dejavnike, kot je identiteta skupnosti, kakovost življenja, možnost rekreacije; in z vidika vpliva na okolje, kot je ohranjenost naravnega okolja ter kakovost zraka in vode.

¹⁶⁹ Odlok o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS, št. 76/04). V skladu z 92. členom ZPNačrt SPRS velja do uveljavitve državnega strateškega prostorskega načrta.

- občinskimi prostorskimi načrti (v nadaljevanju: OPN),
- občinskimi podrobnimi prostorskimi načrti¹⁷⁰ (v nadaljevanju: OPPN) ter
- starejšimi prostorskimi akti¹⁷¹,

ki so še vedno v veljavi v 65 občinah (31. 12. 2016 je imelo le 147 občin sprejete OPN v skladu z ZPNačrt¹⁷²). V začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, je bilo v postopku priprave 94 OPN v skladu z ZPNačrt in 52 DPN, v katere bi morali biti vključeni ukrepi iz programa upravljanja Nature.

2.2.5.a Ukrepi, ki jih na področju urejanja prostora določa program upravljanja Nature, večinoma predstavljajo smernice in mnenja zavoda¹⁷³, s pomočjo katerih se varstveni cilji območij Natura 2000 vključujejo v prostorske akte in dovoljenja za izvajanje posegov (slika 17). Pri pripravi prostorskih aktov in načrtovanju posegov se uresničujejo predvsem varstveni cilji, ki se nanašajo na ohranjanje stanja, in sicer prek usmerjanja načrtovanja tako, da se izogne najbolj občutljivim delom narave oziroma se posegi izvedejo na način, da se ohranijo bistvene lastnosti območij Natura 2000. Ostale ukrepe, ki jih na področju urejanja prostora določa program upravljanja Nature, pa predstavljajo projekti za obnovitev določenih habitatnih tipov.

¹⁷⁰ Pripravo DPN, OPN in OPPN določata ZPNačrt in Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/10 (106/10-popr.), 57/12).

¹⁷¹ Prostorski ureditveni pogoji, zazidalni načrti, ureditveni načrti, prostorski redi občin, občinski lokacijski načrti in drugo.

¹⁷² Čeprav bi jih morale v skladu s 95. členom ZPNačrt sprejeti najkasneje do 15. 11. 2009; podatki ministrstva na dan 30. 3. 2017.

¹⁷³ To je 2.812 ukrepov ali 98,7 odstotka vseh predvidenih ukrepov na področju prostora.

Slika 17: Smernice in mnenja zavoda v postopku priprave prostorskih aktov in dovoljenj za izvajanje posegov¹⁷⁴

	Plan (DPN, OPN, OPPN, drugi plani)	Poseg
Smernice	Naravovarstvene smernice ali obvestilo, da niso potrebne Prvo mnenje nosilca urejanja prostora Naravovarstveno mnenje	
Postopek CPVO/PVO	Mnenje o potrebnosti izvedbe presoje sprejemljivosti vplivov in mnenje o pomembnosti vplivov na okolje Mnenje o ustreznosti in skladnosti okoljskega poročila Mnenje o sprejemljivosti vplivov izvedbe plana na okolje	Mnenje o ustreznosti in skladnosti poročila o vplivih na okolje Mnenje o sprejemljivosti vplivov izvedbe posega na okolje
Postopki za pridobivanje drugih dovoljenj		Mnenje o potrebnosti izvedbe presoje sprejemljivosti vplivov in presoja sprejemljivosti vplivov

Opomba: slika je splošni prikaz skupin smernic in mnenj, ki jih zavod pripravlja v postopku priprave prostorskih aktov in dovoljenj za posege, za vsakega od postopkov pa zakonodaja določa tudi posebnosti (na primer pri pripravi OPN je obvezno upoštevanje splošnih smernic, posebne naravovarstvene smernice pa se izdajo le, če zanje občina zaprosi; pri pripravi OPPN pa so posebne naravovarstvene smernice obvezne). Postopek priprave smernic in postopka CPVO oziroma PVO se pri pripravi različnih prostorskih aktov različno prepletata, zato se določena mnenja in smernice izdajo kot en dokument. Zavod v postopku priprave smernic in mnenj za posamezen plan lahko izda več kot ene smernice in mnenje iz vsake skupine na sliki (na primer če je mnenje prvič negativno, mora pripravljavec plan popraviti in ponovno zaprositi za mnenje)¹⁷⁵.

Vira: zakonodaja in podatki zavoda.

SPRS, ki je veljala v obdobju, na katero se nanaša revizija, je vsebovala splošno usmeritev, da naj bi se na območjih Natura 2000 biotsko raznovrstnost, zlasti pa habitate vrst, ki so posebnega pomena za Skupnost, ohranjalo z rabo prostora, ki omogoča vzpostavitev ali vzdrževanje ugodnega stanja teh vrst. Zavod pri pripravi SPRS ni sodeloval, saj takrat še niso veljala določila zakonodaje o presoji sprejemljivosti vplivov.

¹⁷⁴ Poleg navedenih smernic je zavod pripravil Splošne naravovarstvene smernice za urejanje prostora (v nadaljevanju: splošne smernice), ki vsebujejo tudi varstvene usmeritve za varstvo območij Natura 2000.

¹⁷⁵ V postopku presoje sprejemljivosti vplivov se lahko izvede tudi postopek prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave, v katerem zavod izda tudi mnenje o alternativnih rešitvah in izravnalnih ukrepih, vendar do konca obdobja, na katerega se nanaša revizija, do tega v praksi ni prišlo.

Pri prenovi SPRS, ki je bila v letih 2015 in 2016 v pripravi, pa je zavod sodeloval na vseh sklicanih posvetovanjih in v postopku CPVO za SPRS z mnenjem o potrebnosti izvedbe presoje sprejemljivosti vplivov¹⁷⁶. Zavod je kot glavni prispevek vključevanja v postopek priprave SPRS ocenil večjo vključenost naravovarstvenih vsebin v prenovljeno SPRS ter njihovo večjo prepoznavnost, saj v začetnih fazah priprave SPRS biotska pestrost in naravne vrednote niso bile prepoznane kot poseben element v prostoru. Med pripravo SPRS je zavod tudi predstavil nekatere podatke, metode in orodja naravovarstvenega sektorja¹⁷⁷, ki jih bo mogoče uporabiti pri nadaljnji pripravi SPRS.

2.2.5.b V pripravo DPN, OPN, OPPN in drugih prostorskih aktov ter v postopke za izvedbo posegov je bil zavod vključen s pripravo smernic in mnenj, kar je razvidno s slike 17. V letih 2015 in 2016 je zavod pripravil skupaj 6.144 mnenj in smernic v postopkih priprave naravovarstvenih smernic, postopkih CPVO in PVO ter dovoljenj za izvajanje posegov.

Tabela 4: Smernice in mnenja zavoda v postopku priprave naravovarstvenih smernic za prostorske akte v letih 2015 in 2016

Prostorski akt	Naravovarstvene smernice	Prvo mnenje	Smernice niso potrebne	Naravovarstveno mnenje	Skupaj
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2)+(3)+(4)+(5)
DPN	12	-	3	12	27
OPN	13	65	4	95	177
OPPN	72	-	110	92	274
Drugi akti	7	-	27	20	54
Skupaj	104	65	144	219	532

Vir: podatki zavoda

¹⁷⁶ Sprejem prenovljene SPRS je predviden v letu 2018.

¹⁷⁷ Na primer pri obravnavi zelene infrastrukture. Enotne definicije tega pojma še ni. Ena izmed možnih definicij je: medsebojno povezano omrežje zelenih prostorov, ki ohranja vrednosti in funkcije naravnih ekosistemov ter obenem zagotavlja dobrobit človeški populaciji (Strokovna podpora fokusnim skupinam v sklopu priprave SPRS, podeželje in zelena infrastruktura, končno poročilo ministrstva, januar 2017).

Tabela 5: Mnenja zavoda v postopku CPVO za prostorske akte v letih 2015 in 2016

Prostorski akt	CPVO je potrebna	CPVO ni potrebna	Okoljsko poročilo je ustrezno	Okoljsko poročilo ni ustrezno	Vplivi plana so sprejemljivi	Vplivi plana niso sprejemljivi	Skupaj
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8) = (2)+ (3)+(4)+(5)+(6)+(7)
DPN	5	5	6	7	3	1	27
OPN	7	15	22	19	12	5	80
OPPN	9	75	8	3	25	2	122
Drugi akti	3	25	0	0	4	0	32
Skupaj	24	120	36	29	44	8	261¹⁾

Opomba: ¹⁾ Poleg tega je zavod izdal še 6 drugih mnenj (na primer predlog izhodišč za pripravo okoljskega poročila in podobno), skupaj torej 267 mnenj.

Vir: podatki zavoda.

Tabela 6: Mnenja zavoda v postopkih PVO in dovoljenjih za izvajanje posegov v letih 2015 in 2016

Postopek za poseg	Mnenja zavoda
(1)	(2)
PVO	30
Druga dovoljenja za izvajanje posegov	5.315
Skupaj	5.345

Vir: podatki zavoda.

Iz tabel 4, 5, in 6 je razvidno, da je zavod v postopkih priprave naravovarstvenih smernic v več kot polovici primerov (58,1 odstotka) menil, da niso potrebne. V postopkih CPVO je v 83,3 odstotka primerov menil, da postopka CPVO ni treba izvesti. Okoljska poročila je zavod ocenil kot ustrezna in skladna v 55,4 odstotka primerov, vplive planov pa je ocenil kot sprejemljive v 84,6 odstotka primerov (z izvedbo omilitvenih ukrepov). Le v 8 primerih (15,4 odstotka) je vplive planov ocenil kot nesprejemljive¹⁷⁸. Vpliv posegov v postopkih za pridobitev drugih soglasij in mnenj je ocenil kot bistveni ali uničujoč le v 68 primerih (2 odstotka).

Pri presoji sprejemljivosti vplivov planov in posegov na območja Natura 2000 je zavod odgovarjal na vprašanje, ali bo plan ali poseg verjetno pomembno negativno vplival na območje Natura 2000. Da bi pri tem zagotovil čim večjo objektivnost in enotnost presoj, je kot strokovno podlago za presojanje upošteval predvsem program upravljanja Nature. Cilje in ukrepe, ki so bili z njim določeni za posamezne vrste in habitatne tipe na območjih planov ali posegov, je primerjal s predvidenimi vplivi plana ali posega na vsako območje Natura 2000. Upošteval je tudi preverjanje stanja na terenu in morebitne

¹⁷⁸ Velja za 6 planov, pri katerih se postopek njihove priprave še ni končal. V nadaljevanju postopka bo zato predvidoma prišlo do sprememb osnutkov oziroma predlogov navedenih planov tako, da bo lahko zavod njihove vplive ocenil kot sprejemljive (več v primeru v nadaljevanju točke 2.2.5.b, kjer navajamo, zakaj vplive planov zavod oceni kot nesprejemljive).

dodatne podatke o stanju območja, na primer novougotovljena dejstva o prisotnih dejavnih ogrožanja in dodatne raziskave o prisotnosti vrst in njihovem stanju. Presodil je, kakšni bodo kumulativni vplivi z drugimi plani in posegi na posamezno območje, kam bodo segali daljinski vplivi plana ali posega in ali bo zagotovljeno ohranjanje celovitosti območij Natura 2000. Na ta način je omogočil, da bodo pri izvajanju razvojnih ukrepov na področju urejanja prostora lahko izvedeni ukrepi na območjih Natura 2000 in doseženi cilji na teh območjih.

Po ugotovitvi, ali bo plan ali poseg verjetno pomembno negativno vplival na območje Natura 2000, je zavod ugotavljal, ali bodo vplivi še sprejemljivi (primer omilitvenih ukrepov, zaradi katerih je izvedba plana sprejemljiva, prikazuje slika 18) ali ne. Kot nesprejemljive¹⁷⁹ je ocenil tiste vplive, ki bi onemogočili doseganje varstvenih ciljev na območju in ki tudi z izvedbo omilitvenih ukrepov¹⁸⁰ ne morejo postati sprejemljivi¹⁸¹. Če so negativni vplivi posega ali plana nesprejemljivi, je plan še vedno mogoče sprejeti ali poseg umestiti in izvesti, pred tem pa morajo biti izpolnjeni trije pogoji: (i) da alternativne rešitve plana ali posega ne obstajajo, (ii) da prevladajo druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave¹⁸² in (iii) da bodo izvedeni izravnalni ukrepi¹⁸³, ki bodo zagotovili ohranitev celovitosti in povezanosti omrežja območij Natura 2000.

¹⁷⁹ Nesprejemljivi vplivi so bistveni in uničujoči vplivi (oceni D in E iz sprotne opombe 181).

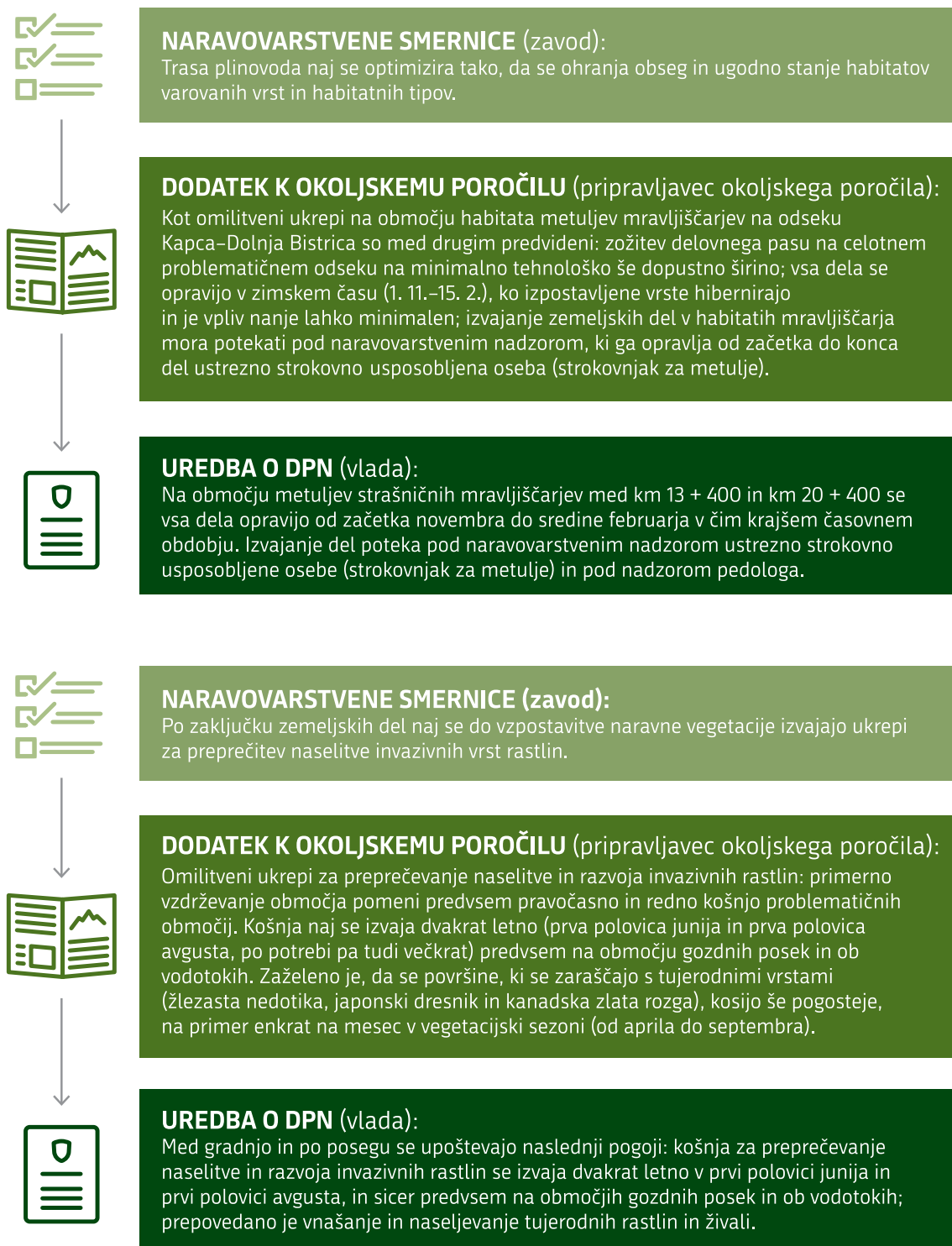
¹⁸⁰ Nekatero vplive planov in posegov je mogoče zmanjšati oziroma omiliti do te mere, da nimajo škodljivih vplivov na naravo. Omilitveni ukrepi so posegi ali ravnanja, s katerimi se omili izvajanje posega ali njegove posledice. Če je na primer v programu upravljanja Nature kot cilj določena obnova habitata, je lahko tudi najmanjša izguba tega habitata bistvena in zato nesprejemljiva.

¹⁸¹ Vrednotenje vplivov plana ali posega se ugotavlja v velikostnih razredih, kot jih določa 25. člen Pravilnika o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja (Uradni list RS, št. 130/04, 53/06, 38/10 in 3/11), in sicer: A – ni vpliva oziroma je vpliv pozitiven, B – vpliv je nebitven, C – vpliv je nebitven ob izvedbi omilitvenih ukrepov, D – vpliv je bistven in E – vpliv je uničujoč. Če se ugotovljeni vplivi posledic plana ali posega uvrstijo v velikostni razred A, B ali C, so vplivi sprejemljivi in plan ali poseg je mogoče izvesti (v primeru razreda C ob izvedbi omilitvenih ukrepov).

¹⁸² Obveznost presoje sprejemljivosti vplivov in postopek prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave sta opredeljena v ZON. Odločitev o prevladi druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave sprejme vlada. Če gre za prednostni habitat in vrsto in prevlada druge javne koristi ni zaradi zdravja in varnosti ljudi, je obvezno tudi mnenje Evropske komisije – Klemenčič T., Kink B.: Nadomestni habitat – omilitveni ali izravnalni ukrep?, Varstvo narave 28 (2015).

¹⁸³ Izravnalni ukrepi so dejavnosti, posegi ali ravnanja, s katerimi se nadomesti predvidena ali povzročena okrnitev narave, če se predvideva, da bo uresničitev plana ali posega povzročila škodo v naravi. V primeru območij Natura 2000 izravnalni ukrep pomeni vzpostavitev nadomestnega območja z enakimi naravovarstvenimi značilnostmi.

Slika 18: Primer dveh omilitvenih ukrepov, zaradi katerih je postala izvedba posega ali sprejem plana sprejemljiva: DPN za prenosni plinovod M9 Lendava – Kidričevo



Vir: podatki zavoda.

Primer: razlogi za nesprejemljivost vplivov planov in posegov

Zavod je vplive planov in posegov ocenil kot nesprejemljive predvsem zaradi naslednjih razlogov¹⁸⁴:

- *omilitveni ukrepi, predvideni v okoljskem poročilu, so neustrezni (ker so premalo razdelani, zanje ni določen časovni okvir, ni definirano območje ukrepa in njegovi učinki, ni primerno obravnavana izvedljivost ukrepa, na primer razpoložljivost zemljišč, na katerih so predvideni omilitveni ukrepi, usklajenost z deležniki na območju, pripravljenost investitorja za financiranje in podobno);*
- *omilitveni ukrepi niso vključeni v plan;*
- *niso upoštevane naravovarstvene smernice ali*
- *vloga za oceno skladnosti in ustreznosti okoljskega poročila je nepopolna.*

Poleg izdaje smernic in mnenj je zavod sodeloval na usklajevalnih sestankih s pripravljavci in pobudniki prostorskih aktov oziroma posegov, kadar so bili potrebni. S terenskimi ogledi pred izdajo naravovarstvenih smernic ali mnenj v postopkih presoje sprejemljivosti vplivov je omogočil boljšo pripravo smernic in mnenj. Z ogledom na terenu je namreč mogoče ugotoviti dejansko trenutno stanje območja, na katerem se bo izvajal plan ali poseg, ter podatki usmeritve ali predloge omilitvenih ukrepov, ki bodo čim bolj uporabni, razumljivi, izvedljivi in utemeljeni. Na podlagi vsega navedenega ocenjujemo, da je bil zavod v pripravo prostorskih načrtov in posegov ustrezno vključen (ustrezno vključenost zavoda v pripravo OPN prikazujemo tudi v spodnjem primeru).

Primer: vključevanje zavoda v pripravo OPN in varovanje območij Natura 2000 (Občina Zreče)

OPN Občine Zreče je bil sprejet 21. 10. 2015. Zavod je bil v postopek priprave OPN vključen s pripravo smernic in mnenj zavoda. V juniju 2011 je podal mnenje, da bodo lahko pričakovani vplivi načrtovanih posegov v naravo pomembno vplivali na varovana območja (tudi na območja Natura 2000), zato je občina pristopila k usklajevanju OPN z zavodom. Zavod je zaprosila za smernice ter z njim sklicala tri skupne sestanke za dodatno usklajevanje varstvenih zahtev in razvojnih pobud. Po mnenju zavoda je bilo sodelovanje z občino zelo dobro, občina je upoštevala mnenja in smernice zavoda ter se konstruktivno odzivala na ugotovitve in predlagala ustrezne rešitve. Za območja sprememb namenske rabe, ki so bila načrtovana na območjih Natura 2000 (ali območjih z drugim naravovarstvenim statusom), je občina v celoti upoštevala naravovarstvene smernice in omilitvene ukrepe ter jih pri pripravi OPN povzela v prostorsko-izvedbenih pogojih za posamezno enoto urejanja prostora; izločila je tudi pobude, ki so bile v nasprotju z varstvenimi usmeritvami (med drugim za območja Natura 2000). V OPN je vključila okoljski cilj ohranitev oziroma doseganje ugodnega stanja habitatov vrst in habitatnih tipov, za katere so opredeljena območja, pomembna za ohranitev biotske raznovrstnosti (EPO, območja Natura 2000) na

¹⁸⁴ Analiza okoljskih poročil s poudarkom na omilitvenih ukrepih, zavod, april 2013 (v nadaljevanju: analiza okoljskih poročil).

območju občine. Predvidela je, da se na območjih Natura 2000 ne načrtujejo ali izvajajo dejavnosti ali posegi, ki bi lahko pomenili trajno spremembo njihovih lastnosti, določila je območja ekocelic mokrišč in travnišča ter pogoje s področja ohranjanja narave, ki jih je treba na teh območjih upoštevati. Potencialne površine za razvoj gospodarstva je načrtovala na lokacijah, ki zagotavljajo sprejemljive vplive dejavnosti na okolje, poselitev pa načrtovala tako, da se čim bolj izkoristijo prazna in neprimerno izkoriščena zemljišča v naseljih ter sanirajo degradirana območja. Občina je obvestila ministrstvo o spremembah osnutka OPN po usklajevanju z zavodom, zato je ministrstvo zaprosilo zavod za novo mnenje o možnih vplivih izvedbe plana na varstvene cilje varovanih območij, njihovo celovitost in povezanost. Zavod je ocenil, da vplivi izvedbe plana verjetno ne bodo pomembni.

Pojasnilo ministrstva

Občina je skupaj s petimi drugimi občinami na ministrstvo poslala tudi pobudo za vzpostavitev zavarovanega območja Pohorje, ki se v celoti nahaja znotraj območja Natura 2000. V pobudi so se župani občin obvezali, da si bodo prizadevali izvajati vse potrebne aktivnosti v zvezi s procesom sprejemanja zavarovanega območja, vključno z vključevanjem določil smernic v OPN in druge dokumente.

2.2.5.c Zavod ni posebej ugotavljal glavnih problemov, povezanih z vključevanjem ciljev in ukrepov programa upravljanja Nature na področju urejanja prostora v prostorske načrte. Za potrebe revizije pa je kot glavne probleme na tem področju navedel tiste, ki so značilni za prostorsko načrtovanje, in sicer:

- odsotnost regijskega prostorskega načrtovanja: pomeni, da je prostorsko načrtovanje razdrobljeno na 212 občin (142 občin oziroma 67 odstotkov je manjših od 100 km²), od katerih vsaka poskuša zagotoviti nekatere ureditve znotraj svojih meja, pri čemer velikokrat posega na naravno ohranjena območja ali kmetijske površine, premalo pa izkorišča degradirane površine; posledica razdrobljenega prostorskega načrtovanja so na primer veliko število industrijskih con, trgovskih centrov, gostota prometne infrastrukture in podobno, kar bi bilo z načrtovanjem na večjih površinah mogoče združiti in na ta način manj posegati v habitate vrst in habitatne tipe na območjih Natura 2000;
- nespoštovanje zakonsko določenih postopkov: številni pripravljavci planov in pobudniki posegov ne upoštevajo opozoril o nesprejemljivosti vplivov planov in posegov na okolje, ampak želijo umestiti in izpeljati različne posege v prostor tudi na račun družbe, ki izgublja biotsko raznovrstnost; tako na primer ne iščejo različnih alternativ za izvedbo določenega plana ali posega, ki bi zmanjšale vplive na okolje, čeprav zakonodaja to zahteva, kar je zavod ugotovil v analizi okoljskih poročil;
- zagotavljanje podatkov za pripravo okoljskih poročil: obstajajo različna stališča glede tega, kdo bi moral zagotoviti podatke o stanju vrst in habitatnih tipov na območjih načrtovanih prostorskih ureditev – investitor ali zavod oziroma ministrstvo kot predstavnik naravovarstvenega sektorja, čeprav bi moral v skladu z mednarodnimi in slovenskimi predpisi za

podatke poskrbeti investitor v skladu z načelom, da stroške plača povzročitelj obremenitve¹⁸⁵ – gre namreč za spremljanje stanja narave na območjih, ki bodo v nadaljevanju pozidana ali drugače spremenjena;

- velike razlike v usposobljenosti in strokovnosti pripravljavcev okoljskih poročil: licenciranje pripravljavcev okoljskih poročil se ne izvaja, prav tako tudi ne preverjanje njihove usposobljenosti; če okoljska poročila niso ustrezno pripravljena, to podaljšuje postopke sprejema prostorskih aktov.

Pojasnilo ministrstva

Stanje omejenega števila vrst in habitatnih tipov (ki jih določa uredba o Naturi 2000) na območjih Natura 2000 kot celoti se spremlja iz javnih sredstev. Iz tega izhaja, da lahko pripravljavec okoljskega poročila, kadar gre za možen vpliv plana na te vrste ali habitatne tipe na območjih, na katerih monitoring poteka, te podatke uporabi. Kadar pa se ugotovi, da sta za dopolnitev obstoječih podatkov nujna dodatno terensko ekološko in popisno delo, je to strošek pripravljavca okoljskega poročila¹⁸⁶.

Da bi zagotovili strokovno korektno in učinkovito izvajanje PVO, ministrstvo organizira usposabljanje s predstavitvami najnovejše evropske pravne prakse za občine, pripravljavce okoljskih poročil, zavod ter druge akterje. V Pravilniku o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja je poleg tega predpisano, da lahko presojo sprejemljivosti vplivov na varovana območja pripravi le usposobljen strokovnjak z biološko izobrazbo.

¹⁸⁵ Tudi Evropska komisija se je izrekla o tem, da bi moral ustrezne podatke priskrbeti investitor (Hydropower and Natura 2000: good practice guide, European Commission, 2016, revised draft).

¹⁸⁶ Na podlagi sodne prakse EU, ki jo je Evropska komisija povzela v priporočilih (Managing Natura 2000 sites - The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC - updated version).



2.3 Spremljanje in prilagajanje ukrepov na območjih Natura 2000

V nadaljevanju predstavljamo obseg spremljanja stanja vrst in habitatnih tipov, ki lahko kaže, ali so načrtovani in izvedeni ukrepi učinkoviti, ter spremljanje izvajanja ukrepov po izbranih sektorjih, s pomočjo katerega je mogoče ugotovljati zadostnost obsega izvajanja ukrepov glede na načrtovani obseg izvajanja. Na podlagi obeh vrst spremljanja je mogoče prilagajati ukrepe na območjih Natura 2000 tako, da bodo bolj učinkoviti.

2.3.1 Spremljanje stanja vrst

Na podlagi določil ZVO-1 mora Republika Slovenija zbirati podatke o stanju vrst in habitatnih tipov, zaradi katerih so določena območja Natura 2000. Ministrstvo te podatke pridobiva z monitoringom vrst in kartiranjem habitatnih tipov, ki jih mora nato skupaj z oceno stanja ohranjenosti vrst in habitatnih tipov posredovati in izmenjevati s pristojnimi organi in organizacijami EU na način in v rokih, ki jih določata direktiva o pticah in direktiva o habitatih.

Spremljanje stanja ali monitoring za potrebe programa upravljanja Nature poteka v celoti znotraj okvira monitoringa ohranjenosti narave, ki ga zahteva ZON. Monitoring ohranjenosti narave med drugim obsega spremljanje stanja vrst, njihovih habitatov, habitatnih tipov in območij Natura 2000¹⁸⁷.

Monitoring ohranjenosti narave je del sistema monitoringa stanja okolja, ki ga določa ZVO-1. Na tej podlagi naj bi ministrstvo v sodelovanju z drugimi ministrstvi najmanj vsako četrto leto pripravilo poročilo o okolju v Republiki Sloveniji, ki ga sprejme vlada. Poročilo o okolju je sestavni del informacijskega sistema okolja, katerega vodenje in vzdrževanje zagotavlja ministrstvo za opravljanje nalog države na področju varstva okolja, vključno s seznanjanjem javnosti z okoljskimi podatki. Poročilo o okolju naj bi med drugim vsebovalo podatke o:

- biotski raznovrstnosti;
- območjih Natura 2000;
- vplivu posameznih sektorjev na stanje okolja, zlasti kmetijstva, ribištva, gozdarstva, energetike, prometa, industrije, turizma in rabe naravnih virov, vključno z oceno vključevanja zahtev varstva okolja v politike razvoja posameznih sektorjev;
- izvajanju operativnih programov varstva okolja, kot je na primer program upravljanja Nature, in
- virih in porabi sredstev za izvajanje politik varstva okolja¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Poleg tega monitoring stanja narave obsega še spremljanje EPO, spremljanje ekosistemov ter spremljanje stanja na področju varstva naravnih vrednot. Monitoring stanja narave je vzpostavljen zaradi poročanja EU in drugim organom.

¹⁸⁸ Navajamo podatke, ki so relevantni z vidika upravljanja območij Natura 2000.

Slika 19: Umestitev monitoringa vrst in habitatnih tipov na območjih Natura 2000



Ukrep vlade in ministrstva

Poročilo o stanju okolja v Republiki Sloveniji 2017 (za obdobje od leta 2009 do leta 2015), ki ga je pripravilo ministrstvo, je vlada sprejela 2. 3. 2017.

2.3.1.a Za ugotavljanje učinkovitosti ukrepov in doseganja ciljev (ugodnega stanja vrst, njihovih habitatov in habitatnih tipov) so v programu upravljanja Nature predvideni kazalci stanja vrst in habitatnih tipov¹⁸⁹. Navedene so vrste in habitatni tipi, ki so predmet monitoringa, in potrebne aktivnosti na tem področju. Pri določenem številu vrst in habitatnih tipov na primer monitoring že poteka, zato je predvideno njegovo nadaljevanje. Pri vrstah, kjer monitoring ob pripravi programa upravljanja Nature še ni potekal, so navedene potrebne aktivnosti: tip razvoja monitoringa¹⁹⁰ ali potrebe po določitvi referenčnega stanja, potrebe po monitoringu na pilotnih območjih in podobno. V programu upravljanja Nature so navedene tudi potrebe po kartiranju habitatnih tipov.

Pojasnilo zavoda

Obseg monitoringa je bil določen glede na potrebe stroke po spremljanju stanja z namenom upravljanja območij Natura 2000. Pri upravljanju imajo nekatere vrste tako podobne ekološke zahteve, da zadošča samo spremljanje ene izmed njih – v takem primeru ni predviden monitoring vseh vrst s podobnimi ekološkimi zahtevami. V primerih, kjer so vrste manj ogrožene in jasno vezane na lastnosti habitata, je predviden tudi samo monitoring lastnosti habitata (na primer zaraščenosti, vključenosti v ustrezne kmetijske ukrepe in podobno), ker je pridobitev teh podatkov praviloma cenejša kot pridobitev podatkov o stanju vrst.

¹⁸⁹ Ciljni kazalci so določeni s ciljno vrednostjo oziroma z zadnjim ugotovljenim stanjem v Prilogi 6.1 Cilji in ukrepi programa upravljanja Nature. Izraženi so s številčno vrednostjo populacije oziroma obsegom površine habitatnega tipa. V Prilogi 6.5 Monitoring in raziskave so povzeti monitoringi, ki bi se morali izvajati, da bi bilo mogoče učinkovito spremljati stanje vrst in habitatnih tipov, zaradi katerih so določena območja Natura 2000 v Sloveniji. Namen kazalcev je tudi zadostiti zahtevam 109. člena ZVO-1.

¹⁹⁰ Na primer monitoring prisotnosti vrste, populacijski monitoring.

Monitoring, predviden s programom upravljanja Nature, ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni potekal v celoti. Tabela 7 prikazuje obseg monitoringa, kot je potekal ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija.

Tabela 7: Monitoringi vrst, zaradi katerih so opredeljena območja Natura 2000, kot so potekali konec leta 2016

Skupina	Število vrst po uredbi o Naturi 2000	Legenda		
		● Poteka redno	● Vzpostavljen ¹⁾	● Še ni vzpostavljen
Rastline	29			●
Mehkužci	5		●	
Raki	2	●		
Kačji pastirji	4			●
Hrošči	11		●	
Metulji	12	●		
Ribe in piškurji	29	●		
Dvoživke	6		●	
Plazilci	3			●
Ptice	119		●	● ²⁾
Sesalci – netopirji	10		●	
Sesalci – ostali	6			● ²⁾

Opombi:

¹⁾ Vzpostavljen monitoring pomeni, da je bil monitoring vzpostavljen (določene so bile metode monitoringa, ki so bile tudi preizkušene) in se kasneje ni izvajal ali pa je njegovo izvajanje neredno.

²⁾ Pri pticah se monitoring izvaja za negozdne vrste, za gozdne vrste pa ga je treba še vzpostaviti. Pri ostalih sesalcih se monitoring izvaja za tri vrste, za tri pa ga je treba še vzpostaviti.

Vir: podatki zavoda.

Zavod podatke o negozdnih habitatnih tipih pridobiva s kartiranjem¹⁹¹. Ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, je bilo kartiranih 3.570 km² negozdnih habitatnih tipov. Od tega je bilo na 622 km² kartiranje izvedeno vsaj dvakrat, na ostalih površinah pa enkrat. Po izračunih zavoda bi bilo za izvedbo

¹⁹¹ Kartiranje habitatnih tipov se izvaja le za negozdne habitatne tipe, podatki za gozdne habitatne tipe pa se črpajo iz gozdarskih zbirk podatkov.

kartiranja, kot ga predvideva program upravljanja Nature, treba kartirati še od 616 km² do 1.040 km² – odvisno od uporabljene metode kartiranja.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je po podatkih in oceni ministrstva za izvajanje monitoringa in kartiranja ministrstvo izplačalo 382.250 evrov v letu 2015 in 403.285 evrov v letu 2016¹⁹².

Pojasnilo ministrstva

Ob ponovni razdelitvi Ministrstva za okolje in kmetijstvo na ministrstvo ter Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano na začetku leta 2015 so pogodbe za financiranje monitoringov, povezanih s skupno kmetijsko politiko, ostale v pristojnosti Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Zato so bila sredstva, porabljena za monitoring v letih 2015 in 2016, dejansko večja (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je v ta namen izplačalo še 280.253 evrov v letu 2015 in 237.351 v letu 2016). Monitoring vrst in kartiranje spadata med ukrepe programa upravljanja Nature, ki jih ministrstvo izvede, ko so za to zagotovljena proračunska sredstva, zato bi bilo treba za izvedbo vseh ukrepov monitoringa in kartiranja v programu upravljanja Nature v naslednjih letih postopoma zagotoviti dodatna finančna sredstva.

Glede na višino izplačanih sredstev za monitoring in kartiranje v obdobju, na katero se nanaša revizija, podatke o izplačilih v preteklem obdobju ter obseg monitoringa, predviden s programom upravljanja Nature, ocenjujemo, da obstaja tveganje, da ukrepi na področju monitoringa iz programa upravljanja Nature ne bodo izvedeni. Na podlagi nepopolnih podatkov monitoringa je mogoče le grobo ocenjevati stanje ohranjenosti vrst in habitatnih tipov in na tej podlagi upravljati z območji Natura 2000. Ocenjujemo, da bi bilo izboljšanje upravljanja mogoče doseči med drugim tudi z izvedbo monitoringov, kot so določeni v programu upravljanja Nature, in uporabo podatkov na podlagi teh monitoringov pri upravljanju z območji Natura 2000.

2.3.1.b Na podlagi podatkov zavoda o monitoringu vrst in kartiranju habitatnih tipov, podatkov odgovornih nosilcev drugih sektorjev, ki upravljajo z naravnimi viri (na primer ZGS), ter ocen strokovnjakov so izvedeni kazalci stanja vrst in habitatnih tipov na območjih Natura 2000¹⁹³. Kazalci, ki kažejo stanje na območjih Natura 2000, so predvsem naslednji:

- stanje ohranjenosti evropsko pomembnih vrst¹⁹⁴ v Sloveniji kaže, da ima le dobra četrtnina vrst ugodno stanje, prav tako so neugodni tudi trendi; v obdobju od leta 2008 do leta 2012 se je

¹⁹² Od tega nam je posredovalo dokazila za izplačilo 225.875 evrov v letu 2015 in 252.717 evrov v letu 2016, preostali znesek, porabljen za monitoring, je ministrstvo ocenilo na podlagi izvajanja evropskih projektov. Pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, je po podatkih ministrstva za monitoring in kartiranje ministrstvo izplačalo 581.201 evro v letu 2010, 511.854 evrov v letu 2011, 498.999 evrov v letu 2012, 468.725 evrov v letu 2013 in 569.170 evrov v letu 2014.

¹⁹³ [URL: <http://kazalci.arso.gov.si>], julij 2017.

¹⁹⁴ Kazalec Evropsko pomembne vrste obravnava stanje ohranjenosti evropsko pomembnih vrst. To so vrste iz direktive o habitatih.

delež vrst z ugodnim stanjem ohranjenosti sicer povečal, vendar se je povečal tudi delež vrst s slabim stanjem ohranjenosti; na podlagi tega kazalca bo treba za doseganje ciljev strategije raznovrstnosti EU 2020 dosledneje upoštevati njene usmeritve ter izvajati sprejeti program in načrte upravljanja varovanih območij;

- ugodno stanje ohranjenosti habitatnih tipov¹⁹⁵ v Sloveniji dosega slaba polovica habitatnih tipov, vendar je za doseganje ciljev strategije raznovrstnosti EU 2020 treba dosledneje upoštevati usmeritve uredbe o Naturi 2000 ter izvajati program in načrte upravljanja varovanih območij; to še zlasti velja za območja s sladkovodnimi, mokriščnimi, barjanskimi in traviščnimi habitatnimi tipi;
- območja Natura 2000¹⁹⁶ so bila vzpostavljena leta 2004 in dopolnjena s spremembami uredbe o Naturi 2000 (o določenosti območij Natura 2000 več v točki 2.1.1 tega poročila).

Podatki za izračun navedenih kazalcev so zbrani pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, saj gre za podatke, ki jih ministrstvo in zavod po ZVO-1 zbirata vsakih šest let za poročanje v skladu z direktivo o habitatih in direktivo o pticah¹⁹⁷. Na podlagi navedenih kazalcev lahko sklepamo o splošnih trendih na področju stanja vrst in habitatnih tipov v obdobju šestih let ter o trendih za prihodnje obdobje (kazalci namreč vsebujejo tudi napovedi glede gibanja stanja vrst in habitatnih tipov). Na tej podlagi je mogoče oceniti, da izvajanje ukrepov programa upravljanja Nature pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, ni bilo zadostno, da bi se ustavilo slabšanje stanja ohranjenosti vrst in habitatnih tipov. Podobni trendi so predvideni tudi v prihodnosti, zato je izvedba vseh ukrepov programa upravljanja Nature nujna, najverjetneje pa tudi prilagajanje ukrepov, da bodo ti čim bolj učinkoviti.

2.3.2 Spremljanje izvajanja ukrepov in njihovo prilagajanje

Za ugotavljanje učinkovitosti izvajanja ukrepov in doseganja ciljev na območjih Natura 2000 so poleg kazalcev stanja vrst in habitatnih tipov v programu upravljanja Nature določeni ukrepi, na podlagi katerih je mogoče določiti kazalce spremljanja izvajanja ukrepov¹⁹⁸.

2.3.2.a V obdobju, na katero se nanaša revizija, je zavod spremljanje izvajanja ukrepov še vzpostavljal. Zavod je vsakoletno spremljal podatke o izvajanju ciljnih operacij ukrepa KOPOP na področju kmetijstva, ki jih je pridobil od Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja. Na voljo je imel podatke o izvajanju ukrepov na področju monitoringa in potrebnih prilagoditev zakonodaje, vendar še niso bili

¹⁹⁵ Kazalec Evropsko pomembni habitatni tipi obravnava stanje ohranjenosti habitatnih tipov za evropsko pomembne habitatne tipe. To so habitatni tipi iz direktive o habitatih.

¹⁹⁶ Kazalec Natura 2000 prikazuje omrežje Natura 2000 in predstavlja območja, najprimernejša za ohranjanje ali doseganje ugodnega stanja vrst in habitatnih tipov v interesu EU v Sloveniji. Kazalec prikazuje le vzpostavitev območij Natura 2000, ne obravnava pa izvajanja ukrepov na teh območjih.

¹⁹⁷ Naslednje poročanje glede podatkov o ohranjenosti vrst in habitatnih tipov je predvideno v letu 2019.

¹⁹⁸ Na primer: kjer je določen varstveni ukrep odstraniti lesno zarast, je kazalec spremljanja delež odstranjene lesne zarasti.

urejeni tako, da bi omogočali vsakoletno spremljanje. Deloma je imel podatke o izvajanju ukrepov, ki so bili določeni na podlagi smernic in mnenj in predstavljajo največji del ukrepov programa upravljanja Nature, ter podatke o izvajanju ukrepov na področju komunikacije. Na teh dveh področjih bo moral metode spremljanja deloma še razviti. V celoti bo moral razviti še metode za spremljanje izvajanja ukrepov na področju navzkrižne skladnosti v kmetijstvu.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je že zaznalo, da niso vzpostavljeni vsi monitoringi in da ni sistematičnega pregleda nad izvajanjem ukrepov, kar otežuje preglednost med sektorji, oteženo je hitro in učinkovito prilagajanje ukrepov. Zato je v programu dela za leto 2017 zavodu že naložilo pripravo ustreznega orodja za spremljanje izvajanja ukrepov. Tako orodje bo omogočalo tudi sprotno in hitrejše reagiranje na težave.

Pojasnilo zavoda

Zavod razvija sistem spremljanja, ki temelji na programu upravljanja Nature. Spremljanje načrtuje po posameznih skupinah ukrepov, za katere je mogoče vzpostaviti enoten način spremljanja. Na tej podlagi predvideva v letu 2018 tudi pripravo vmesnega poročila o izvajanju programa upravljanja Nature.

2.3.2.b Podatke o izvajanju nekaterih ukrepov, ki so bili določeni na podlagi smernic in mnenj, je zavod preverjal ob pregledovanju stanja območij z naravovarstvenim statusom (torej območij EPO, naravnih vrednot in zavarovanih območij) in ob terenskih ogledih za podajo mnenj na predvidene posege. Če je pri navedenih ogledih ugotovil, da izvajalci del niso pridobili ustreznih dovoljenj ali niso ravnali v skladu z zakonodajo, je podal prijavo pristojni inšpekciji (na primer s področja narave in okolja, s področja kmetijstva, gozdarstva, prostora). V letih 2015 in 2016 je pristojni inšpekciji podal 117 prijav za različne kršitve – nelegalna odlagališča, poseki vegetacije, nelegalne gradnje in ureditve in podobno¹⁹⁹.

Primer: nadzor mokrišč

Inšpektorat je od maja do septembra 2016 izvedel akcijo nadzora nad mokrišči. V inšpekcijski nadzor so bila vključena mokrišča, ki so v območjih Natura 2000 in za katere so v programu upravljanja Nature opredeljeni podrobnejši varstveni cilji, ki so bili predmet inšpekcijskega nadzora (na primer da se na območju ne sme odvezemati proda, požigati trstičja in druge obvodne vegetacije ali da mora biti zagotovljen zadosten pretok vode). V inšpekcijski nadzor so bili vključeni tudi nekateri zavezanci, ki so za izvedbo posega na mokriščih pridobili strokovno mnenje zavoda s pogoji, ki bi jih pred posegom morali izpolniti, ali pa jim je bilo izdano negativno mnenje. Na podlagi inšpekcijskega nadzora je bilo ocenjeno,

¹⁹⁹ Število prijav se nanaša na nedovoljene posege na vseh varovanih območjih, ne le na območjih Natura 2000.

da je stopnja pogostosti kršitev naravovarstvenih zahtev na območjih mokrišč visoka. Največ kršitev je povezanih s posegi, ki se izvajajo brez zahtevanih soglasij ali dovoljenj ali v nasprotju z njimi. Pogosto je tudi odlaganje odpadkov v okolje. Poleg tega so bili odkriti primeri naselitve tujerodnih invazivnih rastlin in vznemirjanja zavarovanih vrst živali.

Na področju urejanja prostora je ministrstvo proučilo doseganje okoljskih ciljev od začetka izvajanja CPVO in presoje sprejemljivosti vplivov na območja Natura 2000 ter v program upravljanja Nature v obdobju, na katero se nanaša revizija, vključilo priporočila za optimizacijo postopkov presoje sprejemljivosti vplivov. Med drugim je poudarilo, da bi bilo treba na področju spremljanja povečati inšpekcijski nadzor nad izvajanjem omilitvenih ukrepov.

2.3.2.c Ker spremljanje izvajanja ukrepov še ni bilo v celoti vzpostavljeno, zavod v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni mogel ocenjevati izvajanja ukrepov po posameznih sektorjih.

Zavod in ministrstvo načrtujeta, da bo po koncu izvajanja programa upravljanja Nature izvedena analiza njegovega izvajanja, kot je bila izvedena za program upravljanja Nature za prejšnje programsko obdobje²⁰⁰. Z analizo programa upravljanja Nature 2007–2012 je bilo glede izvajanja ukrepov po sektorjih ugotovljeno, da:

- na področju zavarovanih območij ni bil dosežen cilj glede deleža novoustanovljenih zavarovanih območij, zamujali sta tudi priprava in sprejemanje načrtov upravljanja obstoječih zavarovanih območij;
- je bil obseg monitoringa vrst manjši od načrtovanega;
- je mehanizem pogodbenega varstva in skrbništva deloval le v manjši meri;
- so se na področju gospodarjenja z gozdovi upoštevale usmeritve, ki so povezane s trajnostnim načinom gospodarjenja, izboljšati pa bi bilo treba izpolnjevanje posebnih zahtev nekaterih vrst oziroma habitatnih tipov;
- so bili cilji na področju prilagajene kmetijske rabe doseženi v celoti le na 11 odstotkih območij;
- je bil na področju upravljanja voda velik razkorak med načrtovanimi varstvenimi ukrepi in stanjem na terenu.

Kot razloge za slabo izvajanje ukrepov sta zavod in ministrstvo med drugim izpostavila pomanjkanje finančnih in kadrovskih sredstev, vsebinsko zahtevnost in obsežnost nalog, nesprejetje nekaterih predpisov, nespodbudno plačilo za izvajanje ukrepov v kmetijstvu in njihovo nezadostno predstavitev, izobraževanje kmetijskih svetovalcev ter odsotnost dolgoročnega načrta urejanja voda. Na podlagi izvedene analize je bil pripravljen program upravljanja Nature, pri katerem so bili upoštevani tudi razlogi za slabo izvajanje ukrepov v preteklem obdobju.

²⁰⁰ Analiza doseganja ciljev in izvajanja ukrepov Programa upravljanja območij Natura 2000 za obdobje 2007–2012 (v nadaljevanju: analiza programa upravljanja Nature 2007–2012). Izvedena je bila v okviru projekta LIFE Natura 2000.

2.3.2.d Podatke o stanju vrst in habitatnih tipov (podatke monitoringa in kartiranja) ter podatke o izvajanju ukrepov iz programa upravljanja Nature lahko zavod in ministrstvo uporabita za ugotavljanje, kako bi bilo treba posamezne ukrepe prilagoditi, da bi bili učinkoviti in da bi se dosegli cilji, torej ugodno stanje vrst in habitatnih tipov. Korelacijo med stanjem vrst in habitatnih tipov ter izvajanjem ukrepov je pogosto težko ugotoviti, poleg upoštevanja podatkov monitoringa in podatkov o izvajanju ukrepov se je treba tudi posvetovati z zunanjimi strokovnjaki, ki podrobno poznajo biologijo posamezne vrste ali načine gospodarjenja z naravnimi viri. Včasih so zaradi kompleksnosti procesov v naravi za določitev vzročno-posledičnih zvez potrebne še dodatne raziskave.

Kjer zavod ni imel dovolj podatkov monitoringa ali podatkov o izvajanju ukrepov, da bi ugotovil morebitno neučinkovitost ukrepov, jih ni prilagajal. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ukrepe sprti prilagajal, če je bilo dovolj jasno, kako naj jih prilagodi, da bodo učinkovitejši, in če je za to imel podlago v zakonu. Na podlagi spremljanja izvajanja ukrepov na področju kmetijstva je na primer predlagal spremembo nekaterih operacij ukrepa KOPOP tako, da je olajšal vključevanje kmetov v ukrepe, in izboljšal ukrepe, tako da jih je prilagodil zahtevam posameznih vrst. Na področju gospodarjenja z gozdovi je zavod ugotovil, da se slabše izvajajo ukrepi, ki so namenjeni specifičnim vrstam in habitatnim tipom²⁰¹, zato načrtuje, da bo v letu 2017 intenzivneje sodeloval z ZGS.

Pojasnilo zavoda

Zavod je v programu dela za leto 2017 predvidel izvedbo štirih delavnic za ozaveščanje in izobraževanje zaposlenih na ZGS o naravovarstvenih vsebinah.

2.3.2.e Uredba o Naturi 2000 določa, da ministrstvo poroča vladi o izvajanju programa upravljanja Nature vsaka tri leta. Podatke o izvajanju ukrepov zbira zavod.

V sklepu, s katerim je vlada naložila ministrstvom in drugim državnim organom ter izvajalcem javnih pooblastil, da izvedejo ukrepe programa upravljanja Nature, pa ni določila obveznosti poročanja o izvajanju ukrepov za te organe. Glede na to, da je izvajanje ukrepov razdeljeno med številne deležnike (v petih sektorjih, ki jih obravnavamo v revizijskem poročilu, ter drugih sektorjih), bi bilo smiselno določiti obveznost poročanja ali sodelovanja pri poročanju tudi za ostale odgovorne nosilce ukrepov programa upravljanja Nature.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj na ustrezen način določi obveznost poročanja o vključevanju ukrepov in ciljev programa upravljanja Nature ter izvajanju ukrepov tudi za ostale organe, ki jih je pooblastila za izvedbo ukrepov.

²⁰¹ Ena od štirih skupin ukrepov, ki se v načrtovanje gospodarjenja z gozdovi vključujejo prek naravovarstvenih smernic in mnenj zavoda. Ostale tri skupine so še sonaravno gospodarjenje z gozdovi, ukrepi za ohranjanje ključnih struktur in ukrepi za omejevanje gospodarjenja.



3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost ravnanja z varstvenimi območji Natura 2000 v obdobju od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016. Pri tem smo se osredotočili na učinkovitost ravnanja Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za okolje in prostor in Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave. Učinkovitost ravnanja z območji Natura 2000 smo presojali tako, da smo ugotavljali, ali je bilo načrtovanje na območjih Natura 2000 učinkovito, ali so aktivnosti revidirancev omogočale vključevanje ciljev in ukrepov na območjih Natura 2000 v izbrane sektorje (varstvo narave, gospodarjenje z gozdovi, upravljanje z vodami, kmetijstvo in urejanje prostora) in ali je bilo spremljanje in prilagajanje ukrepov učinkovito.

Zaradi ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju, menimo, da je bilo **ravnanje z območji Natura 2000** v obdobju, na katero se nanaša revizija, **delno učinkovito** in bi ga bilo mogoče izboljšati v nekaterih delih, predvsem na področju vključevanja ciljev in ukrepov v izbrane sektorje ter na področju njihovega spremljanja.

Načrtovanje na območjih Natura 2000 je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, **učinkovito**. Večji del območij Natura 2000 je bil določen z uredbo vlade, ki je bila v letu 2016 dopolnjena z manjšimi spremembami, kot jih zahteva postopek določanja območij Natura 2000. Tako je Slovenija dosegala 95,4-odstotno zadostnost vključenosti vrst in habitatnih tipov v omrežje Natura 2000, kar jo postavlja na 14. mesto med državami članicami Evropske unije. Dodatne raziskave, ki bi bile potrebne za 100-odstotno določenost območij Natura 2000, so bile vključene v Program upravljanja območij Natura za obdobje 2015–2020. S programom upravljanja Nature je vlada določila podrobne varstvene cilje na območjih Natura 2000, tako da so določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno določeni. Določila je tudi ukrepe za doseganje teh ciljev za večino vseh rastlinskih in živalskih vrst ter habitatnih tipov, zaradi katerih so določena območja Natura 2000. Nekateri ukrepi na področju kmetijstva so bili postavljeni tako, da tudi z njihovo popolno izvedbo ne bo mogoče doseči ciljev – ugodnega stanja določenih vrst in habitatnih tipov, kar bi moral zavod pri pripravi programa upravljanja Nature razkriti. V pripravo ukrepov na območjih Natura 2000 so bili poleg ministrstva in zavoda vključeni tudi strokovnjaki biološke stroke in predstavniki sektorjev, da bi se preverila izvedljivost postavljenih ciljev in ukrepov. Na ta način sta zavod in ministrstvo pri načrtovanju zagotovila dobre možnosti za doseganje ciljev in izvedbo ukrepov. Za izvedbo ukrepov so bila določena odgovorna ministrstva in drugi državni organi ter izvajalci javnih pooblastil, ki jim je vlada s sklepom naložila izvedbo ukrepov iz programa upravljanja Nature do leta 2020.

Aktivnosti zavoda in ministrstva za vključevanje ukrepov na območjih Natura 2000 v izbrane sektorje so bile za večino od izbranih sektorjev **učinkovite**, vendar bi jih bilo mogoče izboljšati, predvsem na področju kmetijstva. Za vključevanje ukrepov iz programa upravljanja Nature v strateške in operativne načrte izbranih sektorjev (gospodarjenje z gozdovi, upravljanje z vodami, kmetijstvo, urejanje prostora) je skrbel predvsem zavod s pripravo naravovarstvenih smernic in mnenj v postopkih presoje sprejemljivosti vplivov planov ali posegov v naravo na varstvene cilje območij Natura 2000 ter z izvedbo usklajevalnih sestankov. Na področju varstva narave je za vključevanje ciljev in ukrepov programa upravljanja Nature

v načrte na zavarovanih območjih skrbelo predvsem ministrstvo. Ministrstvo ni pripravilo strateškega načrta na področju varstva narave, ki bi opredelil cilje države na področju razvoja zavarovanih območij. Prav tako ni pripravilo nacionalnega programa varstva okolja, zato ga vlada ni mogla sprejeti. Ministrstvo tudi ni imelo izdelanih kriterijev, za katera zavarovana območja bi bilo treba imeti upravljavce. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je vlada določila upravljavce za 8 od 13 širših zavarovanih območij, ki jih je ustanovila ali soustanovila država. Za navedena zavarovana območja so bili sprejeti trije načrti upravljanja, ostalih pa ministrstvo še ni predložilo vladi v sprejem. Cilji in ukrepi programa upravljanja Nature niso bili povsod vključeni v načrte upravljanja tako, da bi bilo mogoče v celoti doseči, kar zahteva program upravljanja Nature. Ministrstvo je od upravljavcev zahtevalo, da vključevanje naravovarstvenih vsebin v druge sektorje na področju zavarovanih območij vključijo med svoje naloge v letne programe dela. Zaradi odvisnosti teh nalog od vsakega upravljavca in posebnosti zavarovanih območij ter razpoložljivosti finančnih virov pa je lahko med posameznimi zavarovanimi območji prihajalo do velikih razlik v uspešnosti pri vključevanju naravovarstvenih vsebin v druge sektorje in izvajanju ukrepov.

V načrte na področju gospodarjenja z gozdovi so bili cilji in ukrepi programa upravljanja Nature večinoma vključeni s pripravo naravovarstvenih smernic in mnenj zavoda v postopkih presoj sprejemljivosti vplivov ter z izvedbo usklajevalnih sestankov in ogledov na terenu. Zavod ni mogel sodelovati le pri pripravi petletnih operativnih programov za izvedbo Resolucije o nacionalnem gozdnem programu, ker niso bili pripravljene. Za razvoj učinkovitega sistema umeščanja gozdnih prometnic, ki bi omogočal ustrezno vključevanje zavoda v njihovo umeščanje, sta zavod in ministrstvo predlagala ukrepe. Na področju upravljanja z vodami so bili cilji in ukrepi programa upravljanja Nature ustrezno vključeni v pripravo načrtov upravljanja voda ter v pripravo Načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti in Načrta upravljanja z morskim okoljem, ki pa še nista bila sprejeta. Zavod je bil vključen tudi v postopke priprave letnih programov gospodarske javne službe urejanja voda, vendar zanje ni pripravil naravovarstvenih smernic. Menimo, da bi bilo vključevanje zavoda v urejanje voda lahko bolj učinkovito, če bi bile zanj pripravljene naravovarstvene smernice. Učinkovitost bi bila večja tudi, če bi bilo uveljavljeno večletno podrobno načrtovanje vodne infrastrukture za urejanje voda in ekosistemski pristop k načrtovanju urejanja voda z ustreznim vključevanjem zavoda. Zavod ni bil vključen v pripravo Akcijskega načrta interventnih aktivnosti zaradi poplav, ki ga je pripravilo ministrstvo in sprejela vlada, čeprav je bilo predvideno izvajanje del na njegovi podlagi v obdobju pol leta. Na področju kmetijstva je bil zavod sicer vključen v pripravo strateških dokumentov kmetijskega sektorja in Programa razvoja podeželja 2014–2020, s čimer je bilo omogočeno, da njihovo izvajanje ne bo imelo bistvenih negativnih vplivov na območja Natura 2000. Ker pa za te dokumente niso bile pripravljene naravovarstvene smernice ali drug dokument z usmeritvami odgovornim nosilcem načrtovanja in izvajanja ukrepov na področju kmetijstva, menimo, da bi bilo mogoče cilje in ukrepe programa upravljanja Nature v navedene dokumente vključiti še bolje. Zavod je ugotovil, da je bila izvedba operacij ukrepa kmetijsko-okoljsko-podnebnih plačil, ki lahko prispevajo k doseganju ugodnega stanja vrst in habitatnih tipov na območjih Natura 2000, v letu 2015 le 17,6-odstotna in v letu 2016 le 22,6-odstotna. Na področju urejanja prostora je bil zavod ustrezno vključen v pripravo strategije prostorskega razvoja v postopku celovite presoje vplivov na okolje, v pripravo prostorskih aktov in dovoljenj za izvajanje posegov v prostor pa s pripravo naravovarstvenih smernic in mnenj v postopkih presoj sprejemljivosti vplivov.

Spremljanje in prilagajanje ukrepov je bilo **neučinkovito**. Zavod je v obdobju, na katero se nanaša revizija, vzpostavljala sistem spremljanja ukrepov in doseganja ciljev, ki so bili določeni s programom upravljanja Nature. Spremljanje stanja vrst in habitatnih tipov, predvideno s programom upravljanja Nature, še ni potekalo v celoti. Iz kazalcev stanja okolja, ki kažejo stanje na območjih Natura 2000, je bilo razvidno, da doseganje zastavljenih ciljev v preteklosti še ni bilo zadostno, prav take pa so bile napovedi za prihodnost, zato bi bila izvedba ukrepov programa upravljanja Nature nujna. Zavod je v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsakoletno spremljal del izvajanja ukrepov na področju kmetijstva, za spremljanje izvajanja ukrepov na ostalih področjih pa metode še razvija. Ob terenskih ogledih je pogosto ugotovil, da izvajalci del niso pridobili ustreznih dovoljenj ali niso ravnali v skladu z zakonodajo. Na tej podlagi je v letih 2015 in 2016 pristojni inšpekciji podal 117 prijav za različne kršitve, na primer za nelegalna odlagališča, poseke vegetacije, nelegalne gradnje in ureditve. Ker spremljanje izvajanja ukrepov še ni v celoti vzpostavljeno, je zavod v sodelovanju z ministrstvom sproti prilagajal le tiste ukrepe, za katere je imel podatke o njihovem izvajanju. Za spremljanje vseh ukrepov iz programa upravljanja Nature pa bi bilo priporočljivo, da bi vlada naložila nalogo spremljanja še tistim nosilcem ukrepov, ki so odgovorni za njihovo izvajanje.



4. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- od Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano zahteva, da prouči, kako bi bilo najprimerneje zagotoviti izvedbo ukrepov iz Programa upravljanja območij Natura za obdobje 2015–2020 na področju kmetijstva – na primer z uvedbo plačil v okviru območij Natura 2000, krepitvijo sodelovanja med Zavodom Republike Slovenije za varstvo narave in odgovornimi nosilci iz kmetijskega sektorja, izobraževanjem kmetijsko-svetovalne službe ali na drug način; o izvajanju teh ukrepov naj ji redno poroča;
- na ustrezen način določi obveznost poročanja o vključevanju ukrepov in ciljev Programa upravljanja območij Natura za obdobje 2015–2020 ter o izvajanju ukrepov tudi za ostale organe, ki jih je pooblastila za izvedbo ukrepov.

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- pri pripravi nacionalnega programa varstva narave prouči možnosti za opredelitev strateških ciljev države glede površine zavarovanih območij ter glede ciljev upravljanja teh območij, tako da bo omogočilo ustrezno varovanje naravovarstveno najpomembnejših območij države in spoštovanje strateških usmeritev na teh območjih tudi za odgovorne izvajalce ukrepov Programa upravljanja območij Natura za obdobje 2015–2020 iz ostalih sektorjev ter za občine;
- prouči, v kolikšni meri so cilji in ukrepi iz Programa upravljanja območij Natura za obdobje 2015–2020 vključeni v načrte upravljanja in letne programe dela pristojnih upravljavcev zavarovanih območij, ki jih je ustanovila oziroma soustanovila država; prouči naj tudi, na kakšen način bi bilo mogoče ukrepe iz Programa upravljanja območij Natura za obdobje 2015–2020 v celoti vključiti v navedene dokumente, in vladi po potrebi predlaga ukrepe, da bo omogočilo popolno izvajanje ukrepov iz Programa upravljanja območij Natura za obdobje 2015–2020 na zavarovanih območjih;
- pri ugotavljanju stopnje izvajanja ukrepov iz Programa upravljanja območij Natura za obdobje 2015–2020 na zavarovanih območjih prouči tudi vzroke za slabše izvedene ukrepe; če ugotovi, da se ukrepi ne izvajajo učinkovito zaradi njihovega neustreznega vključevanja v druge sektorje, naj predlaga ustrezne ukrepe, s katerimi bo pomagalo upravljavcem zavarovanih območij izvesti načrtovane ukrepe Programa upravljanja območij Natura za obdobje 2015–2020 na zavarovanih območjih;
- vlogo za naravovarstvene smernice za letne programe gospodarske javne službe urejanja voda Zavodu Republike Slovenije za varstvo narave pošilja pred začetkom leta, za katerega so pripravljene letni programi gospodarske javne službe urejanja voda, tako da bo pravočasno pridobilo naravovarstvene smernice.

Zavodu Republike Slovenije za varstvo narave priporočamo, naj:

- razkrije ukrepe, s pomočjo katerih ne bo mogoče doseči ugodnega stanja vrst in habitatov, kot jih zahteva Uredba o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000), na primer v programu upravljanja območij Natura 2000; obenem naj prouči, do kdaj in kako bi jih bilo mogoče vključiti v program upravljanja območij Natura 2000;
- pri proučevanju razsežnosti problema gozdnih prometnic upošteva tudi negrajene gozdne prometnice.

Zavodu Republike Slovenije za varstvo narave in Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- proučita, kako bi bilo mogoče doseči boljše sodelovanje z odgovornimi nosilci iz kmetijskega sektorja pri načrtovanju in izvajanju ukrepov na področju kmetijstva; na podlagi svojih ugotovitev naj Vladi Republike Slovenije predlagata potrebne ukrepe (na primer potrebno sodelovanje odgovornih nosilcev iz kmetijskega sektorja).

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
3. Zavodu Republike Slovenije za varstvo narave, priporočeno;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
5. arhivu.





REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
T: +386 (0) 1 478 58 00 | F: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si | www.rs-rs.si