

# Implementacija habitatne direktive v Sloveniji: primer vplivanja EU politik na nacionalno državo v procesu prilagajanja

*POVZETEK:* Članek se loteva preučevanja okoljskih politik, ene najuspešnejših skupnih evropskih politik, skozi prizmo odpravljanja neskladij med nacionalno ureditvijo in zahtevami EU. Po uvodni konceptualizaciji treh vrst neskladja se članek osredotoči na proces določanja območij Nature 2000, kjer z uporabo konceptov neskladnosti in prilagoditvenega pritiska ugotavlja njihovo prisotnost ter analizira način razreševanja. Kompleksnost tematike ter na določenih točkah pomanjkljivo znanje, potrebno za izpolnitev zahteve EU po strokovnem utemeljevanju območij, je vodilo v tehokratski način odločanja, s poudarjeno vlogo strokovnih skupnosti. Postavlja pa se vprašanje, ali lahko strokovno utemeljene odločitve ter komunikacijske strategije nadomestijo demokratičen postopek in pripomorejo k zmanjševanju konfliktnosti implementacije? Članek analizira formalno in neformalno omrežje, ki se je vzpostavilo v primeru Nature 2000 in osvetljuje vloge posameznih akterjev ter poskuša identificirati razloge za razlike med omrežjema.

*KLJUČNE BESEDE:* EU, okoljske politike, Natura 2000, neskladje, prilagoditveni pritisk

## 1. Uvod

Oblikovanje vse večjega števila politik na nadnacionalni, EU ravni, postavlja vlogo nacionalne države v povsem novo luč. S poglobljanjem evropske integracije se je razmerje med nacionalnimi državami, vključenimi v proces, in nastajajočo nadnacionalno politično tvorbo spremenilo. Razlike niso razvidne zgolj v različnih časovnih točkah, nasprotno, še večjo raznolikost lahko najdemo med posameznimi politikami. Radaelli ugotavlja, da je raven javnih politik za preučevanje EU primerna zaradi dejstva, ker so najzanimivejše spremembe povzročene s procesom evropeizacije, vidne na ravni javnih politik, tudi v primerih, ko na makro ravni sicer ni opaznih sprememb (Radaelli 2003: 48).

V obdobju po letu 1972, še posebej intenzivno pa po sprejetju Enotne evropske listine leta 1987, se je v Evropi oblikoval sistem okoljskega upravljanja (Hilldebrand 2002: 13-27).<sup>1</sup> Tovrsten sistem predpostavlja več kot zgolj mednarodno dogovorjene okoljske ukrepe in politike, saj določa tudi institucionalno ureditev za njihovo oblikovanje, razvoj in implementacijo. Hkrati pa pomeni prenos dela nacionalne suverenosti navzdol, na sub-nacionalno raven, kar je povzročilo pojav nemonopolistične oblike urejanja

okoljskih vprašanj (Weale et al. 2003: 1). Okoljevarstveni okvir EU se je intenzivno razvijal v obdobju zadnjih treh desetletij in je rezultat medsebojnega prilagajanja različnim nacionalnim preferencam, pri čemer pa so bile nove članice primorane prilagoditi svoje nacionalne strukture že v času pred polnopravnim članstvom (Fink Hafner, Lajh 2003). Glede na to, da so okoljske politike tipičen primer pozitivne integracije (Scharpf 1996), so države članice izpostavljene močnemu prilagoditvenemu pritisku s strani EU, hkrati pa to zanje pomeni znatne materialne obremenitve. Implementacija okoljskih politik EU je kompleksen proces, ki ga dodatno otežuje odsotnost zavedanja o nujnosti ohranjanja narave v mnogih družbah, še posebno v tistih z nižjo stopnjo ekonomskega razvoja (Boh 2003: 497).

Kljub dejstvu, da v Sloveniji obstaja tradicija ohranjanja narave, se le-ta razlikuje od zahtev EU. Za pravilno razumevanje pomembnosti tematike v slovenskem kontekstu je potrebno poznati nekaj osnovnih dejstev o biotski raznovrstnosti v Sloveniji. Delež zemeljske površine, ki ga zavzema Slovenija, je 0,004% zemeljskega površja in 0,014% kopnega. Hkrati pa v Sloveniji živi prek 1% vseh poznanih vrst in več kot 2% poznanih kopenskih vrst (Sovinc 2004). Zato relativno dobro ohranjena narava, brez ekstremno problematičnih žarišč, izvirajočih iz preteklih ravnanj, pomeni veliko odgovornost s stališča ohranjanja narave. Zaradi teh značilnosti je implementacija »Ptičje« in »Habitatne«<sup>2</sup> direktive, ter iz njiju izhajajoča vzpostavitev območij Natura 2000, še posebno pomembna. Slovenija je enako kot vse nove pristopnice sprejela dolžnost, določitev *posebnih območij varstva* (SPA) v skladu z direktivo o pticah in predlagati državni seznam *potencialnih območij narave pomembnih za Evropsko skupnost* (pSCI), skladno s Habitatno direktivo, ki skupaj tvorijo podlago za dokončno določitev območij Natura 2000, do dne vstopa v EU. Kot rezultat te zaščite je vlada določila 26 posebnih območij varstva, upoštevajoč določila »Ptičje« direktive, v skupnem obsegu 25% slovenskega ozemlja. Po Habitatni direktivi pa je bilo predlaganih 260 območij, pomembnih za skupnost, ki pokrivajo okrog 32% celotnega slovenskega teritorija. Vendar se območja med seboj v veliki meri prekrivajo, tako da je končni skupni delež območij, določenih za območja Natura 2000, nekaj čez 35% celotnega teritorija (MOPE 2004d).<sup>3</sup> Okoli 20% teh območij se nahaja znotraj že obstoječih zavarovanih območij, bolj problematičnih pa je okoli 27% območij ki se prekrivajo z območji gospodarske uporabe. Določila varstva narave namreč predstavljajo potencialno omejitev njihovi ekonomski izrabi (MOPE 2004a: 20). Določitev področij Natura 2000 tako spreminja razvojne možnosti posameznih lokalnih skupnosti, saj na eni strani pomeni resne ovire netrajnostni izrabi naravnih virov, hkrati pa ponuja nove razvojne priložnosti ekonomskega razvoja. Glede na to, da je določitev področij Natura 2000 neizogibna dolžnost nacionalne države, ključno politično vprašanje ni vezano na to, ali pozitivni učinki določitve prevladajo nad negativnimi, ampak je lahko le ožje: kako izkoristiti priložnosti, ki jih ponujajo nove okoliščine (MOPE 2004a: 20).

Članek se začneja s konceptualizacijo *prilagoditvenega pritiska in stopnje skladnosti*. Proces določanja območij Natura 2000 vključuje zahteve, opredeljene v Habitatni in Ptičji direktivi, in ga opazujemo skozi prizmo treh tipov neskladja (institucionalno, pravno in policy). Članek analizira izhodiščno stanje in razreševanje vseh treh tipov

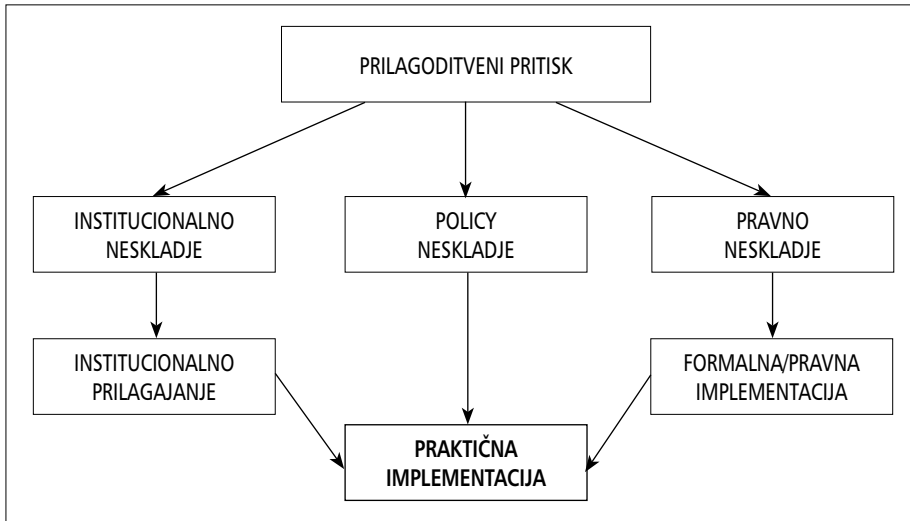
neskladij na primeru Nature 2000. Sledi točka o pogajalskem procesu za področje obeh direktiv. Zdi se, da je bil pogajalski proces zaznamovan s prevladujočo »enosmerno harmonizacijo« slovenske zakonodaje in postopkov. Kljub omejeni možnosti vplivanja na obstoječi EU pravni red - *acquis communautaire*, so bili nekateri slovenski predlogi le sprejeti kot tehnične prilagoditve in dodani k prilogam direktiv. Ta točka prinaša pregled predlaganih in odobrenih tehničnih prilagoditev. Transpozicijsko obdobje se je nadaljevalo v fazo uresničevanja (application stage), v katerem je bila Slovenija obvezana določiti potencialna območja Natura 2000. Ta faza je izjemnega pomena, potencialno konfliktna, hkrati pa zaznamovana s potrebo po ekspertnem znanju. Članek analizira institucionalno strukturo, postopek ter značilnosti procesa določanja območij. V procesu določanja sta se oblikovali na eni strani formalno ter na drugi neformalno policy omrežje, kar je predstavljeno v predzadnji točki. Članek zaključuje sintetični prikaz ugotovitev, ki presejajo zgolj področje študije primera in velja o njih premisliti tudi v širšem kontekstu vplivanja EU politik na nacionalno državo.

## 2. Izhodiščno stanje – skladnost, prilagoditveni pritiski in pogajalski proces

### 2.1 Institucionalno, pravno in policy neskladje

Nacionalne države zahodne Evrope so od sedemdesetih let dalje soočene z naraščajočim vplivom EU, zaradi česar so bile primorane vedno večji del svojih regulativnih in promocijskih funkcij deliti z EU ravni (Goetz 1995: 214). Kljub Olsnovim ugotovitvam, da so domače institucionalne strukture, vključno z vrednotami, normami, interesi in razdelitvijo moči rezultat zgodovinskih »bojev«, tradicije skupnega reševanja problemov in mirnega razreševanja konfliktov (Olsen 2002: 944), je proces evropeizacije<sup>4</sup> skoraj v vseh primerih vodil do konkretnih in zaznavnih sprememb institucionalnih struktur na ravni nacionalnih držav (Cowles et al. 2001: 1). Manjša kot je kompatibilnost domačih in EU postopkov, politik in institucij (stopnja skladnosti), večji je prilagoditveni pritisk (Laffan, O'Mahoney 2003: 5). Le-ta je potreben predpogoj za spremembe na ravni nacionalne države, kljub temu pa ne zadostni razlog zanje. Govorimo lahko o treh medsebojno povezanih ravneh (ne)skladnosti, katerih rezultat je prilagoditveni pritisk na nacionalno raven (Slika 1). O *pravnem neskladju* govorimo v primerih, ko je ključna *formalna/pravna* komponenta neskladja (Falkner 2003: 4). To je bilo še posebno pomembno za države pristopnice, njihov prvi korak je bil namreč prenos evropskega pravnega reda v domači sistem. Druga vrsta neskladja je *institucionalno neskladje*,<sup>5</sup> ki zadeva institucije in procese na ravni nacionalne države ter z njimi povezano kolektivno razumevanje (Börzel, Risse 2000: 5; Knill 2001). Država, katere institucije bi bile popolnoma skladne z evropskimi zahtevami, ne bi bila podvržena prilagoditvenim pritiskom na svojo institucionalno strukturo in bi bila zaradi tega imuna na institucionalne spremembe (Cowles et al. 2001: 1). Odprava institucionalnega neskladja je povezana s prilagajanjem nacionalnih institucij. Kot tretja vrsta neskladja pa se pojavlja *policy neskladje*. Nanaša se na vsebino in ključno vprašanje tu je, ali so določene vsebine politik prisotne v nacionalnem sistemu ali ne (Falkner 2003: 3). Policy neskladje se nanaša na

obstoječe paradigme in praktično implementacijo določenih politik na nacionalni ravni. Odpravljanje policy neskladja, kot najkompleksnejšega in najdalgotrajnejšega med tremi omenjenimi, je odvisno od institucionalnega prilagajanja in pravne implementacije (transpozicije). Zato gre odprava policy neskladja korak dlje od prejšnjih dveh, saj se nanaša na »praktične učinke« določene javne politike.



**Slika 1: prilagoditveni pritisk in tri vrste neskladja**

Domači pravnoadministrativni sistem držav kandidatk za članstvo v EU se je ponavadi razlikoval od zahtevanega s strani EU, zato smo lahko pričakovali, da se bo učinkovitost implementacije povečevala s prilagajanjem nacionalnih struktur zahtevam EU (Knull 2001: 17). Zato je policy neskladje ter obveza nacionalnih držav, da implementirajo skupne evropske politike, vodilo k spremembam domačih institucij in postopkov. Prioritetna naloga novih članic EU je bila odprava institucionalnih in pravnih neskladij, medtem ko je praktična implementacija (odpravljanje policy neskladja) dolgotrajnejši proces, katerega dokončanje je predstavljeno v čas po polnopravnem članstvu.

## 2.2 Tri vrste neskladja ter njihovo razreševanje v Sloveniji

Evropske okoljske politike so ene najuspešnejših skupnih politik, saj okrog 80% pripadajoče zakonodaje oblikuje nadnacionalna EU raven (McCormick 2001). Zato so nacionalne države soočene s prilagoditvenim pritiskom, ki ga povzroča prenos le-te v nacionalne pravne sisteme. Pritisk na države, ki so postale članice v zadnjem krogu širitve (1. maj 2004), je bil v času prilagajanja še znatno večji, saj so morale države harmonizirati svoje ureditve celo pred polnopravnim članstvom v uniji (Fink Hafner, Lajh 2003: 20). Na področju ohranjanja narave in določitve območij Natura 2000, je bila tako Slovenija »izpostavljena« velikemu prilagoditvenemu pritisku, saj se je slovenski sistem ohranjanja narave v izhodišču močno razlikoval od EU sistema (tako glede institucionalnega ustroja kakor tudi pravne ureditve). Evropska komisija je v začetku

procesa določila, da za to področje ni moč pričakovati kakršnihkoli izjem, prehodnih obdobj ali odstopanj od določb. Naslednji dejavnik visokega prilagoditvenega pritiska je bila obveznost, določiti območja Natura 2000 do dneva polnopravnega članstva. Glede na to, da je določitev območij zahtevno in kompleksno delo, hkrati pa je bilo za pripravo in določitev na voljo relativno malo časa, je postavljen časovni rok (do maja 2004) predstavljal pomemben dejavnik prilagoditvenega pritiska.

Kljub dejstvu, da je bilo prizadevanje za ohranjanje narave v Sloveniji na sistemski ravni na nek način prisotno že od poznih sedemdesetih let prejšnjega stoletja dalje, je bil razkorak med obstoječim Slovenskim sistemom in zahtevami EU vseeno velik. Integralni okoljski pravni akt, *Zakon o varstvu okolja*, je bil sprejet leta 1993 in je postavil osnovo nove okoljske zakonodaje in pravno osnovo varovanja okolja v novih ekonomskih in političnih okoliščinah. Zakon določa splošna načela, ki jih konkretizirajo vladne uredbe, določila in druga sekundarna zakonodaja (Pogajalska izhodišča 1999: 2). V pogajalskih izhodiščih, kot ključnem pristopnem dokumentu, je bilo ugotovljeno, da je obstoječa zakonodaja s področja okolja delno usklajena s pravnim redom EU. Kljub temu so bile za transpozicijo »Habitatne« in »Ptičje« direktive v slovenski pravni red potrebne obsežne spremembe zakonodaje.

Določila obeh direktiv so bila prenešana v slovenski pravni red prek *Zakona o ohranjanju narave* (1999), ki predstavlja široko platformo nadaljnjemu urejanju področja. Ta zakon predvideva tudi sodelovanje lokalnih oblasti v procesu določanja in upravljanja s področji Natura 2000. Na tej osnovi je bila postopno sprejeta sekundarna zakonodaja, ki predstavlja operacionalizacijo Zakona o ohranjanju narave. Celoten »paket« zakonodaje pa predstavlja pravni okvir varstva narave in je usklajen z zahtevami EU. Zato lahko rečemo, da je pravno neskladje do danes praktično v celoti odpravljeno, določila obeh direktiv pa so že prenešana v slovenski pravni red. S transpozicijo je Slovenija izpolnila svoje pravne obveznosti, vendar, kot že rečeno, prenos direktiv v domači pravni red predstavlja zgolj temelj za praktično implementacijo, ki pa je daljši in mnogo kompleksnejši proces.

V skladu s klasifikacijo institucionalnega neskladja, ki jo je oblikovala Falknerjeva, lahko skladnost slovenske institucionalne ureditve z Evropskimi zahtevami na začetku pridružitvenega procesa ocenimo kot nizko, kajti potrebno je bilo preoblikovati poglavitne domače institucije in postopke (Falkner 2003: 5). Način odprave tega neskladja pa je blizu inkrementalno-transformacijskemu tipu institucionalnih sprememb (Fink Hafner, Lajh 2003: 21), kajti nekatere institucije so obstajale že prej, vendar je bila večina preoblikovanih, združenih in kadrovsko ter tehnično okrepljenih. Vsa redna letna poročila Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v EU (za leta 1998, 1999, 2000, 2001, 2002) poudarjajo pomembno pomanjkanje kadrov, ki bi morale biti odpravljene, če naj bi Slovenija učinkovito implementira prevzete okoljske politike. Kot strokovna institucija znotraj okoljskega ministrstva je bila oblikovana Agencija RS za okolje (ARSO), katere organiziranost je v veliki meri prevzeta po zahtevah Evropske okoljske agencije (EEA) - ena poglavitnih nalog novoustanovljene agencije je namreč ravno strokovno sodelovanje z EEA. Leta 1999 je bil na podlagi Zakona o ohranjanju narave ustanovljen Zavod RS za varstvo narave (ZRSVN), ki pa je z delovanjem začel

šele v letu 2002 (ZRSVN 2004). Je strokovna institucija, katere namen je spremljanje stanja narave, priprava ekspertiz in zagotavljanje drugih strokovnih informacij o naravi v Sloveniji. Institucionalno neskladje je bilo z oblikovanjem Agencije in Zavoda ter potrebnimi kadrovskimi krepitevami v veliki meri odpravljeno, vzpostavljene so potrebne institucije, ki tudi učinkovito delujejo. Na ravni okoljskega ministrstva je za področje Nature 2000 zadolžena posebna skupina strokovnjakov, ki jo vodi državni podsekretar.<sup>6</sup>

Policy neskladje je najkompleksnejše od vseh treh vrst neskladja. V primerjavi s pravnim in institucionalnim neskladjem, katerih odpravo je relativno enostavno izmeriti z analiziranjem sprejete zakonodaje ter (pre)oblikovanjem predvidenih institucij, je odprava policy neskladja dolgotrajnejša in težje merljiva. Stopnja policy neskladja na začetku pridružitvenega procesa je bila visoka, menjala se je namreč paradigma ohranjanja narave. Če lahko za predhodni sistem ohranjanja narave trdimo, da je bil pretežno »konzervatorsko naravnano«, se novi sistem osredotoča predvsem na trajnostno rabo virov in simbiozo med ekonomskimi in okoljskimi dejavniki. Sprememba je vidna tudi v deležu ozemlja, ki se ga dotikajo ukrepi. Predhodno je sistem ohranjanja narave obsegal okrog 10% državnega ozemlja (MOPE 2004b: 1), pretežno lociranega v alpski regiji (ARSO 2003:10), medtem ko je bil novi sistem zasnovan bolj široko in skuša upoštevati tudi razvojne interese, saj naj bi Natura 2000 prinesla nove razvojne priložnosti lokalnim oblastem v smeri trajnostnega razvoja. Zaradi potrebe po prilaganju nacionalnega sistema ohranjanja narave evropskim zahtevam, je bil tako predhodni, pretežno konzervatorsko usmerjeni sistem, nadgrajen v bolj razvojno naravnano sistem ohranjanja narave. Glede na to, da so za odpravljanje policy neskladja potrebne obsežne spremembe, pa njegovo razreševanje še ni končano in se nadaljuje v obdobje po pridobitvi polnopravnega članstva Slovenije v EU.

### 2.3 Pogajalski proces

Pogajalski proces je pretežno enosmerni proces prevzemanja zahtev in pravnega reda EU v domači pravni sistem (Fink Hafner, Lajh 2003: 20). To velja tudi za okoljsko področje, kjer so bile možnosti vplivanja novih članic na obstoječi *acquis* dokaj majhne. Pogajalski prostor je bil na področju ohranjanja narave še dodatno zmanjšan zaradi stališča Komisije o nedopustnosti izjem in prehodnih obdobj. Kljub temu pa je na področju ohranjanja narave, zaradi svoje izjemne biotske raznolikosti in še zlasti zaradi dejstva, da je prek Slovenije v EU vključena nova regija z mnogimi specifikami (dinarsko-kraška regija), Slovenija uspela prenesti svoje specifikke v pravni red EU in nanj vplivati prek tehničnih prilagoditev, podanih v prilogah obeh direktiv (Tabela 1).

Iz tabele 1 vidimo, da so bili v pogajalskem procesu sprejeti argumenti Slovenije za vse predloge, ki so se nanašali na »Ptičjo« direktivo, poleg tega pa je bil sprejet tudi pretežni del predlogov za dopolnitev prilog »Habitatne« direktive. Zmožnost dopolnjevanja tehničnih prilagoditev je bila ena redkih možnosti vplivanja novih članic na *acquis* okoljskega področja med procesom pogajanj. Za Slovenijo lahko rečemo, da je to možnost dobro izkoristila in da je obstoječe priloge k direktivam obogatila s precejšnjim številom svojih predlogov.

**Tabela 1: Predlagani in sprejeti predlogi tehni nih prilagoditev**

	79/409/EEC		92/43/EEC	
	predlagano	sprejeto	predlagano	sprejeto
Priloga I – zaščitene vrste	1	1		
Priloga II/2 – izjeme	4	4		
Priloga I - habitati			5	5
Priloga II			28	16
Priloga IV			16	10

Vir: Skoberne (2002: 324), Skoberne (2001: 102-104)

### 3. Uresničevanje direktive – določitev območij NATURE 2000

Proces določanja območij Natura 2000 je kompleksen proces, za uresničevanje katerega je bila s strani okoljskega ministrstva oblikovana kompleksna, notranje razčlenjena institucionalna struktura z jasno opredeljenimi pristojnostmi posameznih organizacijskih delov.<sup>7</sup> Osrednje mesto v strukturi zavzema Ministrstvo za okolje prostor in energijo (MOPE), ki je zadolženo za pripravo predlogov ter koordinacijo procesa. Naloga opredelitve območij je bila zaupana posebnemu oddelku znotraj ministrstva, sektorju za okolje, načeloval pa ji je državni sekretar. Zaradi delitve operativnih nalog je celotna institucionalna struktura temeljila na treh delovnih skupinah. Njihovo delo je bilo koordinirano s strani operativnega koordinatorja, ki spada pod okoljsko ministrstvo. Najvišjo raven političnega sodelovanja predstavlja *medresorska delovna skupina*, v kateri so poleg okoljskega ministrstva sodelovali tudi Ministrstvo za kmetijstvo, Ministrstvo za transport ter Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport (Kolar-Planinšič 2004: 29). Njihova poglavitna naloga je bila harmonizacija interesov posameznih vpletenih ministrstev glede predlogov območij ter uskladitev predlogov na najvišji medresorski ravni pred uradno, dokončno objavo. Drugi dve delovni skupini sta bili bolj operativno naravnani. *Strokovno – tehnična delovna skupina* (delovna skupina I) je predstavljala jedro strokovnega dela, sestavljena je bila namreč iz strokovnjakov ministrstva, ARSO in ZRSVN. Odgovorna je bila za strokovno pripravo predlogov območij, avtonomna je bila pri sodelovanju z zunanji strokovnjaki. Poleg tega je bila odgovorna tudi za naročanje strokovnih izvedenskih mnenj, ki so jih prispevale različne institucije ter specializirane nevladne organizacije in so bile podlaga končni določitvi Natura 2000 območij (Skoberne 2003c: 40). Ob zaključku procesa določitve je pomembno končno kontrolo nad določenimi področji opravil *strokovni svet*, sestavljen iz predstavnikov akademske sfere, Prirodoslovnega muzeja, Akademije znanosti in umetnosti in Gozdarskega inštituta (Kolar-Planinšič 2004: 16). Strokovni svet je poleg zunanje končne kontrole hkrati prispeval tudi k *strokovni legitimnosti* celotnega procesa.

Tretja delovna skupina, ki zaokroža institucionalno strukturo projekta, je *komunikacijska delovna skupina* (delovna skupina II), delujoča znotraj okoljskega ministrstva. Njena vloga je bila komuniciranje z različnimi javnostmi, priprava komunikacijske

strategije ter izobraževanje udeležencev ter širše javnosti. Glede na to, da je proces določanja področij Natura 2000 projekt, pri katerem izrazito pomembno vlogo igra okoljevarstvena stroka, so socioekonomski dejavniki odrinjeni na obrobje, zaradi česar je vloga komunikacijske skupine še toliko večja. Glede na izkušnje drugih držav dobro usmerjena komunikacijska strategija pripomore k zmanjševanju napetosti glede te, potencialno zelo konfliktna tematike. Posebna pozornost je bila namenjena še lokalnim komunikacijskim skupinam, katerih naloga je bila delovanje na lokalni ravni in komuniciranje s specifičnimi lokalnimi skupnostmi ter deležniki (Kolar Planinšič, 2004).

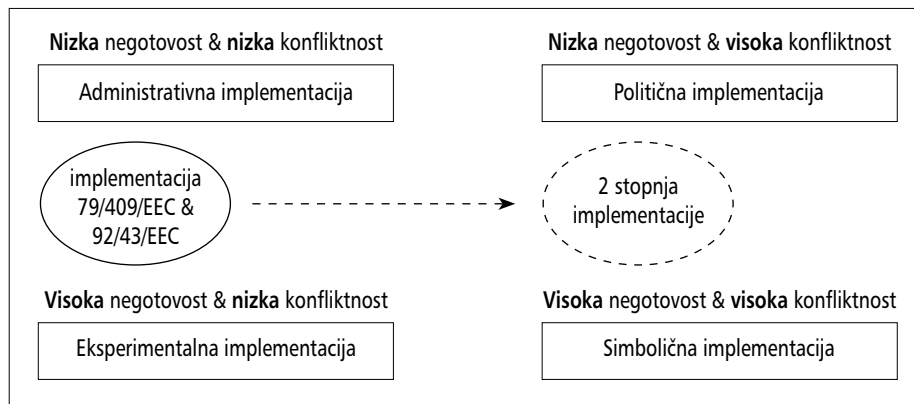
Vključenost javnega posvetovanja pri oblikovanju Natura 2000 območij sicer ni bila urejena na enak način v vseh državah članicah EU. Direktivi, ki predstavljata pravno osnovo, ne določata pravil posvetovalnega procesa (Laffan, O'Mahoney 2003: 10). Odločitev o tem je bila prepuščena posameznim državam, ki so se odločale na podlagi lastne upravne tradicije (MOPE 2004c: 3). Jasno pa je bila izražena zahteva po strokovno podprti proceduri, ki je bila podkrepjena tudi s sodbami Sodišča evropskih skupnosti; te jasno določajo, da socioekonomski dejavniki pri določanju območij nimajo teže.<sup>8</sup> Specifika okoljskih politik, še posebno pa določanja območij Natura 2000, je potreba po obširnem ekspertnem znanju, ki pa je dobrina, monopolizirana s strani relativno ozkega kroga znanstvenikov in strokovnjakov. Zato se strokovne skupnosti, »epistemic communities«<sup>9</sup>, pojavljajo kot pomemben akter. Evropski zakonodajni postopek pogosto temelji na strokovnih presojah in idejah (Winn 1998: 125). Nevarnost takšnih procesov je v tem, da je politični sistem označen kot sistem, ki ga obvladujejo tehnokrati, ki (običajno) ignorirajo ključne postulate demokracije (Radaelli 1999: 1). Medtem ko demokracija temelji na legitimnosti konsenza, svobodnih volitvah in participaciji, tehnokracija priznava strokovnost kot izključni temelj avtoritete in moči (Radaelli 1999: 1). Gledano s tega zornega kota je EU bolj tehnokratski kot pa demokratičen sistem, saj v njej politična prevlada ne more biti vzpostavljena s pomočjo ideoloških bojev v politični areni, moč pa je ponavadi funkcija sredstev, ki pomagajo pri reševanju problemov: ekspertnega znanja, političnega vpogleda in pogajalskih izkušenj (Kohler-Koch v Peterson, Bomberg 1999: 23).

Postopek določanja območij Natura 2000 je na eni strani zaznamovan z *veliko nejasnostjo*, politični akterji so namreč zaradi kompleksnosti področja odvisni od ekspertnega znanja strokovnjakov. Nejasnost zato zvišuje zahteve po ekspertnem in tehničnem znanju (Richardson 2001: 16). Kompleksnost tematike, specifično znanje, ki je potrebno za določitev območij, ter jasno sporočilo Komisije, da morajo biti vsi predlogi izključno znanstveno utemeljeni, povečuje pomen strokovnjakov, ki so bili v proces na področju Nature 2000 vključeni prek dveh kanalov. Prvič, nekateri strokovnjaki s področja ohranjanja narave so bili vključeni v strukturo ministrstva kot vodilni v odgovarjajočih sektorjih in drugič, okoljsko ministrstvo je pri zunanjih strokovnjakih naročilo ekspertne študije, z namenom pridobitve potrebnih strokovnih podlag za določanje območij. Druga oblika je bila zaradi izjemne biotske raznovrstnosti v Sloveniji ter pomanjkljivega poznavanja določenih segmentov izjemno pomembna in razširjena. Skozi ta kanal je bila v pripravo predlogov vključena večina relevantnih strokovnjakov,



kar se je na eni strani odražalo v znatnem zmanjšanju nejasnosti, hkrati pa je to celotnemu procesu zagotovilo visoko stopnjo strokovne legitimnosti.

Proces določanja območij pa je zaznamovan tudi z nizko stopnjo *negotovosti*. Področje je »zrelo« polycy področje, z dobro razvitim *acquis communautaire*, ki se je postopno izoblikoval skozi zadnja tri desetletja in se v državah članicah že tudi implementira. Zato je dnevni red jasno načrtan, posamezna odstopanja so mogoča zgolj pri časovnih terminih, ravno tako pa so jasno načrtane naloge, podprte s trdno pravno osnovo ter jasno vzpostavljeno sodno prakso (Grabbe 2003: 319, Laffan, O'Mahoney 2003: 7). Nizka stopnja institucionalne diskrecije na nacionalni ravni je tudi posledica dejstva, da EU na splošno predpisuje določene institucionalne zahteve za doseganje skladnosti (Knill, Lenschow 2000: 17). Proces določanja Natura 2000 območij je bil zaznamovan z nizko stopnjo politizacije<sup>10</sup>, nizko konfliktnostjo in vključitvijo relativno velikega števila nevladnih akterjev, vendar so bili le-ti v proces vključeni predvsem kot vir specializiranega znanja, potrebnega za določitev območij. V času poteka določanja območij podatki o predvidenih območjih Natura 2000 niso bili dostopni potencialnim deležnikom in zato le-ti niso bili seznanjeni z vključitvijo njihovega ozemlja v območja Nature 2000 vse do konca postopka. Zaradi tega v procesu priprave širši *nasprotni* interesi niso bili jasno artikulirani, zaradi česar je bil tudi proces zaznamovan z nizko stopnjo konfliktnosti. Glede na navedene značilnosti lahko transpozicijo in določitev Natura 2000 območij uvrstimo v kategorijo *administrativne implementacije*, kot jo je opredelil Matland (Slika 2). Tovrstna implementacija predstavlja idealni primer vertikalnega modela. Njegova značilnost sta nizka stopnja negotovosti in konfliktnosti, kar vodi v uspešno implementacijo.



Vir: Privrejeno po Matland v Hill & Hupe 2002, 76

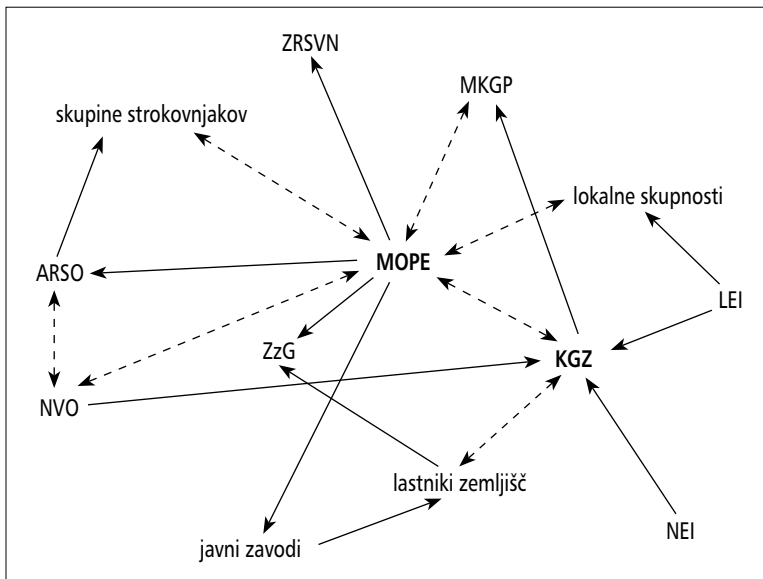
### Slika2: Vpliv negotovosti in konfliktnosti na implementacijo

Zaradi izredno visoke biotske raznolikosti bi bilo, upoštevajoč najstrožje strokovne zahteve, v območja Natura 2000 vključenih okrog 60% celotnega slovenskega ozemlja. Predlog je bil po intenzivnem usklajevanju zmanjšan skoraj za polovico, vendar to zmanjševanje obsega območij še vedno temelji na minimalno strokovno sprejemlji-

vih kriterijih. Za tem so bili narejeni še naknadni manjši popravki (izseki področij), za katere ni bilo strokovno utemeljene podlage in so bili pretežno ekonomsko in/ali politično osnovani, tako da je končni predlog področij Natura 2000 pokrival nekaj čez 35% celotnega slovenskega ozemlja. Kljub zagotovitom praktično do konca, da je bila v procesu dosledno upoštevana zahteva EU po upoštevanju izključno strokovnih argumentov, so bili omenjeni izseki značilen primer odstopanja od strokovno utemeljenega delovanja.

#### 4. Javnopolitično omrežje NATURE 2000

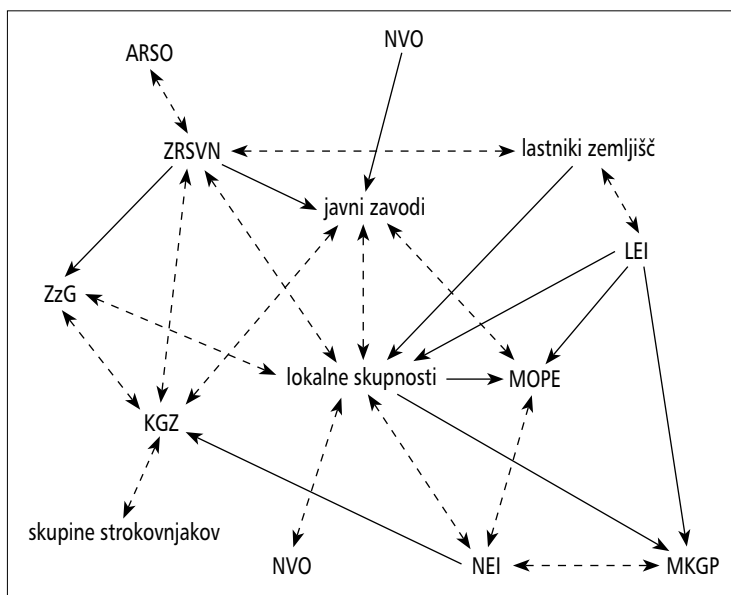
Natura 2000 je projekt, katerega posledice so izrazito dolgoročne, saj postavlja nove razvojne pogoje določenim območjem, hkrati pa jim na dolgi rok ponuja nove, inovativne razvojne priložnosti. Kot smo že ugotovili, je bil proces določanja Natura 2000 področij zaznamovan z visoko stopnjo centraliziranosti ter tehnokratsko usmerjenim postopkom določanja. Kljub osrednji vlogi okoljskega ministrstva je v procesu sodelovalo precejšnje število drugih akterjev, tako na formalni kot tudi na neformalni ravni. Na slikah 3 in 4 sta prikazana formalno in neformalno omrežje določanja področij Nature 2000 v Sloveniji.<sup>11</sup>



Slika 3: Formalno omrežje Natura 2000

V formalnem omrežju Natura 2000 (Slika 3) okoljsko ministrstvo zavzema osrednje mesto. Ministrstvo je enosmerno (nadrejeno) povezano z institucijami, ki delujejo pod njegovim okriljem ali pa v njegovem imenu opravljajo posebne strokovne naloge (ARSO, ZRSVN, Zavod za gozdove (ZzG), javni zavodi). Dvosmerne povezave okoljskega ministrstva v formalnem omrežju temeljijo na dveh osnovah, a) v povezovanju z viri

znanja, s katerimi je MOPE v pogodbenem razmerju (skupine strokovnjakov in specializirani okoljski NVO) ter b) v povezovanju z institucijami, katerih delovno področje se prekriva z Naturo 2000 (kmetijsko ministrstvo, kmetijsko gozdarska zbornica in lokalne skupnosti). Kmetijsko ministrstvo je eno najpomembnejših, saj je z MOPE v primeru ohranjanja narave v potencialno največjem konfliktu. Intenzivno kmetijstvo in izraba kmetijskih zemljišč je namreč ena izmed največjih groženj ohranjanju narave. Podobno je tudi v primeru Kmetijsko gozdarske zbornice (KGZ). Le-ta namreč združuje in predstavlja interese lastnikov gozdov in kmetijskih zemljišč, kot ene izmed potencialno najbolj »prizadetih« skupin. Kot zadnji akter, ki je z MOPE v dvosmernem odnosu, so lokalne skupnosti. Vendar je njihovo sodelovanje vezano na zaključno mnenje o območjih, na drugi strani pa so »tarča« komunikacijske strategije ministrstva. Drugo vozlišče povezav med akterji predstavlja KGZ, ki je - za razliko od MOPE - predvsem (podrejena) »tarča« enosmernih povezav, povezana je predvsem s predstavniki različnih interesov (lokalni in državni ekonomski interesi, lastniki zemljišč...). Dvosmerno je povezana zgolj z ministrstvom in lastniki zemljišč, ki tvorijo članstvo te zbornice. V formalnem omrežju lokalne skupnosti igrajo le marginalno vlogo. Izpostavljene so namreč vplivu lokalnih ekonomskih interesov (prek lokalnih organov).



**Slika 4: Neformalno omrežje Natura 2000**

Slika neformalnega omrežja se drastično razlikuje od slike formalnega omrežja. V prvem omrežju so se lokalne skupnosti pojavile kot marginalni akter, z relativno majhnim številom povezav. V nasprotju s tem omrežjem pa zavzemajo v neformalnem omrežju osrednje mesto. Izpostavljene so pritiskom lokalnih ekonomskih interesov ter interesom lastnikov zemljišč, hkrati pa vršijo pritisk na obe ministrstvi (MOPE, MKGP);

vse ostale povezave pa so po svoji naravi dvosmerne. Iz Slike 4 je tudi razvidno, da je v neformalnem omrežju v primerjavi s formalnim močno oslABLJENA vloga MOPE, ki je izpostavljeno nacionalnim in lokalnim ekonomskim interesom, in pritisku s strani lokalnih skupnosti. Javni zavodi, kot institucije, ki vsakodnevno delujejo na področju ohranjanja narave ter ZRSVN kot ena osrednjih strokovnih institucij, ravno tako predstavljajo pomembni vozlišči odnosov. ZRSVN je podobno kot lokalne skupnosti mnogo pomembnejši akter v neformalnem kot v formalnem omrežju. S svojo organizacijsko strukturo (območne enote) dobro pokriva tudi lokalne ravni zaradi česar je dostopen za akterje, ki jim je formalno omrežje, enako kot akterji na centralni ravni, nedostopno. Zato je ZRSVN v neformalnem odnosu z mnogimi akterji, tako strokovnimi, kot lokalnimi. ZRSVN ima enosmerno povezavo zgolj z javnimi zavodi in ZzG, medtem, ko so vse ostale njegove relacije v neformalnem omrežju dvosmerne.

Kaj lahko zaključimo z analiziranjem formalnega in neformalnega omrežja Natura 2000? Na eni strani lahko potrdimo naše prejšnje ugotovitve o dominantni vlogi MOPE na ravni formalnega procesa. Hkrati je to ministrstvo najpomembnejši izvor formalnih enosmernih relacij v sistemu, saj je tisto, ki določa pravila igre in izbira potencialne partnerje za sodelovanje. V istem omrežju so lokalne skupnosti zgolj periferni akter z omejeno možnostjo vplivanja. Na neformalni strani pa je slika zelo drugačna, saj sta vlogi MOPE in lokalnih skupnosti zamenjani. Dejstvo je namreč, da bodo spremembe, ki jih prinaša vključitev v območja Natura 2000, najbolj zadele ravno razvojne načrte lokalnih skupnosti. Zato so le-te poskušale - zaradi omejene možnosti vplivanja na formalni ravni - svoje interese uveljaviti prek intenzivnega povezovanja in delovanja na neformalni ravni. Vloga posrednika za prenos interesov iz neformalnega v formalno omrežje se v primeru vzpostavljanja območij Natura 2000 v Sloveniji ni dobro razvila. Formalno in neformalno omrežje sta namreč soobstajala, vendar je bil prenos interesov iz neformalnega v formalno omrežje omejen. Ključni akter formalnega omrežja (okoljsko ministrstvo) je namreč zagovarjalo tehokratski način določanja področij, ki temelji na strokovnih podlagah, pripravljenih s strani kompetentnih strokovnjakov in znanstvenikov, potencialno prizadeti deležniki pa so bili vključeni pretežno le kot »tarče« komunikacijske strategije. Neke vrste posrednika pa je vendarle odigrala Kmetijsko gozdarska zbornica. Le-ta je zastopnica interesov svojega članstva (potencialno prizadeti lastniki zemljišč) hkrati pa je sodelovala tudi z akterji, ki so pripravljali strokovne podlage ter okoljskim ministrstvom, kot ključnim akterjem. Vendar tudi v tem primeru interesi lokalnih skupnosti niso bili zastopani, zaradi česar so poskušale občine uresničiti svoje interese nasproti okoljskemu ministrstvu posamično, (nekatero občine, npr. kraške, so se samoiniciativno povezale in poskušale na ta način okrepiti svojo pozicijo) ter z intenzivnim delovanjem na neformalni ravni.

Razlika med omrežjema je tudi v razmerju med enosmernimi in obojesmernimi relacijami. V formalnem omrežju prevladujejo enosmerne povezave, medtem ko so na neformalni ravni dvosmerne povezave pogostejše, kar je odraz bolj interaktivnih in kooperativnih odnosov znotraj neformalnega omrežja. Relativno obrobna vloga MOPE v neformalnem omrežju je lahko odraz njihove prevlade na formalni ravni, zaradi česar je njihova zainteresiranost za aktivno sodelovanje v neformalnem omrežju manjša. For-

malno omrežje je namreč vzpostavljeno v skladu z vladno strategijo pristopa k tematiki, ki je bila v primeru Nature 2000 precej centralizirana, medtem ko pa je neformalno omrežje rezultat interesa in aktivnosti različnih deležnikov, ki se v proces vključujejo precej neodvisno od vladne strategije.

## 5. ... In kaj se lahko naučimo iz študije primera?

Proces določanja območij Nature 2000 v Sloveniji lahko razdelimo na več faz. Prva je bila faza pravne implementacije oz. transpozicije »Ptičje« in »Habitatne« direktive v slovenski pravni red. Ta faza je bila zaznamovana z nizko stopnjo politizacije, in nizko negotovostjo. Transpozicija pravnega reda je bila slovenska obveznost, s sprejemom zakonodaje pa je bilo odpravljeno pravno neskladje ter zagotovljen pravni okvir za nadaljnje delo. V tej fazi so sodelovali pretežno strokovnjaki s strani MOPE ter nekateri vplivni zunanji strokovnjaki, končni rezultat pa je bil odraz zahtev EU ter domače upravne kulture in tradicije na področju ohranjanja narave. Drugo fazo predstavlja določitev območij Natura 2000 na podlagi obeh direktiv. Zaradi specifičnosti tematike ter obširnosti potrebnega znanja so bile v drugi fazi vključene skupine strokovnjakov, ki so postavili temelje za določitev območij Natura 2000. Vključene so bile prek raziskav in projektov, ki jih je naročilo ministrstvo. Najpomembnejše so izhajale z akademske sfere (univerzi v Ljubljani in Mariboru) ter nevladnih organizacij, specializiranih za določeno ozko področje (npr. Društvo za opazovanje in preučevanje ptic). Toda vloga teh skupin je bila pretežno omejena na zagotavljanje znanja, potrebnega za strokovno argumentiranje predlaganih področij. Zaradi jasnih zahtev z EU ravni je bila država primorana v kar največji meri upoštevati strokovne predloge in končna slika je bila v veliki meri v skladu z vsaj minimalnimi zahtevami strokovnjakov. Odmik od tovrstne prakse pa pomenijo naknadni izrezi nekaterih manjših delov strokovno določenih območij, v katerih se odraža prevlada političnih in ekonomskih argumentov nad strokovnimi. Zaradi kompleksnosti raziskovalnega področja ter zelo omejenega časa za pripravo predlogov, so bile odločitve o predlogih območij Nature 2000 sprejete prej, preden so bile končane čisto vse naročene raziskave.

Za proces določanja območij Natura 2000 je značilna jasna organizacijska struktura ter dostopnost večine strokovnih študij, ki so služile kot ekspertna podlaga za njihovo določanje. Hkrati pa je bilo samo določanje območij oz. določanje njihovih meja praktično zaprto za zunanje »nepoklicane«. Namesto sodelovanja oz. vključitve posameznih deležnikov v proces se je MOPE odločilo za komunikacijsko strategijo, ki je bila v domeni posebne delovne skupine znotraj MOPE. S pomočjo komuniciranja in informiranja so sodelujoči predstavljali prednosti in tudi slabosti ter predvsem nove razvojne možnosti območij, ki so bila predvidena za vključevanje.

Končna podoba Natura 2000 je bila javno prvič objavljena v začetku aprila 2004, lokalne skupnosti, v katerih interesno področje Natura 2000 najbolj posega, so imele na voljo le 11 dni za pripravo strokovno argumentiranih predlogov za spremembe območij. Poleg izjemno kratkega časa, ki so ga imele lokalne skupnosti na voljo, pa se je pojavil še en problem. Samo v 14% slovenskih občin je zaposlen človek, specializiran

za okoljska vprašanja, v 60% občin pa te naloge opravlja uskluzbenec, ki je hkrati zadolžen tudi za druga področja (Šot-Pavlovič 2000: 278). Zaradi tega so bile lokalne skupnosti nezmožne za oblikovanje jasnega lastnega interesa, podkrepjenega s strokovnimi argumenti. Kljub temu, da v Sloveniji delujeta kar dve združenji občini, nobeno od njiju ni prevzelo v tem procesu aktivne vloge, zaradi česar so se bile občine primorane z državo pogajati posamič, kar je njihovo realno moč *vis-a-vis* države še zmanjšalo. Kljub temu, da je poudarek Nature 2000 na sožitju vseh vpletenih, določitev območja pomeni določene omejitve ekonomskemu razvoju. Toda ob času objave meja območij ni bilo jasno, katere omejitve so to in še posebej ne, kdo bo kril morebitno škodo, kdo bo preskrbel nadomestilo zaradi omejitve izkoriščanja imetja. Vlada tudi ni pripravila finančnih instrumentov, s katerimi bi ravnala v primeru predvidenih omejitev.

Druga faza določanja območij Natura 2000 je bila zaznamovana z veliko stopnjo nejasnosti. K razrešitvi so največ pripomogli strokovnjaki s svojim ekspertnim znanjem, ki so na predloge območij s tega stališča tudi močno vplivali. Toda ostaja jasno, še posebej v primeru izrezov, da je bila ključna vloga strokovnjakov posredovanje informacij, saj je bilo v primeru izrezov njihovo mnenje preseženo s političnimi in ekonomskimi argumenti. Zato je nepravilna ocena, da so strokovne skupnosti z monopolom nad znanjem tisti akter, ki je dominiral v fazi določanja območij.

## 6. Zaključek

V čem lahko študija primera Natura 2000 v Sloveniji prispeva k razumevanju procesa evropeizacije v Sloveniji in v čem lahko prispeva k razumevanju spreminjanja nacionalnih struktur kot posledice vključevanja v EU? Implementacija Nature 2000 je, podobno kot domala vse okoljsko področje, kompleksno. Zato je mogoče zaznati in napovedati pojav strokovnih skupnosti, ki imajo monopol nad ekspertnim znanjem. Ključna dilema pa ostaja, kako v proces vključiti lokalne akterje, kot tiste, ki bodo na izvedbeni ravni soočeni z največjimi spremembami. Ali je dovolj, da se jih vključi v komunikacijsko strategijo, kjer se jih prek načrtovanih komunikacijskih akcij ozavešča in informira o prednostih in potencialnih slabostih področij Nature 2000, ali pa bi jih bilo potrebno vključiti že v sam proces priprave kot enakovredne partnerje? Proces določitve območij Nature 2000 je bil skoraj do konca zaznamovan z majhno stopnjo politizacije, natančnejše informacije o predvidenih območjih so bile namreč širši javnosti nedostopne.

Po ocenah različnih deležnikov je imel proces dve ključni pomanjkljivosti. Kot prvo, NVO so kot ključno pomanjkljivost identificirali vladni pristop, ki je zgolj specializiranim nevladnim organizacijam, ki so v proces prinesli ekspertno znanje, dovoljeval sodelovanje v pripravi. Splošne nevladne organizacije (okoljevarstvene organizacije, ki se integralno ukvarjajo z varstvom narave v najširšem smislu) pa niso bile povabljene in v procesu niti niso imele možnosti sodelovati. Drugo pomanjkljivost pa so identificirale lokalne skupnosti; po njihovem prepričanju namreč stanje, v katerem so izključene iz procesa odločanja, ter nedefiniranost razvojnih omejitev in predvsem nejasnost glede morebitnih finančnih nadomestil za omejeno možnost razvoja in izkoriščanja

premoženja, prebivalce teh občin postavlja v diskriminatoren položaj, v primerjavi z drugimi prebivalci Slovenije. Zaradi tega so nekatere občine razmišljale celo o pritožbi na ustavno sodišče. Njihovi očitki se dotikajo predvsem nedemokratičnosti postopka določanja področij ter negiranja pomena lokalne samouprave.

Ugotovimo lahko, da prevlada tehnokratskega načina odločanja, kot smo mu bili priča v procesu določanja področij Nature 2000, ne odpravlja konflikta. Le-ta ostaja nerazrešen in se prenaša v prihodnost, v naslednjo fazo, ko bodo omejitve tudi neposredno trčile ob ekonomske interese.<sup>12</sup> Tehnokrasko odločanje in izrazita vloga ekspertnih skupin je zagotovo dobra podlaga za implementacijo, toda ne tudi zadosten pogoj za učinkovitost. Še posebno v občutljivih primerih, kjer so lahko prizadeti interesi določenih skupin, se zdi zaradi izogibanja konfliktnosti nujno upoštevati tudi socioekonomske dejavnike. Tehnokraski postopek (pretežno prevzet z EU ravni) ne ponuja zadovoljivega nadomestila demokratičnim postopkom, ki jih ne more nadomestiti niti intenzivna komunikacija. Politizacija se je povečala takoj po objavi predlogov območij, zaradi česar se je pomaknila proti polju politične implementacije (glej sliko 2). Na primeru Nature 2000 vidimo, da je odpravljanje institucionalnega in pravnega neskladja lahko učinkovito opravljeno s tehnokratskim postopkom, ki je zaradi nizke negotovosti in konfliktnosti blizu administrativnemu tipu implementacije. Pri odpravljanju policy neskladja, ki je faza, v kateri so lahko prizadeti tudi konkretni interesi potencialnih deležnikov, pa se povečuje stopnja konfliktnosti, zaradi česar se implementacija premakne proti politični implementaciji. V tej fazi se zdi nujno tehnokraski postopek nadgraditi z demokratičnimi elementi, saj se je v nasprotnem primeru težko izogniti konfliktnosti, ki v zgodnejših fazah ni bila presežena, temveč zgolj odložena v prihodnost. Kljub vključenosti različnih akterjev se je na primeru Natura 2000 pokazalo, da nacionalna država še vedno ostaja v središču, tisti akter, ki določa, kdo bodo partnerji v procesu, kakšna bo njihova vloga in v kolikšni meri bodo njihova mnenja upoštevana tudi v praksi. Lahko bi celo nekoliko na hitro rekli, da je bilo prevzemanje evropskih direktiv zanimiv politični proces, v katerem se je krepila predvsem nacionalna izvršilna oblast, pri čemer so tudi strokovnjaki, v glavnem pa zakonodajna in deliberativna telesa in postopki privzemali nevhvaležno vlogo prinašalcev podatkov (strokovnjaki) ali naknadnih potrjevalcev že uvedenih dejstev (drugi deležniki).

### **Zahvala**

Članek je nastal kot rezultat dela na projektu 5. okvirnega programa EU 'Organising for EU Enlargement: A Challenge for Member States and Candidate Countries' (HPSE-CT-2001-00083). Na tem mestu bi se rad zahvalil prof. Brigid Laffan, prof. Danici Fink Hafner in Damjanu Lajhu za njihove dragocene komentarje na zgodnejše različice pričujočega članka. Odgovornost za vsebino članka pa seveda v celoti nosim sam.

## Opombe

1. Termin *upravljanje* je slovenski prevod angleškega izvirnika *governance*, ki ga nekateri avtorji prevajajo tudi kot vladanje. Že angleški izvornik *governance* nam ponuja predstavo o vladi (government) kot viru upravljanja (governance), čemur se z uporabo izraza vladanje v slovenščini še bolj približamo. Upoštevati pa moramo horizontalno delitev moči v samem EU policy procesu, kakor tudi participacijo različnih interesov v EU policy omrežjih (Weale, 2003: 26). V prispevku bomo uporabljali termin upravljanje, kajti izraz vladanje, kot alternativna možnost, v mnogočem temelji na kognitivni predstavi vladanja kot koncepta, povezanega z delovanjem nacionalne države v weberianskem smislu pomena besede, ki predpostavlja hierarhične odnose, suverenost nacionalne države, monopol nad sredstvi prisile in racionalno birokracijo (Caporaso 1996: 34). Fenomen, ki pa ga želimo poimenovati v prispevku, pa je odločno drugačen od naštetega. Gre namreč za preplet akterjev z različnih ravni (subnacionalni, nacionalni, nadnacionalni), ki kljub asimetrični alokaciji resursov nastopajo v dokaj enakovrednih vlogah.
2. Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds, OJ. L103, ter Council Directive 92/43/EEC of 21 May on the Conservation of Nature Habitats and of wild Fauna and Flora, OJ. L206.
3. Delež je za EU razmere izjemno velik, saj je EU15 povprečje okrog 18%.
4. Različni avtorji evropeizacijo definirajo na različne načine, vendar jo v članku pojmujejo kot vpliv EU ravni na nacionalne postopke, institucije in politike. Več o različnih opredelitvah glej npr. Olsen 2002, Radaelli 2000, Featherstone et al. 2003.
5. Falknerjeva ga zaradi različnih definicij institucij poimenuje *politics/polity* neskladje (Falkner 2003: 4).
6. Skupina, zadolžena za področje Nature 2000, deluje v okviru Direktorata za okolje – Sektor za okolje.
7. Za natančno institucionalno strukturo glej: Skoberne, Peter (2003) in Kolar-Plananič, Vesna (2004).
8. Sodba ECJ, ki kaže na to, da socioekonomski dejavniki ne morejo biti dejavnik pri določanju področij (Commission vs. the Kingdom of the Netherlands, case C-3/96, 19 May 1998, Commission vs. Ireland - C-67/99, Commission vs. Germany – C-71/99, Commission vs. France C220/99).
9. Izraz 'epistemic community' se nanaša na skupnost strokovnjakov (ekspertov) in poimenuje omrežje strokovnjakov, ki jim je priznana strokovnost in kompetentnost na določenem področju in si lastijo avtoritativno pravico nad ekspertnim znanjem znotraj določenega polja ali tematike (Hass 1992 v Radaelli 1999: 41). Več o *epistemic communities* glej v Boh (2004).
10. Tematika, ki je politizirana, ima naslednje karakteristike: a) pojav na političnem dnevnem redu, b) konfliktnost in spornost, c) pozornost s strani interesnih organizacij, d) "povzdignjenost" na vladno raven in ne zgolj zadeva uradnikov in e) pozornost s strani parlamenta in medijev (Laffan, O'Mahoney 2003).
11. Omrežje je bilo oblikovano na podlagi omrežnega vprašalnika, izpolnjenega s strani visokega uradnika na MOPE, odgovornega za področje Nature 2000. Na podlagi rezultatov je bila uporabljena večdimenzionalna analiza, s katero so prikazane povezave posameznih akterjev v omrežju. V vprašalniku smo spraševali po naravi povezave (formalno / neformalno) in smer vpliva (enosmerno / obojesmerno). V modelu nismo spraševali po moči povezave, zato v omrežju le-ta tudi ni prikazana. Zavedajoč se te pomanjkljivosti smo diagrame uporabili predvsem kot ilustracijo in dopolnitev ugotovitvam, pridobljenim z drugimi metodami. Na



tem mestu bi se rad zahvalil dr. Diane Pain z Dublin European institute za obdelavo podatkov in izris omrežij.

12. Implementacija Nature 2000 se je za izjemno težavno izkazala tudi v večini "starih" držav članic. Na primer na Finskem, ki velja za okoljsko napredno državo (Liefverink, Andersen 2002: 63), je bil process zaznamovan z ostrimi protesti in več kot 14.000 pritožbami na Evropsko komisijo (Kinnunen 2004: 12). Podobno reakcijo je Natura 2000 doživela tudi na Irskem (Laffan, O'Mahony 2003).

## Viri in literatura

- ARSO (2003): Okolje v Sloveniji: predlog poročila o stanju okolja 2002-povzetek, URL: [http://www.arso.gov.si/poro-cila/Poro-cila\\_o\\_stanju\\_okolja\\_v\\_Sloveniji/povzetek.pdf](http://www.arso.gov.si/poro-cila/Poro-cila_o_stanju_okolja_v_Sloveniji/povzetek.pdf): oktober, 2004
- Boh, Tomaž. (2003): Varstvo okolja – privilegij bogatih?!. V M. Klajnshek (ur.): Raziskovalno delo podiplomskih študentov v Sloveniji – ena znanost: 488-498. Ljubljana: Društvo mladih raziskovalcev Slovenije.
- Boh, Tomaž. (2004): 'Charardrius alexandrinus', Experts and the European Union. *Central European Political Science Review*, 5(15): 115-135.
- Börzel, Tanja, Risse, Thomas (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration Online Papers*. 4(15), URL: <http://olymp.wu-wien.ac.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>: april, 2004.
- Cowles, M. Green et al. (ur.) (2001): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Falkner, Gerda (2003): *Comparing Europeanisation Effects: From Metaphor to Operationalisation*. Paper for the ECPR General Conference, Marburg 18-21 September, 2003.
- Fink Hafner, Danica, Lajh, Damjan (2003): *Managing Europe from Home: the Europeanisation of the Slovenian Core Executive*. Ljubljana: FDV.
- Grabbe, Heather (2003): *Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*. V K. Featherstone and C. Radaelli (ur.): *The Politics of Europeanisation*: 303-330. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Goetz, Klaus H. (1995): National Governance and European Integration: Intergovernmental Relations in Germany, *Journal of Common Market Studies*, 33(1): 91-116.
- Hildebrand, P. M. (2002): *The European Community's Environmental Policy, 1957 to 1992': From Incidental Measures to an International Regime?* V A. Jordan (ur.): *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions & Processes*: 13-36. London: Earthscan.
- Hill, Michael, Hupe, Peter (2002): *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Kinnunen, Jussi (2004): *14.000 Complaints, Farmers on Hunger Strike and Flying Squirrels: the Implementation of the Habitats Directive in Finland*, OEUE report.
- Knill, Christoph (2001): *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph, Lenschow, Aandrea (ur.) (2000): *Implementing EU Environmental Policies: New Directions and New Problems*. Manchester: Manchester University Press.
- Kolar-Planinšič, Vesna (2004): *Institucionalni vidik Nature 2000, predstavitev na okrogli mizi deležnikov*, Ljubljana 15.6.2004, MOPE, Ljubljana.

- Laffan, Brigid, O'Mahoney, Jane (2003): A Cocktail of Mis-fit and Politicisation: The Torturous Implementation of the Habitats Directive in Ireland. rokopis.
- Lifferink, Duncan., Andersen, Mikael S. (2002): Strategies of the 'Green' Member States in EU Environmental Policy Making. V A. Jordan (ur.): Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions & Processes: 63-80. London: Earthscan.
- McCormick, John (2001): Environmental Policy in the European Union. London, New York: Palgrave.
- MOPE (2004a): Načrt ugotavljanja posledic vpliva območij Nature 2000 in določitve razvojnih ukrepov. Ljubljana: MOPE.
- MOPE (2004b): Natura 2000 – seznam potencialnih območij evropskega pomena (pSPA), mejnik B (20. marec 2004). Ljubljana: MOPE.
- MOPE (2004c): Informacija o Naturi 2000. Ljubljana: MOPE.
- MOPE (2004d): Območja natura 2000, URL: [http://www.sigov.si/mop/podrocja/uradzaokolje\\_sektorvarstvonarave/projekti/natura2000/obmocja.htm](http://www.sigov.si/mop/podrocja/uradzaokolje_sektorvarstvonarave/projekti/natura2000/obmocja.htm), oktober 2004
- Olsen, Johan P. (2002): The Many Faces of Europeanization. Journal of Common Market Studies, 40 (5): 921-52.
- Peterson, John, Bomberg, Elizabeth (1999): Policy-making in the European Union. New York: Macmillan Press.
- Radaelli, Claudio (1999): Technocracy in the European Union, Political Dynamics of the European Union. London, New York: Longman.
- Radaelli, Claudio (2003): The Europeanization of Public Policy. V K. Featherstone, C. Radaelli (ur.): The Politics of Europeanization: 27-56. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Richardson, Jeremy (2001): European Union: Power and Policy-making, 2<sup>nd</sup> edition. London, New York: Routledge.
- Scharpf, Fritz W. (1996): Negative and Positive integration in the Political Economy of European Welfare States. V G. Marks et al. (ur.): Governance in the European Union: 15-39. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE.
- Skoberne, Peter (2001): Pregled mednarodnih organizacij in predpisov s področja varstva narave 2002. Ljubljana: ARSO. URL: [http://www.arso.gov.si/podrocja/narava/poro-cila\\_in\\_publicacije/organiz81.pdf](http://www.arso.gov.si/podrocja/narava/poro-cila_in_publicacije/organiz81.pdf), februar, 2004.
- Skoberne, Peter (2002): Slovenija, Evropska Unija in varstvo narave. Proteus, 64(7): 320–325.
- Skoberne, Peter (2003): Metoda opredeljevanja potencialnih območij narave ekološkega omrežja Natura 2000 v Sloveniji, Inačica 2.1. Ljubljana: ARSO.
- Sovinc, Andrej (2004): Biotska in krajinska raznovrstnost Slovenije: vloga NGOjev pri osveščanju javnosti. URL: <http://www.ljudmila.org/retina/eungo/sovinc.html>, januar, 2004.
- Šot-Pavlovič, Leonida (2000): Varstvo okolja v lokalni skupnosti. V B. Flajšman (ur.): Naprej k naravi II : zbornik referatov strokovnega posveta Ekološkega foruma Liberalne demokracije Slovenije in dokumenti foruma. Ljubljana: Liberalna akademija, Ekološki forum.
- Weale, Albert et al. (2003): Environmental Governance in Europe: An Ever Closer Ecological Union?. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Winn, Neil (1998): Who Gets What, When and How? The Contested Conceptual and Disciplinary Nature of Governance and Policy-Making in the European Union. Politics, 18(2): 119-132.
- ZRSVN (2004): O zavodu, URL: <http://www.zrsvn.si/slo/osre/osre.asp> oktober. 2004.

## Pravni viri

(1993): Zakon o varstvu okolja, Ur. l. RS 32/93, 1/96, Ljubljana.

(1998): Okoljska pristopna strategija Slovenije za vključitev v Evropsko unijo priloga k državnemu programu za prevzem pravnega reda evropske unije, URL: [http://www.sigov.si/mop/podrocja/uradzaokolje\\_sektorokolje/strategije/pristopna\\_strategija.pdf](http://www.sigov.si/mop/podrocja/uradzaokolje_sektorokolje/strategije/pristopna_strategija.pdf), januar.2004

(1999): Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za področje 22 okolje, URL: <http://www.sigov.si/ops/datoteke/pi/slo/22.doc>, september.2004.

(1999): Zakon o ohranjanju narave, Ur. l. RS 56/99, 31/00, 119/02 in 41/04.

## Drugi viri

Občina Ilirska Bistrica: Delovno gradivo za izredno sejo občinskega sveta o Naturi 2000.

“Stakeholders’ meeting”, organiziran 15.6.2004 na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

Intervjuji:

- Anton Šenkinc; župan občine Ilirska Bistrica, junij 2004;
- Barbara Zupanc; MOL, marec 2004;
- Franc Potočnik; MKGP, april 2004.
- Mateja Nose; Društvo za opazovanje in preučevanje ptic Slovenije, maj 2004;
- Mladen Berginc; Vodja projekta, junij 2004;
- Peter Skoberne; Vodja delovne skupine I, april 2004;
- Slavica Andoljšek Pucihar; Odbor za infrastrukturo in okolje, Državni zbor Republike Slovenije, junij 2004;
- Vesna Kolar-Planinšič; Operativni koordinator projekta Natura 2000, MOPE, april 2004.

### **Avtorjev naslov:**

Tomaž Boh, dipl. politolog, doktorand,  
Mladi raziskovalec v Centru za politološke raziskave  
Fakulteta za družbene vede  
Kardeljeva pl. 5  
SI-1000 Ljubljana, Slovenija  
email: tomaz.boh@fdv.uni-lj.si

*Prejeto oktobra 2004 in sprejeto za objavo januarja 2005.*

*Po mnenju uredništva je prispevek uvrščen kot izvorni znanstveni članek (s kvalitativno argumentacijo).*