



**WWF Adria**  
Budmanijeva 5  
10 000 Zagreb  
Croatia

Tel: +385 1 5509 623  
Fax: +385 1 4577 229  
[adria.panda.org](http://adria.panda.org)

# **PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE SUDJELOVANJA JAVNOSTI U POSTUPCIMA PROCJENE UTJECAJA NA OKOLIŠ I STRATEŠKE PROCJENE UTJECAJA NA OKOLIŠ**

Autorica: Dušica Radojčić, ožujak 2017.



## Sadržaj

<b>1. Pregled zakonskog okvira RH za sudjelovanje javnosti u postupcima PUO i SPUO.....</b>	<b>4</b>
1.1. Usklađenost hrvatskih propisa koji reguliraju procjenu utjecaja na okoliš i stratešku procjenu s europskom pravnom stečevinom.....	4
1.1.2. Usklađenost Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš s europskom pravnom stečevinom.....	9
1.1.3. Usklađenost Uredbe o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš s europskom pravnom stečevinom.....	11
1.1.4. Usklađenost Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša s europskom pravnom stečevinom.....	11
1.2. Kako je pravnim okvirom procjene utjecaja na okoliš i strateške procjene utjecaja na okoliš uređeno informiranje i sudjelovanje javnosti.....	13
1.2.1. Zakon o zaštiti okoliša.....	13
1.2.2. Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš.....	21
1.2.3. Uredba o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš.....	24
1.2.4. Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.....	27
<b>2. Opis primjene zakonskih rješenja u praksi, odstupanja u odnosu na načela Aarhuške konvencije te preporuke za poboljšanje sudjelovanja javnosti u postupcima PUO i SPUO, uključujući i mjere za unaprjeđenje zakonskog okvira.....</b>	<b>32</b>
2.1. Postupak procjene utjecaja na okoliš.....	34
2.1.1. Prikladno, pravovremeno i djelotvorno obavještanje.....	34
2.1.2. Razumni rokovi za informiranje i sudjelovanje javnosti.....	38
2.1.3. Pristup svim informacijama relevantnima za donošenje odluka.....	41
2.1.4. Sudjelovanje javnosti u donošenju odluka.....	43
2.1.5. Kvaliteta studija utjecaja na okoliš.....	44
2.1.6. Razmatranje i usvajanje prijedloga, primjedbi i komentara javnosti.....	48
2.2. Postupak strateške procjene utjecaja na okoliš.....	52
2.2.1. Zainteresirana javnost.....	54
2.2.2. Rokovi, informiranje i sudjelovanje.....	55
2.2.3. Pristup pravosuđu.....	58
2.2.4. Utjecaj na zdravlje.....	59
2.2.5. Program praćenja stanja okoliša.....	60
2.2.6. Politike i zakonodavstvo.....	61



2.2.7. Smjernice za provedbu strateške procjene.....	61
<b>3. Najnoviji izvještaj Europske komisije: štete od loših i loše primijenjenih propisa na području zaštite okoliša.....</b>	<b>62</b>



# 1. Pregled zakonskog okvira RH za sudjelovanje javnosti u postupcima PUO i SPUO

## 1.1. Usklađenost hrvatskih propisa koji reguliraju procjenu utjecaja na okoliš i stratešku procjenu s europskom pravnom stečevinom

Pravni okvir za sudjelovanje javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš i strateške procjene utjecaja na okoliš čine Zakon o zaštiti okoliša, Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša i Uredba o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš. Navedeni propisi temelje se i na međunarodnim ugovorima koje je Republika Hrvatska potvrdila poput Zakona o potvrđivanju Konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica<sup>1</sup> i Zakona o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša<sup>2</sup>.

Hrvatska je u procesu pristupanja Europskoj uniji svoje propise morala uskladiti s europskom pravnom stečevinom. Dva su osnovna tipa normi Europske unije s kojima se moraju uskladiti pravni poreci država članica – direktive i uredbe<sup>3</sup>. Uredbe se izravno primjenjuju u državama članicama i u potpunosti su obvezujuće. Za razliku od njih, direktive definiraju samo rezultat koji država članica mora postići, ali ne i način na koji će to učiniti. Stoga je poznavanje smisla i željenih učinaka neke direktive presudno za njihovu interpretaciju i primjenu.

Ustavom RH propisano je da međunarodni ugovori, koji su sklopljeni, potvrđeni od zakonodavnog tijela i objavljeni, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske. Takvi su međunarodni ugovori nadređeni nacionalnom pravu. S obzirom da su međunarodni ugovori po pravnoj snazi iznad zakona, pozivanjem na odredbe međunarodnih ugovora mogu se na sudu osporavati nacionalni propisi. Tako međunarodni ugovori mogu poslužiti i kao obrana od neusklađenih nacionalnih normi, što je vrlo bitno za ostvarivanje prava na informiranje, sudjelovanje i pristup pravosuđu koja proizlaze iz Aarhuške konvencije. To valja posebno istaknuti budući da još uvijek postoji niz neusklađenosti u propisima i praksi s obvezama koje proizlaze iz Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša. U Izvješću organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije u razdoblju od 2014. do 2016. navedene su neusklađenosti propisa te opisani primjeri kršenja Konvencije u praksi<sup>4</sup>.

Pristupanjem Hrvatske Europskoj uniji stupio je na snagu članak 154. Ustava RH<sup>5</sup> kojim je propisano da hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini

<sup>1</sup> Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 6/1996

<sup>2</sup> (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 1/2007

<sup>3</sup> Pročišćena inačica Ugovora o funkcioniranju Europske unije, čl. 288. (bivši članak 249. UEZ-a): “Radi izvršavanja nadležnosti Unije, institucije donose uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Uredba ima opću primjenu. Obvezujuća je u cijelosti i neposredno se primjenjuje u svim državama članicama. Direktiva je obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima. Odluka je u cijelosti obvezujuća. Odluka u kojoj je određeno kome je upućena, obvezujuća je samo za njih. Preporuke i mišljenja nemaju obvezujuću snagu.”

<sup>4</sup> <http://aarhus.zelena-istra.hr/publikacije>

<sup>5</sup> Narodne novine br. 76/2010



Europske unije, a državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima<sup>6</sup> dužna su izravno primjenjivati pravo Europske unije. Uz primarno zakonodavstvo (npr. Ugovor o Europskoj uniji) i sekundarno zakonodavstvo (npr. direktive i uredbe), u europsku pravnu stečevinu spada i praksa odnosno presude Europskog suda (European Court of Justice)<sup>7</sup> na temelju kojih se mora interpretirati nacionalno pravo. Presude Europskog suda važne su jer same postaju izvor prava, kako za kasnije presude tog suda tako i za sudove država članica.

### **1.1.1. Usklađenost Zakona o zaštiti okoliša s europskom pravnom stečevinom**

Europska Direktiva o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (The EIA Directive 85/337/EEC) na snazi je od 1985. godine i mijenjana je tri puta:

- 1997. Direktivom 97/11/EC – promjene su se odnosile na usklađivanje s Konvencijom o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica - Espoo konvencijom; na proširenje vrste i broja projekata iz Priloga I za koje je postupak procjene utjecaja na okoliš obavezan; na izmjene u postupku ocjene o potrebi procjene utjecaja na okoliš; na definiranje minimalnih zahtjeva za informiranje;
- 2003. Direktivom 2003/35/EC uvedene su promjene kako bi se postiglo usklađivanje s Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša - Aarhuskom konvencijom<sup>8</sup>;
- 2009. Direktivom 2009/31/EC mijenjani su Prilozi I i II dodavanjem postrojenja za hvatanje ugljikovog dioksida u svrhu geološkog skladištenja.

Direktiva o PUO iz 1985. i njene tri opisane izmjene konsolidirane su, a zatim je 2011. izvršena kodifikacija<sup>9</sup> Direktivom 2011/92/EU.

Direktiva 2011/92/EU izmijenjena je Direktivom 2014/52/EU.

---

<sup>6</sup> Popis tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, agencija i drugih tijela s javnim ovlastima na internetskim stranicama Povjerenika za informiranje <http://tjv.pristupinfo.hr/?status=5&sort=1&page=3>

<sup>7</sup> Europski sud sa sjedištem u Luxembourgju najviši je sud Europske unije. Sud osigurava da se pravo EU-a jednako tumači i primjenjuje u svim zemljama EU-a, osigurava da zemlje i institucije EU-a poštuju pravo EU-a - [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hr)

<sup>8</sup> Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC:

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/codifica\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/codifica_en.htm) - engl. *codification* proces je unošenja naknadnih izmjena i dopuna u temeljni pravni akt odnosno njihovo objedinjavanje u neslužbeni konsolidirani ili pročišćeni tekst propisa. Na temelju tog pročišćenog teksta priprema se novi jedinstveni propis, bez dodatnih supstancijalnih izmjena, koji se usvaja propisanim zakonodavnim postupkom.



Direktiva 2011/92/EU o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (EIA Direktiva) izmijenjena je usvajanjem Direktive 2014/52/EU<sup>10</sup>. Hrvatska svoj Zakon o zaštiti okoliša nije još uskladila s Direktivom 2014/52/EU. Države članice moraju donijeti zakone i druge propise koji su potrebni za usklađivanje s ovom Direktivom najkasnije do 16. svibnja 2017. Planom normativnih aktivnosti u području hrvatskog zakonodavstva za 2017. godinu<sup>11</sup> do 16. svibnja 2017. predviđeno je donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti okoliša radi usklađivanja s Direktivom 2014/52/EU.

Međunarodna mreža organizacija *Justice and environment* objavila je pravnu analizu nove Direktive<sup>12</sup>, koja donosi značajne izmjene, od kojih izdvajamo:

- Ocjena o potrebi procjene utjecaja na okoliš (*screening*)

Rješenje u postupku ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš potrebno je donijeti u roku od 90 dana (to se razdoblje može produžiti ukoliko vrsta, složenost, lokacija ili veličina projekta to zahtijeva), a sudjelovanje javnosti u tom dijelu postupka mora se omogućiti u trajanju od najmanje 30 dana. Odluka o tome je li potrebno provesti postupak procjene utjecaja na okoliš donosi se na temelju dorađenih kriterija. Kako u postupku ocjene o potrebi procjene tako i u postupku procjene utjecaja na okoliš, potrebno je razmotriti cjeloviti utjecaj zahvata na okoliš, uključujući podpovršinski i podzemni utjecaj.

Kriteriji za ocjenu o potrebi procjene utjecaja na okoliš za zahvate u Prilogu II su izmijenjeni te je dodan i Prilog IIA u kojem je navedeno koje informacije nositelj zahvata mora pružiti u zahtjevu za ocjenu o potrebi procjene.

U zahtjevu je potrebno navesti preciznije informacije i analize, primjerice o proizvodnji otpada, korištenju prirodnih resursa, posebno tla, zemljišta, vode, o utjecaju i otpornosti predloženog projekta na klimatske promjene, o utjecaju na kulturno naslijeđe i krajobraz. Osim toga, u zahtjevu je potrebno navesti rizike velikih nesreća i katastrofa, kumulativne učinke s ostalim postojećim ili planiranim zahvatima, rizike za ljudsko zdravlje i mjere ublažavanja koje mogu smanjiti utjecaj na okoliš. Nova Direktiva uvodi obavezu da se mjere ublažavanja navedene u postupku ocjene o potrebi procjene moraju uvrstiti u konačni projektni prijedlog. Države članice moraju osigurati provedbu navedenih mjera ublažavanja utjecaja i kompenzacije te odrediti prikladne procedure nadzora nad značajnim negativnim učincima na okoliš tijekom izgradnje i rada postrojenja / zahvata. U postupku ocjene o potrebi procjene potrebno je specificirati informacije koje je nositelj zahvata dužan dostaviti, fokusirajući se na ključne aspekte koji će omogućiti tijelu nadležnom za provedbu postupka donošenje odluke. Odluka mora biti obrazložena i dostupna javnosti.

- Utvrđivanje sadržaja studije utjecaja na okoliš (*scoping*)

<sup>10</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0052>

<sup>11</sup> <https://zakonodavstvo.gov.hr/godisnji-plan-normativnih-aktivnosti/229>

<sup>12</sup> [http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/2015/Key\\_Points\\_of\\_the\\_New\\_EIA\\_Directive.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2015/Key_Points_of_the_New_EIA_Directive.pdf)



Ovaj dio postupka i dalje se provodi samo na zahtjev nositelja zahvata, dakle nije obavezan. No, u slučaju da nositelj zahvata zatraži utvrđivanje sadržaja studije utjecaja na okoliš, studija mora biti utemeljena na sadržaju koje je utvrdilo tijelo nadležno za provedbu postupka PUO. Nova pravila o utvrđivanju sadržaja studija utjecaja na okoliš sadrže jasnije zahtjeve u pogledu procjene utjecaja zahvata na bioraznolikost, klimatske promjene, rizik od velikih nesreća (uključujući, primjerice, poplave) i na krajobraz. Novi zahtjevi utvrđeni su i za opis postojećeg stanja i za kumulativne učinke.

#### - Obavezni sadržaj studija utjecaj na okoliš

Novom Direktivom proširen je Prilog IV, koji određuje informacije koje bi trebale biti sadržane u Studiji. Tako primjerice studija mora sadržavati opis razumnih alternativnih rješenja (u smislu nacrtu projekta, tehnologije, lokacije, veličine i opsega) koje je razmotrio nositelj zahvata te naznaku glavnih razloga za odabir izabrane mogućnosti, uključujući usporedbu utjecaja na okoliš; opis relevantnih aspekata postojećeg stanja okoliša (osnovni scenarij) te prikaz vjerojatnih promjena stanja okoliša bez provedbe projekta; opis mogućih značajnih utjecaja na okoliš koji su posljedica građenja i korištenja postrojenja/zahvata, uključujući i, prema potrebi, radove uklanjanja; korištenje prirodnih resursa, posebno tla, zemljišta, vode; opis rizika za zdravlje ljudi, kulturnu baštinu ili okoliš, primjerice zbog nesreća ili katastrofa; opis kumulativnog utjecaja s utjecajima drugih postojećih i planiranih projekata; opis utjecaja projekta na klimu i njegovu podloženost klimatskim promjenama itd.

#### - Kvaliteta studija utjecaja na okoliš

Donositelj odluke mora razmotriti da li su u studiji utjecaja na okoliš korišteni najnoviji podaci prilikom donošenja rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš te mu se daje mogućnost da od nositelja zahvata traži dodatne informacije u skladu s Prilogom IV koje se izravno odnose na postizanje utemeljenog zaključka o značajnim utjecajima projekta na okoliš. Stručnjaci koji sudjeluju u izradi studije utjecaja na okoliš moraju biti kvalificirani i kompetentni, ali se ostavlja državama članicama da to definiraju. Osim toga, tijelo nadležno za provedbu postupka mora osigurati kompetentnost osoba koje ocjenjuju studije utjecaja na okoliš ili da mu je u slučaju potrebe dostupno dodatno stručno znanje.

#### - Monitoring

Države članice moraju osigurati da nositelj zahvata provodi mjere predviđene radi izbjegavanja, sprječavanja i smanjivanja odnosno neutraliziranja, ako je moguće, negativnih utjecaja. Moraju osigurati i praćenje značajnih štetnih utjecaja na okoliš. Rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš mora sadržavati obrazloženi zaključak o mogućim utjecajima na okoliš te sve navedene mjere ublažavanja štetnih utjecaja uz, gdje je potrebno, mjere odnosno postupke praćenja značajnih štetnih učinaka na okoliš.

#### - Novi rokovi

Vrijeme trajanja postupka bit će predvidljivije s obzirom na nove rokove koji su uvedeni za različite dijelove postupka. Rok za savjetovanje sa zainteresiranom



javnosti o studiji utjecaja na okolišne ne smije biti kraći od 30 dana. Osim toga, tijela nadležna za provedbu postupka ocjene o potrebi procjene utjecaja na okoliš rješenje moraju donijeti u roku od 90 dana od podnošenja zahtjeva. Iznimke se mogu dogoditi u posebnim okolnostima kad to zahtijeva vrsta, složenost, lokacija ili veličina zahvata. Države članice mogu donijeti odluku o važenju rješenja koja se izdaju u okviru postupka procjene utjecaj na okoliš.

- Informiranje i transparentnost

Države članice utvrđuju detaljne načine informiranja javnosti, primjerice lijepljenjem oglasa unutar određenog radijusa ili objavom u lokalnim novinama i načine savjetovanja sa zainteresiranom javnosti, primjerice pisanim podnescima ili ispitivanjem javnosti. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi se javnosti osigurale elektronička dostupnost relevantnih podataka, u najmanju ruku putem središnjeg portala ili lako dostupnih pristupnih točaka na odgovarajućoj administrativnoj razini.

Obrazloženja o prihvatljivosti zahvata za okoliš moraju biti jasna i transparentnija za javnost. Ona moraju sadržavati glavne razloge i razmatranja na kojima se odluka temelji, uključujući informacije o postupku sudjelovanja javnosti dobivene od pogođene države članice.

- Prekogranična procjena utjecaja na okoliš

Države članice dogovaraju se o razumnom roku trajanja razdoblja savjetovanja. Oni moraju zainteresiranoj javnosti u području pogođene države na koje bi projekt mogao utjecati omogućiti djelotvorno sudjelovanje. Savjetovanja se mogu voditi putem odgovarajućeg zajedničkog tijela.

- Sprječavanje sukoba interesa za članove savjetodavnog stručnog povjerenstva

Države članice osiguravaju da nadležna tijela na objektivan način obavljaju svoju dužnost i da se ne nađu u situaciji koja dovodi do sukoba interesa. Ako je nadležno tijelo ujedno i nositelj projekta, države članice unutar svoje organizacije administrativnih nadležnosti na odgovarajući način razdjeljuju funkcije koje su u sukobu. Osoba koja je sudjelovala u izradi studije utjecaja na okoliš ne može biti član povjerenstva koje daje mišljenje o prihvatljivosti zahvata niti smije biti zaposlena kod ovlaštenika.

- Sankcije

Države članice utvrđuju propise o kaznama u slučaju kršenja Direktive odnosno s njom usklađenih nacionalnih propisa, koje moraju biti djelotvorne, razmjerne i odvratajuće.

Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine br. 80/2013, 153/13, 78/2015, na snazi je od 25.7.2015.

Zakon o zaštiti okoliša usklađen je s:





- Direktivom 2011/92/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (kodifikacija) (SL L 26, 28.1.2012);
- Direktivom 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu (SL L 156, 25.6.2003);
- Direktivom 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka pojedinih planova i programa na okoliš (SL L 197, 21.7. 2001.);
- Direktivom 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprječavanje i kontrola onečišćenja) (preinačena) (SL L 334, 17.12.2010.);
- Direktivom 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL L 41, 14.2. 2003.).

Ministarstvo zaštite okoliša i prirode primilo je od Europske komisije dva EU Pilota<sup>13</sup> 6986/14/ENV i 6985/14/ENV radi neusklađenosti s Direktivama 2011/92/EU o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš i 2001/42/EZ o procjeni učinaka pojedinih planova i programa na okoliš te Direktive 2014/52/EU o izmjeni Direktive 2011/92/EU. Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš izmijenjena je radi usklađenja u siječnju 2017., dok će se prijenos ostalih odredbi vjerojatno postići izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti okoliša.

### **1.1.2. Usklađenost Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš s europskom pravnom stečevinom**

Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, Narodne novine br. 61/2014 , 3/2017 usklađena je s:

- Direktivom 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o izmjeni Direktive 2011/92/EU o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL L 124, 25.4.2014.);
- Direktivom 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (kodifikacija) (SL L 26, 28.1.2012);
- Direktivom 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprječavanje i kontrola onečišćenja) (SL L 334, 17.12.2010.).

Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (NN 3/2017) Vlada RH uskladila se s Direktivom 2014/52/EU. Nove odredbe odnose se na:

---

<sup>13</sup> EU Pilot je postupak koji je uvela Europska komisija kako bi se dala mogućnost državama članicama da na dobrovoljnoj osnovi rješavaju neusklađenost nacionalnih zakona sa zakonodavstvom Europske unije bez posezanja za službenim postupkom zbog povrede prava EU (*infringement procedure*)



- obavezu ponavljanja javne rasprave u postupcima PUO u slučaju da su “nakon provedene javne rasprave dostupne nove informacije, a koje su važne za donošenje odluke u postupku procjene utjecaja na okoliš”;
- obavezu informiranja javnosti i zainteresirane javnosti o obavještanju druge države i prekograničnom savjetovanju kada Ministarstvo ocijeni da bi zahvat mogao značajno utjecati na okoliš druge države;
- mogućnost nadležnog tijela da zatraži mišljenje tijela i osoba određenih posebnim propisom i jedinica lokalne i regionalne samouprave putem članova savjetodavnog stručnog povjerenstva predstavnika JLRS (rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš donosi se nakon što nadležni tijelo razmotri mišljenje povjerenstva i, ukoliko je zatraženo, mišljenje tijela i osoba određenih posebnim propisom i jedinica lokalne i regionalne samouprave);
- obavezu stavljanja na uvid javnosti nacрта rješenja prije samog donošenja objavom na internetskoj stranici nadležnog tijela u trajanju od 8 dana;
- obavezu nadležnog tijela da, u slučaju da nositelj zahvata zatraži uputu o sadržaju studije utjecaja na okoliš, zatraži mišljenje nositelja zahvata o rezultatima tog postupka prije donošenja upute.

Osim toga, usvojeni su novi Prilozi I, II, III, IV, V i VII, a najvažnije se promjene odnose na:

**Prilog II** – popis zahvata za koje se provodi ocjena o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš, a za koje je nadležno Ministarstvo:

- dodani su zahvati urbanog razvoja – sustavi odvodnje, vodoopskrbe, ceste, groblja, krematoriji, nove stambene zone, kompleksi sportske, kulturne, obrazovne namjene i drugo;
- površina sportskih i rekreacijskih centara za koje je potrebna ocjena o potrebi PUO smanjena je s 10 na 5 ha;
- dodana su odlagališta mulja te istražne i druge bušotine.

**Prilog III** - popis zahvata za koje se provodi ocjena o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš, a za koje je nadležno upravno tijelo u Županiji ili Gradu Zagrebu:

- izbrisana je mogućnost postavljanja privremenih asfaltnih baza i betonara bez ocjene o potrebi PUO;
- dodana su namjerna potapanja pomorskih objekata, kampovi i kamp odmorišta veći od 2 ha;
- dodani su ostali zahvati iz Priloga II i III koji ne dosižu kriterije utvrđene tim prilogima, a koji bi mogli imati značajan negativni utjecaj.

**Prilog IV** - obvezni sadržaj studije

- u opisu zahvata, njegova utjecaja na okoliš i predloženim mjerama zaštite i praćenja stanja okoliša dodani su i radovi uklanjanja zahvata;
- kod varijantnih rješenja dodatno je precizirano što ona moraju sadržavati: opis razumnih varijanti rješenja koja su razmatrana i koja su relevantna za planirani zahvat i njegove posebne značajke te obrazloženje razloga odabira određene varijante, uključujući usporedbu utjecaja na okoliš;
- kod podataka i opisa lokacije zahvata i podataka o okolišu dodana je obaveza opisa postojećeg stanja okoliša na koje bi zahvat mogao imati značajan utjecaj uključujući zdravlje ljudi, biološku raznolikost, tlo, korištenje zemljišta, vode (ciljevi zaštite voda), more, zrak, klimu, krajobraz te materijalna dobra i kulturnu baštinu;



- uvedena je obaveza opisa okoliša lokacije zahvata za varijantu “ne činiti ništa” odnosno prikaz mogućih promjena stanja okoliša bez provedbe zahvata;
- opis utjecaja zahvata također je nadopunjen obavezom opisa utjecaja na zdravlje ljudi, biološku raznolikost, tlo, korištenje zemljišta, vode (ciljevi zaštite voda), more, zrak, klimu, krajobraz te materijalna dobra i kulturnu baštinu, utjecaja na postizanje ciljeva zaštite voda i stanje vodnih tijela, utjecaja poplava na zahvat, utjecaja zahvata na klimu i podložnost zahvata klimatskim promjenama, kumulativne utjecaje u odnosu na postojeće i planirane (odobrene) zahvate te rizika velikih nesreća i katastrofa.

#### **Prilog V – kriteriji na temelju kojih se odlučuje o potrebi PUO**

- dodano je da se obilježja zahvata moraju razmotriti s obzirom na kumulativni učinak s postojećim i planiranim / odobrenim zahvatima, na rizike za ljudsko zdravlje, na osjetljivost područja uključujući i njegov podzemni dio (tlo, zemljište, vode, biološku raznolikost).

Na sličan je način dopunjen i **Prilog VII**, kojim se propisuje sadržaj elaborata zaštite okoliša u postupku ocjene o potrebi PUO.

### **1.1.3. Usklađenost Uredbe o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš s europskom pravnom stečevinom**

Direktiva 2001/42/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (*SEA Directive*) usvojena je 2001. godine. Protokol o strateškoj procjeni okoliša uz Konvenciju o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica, usvojen je na sastanku stranaka Espoo konvencije u Kijevu 2003. godine. Europska unija ratificirala je Protokol u studenom 2008. godine.

Prva Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš u Hrvatskoj donesena je 2008. godine (Narodne novine br. 64/2008). U siječnju 2017. usvojena je nova Uredba o strateškoj procjeni strategije, plana i programa na okoliš (Narodne novine br. 3/2017), koja je usklađena s Direktivom 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL L 197, 21.7.2001.). Navedeni propisi su u skladu s Protokolom o strateškoj procjeni okoliša. Odluka Sabora RH o proglašenju Zakona o potvrđivanju Protokola o strateškoj procjeni okoliša uz Konvenciju o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica usvojena je 2008. i objavljena u Narodnim novinama, međunarodni ugovori, br.7/2009.

Stupanjem na snagu nove Uredbe prestali su važiti Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš i Pravilnik o povjerenstvu za stratešku procjenu iz 2008.

### **1.1.4. Usklađenost Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša s europskom pravnom stečevinom**

U uvodnim odredbama ove Uredbe nije spomenuto, kao što je to slučaj u Uredbama o PUO i SPUO, koji se dio europskog *acquis-a* njome prenosi u hrvatsko zakonodavstvo. Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, NN



64/2008 usklađena je s Direktivom 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu (SL L 156, 25.6.2003).

Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša nije usklađena s Direktivom 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o izmjeni Direktive 2011/92/EU o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš. Premda se u Programu Vlade RH za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije za 2017. godinu<sup>14</sup> spominje donošenje Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša i to već u veljači 2017., navedena obaveza preuzimanja odnosi se samo na Direktivu 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja), dok nema spomena o nužnosti usklađivanja s Direktivom 2014/52/EU.

Godine 2013. pokrenut je postupak donošenja nove Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša te je u studenom objavljena i radna verzija nacрта tog prijedloga. Tadašnji je ministar u prosincu 2013. imenovao radnu skupinu za izradu prijedloga nacрта Uredbe u kojoj je od ukupno 13 članova i članica njih 4 bilo iz okolišnih organizacija. Nažalost, taj postupak nikad nije dovršen. Tom je Uredbom trebalo u hrvatski pravni poredak prenijeti Direktive 2011/92/EZ (PUO), 2003/35/EZ (sudjelovanje javnosti u izradi planova i programa), 2001/42/EZ (SPUO), 2003/4/EZ (o javnom pristupu informacijama o okolišu) te nekih drugih direktiva.

---

<sup>14</sup><https://zakonodavstvo.gov.hr/godisnji-plan-normativnih-aktivnosti/229>



## 1.2. Kako je pravnim okvirom procjene utjecaja na okoliš i strateške procjene utjecaja na okoliš uređeno informiranje i sudjelovanje javnosti

### 1.2.1. Zakon o zaštiti okoliša

#### Pojašnjenje pojmova

Zakonom su na početku pojašnjeni neki pojmovi, pa za potrebe ove analize izdvajamo one u vezi s informiranjem i sudjelovanjem javnosti u postupcima PUO i SPUO. Člankom 4. – pojašnjenje pojmova definirano je što je **informacija o okolišu**: “Informacija o okolišu je svaka informacija u pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili drugom materijalnom obliku, koja se odnosi na okoliš, njegove sastavnice i opterećenja, a posebice o opterećivanju okoliša: emisijama, imisijama, otpadu, bioraznolikosti i krajobraznoj raznolikosti, prostoru, kulturnoj baštini, prirodnim pojavama, stanju sastavnica okoliša, postupcima tijela javne vlasti koji se odnose na donošenje propisa, općih i pojedinačnih akata u vezi sa zaštitom okoliša, i/ili koji se odnose na donošenje strategija, planova, programa i izvješća o okolišu, sastavnicama okoliša i opterećenjima, te informacija o učinkovitosti provedbe strategija, planova, programa i mjera, stanju i mjerama i načinima održavanja projektiranog stanja postrojenja i drugih objekata, koji bi mogli utjecati na onečišćivanje okoliša i sastavnica okoliša, odnosno koji bi mogli utjecati na s okolišem povezana opterećenja i/ili postupke”. Pri ostvarivanju prava na pristup informacijama važno je znati i da su “**informacije pohranjene kod tijela javne vlasti** informacije o okolišu koje su u posjedu tijela javne vlasti i koje su ta tijela sama proizvela ili zaprimila” te da su “**informacije tijela javne vlasti pohranjene kod drugih** su informacije o okolišu koje čuvaju osobe – ovlaštenici u ime tijela javne vlasti”. **Javnost** je definirana kao jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba, njihove skupine, udruge i organizacije sukladno posebnim propisima i praksi. **Zainteresirana javnost** je javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili ima interes u odlučivanju o okolišu. Udruge civilnog društva koje djeluju na području zaštite okoliša i ispunjavaju sve uvjete sukladno Zakonu o zaštiti okoliša smatraju se zainteresiranima. **Pravo na pristup pravosuđu** je “pravo na izjavljivanje žalbe nadležnom tijelu, odnosno pravo na podnošenje tužbe nadležnom sudu, koje se ovim Zakonom, uz propisane uvjete, utvrđuje osobama – građanima, drugim fizičkim te pravnim osobama, njihovim skupinama, udrugama i organizacijama radi ostvarivanja prava na zdrav život i održiv okoliš i u svrhu zaštite okoliša i pojedinih sastavnica okoliša i zaštite od štetnog utjecaja opterećenja”.

#### Pristup informacijama

Člankom 5. propisano je da se kod pitanja prava na pristup informacijama koja nisu uređena Zakonom o zaštiti okoliša primjenjuju odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama. Čl. 17. ZOZO<sup>15</sup> utvrđeno je da javnost ima pravo pristupa informacijama o okolišu kojima raspolaže tijelo javne vlasti i osobe koje tijelo javne vlasti nadzire te osobe koje informacije čuvaju za tijelo javne vlasti; pravo na pravodobno obavješćavanje o onečišćavanju okoliša,

<sup>15</sup> Zakon o zaštiti okoliša



uključujući informacije o opasnim tvarima i djelatnostima, informacije o poduzetim mjerama i s tim u svezi pristup podacima o stanju okoliša; pravo sudjelovati u postupcima utvrđivanja polazišta, izrade i donošenja strategija, planova i programa, te izrade i donošenja propisa i općih akata u vezi sa zaštitom okoliša; pravo sudjelovati u postupcima koji se vode na zahtjev nositelja zahvata i operatera sukladno ovom ZOZO.

### **Pristup pravosuđu**

Čl. 19. definirano je da svaka osoba (građanin i druga fizička, te pravna osoba, njihove skupine, udruge i organizacije) koja smatra da je njezin zahtjev za informacijom u pitanjima zaštite okoliša zanemaren, neosnovano odbijen, bilo djelomično ili u cijelosti, ili ako na njega nije odgovoreno na odgovarajući način, ima pravo na zaštitu svojih prava sukladno posebnom propisu o pravu na pristup informacijama.

U svrhu zaštite prava na zdrav život i održiv okoliš te u svrhu zaštite okoliša i pojedinih sastavnica okoliša i zaštite od štetnog utjecaja opterećenja, osoba koja učini vjerojatnim svoj pravni interes i osoba koja zbog lokacije zahvata i/ili zbog prirode i/ili utjecaja zahvata može, u skladu sa zakonom, dokazati da joj je trajno narušeno pravo, ima pravo osporavati postupovnu i materijalnu zakonitost odluka, čina i propusta tijela javne vlasti putem nadležnog tijela i/ili nadležnog suda, u skladu sa zakonom.

U poglavlju IV. – **subjekti zaštite okoliša** člankom 34. utvrđeno je da “održivi razvitak i zaštitu okoliša unutar svoga Ustavom utvrđenoga djelokruga osiguravaju... udruge civilnog društva koje djeluju na području zaštite okoliša, te građani kao pojedinci, njihove skupine, udruge i organizacije”.

### **Strateška procjena utjecaja strategije, plana i programa na okoliš**

Čl. 64. utvrđeno je da se Uredbom o strateškoj procjeni utjecaja strategija, plana i programa definiraju svi detalji postupka, a čl. 67. da se u postupku strateške procjene osigurava informiranje i sudjelovanje javnosti na način propisan ZOZO-m i Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša. Iznimka je provedba strateške procjene i informiranja i sudjelovanja javnosti u tom postupku za prostorne planove koja se “provodi u ranoj fazi izrade toga plana sukladno posebnom zakonu, u dijelu u kojem nije u suprotnosti s odredbama ovoga Zakona”.

Čl. 72. i 73. propisano je da savjetodavno stručno povjerenstvo ili povjerenstvo za stratešku procjenu ocjenjuje rezultate i daje svoje mišljenje o strateškoj studiji prije javne rasprave, uvida i izlaganja. Pri utvrđivanju konačnog prijedloga strategije, plana ili programa, prije stavljanja u proceduru donošenja, obavezno se razmatraju, između ostalog, primjedbe, prijedlozi i mišljenja javnosti i, eventualno, rezultati prekograničnih konzultacija. Postupak strateške procjene završava izvješćem tijela nadležnog za provedbu strateške procjene, a izvješće sadrži i sažeti prikaz načina na koji su primjedbe, prijedlozi i mišljenja javnosti, te rezultati prekograničnih konzultacija ako su bile obvezne uzeti u obzir odnosno razmotreni pri donošenju odluke, obrazloženje razloga prihvaćanja odabrane razumne alternative strategije, plana ili programa, u odnosu na ostale razmotrene razumne alternative; mjere zaštite okoliša i mjere ublažavanja negativnih utjecaja na ekološku mrežu; način praćenja primjene mjera koje su postale sadržajem strategije, plana ili programa; način praćenja značajnih utjecaja na okoliš donesene strategije, plana ili programa. O izvješću nadležno tijelo informira javnost i države koje su sudjelovale u prekograničnim konzultacijama.



### **Procjena utjecaja zahvata na okoliš**

Čl. 78. utvrđeno je da se Uredbom o procjeni utjecaja zahvata na okoliš definiraju svi detalji postupka. Iznimka su zahvati za potrebe obrane. Kada je za zahvate za potrebe obrane uredbom utvrđena obaveza procjene utjecaja na okoliš, na zahtjev nositelja zahvata može se razmotriti i provesti odgovarajući oblik procjene utjecaja zahvata na okoliš ili ocjena o potrebi procjene. U tim slučajevima postupak provodi Ministarstvo, koje predlaže Vladi odluku vezi s time. Odlukom Vlade utvrđuje se kako će provesti postupak, način informiranja i sudjelovanja zainteresirane javnosti odnosno način obavještanja druge države ukoliko se radi o zahvatu u okoliš s prekograničnim utjecajem te način obavještanja javnosti o donošenju rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš i obvezni sadržaj izvješća o provedenom postupku, uključujući i obavještanje zainteresirane javnosti o razlozima neprihvatanja primjedbi i prijedloga koji su dostavljeni u tom postupku.

Čl. 82. propisano je da nadležno tijelo dužno obavijestiti javnost o zahtjevu nositelja zahvata za ocjenu o potrebi procjene ili zahtjevu za provedbu postupka procjene utjecaja na okoliš.

Čl. 89. propisano je da se prije donošenja rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš obvezno razmatraju primjedbe, prijedlozi i mišljenja javnosti i zainteresirane javnosti i rezultati bilo kojih prekograničnih konzultacija. Rješenje se, prema čl. 91. objavljuje se na internetskoj stranici nadležnog tijela, a rok za žalbe počinje teći osmoga dana od dana objave rješenja na internetskoj stranici nadležnog tijela.

Čl. 94. određeno je da protiv rješenja o potrebi provedbe ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu, rješenja u postupku ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš, rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš i produljenja važenja rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš za dvije dodatne godine koja donosi Ministarstvo, nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Protiv rješenja županije ili Grada Zagreba o potrebi provedbe ocjene o prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu, rješenja u postupku ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš i rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš može se podnijeti žalba Ministarstvu.

Čl. 97. i 99. utvrđeno je da se u postupku ishođenja okolišne dozvole razmatraju primjedbe, prijedlozi i mišljenja javnosti i zainteresirane javnosti i rezultati prekograničnih konzultacija te da se o zahtjevu tvrtke za izdavanje okolišne dozvole također mora informirati javnost i zainteresirana javnost (Uredba o okolišnoj dozvoli 8/2014, čl. 16.). Ministarstvo informira javnost i zainteresiranu javnost o podnesenom urednom zahtjevu za ishođenje okolišne dozvole, odnosno izmjene i/ili dopune okolišne dozvole objavom informacije na svojim internetskim stranicama u trajanju od najmanje 30 dana. Javnost i zainteresirana javnost u postupku ishođenja okolišne dozvole, uključujući ishođenje okolišne dozvole primjenom općih obvezujućih pravila sudjeluje putem javne rasprave iz stavka 2.

Nacrt dozvole stavlja se na uvid javnosti i zainteresiranoj javnosti u trajanju od najmanje 15 dana objavom na internetskoj stranici Ministarstva. Primjedbe na nacrt dozvole javnost i zainteresirana javnost može uputiti u roku od 8 dana od protoka roka trajanja objave. U postupku ishođenja dozvole za rad postrojenja ispod graničnih vrijednosti pokazatelja, javnost se informira o rješenju kojim se daje dozvola za rad ispod graničnih vrijednosti pokazatelja, objavom rješenja o toj dozvoli na internetskoj stranici Ministarstva, u trajanju od najmanje 30 dana.



Važno je znati i da ZOZO u čl. 100. daje mogućnost operaterima čija postrojenja rade ispod graničnih vrijednosti pokazatelja da podnesu zahtjev za izuzimanjem od obaveze ishođenja okolišne dozvole. Protiv tog rješenja Ministarstva žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor.

Okolišna dozvola, koja mora sadržavati i mjere izvještavanja javnosti o rezultatima praćenja industrijskih emisija i drugim podacima s kojima se može provjeriti usklađenost s utvrđenim tehnikama iz dozvole, objavljuje se na internetskoj stranici Ministarstva. U postupku izdavanja okolišne dozvole utvrđuje se da su razmotrena mišljenja, primjedbe i prijedlozi javnosti i zainteresirane javnosti dostavljene tijekom javne rasprave, te rezultati bilo kojih prekograničnih konzultacija. Čl. 105. propisano je da žalba protiv okolišne dozvole nije dopuštena, ali jest upravni spor. Rok za pokretanje upravnog spora počinje teći osmoga dana od dana objave okolišne dozvole na internetskoj stranici nadležnog tijela.

Čl. 113. definira da je Ministarstvo dužno pratiti razvoj najboljih raspoloživih tehnika, donositi zaključke o njima, kao i primjenu tehnika u nastajanju te podatke o tome stavljati na raspolaganje javnosti objavom na internetskim stranicama Ministarstva.

Čl. 128. propisuje da je operater informacije o aktivnostima i sigurnosnim mjerama koje provodi sukladno Politici sprječavanja velikih nesreća, odnosno Izvješće o sigurnosti dužan dostavljati pravnim i fizičkim osobama za koje je vjerojatno da bi mogle biti zahvaćene velikim nesrećama koje može uzrokovati djelatnost operatera odnosno postrojenje. Te informacije moraju biti dostupne javnosti.

#### **Prekogranični utjecaj strategije, plana i programa, zahvata i postrojenja na okoliš**

Čl. 135. propisuje obavezu Ministarstvu da dostavi obavijest nadležnom tijelu druge države ako procijeni da bi zahvat mogao znatnije utjecati na njen okoliš te da se, ukoliko druga država obavijesti Ministarstvo o namjeri sudjelovanja u postupku procjene utjecaja na okoliš, postupak provodi sukladno Konvenciji o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica.

U slučaju da Ministarstvo procijeni da bi zahvat koji će se provesti na teritoriju druge države mogao znatnije utjecati na okoliš u Hrvatskoj ili na temelju obavijesti koju druga država dostavi, izvijestit će tu državu o namjeri sudjelovanja u postupku procjene utjecaja toga zahvata na okoliš. U slučaju da Ministarstvo donese odluku o sudjelovanju u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš u drugoj državi, podatke o zahvatu mora dostaviti na mišljenje tijelima i/ili osobama određenim posebnim propisom i nadležnom upravnom tijelu u županiji odnosno Gradu Zagrebu, ovisno o tome na kojem području zahvat iz druge države utječe na okoliš, te osigurati informiranje i sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti. Nakon primitka mišljenja opisanih tijela i primjedbi javnosti i zainteresirane javnosti, Ministarstvo izrađuje jedinstveno mišljenje i dostavlja ga nadležnom tijelu druge države u dogovorenom roku.

Čl. 137. propisuje obavezu uključivanja javnosti druge države i u slučaju postupka ishođenja okolišne dozvole, ako Ministarstvo procijeni da bi emisije mogle znatnije utjecati na okoliš u drugoj državi. Kada, pak, Ministarstvo odluči da želi sudjelovati u postupku ishođenja okolišne dozvole za postrojenje u drugoj državi, mora osigurati informiranje i sudjelovanje javnosti. Komentare domaće javnosti Ministarstvo dostavlja nadležnom tijelu druge države.





### **Informiranje javnosti o okolišu**

Čl. 154. i 155. utvrđuju obavezu tijela javne vlasti da osiguraju pristup informacijama o okolišu koje posjeduju ili nadziru, u skladu s ovim Zakonom i posebnim propisima kojima se uređuje pravo javnosti na pristup informacijama. Obaveza postoji i za redovitu objavu informacija o okolišu putem dostupnih elektroničkih baza podataka ili putem drugih odgovarajućih sredstava informiranja (popis informacija nalazi se u čl. 156.).

Informiranje javnosti u posebnim postupcima uređenim Zakonom o zaštiti okoliša uređeno je člancima 160. i 161.: “Tijela koja su prema ovom Zakonu nadležna za provedbu: strateške procjene, procjene utjecaja zahvata na okoliš, ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš, davanja upute o sadržaju studije o utjecaju zahvata na okoliš, okolišne dozvole i davanja suglasnosti na Politiku sprječavanja velikih nesreća i suglasnost na Izvješće o sigurnosti, te davanja suglasnosti na Sanacijski program, obvezna su informirati javnost o tim postupcima.”

Način informiranja javnosti u postupku: izrade strateške studije, ocjene o potrebi strateške procjene; ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš, utvrđivanja sadržaja studije o utjecaju zahvata na okoliš prije njezine izrade; davanja suglasnosti na Politiku sprječavanja velikih nesreća, davanja suglasnosti na Izvješće o sigurnosti te utvrđivanja odgovornosti od štete u okolišu i prijeteće opasnosti od štete; davanja suglasnosti na Sanacijski program, način informiranja i sudjelovanja javnosti, odnosno zainteresirane javnosti – ako je propisano sudjelovanje te javnosti, u postupku: strateške procjene, donošenja strategija, planova i programa za koje se ne provodi strateška procjena, izrade provedbenih propisa i ostalih općeprimjenjivih pravno obvezujućih pravila; kao i način informiranja i sudjelovanja javnosti i zainteresirane javnosti u postupku: procjene utjecaja zahvata na okoliš i izdavanja okolišne dozvole, za postrojenje operatera, te način provođenja javne rasprave, odnosno javnog uvida i javnog izlaganja, kao i pojedinačne rokove s tim u svezi glede postupaka iz ovoga Zakona na koje se to odnosi, te ostala pitanja s tim u vezi, pobliže su propisani Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.

U postupcima koji se odnose na procjenu utjecaja zahvata na okoliš, ocjenu o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš, utvrđivanje sadržaja studije o utjecaju zahvata na okoliš prije njezine izrade, okolišnu dozvolu za postrojenje te davanje suglasnosti na Politiku sprječavanja velikih nesreća i davanje suglasnosti na Izvješće o sigurnosti, mora se osigurati informiranje javnosti o podnesenom zahtjevu i izdanom aktu kojim je riješeno o zahtjevu odnosno dano mišljenje ili suglasnost povodom zahtjeva. Rok za informiranje javnosti u navedenim slučajevima ne može biti kraći od 30 dana.

### **Sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti**

Čl.162. propisuje da javnost i zainteresirana javnost moraju, rano, tijekom postupka odlučivanja u pitanjima okoliša vezano za odgovarajuće djelovanje nositelja zahvata i operatera, na prikladan način, pravodobno i djelotvorno biti obaviještene o svojem pravu sudjelovanja u postupcima. U tim postupcima javnost i zainteresirana javnost imaju pravo iznijeti svoje mišljenje, prijedloge i primjedbe vezano za donošenje odluka odnosno akata



tijela javne vlasti, na način i u rokovima kako je uređeno Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima okoliša.

Čl. 163. utvrđena je obaveza tijela javne vlasti da u ranoj fazi postupanja kada su sve mogućnosti otvorene, putem javnih obavijesti, oglasa ili drugih odgovarajućih sredstava, te elektroničkih medija, odnosno na primjeren način, obavijestiti javnost odnosno zainteresiranu javnost o: zaprimljenim zahtjevima nositelja zahvata, operatera; te o nacrtima strategija, planova i programa za koje se provodi strateška procjena i o onima za koje se ne provodi strateška procjena; o nacrtima propisa i/ili općeprimjenjivih pravno obavezujućih normativnih instrumenata; te o postupcima koji se s tim u svezi provode sukladno Zakonu o zaštiti okoliša i posebnim propisima. Ta obavijest mora sadržavati i informacije o pravu na sudjelovanje javnosti, odnosno zainteresirane javnosti u postupcima koji se vode sukladno ovom Zakonu, te informacije o tijelima kojima se podnose mišljenja, prijedlozi i/ili pitanja. Minimalni rok koji se može odrediti za sudjelovanje javnosti je 30 dana. Za slučajeve kada je propisano obavezno sudjelovanje zainteresirane javnosti tijelo javne vlasti dužno je razmotriti rezultate sudjelovanja javnosti, odnosno zainteresirane javnosti. Nakon što razmotri prijedloge i mišljenja iznesena u postupcima sudjelovanja javnosti odnosno zainteresirane javnosti, nadležno tijelo je dužno obavijestiti javnost odnosno zainteresiranu javnost o svojoj odluci i razlozima na temelju kojih je donesena ta odluka, uključujući i podatke o postupku vezano za sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti.

#### **Sudjelovanje javnosti tijekom izrade provedbenih propisa i općeprimjenjivih pravno obavezujućih normativnih instrumenata**

Čl. 164. propisuje da su tijela javne vlasti dužna osigurati pravovremeno i učinkovito sudjelovanje javnosti u postupku izrade zakona i provedbenih propisa te ostalih općeprimjenjivih pravno obavezujućih pravila iz svoje nadležnosti, koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš, uključujući i postupke izrade njihovih izmjena i dopuna, a način je pobliže propisan Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima okoliša.

#### **Sudjelovanje javnosti u vezi sa strategijama planovima i programima koji se odnose na okoliš za koje nije određena obaveza strateške procjene**

U čl. 165. je navedeno da javnost ima pravo iznijeti svoje mišljenje, primjedbe te prijedloge na nacрте strategija, prijedloga planova i programa koji se odnose na okoliš, a za koje ovim Zakonom nije određena obaveza strateške procjene. I u tom su slučaju tijela javne vlasti obavezna osigurati pravovremeno i učinkovito sudjelovanje javnosti, uključujući i slučajeve izmjena i dopuna strategija, planova i programa. Popis strategija, planova i programa iz područja zaštite okoliša za koje je potrebno osigurati sudjelovanje javnosti utvrđeno je Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima okoliša. Uredbom je propisano i koja javnost može sudjelovati u postupku, "vodeći računa o prikladnosti sudjelovanja odgovarajuće zainteresirane javnosti s obzirom na sadržaj strategije, plana i programa s popisa". Navedene se odredbe ne odnose se na strategije, planove i programe koji se donose u svrhu nacionalne sigurnosti ili civilne zaštite.



### **Sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u posebnim postupcima (PUO i SPUO)**

Čl. 166. definirana su prava na sudjelovanje u postupcima PUO i SPUO. U postupku strateške procjene strategije, plana i programa sudjeluje javnost. U postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš i u postupku utvrđivanja okolišne dozvole sudjeluje javnost i zainteresirana javnost. Cjelovita studija o utjecaju zahvata na okoliš koja se upućuje na javnu raspravu objavljuje se na stranicama Ministarstva ili nadležnog tijela u županiji, odnosno Gradu Zagrebu za provedbu postupka procjene utjecaja na okoliš.

Javnost i zainteresirana javnost u postupcima sudjeluju davanjem pisanih mišljenja, prijedloga i primjedbi. U tijeku postupka sudjelovanja javnosti i zainteresirane javnosti provodi se javni uvid i mora se osigurati najmanje jedno javno izlaganje, ovisno o složenosti postupka. Postupak javnog uvida mora se osigurati u trajanju od najmanje 30 dana.

Iznimno se na sudjelovanje javnosti u postupku strateške procjene strategije, plana i programa mogu primijeniti i odredbe o sudjelovanju javnosti iz posebnog zakona ukoliko nisu u suprotnosti s odredbama ovoga Zakona.

U postupcima u kojima se donose odgovarajuće odluke o zahtjevu nositelja zahvata i operatera, prije donošenja tih odluka, moraju se razmotriti mišljenja, primjedbe i prijedlozi javnosti i zainteresirane javnosti dostavljeni prilikom sudjelovanja u tim postupcima.

Nadležna tijela dužna su na način određen Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima okoliša informirati javnost i zainteresiranu javnost o sadržaju odluka kojima je odlučeno o zahtjevima nositelja zahvata i operatera u postupcima.

### **Pristup pravosuđu**

Člancima od br. 167. do 172. uređeno je pravo na žalbe i pristup sudovima. Da ima vjerojatan pravni interes u postupcima uređenim Zakonom o zaštiti okoliša u kojima je predviđeno sudjelovanje zainteresirane javnosti, smatrat će se svaka fizička i pravna osoba koja zbog lokacije zahvata i/ili zbog prirode i utjecaja zahvata može dokazati da joj je narušeno pravo. Podrazumijeva se da ima dovoljan (vjerojatan) pravni interes u postupcima u kojima je predviđeno sudjelovanje zainteresirane javnosti i udruga civilnog društva koja djeluje na području zaštite okoliša ako:

- je registrirana sukladno posebnim propisima o udrugama te da joj je statutom kao cilj određena zaštita i unaprjeđenje okoliša, uključujući i zaštitu ljudskog zdravlja i zaštitu ili racionalno korištenje prirodnih dobara,
- je registrirana najmanje dvije godine prije nego je započeo postupak tijela javne vlasti o zahtjevu povodom kojega iskazuje svoj pravni interes, te ako dokaže da je u tom razdoblju aktivno sudjelovala u aktivnostima vezanim za zaštitu okoliša na području grada ili općine gdje ima registrirano sjedište sukladno svojem statutu.

Osobe iz članka koje su u svojstvu zainteresirane javnosti sudjelovale u postupcima uređenim ovim Zakonom imaju pravo osporavati odgovarajući upravni akt tijela javne vlasti, za koji je ovim Zakonom, odnosno posebnim zakonom predviđena mogućnost podnošenja žalbe odnosno tužbe, te izjaviti žalbu Ministarstvu, odnosno podnijeti tužbu nadležnom sudu radi osporavanja zakonitosti akata, radnji ili propusta.



Udruga civilnog društva ima pravo osporavati odgovarajući upravni akt tijela javne vlasti, za koji je ovim Zakonom, odnosno posebnim zakonom predviđena mogućnost podnošenja žalbe odnosno tužbe, te izjaviti žalbu Ministarstvu odnosno podnijeti tužbu nadležnom sudu radi osporavanja zakonitosti akata, radnji ili propusta.

O odgovarajućem upravnom aktu tijela javne vlasti i pravu na izjavljivanje žalbe Ministarstvu, odnosno podnošenje tužbe nadležnom sudu osobe u svojstvu zainteresirane javnosti bit će obaviještene dostavom toga akta ukoliko su podaci o osobi poznati tijelu javne vlasti, odnosno putem javne obavijesti ili na drugi primjeren način sukladno Uredbi o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.

Opisane fizičke i pravne osobe koje smatraju da je odlukom, radnjom i propustom tijela javne vlasti ili djelovanjem ili propuštanjem djelovanja fizičke ili pravne osobe (primjerice: operatera, onečišćivača) u pitanjima zaštite okoliša povrijeđen Zakon, odnosno posebni zakon kojim je uređena zaštita pojedine sastavnice okoliša ili zaštita od utjecaja opterećenja, te propisi doneseni na temelju tih zakona, imaju pravo, pred nadležnim sudom osporavati zakonitost donesene odluke, radnje i propusta u vezi sa zaštitom okoliša, te osporavati zakonitost djelovanja ili propuštanja djelovanja u pitanjima zaštite okoliša.

Zahtjev mora biti podnesen u propisanom obliku sukladno posebnom propisu, u roku od 30 dana od dana dostave strankama, odnosno dana objave na internetskim stranicama tijela koje je donijelo odluku koja se osporava, odnosno od dana protoka roka za izvršenje radnje odnosno donošenje odluke. U zahtjevu mora biti navedeno i obrazloženo u čemu je sadržana odnosno na što se odnosi povreda propisa iz stavka 1. ovoga članka. Zahtjev mora biti potkrijepljen odgovarajućim dokazima.

Ako pojedini akt tijela javne vlasti nije pravomoćan jer je podnesen zahtjev sukladno članku 169. ovoga Zakona, nositelj zahvata, odnosno operater ili druga pravna i fizička osoba na koju se taj akt odnosi zbog toga odluči pričekati pravomoćnost akta, u slučaju da se utvrdi da je podnositelj zahtjeva zlorabio svoje pravo prema odredbama ovoga Zakona, nositelj zahvata odnosno operater ili druga pravna i fizička osoba imaju pravo tražiti naknadu obične štete i izmakle koristi od osobe koja je podnijela zahtjev.

Sudski postupak po svakoj tužbi iz područja zaštite okoliša sukladno Zakonu o zaštiti okoliša je hitan.

### **Inspekcijski nadzor i prava javnosti**

Čl. 230. stavkom 5. utvrđeno je da troškove analize uzorkovanja podmiruje nadzirana osoba ako rezultati uzorkovanja dokažu odstupanja od propisanih zahtjeva, a u protivnom troškovi se namiruju iz sredstava državnog proračuna. Iznimno od odredbe tog stavka 5., u slučaju iz članka 253. troškove uzorkovanja snosi podnositelj prijave. Člankom 253. je određeno da ako se tijekom inspekcijskoga nadzora utvrdi da nema povrede Zakona o zaštiti okoliša i propisa donesenih na temelju njega koje je ovlaštena nadzirati Inspekcija zaštite okoliša i opravdanog razloga za daljnje vođenje postupka, a podnositelj prijave zahtijeva izvođenje dokaza, postupak se nadalje vodi po zahtjevu podnositelja prijave. Troškove daljnjeg vođenja postupka iz stavka 3. ovoga članka u cijelosti snosi podnositelj prijave. U tom slučaju inspektor će zaključkom zatražiti od podnositelja prijave da unaprijed položi novčani iznos za troškove izvođenja drugih dokaza.



Istim člankom propisano je da će Inspektor pisano obavijestiti poznatog podnositelja prijave o utvrđenom činjeničnom stanju u inspekcijskom nadzoru najkasnije trideset dana od dana utvrđenja činjeničnog stanja te da podnositelj prijave nije stranka u inspekcijskom postupku u smislu ovoga Zakona.

Člankom 257. propisano je o čemu je Ministarstvo dužno obavještavati javnost na svojim internetskim stranicama: o pojedinim inspekcijskim nadzorima i aktivnostima inspekcije zaštite okoliša i o koordiniranim inspekcijskim nadzorima i drugim aktivnostima provedenim u okviru međusobne suradnje inspekcije zaštite okoliša i drugih inspekcija u području okoliša (o koordiniranim inspekcijskim nadzorima javnost se obavještava tromjesečno). Informacija o provedenim inspekcijskim nadzorima iz stavaka mora sadržavati naziv nadziranog subjekta i lokaciju provedbe nadzora, datum provedbe nadzora, podatak o inspekcijskim službama koje su sudjelovale u provedbi nadzora, utvrđeno stanje o primjeni propisa, poduzete inspekcijske mjere, te stanje izvršenja naređenih mjera.

### **1.2.2. Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš**

Pri utvrđivanju obaveza nadležnih tijela na informiranje i sudjelovanje javnosti Uredba se poziva na Zakon o zaštiti okoliša i Uredbu o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, kojima su definirani detalji.

Čl. 10. i 11. definiraju da su sjednice savjetodavnog stručnog povjerenstva javne i da se javnost isključuje sa sjednice povjerenstva kada se glasuje o odlukama, odnosno mišljenjima. O radu povjerenstva na sjednici vodi se zapisnik, po potrebi se može osigurati vođenje tonskog zapisa sjednice povjerenstva, a predsjednik sa sjednice može udaljiti osobu koja ometa rad povjerenstva.

Članak 12.(3) Kada povjerenstvo na prvoj sjednici utvrdi da studija ima nedostatke, koji u bitnom, nisu odlučujući za utvrđivanje cjelovitosti i/ili stručne utemeljenosti studije, predložiti će nadležnom tijelu da od nositelja zahvata zaključkom zatraži dopunu studije u primjerenom roku, kojom prilikom će obrazložiti i u kojem dijelu studiju treba dopuniti. Čl. 15. definirano je da kada nakon razmotrenih mišljenja, primjedbi i prijedloga s javne rasprave povjerenstvo utvrdi da je studiju potrebno doraditi, nakon dorade obvezno se saziva sjednica povjerenstva radi donošenja mišljenja o prihvatljivosti zahvata.

Članak 13.(1) Kada nadležno tijelo utvrdi da zahtjev nositelja zahvata za procjenu utjecaja zahvata na okoliš sadrži sve propisane podatke i dokaze sukladno Zakonu, donosi odluku o upućivanju studije na javnu raspravu. Ovisno o složenosti zahvata, nadležno tijelo može odluku o upućivanju studije na javnu raspravu donijeti i nakon što povjerenstvo ocijeni da je studija cjelovita i stručno utemeljena te predloži da se studija uputi na javnu raspravu.

Čl. 13. utvrđena je obaveza nadležnog tijela da informira javnost i zainteresiranu javnost sukladno Zakonu i Uredbi o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša o **odluci o upućivanju studije na javnu raspravu**.

Čl. 14. obavezuje nadležno tijelo da mišljenja, primjedbe i prijedloge iz javne rasprave dostavi na očitovanje nositelju zahvata putem ovlaštenika. Očitovanje nositelja zahvata sa svim mišljenjima, primjedbama i prijedlozima iz javne rasprave nadležno tijelo dostavlja povjerenstvu na razmatranje i donošenje mišljenja o prihvatljivosti zahvata.



Čl. 14.a obavezuje nadležno tijelo na **ponovnu javnu raspravu** u slučaju da su nakon provedene javne rasprave dostupne nove informacije, a koje su važne za donošenje odluke u postupku procjene utjecaja na okoliš. Nadležno tijelo za ponovnu javnu raspravu omogućava informiranje i sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti sukladno Uredbi o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.

Čl. 20. definirano je postupanje u slučaju mogućeg **prekograničnog utjecaja zahvata**. Nadležno upravno tijelo u županiji i Gradu Zagrebu će, u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš, u slučaju ocjene povjerenstva da bi zahvat mogao značajno utjecati na okoliš druge države, o toj ocjeni obavijestiti Ministarstvo u svrhu postupka prema drugoj državi. U tom slučaju nadležno upravno tijelo u županiji i Gradu Zagrebu ne može donijeti odluku o upućivanju studije na javnu raspravu. Kada u postupku ocjene o potrebi procjene nadležno upravno tijelo u županiji, odnosno u Gradu Zagrebu utvrdi da bi zahvat mogao značajno utjecati na okoliš druge države, postupit će na isti način. Kada Ministarstvo ocijeni da bi zahvat mogao značajno utjecati na okoliš druge države, dužno je informirati javnost i zainteresiranu javnost o obvezi obavještavanja druge države i prekograničnom savjetovanju.

Prema čl. 21., **rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš** donosi se nakon što nadležno tijelo razmotri mišljenja, primjedbe i prijedloge javnosti i zainteresirane javnosti dostavljene tijekom javne rasprave te rezultate bilo kojih prekograničnih konzultacija ako su bile obvezne prema Zakonu. Prije donošenja rješenja nacrt rješenja stavlja se na uvid javnosti objavom na internetskoj stranici nadležnog tijela u trajanju od 8 dana. O rješenju nadležno tijelo informira javnost i zainteresiranu javnost, te drugu državu kada je sudjelovala u postupku.

Čl. 26. definiran je postupak **ocjene o potrebi procjene utjecaja na okoliš**. O zahtjevu nositelja zahvata nadležno tijelo dužno je zatražiti mišljenja tijela i/ili osoba određenih posebnim propisima i/ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. **Držimo propustom zakonodavca što u poglavlju IV. - Način provedbe postupka ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš nije navedena obaveza nadležnog tijela da javnost i zainteresiranu javnost informira o zahtjevu nositelja zahvata. Ta je obaveza navedena u čl. 7. Uredbe o informiranju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima okoliša, koji propisuje da se u postupku ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš javnost i zainteresirana javnost moraju informirati o zahtjevu nositelja zahvata.**

Čl. 27. definirana je obaveza nadležnog tijela da **rješenje kojim se utvrđuje da je za zahvat potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš**, odnosno rješenje kojim se utvrđuje da za zahvat nije potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš informira javnost i drugu državu ako je sudjelovala u postupku.

Čl. 28. definira obavezu nadležnog tijela da **zahtjev za izdavanje upute o sadržaju studije** informira javnost.

Nakon što razmotri, između ostalih, mišljenja, primjedbe i prijedloge javnosti i zainteresirane javnosti dostavljene tijekom informiranja, nadležno tijelo donosi uputu kojom određuje sadržaj studije. O uputi nadležno tijelo informira javnost sukladno Zakonu i uredbi kojom se uređuje informiranje i sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.

Pošto je način informiranja i sudjelovanja javnosti propisan i Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, ovdje dajemo njihov **unakrsno povezani sažetak:**



## 1. Obaveze informiranja

- o odluci o zahtjevu nositelja zahvata za pokretanje postupka PUO,
- javnost i zainteresiranu javnost nadležno tijelo mora informirati o odluci o upućivanju studije na javnu raspravu,
- javnost i zainteresiranu javnost nadležno tijelo mora informirati o zahtjevu nositelja zahvata u postupku ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš,
- rješenje kojim se utvrđuje da je za zahvat potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš, odnosno rješenje kojim se utvrđuje da za zahvat nije potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš informira javnost i drugu državu ako je sudjelovala u postupku,
- o sadržaju studije nadležno tijelo informira javnost,
- o mogućem značajnom utjecaju zahvata na okoliš druge države, Ministarstvo informira javnost i zainteresiranu javnost o obvezi obavještanja druge države i prekograničnom savjetovanju,
- Ministarstvo obavještava javnost o postupku sudjelovanja javnosti u postupku procjene utjecaja na okoliš u drugoj državi,
- nacrt rješenja stavlja se na uvid javnosti objavom na internetskoj stranici nadležnog tijela u trajanju od 8 dana,
- o rješenju nadležno tijelo informira javnost i zainteresiranu javnost, te drugu državu kada je sudjelovala u postupku,
- o svakom drugom rješenju u tom postupku donesenom u skladu sa zakonom.

Ako se postupak PUO raščlani na pojedine faze, onda su obaveze informiranja javnosti i zainteresirane javnosti sljedeće:

a) u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš:

- o zahtjevu nositelja zahvata,
- o odluci da se studija o utjecaju zahvata na okoliš upućuje na javnu raspravu,
- o rješenju o prihvatljivosti zahvata za okoliš,
- o svakom drugom rješenju u tom postupku donesenom u skladu sa zakonom.

b) u postupku ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš:

- o zahtjevu nositelja zahvata,
- o rješenju donesenom povodom zahtjeva nositelja zahvata.

c) u postupku izdavanja upute o sadržaju studije o utjecaju zahvata na okoliš:

- o zahtjevu nositelja zahvata,
- o uputi donesenoj povodom zahtjeva nositelja zahvata.

Zakon i Uredba omogućavaju nazočnost javnosti na sjednicama savjetodavnog stručnog povjerenstva, što je svojevrsni oblik informiranja, no informacije o datumima i mjestu održavanja sjednica javnosti su teško dostupne.

Razdoblje informiranja javnosti "ne može biti kraće od 30 dana".

## 2. Način sudjelovanja

- u postupku ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš javnost i zainteresirana javnost tijekom razdoblja informiranja od 30 dana nadležnom tijelu dostavljaju svoja mišljenja, primjedbe i prijedloge;
- javnost i zainteresirana javnost tijekom razdoblja informiranja od 30 dana u



- postupku izdavanja upute o sadržaju studije o utjecaju zahvata na okoliš nadležnom tijelu dostavljaju svoja mišljenja i prijedloge;
- javnost i zainteresirana javnost sudjeluju putem javne rasprave u trajanju od najmanje 30 dana, koja uključuje javni uvid i javno izlaganje, davanjem mišljenja, prijedloga i primjedbi u vezi s predmetom javne rasprave; u javnoj raspravi postavljaju pitanja tijekom javnog izlaganja o predloženim rješenjima usmeno ili u pisanom obliku (mogu upisati prijedloge i primjedbe u knjigu primjedbi koja se obavezno nalazi uz predmet o kojem se provodi javna rasprava, daju prijedloge i primjedbe u zapisnik za vrijeme javnog izlaganja, upućuju nadležnom tijelu pisane prijedloge i primjedbe u roku određenom u obavijesti o javnoj raspravi);
  - ako se predmet javne rasprave na temelju prihvaćenih mišljenja, prijedloga i primjedbi u javnoj raspravi tako promijeni da nova rješenja nisu u skladu s bitnim odrednicama predmeta javne rasprave na temelju kojih je nastao, provodi se ponovna javna rasprava. Ako se ponovna javna rasprava odnosi na promjene predložene u prvoj javnoj raspravi, trajanje javnog uvida može biti kraće od propisanog roka iz Uredbe, ali ne manje od osam dana. Novi prijedlozi i primjedbe na izmijenjeni dio predmeta javne rasprave mogu se podnositi samo u svezi s izmjenama povodom prihvaćenih primjedbi iznesenih u prvoj javnoj raspravi. Ponovna javna rasprava može se provoditi najviše dva puta, nakon čega se donosi odluka o novoj izradi predmeta javne rasprave.

### **1.2.3. Uredba o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš**

Pri utvrđivanju obaveza nadležnih tijela na informiranje i sudjelovanje javnosti Uredba se poziva na Zakon o zaštiti okoliša i Uredbu o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, kojima su definirani detalji.

**Sve faze postupka** strateške procjene opisane su u čl. 4.:

- odluka o započinjanju postupka,
- određivanje sadržaja strateške studije,
- izradu strateške studije,
- ocjenu cjelovitosti i stručne utemeljenosti strateške studije osobito u vezi s razumnim alternativama strategije, plana i programa,
- postupak davanja mišljenja povjerenstva za stratešku procjenu,
- postupak davanja mišljenja tijela i/ili osoba određenih posebnim propisima te mišljenja jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno jedinica lokalne samouprave i drugih tijela,
- rezultate prekograničnih konzultacija ako su bile obavezne,
- informiranje i sudjelovanje javnosti,
- postupak davanja mišljenja Ministarstva odnosno nadležnog upravnog tijela za zaštitu okoliša u županiji o provedenoj strateškoj procjeni i
- postupak izvješćivanja nakon donošenja strategije, plana ili programa.

Čl. 5.(6) propisano je da je nadležno tijelo o **odluci o započinjanju postupka** strateške procjene strategije, plana i programa dužno **osigurati informiranje javnosti**.

Čl. 8. propisano je da je nadležno tijelo u **postupku određivanja sadržaja strateške studije**





dužno osigurati **sudjelovanje javnosti**. Nadležno tijelo je dužno razmotriti dostavljena mišljenja, primjedbe i prijedloge javnosti te u roku od 8 dana od isteka roka za dostavu mišljenja donijeti odluku o sadržaju strateške studije. **O toj odluci nadležno tijelo informira javnost.**

Člancima 17. i 18. propisano je da **Povjerenstvo za stratešku procjenu radi na sjednicama koje su javne**. O radu povjerenstva za stratešku procjenu vodi se zapisnik koji sadrži usmena i pisana očitovanja članova.

Člankom 20. utvrđen je **način rada Povjerenstva**. Ako na prvoj sjednici povjerenstvo donese odluku da je stratešku studiju potrebno doraditi i da nadležno tijelo mora od ovlaštenika zatražiti dopunu studije, nadležno tijelo stratešku studiju nakon dopune podataka može dostaviti izravno izrađivaču strategije, programa ili plana, bez naknadnog razmatranja na sjednici povjerenstva za stratešku procjenu, ako je to povjerenstvo za stratešku procjenu predložilo.

Člankom 22. i 23. propisano je da izrađivač dovršava nacrt prijedloga strategije, plana ili programa nakon što zaprimi cjelovitu i stručno utemeljenu stratešku studiju, nakon čega nadležno tijelo donosi **odluku o upućivanju strateške studije i nacrta prijedloga strategije, plana ili programa na javnu raspravu**. O toj nadležno tijelo **informira javnost**.

Javna rasprava o strateškoj studiji provodi se u jedinstvenom postupku javne rasprave na prijedlog prostornog plana na način i u rokovima propisanim posebnim propisom kojim se uređuje prostorno uređenje, ukoliko isti nije u suprotnosti s odredbama posebnog propisa iz područja zaštite okoliša.

Članak 24. nalaže da se nakon provedene javne rasprave sva mišljenja, primjedbe i prijedlozi iz javne rasprave dostavljaju na očitovanje ovlašteniku i izrađivaču, na temelju kojih ovlaštenik predlaže konačne mjere zaštite okoliša i program praćenja stanja okoliša vezano za strategiju, plan ili program.

U postupku **strateške procjene utjecaja prostornog plana na okoliš**, nakon završetka javne rasprave, u roku od 15 dana ovlaštenik dostavlja očitovanja na primjedbe i prijedloge iz javne rasprave na stratešku studiju te sudjeluje u izradi izvješća s javne rasprave prema posebnom propisu kojim se uređuje prostorno uređenje.

Člankom 27. definirane su obaveze u vezi s izvješćem o provedenoj strateškoj procjeni, kojim završava postupak strateške procjene. Nadležno tijelo dužno je izraditi izvješće u roku od 30 dana od dana donošenja odluke o usvajanju strategije, plana odnosno programa. Izvješće sadrži osobito:

- sažeti prikaz načina na koji su pitanja zaštite okoliša i ekološke mreže integrirana u strategiju, plan i program;
- sažeti prikaz načina na koji su rezultati strateške studije, mišljenja posebnih tijela ili osoba, primjedbe, prijedlozi i mišljenja javnosti, te rezultati prekograničnih konzultacija, ako su bile obvezne, uzeti u obzir odnosno razmotreni pri donošenju odluke o usvajanju strategije, plana ili programa;
- obrazloženje razloga prihvaćanja odabrane razumne alternative strategije, plana ili programa, u odnosu na ostale razmotrene razumne alternative;
- mjere zaštite okoliša i mjere ublažavanja negativnih utjecaja na ekološku mrežu;
- način praćenja primjene mjera koje su postale sadržajem strategije, plana ili programa;
- način praćenja značajnih utjecaja na okoliš donesene strategije, plana ili programa.

**O izvješću nadležno tijelo informira javnost.**

Člankom 28. propisan je način provedbe **postupka u slučaju mogućeg prekograničnog utjecaja strategije, plana ili programa**. Nadležno tijelo dužno je obavijestiti Ministarstvo u svrhu provedbe postupka u drugoj državi. Ministarstvo postupa prema Zakonu o zaštiti



okoliša i Zakonu o potvrđivanju Protokola o strateškoj procjeni okoliša uz Konvenciju o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica. **O postupcima iz ovoga članka nadležno tijelo informira javnost.**

Člancima br. 29. do 34. definiran je postupak ocjene o potrebi procjene strateške procjene. Na započinjanje postupka primjenjuju se odredbe čl. 5. ove Uredbe. Uredbom je unesena novost, uvjetovana usklađivanjem s europskim propisima, da se ocjena o potrebi procjene, osim za manje izmjene i dopune strategija, planova i programa, provodi i za “za strategije, planove i programe kojima se određuje uporaba malih površina na lokalnoj razini”. Vjerojatno značajan utjecaj procjenjuje se prema kriterijima iz Priloga III Uredbe. **O odlukama nadležno tijelo informira javnost.**

Pošto je način informiranja i sudjelovanja javnosti propisan Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, ovdje dajemo njihov **unakrsno povezani sažetak:**

#### **1. Obaveze informiranja javnosti:**

- o odluci o pokretanju postupka i izradi strateške studije,
- odluci kojom se određuje sadržaj strateške studije,
- o odluci da se strateška studija i nacrt strategije, plana i programa upućuju na javnu raspravu (informacija se daje najmanje 8 dana prije početka javne rasprave),
- o postupku mogućeg prekograničnog utjecaja strategije, plana ili programa na okoliš kao i u postupku sudjelovanja javnosti u postupku strateške procjene u drugoj državi,
- o izvješću o provedenoj strateškoj procjeni i donesenoj strategiji, planu odnosno programu (izvješće se mora donijeti u roku od 30 dana od dana donošenja odluke o usvajanju strategije, plana ili programa),
- u postupku ocjene o potrebi strateške procjene javnost se informira o donesenoj odluci.

Razdoblje informiranja **javnosti** u postupku strateške procjene utjecaja strategije, plana i programa na okoliš i u postupku ocjene o potrebi strateške procjene na internetskim stranicama “ne može biti kraće od 30 dana”. Rok počinje teći od datuma označenog na naslovnici internetske stranice na kojoj se najavljuje objava informacije.

Sjednice povjerenstva za ocjenu strateške studije su javne, što predstavlja mogućnost informiranja, no informacije o datumima i mjestu održavanja sjednica javnosti su teško dostupne.

#### **2. Način sudjelovanja javnosti**

- u postupku utvrđivanja sadržaja strateške studije (odluka o sadržaju studije donosi se u roku od 8 dana od isteka roka za dostavu mišljenja i primjedbi);
- u javnoj raspravi o strateškoj studiji i nacrtu prijedloga plana ili programa (javna rasprava uključuje pravo pristupa na javni uvid i pravo sudjelovanja na najmanje jednom javnom izlaganju; na javnom izlaganju javnost ima pravo postavljati pitanja i dobivati usmene i pismene odgovore sukladno zahtjevu sudionika javne rasprave; komentari i prijedlozi mogu se upisati i u knjigu primjedbi, izjaviti u zapisnik tijekom javnog izlaganja ili dostaviti nadležnom tijelu u roku određenom za javnu raspravu).

Trajanje javne rasprave je najmanje 30 dana.



Ako se predmet javne rasprave na temelju prihvaćenih mišljenja, prijedloga i primjedbi u javnoj raspravi tako promijeni, da nova rješenja nisu u skladu s bitnim odrednicama predmeta javne rasprave na temelju kojih je nastao, provodi se **ponovna javna rasprava**. Ako se ponovna javna rasprava odnosi na promjene predložene u prvoj javnoj raspravi, trajanje javnog uvida može biti kraće od 30 dana, ali ne manje od 8 dana. Obavijest o ponovnoj javnoj raspravi objavljuje se na isti način kao i za prvu javnu raspravu. Novi prijedlozi i primjedbe na izmijenjeni dio predmeta javne rasprave mogu se podnositi samo u svezi s izmjenama povodom prihvaćenih primjedbi iznesenih u prvoj javnoj raspravi. Ponovna javna rasprava može se provoditi najviše dva puta, nakon čega se donosi odluka o novoj izradi predmeta javne rasprave.

#### **1.2.4. Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša**

Člankom 3. propisani su **načini objavljivanja informacija**:

- nadležno tijelo u pravilu informacije objavljuje na internetskim stranicama;
- nadležno tijelo, s obzirom na složenost i prirodu materije o kojoj je dužno dati informacije, osim putem internetske stranice, te informacije **može** dati i drugim načinima informiranja koji su primjereniji u konkretnom slučaju s obzirom na lokalnu zajednicu ili građanina pojedinca, a osobito javnim oglašavanjem u tisku, javnim oglašavanjem u službenom glasilu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, oglašavanjem na panou za oglašavanje u pojedinom mjestu, oglašavanjem u sredstvima javnog informiranja – elektroničkim medijima i sl., oglašavanjem na odgovarajućim oglasnim pločama i sl., te izdavanjem pisanih materijala;
- kada se u postupcima informiranja mora informirati zainteresirana javnost, nadležno tijelo dužno je informaciju objaviti i oglašavanjem na panou za oglašavanje u pojedinom mjestu te u lokalnom, odnosno područnom tisku.

Člankom 4. propisano je **trajanje razdoblja informiranja** od 30 dana. Rok počinje teći od datuma označenog na naslovnici internetske stranice na kojoj se najavljuje objava informacije. Iznimno od toga, kada se daju informacije radi **sudjelovanja javnosti u postupku izrade zakona** i provedbenih propisa te ostalih općeprimjenjivih pravno obvezujućih pravila koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš, uključujući i postupke izrade njihovih izmjena i dopuna, objava informacije traje najduže 30 dana. Informacije koje se, osim na internetskoj stranici, objavljuju i na druge načine (primjerice: putem tiska, radija i sl.) mogu biti objavljene u i kraćem razdoblju, odnosno jednokratno.

**Informiranje u postupku strateške procjene utjecaja plana i programa na okoliš i u postupku ocjene o potrebi strateške procjene** definirano je člancima 5. i 6. U tim se postupcima javnost mora informirati o:

- odluci o pokretanju postupka strateške procjene i izradi strateške studije,
- odluci kojom se određuje sadržaj strateške studije,
- odluci da se strateška studija i nacrt prijedloga plana, odnosno programa upućuje na javnu raspravu,
- postupku u svezi mogućeg prekograničnog utjecaja plana i programa te o postupku sudjelovanja vezano za stratešku procjenu u drugoj državi,
- izvješću nadležnog tijela o provedenoj strateškoj procjeni i donesenom planu



odnosno program,

- u postupku ocjene o potrebi strateške procjene javnost se informira o odluci donesenoj u tom postupku.

U čl. 6.(1) detaljno je navedeno što mora sadržavati informacija o izradi strateške studije.

### **Informiranje u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš, u postupku ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš te u postupku izdavanja upute o sadržaju studije za procjenu utjecaja zahvata na okoliš**

Člankom 7. propisano je da se u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš javnost i zainteresirana javnost moraju informirati o:

- zahtjevu nositelja zahvata,
- odluci da se studija o utjecaju zahvata na okoliš upućuje na javnu raspravu,
- rješenju o prihvatljivosti zahvata za okoliš,
- svakom drugom rješenju u tom postupku donesenom u skladu sa zakonom.

U postupku ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš javnost i zainteresirana javnost moraju se informirati o:

- zahtjevu nositelja zahvata,
- rješenju donesenom povodom zahtjeva nositelja zahvata.

U postupku izdavanja upute o sadržaju studije o utjecaju zahvata na okoliš javnost i zainteresirana javnost informira se o:

- zahtjevu nositelja zahvata,
- uputi donesenoj povodom zahtjeva nositelja zahvata.

Članak 8. propisuje da navedene informacije, između ostalog, moraju sadržavati sažetak postupka koji će se provesti, način na koji će se javnost i zainteresirana javnost očitovati na informaciju: način davanja mišljenja, primjedbi i prijedloga, nadležno tijelo i adresu na koju se daju, rok u kojem se daju te način na koji će javnost i zainteresirana javnost biti informirana o ishodu postupka povodom zahtjeva nositelja zahvata. Informacija o ishodu postupka (odluka, rješenje, uputa) daje se, u pravilu, objavom akta na internetskoj stranici. Ukoliko prema prirodi akta – jer sadrži tehničke i kartografske prikaze – akt nije moguće objaviti u cijelosti, objavljuje se sažetak akta bez tehničkih i kartografskih prikaza. Sažetak obvezno sadrži izreku i obrazloženje akta u bitnom, ukoliko ga akt sadrži.

**Obaveza informiranja u postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša** propisane su članom 9., dok je člankom 10. utvrđeno da se te odredbe na odgovarajući način primjenjuju i u postupcima po zahtjevu tvrtke za utvrđivanje objedinjenih uvjeta zaštite okoliša za postojeće postrojenje te za rekonstrukciju postojećeg postrojenja.

### **Sudjelovanje javnosti u postupku strateške procjene utjecaja plana i programa na okoliš**

U postupku strateške procjene utjecaja plana i programa na okoliš sudjeluje **javnost** i to:

- u postupku određivanja sadržaja strateške studije,
- u postupku javne rasprave o strateškoj studiji i nacrtu prijedloga plana ili programa.

### **Sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš i u postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša**

U postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš i u postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša **javnost i zainteresirana javnost** sudjeluju putem javne rasprave.



### **Sudjelovanje javnosti koja je zainteresirana u postupku donošenja planova i programa za koje se ne provodi strateška procjena**

Člankom 14. propisano je da tijelo, koje je prema zakonu, odnosno prema odluci Vlade RH, te prema odluci predstavničkog tijela jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, nadležno za izradu plana i programa za koje se ne provodi strateška procjena, dužno je na internetskoj stranici objaviti informaciju o izradi nacrtu prijedloga plana, odnosno nacrtu prijedloga programa. Planovi i programi za koje se ne provodi strateška procjena su svi planovi i programi za koje Zakonom nije propisana obveza strateške procjene, njihovo donošenje je propisano zakonom, a odnose se na okoliš.

Javnost koja ima pravo iznijeti svoje mišljenje, primjedbe i prijedloge na te nacрте planova i programa je javnost na koju ti planovi i programi mogu utjecati prilikom provedbe.

### **Sudjelovanje javnosti u postupku izrade zakona i provedbenih propisa te ostalih općeprimjenjivih pravno obvezujućih pravila u pitanjima zaštite okoliša**

Člankom 15. propisano je sudjelovanje javnosti u postupku izrade nacrtu prijedloga zakona i provedbenog propisa odnosno drugog općeprimjenjivog pravno obvezujućeg pravila uključujući i postupke izrade nacrtu prijedloga, njihovih izmjena i dopuna, a koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš ili pojedine sastavnice okoliša te opterećenja. U tom se postupku primjenjuju iste odredbe koje vrijede za sudjelovanje javnosti koja je zainteresirana u postupku donošenja planova i programa za koje se ne provodi strateška procjena (čl. 14.).

### **Javna rasprava**

Člankom 16. propisano je da predmet javne rasprave može biti strateška studija s nacrtom prijedloga plana, odnosno programa, studija o utjecaju zahvata na okoliš te studija o utjecaju zahvata na okoliš u postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša. Javnost i zainteresirana javnost u javnoj raspravi daju mišljenja, prijedloge i primjedbe. Nadležno tijelo daje obavijest o provođenju javne rasprave na internetskoj stranici i u dnevnom tisku. Ova obavijest se može dati i u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te na lokalno uobičajen način javnog priopćavanja, ukoliko posebnim propisom nije drukčije određeno, najmanje osam dana prije početka javne rasprave. Obavijest mora sadržavati naznaku predmeta javne rasprave, mjesto, datum početka i trajanje javnog uvida, mjesto i datum javnog izlaganja te rok u kojem se nadležnom tijelu dostavljaju pisana mišljenja, prijedlozi i primjedbe. Javnu raspravu, uključujući javni uvid i javno izlaganje, koordinira i provodi:

1. u postupku strateške procjene – nadležno tijelo;
2. u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš – ministarstvo nadležno za poslove zaštite okoliša, odnosno nadležno upravno tijelo županije te Grada Zagreba, ovisno o propisanoj nadležnosti vezano za popis zahvata prema uredbi kojom se uređuje procjena utjecaja zahvata na okoliš;
3. u postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša – ministarstvo nadležno za poslove zaštite okoliša;
4. u postupcima iz točki 1., 2. i 3. ovoga članka kada se radi o prekograničnom utjecaju – ministarstvo nadležno za poslove zaštite okoliša.

### **Javni uvid**

Nakon objave obavijesti o provođenju javne rasprave, predmet javne rasprave stavlja se na javni uvid u roku. Javni uvid traje najmanje 30 dana.

Javni uvid u pitanjima zaštite okoliša uključujući i sastavnice okoliša i opterećenja koji nisu uređeni ovom Uredbom traje najmanje 30 dana ukoliko posebnim propisom kojim se uređuje zaštita pojedine sastavnice, odnosno zaštita od opterećenja, odnosno zakonom kojim se



uređuje prostorno uređenje, nije uređeno drukčije.

### **Javno izlaganje**

Za vrijeme javnog uvida nadležno tijelo organizira javno izlaganje. U javnom izlaganju obvezno se osigurava nazočnost i sudjelovanje:

1. u postupku strateške procjene: predstavnika nadležnog tijela, predstavnika izrađivača i voditelja izrade strateške studije;
2. u postupku procjene utjecaja na okoliš i utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša: predstavnika nositelja zahvata, voditelja izrade studije, projektanta i predstavnika jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave na čijem području se provodi javna rasprava i javno izlaganje.

O javnom izlaganju vodi se zapisnik, a može se osigurati i tonski zapis. Zapisnik sadrži pitanja, prijedloge i mišljenja sudionika javne rasprave danih za vrijeme javnog izlaganja te odgovore na pitanja.

### **Način sudjelovanja sudionika u javnoj raspravi**

Čl. 20. utvrđeno je da ako u roku određenom u odluci o objavi javne rasprave javnost i zainteresirana javnost ne dostave svoje mišljenje, primjedbe i prijedloge u svezi s predmetom javne rasprave smatra se da nisu imali primjedbi. Javnost i zainteresirana javnost sudjeluju u javnoj raspravi na način da:

- imaju pravo pristupa na javni uvid predmeta javne rasprave;
- postavljaju pitanja tijekom javnog izlaganja o predloženim rješenjima, na koja odgovaraju osobe iz članka 19. Uredbe, usmeno ili u pisanom obliku prema zahtjevu sudionika javne rasprave;
- mogu upisati prijedloge i primjedbe u knjigu primjedbi koja se obvezno nalazi uz predmet o kojem se provodi javna rasprava, daju prijedloge i primjedbe u zapisnik za vrijeme javnog izlaganja, upućuju nadležnom tijelu pisane prijedloge i primjedbe u roku određenom u obavijesti o javnoj raspravi. Prijedlozi i primjedbe koji nisu dostavljeni u roku i nisu čitko napisani, neće se uzeti u obzir u pripremi izvješća o javnoj raspravi.

### **Izvješće o javnoj raspravi**

O provedenoj javnoj raspravi nadležno tijelo priprema izvješće. Izvješće o javnoj raspravi, koje priprema nadležno tijelo, sadrži osobito:

- podatke o predmetu javne rasprave, odnosno naznaku da je taj predmet sastavni dio toga izvješća;
- popis pozvanih sudionika u javnoj raspravi prema posebnoj obavijesti, popis sudionika u javnoj raspravi čiji su prijedlozi i primjedbe vezano za predmet javne rasprave prihvaćeni;
- naznaku primjedbi i prijedloga sudionika, koji nisu prihvaćeni ili su djelomično prihvaćeni te obrazloženja razloga njihova neprihvatanja, odnosno djelomičnog prihvaćanja;
- popis sudionika u javnoj raspravi čija su mišljenja, prijedlozi i primjedbe dani izvan određenog roka.

Akti, preslike i drugi dokazi objave javne rasprave, pozivi i posebne obavijesti o javnoj raspravi, zapisnici o javnim izlaganjima, dokazi sudjelovanja u javnom izlaganju pozvanih sudionika u javnoj raspravi i knjiga primjedbi sastavni su dio izvješća o javnoj raspravi.

### **Ponovna javna rasprava**

Ako se predmet javne rasprave na temelju prihvaćenih mišljenja, prijedloga i primjedbi u javnoj raspravi tako promijeni, da nova rješenja nisu u skladu s bitnim odrednicama predmeta javne rasprave na temelju kojih je nastao, provodi se ponovna javna rasprava. Ako



se ponovna javna rasprava odnosi na promjene predložene u prvoj javnoj raspravi, trajanje javnog uvida može biti kraće od 30 dana, ali ne manje od 8 dana. Obavijest o ponovnoj javnoj raspravi objavljuje se na isti način kao i za prvu javnu raspravu. Novi prijedlozi i primjedbe na izmijenjeni dio predmeta javne rasprave mogu se podnositi samo u svezi s izmjenama povodom prihvaćenih primjedbi iznesenih u prvoj javnoj raspravi. Ponovna javna rasprava može se provoditi najviše dva puta, nakon čega se donosi odluka o novoj izradi predmeta javne rasprave.



## 2. Opis primjene zakonskih rješenja u praksi, odstupanja u odnosu na načela Aarhuške konvencije te preporuke za poboljšanje sudjelovanja javnosti u postupcima PUO i SPUO, uključujući i mjere za unaprjeđenje zakonskog okvira

Aarhuška konvencija utvrdila je minimalne standarde informiranja i sudjelovanja javnosti u pitanjima okoliša. Iako je Hrvatska svoje propise u velikoj mjeri uskladila s tim međunarodnim sporazumom kao i iz njega proizašlim europskim *acquis-om*, provedba odredbi tih propisa u praksi ima puno nedostataka. Izvješće organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije za razdoblje od 2014. do 2016.<sup>16</sup> opisuje glavne nedostatke u primjeni odredbi Konvencije u propisima i praksi.

Da bi mogli sudjelovati, građanima najprije treba osigurati pristup informacijama. Premda se ne odnosi na postupke informiranja u okviru postupaka PUO i SPUO, Izvještaj Povjerenika za informacije o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama u 2015. godini<sup>17</sup> donosi generalnu poražavajuću sliku stanja kada je pravo na pristup informacijama u pitanju: "Ukupna razina transparentnosti i otvorenosti još nije zadovoljavajuća. Osobito su značajna odstupanja uočena na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, dijela pravnih osoba s javnim ovlastima te trgovačkih društava u većinskom javnom vlasništvu, iako i među njima postoje primjeri dobre prakse u provedbi Zakona. Na svim razinama i u svim skupinama tijela uočene su nepravilnosti u postupanju sa zahtjevima građana, osobito u pogledu poštivanja rokova i načina odlučivanja o zahtjevima, čemu svjedoči i činjenica da na svakih 10 zakonitih rješenja dolazi 17,2 nezakonitih rješenja, što je pogoršanje u odnosu na prošlu godinu kada je taj odnos bio 10 naprema 12. Osobito je zabrinjavajuće ignoriranje zahtjeva građana za pristup informacijama, s obzirom da se dvije trećine žalbi Povjereniku upućuje upravo iz tog razloga."

Uključivanje građana u donošenje odluka jedna je od osnovnih karakteristika demokratskih društava i temeljna pretpostavka održivog razvoja. Prema riječima Povjerenika za informiranje<sup>18</sup>: "provedba savjetovanja s javnošću na lokalnim razinama – u županijama, gradovima i općinama predstavlja više iznimku nego pravilo", a "povjerenje građana u institucije vlasti je upravo u ovim trenucima na najnižim granama". Interes građana za sudjelovanje u postupcima donošenja odluka sve je veći, dok onaj za njihovim smislenim uključivanjem ostaje isti – postupci se svode na formalnost – građanima se daje mogućnost iznošenja mišljenja, koja se potom u pravilu ne uvažavaju.

Uočavajući poteškoće i nepravilnosti te kako bi potaknuli tijela uprave na poboljšanja u provedbi propisa, izrađeni su priručnici poput Priručnika za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i (područne) regionalne samouprave<sup>19</sup> ili Priručnik za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću<sup>20</sup>, no ostaje dojam da se radi o slabo čitanoj literaturi.

U ovoj ćemo se analizi primjene odredbi propisa o sudjelovanju javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš i strateške procjene oslanjati na dva recentna dokumenta, koji će nam pomoći da usporedimo našu prasku s preporukama za pravilnu interpretaciju Aarhuške konvencije:

<sup>16</sup> <http://aarhus.zelena-istra.hr/publikacije>, Zelena Istra, 2016

<sup>17</sup> <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>

<sup>18</sup> <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>

<sup>19</sup> <https://savjetovanja.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Prirucnik%20za%20provedbu%20savjetovanja%20JLPS.pdf>, Povjerenik za informiranje, 2016.

<sup>20</sup> <http://int.uzuvrh.hr/savjetovanja.aspx?pageID=242>, Ured za udruge Vlade RH, 2012.





1. Vodič za provedbu Aarhuške konvencije<sup>21</sup>
2. Preporuke iz Maastrichta za promociju učinkovitog sudjelovanja javnosti u okolišnim pitanjima<sup>22</sup>.

Radi se o dokumentima koje je pripremio UNECE<sup>23</sup> kako bi države potpisnice Aarhuške konvencije potaknuo na svesrdniju primjenu njenih načela. U njima je jasno istaknuto da smisleno sudjelovanje javnosti sadrži više od pojednostavljene primjene zakonom propisanih procedura – minimuma koje tijela nadležna za provedbu u Hrvatskoj jedino i primjenjuju. Umjesto zadovoljavanja forme, tijela vlasti trebala bi javne rasprave pokretati s iskrenom željom za slušanjem mišljenja javnosti, što se može dogoditi jedino u slučajevima kada odluke nisu donesene unaprijed tj. kada su opcije odlučivanja otvorene. Uspješnost uključivanja javnosti u odlučivanje očituje se u mjeri u kojoj su njeni stavovi utjecali na formuliranje konačne odluke. UNECE je stoga pozvao države potpisnice da te dokumente prevedu na svoje jezike te da ih distribuiraju tijelima na državnoj i lokalnim razinama nadležnim za provedbu drugog stupa Konvencije, organizacijama civilnog društva i ovlaštenim izrađivačima studija utjecaja na okoliš. Hrvatska dokumente još uvijek nije prevela.

Presudnu ulogu u postizanju Ciljeva održivog razvoja<sup>24</sup> ima upravo djelotvornost uključivanja javnosti u postupke odlučivanja. Drugim riječima, ukoliko ne promijeni lošu praksu u polju uključivanja javnosti u odlučivanje o okolišu, Hrvatska deklarativnu volju za postizanjem održivog razvoja neće moći realizirati. Promjene su, stoga, nužne, kako u nekim dijelovima zakonodavstva tako i u načinu njegove primjene u praksi.

Odredbe propisa koje reguliraju sudjelovanje javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš uvedene su kako bi se javnost osnažila u postupcima odlučivanja odnosno radi se o instrumentima za ostvarivanje okolišne demokracije u praksi. Hrvatska nije jedina država čija praksa na tom polju odstupa od deklariranih principa. Želeći potaknuti bolju primjenu načela i obaveza koje proizlaze iz Aarhuške konvencije, UNECE je Preporuke iz Maastrichta sastavio s dva cilja:

1. kako bi državama potpisnicama Konvencije bile pomoć u oblikovanju zakonodavstva na području sudjelovanja javnosti u okolišnom odlučivanju i
2. kako bi nadležnim tijelima / službenicima bile svakodnevna pomoć u oblikovanju i provedbi postupaka sudjelovanja javnosti.

Stoga ćemo se u svojim preporukama oslanjati na UNECE-ove smjernice za poboljšanje sudjelovanja javnosti i na Vodič za provedbu Aarhuške konvencije. Najprije ćemo utvrditi glavne prepreke učinkovitim sudjelovanju javnosti, a zatim predložiti način da se praksa odnosno propis unaprijedi kako bi se uskladili s obavezama koje proizlaze iz Aarhuške konvencije.

---

<sup>21</sup> [https://www.unece.org/env/pp/implementation\\_guide.html](https://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html)

<sup>22</sup> [http://www.unece.org/env/pp/publications/maastricht\\_recommendations.html](http://www.unece.org/env/pp/publications/maastricht_recommendations.html)

<sup>23</sup> UNECE - United Nations Economic Commission for Europe / Ekonomska komisija Ujedinjenih naroda za Europu. U njenom radu sudjeluje 56 država članica iz Europe, Sjeverne Amerike i Azije. **U okviru UNECE-a je usvojeno pet međunarodnih sporazuma, među njima i** Konvencija procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica (Espoo konvencija), Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija). <http://www.unece.org/>

<sup>24</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>



## 2.1. Postupak procjene utjecaja na okoliš

Kao osnovu za ilustriranje loše prakse i propisa čije odredbe ne mogu ostvariti načela Aarhuške konvencije odabrali smo pojedine faze postupka procjene utjecaja na okoliš te za svaki navedeni dio postupka dali preporuke za poboljšanje prakse i prijedloge za unaprjeđenje zakonskog okvira.

### 2.1.1. Prikladno, pravovremeno i djelotvorno obavještanje

Čl. 6.(2) Aarhuške konvencije utvrđuje minimalne uvjete za informiranje zainteresirane javnosti: "Zainteresirana javnost mora rano tijekom postupka odlučivanja o okolišu, bilo putem javne obavijesti ili pojedinačno, kako je prikladno, te na odgovarajući, pravodoban i djelotvoran način biti obaviještena, među ostalim, o:

- (a) predloženoj djelatnosti i primjeni o kojoj će se odluka donijeti,
- (b) prirodi moguće odluke ili nacrtu odluke,
- (c) tijelu vlasti nadležnom za donošenje odluke,
- (d) planiranom postupku, uključujući, ako i kada informacija može biti pružena:
  - i. početak postupka,
  - ii. mogućnosti sudjelovanja javnosti,
  - iii. mjesto i vrijeme svake planirane javne rasprave,
  - iv. obavijest o tijelu vlasti od kojeg se može dobiti dotična informacija i kamo je dotična informacija pohranjena kako bi je javnost ispitala,
  - v. obavijest o nadležnom tijelu vlasti ili bilo kojem drugom službenom tijelu kojemu se mogu uputiti primjedbe ili pitanja te o vremenu predviđenom za dostavljanje primjedbi ili pitanja, i
  - vi. obavijest o tome koja informacija o okolišu važna za predloženu djelatnost stoji na raspolaganju,
- (e) činjenici da djelatnost podliježe postupku domaće ili prekogranične procjene utjecaja na okoliš.

**Zainteresirana javnost** je, prema definiciji EU Direktive o sudjelovanju javnosti iz čl. 3.(1)<sup>25</sup>, "javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili ima interes u odlučivanju o okolišu". Udruge civilnog društva koje djeluju na području zaštite okoliša i zadovoljavaju kriterije nacionalnog zakonodavstva smatraju se zainteresiranima.

Navedeni članak Aarhuške konvencije propisuje dvije metode informiranja javnosti – **javnu i pojedinačnu obavijest**. **Javna obavijest** pretpostavlja distribuciju informacija što širem krugu javnosti putem tiskanih medija, televizije, radija, internetskih stranica, ali i plakatima i

---

<sup>25</sup> Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC: "the public concerned" means: the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making procedures referred to in Article 2(2); for the purposes of this definition, non-governmental organisations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest."



drugim vrstama obavijesti na javnim posjećenim mjestima poput trgovina, knjižnica, autobusnih postaja itd.

Pod **pojedinačnom obavijesti** podrazumijeva se slanje obavijesti na pojedinačne adrese zainteresirane javnosti. Ovo se odnosi naročito na situacije u kojima nekim zahvatom mogu biti pogođeni pojedinačni interesi. Pojedinačna obavijest odnosi se naročito na okolišne udruge koje nisu locirane u neposrednoj blizini zahvata, ali koje zadovoljavaju zakonske kriterije "zainteresirane javnosti".

Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije je u svom izvješću na Trećem sastanku stranaka Aarhuške konvencije identificirao dobra rješenja iz postojećih praksi obavještavanja zainteresirane javnosti poput objavljivanja obavijesti u više lokalnih tiskanih medija, slanja pojedinačnih obavijesti putem pripremljenih mailing lista i postavljanjem obavijesti na lokalno najposjećenijim mjestima. Utvrdio je i da se "nažalost, države obično oslanjaju samo na jedan od mogućih načina obavještavanja" te sugerirao "da bi simultana primjena više metoda često mogla biti učinkovitija"<sup>26</sup>.

Da bi obavještavanje javnosti bilo učinkovito, nadležna tijela moraju ulagati napore kako bi informacija doprla do zainteresirane javnosti i to na razumljiv način. Stoga se "mali oglas u lokalnim novinama objavljen među stotinama drugih oglasa ne bi možda mogao smatrati učinkovitim"<sup>27</sup>. Osim toga, učinkovitost zahtijeva da se u nekim slučajevima obavijesti ponavljaju. Članak Konvencije na početku ovog poglavlja navodi kako se načini obavještavanja javnosti "između ostalog" mogu provesti na opisani način, što zapravo znači da bi informacije mogle i trebale biti šire.

Kada se s tim obavezama i preporukama usporede hrvatski propisi i praksa, možemo zaključiti da postoje razlike. "Tradicionalni" pristup nadležnih tijela može se ukratko opisati kao "odluči-objavi-obrani" metoda u kojoj nema mjesta ni volje za odgovarajuće, pravodobno i djelotvorno obavještavanje ni za smisleno sudjelovanje. Neobavezujući propisi tj. diskrecijsko pravo tijela nadležnih za provedbu postupaka da odaberu način informiranja javnosti uglavnom se svodi na minimalne zahtjeve propisane nacionalnim zakonodavstvom, ali često i manje od toga, čime se krše načela Konvencije.

Informiranje javnosti u postupcima PUO svodi se na objavu informacije na internetskim stranicama tijela nadležnog za provedbu postupka i objavom oglasa u lokalnim medijima. Tako se pri informiranju javnosti o zahtjevu nositelja zahvata za započinjanje postupka ili o ocjeni o potrebi procjene utjecaja koristi samo internetska objava; o započinjanju javne rasprave internetska objava i oglas u novinama, o donesenom rješenju samo internetska objava. Pri tome ne postoji razlikovanje između javnosti i zainteresirane javnosti odnosno praksa identificiranja zainteresirane javnosti. Prema podacima EUROSTAT-a, samo oko 60%<sup>28</sup> domaćinstava u Hrvatskoj ima pristup internetu. Razumna pretpostavka je da oni koji imaju pristup većinom nemaju običaj pratiti objave na internetskim stranicama nadležnih tijela. Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša u čl. 3. propisuje način informiranja javnosti "u pravilu na internetskim

<sup>26</sup> UNECE, The Aarhus Convention - An Implementation Guide. str. 135

<sup>27</sup> UNECE, The Aarhus Convention - An Implementation Guide. str. 135

<sup>28</sup>

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Internet\\_access\\_of\\_households,\\_2009\\_and\\_2014\\_\(%25\\_of\\_all\\_households\)\\_YB15.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Internet_access_of_households,_2009_and_2014_(%25_of_all_households)_YB15.png)



stranicama“, te riječju „može“ ostavlja mogućnost da se informacije mogu dati i na druge načine.

U člancima od broja 135. do 143. Preporuka iz Maastrichta navodi se kako dostupnost odluke ili rješenja samo na internetskim stranicama tijela nadležnog za provedbu postupka nije u skladu s odredbama čl. 6.(9) Konvencije, koje nalažu “neposredno obavješćivanje javnosti o odluci, čim tijelo vlasti odluku donese”. Kao poželjna praksa navodi se informacija dostavljena elektroničkom poštom onima koji su sudjelovali u javnim raspravama u okviru postupaka te objavljivanje informacije o rješenju u medijima za širu javnost. Objavljivanjem informacija o okolišnim postupcima i rješenjima na teško dostupnim internetskim stranicama otežava se i onemogućava osporavanje ishoda tih postupaka žalbama ili tužbama na sudu. Mogućnost žalbe ili tužbe na neku odluku ili rješenje vremenski je ograničeno, a rok traje od datuma objave na internetskim stranicama. Zanimljivo je da Zakon o zaštiti okoliša u, primjerice, čl. 166. (ali i na drugim mjestima) obavezuje nadležna tijela da na način određen Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima okoliša “informiraju javnost i zainteresiranu javnost o sadržaju odluka kojima je odlučeno o zahtjevima nositelja zahvata i operatera u postupcima“. No Uredba ne propisuje drugačije obavješćivanje zainteresirane javnosti od načina propisanog za „običnu“ javnost. Osim toga, ZOZO<sup>29</sup> utvrđuje i da “o odgovarajućem upravnom aktu tijela javne vlasti i pravu na izjavljivanje žalbe Ministarstvu, odnosno podnošenje tužbe nadležnom sudu osobe u svojstvu zainteresirane javnosti bit će obaviještene dostavom toga akta ukoliko su podaci o osobi poznati tijelu javne vlasti, odnosno putem javne obavijesti ili na drugi primjeren način sukladno Uredbi o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima okoliša.” Uredbom nije uvedena obaveza dostavljanja zainteresiranoj javnosti upravnog akta zajedno s informacijom o pravu na podnošenje žalbe ili tužbe akta ukoliko su podaci o osobi poznati tijelu javne vlasti. Pretpostavljamo da zarez s nastavkom “odnosno putem javne obavijesti” predstavlja ispriku za zloupotrebu te odredbe odnosno da se rješenja objavljuju samo na internetskim stranicama. U čl. 8. Uredbe stoji: “Informacija o ishodu postupka (odluka, rješenje, uputa) daje se, u pravilu, objavom akta na internetskoj stranici“.

S obzirom na navedene metode informiranja javnosti i zainteresirane javnosti o svim fazama postupka PUO u Hrvatskoj, ono se može smatrati neučinkovitim te stoga predstavlja kršenje Aarhuške konvencije.

### **Preporuke za poboljšanje prakse**

**Tijela nadležna za provedbu postupaka PUO trebala bi izraditi popise zainteresirane javnosti.** Postoji više načina:

- uspostavljanje mehanizma gdje se pripadnici javnosti mogu unaprijed registrirati za primanje obavijesti o postupcima u okviru procjene utjecaja na okoliš;
- pozivom zainteresiranoj javnosti da zahtjeve za pojedinačnim obavijestima podnesu za trajanja javne rasprave o nekom zahvatu;
- automatskim slanjem obavijesti svim popisanim organizacijama za zaštitu prirode i okoliša;
- od slučaja do slučaja pripadnicima zainteresirane javnosti prema npr. dometu mogućeg negativnog utjecaja zahvata, u odnosu na pravni interes itd.

Preporuka o pojedinačnim obavijestima pripadnicima zainteresirane javnosti odnosi na sve faze postupka PUO (ocjena o potrebi PUO / odluka o ishodu tog postupka, utvrđivanje sadržaja SUO / odluka o ishodu tog postupka , javna rasprava o SUO, rješenje o prihvatljivosti zahvata).

<sup>29</sup> Zakon o zaštiti okoliša



**Potrebno je dopuniti informacije o mogućnostima uključivanja zainteresirane javnosti u postupak ocjene o potrebi procjene utjecaja na okoliš i javnu raspravu o studiji utjecaja na okoliš informacijama o neposrednom obavještanju zainteresirane javnosti te mogućnostima žalbe.**

Obavijest o zahtjevu nositelja zahvata za ocjenom o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš morala bi biti neposredno dostavljena na elektroničke ili kućne adrese unaprijed registrirane ili popisane, odnosno od slučaja do slučaja utvrđene, zainteresirane javnosti. Ta bi obavijest trebala sadržavati i način dostavljanja odluke u tom postupku zainteresiranoj javnosti te obavijest o mogućnostima i rokovima za žalbu.

Ista dopuna nužna je i za obavijesti o javnim raspravama o studijama utjecaja na okoliš.

Osim Uredbom o PUO propisanih elemenata, ove bi obavijesti trebale sadržavati i informaciju o tome hoće li javnosti koja bude sudjelovala postupku biti automatski obaviještena o donesenom rješenju slanjem obavijesti na pojedinačne elektroničke ili kućne adrese ili slanjem informacije o tome gdje se rješenje može potražiti tj. gdje je objavljeno. Ukoliko takav automatizam nije predviđen, u obavijesti bi trebao postojati poziv zainteresiranoj javnosti da zatraži slanje obavijesti na email ili kućnu adresu.

U točki 136. Preporuka iz Maastrichta (poglavlje Prompt notification and access to decision – article 6. paragraph 9) stoji da iz čl. 6.(9) Arhuške konvencije proizlazi obaveza obavještanja javnosti o donesenoj odluci, ali i o svakoj promjeni nastaloj nakon naknadnog preispitivanja odluke više instance ili suda. To znači da se presude ili drugostupanjska rješenja moraju objavljivati na istim mjestima na kojima su i dokumenti objavljeni prilikom započinjanja postupka. U točki 141. Preporuka stoji da “sama činjenica da javnost ima mogućnost pristupa odluci u elektroničkom obliku ne zadovoljava zahtjev iz čl. 6.(9) Konvencije, koji utvrđuje obavezu “promptnog i učinkovitog” obavještanja javnosti”.

O tome je mišljenje dao i Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije u svom zaključku ACCC/C/2004/8. Dakle, rješenja u postupcima PUO moraju se javnosti koja se uključila u postupak dostavljati na kućnu ili email adresu kako bi joj se dala mogućnost osporavanja navedenog rješenja na višoj instanci ili na sudu. Osim toga, sukladno točki 143. Preporuka, informacija o mogućnostima žalbe/tužbe zainteresiranoj bi javnosti trebala biti dostavljena zajedno s odlukom.

**Metode obavještanja javnosti potrebno je unaprijediti.**

To je moguće ostvariti kroz uvođenje prakse istovremene primjene više načina obavještanja javnosti. Sukladno tome, osim na internetskim stranicama tijela nadležnog za provedbu postupka i oglasa u lokalnim novinama o javnoj raspravi, obavijesti bi trebalo postavljati i na lokalno najposjećenija mjesta (autobusne postaje, knjižnice, trgovine itd.).

**Preporuke za unaprjeđenje zakonskog okvira**

Čl. 168. Zakona o zaštiti okoliša propisano je da “o odgovarajućem upravnom aktu tijela javne vlasti i pravu na izjavljivanje žalbe Ministarstvu, odnosno podnošenje tužbe nadležnom sudu osobe u svojstvu zainteresirane javnosti bit će obaviještene dostavom toga akta ukoliko su podaci o osobi poznati tijelu javne vlasti, odnosno putem javne obavijesti ili na drugi primjeren način sukladno Uredbi o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.” U praksi se rješenja ne dostavljaju zainteresiranoj javnosti ni kada su “podaci o osobi poznati tijelu javne vlasti”.

Praksa je, dakle, pokazala da do unaprjeđenja prakse informiranja i sudjelovanja javnosti neće doći ako način na koji su sročene obaveze omogućava slobodnu interpretaciju, poput čl. 168. Zakona o zaštiti okoliša, ili ako se radi samo o preporuci. Nužno je unijeti neke izmjene u postojeće propise kojima bi se napredak osigurao. Potrebno je izvršiti izmjene i dopune Zakona o zaštiti okoliša, Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš i Uredbe o



informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša uvođenjem jasne i nedvosmislene:

- obaveze dostavljanja pojedinačnih obavijesti pripadnicima identificirane zainteresirane javnosti na kućnu ili email adresu o svim fazama postupka PUO (ocjena o potrebi PUO, odluka o ishodu tog postupka, utvrđivanje sadržaja SUO, odluka o ishodu tog postupka, javna rasprava o SUO, rješenje o prihvatljivosti zahvata);
- obaveze isticanja načina dostavljanja rješenja zainteresiranoj javnosti u informaciji o postupcima ocjene o potrebi procjene i procjene utjecaja na okoliš te mogućnosti i rokova za žalbu;
- obaveze isticanja datuma postavljanja rješenja na internetske stranice nadležnog tijela zajedno s informacijom o mogućnostima žalbe/tužbe;
- obaveze obavještanja javnosti ne samo o donesenom rješenju već i o svakoj promjeni nastaloj nakon preispitivanja odluke od strane više instance ili suda objavom presude ili drugostupanjskih rješenja, koja se moraju objavljivati na istim mjestima na kojima su i dokumenti objavljeni prilikom započinjanja postupka;
- obaveze informiranja javnosti o javnoj raspravi, osim na internetskim stranicama tijela nadležnog za provedbu postupka i oglasa u lokalnim novinama, na lokalno najposjećenijim mjestima (autobusne postaje, knjižnice, trgovine itd.).

### **2.1.2. Razumni rokovi za informiranje i sudjelovanje javnosti**

Članak 6.(3) Aarhuške konvencije nalaže da postupci sudjelovanja javnosti trebaju obuhvatiti razumne vremenske rokove za različite stadije, koji će osigurati dovoljno vremena za obavještanje javnosti i kako bi se javnost pripremila i djelotvorno sudjelovala prilikom odlučivanja o okolišu. Neosporno je, dakle, da se pod "razumnim" misli na dovoljno vremena iz perspektive javnosti koja se mora pripremiti za sudjelovanje u proceduri. Premda je Hrvatska odabrala utvrđivanje minimalnog roka za informiranje i sudjelovanje javnosti odnosno dopušta fleksibilnost nadležnim tijelima u odlučivanju o vremenu informiranja i sudjelovanja, tijela nadležna za provedbu postupaka uglavnom se drže minimalnog roka. Taj se minimalni rok koristiti kako za zahvate koji su vrlo jednostavni tako i za one složene, kontroverzne ili s potencijalno velikim utjecajem na okoliš ili na veliki broj stanovnika. Tako je čl. 161.(2) Zakona o zaštiti okoliša određeno da razdoblje informiranja ne može biti kraće od 30 dana, a čl. 166.(2) da javni uvid traje najmanje 30 dana. Za razliku od toga, u čl. 4.(1) Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša stoji da se "informacije koje se daju prema odredbama Uredbe objavljuju u trajanju od 30 dana"(mada u idućem članku stoji "iznimno od stavka 1.... objava informacije traje najduže 30 dana"). Da bi se izbjegle nejasnoće u čl. 4.(1) bi trebalo dodati riječ "najmanje" i preporuku za dulje trajanje kod složenih zahvata i opsežnih dokumenata na uvidu javnosti.

U točki 76. Preporuka iz Maastrichta stoji da ako su rokovi zadani kao minimalni, propisi ili smjernice za njihovu provedbu bi trebali jasno istaknuti da se radi o minimalnom roku te da su dulji rokovi ne samo mogući nego i preporučljivi. U točki 77. navodi se kako bi, ako se rok utvrđuje u minimalnim danima, trebalo jasno istaknuti radi li se o kalendarskim ili radnim danima. Ukoliko u roku predviđenom za informiranje i sudjelovanje postoji praznik, rok se mora produljiti za broj dana trajanja praznika. Kad god je moguće trebalo bi izbjegavati razdoblje ljetnih i novogodišnjih praznika za javne rasprave. Isto vrijedi i za praznike u državama u kojima se provode prekogranične konzultacije.



I kod informiranja javnosti zakon se često izigrava omogućavanjem uvida u dokumente u sjedištu tijela nadležnog za provedbu postupka samo za radnog vremena ili čak i kraće od toga, čime se isključuju svi zaposleni. Takvu bi praksu trebalo onemogućiti kao i propisati obavezu omogućavanja uvida u dokumente na javnoj raspravi na javnim, lako dostupnim i posjećenim mjestima poput knjižnica<sup>30</sup>.

Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije odredio je što se može smatrati razumnim rokom: **“Razdoblje od 6 tjedana u kojem javnost ima mogućnost uvida u dokumentaciju i za pripremu za sudjelovanje u javnoj raspravi te dodatnih 6 tjedana za podnošenje komentara, informacija, analiza ili mišljenja koja drži relevantnima za izgradnju postrojenja za odlaganje otpada može se smatrati razumnim rokom.”**<sup>31</sup>

U Austriji se razumnim za javnu raspravu smatra rok od šest do dvanaest tjedana, uz dodatna dva tjedna u slučajevima kada se javna rasprava podudara s periodom godišnjih odmora.<sup>32</sup>

Praksa je pokazala mnogo načina na koje tijela nadležna za provedbu postupka javne rasprave otežavaju sudjelovanje javnosti. Javna izlaganja o studijama utjecaja na okoliš ili strateškim studijama održavaju se na samom početku ili na kraju razdoblja predviđenog za sudjelovanje. Organizacijom javnih prezentacija često vrlo opsežnih dokumenata na samom početku razdoblja javne rasprave građanima se onemogućava čitanje dokumenta, koje je neophodno za djelotvorno sudjelovanje tj. postavljanje pitanja na javnom izlaganju. Organiziranjem izlaganja na samom kraju razdoblja javne rasprave ne daje se dovoljno vremena za pisanje komentara, prijedloga i primjedbi na dokument na javnoj raspravi. Optimalno vrijeme za javno izlaganje u sredini je perioda javne rasprave. Također, javno izlaganje treba osigurati u terminu koji omogućava svim zainteresiranim sudjelovanje.

Običaj je da se javne prezentacije prijedloga planova, programa i strategija organiziraju samo na jednom mjestu. U pravilu se učinci navedenih dokumenata očekuju na puno širem području. Da se građani ne bi stavljali u neravnopravni položaj otežavanjem sudjelovanja na javnim prezentacijama zainteresiranoj javnosti udaljenoj od mjesta javnog izlaganja, potrebno je u najvećoj mogućoj mjeri pokriti područje “pogođenog” stanovništva organiziranjem javnih prezentacija dokumenata na javnoj raspravi na više lokacija.

U praksi se događa da tijela nadležna za provedbu postupaka strateške procjene kod izmjena i dopuna prostornih planova krše propise koji uređuju pravo javnosti na sudjelovanje. Zakon o prostornom uređenju u čl. 98.(2) utvrđuje da javni uvid u prijedlog prostornog plana na javnoj raspravi traje 30 dana. Stavak 3. istog članka propisuje da javni uvid u prijedlog izmjena i dopuna traje najmanje 8, a najviše 15 dana. Primjena tih rokova u slučaju javne rasprave o strateškoj studiji izmjena i dopuna prostornog plana predstavlja kršenje minimalnog roka za sudjelovanje javnosti od 30 dana koje propisuje Uredba o strateškoj

<sup>30</sup> “*With regard to the timing of the public hearing, the Committee observes that organizing only one hearing on a work-day and during working hours indeed effectively limits the possibility of the public to participate and submit comments. If it was absolutely necessary to organize only one hearing on a work-day and during working hours, the Party concerned should have taken the measures to ensure that people who were prevented from participating due to their employment commitments would be able to participate otherwise, such as by viewing the recorded hearing and submitting comments later.* (Belarus ACCC/C/2009/44; ECE/MP.PP/C.1/2011/6/Add.1, 19 September 2011, para. 83)

<sup>31</sup> Zaključak Odbora za praćenje provedeb Aarhuške konvencije ACCC/2007/22 (Francuska), čl. 44

<sup>32</sup> Austrijski Nacionalni izvještaj o provedbi Aarhuške konvencije od 14.12.2016.



procjeni u čl. 23.: “Javna rasprava o strateškoj studiji provodi se u jedinstvenom postupku javne rasprave na prijedlog prostornog plana na način i u rokovima propisanim posebnim propisom kojim se uređuje prostorno uređenje, ukoliko isti nije u suprotnosti s odredbama posebnog propisa iz područja zaštite okoliša”. Da bi se izbjegle nejasnoće, Zakon o prostornom uređenju trebalo bi mijenjati u tom dijelu. Osim toga, rok od 8 dana za javnu raspravu odnosno uvid u prijedlog izmjena i dopuna prostornog plana od 8 do najviše 15 dana je nerazuman. Rok bi trebalo utvrditi u minimalnom vremenu, a tijelima nadležnima za provedbu ostaviti mogućnost produljenja roka. Česti su slučajevi u kojima se javni uvid organizira u trajanju od 8 dana, a obuhvaća vikend i praznik. Zakon o prostornom uređenju nije u nadležnosti Ministarstva zaštite okoliša i energetike, no svakako bi trebao biti među onima koji zagovaraju minimalne razumne rokove za uključivanje javnosti u odlučivanje.

### **Preporuke za poboljšanje prakse**

Dio preporuka naveden je niže u obliku preporuka za izmjene i dopune propisa. Međutim, kako bi se izbjeglo pretjerano normiranje, bolju praksu potrebno je uvesti nadzorom i preporukama nadležnog ministarstva i to naročito kod utvrđivanja mjesta i broja javnih rasprava o strateškim studijama za strategije, planove i programe, kod utvrđivanja sata i datuma javnih izlaganja u okviru javnih rasprava, kod definiranja rokova za informiranje i sudjelovanje u slučajevima velikih ili kontroverznih projekata. Bolja praksa mogla bi se uvesti odmah za postupke u nadležnosti samog ministarstva dok bi se nadzor i preporuke mogle uvesti za postupke u ingerenciji županija ili Grada Zagreba.

Uobičajeno je da se kao dokaz da su komentari u pisanom obliku nadležnom tijelu prispjeli u roku propisanom za javnu raspravu uzima datum zaprimanja pismena u poštanskom uredu koji mora biti unutar tog roka. Međutim, neka tijela nadležna za provedbu postupka interpretiraju to na način da u obzir uzimaju samo pisane komentare koje zaprime unutar roka za javnu raspravu. Kako bi se izbjegli mogući nesporazumi, u obavijesti o javnoj raspravi i mogućnostima komentiranja treba izričito navesti da će se kao dokaz da su komentari upućeni u utvrđenom roku uzimati datum poštanskog žiga.

### **Preporuke za unaprjeđenje zakonskog okvira**

Potrebno je izvršiti izmjene i dopune Zakona i iz njega proizašlih uredbi:

- izmjena čl. 4.(1) Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša na način da se nakon “informacije koje se daju prema odredbama Uredbe objavljuju u trajanju od 30 dana” doda riječ “najmanje” prije riječi “30” te da se doda preporuka za dulje trajanje u slučajevima kada vrsta, složenost i veličina zahvata te opsežnost dokumenata na uvidu javnosti to zahtijevaju;
- izmjena čl. 161. (2) Zakona o zaštiti okoliša kojim je određeno da razdoblje informiranja ne može biti kraće od 30 dana, i čl. 166. (2) koji utvrđuje da javni uvid traje najmanje 30 dana na isti gore opisani način – dodavanjem preporuka za dulje trajanje u slučajevima kada vrsta, složenost i veličina zahvata te opsežnost dokumenata na uvidu javnosti to zahtijevaju;
- navedene bi članke trebalo nadopuniti na način da se minimalni rokovi za informiranje i sudjelovanje moraju produljiti za broj dana trajanja praznika koji su obuhvaćeni razdobljem javne rasprave te preporukom za izbjegavanje razdoblja godišnjih odmora; ukoliko ih nije moguće izbjeći, javna rasprava se produljuje za 15 dana;





-nadopuna bi trebala obuhvatiti i obavezu omogućavanja javnog uvida u zakonom predviđenom roku iskazanom u danima u terminima koji omogućavaju uvid i nakon kraja uobičajenog radnog vremena<sup>33</sup>, kako bi se i zaposlenim osobama dala mogućnost uvida u dokumente (npr. propisivanjem paralelne mogućnosti uvida u nekom javnom prostoru gdje je to moguće učiniti i nakon radnog vremena).

### 2.1.3. Pristup svim informacijama relevantnima za donošenje odluka

Pristup informacijama koje su važne za donošenje odluka temeljna je pretpostavka za djelotvorno uključivanje javnosti u postupak. U Hrvatskoj danas za vrijeme trajanja javnog uvida i rasprave javnosti **nisu** dostupni mnogi dokumenti koji su važni za odlučivanje. Tijela javne vlasti bi, prema čl. 88. Preporuka iz Maastrichta, trebala sastaviti popis informacija važnih za odlučivanje čije bi objavljivanje bilo obaveza. Taj popis informacija trebao bi sadržavati primjerice, eventualne dopune studije utjecaja na okoliš, sva relevantna mišljenja, potvrde ili izjave drugih tijela vlasti ili "tijela ili osoba određenih posebnim propisom", jedinica lokalne i regionalne samouprave<sup>34</sup>, prethodne zahtjeve za procjenom utjecaja na okoliš, suspenzije ili odbijanja rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš itd. Sve navedene informacije trebale bi biti dostupne u sjedištu tijela nadležnog za provedbu postupka te putem internetskih stranica. Čl. 13. Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš propisuje samo da se na javnu raspravu daje samo sažetak i cjelovita studija te "drugi podaci po potrebi". "Podatke po potrebi" bi trebalo zamijeniti popisom obaveznih dokumenata koje je potrebno učiniti dostupnima javnosti. Informacija o upućivanju studije na javnu raspravu trebala bi sadržavati popis dokumenata koji će biti dostupni javnosti.

Sve informacije važne za odlučivanje zainteresiranoj bi javnosti trebale biti pružene čim tijelima nadležnima za provedbu postupka postanu dostupne i to u bilo kojem trenutku procedure. Te informacije moraju se objaviti (na istom mjestu gdje su objavljeni sažetak i studija) i ostati dostupne tijekom cijelog postupka sudjelovanja javnosti, uključujući i u vrijeme roka za žalbu ili tužbu na doneseno rješenje.

Potrebno je poduzeti mjere da tijela nadležna za provedbu postupaka osiguraju službenika koji bi predstavnicima javnosti pomagao i objašnjavao objavljene informacije, naročito kada se radi o tehnički složenim ili teško razumljivim dokumentima. Nadležno tijelo može zatražiti od nositelja zahvata ili ovlaštenika koji je izradio studiju utjecaja na okoliš da mu u tome pomogne<sup>35</sup>.

Vrlo često se objavljivanje dokumenata u svrhu savjetovanja s javnošću odnosno informacije o javnim raspravama objavljuju na podstranicama tijela nadležnih za provedbu postupaka koje nisu vidljive ni lako dostupne građanima ili se objavljuju kao vijesti na glavnoj stranici, što nakon nekoliko dana od objavljivanja dovodi do iščezavanja vijesti s glavne stranice. Da

<sup>33</sup> Preporuke iz Maastrichta, čl. 92. (d)

<sup>34</sup> Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, čl. 12. (6): "Ovisno o lokaciji i obilježju zahvata, nadležno tijelo prikuplja mišljenja tijela i/ili osoba određenih posebnim propisom i/ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, putem članova povjerenstva predstavnika tih tijela. Ukoliko nadležno tijelo ocijeni potrebnim za donošenje odluke, može pisanim putem zatražiti očitovanje i drugih tijela koja nisu bila zastupljena u povjerenstvu."

<sup>35</sup> Čl. 98. Preporuka iz Maastrichta



bi ispunila svrhu, obavijest se mora nalaziti na početnoj stranici cijelo vrijeme trajanja postupka. Ukoliko to nije moguće, onda barem podstranica na kojoj se objavljuju sve obavijesti mora biti vidljiva na početnoj stranici. Neka su tijela uprave usvojila tu praksu pa se na njihovim početnim stranicama nalazi poveznica "Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću". Otvaranjem poveznice daju se dvije mogućnosti – savjetovanja u tijeku i okončana savjetovanja i na tim se mjestima objavljuju sve informacije važne za uključivanje javnosti u odlučivanje i trajno pohranjuju. Svi dokumenti moraju biti lako dostupni javnosti cijelo vrijeme trajanja postupka pa i nakon završetka postupka, tako da oni koji se kasnije uključe u postupak imaju sve informacije na raspolaganju ili ukoliko žele pratiti mjere provedbe odnosno mjere zaštite okoliša mogu provjeriti studiju utjecaja na okoliš te doneseno rješenje.

### **Preporuke za poboljšanje prakse**

Ministarstvo zaštite okoliša i energetike bi svim tijelima nadležnima za provedbu postupaka (županijama i Gradu Zagrebu) trebalo poslati dopis s uputama za osiguravanje vidljivosti informacija o savjetovanju s javnošću na početnim internetskim stranicama nadležnog tijela te i samo prvo primijeniti tu praksu na svojim internetskim stranicama. Do donošenja izmjena propisa, Ministarstvo bi trebalo sastaviti popis informacija važnih za odlučivanje čije bi objavljivanje bilo obaveza prema smjernicama iz čl. 88. Preporuka iz Maastrichta te u postupcima iz svoje nadležnosti početi primjenjivati to pravilo. Te informacije moraju se objaviti na istom mjestu gdje su objavljeni sažetak i studija i ostati dostupne tijekom cijelog postupka sudjelovanja javnosti, uključujući i u vrijeme roka za žalbu ili tužbu na doneseno rješenje (ovo potonje je već sada praksa pa se u arhivi okončanih savjetovanja mogu naći sve informacije objavljene tijekom trajanja postupka).

Dodatni napor od tijela zaduženih za provedbu postupaka Ministarstvo bi trebalo zatražiti i u vidu osiguranja službenika koji bi predstavnicima javnosti pomagao i objašnjavao objavljene informacije, naročito kada se radi o tehnički složenim ili teško razumljivim dokumentima te i vlastitim primjerom potaknuti bolju praksu.

### **Preporuke za unaprjeđenje zakonskog okvira**

Čl. 13. Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš potrebno je dopuniti popisom obaveznih dokumenata koje je potrebno učiniti dostupnima javnosti prema čl. 88. Preporuka iz Maastrichta (dopune studije utjecaja na okoliš, sva relevantna mišljenja, potvrde ili izjave drugih tijela vlasti ili "tijela ili osoba određenih posebnim propisom", jedinica lokalne i regionalne samouprave, prethodne zahtjeve za procjenom utjecaja na okoliš, suspenzije ili odbijanja rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš itd.). Informacija o upućivanju studije na javnu raspravu trebala bi sadržavati popis dokumenata koji će biti dostupni javnosti.

#### **2.1.4. Sudjelovanje javnosti u donošenju odluka**

U hrvatskim je propisima sudjelovanje javnosti omogućeno isključivo čitanjem objavljenih dokumenata i pisanjem primjedbi, prijedloga i komentara ili njihovim usmenim iznošenjem odnosno postavljanjem pitanja tijekom javnih rasprava. Cilj sudjelovanja javnosti u proceduri je stvaranje preduvjeta da bi javnost mogla značajno utjecati na ishod procjene utjecaja na okoliš. To se u praksi ne događa jer tijela uprave nužnost uključivanja javnosti shvaćaju isključivo kao birokratsku obavezu bez stvarnog razumijevanja ili želje da postupak učine



smislenim. U Europskoj uniji postoji već opsežna i dokumentirana praksa<sup>36</sup> različitih oblika primjerenijeg uključivanja javnosti, no, prema našim saznanjima, nikad se niti jedno tijelo javne uprave nije potrudilo primijeniti ništa više od zakonom propisanih metoda. Ništa se više ne poduzima kako bi osobe bez mogućnosti pristupa internetu ili tzv. marginalizirane skupine bile informirane o mogućnostima sudjelovanja, javnosti se ne nudi pomoć u shvaćanju tehnički složenijih informacija, ne imenuje se osoba koja bi bila zadužena za pružanje informacija i pomoći javnosti niti su studije utjecaja na okoliš dostupne na mjestima koja posjećuje javnost. Postupak javne rasprave, kako je praksa pokazala, služi jedino kako bi se legitimirao postupak unaprijed donesenih odluka. Iz te perspektive ne postoji nikakav razlog da se za trajanja javne rasprave ili prije nje za zainteresiranu javnost organiziraju šetnje lokacijom predloženog zahvata tijekom kojih stručne osobe na licu mjesta odgovaraju na pitanja; nikada se ne provode ispitivanja mišljenja javnosti; ne održavaju se sastanci niti formiraju konzultacijske grupe; ne tiskaju se materijali razumljivi široj javnosti o predloženom zahvatu, ne pripremaju se vizualizacije zahvata itd. – metode koje su postale čest način informiranja i uključivanja javnosti u odlučivanje u drugim državama. Na tom su tragu i primjeri iz čl. 123. Preporuka iz Maastrichta: “Kao dopuna, ali ne i zamjena javnim raspravama, mogu se koristiti i drugi interaktivni oblici sudjelovanja javnosti (npr. neformalne javne rasprave i seminari, bilateralne konzultacije s organizacijama civilnog društva i stručnjacima, facilitirani grupni procesi, konsenzus-konferencije<sup>37</sup>, okrugli stolovi, porote građana, odlučivanje o više opcija, itd.”.

Osim što se nikad ne primjenjuje niti jedna od niza mogućnosti učinkovitijeg uključivanja javnosti, tijela nadležna za provedbu postupka nastoje izigrati i one minimalne, zakonom propisane, npr. nepotrebno dugim uvodnim izlaganjem sadržaja studije utjecaja na okoliš, ostavljajući manji dio vremena za pitanja i odgovore u okviru unaprijed zadanog vremena za raspravu.

### **Preporuke za poboljšanje prakse**

Nepisana pravila koja se primjenjuju prilikom organiziranja javnih rasprava dio su naše političke (ne)kulture, a sustavno negiranje volje (i argumenata) građana u postupcima procjene utjecaja na okoliš odraz nerazvijenosti demokracije. Stoga će promjena shvaćanja nužnosti drugačijeg odnosa prema zainteresiranoj javnosti u praksi odnosno primjene čl. 118. Preporuka iz Maastrichta biti teška. U njima, između ostalog, stoji da se javne rasprave moraju održavati u prostorima u kojima pristup imaju osobe s invaliditetom; da bi se stvorio osjećaj jednakosti i otvorenosti, potrebno je izbjegavati klasični postav u kojem su predstavnici nadležnih tijela na podiju a građani u poziciji publike, preporuča se krug u kojem su svi sudionici ravnopravni; da se mora dobro isplanirati odnos između uvodnog izlaganja i vremena na raspolaganju za pitanja i odgovore – više je vremena potrebno osigurati za pitanja, ali rasprava ne smije trajati dulje od 8 sati te ju je nužno produljiti na više dana, ako je potrebno; ukoliko je moguće, video konferencijama treba omogućiti sudjelovanje i onima koji nisu u mogućnosti fizički prisustvovati raspravi. Jer cilj uključivanja građana nije, naravno, odrađivanje zakonom propisanog postupka već stvaranje preduvjeta za njihov zbiljski utjecaj u postupku donošenja odluka.

Praksa nam pokazuje kako je moguće izokrenuti smisao zakonskih rješenja. Promjenu u kojoj bi se postupci provodili sa stvarnom namjerom ostvarivanja demokratskog legitimiteta za donesene odluke nije realno očekivati iz institucija. Zbog toga držimo da presudna postaje uloga javnosti u otporu takvim zloupotrebama i inzistiranju na poželjnim standardima ponašanja. Stoga u ovom poglavlju ne dajemo preporuke za izmjene propisa.

<sup>36</sup> <https://aarhusclearinghouse.unece.org/resources/egovernment-good-practice-framework>

<sup>37</sup> <http://participedia.net/en/methods/consensus-conference>



### 2.1.5. Kvaliteta studija utjecaja na okoliš

Studije utjecaja na okoliš trebale bi biti dobra podloga za donošenje odluke o prihvatljivosti nekog zahvata za okoliš. Bez kvalitetne studije, koja mora obuhvatiti sva područja mogućeg utjecaja i opis alternativnih rješenja, nije moguće donijeti kvalitetnu odluku kojom se podupire gospodarstvo i štiti okoliš, prirodu i zdravlje ljudi.

Jedan od razloga za izmjene Direktive 2011/92/EU<sup>38</sup>, bila je i želja za poboljšanjem kvalitete studija utjecaja na okoliš jer se pokazalo da postojeće odredbe omogućavaju nezadovoljavajuće i manjkave ocjene utjecaja na okoliš, koji ne odgovaraju na izazove novog doba. Stoga su predložene izmjene kojima bi se uvelo obavezno utvrđivanje sadržaja i kvalitete informacija u studijama, detaljnija specifikacija sadržaja poput obaveze opisa razumnih alternativa, procjenu rizika od nesreća i katastrofa, opravdanje odnosno obrazloženje konačne odluke te obavezno praćenje značajnih negativnih utjecaja i opis utjecaja zahvata na bioraznolikost, klimu, raspoloživost prirodnih resursa itd. Konačno izmijenjena Direktiva 2014/52/EU sadrži većinu predloženih izmjena (neke nisu usvojene, npr. ona o obaveznom utvrđivanju sadržaja studija utjecaja na okoliš) te uvodi mehanizme koji obavezuju nositelja zahvata da studijom procijeni utjecaj zahvata na stanovništvo i zdravlje ljudi, biološku raznolikost s posebnom pozornošću usmjerenom na vrste i staništa zaštićene Direktivama 92/43/EZ i 2009/147/EZ, zemlju, tlo, vodu, zrak i klimu, materijalna dobra, povijesnu i kulturnu baštinu te krajobraz odnosno vizualni utjecaj projekta. Uvedena je obaveza opisa razumnih alternativa te prikaza vjerojatnog razvoja postojećeg stanja okoliša u slučaju da se projekt ne provede (nulta opcija). Obavezom postaje kvalifikacija i stručnost ne samo osoba uključenih u izradu studija utjecaja na okoliš u određenom području projekta o kojem je riječ, već i osoba koje ocjenjuju studije utjecaja na okoliš. Države bi trebale utvrditi pravila o kaznama za kršenje odredbi donesenih na temelju ove Direktive, a kazne bi trebale biti "djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće". Države članice moraju osigurati da tijelo koje ocjenjuje studije utjecaja na okoliš bude objektivno i da ne dolazi do sukoba interesa.

Zakon o zaštiti okoliša i Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša nisu u potpunosti usklađeni s Direktivom 2014/52/EU<sup>39</sup>. To ostavlja prostora da se već tijekom 2017., kada su planirane izmjene oba propisa, osigura postupak koji će dovesti do veće kvalitete studija utjecaja na okoliš. No, način na koji su u siječnju 2017. Uredbe o PUO i SPUO usklađene s Direktivom ne odaje dojam želje za suštinskom promjenom postojećeg stanja; uvedene izmjene predstavljaju samo nužni minimum usklađivanja koji neće promijeniti lošu praksu opisanu u ovom tekstu.

Razlozi navedeni u obrazloženju izmjene Direktive 2011/92/EU odgovaraju u potpunosti manama postupka koje su se pokazale i u hrvatskoj praksi procjene učinaka zahvata na okoliš. Premda već postojeći propisi nalažu opis alternativa predloženim zahvatima, opis

<sup>38</sup> COM(2012) 628 final 2012/0297 (COD)C7-0367/12, 26.10.2012., Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment

<sup>39</sup> "Preporuke za usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s Direktivom 2014/52/EU", Zelena akcija: "U Hrvatskoj je procjena utjecaja na okoliš primarno uređena Zakonom o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15), dok su daljnje odredbe sadržane primarno u Uredbi o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (NN 61/14). Oba navedena propisa bila su u nekom stadiju donošenja kada je već bio poznat prijedlog nove Direktive, pa su tako u njih, na poticaj nevladinih udruga, već prilikom njihovog donošenja unesene odredbe usklađene sa tada još nedonešenom Direktivom".



stanja i razvoja okoliša bez zahvata, te da studije utjecaja na okoliš izrađuju stručnjaci kompetentni za područje koje se obrađuje, povjerenstva za ocjenu studija utjecaja na okoliš ne zamaraju se provedbom tih odredbi. Tako su organizacije civilnog društva tek na sudu dokazale da su alternativna rješenja predloženim zahvatima obavezna u studijama utjecaja na okoliš. U presudi/predmetu br. 7 Usl 160/13, Upravni sud u Rijeci, potvrđeno je da je nedostatak opisa varijantnih rješenja nekog zahvata nezakonit. Da se u studijama utjecaja na okoliš moraju koristiti najnoviji i vjerodostojni podaci, a ne zastarjeli i paušalni, što je vrlo često slučaj, udruge su dokazale u predmetu/presudi br. Usl-832/13-24, Upravni sud u Splitu. U tom su predmetu, između ostalog, razlozi za tužbu građana bili manjkavost studije i nedostatak stručnog obrazloženja. U presudi je sud obrazložio važnost cjelovite prosudbe utjecaja zahvata na okoliš i upozorio nadležno tijelo kako je u ovom slučaju povjerenstvo prihvatilo studiju utjecaja na okoliš kao cjelovitu i stručno utemeljenu, navodeći samo paušalno prihvaćanje, bez razumljivog i točnog obrazloženja, dok razlozi zbog kojih su odbijene primjedbe javnosti nisu navedeni.

Unatoč učestalim primjedbama javnosti da pojedina poglavlja studija utjecaja izrađuju stručnjaci neodgovarajućih kvalifikacija, povjerenstva takve primjedbe ne usvajaju. Povjerenstva općenito ne razmatraju i ne uzimaju u obzir primjedbe i prijedloge javnosti i to je jedan od glavnih razloga loše kvalitete studija utjecaja na okoliš. Opisani način primjene odredbi u praksi se neće promijeniti ukoliko obaveza ne postane jasna i nedvosmislena te ukoliko se ne uvedu “djelotvorne, razmjerne i odvrćajuć” kazne za one koji ih se ne pridržavaju.

**Način izbora i rada savjetodavnih stručnih povjerenstava u postupcima procjene utjecaja zahvata** na okoliš prvi je razlog loše kvalitete studija utjecaja na okoliš. Nositelji zahvata izabiru na tržištu među ovlaštenim tvrtkama s popisa pravnih osoba koje imaju ovlaštenje za obavljanje stručnih poslova zaštite okoliša izrađivače studija utjecaja na okoliš. Cijena je svakako jedan od važnijih kriterija odabira pa se može pretpostaviti da pobjedu u natjecanju odnose one tvrtke koje na račun manjeg obujma, posvećenog vremena, istraživanja, analize itd. posla nude niže cijene. Osim toga, nije realno očekivati da će tvrtka ovlaštena za izrađivanje studija opstati na tržištu ukoliko ne pogoduje naručiteljima zaključcima koji im idu u prilog. Hrvatska je mala zemlja i loš glas objektivnog ocjenjivanja vrlo bi se brzo proćuo. Tako da se uvriježilo mišljenje da studije utjecaja na okoliš nastoje opravdati umjesto objektivno ocijeniti moguće negativne učinke predloženih zahvata<sup>40</sup>. No to ne bi bio slučaj da savjetodavna stručna povjerenstva ozbiljno, objektivno i u skladu s propisima ocjenjuju kvalitetu studija utjecaja na okoliš ili da se zbog loše odrađenog posla ukidaju suglasnosti ovlaštenicima (kako nalaže čl. 44. Zakona o zaštiti okoliša).

Premda se prema Zakonu o zaštiti okoliša “članovi povjerenstva imenuju s popisa osoba koje određuje ministar iz redova znanstvenih i stručnih djelatnika, predstavnika tijela i/ili osoba određenih posebnim propisom, predstavnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te predstavnika Ministarstva”, u povjerenstva se većinom biraju zaposlenici različitih ministarstava. Nezavisni stručnjaci i znanstvenici u povjerenstvima ili su izostavljeni ili su daleko manje zastupljeni. Da li je razlog tomu činjenica da povjerenstvo prima naknadu

---

<sup>40</sup> H-alter, novinarski tekst “Zakon o zaštiti od zlonamjernosti”, M.Kelava: “Studija utjecaja na okoliš golf terena na Baštijunskom brigu uz sam rub posebnog ptićjeg rezervata na Vranskom jezeru pokazala je da ptice jedva čekaju golf travu da se na njoj odmaraju, a otkad živimo u ovoj državi još nije viđena studija koja bi pokazala da se hrvatskom okolišu ne bi svidjela neka lijepa tvornica, nekoliko stotina apartamana, zelena pesticidima nakljkana trava ili nešto slično.” <http://www.h-alter.org/vijesti/zakon-o-zastiti-od-zlonamjernosti>



za svoj rad ili je na taj način rad povjerenstva moguće kontrolirati i usmjeravati, nije moguće sa sigurnošću tvrditi (naknade osigurava nositelj zahvata). Nesporna je činjenica da su zaposlenici ministarstava, predstavnici lokalne i regionalne samouprave i osobe iz javnih institucija podložne političkom pritisku, a oni u povjerenstvima uvijek čine većinu. Na taj je način u postupak koji bi morao biti potpuno nepristran i utemeljen samo u stručnosti uvedena politika.

Uzmimo primjer skore procjene utjecaja na okoliš za plutajući LNG terminal na Krku. Teško je vjerovati da će Vlada, nakon što je najavila interes Europske unije za realizaciju tog projekta a ministar zaštite okoliša, ujedno i ministar energetike, dao snažnu podršku, dopustiti zaposlenicima različitih ministarstava da u povjerenstvu za ocjenu buduće studije utjecaja na okoliš daju primjedbe koje bi mogle dovesti u pitanje realizaciju tog zahvata.

Neki dokumenti EU koji se odnose na procjenu utjecaja na okoliš<sup>41</sup> točno su utvrdili što znači riječ “nezavisnost” kad je ocjenjivanje studija utjecaja na okoliš u pitanju: nezavisan znači sposoban za objektivnu i sveobuhvatnu tehničku/znanstvenu procjenu, slobodnu od sukoba interesa, bilo da se radi o stvarnom sukobu interesa ili koji se takvim doima u odnosu na tijelo nadležno za provedbu postupka, nositelja zahvata te tijela državne, regionalne i lokalne uprave (*“independent” means capable of the exercise of objective and comprehensive technical / scientific evaluation, free of any conflict of interest, either real, perceived or apparent, in relation to the competent authority, the developer and / or the national, regional or local authorities.*). Sasvim je jasno da se članovi ministarstava ni lokalne uprave ne mogu opisati kao takvi.

Problematican nije samo način imenovanja članova povjerenstava nego i način rada. Uredba o PUO člancima 10. i 11. definira da su sjednice savjetodavnog stručnog povjerenstva javne, ali da se javnost isključuje sa sjednice povjerenstva kada se glasuje o odlukama. Takav stav zakonodavca o “isključivanju javnosti prilikom glasovanja o odlukama” uvelike doprinosi netransparentnosti postupka koja u velikoj mjeri utječe na samu kvalitetu studija utjecaj na okoliš. Ukoliko zatraže sudjelovanje na sjednicama, pripadnici zainteresirane javnosti nemaju mogućnost usporedbe argumentacije tijekom rasprave i načina na koji je pojedini član povjerenstva glasovao. Isti je slučaj i sa zapisnicima sa sjednica savjetodavnih stručnih povjerenstava, koji se ne objavljuju, a trebali bi se objavljevati na istim mjestima na internetu gdje je objavljena ostala dokumentacija vezana uz postupak. Pozitivna ili negativna ocjena pojedinih članova povjerenstva ostaje neobrazložena tj. javnost koja nema mogućnost uvida u raspravu ne može ocijeniti objektivnost pojedinačne odluke jer ne postoje baš nikakvi kriteriji za odlučivanje. Osim toga, ne postoji obaveza informiranja javnosti o članovima povjerenstava kao ni o datumu i mjestu održavanja sjednica, a do te je pravovremene informacije teško doći.

Neobično je i da se na sjednicama povjerenstva odlučuje većinom glasova. Tako je moguć slučaj da u nekom povjerenstvu stručnjak za zaštitu prirode zahvat ocijeni neprihvatljivim, a ostali predstavnici lokalne uprave i ministarstva većinom zahvat ocjene prihvatljivim.

---

<sup>41</sup> DRAFT EUROPEAN PARLIAMENT LEGISLATIVE RESOLUTION, Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU of the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (COM(2012)0628 – C7-0367/2012 – 2012/0297(COD)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0277+0+DOC+XML+V0//EN#title1>



Da bi se osigurala potrebna kvaliteta studija utjecaja na okoliš i smanjila proizvoljnost u njihovom ocjenjivanju, potrebno je uvesti praksu transparentnog odlučivanja članova povjerenstava u skladu sa "Smjericama Europske komisije za procjenu kvalitete studija utjecaja na okoliš" koje sadržavaju i "review checklist" (popis pitanja za provjeru)<sup>42</sup>. Taj popis sadrži niz pitanja koja je nužno postaviti za ocjenu kvalitete studije utjecaja na okoliš. No, važno je i što ispunjavanjem tog upitnika članovi povjerenstva imaju priliku na transparentni način obrazložiti vlastito stajalište te pružiti jasnu informaciju za dvije ciljne publike: donositelje odluka i zainteresiranu javnost. Pod uvjetom, naravno, da se ispunjeni upitnici svih članova povjerenstva objavljuju u roku i na mjestu koji će javnosti omogućiti uvid i osporavanje. Naime, sadašnja praksa - neobrazloženo glasovanje članova povjerenstva ne osigurava ni transparentnost ni obrazloženje kako donositeljima odluka tako ni javnosti te se javlja opravdana sumnja u objektivnost postupaka. Članovima povjerenstva odlučivanja putem javno objavljenog upitnika omogućava preuzimanje odgovornosti za odluku i čuvanje profesionalnog integriteta.

### **Prijedlozi za poboljšanje prakse**

Za postizanje veće kvalitete studija utjecaja na okoliš i njihovog nezavisnog ocjenjivanja, potrebno je izvršiti radikalne promjene, pa bi bilo nerealno očekivati prihvaćanje jednostranih prijedloga. Prijedlog bi se mogao kreirati tek nakon rasprave u kojoj bi trebali biti uključeni svi zainteresirani akteri – tijela nadležna za provedbu, predstavnici "nezavisnih" osoba koje mogu biti birane u povjerenstva, predstavnici ovlaštenih izrađivača studija utjecaja na okoliš i predstavnici organizacija civilnog društva s područja zaštite prirode i okoliša. Za mandata jedne od prethodnih ministrica zaštite okoliša bila je predložena izmjena Zakona o zaštiti okoliša s namjerom povećanja kvalitete studija utjecaja na okoliš na način da izrađivača studije utjecaja na okoliš bira ministarstvo dok bi studiju i dalje financirali nositelji zahvata. Predloženo je da ovlaštenici trajno izgube licencu u slučajevima neobjektivnih studija. Rješenje u kojem ministarstvo bira ovlaštenika držimo opasnim zbog mogućnosti pogodovanja i korupcije.

Značajni korak u željenom pravcu bila bi politička volja za sankcioniranjem ovlaštenika gubitkom suglasnosti za izradu studija utjecaja na okoliš u kojima nisu korišteni "najnoviji i vjerodostojni podaci" ili koje nisu izrađivali kvalificirani stručnjaci za pojedina područja. Prekršajnim odredbama Zakona o zaštiti okoliša kazne su predviđene za npr. sukob interesa članova povjerenstava i/ili obavljanje stručnih poslova bez suglasnosti, no za kršenje članka 85. (4) "studija o utjecaju zahvata na okoliš mora biti izrađena na temelju najnovijih, vjerodostojnih i dostupnih podataka" i (6) "ovlaštenik koji izrađuje studiju o utjecaju zahvata na okoliš je odgovoran za istinitost, točnost, stručnu utemeljenost i udovoljavanje propisanim zahtjevima u vezi s izradom i sadržajem studije", kazni nema.

Nizozemska<sup>43</sup> je primjer države koje je osigurala nepristrano ocjenjivanje studija utjecaja na okoliš formiranjem potpuno neovisnog tijela stručnjaka, koje pruža informaciju i savjetuje tijela nadležna za provedbu postupaka PUO o kvaliteti studija utjecaja na okoliš. O mogućnostima, financijskim aspektima i detaljima uspostavljanja takvog tijela i u Hrvatskoj

<sup>42</sup> Guidance on EIA – EIS REVIEW, <http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-guidelines/g-review-full-text.pdf>

<sup>43</sup> Gjis Hoevenaars, Quality review of EIAs/SEAs: a Dutch perspective, [https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjivK3p85zSAhUDWYwKHf5cCkkQFggZMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.elni.org%2Ffileadmin%2Felni%2Fdokumente%2FArchiv%2F2013%2FHeft\\_1\\_2%2FElni\\_2013-1-2\\_author\\_copy\\_Hoevenaars.pdf&usg=AFQjCNFY7VowQ7q18sFRaGC5MKQ9LUnHEA](https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjivK3p85zSAhUDWYwKHf5cCkkQFggZMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.elni.org%2Ffileadmin%2Felni%2Fdokumente%2FArchiv%2F2013%2FHeft_1_2%2FElni_2013-1-2_author_copy_Hoevenaars.pdf&usg=AFQjCNFY7VowQ7q18sFRaGC5MKQ9LUnHEA)



trebali bi zajedno razmotriti svi zainteresirani akteri.

### 2.1.6. Razmatranje i usvajanje prijedloga, primjedbi i komentara javnosti

Tretiranje doprinosa javnosti u javnim raspravama u okviru postupaka procjene utjecaja na okoliš svojevrsni je ispit demokracije u praksi – na kojem tijela uprave redovito padaju. Radi se o najslabijem dijelu postupka zbog kojeg građani gube povjerenje u tijela uprave, zbog kojeg cijelu proceduru i napor koji zahtijeva drža besmislenom i stoga se često u nju i ne upuštaju, zbog kojeg buja korupcija i zbog kojeg donositelji odluka ne postižu zaštitu prirode i okoliša odnosno održivi razvoj te zbog kojeg se na najočitiji način krše načela Aarhuške konvencije. To u posljednje vrijeme dokazuje i sve veći broj presuda u korist okolišnih udruga koje su na Upravnim sudovima osporavale upravo protuzakonite ili neargumentirane odluke, nakon što su njihove primjedbe podnesene tijekom postupka javne rasprave po “razmatranju” odbačene. U Izvješću organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije za razdoblje od 2014.-2016. navodi se da je pravosuđe katalizator za rješavanje problema odbijanja tijela javne uprave da u praksi primjenjuju deklarativno prihvaćene demokratske standarde pri informiranju i uključivanju javnosti u odlučivanje. Okolišne udruge u Hrvatskoj u nekoliko su posljednjih godina na sudovima dobile više sporova kojima su, između ostalog, dokazale da se u studijama utjecaja na okoliš moraju koristiti najnoviji i vjerodostojni podaci, a ne zastarjeli i paušalni, što je vrlo često slučaj. Tome svjedoči slučaj vođen pred Upravnim sudom u Splitu Usl-832/13-24 u kojem su, između ostalog, razlozi za tužbu građana bili manjkavost studije i nedostatak stručnog obrazloženja. U presudi u ovom predmetu sud je prihvatio argumentirano stajalište javnosti, obrazložio važnost cjelovite prosudbe utjecaja zahvata na okoliš i upozorio nadležno tijelo kako je zadaća savjetodavnog stručnog povjerenstva u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš da ocjenjuje njegov utjecaj te daje mišljenje o prihvatljivosti zahvata uz prijedloge mogućih varijanti za okoliš i mjera zaštite okoliša. Takvu je ocjenu tijelo dužno obrazložiti te dati konkretne razloge rješavanja upravne stvari. Međutim u ovom je slučaju povjerenstvo prihvatilo studiju utjecaja na okoliš kao cjelovitu i stručno utemeljenu, navodeći samo paušalno prihvaćanje, bez razumljivog i točnog obrazloženja, dok razlozi zbog kojih su odbijene primjedbe javnosti nisu navedeni. Slučajevi tužbi javnosti zbog sadržaja studija su česti, ali je praksa sudova u Republici Hrvatskoj upravo suprotna navedenom primjeru. Naime, rad sudova obično se svodi na proceduralnu provjeru postupka, dok se tek vrlo rijetko dublje preispituje sadržaj studija utjecaja na okoliš. Studija kao stručna podloga može i mora biti predmetom preispitivanja u postupku pred sudom jer je upravo ona *conditio sine qua non* postupka procjene utjecaja zahvata na okoliš. Upravni sudovi koji se usredotoče samo na proceduru ne provode Aarhušku konvenciju djelotvorno.<sup>44</sup>

Udruge su dokazale i da pisano mišljenje nekog ministarstva nije neoboriv dokaz i da se može osporavati na sudu (presuda pod poslovnim brojem 7 Usl 160/13-32: “...ne proizlazi da bi mišljenje nadležnog tijela o usklađenosti s prostorno-planskom dokumentacijom bilo neoboriv dokaz čiji se sadržaj ne može osporavati”) te da je nedostatak opisa varijantnih rješenja nekog zahvata u studijama utjecaja na okoliš nezakonit (7 Usl 160/13-32). U gotovo

---

<sup>44</sup> Peggy Lerman, Zbornik radova “Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana”, Zelena Istra, 2011.: “Na početku sam spomenula da usmjerenost Aarhuške konvencije na postupak ne znači nužno da bi se i pristup pravosuđu trebao usmjeriti na postupak. Upravo suprotno, moja argumentacija o pravima i lijekovima otkriva da ja itekako vjerujem u kombinaciju postupka i činjenica. Ne razumijem kako priznanje pogreške u postupku može popraviti situaciju za zdravlje i okoliš, ono ne daje nikakav lijek. To znači da upravni sudovi koji se usredotoče na postupak, no vrlo malo na činjenice ne provode Aarhušku konvenciju djelotvorno.”





svim studijama na okoliš koje se rade u Hrvatskoj izostanak primjereno opisanih varijantnih rješenja ključni je nedostatak, no ni nadležno ministarstvo ni članovi povjerenstava za ocjenu studija utjecaja na okoliš nikada ne osporavaju tu nezakonitost.

Aarhuška konvencija nalaže da se u odluci koja se donosi uzme u obzir ishod sudjelovanja javnosti, no ne specificira što “uzeti u obzir” znači u praksi. Sa sigurnošću se može tvrditi da kršenje odredbe o nužnosti razmatranja prijedloga, primjedbi i komentara javnosti predstavlja slučaj u kojem ne postoji dokaz o načinu na koji je to učinjeno, npr. u slučaju kada se u rješenju izdanom po okončanju postupka ne navode zaprimljeni prijedlozi, komentari i primjedbe kao ni razlozi za njihovo odbijanje. To znači da bi zakonski okvir trebao sadržavati jasnu obavezu obrazlaganja donesenog rješenja koje mora sadržavati i opis svih faza postupka uključivanja javnosti; sve zaprimljene prijedloge, primjedbe i komentare i način na koji su asimilirani u konačnu odluku, jasno ističući koji su od njih prihvaćeni, a koji odbijeni i zbog čega<sup>45</sup>. Razmatranje komentara javnosti trebalo bi rezultirati:

- a) izmjenom predloženog zahvata;
- b) dodatnim mjerama zaštite, ublažavanja utjecaja i nadzora nad potencijalno štetnim utjecajima;
- c) izborom alternativnog rješenja;
- d) odbacivanjem predloženog zahvata.

Uspješnost uključivanja javnosti u odlučivanje očituje se upravo u mjeri u kojoj je njen doprinos inkorporiran u konačnu odluku. Za razliku od gore navedenog poželjnog sadržaja konačne odluke ili rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš, Zakon o zaštiti okoliša utvrđuje samo sljedeću obavezu: “Prije donošenja rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš obvezno se uzimaju u obzir rezultati studije utjecaja zahvata na okoliš, mišljenja tijela i/ili osoba određenih posebnim propisom, te se razmatraju primjedbe, prijedlozi i mišljenja javnosti i zainteresirane javnosti i rezultati bilo kojih prekograničnih konzultacija ako su bile obvezne sukladno ovom Zakonu.” Uredba o PUO propisuje također samo da se “rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš donosi nakon što nadležno tijelo razmotri...mišljenja, primjedbe i prijedloge javnosti i zainteresirane javnosti dostavljene tijekom javne rasprave te rezultate bilo kojih prekograničnih konzultacija”. Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti nalaže da se o provedenoj javnoj raspravi pripremi izvješće koje sadržava “popis sudionika u javnoj raspravi čiji su prijedlozi i primjedbe vezano za predmet javne rasprave prihvaćeni, naznaku primjedbi i prijedloga sudionika, koji nisu prihvaćeni ili su djelomično prihvaćeni te obrazloženja razloga njihova neprihvatanja, odnosno djelomičnog prihvatanja.”

Međutim, dok se nakon javnih rasprava o propisima ili strategijama, programima i planovima izrađuju i objavljuju izvješća koja nalaže Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti, u postupku procjene utjecaja na okoliš to nije slučaj. U izvješćima o provedenim javnim raspravama o strategijama, programima i planovima ustalila se vrlo dobra praksa detaljnog opisivanja sudionika javne rasprave, popisivanja i odgovaranja na svaki pojedinačni komentar uz naznaku je li ili nije usvojen te objavljivanja izvješća o provedenim raspravama u kojima svi sudionici mogu pročitati sve pristigle komentare i prijedloge. Uvođenjem sustava odnosno aplikacije e-Savjetovanja<sup>46</sup> učinjen je veliki korak naprijed u otvorenosti procesa savjetovanja i dostupnosti informacija u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata.<sup>47</sup> U izvješćima o provedenim javnim raspravama o prostornim planovima pristupa se

<sup>45</sup> Čl.130. Preporuka iz Maastrichta

<sup>46</sup> <https://savjetovanja.gov.hr/o-savjetovanjima/9>

<sup>47</sup> **Izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama** (NN 85/2015) uspostavljen je zakonodavni okvir za korištenje sustava "e-Savjetovanja", kroz odredbe članka 11. koji navodi da:



na isti način, samo što se ne objavljuju putem interneta nego se odgovori dostavljaju na kućne adrese sudionika javne rasprave.

Stoga ne postoji baš nikakvo opravdanje zašto je ishod sudjelovanja javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš samo šturo izvješće koje je sastavni dio rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš. Opis sudjelovanja javnosti sadrži popis sudionika i "u bitnom" (to je uobičajeni način za paušalno sažimanje opisa komentara do neprepoznatljivosti) opisane primjedbe i prijedloge. Navodi se i koje primjedbe jesu, a koje nisu usvojene, ali u tako skraćenom obliku ("naznaka" odgovora) i bez povezivanja s tekstom studije utjecaja na okoliš da je teško ili nemoguće povezati usvajanje primjedbi s učincima tog usvajanja. Naime, ne postoji nikakva obaveza objave izmijenjene studije utjecaja na okoliš u skladu s usvojenim prijedlozima i primjedbama javnosti. Iz izvješća o provedenoj javnoj raspravi koje je sastavni dio rješenja ne mogu se pročitati cjeloviti komentari svih sudionika javne rasprave. Osim toga, ne objavljuju se ni grafički prilozi koji su sastavni dio rješenja.<sup>48</sup>

U praksi je dokazano da izvješća o provedenim javnim raspravama mogu biti transparentnija i smislenija od usvojene prakse u postupku procjene utjecaja na okoliš i stoga ne postoji nikakav razlog da se ta loša praksa ne mijenja.

---

*"Savjetovanje s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacrta propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja."* Također su izmijenjene odredbe o objavi izvješća o provedenom savjetovanju koja su javnosti također dostupna putem portala "e-Savjetovanja (<https://savjetovanja.gov.hr/o-savjetovanjima/9>).

<sup>48</sup> Dajemo primjer netransparentnog, paušalnog odnosno loše argumentiranog tretiranja prijedloga i primjedbi javnosti iz nasumično odabranog Rješenja o prihvatljivosti zahvata eksploatacije tehničko-građevnog kamena na eksploatacijskom polju Kite-Vučje brdo-Plano, klasa UP/I 351-03/16-02/18, urbroj: 517-06-2-1-1-16-25 od 16.12.2016.: "Primjedbe su se u bitnome odnosile na eksploataciju na cjelokupnom prostoru Planog, pristupni put, provođenje mjera zaštite, područje ekološke mreže, utjecaj eksploatacije na susjedno eksploatacijsko polje, plaćanje naknade za eksploataciju, vlasničke odnose vezane za katastarske čestice te prostorno-plansku dokumentaciju. Primjedbe vezane za kumulativni utjecaj sa susjednim eksploatacijskim poljima su prihvaćene te je u skladu s njima Studija dopunjena. Primjedbe koje nisu prihvaćene obrazložene su u bitnom na sljedeći način: eksploatacijsko polje se nalazi unutar površine za eksploataciju mineralnih sirovina određene prostorno-planskom dokumentacijom; eksploatacija na postojećem eksploatacijskom polju Kite-Vučje brdo I obavlja se u skladu s koncesijom, a za transport sirovine od eksploatacijskog polja koristit će se i dalje postojeći asfaltirani put koji ne prolazi kroz područje naselja i ima pristup na županijsku cestu Ž6091; člankom 89.a Zakona o zaštiti okoliša određeno je da su mjere i program praćenja stanja okoliša utvrđene rješenjem o prihvatljivosti zahvata za okoliš, obvezni sadržaj dozvola za provedbu zahvata koje se izdaju prema posebnom zakonu; u provedenom postupku Prethodne ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu, analizom mogućih značajnih utjecaja zahvata na ciljeve očuvanja i cjelovitost ekološke mreže ocijenjeno je da se s obzirom na položaj eksploatacijskog polja i obuhvat rudarskih radova može isključiti mogućnost značajnih negativnih utjecaja na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže, o čemu je izdano Rješenje da je planirani zahvat prihvatljiv za ekološku mrežu; kako je predviđeno mjerenje seizmičkih efekata prilikom svakog miniranja, sukladno dobivenim rezultatima primijenit će se odgovarajuće mjere (svaka minska bušotina bit će razdijeljena u 2 intervala ili će se smanjiti promjer minske bušotine); nositelj zahvata će temeljem članka 77. Zakona o rudarstvu plaćati naknadu za eksploataciju mineralnih sirovina; prilikom donošenja zahtjeva za izdavanje koncesije, nositelj zahvata dužan je priložiti dokumente o riješenim imovinsko-pravnim odnosima."



### **Preporuke za poboljšanje prakse**

Praksa se i prije nužnih izmjena Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti u pitanjima zaštite okoliša može poboljšati i to po uzoru na način pripreme i objave izvješća u postupcima komentiranja propisa na javnoj raspravi ili po uzoru na način odgovaranja na primjedbe javnosti u postupcima javne rasprave o prostornim planovima, koja imaju oblik tablice u kojima je naveden podnositelj i svaka pojedinačna, primjedba ili prijedlog, odgovori na njih te jesu li nisu usvojeni u konačnu odluku. Izvješća o provedenom savjetovanju bi trebala postati sastavni dio odnosno obavezni prilog rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš. Predstavnicima javnosti koji su sudjelovali u postupku trebala bi biti dostavljena na email ili kućne adrese te objavljena na internetu zajedno s rješenjima. Na internetu bi trebale biti objavljene i na temelju primjedbi i komentara javnosti izmijenjene studije utjecaja na okoliš. Isto rješenje u vidu tablice predlaže se i u čl. 132. Preporuka iz Maastrichta. Tablica bi trebala sadržavati primjedbu ili komentar javnosti i način na koji su inkorporirani u konačnu odluku. U slučaju odbijanja, u tablicu bi trebalo unijeti obrazloženje. U Preporukama se posebno ističe kako se sama izrada i objava tablice s primjedbama i odgovorima ne može smatrati “uzimanjem u obzir sudjelovanja javnosti” ako ne rezultiraju izmjenama studije utjecaj na okoliš odnosno oblikovanju rješenja.

### **Preporuke za unaprjeđenje zakonskog okvira**

Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša će se tijekom 2017. godine mijenjati radi usklađivanja s europskim propisima. Prilika je to za poboljšanje standarda razmatranja primjedbi, prijedloga i komentara javnosti pristiglih u okviru javne rasprave na način opisan pod preporukama za poboljšanje prakse. Kao minimum Uredba bi trebala propisati: opis postupka sudjelovanja, sve zaprimljene komentare, kako su i zašto komentari izmijenili studiju utjecaja na okoliš ili razlog zbog kojih su odbijeni. Tako pripremljeno izvješće o provedenom savjetovanju trebalo bi biti obavezni dio rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš i objavljeno na istom mjestu, te elektroničkom poštom dostavljeno javnosti koja je u postupku sudjelovala (ili na kućnu adresu).



## 2.2. Postupak strateške procjene utjecaja na okoliš

Slabost postupka procjene utjecaja na okoliš je u njegovoj relativno kasnoj primjeni, kad su važne odluke, poput hoće li se, gdje i koja vrsta zahvata dopustiti, već donesene i nije ih moguće mijenjati. Stoga čudi da se dogovor o nužnosti procjene utjecaja na okoliš za te "prethodne važne odluke", tj. za politike, planove i programe nije dogodio prije 2001, kada je usvojena Direktiva 2001/42 odnosno 2003., kada je usvojen Protokol o strateškoj procjeni okoliša uz Konvenciju o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica. Prije toga su svi planovi, programi i strategije usvajani bez briga i uvida u potencijalne negativne utjecaje na okoliš, prirodu, društvo i zdravlje.

Cilj strateške procjene utjecaja na okoliš, kako je to utvrđeno čl. 1. Direktive 2001/42 je "osigurati visok stupanj zaštite okoliša i doprinijeti uključivanju pitanja okoliša u izradu i usvajanje planova i programa s ciljem poticanja održivog razvoja, osiguravajući, u skladu s ovom Direktivom, da se za određene planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš provede procjena okoliša". Kvalitetna strateška procjena utjecaja na okoliš informira donositelje odluka i pogođenu javnost o održivosti strateških odluka, pronalazi najbolje alternative i osigurava demokratski proces odlučivanja. Iz prakse primjene odredbi propisa u Hrvatskoj, kojima su prenesene obaveze iz navedene Direktive o strateškoj procjeni za strategije, planove, programe, sasvim je jasno da se njeni ciljevi ne ostvaruju. U ovom poglavlju ćemo pokušati objasniti razloge i moguća unaprjeđenja u propisima i praksi.

Novi alat strateške procjene utjecaja na okoliš izazvao je mnoga očekivanja u pogledu promišljenijih javnih politika kad je okoliš u pitanju. Očekivanja su se pokazala neopravdanima jer se jedan dobar instrument za donošenje upućenijih odluka o održivom razvoju opet u većini slučajeva iskorištava samo u svrhu zadovoljavanja zakonske forme. Strateške studije, koje skupo plaćaju naručitelji, postaju tako tendenciozni dokumenti bez ozbiljne procjene alternativnih rješenja postizanja ciljeva zacrtanih strategijama, planovima ili programima i bez ozbiljne procjene kumulativnih i dugoročnih učinaka predloženih rješenja. Umjesto preporuka za poboljšanje dokumenta za koji se izrađuje te pomoći u donošenju odluke, postupak strateške procjene svodi se na procjenu utjecaja na okoliš unaprijed donesenih rješenja, čime gubi smisao. Smisao postupka strateške procjene trebala bi biti procjena mogućih načina postizanja željenih ciljeva nekog dokumenta i njihovih utjecaja na okoliš te odabir varijante koja je najpovoljnija za okoliš, društvo i zdravlje. Taj je postupak složen i pitanje je koliko su ovlaštenici s iskustvom u izradi "obične" procjene utjecaja na okoliš kompetentni za provedbu takvog postupka. Premda je opis alternativa samo srce postupka strateške procjene, većina studija, kao jedine dvije alternative nudi samo mogućnost da se dokument usvoji ili ne.

Smisao strateške procjene je multidisciplinarni pristup odnosno razbijanje tradicionalno sektorskog planiranja. Ideja strateške procjene je zajednički rad stručnjaka koji pokrivaju sva područja koja pokriva strategija, plan ili program i predviđanje sinergijskih utjecaja na okoliš svih elemenata nekog plana. U praksi se ta zakonska odredba ne poštuje.<sup>49</sup> Ni povjerenstva ni nadležno ministarstvo ne reagiraju na kršenje članka 12.(3) stare odnosno 13.(2) nove

<sup>49</sup> Primjer iz prakse: Stratešku studiju utjecaja na okoliš Izmjena i dopuna Prostornog plana Istarske županije, (2015.) izradila je tvrtka Urbis d.o.o. U timu stručnjaka koji je izrađivao studiju sudjelovali su četiri arhitekta, dva krajobrazna arhitekta, jedan inženjer građevinarstva, jedan tehnički crtač, jedan agronom, jedan biolog i jedan kemičar. Za ostale teme obrađene studijom odnosno Planom, poput turizma, energetike, prometa, eksploatacije mineralnih sirovina ili kulturno-povijesne baštine, te one koje studijom nisu obrađene, a trebale su biti, poput socio-ekonomskih i gospodarskih, u stručnom timu izrađivača nije bilo stručnjaka odgovarajuće struke. <https://www.istra-istria.hr/index.php?id=4414>



Uredbe o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš, koji propisuju da “pojedina poglavlja u strateškoj studiji moraju izrađivati stručnjaci odgovarajuće struke za područje koje se poglavljem obrađuje”.

Zajednička osnova međunarodnih konferencija i sporazuma kojima se nastoje pronaći rješenja za izazove našeg vremena je prepoznavanje činjenice da nema zaštite okoliša i održive ekonomije bez sudjelovanja javnosti. Okolišno zakonodavstvo je nastalo na konfliktu između “industrijskih” i okolišnih interesa. “Industrijske” interese zastupa vrlo moćan lobi s utjecajem na kreiranje politika i izvršnu vlast, dok interese zaštite okoliša i pravo na zdrav život zastupaju građani, kojima je stoga okolišno zakonodavstvo odredilo važnu ulogu u kreiranju tih politika. Tradicionalni način odlučivanja “iza zatvorenih vrata” teško se mijenja, pa su i praksa i rezultati uključivanja javnosti daleko od proklamiranih ciljeva. Stoga se i poduzimaju izmjene propisa koje idu ka sve većim pravima javnosti. Najznačajniji međunarodni sporazumi kojima se jača okolišna demokracija su Aarhuška konvencija i Protokol o strateškoj procjeni okoliša uz Konvenciju o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica<sup>50</sup>. Protokol je u Hrvatskoj potvrđen 2009. Zakonom o potvrđivanju Protokola o strateškoj procjeni okoliša uz Konvenciju o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica<sup>51</sup>. Uz njega će nam kao osnova za procjenu implementacije zakonskih obaveza i mogućnosti za njihovo unaprjeđenje poslužiti i Preporuke za dobru praksu sudjelovanja javnosti u strateškoj procjeni utjecaja na okoliš<sup>52</sup>, koje je pripremila Tajništvo UNECE-a, a potvrdile države potpisnice prije navedenih konvencija na sastanku stranaka u Ženevi 2014. godine.

Da bi se shvatio razmjer odstupanja načina provedbe strateške procjene u Hrvatskoj od ideje koja je u temelju uvođenja njene obaveze, imperativne iz Protokola o strateškoj procjeni okoliša uz Konvenciju o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica i europskih direktiva uspoređivat ćemo s propisima odnosno njihovim manjkavostima u Hrvatskoj. Nedostaci postoje i u odnosu na obaveze koje proizlaze iz domaćeg zakonodavstva, pa ćemo i na njih ukazati.

Svi prijedlozi za poboljšanje primjene odredbi o informiranju i sudjelovanju javnosti navedeni u poglavlju o postupku procjene utjecaja na okoliš vrijede i za stratešku procjenu, pa ih ovdje nećemo ponavljati.

### 2.2.1. Zainteresirana javnost

---

<sup>50</sup> U uvodnom dijelu Protokola navodi se kako su države potpisnice “svjesne važnosti osiguranja sudjelovanja javnosti u strateškoj procjeni okoliša”

<sup>51</sup> [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2009\\_08\\_7\\_81.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2009_08_7_81.html)

<sup>52</sup> Good Practice Recommendations for Public Participation in Strategic Environmental Assessment, <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/environmental-assessment/enveiapublications/official-publicationsguidance/2016/good-practice-recommendations-on-public-participation-in-strategic-environmental-assessment/docs.html>



Zakon o zaštiti okoliša u članku 166. propisuje da u postupku strateške procjene sudjeluje javnost. Za razliku od toga, u postupku procjene utjecaja na okoliš sudjeluje javnost i zainteresirana javnost. I Uredba o informiranju javnosti i zainteresirane javnosti uređuje da u postupku strateške procjene sudjeluje samo javnost. **Protokol, međutim, izričito navodi obavezu informiranja zainteresirane javnosti kao i da svaka država “mora osigurati da se odredi... zainteresirana javnost, uključujući i odgovarajuće nevladine organizacije”** (čl. 8.(3)) te da “u prikladnoj mjeri, svaka stranka nastoji omogućiti sudjelovanje zainteresirane javnosti u ocjeni planova i programa”. Tako da domaće propise treba mijenjati u skladu s tom obavezom i izmjenama osigurati da se u praksi na početku postupka identificiraju i na sudjelovanje pojedinačnim obavijestima pozivaju predstavnici zainteresirane javnosti i to u svim fazama postupka, od eventualne ocjene o potrebi strateške procjene, utvrđivanja sadržaja strateške studije i tijekom javne rasprave o strateškoj studiji i prijedlogu strategije, plana ili programa. Način koji je predložen u poglavlju 2.1. ove analize za identificiranje zainteresirane javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš vrijedi i za zainteresiranu javnost u postupcima strateške procjene.

Ministarstvo zaštite okoliša i prirode izdalo je 2014. Priručnik za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš na lokalnoj razini<sup>53</sup> u kojem stoji sljedeća preporuka: “U fazi određivanja sadržaja strateške studije identificirajte ključne dionike koje ćete uključiti u postupak SPUO, grupirajte ih po temama i pripremite plan komuniciranja s njima”. Slična preporuka postoji u Priručniku za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš za strategije, planove i programe na državnoj razini<sup>54</sup>: “Konzultacije je neophodno provoditi sa svim prepoznatim dionicima u fazama *screeninga* i *scopinga* te naravno sa širom javnošću”. Očito je da preporuke ne osiguravaju poštivanje odredbi Protokola niti samo Ministarstvo ulaže bilo kakve napore u tom pravcu.

Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>55</sup> daje vrlo korisne smjernice za mogući razvoj regionalnih ili lokalnih portala za provedbu savjetovanja s javnošću. Nove informacijsko komunikacijske tehnologije otvaraju velike mogućnosti za lako identificiranje zainteresirane javnosti i izravno dostavljanje svih informacija u postupcima strateške procjene putem elektronske pošte. Na temelju primjera središnjeg državnog portala e-Savjetovanja, i na lokalnoj ili regionalnoj razini trebalo bi početi uspostavljati mogućnosti e-savjetovanja.

---

<sup>53</sup> Priručnik za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš na lokalnoj razini?, MZOIP, lipanj 2014. [https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEWj49Pm8o67SAhUEXSwKHxIdAQsQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fmzoip.hr%2Fdoc%2Fprirucnik\\_za\\_provedbu\\_strateske\\_procjene\\_utjecaja\\_na\\_okolis\\_na\\_lokalnoj\\_razini.pdf&usg=AFQjCNGbO9ILRQstBubkc2GErZbVVbzD7A](https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEWj49Pm8o67SAhUEXSwKHxIdAQsQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fmzoip.hr%2Fdoc%2Fprirucnik_za_provedbu_strateske_procjene_utjecaja_na_okolis_na_lokalnoj_razini.pdf&usg=AFQjCNGbO9ILRQstBubkc2GErZbVVbzD7A)

<sup>54</sup> Priručnik za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš za strategije, planove i programe na državnoj razini, MZOIP, 2014, [https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=0ahUKEWjq\\_J-ukL\\_SAhWCvYwKHdEDB\\_kQFgg6MAY&url=http%3A%2F%2Fmzoip.hr%2Fdoc%2Fprirucnik\\_za\\_provedbu\\_strateske\\_procjene\\_utjecaja\\_na\\_okolis\\_na\\_drzavnoj\\_razini.pdf&usg=AFQjCNHcbFV5wVr7J2sdAm0VIDlzz2Kw7g](https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=0ahUKEWjq_J-ukL_SAhWCvYwKHdEDB_kQFgg6MAY&url=http%3A%2F%2Fmzoip.hr%2Fdoc%2Fprirucnik_za_provedbu_strateske_procjene_utjecaja_na_okolis_na_drzavnoj_razini.pdf&usg=AFQjCNHcbFV5wVr7J2sdAm0VIDlzz2Kw7g)

<sup>55</sup> Priručnik za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, Povjerenik za informiranje, 2016., <https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Prirucnik%20za%20provedbu%20savjetovanja%20JLPS.pdf>



## 2.2.2. Rokovi, informiranje i sudjelovanje

Protokol zahtijeva od država potpisnica da osiguraju da se javnost u postupak odlučivanja uključi rano, zahtijeva razumne vremenske rokove, prilike za izražavanje mišljenja o nacrtu plana ili programa i strateškoj studiji te djelotvornost sudjelovanja. Hrvatski propisi obavezuju tijela nadležna za provedbu strateške procjene na informiranje i javni uvid ne kraće od 30 dana i obavezu jednog javnog izlaganja. U postupcima koji se provode minimalni rok se gotovo uvijek koristi i kao maksimalni dopušteni, bez obzira na kompleksnost ili obuhvat studije, te se vrlo rijetko organizira više od jednog javnog izlaganja. Strategije, planovi ili programi mogu biti nacionalnog karaktera pa jedno javno izlaganje onemogućava sudjelovanje zainteresiranoj javnosti iz udaljenih krajeva. Odabir mjesta za javno izlaganje obično je rezultat procjene prikladnosti za naručitelja a ne za zainteresiranu javnost. Tako je, na primjer, samo jedno javno izlaganje u okviru postupka strateške procjene za iznimno važni Okvirni plan i program istraživanja i eksploatacije ugljikovodika na Jadranu, za koji je javnost pokazala vrlo veliki interes, održano u minimalnom roku za sudjelovanje i to u Zagrebu. **Bolju praksu bi predstavljali vremenski rokovi za informiranje i sudjelovanje određeni u skladu s obuhvatom i složenošću dokumenta, kao i veći broj i različita mjesta održavanja javnih izlaganja.** Članak 18. Preporuka za dobru praksu sudjelovanja javnosti u strateškoj procjeni utjecaja na okoliš savjetuje da se uvede zakonska mogućnost ponavljanja sudjelovanja javnosti i produljenja roka u slučajevima kada postoji sumnja u učinkovito informiranje zainteresirane javnosti, kada se naknadno utvrde nove činjenice i informacije ili se promijene okolnosti koje mogu značajno utjecati na odlučivanje.

Sve preporuke navedene za postupak procjene utjecaja na okoliš vrijede i u slučaju strateške procjene. Tako se zainteresiranoj javnosti mogu dati dodatne mogućnosti za iznošenje komentara i prijedloga od minimalnih zakonom propisanih. Mogu se, na primjer, organizirati radionice, osigurati otvoreni telefoni za pitanja, asistencija službenika za savjetovanje, a za poboljšanje informiranja i uključivanja javnosti koristiti i Facebook i Twitter.

Tijela javne vlasti dužna su prema Zakonu o pravu na pristup informacijama imenovati službenika za informiranje. U nekim tijelima državne uprave uz službenike za informiranje postoje posebni koordinatori savjetovanja s javnošću<sup>56</sup>. Tijela koja su nadležna za provedbu informiranja i sudjelovanja javnosti u okviru procjene utjecaja na okoliš ili strateške procjene nemaju obavezu taj posao povjeravati stručnim osobama, što je i jedan od razloga loše vođenih procesa. **Uvođenjem obaveze imenovanja koordinatora za savjetovanja s javnošću osigurale bi se osobe kvalificirane za komunikaciju s javnosti i pripremu njena sudjelovanja.**

Kada su rokovi za sudjelovanje javnosti u pitanju, dodatni razlog za zabunu predstavljaju odredbe Zakona o prostornom uređenju, koji člankom 98.(2) propisuje da javni uvid u prijedlog prostornog plana na javnoj raspravi traje 30 dana. Stavak 3. istog članka propisuje da javni uvid u prijedlog izmjena i dopuna traje najmanje 8, a najviše 15 dana. U praksi se događa da se tijela nadležna za provedbu javne rasprave za izmjene prostornih planova, kada je za izmjene nužno provesti stratešku procjenu utjecaja, pozivaju na navedeni članak Zakona o prostornom uređenju. Međutim, rok od 8 do 15 dana u slučaju javne rasprave o

<sup>56</sup> Priručnik za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, Povjerenik za informiranje, 2016., <https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Prirucnik%20za%20provedbu%20savjetovanja%20JLPS.pdf>



strateškoj studiji izmjena i dopuna prostornog plana predstavlja kršenje minimalnog roka za sudjelovanje javnosti od 30 dana, koji propisuje Uredba o strateškoj procjeni. U čl. 23. Uredbe se navodi: "Javna rasprava o strateškoj studiji provodi se u jedinstvenom postupku javne rasprave na prijedlog prostornog plana na način i u rokovima propisanim posebnim propisom kojim se uređuje prostorno uređenje, ukoliko isti nije u suprotnosti s odredbama posebnog propisa iz područja zaštite okoliša". **Mogućnost zabune kada su minimalni rokovi za javnu raspravu u pitanju može se izbjeći dopunama spornog dijela Zakona o prostornom uređenju.**

Sve slabosti rada povjerenstava za ocjenu studija utjecaja na okoliš vrijede i za povjerenstva koja se imenuju za ocjenjivanje strateških studija: dvojbeni neovisnost i stručnost imenovanih članova na državnoj i regionalnoj razini budući da se radi o zaposlenicima ministarstava, županija, javnih poduzeća i institucija te lokalne samouprave; deklarativna javnost rada<sup>57</sup> pošto se vrijeme i mjesto održavanja sjednica ne objavljuje kao ni zapisnici s održanih sjednica. Povjerenstva imenovana za procjenu strateških studija imaju i jednu dodatnu slabost, kada je informiranje i sudjelovanje javnosti u pitanju.

U slučaju strateške procjene, ako se na prvoj sjednici donese odluka da je stratešku studiju potrebno doraditi, nadležno tijelo mora od ovlaštenika zatražiti dopunu studije. Ako je povjerenstvo za stratešku procjenu tako predložilo, nadležno tijelo stratešku studiju nakon dopune podataka može dostaviti izravno izrađivaču strategije, programa ili plana, bez naknadnog razmatranja na sjednici povjerenstva za stratešku procjenu.

Prema članku 21. Uredbe o strateškoj procjeni strategija, plana i programa na okoliš, mišljenje povjerenstva o cjelovitosti i stručnoj utemeljenosti strateške studije sadrži opis najprihvatljivije razumne alternative strategije, plana odnosno programa za okoliš s obrazloženjem, prikaz utjecaja najprihvatljivije razumne alternative strategije, plana odnosno programa na okoliš, prijedlog mjera zaštite okoliša s prijedlogom plana provedbe i prijedlog programa praćenja stanja okoliša s prijedlogom plana provedbe. To mišljenje nije, a trebalo bi biti dostupno javnosti.

Kao i u postupku procjene utjecaja na okoliš, odgovori na primjedbe, mišljenja i prijedloge ne dostavljaju se zainteresiranoj javnosti koja je sudjelovala u postupku. Nadležno tijelo obično u Izvješću o provedenom postupku napiše da je "strateška studija korigirana na odgovarajući način prema prihvaćenim primjedbama i prijedlozima, a na mišljenja, primjedbe i prijedloge koji nisu prihvaćeni dano je obrazloženje njihova neprihvatanja sukladno Tablici zaprimljenih mišljenja"<sup>58</sup>. **Praksu bi trebalo mijenjati na način da se predstavnicima javnosti koji su sudjelovali u postupku odgovori dostavljaju na email ili kućne adrese te objavljuju na internetu prije nego što nadležno tijelo usvoji Izvješće o provedenom postupku.** Na internetu bi trebale biti objavljene i na temelju primjedbi i komentara javnosti izmijenjene strateške studije. Tablica s odgovorima bi trebala sadržavati primjedbu ili komentar javnosti i način na koji su inkorporirani u tekst strateške studije odnosno strategije, plana ili programa.

<sup>57</sup> Pravilnik o povjerenstvu za stratešku procjenu, članak 6.(4)., Narodne novine 70/80

<sup>58</sup> Citati iz Izvješća o provedenoj strateškoj procjeni utjecaja višegodišnjeg programa gradnje regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina za melioracije za razdoblje 2013.-2017. na okoliš i Izvješća o provedenoj strateškoj procjeni utjecaja Plana upravljanja vodnim područjima za razdoblje 2016.-2021. na okoliš





U slučaju odbijanja, u tablicu bi trebalo unijeti obrazloženje. Sama izrada i objava tablice s primjedbama i odgovorima ne može se smatrati “uzimanjem u obzir sudjelovanja javnosti” ako ne rezultira izmjenama strateške studije odnosno dokumenta na koje se odnosi.

Javnosti je dostupno tek Izvješće o provedenom postupku strateške procjene i to njegovom objavom na internetskim stranicama nadležnog tijela. Njegova je svrha, između ostalog, pojasniti i na koji su način prijedlozi i mišljenja javnosti uključeni u strategiju, plan ili program. No ono se mora izraditi tek u roku od 30 dana nakon usvajanje strategije, plana ili programa, dakle kada više ne postoji mogućnost reakcije na način na koji su primjedbe razmatrane. Ne postoji obaveza neposrednog informiranja zainteresirane javnosti o izvješću. U Priručniku za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš za strategije, planove i programe na državnoj razini savjetuje se informiranje tijela koja su sudjelovala u postupku, no ne i javnosti koje je učestvovala: “Kada pripremite izvješće, objavite ga na vašim internet stranicama i pošaljite ga svim tijelima koja su sudjelovala u postupku strateške procjene te državama koje su sudjelovale u prekograničnim konzultacijama ako su bile obvezne sukladno Zakonu”.

Tretiranje zainteresirane javnosti kao manje bitne u postupku informiranja tipično je za sve postupke procjene utjecaja na okoliš i odraz je niskih demokratskih standarda i neshvaćanja uloge javnosti u okolišnom odlučivanju. Isto, naravno, vrijedi i za odnos prema sudjelovanju javnosti. Tako se u postupcima strateške procjene povjerenstva imenovana za ocjenu strateških studija znaju dodatno sastajati s predstavnicima tijela određenih posebnim propisima, predstavnicima lokalne i regionalne samouprave ili tijelima susjednih država u prekograničnim konzultacijama, ali baš nikada s predstavnicima zainteresirane javnosti.

Da bi do promjene došlo nije moguće ostati samo na apelima na svijest ili na smjernicama i preporukama. Propise treba mijenjati kako bi neposredno informiranje zainteresirane javnosti postalo obaveza i to ne samo o donesenoj odluci već o svim dokumentima i mišljenjima koja su dostupna nadležnom tijelu za trajanja samog postupka.

Postupci procjene utjecaja na okoliš završavaju rješenjima o prihvatljivosti zahvata za okoliš, koja se mogu osporavati žalbama višim instancama ili tužbama Upravnom sudu. Postupak strateške procjene ne završava upravnim aktom pa se ne može ni osporavati sudskim postupcima. To vrijedi za svaku fazu postupka strateške procjene:

- odluka nakon provedenog postupka ocjene o potrebi strateške procjene,
- odluka o sadržaju strateške studije,
- mišljenje povjerenstva za ocjenu strateške studije,
- mišljenje tijela i/ili osoba određenih posebnim propisima,
- mišljenje tijela jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i drugih tijela,
- mišljenje ministarstva nadležnog za poslove zaštite okoliša,
- izvješće o provedenom postupku.

Mogućnost javnosti da utječe na odlučivanje svedena je na dobru volja tijela koje provodi postupak, koja redovito izostaje. Kako bi se u takvo postavljenim okvirima omogućio djelotvorniji nadzor javnosti, trebalo bi omogućiti **imenovanje predstavnika organizacija civilnog društva u povjerenstva za ocjenu strateških studija**. Bez takvog integriranja javnosti u postupak, njena se uloga i dalje svodi samo na ulogu kritike i nadgledanja procesa izvana.



### 2.2.3. Pristup pravosuđu

Strateška studija odnosno cijeli postupak strateške procjene utjecaja na okoliš neke strategije, plana ili programa nisu upravni akti već samo pomoć za donošenje odluke o tim dokumentima. Strateška procjena je proces, a ne akt. U idealnom slučaju, strategije, planovi i programi usvajaju se na temelju tog procesa strateške procjene. Stoga se strateška procjena ne može osporavati tužbama. Ne može se, na primjer, osporavati ni kvaliteta strateške studije ni ishod ocjene o potrebi strateške procjene. To je prilikom pregovora o usvajanju Aarhuške konvencije bila jasna namjera. Ni Direktiva o strateškoj procjeni 2014/42, koja javnosti daje pravo iznošenja mišljenja prilikom izrade planova i programa, ne spominje što se događa u slučaju kad je to pravo zaniževano.

Sukladno članku 9.(3) Aarhuške konvencije<sup>59</sup>, država mora osigurati pristup pravosuđu tj. mogućnost “osporavanja činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš”. Članak 7. Aarhuške konvencije<sup>60</sup>, pak, ne predviđa mogućnost pristupa pravosuđu u postupcima izrade planova i programa, tako da se na njih ne primjenjuje članak 9.(2), koji propisuje da pripadnici zainteresirane javnosti moraju “imati pristup postupku ocjene pred sudom i/ili nekim drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta”. Međutim, članak 3. Konvencije je napisan na vrlo općenit način i može ga se interpretirati na način da se, bez obzira na namjere prilikom donošenja Aarhuške konvencije, članak 9.(3) odnosi i na planove i programe. Takvo stajalište zauzeo je i Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije u slučaju ACCC/C/2011/58 kada je ocijenio da Bugarska svoje zakonodavstvo nije uskladila s Aarhuškom konvencijom jer javnosti, koja uključuje i okolišne organizacije, nije dala mogućnost pristupa pravosuđu kada su u pitanju generalni i detaljni urbanistički planovi kao i u odnosu na stratešku studiju njihova utjecaja na okoliš<sup>61</sup>.

S obzirom na praksu izbjegavanja postupka strateške procjene, prema našem bi mišljenju trebalo omogućiti zainteresiranoj javnosti da osporavaju takve propuste odnosno odluke barem u postupku *screeninga* (ocjena o potrebi strateške procjene). Budući da se strateška

<sup>59</sup> “Osim i bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. ovoga članka, svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.”

<sup>60</sup> Sudjelovanje javnosti u svezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš - Svaka stranka dužna je na odgovarajući praktičan i/ili drugi način osigurati sudjelovanje javnosti za vrijeme izrade planova i programa koji se odnose na okoliš, unutar jasnoga i pravičnog okvira, pruživši javnosti potrebne informacije. U tom okviru treba primjenjivati članak 6., stavke 3., 4. i 8. Nadležno tijelo vlasti utvrdit će koja javnost može sudjelovati, vodeći računa o ciljevima ove Konvencije. U mjeri u kojoj je to prikladno, svaka će stranka nastojati pružiti mogućnosti sudjelovanja javnosti u izradi politika koje se odnose na okoliš.

<sup>61</sup> “The Committee..... recommends that the Party concerned undertake the necessary legislative, regulatory and administrative measures to ensure that:..... (a) Members of the public, including environmental organizations, have access to justice with respect to General Spatial Plans, Detailed Spatial Plans and (either in the scope of review of the spatial plans or separately) also with respect to the relevant SEA statements...”  
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-58/Findings/ece.mp.pp.c.1.2013.4.e.pdf>



studija ne može osporavati, preostaje osporavanje samih strategija, planova ili progama zbog, na primjer, onemogućavanja pristupa informacijama kod nekvalitetnih strateških studija.

#### 2.2.4. Utjecaj na zdravlje

Cilj Protokola o strateškoj procjeni okoliša uz Konvenciju o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica je osigurati visoku razinu zaštite okoliša, **uključujući i zdravlje**, a tijela nadležna za zdravlje trebala bi se obavezno konzultirati kad se primjenjuju postupci strateške procjene. Zanimljivo je da je Zakonom o zaštiti okoliša izričito propisana obaveza strateške procjene utjecaja strategije, plana ili programa na okoliš i zdravlje ljudi druge države, no ta obaveza nije navedena u članku 62., koji donosi definiciju strateške procjene, koja se provodi u vlastitoj državi, kao “postupka kojim se procjenjuju vjerojatno značajni utjecaji na okoliš koji mogu nastati provedbom strategije, plana ili programa”. Uredbom o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš je propisan obavezni sadržaj strateških studija kojeg čini i procjena “vjerojatno značajnih utjecaja... na okoliš, uključujući bioraznolikost, stanovništvo i zdravlje ljudi”. Protokol nalaže obavezu konzultacija tijela nadležnog za provedbu postupka s tijelima nadležnima za okoliš i zdravlje te obavezu određivanja “detaljnih postupaka za informiranje i konzultiranje s tijelima nadležnima za okoliš i zdravlje”. Krajem 2015. Ministarstvo zaštite okoliša i prirode dostavilo je jedinicama lokalne samouprave Upute o postupanju u postupcima ocjene o potrebi strateške procjene i strateške procjene utjecaja na okoliš strategija, planova i programa na lokalnoj razini<sup>62</sup> u kojima stoji kako “nadležno tijelo...zahtjev za pribavljanje mišljenja upućuje tijelima i/ili osobama određenim posebnim propisima za zaštitu okoliša i zdravlja na lokalnoj razini te ukoliko ocijeni potrebnim na područnoj (regionalnoj) razini”.

Premda je nužnost opisa utjecaja strategije plana i programa na zdravlje posebno istaknuta, u strateškim se studijama to poglavlje uglavnom odrađuje formalno i površno, a tijela nadležna za zaštitu zdravlja nemaju u tom postupku istaknutiju ulogu.

#### 2.2.5. Program praćenja stanja okoliša

Članak 10. Protokola nalaže državama potpisnicama obaveze ne samo u fazi planiranja nego i u fazi implementacije strategija, planova i programa. Obaveza praćenja učinaka provedbe tih dokumenata omogućava da se rezultati strateške procjene uspoređuju s njihovim realnim utjecajima u praksi. Monitoring omogućava i da se u ranoj fazi utvrde nepredviđeni nepovoljni utjecaji kako bi se mogle poduzeti odgovarajuće mjere za njihovo otklanjanje. Praćenje učinaka provedbe doprinosi procesu učenja odnosno izbjegavanja budućih pogrešaka. Za našu analizu je važno istaknuti da se **“rezultati obavljenog praćenja stavljaju na raspolaganje tijelima vlasti ... i javnosti** u skladu s nacionalnim

<sup>62</sup> [https://www.google.hr/url?](https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj49Pm8o67SAhUEXSwKHxIdAQsQFgghMAE&url=http%3A%2F%2Fkckzz.hr%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F10%2FUputa-JLSima-o-OSPUO-i-SPUO-postupcima-za-sve-strategije-planove-i-programa-s-izmjenama-_list-2015.pdf&usq=AFQjCNHvo1uHnBWSxDH5bGMaKbVir0J11Q)

[sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj49Pm8o67SAhUEXSwKHxIdAQsQFgghMAE&url=http%3A%2F%2Fkckzz.hr%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F10%2FUputa-JLSima-o-OSPUO-i-SPUO-postupcima-za-sve-strategije-planove-i-programa-s-izmjenama-\\_list-2015.pdf&usq=AFQjCNHvo1uHnBWSxDH5bGMaKbVir0J11Q](https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj49Pm8o67SAhUEXSwKHxIdAQsQFgghMAE&url=http%3A%2F%2Fkckzz.hr%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F10%2FUputa-JLSima-o-OSPUO-i-SPUO-postupcima-za-sve-strategije-planove-i-programa-s-izmjenama-_list-2015.pdf&usq=AFQjCNHvo1uHnBWSxDH5bGMaKbVir0J11Q)



zakonodavstvom”.

Zakon o zaštiti okoliša u čl. 73. propisuje samo da izvješće o provedenom postupku mora sadržavati i

“mjere zaštite okoliša i način praćenja primjene mjera koje su postale sadržajem plana ili programa kao i način praćenja značajnih utjecaja na okoliš donesenog plana ili programa”. Istim člankom propisana je obaveza informiranja javnosti o tom izvješću, obaveza nadležnog tijela da osigura praćenje mjera zaštite okoliša, no ne spominje se i obaveza kao ni način informiranja javnosti o rezultatima obavljenog praćenja.

Zakon o zaštiti okoliša navodi kako će se “način praćenja stanja okoliša glede značajnih utjecaja strategije, plana i programa prilikom njihove provedbe, način provjere provedbe mjera zaštite okoliša koje su postale sadržajem strategije, plana ili programa... pobliže urediti uredbom”. Međutim, ni nova Uredba o strateškoj procjeni ne ide dalje od toga nego jednostavno ponavlja obaveze koje su već utvrđene Zakonom: nalaže da izvješće o provedenoj strateškoj procjeni obavezno mora sadržavati, između ostalog, mjere zaštite okoliša i mjere ublažavanja negativnih utjecaja na ekološku mrežu; način praćenja primjene mjera koje su postale sadržajem strategije, plana ili programa; način praćenja značajnih utjecaja na okoliš donesene strategije, plana ili programa. Ako se u sklopu strateške procjene provodi glavna ocjena prihvatljivosti strategije, plana ili programa za ekološku mrežu, onda Program praćenja stanja okoliša sadrži osobito: pokazatelje za praćenje stanja okoliša i ekološke mreže; način provjere provedbe mjera zaštite okoliša i mjera ublažavanja negativnih utjecaja na ekološku mrežu; postupanje u slučaju neočekivanih nepovoljnih utjecaja; druge podatke ovisno o obuhvatu i značajkama strategije, plana ili programa; sredstva potrebna za provedbu praćenja stanja okoliša i ekološke mreže.

Kako bi se naši propisi uskladili s Protokolom, potrebno je dopuniti i Zakon o zaštiti okoliša i Uredbu o strateškoj procjeni utjecaja strategija, plana i programa na okoliš odredbama o načinu informiranja javnosti o rezultatima obavljenog praćenja.

Praksu bi trebalo nadzirati i korigirati i kad se radi o zakonom utvrđenim obavezama, npr. u slučaju obaveznog sadržaja izvješća o provedenim postupcima strateške procjene. Tako Ministarstvo zaštite okoliš i energetike izdaje pozitivna mišljenja o provedenim postupcima premda izvješća sadržajem ne udovoljavaju minimalnim zakonskim obavezama kada su u pitanju mjere zaštite okoliša i program praćenja stanja okoliša.

Obavezu izrade programa praćenja stanja okoliša i način provjere provedbe mjera zaštite okoliša pri provedbi plana i programa uvela je već Uredba o strateškoj procjeni plana i programa na okoliš iz 2008. godine (čl. 20.). Čl. 19. Bilo je propisano i da obavezni sadržaj izvješća o provedenoj strateškoj procjeni čini i način praćenja primjene mjera koje su postale sadržajem plana ili programa i način praćenja značajnih utjecaja na okoliš donesenog plana ili programa.

## **2.2.6. Politike i zakonodavstvo**

Protokol ne uvodi obavezu strateške procjene politika i propisa, no tu praksu potiče preporukom svakoj Stranci za pokušaj uključivanja “u odgovarajućoj mjeri” pitanja okoliša, uključujući i zdravlje u izradu svojih prijedloga politika i zakonodavstva koji mogu imati značajne utjecaje na okoliš, uključujući i zdravlje.



### 2.2.7. Smjernice za provedbu strateške procjene

Postupak strateške procjene u Hrvatskoj je relativno nov, a bolju primjenu omogućavaju smjernice za njegovu provedbu. Izrađena su tri proceduralna priručnika za državnu, regionalnu i lokalnu razinu, tri metodološka priručnika i trinaest priručnika za postupak SPUO pri planiranju u pojedinim područjima:

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

Sve navedene priručnike bit će potrebno uskladiti s novim propisima, naročito u dijelu koji se odnosi na obaveze prema javnosti i zainteresiranoj javnosti.

## 3. Najnoviji izvještaj Europske komisije: štete od loših i loše primijenjenih propisa na području zaštite okoliša

U veljači 2017. Europska komisija je po prvi puta objavila sveobuhvatnu analizu načina primjene europskog okolišnog zakonodavstva u praksi<sup>63</sup>. Izvještaj obuhvaća i Aneks – Smjernice za države članice s prijedlogom aktivnosti za bolju primjenu okolišnog zakonodavstva te izvješća o stanju u 28 država članica. Analiza je pokazala da postoje velike razlike u načinu implementacije okolišnog *acquis-a* među državama članicama. Identificirani

<sup>63</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, , The EU Environmental Implementation Review: Common challenges and how to combine efforts to deliver better results, COM(2017) 63 final, 3.2.2017.



su najveći izazovi zajednički jednom broju članica te ponuđeni zaključci o njihovim mogućim uzrocima. U uvodnom dijelu daju se neki podaci o (nespornim) pozitivnim društvenim i financijskim učincima dobre okolišne politike i pravilne primjene propisa s područja zaštite prirode i okoliša. Evo samo nekoliko primjera: puna primjena europske politike gospodarenja otpadom kreirala bi dodatnih 400.000 radnih mjesta i dodatni prihod iz sektora gospodarenja otpadom i recikliranja od 42 milijarde eura; kada bi se u potpunosti primijenilo zakonodavstvo s područja upravljanja vodama i kad bi se za sve vode uspio osigurati “dobar status”, godišnji financijski učinak mogao bi doseći najmanje 2,8 milijarde eura; puna implementacija Natura 2000 zakonodavstva generirala bi 174.000 novih radnih mjesta. Za razliku od toga, loša provedba propisa generira visoke društvene, ekonomske i okolišne troškove te dovodi u nesigurni i neravnopravni položaj predstavnike poslovnog sektora. Značaj pravilne primjene europskih okolišnih propisa posebno je istaknut i u Sedmom okolišnom akcijskom programu<sup>64</sup>.

Više od 75% europskih građana drži da je europsko okolišno zakonodavstvo nužno za zaštitu okoliša u njihovim državama, a gotovo 80% drži da bi europske institucije trebale biti u mogućnosti provjeravati primjenjuje li se ono na korektan način u njihovim zemljama.

Nema nikakve sumnje da pravilna i puna primjena okolišnog zakonodavstva ima velike pozitivne učinke, te da u Hrvatskoj ti potencijali ostaju neiskorišteni. U poglavlju “Učinkovito upravljanje na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini i Koordinacija i integracija” Smjernica EU državama članicama za aktivnosti koje je potrebno poduzeti za bolju primjenu okolišnog zakonodavstva Hrvatska je istaknuta kao država sa sljedećim prioritetima za poboljšanje:

- osnaživanje administrativnih kapaciteta Ministarstva zaštite okoliša i prirode, što bi dovelo do pozitivnih pomaka u korištenju europskih fondova i usklađivanja e europskim okolišnim politikama i zakonodavstvom;
- kritičko preispitivanje učinkovitosti politika upravljanja podacima i njihove izmjene, uzimajući u obzir najbolju praksu;
- identificiranje i dokumentiranje svih prostornih podataka koji su nužni za primjenu okolišnog zakonodavstva i njihovog stavljanja na raspolaganje svim tijelima javne uprave i javnosti putem digitalnog servisa predviđenog INSPIRE Direktivom.

Ostale preporuke nalaze se u poglavljima “Priroda i bioraznolikost, Procjena kapitala prirode”, “Zaštita morskog okoliša”, “Kvaliteta i upravljanje vodama”, “Upravljanje otpadom” itd. Komisija se u ovom izvještaju odlučila fokusirati na ograničeni broj prioriteta u svakoj državi članici pa nije predlagala aktivnosti na područjima poput zelene infrastrukture, zaštite tla, zelene javne nabave i investicija, premda se ta područja spominju u samom izvještaju.

---

<sup>64</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386>

