



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament  
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa  
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament  
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European  
Európsky parlament Evropski parlament Europan parlamenti Europaparlamentet

## 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 te na načelu „onečišćivač plaća“. EU se suočava sa složenim pitanjima povezanim s okolišem, od klimatskih promjena i gubitka bioraznolikosti do iscrpljivanja resursa i onečišćenja. Politika zaštite okoliša odnedavno zauzima središnje mjesto u politikama EU-a, a Komisija je 2019. pokrenula europski zeleni plan kao glavni pokretač svoje strategije gospodarskog rasta.

### 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, upotrebe zemljišta, gospodarenja vodnim resursima, odabira 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. Jedinstvenim 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 kвалиficiranim većinom u Vijeću postao opće pravilo. Ugovorom iz Amsterdama (1999.) uvedena je obveza prema kojoj zaštita okoliša mora postati sastavni dio svih sektorskih politika EU-a u svrhu promicanja održivog razvoja. „Borba protiv klimatskih promjena“ ([2.5.2.](#)) postala je poseban cilj Ugovora iz Lisabona (2009.), baš kao i održivi razvoj u odnosima s trećim zemljama. Ugovorom iz Lisabona Uniji je ujedno dodijeljena pravna osobnost, što joj omogućuje sklapanje međunarodnih ugovora. Ovi su pomaci



ojačali ulogu EU-a kao ključnog aktera na globalnom planu zaštite okoliša, otvarajući put ključnim inicijativama kao što su europski zeleni plan i [Europski zakon o klimi](#).

## OPĆA NAČELA

Politika zaštite okoliša Unije temelji se na načelima opreznosti, preventivnog djelovanja i uklanjanja onečišćenja na samom izvoru te na načelu „onečišćivač plaća“. Načelo opreznosti predstavlja instrument za upravljanje rizicima koji igra važnu ulogu 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 nije uklonjena, ovim se načelom nalaže uklanjanje tog proizvoda 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 tri se puta širilo kako bi se obuhvatilo gospodarenje otpadom od vađenja minerala, upravljanje mjestima geološkog skladištenja te sigurnost odobalnih naftnih i plinskih djelatnosti.

Nadalje, nakon Europskog vijeća održanog u Cardiffu 1998. uključivanje zahtjeva u pogledu zaštite okoliša u ostala područja politike EU-a postalo je važan koncept europske politike. Proteklih je godina pri integraciji politike zaštite okoliša postignut znatan napredak u području energetske politike, što je vidljivo u paralelnom razvoju klimatskog i energetskog paketa EU-a ili Planu za prijelaz na konkurentno gospodarstvo s niskim emisijama ugljika do 2050.

Komisija je u prosincu 2019. pokrenula europski zeleni plan koji bi trebao pomoći da Europa postane prvi klimatski neutralan kontinent na svijetu. Godine 2021. usvojen je [Europski zakon o klimi](#), koji obvezuje EU da postigne klimatsku neutralnost do 2050. i postavlja cilj smanjenja neto emisija stakleničkih plinova za najmanje 55% do 2030. u usporedbi s razinama iz 1990. godine.

## 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. U svibnju 2022. na snagu je stupio [Osmi program djelovanja za okoliš](#), koji predstavlja zakonski dogovor EU-a o zajedničkom programu za politiku u području okoliša do kraja 2030.

U njemu se ponavlja vizija iz Sedmog programa djelovanja za okoliš za 2050.: osigurati dobrobit za sve i zadržati se unutar granica mogućnosti planeta.



Novim programom podupiru se i nadograđuju okolišni i klimatski ciljevi iz europskog zelenog plana, uključujući šest prioritetnih ciljeva:

- postizanje cilja smanjenja emisija stakleničkih plinova do 2030. i klimatske neutralnosti do 2050.;
- jačanje sposobnosti prilagodbe, jačanje otpornosti i smanjenje osjetljivosti na klimatske promjene;
- napredak prema regenerativnom modelu rasta, odvajanje gospodarskog rasta od upotrebe resursa i uništavanja okoliša te ubrzavanje prelaska na kružno gospodarstvo;
- ostvarivanje cilja nulte stope onečišćenja, među ostalim za zrak, vodu i tlo, te zaštita zdravlja i dobrobiti Europske Unije;
- zaštita, očuvanje i obnova bioraznolikosti te jačanje prirodnog kapitala (posebno zraka, vode, tla, šuma, slatke vode, močvarnih područja i morskih ekosustava);
- smanjenje pritisaka na okoliš i klimu povezanih s proizvodnjom i potrošnjom (posebno u područjima energetike, industrijskog razvoja, zgrada i infrastrukture, mobilnosti i prehrambenog sustava).

## B. Horizontalne strategije

Europska unija predstavila je 2001. svoju **prvu strategiju održivog razvoja**, čime je u Lisabonsku strategiju uključila dimenziju zaštite okoliša. Kao odgovor na Program održivog razvoja do 2030. koji je u rujnu 2015. usvojio UN, Komisija je 2016. objavila komunikaciju pod nazivom „Budući koraci za održivu europsku budućnost — europske mjere za održivost” i u njoj opisala kako ciljeve održivog razvoja uključiti u prioritete politika EU-a.

U siječnju 2019. Komisija je predstavila dokument za razmatranje o ciljevima održivog razvoja pod nazivom „[Prema održivoj Europi do 2030.](#)”, u kojem se iznose tri scenarija za njihovo promicanje. Parlament je podržao najambiciozniji scenarij, kojim se predlaže da se sve mjere EU-a i država članica usmijere utvrđivanjem jasnih podciljeva za provedbu ciljeva održivog razvoja, predlaganjem konkretnih rezultata za 2030. i uspostavom mehanizma za izvješćivanje i praćenje napretka u ostvarenju ciljeva održivog razvoja.

Unija je 2011. donijela svoju strategiju za bioraznolikost do 2020., koja odražava obveze preuzete u okviru Konvencije UN-a o biološkoj raznolikosti, glavnog međunarodnog sporazuma o bioraznolikosti, čiji je EU potpisnik. Kao doprinos raspravama o globalnom okviru za bioraznolikost nakon 2020. (Konferencija UN-a o bioraznolikosti 2022. (COP15)), Komisija je u svibnju 2020. predstavila svoju [strategiju za bioraznolikost do 2030.](#) kao sveobuhvatan, ambiciozan i dugoročan plan za zaštitu prirode i zaustavljanje degradacije ekosustava. Europski je parlament u lipnju 2021. podržao tu strategiju i iznio daljnje prijedloge za njezino jačanje.

U okviru europskog zelenog plana Komisija je u svibnju 2020. predstavila svoju strategiju „[od polja do stola](#)”, čiji je cilj učiniti prehrambene sustave pravednima,



zdravima i ekološki prihvatljivima. Parlament je u listopadu 2021. uvelike [podržao](#) viziju i ciljeve iz te strategije.

#### C. Međunarodna suradnja u području okoliša

Europska unija ima ključnu ulogu u međunarodnim pregovorima o okolišu. Potpisnica je brojnih globalnih, regionalnih i podregionalnih multilateralnih sporazuma o okolišu koji pokrivaju niz pitanja kao što su zaštita prirode i bioraznolikost, klimatske promjene te prekogranična onečišćenja zraka ili vode. Unija je dala svoj doprinos izradi 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 podciljeva), Pariški sporazum o klimatskim promjenama i Okvir iz Sendaija za smanjenje rizika od katastrofa. Te je godine također pristupila Konvenciji o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama (CITES), naglašavajući svoju predanost očuvanju bioraznolikosti i suzbijanju nezakonite trgovine divljim životinjama.

#### 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 ([EIA](#))). Nadalje, cijeli niz javnih planova i programa (npr. povezanih s upotrebom zemljišta, prijevozom, energijom, otpadom ili poljoprivredom) podliježu sličnom postupku pod nazivom „strateška procjena okoliša“ ([SEA](#)). 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 Evropu), 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 imaju tijela javne vlasti (npr. o stanju okoliša ili ljudskom zdravlju kada je ono podložno utjecaju okoliša) te pravo na pristup pravosuđu ako se prethodna 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 nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, 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.

U cilju rješavanja problema velikih razlika u razini primjene u državama članicama, EU je 2001. godine usvojio (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 kreatore politika, inspektore u području okoliša i službenike tijela za izvršavanje zakonodavstva na kojoj će 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. Njime se nadopunjuje provjera prikladnosti (program osiguravanja prikladnosti i učinkovitosti propisa odnosno program REFIT) u pogledu praćenja i izvješćivanja u skladu s postojećim zakonodavstvom radi njegova pojednostavljenja te smanjenja troškova.

Europska agencija za okoliš ([EEA](#)) osnovana je 1990. u Kopenhagenu s ciljem pružanja podrške za razvoj, provedbu i evaluaciju politike zaštite okoliša te informiranja javnosti. Agencija je 2020. objavila [Šesto izvješće o stanju okoliša](#) i izgledima za budućnost europskog okoliša.

EU vodi i Europski program za promatranje Zemlje ([Copernicus](#)), koji pruža satelitske podatke o promatranju kopna, mora, atmosfere i klimatskih promjena. Kada je riječ o onečišćujućim tvarima koje se ispuštaju u zrak, vodu i tlo, Europski registar ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari ([E-PRTR](#)) sadrži ključne podatke o okolišu iz više od 30 000 industrijskih postrojenja u Uniji.

## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament ima važnu ulogu u oblikovanju prava EU-a u području okoliša. Tijekom osmog saziva (2014.–2019.) bavio se zakonodavstvom proizašlim iz akcijskog plana za kružno gospodarstvo (o otpadu, baterijama, otpadnim vozilima, odlaganju otpada na odlagališta itd.), problemima vezanima uz klimatske promjene (ratifikacija Pariškog sporazuma, raspodjela napora, obrazlaganje upotrebe i prenamjene zemljišta te šumarstva u obvezama Unije u pogledu klimatskih promjena, 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 te među regionalnim i lokalnim tijelima. Tijekom devetog saziva (2019.–2024.) Parlament ima ključnu ulogu u raspravama o prijedlozima koje je Komisija iznijela u okviru europskog zelenog plana, i to davanjem odgovora na te prijedloge te utvrđivanjem smjerova u kojima želi vidjeti dodatne ambicije i djelovanje. Parlament je 29. studenog 2019. proglašio izvanredno stanje u području klime u Europi i diljem svijeta. U listopadu 2021. usvojio je [izmijenjenu Aarhušku uredbu](#) o kojoj se pregovaralo s državama članicama kako bi se proširio pristup informacijama, sudjelovanje javnosti u odlučivanju i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša.



Parlament je 2021. donio i [Europski zakon o klimi](#), koji EU pravno obvezuje na djelovanje u području klime. Osim toga, u travnju 2023. odobrio je zakonodavstvo u okviru paketa „Spremni za 55 %”, čiji je zadatak postizanje klimatskih ciljeva.

Više informacija o temi dostupno je na [internetskim stranicama Odbora za okoliš, javno zdravlje i sigurnost hrane \(ENVI\)](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer  
10/2023

