



## **POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA: OPĆA NAČELA I OSNOVNI OKVIR**

Europska politika zaštite okoliša temelji se na načelima opreznosti, preventivnog djelovanja i uklanjanja onečišćenja na samom izvoru, kao i na načelu „onečišćivač plaća”. Višegodišnji programi djelovanja za okoliš okvir su za buduće aktivnosti u cjelokupnoj politici zaštite okoliša. Oni su sastavni dio horizontalnih strategija te se uzimaju u obzir prilikom međunarodnih pregovora na temu okoliša. Ključnu ulogu ima i sama provedba.

### **PRAVNA OSNOVA**

Članak 11. te članci od 191. do 193. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Nadležnost EU-a proteže se na sva područja politike zaštite okoliša, kao što su onečišćenje zraka i vode, gospodarenje otpadom i klimatske promjene. Područje djelovanja Unije ograničeno je načelom supsidijarnosti i obveznim jednoglasnim odlučivanjem u Vijeću u područjima fiskalnih pitanja, prostornog planiranja, uporabe zemljišta, gospodarenja vodnim resursima, izbora izvora energije i strukture opskrbe energijom.

### **NASTANAK I RAZVOJ**

Počeci europske politike zaštite okoliša vežu se za sastanak Europskog vijeća koji je održan u Parizu 1972. i na kojem su čelnici država ili vlada (nakon prve konferencije UN-a o okolišu) izrazili potrebu za politikom zaštite okoliša na razini Zajednice koja prati gospodarski razvoj te zatražili pokretanje programa djelovanja. Jedinostvenim europskim aktom iz 1987. uveden je novi naslov „Okoliš” koji je bio prva pravna osnova za politiku zaštite okoliša s ciljem očuvanja kvalitete okoliša, zaštite ljudskog zdravlja i osiguranja racionalnog korištenja prirodnih resursa. Kasnijim revizijama Ugovora učvršćena je predanost Zajednice zaštiti okoliša i uloga Europskog parlamenta u njezinom razvoju. Ugovorom iz Maastrichta (1993.) okoliš je postao službeno područje politike EU-a, uveden je postupak suodlučivanja te je sustav glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću postao opće pravilo. Ugovorom iz Amsterdama (1999.) uvedena je obveza prema kojoj zaštita okoliša mora postati sastavnim dijelom svih sektorskih politika EU-a u svrhu promicanja održivog razvoja. „Borba protiv klimatskih promjena” postala je poseban cilj Ugovora iz Lisabona (2009.), baš kao i održivi razvoj u odnosima sa trećim zemljama. Novostečena pravna osobnost omogućila je EU-u sklapanje međunarodnih ugovora.



## OPĆA NAČELA

Europska politika zaštite okoliša temelji se na načelima opreznosti, preventivnog djelovanja i uklanjanja onečišćenja na samom izvoru, kao i na načelu „onečišćivač plaća”. Načelo opreznosti predstavlja instrument za upravljanje rizicima koji se može primijeniti kada postoji znanstvena nesigurnost o tome predstavlja li određena aktivnost ili politika potencijalan rizik za ljudsko zdravlje ili okoliš. Primjerice, ako se pojave sumnje o potencijalno štetnim učincima proizvoda i ako nakon objektivne znanstvene procjene ta nesigurnost potraje, postoji mogućnost da se naloži prestanak distribucije tog proizvoda ili njegovo uklanjanje s tržišta. Takve mjere moraju biti nediskriminirajuće i proporcionalne te se moraju ponovno preispitati kada bude dostupno više znanstvenih podataka.

Načelo „onečišćivač plaća” sastavni je dio [Direktive o odgovornosti za okoliš](#) čiji je cilj spriječiti ili otkloniti štetu u okolišu koja je nanesena zaštićenim vrstama, prirodnim staništima, vodi i tlu. Gospodarski subjekti koji se bave određenim profesionalnim djelatnostima kao što je prijevoz otrovnih tvari ili djelatnostima koje podrazumijevaju ispuštanje u vode, moraju poduzeti preventivne mjere u slučaju neposredne prijetnje za okoliš. Ako je do štete već došlo, obvezni su poduzeti odgovarajuće mjere kako bi štetu ispravili i platiti troškove. Područje primjene ove Direktive širilo se u tri navrata kako bi se obuhvatilo gospodarenje otpadom od vađenja minerala, upravljanje mjestima geološkog skladištenja i sigurnost odobalnih naftnih i plinskih djelatnosti.

Nadalje, uključivanje zahtjeva u pogledu zaštite okoliša u ostala područja politike EU-a postalo je važan koncept europske politike od kada se prvi put pojavilo kao inicijativa Europskog vijeća iz Cardiffa 1998. Proteklih je godina pri integraciji politike zaštite okoliša postignut znatan napredak u području energetske politike što se odražava u paralelnom razvoju klimatskog i energetske paketa EU-a ili Planu za prijelaz na konkurentno gospodarstvo s niskim emisijama ugljika do 2050.

## OSNOVNI OKVIR

### A. Programi djelovanja za okoliš

Komisija od 1973. godine objavljuje višegodišnje programe djelovanja za okoliš u kojima određuje buduće zakonodavne prijedloge i ciljeve politike EU-a u području zaštite okoliša. Vijeće i Parlament usvojili su 2013. Sedmi program djelovanja za okoliš za razdoblje do 2020. pod nazivom „Živjeti dobro unutar granica našeg planeta”. S nizom strateških inicijativa kao temeljem, programom se utvrđuje devet prioritarnih ciljeva, uključujući: zaštita prirode, jača ekološka otpornost, održivi razvoj s niskim razinama ugljika i učinkovitijim korištenjem resursa te borba protiv zdravstvenih rizika povezanih s okolišem. U programu se također naglašava potreba za boljom provedbom prava EU-a u području okoliša, najnovijim znanstvenim dostignućima, ulaganjima i uključivanjem ekoloških pitanja u druge politike.

### B. Horizontalne strategije

EU je 2001. predstavio svoju strategiju za održivi razvoj, čime je dodavanjem dimenzije okoliša nadopunio raniju Lisabonsku strategiju za promicanje rasta i otvaranja radnih



mjesta. [Revidiranom strategijom EU-a za održivi razvoj](#), koja je obnovljena 2006. kako bi objedinila unutarnju i međunarodnu dimenziju održivog razvoja, teži se stalnom unapređenju kvalitete života poticanjem prosperiteta, zaštite okoliša i socijalne kohezije. U skladu s tim ciljevima, strategijom za rast [Europa 2020](#), teži se ostvarivanju „pametnog, uključivog i održivog rasta”. U sklopu te strategije, [vodećom inicijativom za resursno učinkovitu Europu](#) utire se put prema održivom rastu i podupire pomak prema resursno učinkovitom gospodarstvu s niskim razinama emisija ugljika. Nadalje, EU se 2011. obvezao da će do 2020. zaustaviti gubitak biološke raznolikosti i usluga ekosustava ([strategija EU-a o biološkoj raznolikosti](#)).

#### C. Međunarodna suradnja u području okoliša

EU ima ključnu ulogu u međunarodnim pregovorima o okolišu. On je potpisnik brojnih globalnih, regionalnih ili podregionalnih sporazuma o okolišu koji pokrivaju niz pitanja kao što su zaštita prirode i biološka raznolikost, klimatske promjene te prekogranična onečišćenja zraka ili vode. Tako je na desetoj konferenciji stranaka Konvencije o biološkoj raznolikosti održanoj 2010. u Nagoyi (Japan) EU dao veliki doprinos postizanju sporazuma o globalnoj strategiji za zaustavljanje gubitka biološke raznolikosti do 2020. Unija je također doprinijela u oblikovanju nekoliko važnih međunarodnih sporazuma donesenih 2015. na razini UN-a, kao što je Program održivog razvoja do 2030. (koji uključuje 17 globalnih ciljeva održivog razvoja i s njima povezanih 169 ciljeva), Pariški sporazum o klimatskim promjenama i Okvir iz Sendaija za smanjenje rizika od katastrofa. Te je godina također postala stranom Konvencije o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama (CITES).

#### D. Procjena utjecaja na okoliš i sudjelovanje javnosti

Određeni projekti (privatni ili javni) koji bi mogli znatno utjecati na okoliš, npr. izgradnja autoputa ili zračne luke, podliježu procjeni utjecaja na okoliš ([Direktiva o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš](#)). Jednako tako, cijeli niz javnih planova i programa (npr. povezanih s upotrebom zemljišta, prometom, energijom, otpadom ili poljoprivredom) podliježu sličnom postupku pod nazivom strateška procjena utjecaja na okoliš ([Direktiva o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš](#)). U tom su postupku ekološki čimbenici uključeni već u fazi planiranja, a moguće posljedice uzimaju se u obzir prije odobrenja projekta kako bi se osigurao visok stupanj zaštite okoliša. U oba slučaja ključnu ulogu ima javno savjetovanje. Ta je praksa započela već s Aarhuškom konvencijom, multilateralnim sporazumom o zaštiti okoliša pod pokroviteljstvom UNECE-a (Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu) koji je stupio na snagu 2001 i čije su ugovorne stranke EU i sve njegove države članice. Konvencija javnosti jamči tri prava: sudjelovanje javnosti u donošenju odluka koje se odnose na zaštitu okoliša, pristup informacijama o okolišu koje su u posjedu tijela javne vlasti (npr. o stanju okoliša ili ljudskom zdravlju kada je ono podložno utjecaju okoliša) te pravo na pristup pravosuđu ako se druga dva prava nisu poštovala.

#### E. Primjena, provedba i nadzor

Pravo EU-a u području okoliša razvija se od 70-ih godina dvadesetog stoljeća. Danas je na snazi nekoliko stotina direktiva, uredbi i odluka iz tog područja. Međutim, učinkovitost politike EU-a u području okoliša u velikoj mjeri ovisi o njezinoj provedbi na nacionalnim, regionalnim i lokalnim razinama, a manjkava primjena i provedba i dalje predstavljaju



znatan problem. Uloga nadzora je ključna – kako nadzora stanja okoliša tako i nadzora razine provedbe prava EU-a u području okoliša.

Kako bi riješili problem velikih razlika u razini primjene u državama članicama, Europski parlament i Vijeće usvojili su 2001. godine (neobvezujuće-) [minimalne standarde za inspekcije u području zaštite okoliša](#). Kako bi se poboljšala provedba prava EU-a u području zaštite okoliša, države članice moraju osigurati postojanje učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih [kaznenopravnih sankcija](#) za najteže prekršaje u području okoliša. U te prekršaje spadaju npr.: nezakonite emisije ili ispuštanje tvari u zrak, vodu ili tlo, nezakonita trgovina divljim biljnim i životinjskim vrstama, nezakonita trgovina tvarima koje oštećuju ozonski omotač, nezakonit prijevoz ili odlaganje otpada. Mreža Europske unije za provedbu i izvršavanje prava u području okoliša (IMPEL) međunarodna je mreža tijela koja se bave pitanjima okoliša i dolaze iz država članica EU-a, država pristupnica i kandidatkinja te Norveške, a osnovana je kako bi se potaknulo izvršavanje zakonodavstva na način da se osigura platforma za kreatora politika, inspektore u području okoliša i službenike tijela za izvršavanje zakonodavstva na kojoj će oni moći razmjenjivati ideje i najbolje prakse.

U svibnju 2016. Komisija je pokrenula [Pregled aktivnosti u području okoliša](#), novi alat osmišljen kao pomoć u postizanju pune provedbe zakonodavstva EU-a u području zaštite okoliša koji nadopunjuje provjeru prikladnosti (program osiguravanja prikladnosti i učinkovitosti propisa ili program REFIT) praćenja i izvješćivanja u skladu s postojećim zakonodavstvom kako bi ga se pojednostavilo i kako bi se smanjili troškovi.

Europska agencija za okoliš ([EEA](#)) sa sjedištem u Kopenhagenu osnovana je 1990. s ciljem pružanja podrške za razvoj, provedbu i evaluaciju politike zaštite okoliša te informiranja opće javnosti o tom pitanju. Zadaća te agencije EU-a (koja je otvorena i za države koje nisu članice EU-a) pružanje je pouzdanih i nezavisnih podataka o stanju i budućnosti okoliša. Ona stoga sakuplja i analizira podatke te upravlja njima i koordinira rad Europske informacijske i promatračke mreže za okoliš ([Eionet](#)). Kako bi kreatorima politika pomogao u donošenju informiranih odluka i razvijanju zakonodavstva i politika u području okoliša, EU također vodi Europski program za promatranje Zemlje ([Copernicus](#)), koji se između ostalog bavi promjenama tla, mora, atmosfere i klime. Kada je riječ o onečišćujućim tvarima koje se ispuštaju u zrak, vodu i tlo, kao i o prenošenju otpada i onečišćujućih tvari u otpadnim vodama izvan mjesta nastanka, Europski registar ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari ([E-PRTR](#)) sadrži ključne podatke o okolišu iz više od 30 000 industrijskih postrojenja u EU-u, Islandu, Lihtenštajnu, Norveškoj, Srbiji i Švicarskoj. Registar je javnosti besplatno dostupan na internetu.

## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament ima važnu ulogu u oblikovanju prava EU-a u području okoliša. Tijekom osmog saziva bavio se zakonodavstvom proizašlim iz akcijskog plana za kružno gospodarstvo (o otpadu, baterijama, otpadnim vozilima, odlaganje otpada na odlagališta itd.), problemima vezanima uz klimatske promjene (ratifikacija Pariškog sporazuma, raspodjela napora, namjena i prenamjena zemljišta i šumarstva u pogledu



klimatskih promjena koje je Unija preuzela, reforma sustava trgovanja emisijskim jedinicama itd.) te drugim pitanjima.

Nadalje, Parlament je više puta naglasio da je bolja provedba ključan prioritet. U svojoj rezoluciji pod naslovom „Veća korist mjera EU-a za zaštitu okoliša: jačanje povjerenja uz pomoć više znanja i veće spremnosti reagiranja“ kritizirao je nedovoljan stupanj provedbe prava u području okoliša u državama članicama te dao nekoliko prijedloga za učinkovitiju provedbu, kao npr. širenje najboljih praksi među državama članicama i među regionalnim i lokalnim tijelima. U svom stajalištu o aktualnom programu djelovanja za okoliš Parlament je naglasio potrebu za strožom provedbom prava EU-a u području okoliša. Nadalje, zatražio je veću sigurnost za ulaganja kojima se podupire politika zaštite okoliša i naponi u borbi protiv klimatskih promjena te je zatražio veće i bolje uključivanje pitanja zaštite okoliša u ostale politike.

Tina Ohliger  
05/2019

