ZAKONODAVSTVO ZAŠTITE OKOLIŠA I ODRŽIVI EKONOMSKI RAZVOJ U EU

DUNJA DUIĆ

UROŠ ĆEMALOVIĆ

Hanns Seidel Stiftung

PRAVOS

Hanns Seidel Stiftung

PRAVOS

ZAKONODAVSTVO ZAŠTITE OKOLIŠA I ODRŽIVI EKONOMSKI RAZVOJ U EU

DUNJA DUIĆ
UROŠ ĆEMALOVIĆ

Osijek, 2022.

Izdavač
SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA STROSSMAYERA U OSIJEKU
PRAVNI FAKULTET OSIJEK

Za izdavača
izv. prof. dr. sc. Tunjica Petrašević

Urednici
izv. prof. dr. sc. Dunja Duić
izv. prof. dr. sc. Uroš Ćemalović

Recenzenti
izv. prof. dr. sc. Tunjica Petrašević
Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
Pravni fakultet Osijek
prof. dr. sc. Vladimir Ristanović
Institut za europske studije Beograd

Lektorica
izv. prof. dr. sc. Marica Liović, prof. hrvatskog jezika i književnosti

Priprema i tisak
Krešendo, Osijek

Osijek, 2022. godine

© Sva prava pridržana. Ni jedan dio ove knjige ne može biti objavljen ili pretisnut bez prethodne suglasnosti nakladnika ili vlasnika autorskih prava.

ISBN 978-953-8109-47-8 (Tisak)
ISBN 978-953-8109-48-5 (Online)

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu
Gradske i sveučilišne knjižnice Osijek pod brojem 150614044

Ova knjiga nastala je kao dio projekta „Zakonodavstvo u području zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj – stanje u Srbiji i dosadašnja iskustva Hrvatske kao članice EU" koji su zajedno proveli Pravni fakultet Osijek i Hanns-Seidel-Stiftung, a u suradnji s Institutom za europske studije".

PREDGOVOR

Pravo zaštite okoliša nedvojbeno je postalo ključno područje djelovanja za Europsku uniju. Iako briga za okoliš nije bila politički prioritet u samom početku europskih integracija, pitanja okoliša već od tada dio su europskih politika, dok su, nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, ravnopravni dio europskog političkog ustroja. Iz svih strateških dokumenata, od kojih su mnogi detaljno obrađeni u ovoj knjizi, Europska unija odlučna je u provedbi zelene tranzicije i želi postati prva klimatski neutralna regija do 2050. godine. Međutim, postizanje ovog cilja neće biti ni malo jednostavno i zahtijevat će radikalne transformacija europskog gospodarstva i društva.

Zbog brzo rastućeg značaja ovoga područja prava, knjiga pred vama nastoji predstaviti studentima, znanstvenicima i praktičarima neka od posebno važnih pitanja u području zaštite okoliša i održivog razvoja. Knjiga sadrži sedam poglavlja koja obrađuju pristup zaštiti okoliša i održivom razvoju iz pravne i ekonomske perspektive, težeći multidisciplinarnom, aktualnom i primjenjivom uvidu u problematiku. Odabrana bibliografija nalazi se na kraju svakog poglavlja radi lakšeg snalaženja i daljnjeg istraživanja.

Dunja Duić

Uroš Ćemalović

SADRŽAJ

Dunja Duić
EUROPSKA POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA I EUROPSKI ZELENI PLAN 7

Rajko Odobaša
REFLEKSIJE EUROPSKOG ZELENOG PLANA I STRATEGIJE „OD POLJA DO STOLA“ NA NACIONALNE STRATEŠKE PLANOVE ODRŽIVOG RAZVOJA POLJOPRIVREDNO-PREHRAMBENOG SEKTORA I RURALNIH PROSTORA – PRIMJER REPUBLIKE HRVATSKE 25

Emina Jerković
PRAVNI ZNAČAJ EKOLOŠKIH POREZA U KORELACIJI S ODRŽIVIM RAZVOJEM 61

Paula Poretti
POSTUPOVNI ASPEKTI ZAŠTITE PRAVA OKOLIŠA 91

Biljana Činčurak Erceg
PRAVNA REGULACIJA ZAŠTITE OKOLIŠA OD ŠTETNIH UTJECAJA PROMETA 110

Ana Đanić Čeko
UPRAVNO-PRAVNI ASPEKTI PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA O OKOLIŠU 162

Uroš Ćemalović
OD EKOLOGIJE DO EKOLOŠKOG PRAVA – NASTANAK I EVOLUCIJA ZAKONODAVSTVA U PODRUČJU ZAŠTITE OKOLIŠA 186

EUROPSKA POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA I EUROPSKI ZELENI PLAN

izv. prof. dr. sc. Dunja Duić
Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek
dduic@pravos.hr

1. OVLASTI EU-A U OKVIRU ZAŠTITE OKOLIŠA

Briga za okoliš nije bila politički prioritet u početnom razdoblju europskih integracija. U razdoblju od 1957. godine do 1972. godine samo se mali broj mjera Zajednice mogao klasificirati kao mjere usmjerene na zaštitu okoliša. Primjerice to su direktiva koja se odnosi na dopuštenu razine buke i ispušnih sustava u motornim vozilima (Direktiva 70/157 OJ 1970 L42/16), direktiva koja regulira emisije onečišćujućih tvari iz vozila opremljenih dizelskim motorima (Direktive 721306 OJ 1972 Ll90/1) i direktiva o razvrstavanju, pakiranju i označavanju opasnih tvari (Direktiva 67/548 OJ 1967 Ll96/1). Primarni cilj takvih mjera bio je olakšati funkcioniranje zajedničkog tržišta; svaka mjera usmjerena na zaštitu okoliša mogla bi se smatrati samo sekundarnom u odnosu na zajedničko tržište. Tek na Pariškom summitu 1972. godine šefovi država članica dali su potreban poticaj za konačan razvoj posebne politike okoliša.[1]

Pojam „okoliš" reguliran je u Osnivačkim ugovorima još od Jedinstvenog europskog akta iz 1987.[2] Ciljevi zaštite okoliša od 1987. jesu očuvanje, zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša, zaštita ljudskog zdravlja te razborito i racionalno korištenje prirodnih bogatstava. Promicanje mjera na međunarodnoj razini za rješavanje regionalnih, odnosno svjetskih problema okoliša, a osobito borba protiv klimatskih promjena, dodani su kao ciljevi Ugovorom iz Lisabona 2009. godine.[3]

---

1 Davies, Peter G. G., *European Union Environmental Law: An Introduction to Key Selected Issues*, Routledge, 2004., str. 2.

2 Čl. 131 UEEZ-a (Jedinstveni europski akt) 1987.

3 Čl. 191 UFEU-a.

Regulacija pravne osnove za okoliš u Ugovoru o Europskoj ekonomskoj zajednici (UEEZ) bila je propisana u člancima 130.r, 130.s i 130.t (danas su to članci od 191. do 193. UFEU-a). Ova pravna osnova zahtijevala je jednoglasnost u Vijeću, dok je primjerice istom izmjenom ugovora uvedeno glasanje kvalificiranom većinom za područje unutarnjeg tržišta. čl. 100.a UEEZ-a (danas čl. 114 UFEU-a).[4] Izmjenama u Ugovoru iz Maastrichta 1992. godine uvedeno je odlučivanje kvalificiranom većinom u članku 130. UEZ-a o većini ekoloških pitanja. Ipak, za odredbe u članku 130.s(2) odluke se donose i dalje jednoglasno.[5] Ugovorom iz Amsterdama 1999. godine uvedene su nove izmjene koje su imale za cilj ojačati politiku zaštite okoliša dajući veće ovlasti EZ-a Europskom parlamentu pri donošenje pravnih akata iz ovog područja. To je djelomično postignuto uvođenjem donošenja odluka kvalificiranom većinom za većinu pravnih akata koji se odnose na okoliš te dijelom dajući EP-u više-manje jednaku riječ kao i Vijeću u donošenju novih pravni akti. Ugovorom iz Amsterdama također su prenumerirani članci Ugovora o EZ-u.[6]

Današnju pravnu osnovu za usvajanje zakonodavstva veznog za zaštitu okoliša propisuje Ugovor o funkcioniranju Europske unije u članicama 4. UFEU-a, 11.UFEU-a, 114. UFEU-a i u Glavi XX. (članci od 191. do 193. UFEU-a).

Članak 4. UFEU-a propisuje podijeljenu nadležnost između Unije i država članica u području zaštite okoliša.[7] Podijeljena nadležnost znači da se na politiku zaštite okoliša primjenjuje načelo supsidijarnosti. Unija je u područjima za koje nije propisana njezina isključiva nadležnost, ovlaštena poduzimati samo one mjere i donositi samo one akte ako su za to ispunjene izričite određene pretpostavke,[8] točnije pretpostavka nužnosti (da se cilj koji se želi postići pravnim aktom ne može ostvariti na razini države članice i pretpostavka efikasnosti (da se cilj može bolje ostvariti djelovanjem Unije).[9] Da bi poduzela pravno relevantne

---

4 Von Homeyer, I., *The Evolution of EU Environmental Governance*, in: Scott, J. (ur.), Environmental Protection: European Law and Governance, Oxford University Press, 2009, str. 1.–26.

5 Peeters, M.; Eliantonio, M., *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar, 2020., str. 9.

6 Langlet, D.; Mahmoudi, S., *EU Environmental Law and Policy*, Oxford University Press, 2016., str. 98.

7 Čl. 4. UFEU-a.

8 Čl. 5. (3) UFEU-a; Kellerbauer, M.; Klamert, M.; Tomkin, J. (ur.), The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights, A Commentary, Oxford University Press, Oxford, 2019., str. 66.

9 Lee, M., *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making*, Hart Publishing, 2014., str. 20.–22.

mjere, Unija je morala biti za to ovlaštena.[10] Ovo se u načelu također primjenjuje na mjere Unije koje nisu pravno obvezujuće. Konkretno, ako se Ugovorom dodjeljuje izvršna ovlast, Komisija se ne može osloniti na tu nadležnost za donošenje pravno obvezujućih mjera. Također ne može izdati *soft law* instrumente, kao što je Komunikacija ako bi oni trebali proizvoditi pravne učinke.[11]

Članak 11. UFEU-a propisuje „Zahtjevi u pogledu zaštite okoliša moraju se uključiti u utvrđivanje i provedbu politika i aktivnosti Unije, posebice s ciljem promicanja održivog razvoja."[12]

Članak 114. (3) UFEU-a nalaže Komisiji, Europskom parlamentu i Vijeću da u postupku donošenja zakonodavstva iz područja zdravlja, sigurnosti, zaštite okoliša i zaštite potrošača trebaju polaziti od visoke razine zaštite, posebice vodeći računa o svakom novom razvoju utemeljenom na znanstvenim činjenicama.[13] Generalni cilj članka 114. UFEU-a uspostavljanje je specifičnog sustava u cilju sprječavanja fragmentacije koja bi mogla nastati pri usvajanju različitih nacionalnih pravila u području zdravlja, sigurnosti, zaštite okoliša i zaštite potrošača.[14] Temeljno područje koje su regulira člankom 114. UFEU-a u kontekstu okoliša jesu mjere koje se odnose na proizvode, iako druge mjere zaštite okoliša kao što su standardi za različite vrste proizvodnje također mogu utjecati na funkcioniranje unutarnjeg tržišta.[15]

Od samog začetka u Jedinstvenom europskom aktu, zakonodavstvo EU-a o zaštiti okoliša stalno raste i danas pokriva niz različitih mjera i instrumenata. Zakonodavstvo EU-a o okolišu razvilo se slijedeći različite potrebe i teško ga je sistematizirati s obzirom na to da pokriva propise o klimi, vodi, čistoći zraka, bioraznolikosti, kemikalijama, poljoprivredi itd. Ipak, može se napraviti vrlo gruba kategorizacija zakonodavstva zaštite okoliša EU-a, točnije definirati ra-

---

10 Predmet C-600/14, *Germany v Council (OTIF)*, EU:C:2017:935, para 44; Opinion 2/94, ECHRI, EU:C:1996:140, para 24.

11 Predmet C-57/95, *France v Commission, on a Commission Communication on an internal market for pension funds;* Kellerbauer, M.; Klamert, M.; Tomkin, J. (ur.), *The EU Treaties… op. cit*. note 8, str. 66.

12 Čl. 11. UFEU-a.

13 Čl. 114. (3) UFEU-a.

14 Franck, J. U.; Monti, G.; de Stree, A., *Article 114 TFEU as a Legal Basis for Strengthened Control of Acquisitions by Digital Gatekeepers*, Legal Opinion commissioned by the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy Alt-Moabit 101d, 10559 Berlin, Germany, 2021., str. 6.

15 Krämer, L., *EU Environmental Law*, Sweet & Maxwell, 7th ed., 2012., str 79.

zlika između zakonodavstva politike zaštite okoliša i pitanja vezanih uz zaštitu okoliša koja su ugrađena u ostale politike EU-a.[16]

Glava XX. regulira politiku zaštite okoliša. Člankom 191. (1) UFEU-a regulirani su ciljevi politike zaštite okoliša, a to su očuvanje, zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša, zaštita ljudskog zdravlja, razborito i racionalno korištenje prirodnih bogatstava i promicanje mjera na međunarodnoj razini za rješavanje regionalnih, odnosno svjetskih problema okoliša, a osobito borbe protiv klimatskih promjena. Članak 191. (2) UFEU-a regulira najvažnija načela koja se primjenjuju u području zaštite okoliša: načelo opreznosti, načelo preventivnog djelovanja, načelo da se šteta nanesena okolišu popravlja ponajprije na samom izvoru te načelo da onečišćivač plaća.[17]

Člankom 192. UFEU-a (bivši članak 175. UEZ-a) reguliran je postupak donošenja zakonodavnih akata u području politike zaštite okoliša. Sukladno članku 192. (1) UFEU-a zakonodavni akti u području politike zaštite okoliša donose se u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, točnije Europski parlament i Vijeće Europske unije nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija donose zakonodavstvo koje je nužno radi ostvarivanja ciljeva iz članka 191. UFEU-a. Međutim, članak 192. (2) UFEU-a propisuje da za mjere koje utječu na prostorno planiranje, kvantitativno gospodarenje vodnim resursima ili, neposredno ili posredno, na dostupnost tih resursa i uporabu zemljišta, osim gospodarenja otpadom Vijeće, odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija, odluke donosi jednoglasno.

U tužbi C-5/16 Republika Poljska protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije postavilo se pitanje koja je razlika između mjera koje se usvajaju na temelju članka 192. (1) UFEU-a u redovitom zakonodavnom postupku od mjera koje na temelju članka 192. (2) UFEU-a usvaja jednoglasno Vijeće. Republika Poljska svojom tužbom od Suda zahtijeva poništenje Odluke (EU) 2015/1814 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. listopada 2015. o uspostavi i funkcioniranju rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije i o izmjeni Direktive 2003/87/EZ. Republika Poljska tvrdi da se pobijanom odlukom povređuje članak 192. (1) u vezi s člankom 192. (2) jer je ona donesena u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, iako je riječ o mjeri koja znatno utječe na izbor države članice između različitih energetskih izvora i opće struktu-

---

16 Peeters, M.; Eliantonio, M., *Research Handbook on… op. cit.,* bilješka 5, str. 9.

17 Čl. 192. UFEU-a.

re njezine opskrbe energijom u smislu te potonje odredbe. Prema članku 192. (2) UFEU-a, takvu je odluku Vijeće trebalo donijeti odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom.[18] Sud je odbacio poljski argument temeljen na analizi cilja i sadržaja same Odluke, uzimajući u obzir razloge donošenje Odluke.[19] Ovom odlukom Sud daje do znanja da je opseg mjera koje se donose jednoglasno na temelju 192. (2) UFEU-a potrebno vrlo usko tumačiti.

Članak 193. UFEU-a propisuje da zaštitne mjere usvojene u skladu s člankom 192. ne sprečavaju ni jednu državu članicu da zadrži ili uvede strože zaštitne mjere, sve dok su te mjere u skladu s Ugovorima.[20] Međutim, članak 193. UFEU-a nema prevelike učinke, s obzirom na to da države članice nisu sklone usvajanju mjera koje nadilaze minimum koji se od njih zahtijeva.[21] Ipak važno je da ova mogućnost postoji, za pojedine države članice koje žele nastaviti ambicioznije politike zaštite okoliša s obzirom na to da takve mjere mogu potaknuti daljnji razvoj zajedničkih standarda EU-a.[22]

Zaključno čl. 192. UFEU-a (pravna osnova za zaštitu okoliša) i čl. 114. UFEU-a (pravna osnova unutarnjeg tržišta) čine danas glavne pravne osnove za donošenje zakonodavstva o pravu zaštite okoliša u EU-u. Ovim pitanjem se međutim, bavio Sud EU-a u okviru više politika, uključujući i sporove vezane uz zaštitu okoliša. U konačnici, izbor pravne osnove pitanje je o kojem odlučuje Sud pravde.

U predmetu *Titanium Dioxide* Sud Europske unije prvi je put odlučivao o ispravnosti pravne osnove za donošenje određene direktive. Točnije, odlučivao je li ispravna pravna osnova bio čl. 95. UEZ-a (danas članak 114. UFEU-a) ili bivši članak 175. UEZ-a (danas članak 192. UFEU-a posebno za postizanje ekoloških ciljeva.[23] Sporna Direktiva propisivala je usklađivanje nacionalnih programa za smanjenje i uklanjanje zagađenja uzrokovanog otpadom iz industrije titanijeva dioksida. Sud ističe da „u okviru sustava nadležnosti Zajednice odabir pravne osnove akta ne može ovisiti samo o uvjerenju institucije u pogledu cilja koji želi postići, nego se mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sud-

---

18 Predmet C-5/16 *Republika Poljska protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije* Par 24.

19 Predmet C-5/16 *Republika Poljska protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije* Par 49.–52.

20 Čl. 193. UFEU-a.

21 Jans, J. H. i dr., *„Gold Plating" of European Environmental Measures?,* Journal for European Environmental & Planning Law, Vol. 6, 2009., str. 417.–435.

22 Langlet, D.; Mahmoudi, S., *EU Environmental Law and Policy*, Oxford University Press, 2016. , str. 105.

23 Predmet C-300/89 *Commission v Council* [1991] ECR 1-2867.

skom nadzoru".[24] Sud analizira i dva cilja Direktive: usklađivanje programa smanjenja i konačnog potpunog uklanjanja onečišćenja uzrokovanog otpadom iz postojećih postrojenja industrije titanijeva dioksida i, drugo, poboljšanje uvjete tržišnog natjecanja u toj industriji.[25] Dakle, analiza cilja i sadržaja mjere dovela je do zaključka da je Direktiva u jednakoj mjeri usmjerena na ciljeve zaštite okoliša te olakšavanje dovršetka i funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Iako je Sud mogao odlučiti da je potrebno koristiti obje pravne osnove, s obzirom na ciljeve, ipak presuđuje u korist bivšeg čl. 95. UEZ-a (danas članak 114. UFEU-a, tj. unutarnjeg tržišta.[26] Međutim, ne može se u ovoj presudi zaobići politička pozadina, s obzirom na to da je prema tadašnjoj regulaciji za donošenje odluka u okviru zaštite okoliša bila potrebna jednoglasna odluka u Vijeću, ovakvom se odlukom olakšalo donošenje propisa vezanih uz zaštitu okoliša s obzirom na to da za pitanja vezana uz unutarnje tržište nije bila potrebna jednoglasnost pri odlučivanju u Vijeću.

Iako se nakon što je ukinuto jednoglasno odlučivanje u području zaštite okoliša očekivalo da predmeti vezani uz određivanje pravne osnove za zakonodavstvo u području okoliša više neće dolazi pred Sud EU-a, ipak je Sud ponovno morao naglasiti izrečeno u predmetu *Titanium Dioxide* da se izbor pravne osnove morao temeljiti na objektivnim čimbenicima koji su podložni sudskom nadzoru i uključuju osobito cilj i sadržaj mjere.[27] Uz to, sudska praksa pokazuje da Sud daje prednost korištenju jedinstvene pravne osnove za donošenje zakonodavstva u području zaštite okoliša.[28] Članak 192. UFEU-a propisuje temeljnu nadležnost u okviru politike okoliša EU-a u skladu s ciljevima navedenim u čl. 191. UFEU-a. Međutim, ciljevi u članku 191. UFEU-a definirani su negativno, točnije mjere koje se usvajaju na temelju članka 192. UFEU-a mogu se usvojiti samo za ost-

---

24 Predmet C-300/89 *Commission v Council* [1991] ECR 1-2867 par. 10.

25 Predmet C-300/89 *Commission v Council* [1991] ECR 1-2867 par. 11.

26 Predmet C-300/89 *Commission v Council* [1991] ECR 1-2867 par. 22.–24.

27 Predmet C-336/00 *Huber* para. 33, Predmet C-178/03 *Commission of the European Communities v European Parliament and Council of the European Union*, ECLI:EU:C:2006:4, para. 41, pogledati i: Predmet C-155/91 *Commission of the European Communities v European Parliament and Council of the European Union.the European Communities v Council of the European Communities* ECLI:EU:C:1993:98, para. 7 i Predmet C-300/89 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities* ECLI:EU:C:1991:244, para. 10, Predmet C-176/03 *Commission of the European Communities v Council of the European Union* ECLI:EU:C:2005:542, para. 45.

28 Peeters, M.; Eliantonio, M., *Research Handbook on… op. cit*., bilješka 5, str. 11.–12., ipak iznimno Sud EU-a uz objašnjenje dopušta i korištenje dvostruke pravne osnove za donošenje zakonodavstva, primjerice u predmetu C-178/03 dvojna pravna osnova čl. 133. EZ-a (sada 207. UFEU-a) i čl. 175. EZ-a (sada 192. TFEU-a) kao pravna osnova za Uredbu 304/2003.

varivanje ciljeva iz članka 191. UFEU-a. Dakle, za sve ostale ciljeve zaštite okoliša koji nisu propisani u članku 191. UFEU-a, Unija mora koristiti drugu pravnu osnovu.

Osim navedenog, postoje i ostale pravne osnove koje su temelj za zakonodavstvo koje se odnosi na zaštitu okoliša, točnije politike koje su neodvojive od zaštite okoliša: zajednička poljoprivredna politika i zajednička ribarska politika (članak 43. UFEU-a), zajednička carinska unija (članak 206. i 207. UFEU-a), promet (članak 91. UFEU-a) i energija (članak 194. UFEU-a).

Ciljevi zajedničke poljoprivredne politike utvrđeni su u članku 39. UFEU-a, ukratko rečeno, povećati poljoprivrednu produktivnost; osigurati primjeren životni standard za poljoprivrednu zajednicu; stabilizirati tržišta; osigurati dostupnost zaliha. Ovi ciljevi moraju se postići uspostavom zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta (članak 40. UFEU-a), dok je pravna osnova za takve mjere koje su usvajaju u članku 43. UFEU-a.[29] Članak 43. ne govori o pitanjima zaštite okoliša, ali proizlazi iz članka 11. UFEU-a da zahtjevi zaštite okoliša moraju biti integrirani, kada je to relevantno, u politike i aktivnosti u ovom području.[30] Među pravnim aktima koji se u cijelosti ili djelomično temelje na članku 43. UFEU-a, a koji imaju zaštitu okoliša kao važan cilj, jesu Uredba o sredstvima za zaštitu bilja (Uredba 1107/2009) i Uredba kojom se utvrđuju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u okviru programa potpore u sklopu zajedničke poljoprivredne politike.[31]

U području zajedničke carinske unije (članak 206. i 207. UFEU-a) također se eksplicitno ne spominje zaštita okoliša u okviru ciljeva, međutim i ovdje je članak 11. UFEU-a temelj za integraciju pitanja zaštite okoliša u okviru ove politike. Odnos između zajedničke carinske politike i politike zaštite okoliša relevantan je, osobito u odnosu na regulaciju potencijalno opasnih tvari ili proizvoda, kao što su otpad, kemikalije i GMO. Primjer je Uredba 649/2012 o izvozu i uvozu opasnih kemikalija, koja se temelji i na članku 192. stavku 1. i na članku 207. UFEU-a, odnosno politici zaštite okoliša i zajedničkoj carinskoj politici.[32]

---

29 Čl. od 39. do 43. UFEU-a.

30 Langlet, D.; Mahmoudi, S., *EU Environmental… op.cit*., bilješka 6, str. 115.

31 Uredba (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009.

32 Uredba (EU) br. 649/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o izvozu i uvozu opasnih kemikalija.

Prometna politika EU-a regulirana je u člancima 90. i 91. UFEU-a koji daju ovlasti Unije za provođenje redovitog zakonodavnog postupka pri regulacija prometa (željezničkog, cestovnog, pomorskog, riječnog). Iako se ovi članci u pravilu ne referiraju na zaštitu okoliša, ipak postoji veliki broj prometnog zakonodavstva koji u sebi sadrži odredbe vezane uz zaštitu okoliša. Više o pitanjima prometne politike EU-a govori poglavlje „Pravna regulacija zaštite okoliša od štetnih utjecaja prometa" ove knjige.

Europska unija ima dugu povijest poduzimanja mjera u području energetske politike, međutim tek od Lisabonskog ugovora za to postoji pravna osnova u članku 194. UFEU-a koji u ovom području daje Unije ovlasti za donošenje mjera u okviru redovitog zakonodavnog postupka. Unije ima za cilj osigurati funkcioniranje tržišta energije, osigurati sigurnost opskrbe energijom u Uniji, promicati energetsku učinkovitost i uštedu energije, razvijati nove i obnovljive oblike energije te promicati međusobno povezivanje energetskih mreža.[33] Prije uvođenja članka 194. UFEU-a mjere povezane s energijom mogle su se usvojiti unutar drugih područja politike pa je tako primjerice Direktiva o energetskoj učinkovitosti zgrada usvojena kao dio politike zaštite okoliša.[34]

2. ŠTO JE EUROPSKI ZELENI PLAN?

Prema svojoj pravnoj prirodi Europski zeleni plan je Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija. Komunikacije Komisije spadaju u tzv. *soft law* instrumente Europske unije.[35] *Soft law* instrumenti donose pravila ponašanja ili obveze, iako pravno ne obvezujući mogu proizvoditi pravne učinke.[36] Stajališta znanstvenika o *soft law* instrumentima razlikuju se u znanstvenoj literaturi.[37]

---

33 Čl. 194. UFEU-a.

34 Langlet, D.; Mahmoudi, S., *EU Environmental… op. cit*., bilješka 6, str. 118.

35 Duić, D., *Effects of a Soft Law: An Overview of the Implementation of the UNSCR 1325 in the EU and the Western Balkans* u: Hadji-Janev, M.; Jankuloska, M. (ur.), Gender Mainstreaming in Counter-Terrorism Efforts in the Western Balkans, Amsterdam. IOS Oress, 2021., str. 100.–110.

36 Snyder, F., *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, in: Martin, S. (ur.) The Construction of Europe: essays in honour of Emile Noël, 1994., str. 198.

37 Weil P., *Towards Relative Normativity in International Law?*, Am. J. Int'l L., 77, 1983., str. 413.–442., str. 414.–417.; Guzman, A. T.; Meyer, T. L., *International Soft Law*. Journal of Legal Analysis, 2/1, 2010., str. 171.–225.

Stoga, prikladno bi *soft law* trebalo shvatiti kao međuprostor između pravnih obveza i isključivo političkih stajališta.

Komunikacije su pravno neobvezujući dokumenti koje donosi Europska komisija i upućuje određenim dionicima. Komunikacije mogu uključivati ocjene politika, komentare ili objašnjenja akcijskih programa ili kratke nacrte budućih politika ili dogovora koji se tiču pojedinosti trenutačne politike. Komisija obično izdaje komunikacije za procjenu politika, kao i za prepoznavanje problema u određenom području politike. Komisija može pojasniti trenutačne politike i pružiti okvir za tumačenje politika koji je neobvezujući. S obzirom na pravnu prirodu komunikacija, nijedna mjera navedena u komunikacijama nema izravan učinak na države članice.[38]

Europski zeleni plan koji je Europska komisija najavila u prosincu 2019. godine predstavlja pokušaj Unije da se potakne prijelaz prema zajedničkom cilju postizanja klimatski neutralnog gospodarstva smanjenjem emisija ugljika za najmanje 50 % do 2030. godine i postizanje ugljične neutralnosti do 2050.[39] Glavni elementi Europskog zelenog plana su: klimatska akcija. čista energija i održiva industrija.[40] Komisija je program rada konstruirala kroz koncept ekološkog preusmjeravanja aktivnosti EU-a u područjima kao što su klimatske akcije, čista, pristupačna i sigurna energija, industrijska strategija za čisto i kružno gospodarstvo, održiva i pametna mobilnost, poljoprivreda i ribarstvo, bioraznolikost, nulta stopa onečišćenja, uvođenje održivog razvoja, trgovina i vanjska politika te Europski zakon o klimi.[41]

U svom pristupu Europski zeleni plan može se smatrati strateškim alatom koji će testirati sposobnost EU-a da uravnoteži gospodarski prosperitet i društvenu jednakost dok se bavi ekološkim izazovima.[42] Kao sveobuhvatan politički okvir Europski zeleni plan uključuje širok niz mjera zaštite okoliša i održivog razvoja koje se mogu strukturirati u osam širokih, međusobno povezana područja

---

38 Senden, L. A. J., *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, Utrecht Law Review, 1/2, 2005., str. 79.–99., str. 81

39 Sikora, A., *European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change*. ERA Forum 21, 2021., str. 681.–697., str. 681.

40 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM(2019) 640 final.

41 COM(2019) 640 final, annex.

42 Cavoski, A., *An ambitious and climate-focused Commission agenda for post COVID-19 EU,* Environmental Politics 29, br. 6, 2020., 1113.

1. Povećanje klimatskih ambicija EU-a za 2030. i 2050.
2. Opskrba čistom, pristupačnom i sigurnom energijom.
3. Mobiliziranje industrije za čisto i kružno gospodarstvo.
4. Gradnja i obnova na način koji štedi energiju i resurse.
5. Ubrzavanje prijelaza na održivu i pametnu mobilnost.
6. „Od polja do stola“: pravedan, zdrav i ekološki prihvatljiv prehrambeni sustav.
7. Očuvanje i obnova ekosustava i bioraznolikosti.
8. Ambicija nultog zagađenja za okoliš bez toksina.[43]

Kako se donošenje Europskog zelenog plana poklopilo s izbijanjem pandemije Covid-19 u Europi, kao i zbog određenih unutarnjih okolnosti, politički čelnici u nekim državama članicama, uključujući Češku Republika i Poljsku, pozvale su da se Europski zeleni plan ukine ili odgodi.[44] Baš zbog tog razloga Europska komisija stavila je održivost i klimatsku tranziciju u središte ključnih instrumenata oporavka koje je predložila u svibnju 2020.: Next generation plan i Dugoročni proračun EU-a za razdoblje od 2021. do 2027.[45]

3. PROVEDBA EUROPSKOG ZELENOG PLANA

Europsko vijeće je u prosincu 2019. godine, nekoliko dana nakon što je Komisija uputila Europski zeleni plan, primilo na znanje Komunikaciju Komisije o Europskom zelenom planu i od Vijeća zatražilo da nastavi s radom. Dodatno, čelnici EU-a tada ističu da: „sve relevantne politike EU-a trebaju biti u skladu s ciljem klimatske neutralnosti te je pozvalo Komisiju da razmotri potrebu za prilagodbom postojećih pravila, među ostalim, pravila o državnim potporama i javnoj nabavi. Pozvalo je Komisiju i da redovito izvješćuje o okolišnim i socioekonomskim učincima prijelaza na klimatsku neutralnost.“[46] Europsko vijeće također je izgradnju klimatski neutralne, zelene, pravedne i socijalne Europe

---

43 Pérez de las Heras, B., *European Climate Law(s): Assessing the Legal Path to Climate Neutrality*, Romanian Journal of European Affairs, Vol. 21, Br. 2, 2021., str. 19.–32., str. 21.

44 Elkerbout, M. i dr., *The European Green Deal after Corona: implications for the EU climate policy*, CEPS Policy Insights, br. 2020-06, 2020., str. 2.

45 Pérez de las Heras, B., *European Climate Law(s)... op. cit.*, note 43, str. 24.

46 Sastanak Europskog vijeća (12. prosinca 2019.) – zaključci EUCO 29/19 [https://www.consilium.europa.eu/hr/ meetings/european-council/2019/12/12-13/].

postavilo kao jedan od četiriju glavnih prioriteta svojeg strateškog programa za razdoblje od 2019. do 2024.[47]

Prva strategija usvojena nakon što je Komisija uputila, a Europsko vijeće prihvatilo Europski zeleni plan jest strategija „Od polja do stola" čija je osnova Zajednička poljoprivredna politika Europske unije. U listopadu 2020. godine Vijeće Europske unije usvojilo je zaključke o strategiji „Od polja do stola"; u zaključcima se postavljaju ciljevi razvoja održivog europskog prehrambenog sustava, od proizvodnje do potrošnje. Od država članica traži se da osiguraju dostatnu i cjenovno pristupačnu hranu uz istodoban doprinos postizanju klimatske neutralnosti EU-a do 2050. te da osiguraju pravedan prihod i snažnu potporu za primarne proizvođače.[48] Više o strategiji „Od polja do stola" obrađuje poglavlje „Refleksije EU-ove strategije od 'Od polja do stola' na nacionalne propise i planske dokumente – primjer Hrvatske".

Čelnici država članica na sastanku Europskog vijeća u prosincu 2020. godine potvrdili su novi obvezujući cilj EU-a za domaće neto smanjenje emisija stakleničkih plinova za najmanje 55 % do 2030. u odnosu na razine iz 1990. Pozvalo je Vijeće i Parlament da taj novi cilj uzmu u obzir u prijedlogu europskog propisa o klimi i da taj propis brzo donesu.[49]

Komisija je 4. ožujka 2020. donijela prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1999 (Europski propis o klimi) kao važnog dijela Europskog zelenog plana. Naknadno je 17. rujna 2020. donijela prijedlog o izmjeni svojeg izvornog prijedloga kako bi u njega unijela revidirani cilj smanjenja emisija EU-a od najmanje 55 % do 2030. Nakon zakonodavnog prijedloga Europske komisije, u okviru redovitog zakonodavnog postupak temeljenog na članku 192. UFEU-a, pregovarači Vijeća i Europskog parlamenta postigli su politički dogovor kojim se ozakonjuje cilj ostvarenja klimatski neutralnog EU-a do 2050. i zajednički cilj smanjenja neto emisija stakleničkih plinova (emisije nakon što se odbiju ukla-

---

47 [https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024-en.pdf].

48 Zaključci Vijeća o strategiji „Od polja do stola" – zaključci Vijeća (19. listopada 2020.) 12099/20 [https://www. consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2020/10/19/council-prioritises-actions-for-sustainable-food-systems-conclusions-on-the-farm-to-fork-strategy/].

49 Zaključci Europskog vijeća, 10. i 11. prosinca 2020. EUCO 22/20 [https://www.consilium.europa.eu/media /47330/ 1011-12-20-euco-conclusions-hr.pdf].

njanja) za najmanje 55 % do 2030. u odnosu na 1990.[50] U prijedlogu Europskog zakona o klimi nastoji se uspostaviti okvir za postizanje klimatske neutralnosti EU-a. Prijedlogom se želi usmjeriti djelovanje ka ostvarivanju klimatske neutralnosti i pojačati nedvosmislenost i povjerenje u EU u pogledu obveza spram poduzeća, radnika, ulagača i potrošača, kao i u njegovu transparentnost i odgovornost, čime će se podržati prosperitet i stvaranje radnih mjesta.[51]

Europski zakon o klimi centralni je pravni akt vezan uz Europski zeleni plan, koji ciljeve Europskog zelenog plana pretvara u pravne obveze. Zakonodavni postupak okončan je 31. lipnja 2021. kad je usvojena Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 (Europski zakon o klimi). Institucije EU-a i države članice EU-a moraju poduzeti sve potrebne mjere kako bi ispunile ciljeve Uredbe, uzimajući pritom u obzir pravednost, solidarnost i isplativost. Uredba je izričito povezana s Pariškim sporazumom i obvezom EU-a za postizanjem klimatske neutralnosti do 2050. S tim u vezi članak 1. stavak 2. ove Uredbe postavlja klimatsku neutralnost kao obvezujući cilj koji trebaju postići institucije EU-a i države članice do 2050. „u potrazi za dugoročnim temperaturnim ciljem navedenim u točki (a) članka 2. stavka 1. Pariškog sporazuma".[52]

Uredbom se uspostavlja neovisni Znanstveni savjet o klimatskim promjenama koji na temelju svoje neovisnosti te znanstvenog i tehničko-stručnog znanja služi kao referentna točka za Uniju u pogledu znanstvenih spoznaja u vezi s klimatskim promjenama.[53] Upravni odbor Europske agencije za okoliš imenuje 15 članova Znanstvenog savjeta o klimatskim promjenama na mandat od četiri godine nakon otvorenog postupka odabira. U članku 4. Uredbe propisani su prijelazni klimatski ciljevi Unije: smanjenje neto emisija stakleničkih plinova u

---

50 Europski propis o klimi: Vijeće i Parlament postigli privremeni dogovor [https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2021/05/05/european-climate-law-council-and-parliament-reach-provisional-agreement/].

51 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1999 (Europski propis o klimi) COM(2020) 80 final.

52 Uredba (EU) 2021/1119 europskog parlamenta i vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 (Europski zakon o klimi) čl. 1.

53 Uredba (EU) 2021/1119 europskog parlamenta i vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 (Europski zakon o klimi) čl. 3.

EU-u za najmanje 55 % (u usporedbi s razinama iz 1990.) do 2030.[54] Ograničavanje doprinosa neto uklanjanja na maksimalno 225 milijuna tona ekvivalenta CO_2 kako bi se osiguralo da se poduzmu dovoljni napori za ublažavanje do 2030. U okviru prijelaznih klimatskih ciljeva omogućuje se Komisiji da predloži klimatski cilj za 2040. u roku od šest mjeseci od prve globalne analize prema Pariškom sporazumu. Prijedlog će biti popraćen izvješćem koje sadrži predviđeni indikativni proračun EU-a za stakleničke plinove za razdoblje od 2030. do 2050. Također se zahtijeva od Komisije da izvijesti Europski parlament i Vijeće, u roku od šest mjeseci od svake globalne analize stanja prema Pariškom sporazumu, o napretku koji EU i države članice ostvaruju prema ispunjavanju ciljeva Uredbe.[55] Navedeni prijelazni ciljevi svakako predstavljaju operacionalizaciju članka 11. UFEU-a.

U javnosti i znanosti vodi se značajna rasprava o ulozi Europskog zakona o klimi, točnije njegovoj poziciji unutar postojećeg zakonodavnog režima EU-a koji se odnosi na klimatske promjene. Neki zastupaju tezu da je ovo samo simbolična Uredba koja samo deklarira klimatske ciljeve EU-a koji su propisani u Europskom zelenom planu. Ili je trebao zaista novi okvir upravljanja koji mijenja način na koji se donose odluke na razini EU-a i država članica? Istinu treba potražiti negdje u sredini i zaključiti da je Europski zakon o klimi, iako trenutačno najvažnije zakonodavstvo, ipak tek prvi korak prema sveukupnom europskom zakonodavstvu u području zaštite okoliša.[56]

Komisija je u srpnju 2021. podnijela niz zakonodavnih prijedloga pod nazivom „Spremni za 55 %" kojima se nadograđuje postojeće zakonodavstvo EU-a i uključuju nove inicijative u provedbu ovog novog cilja. Nakon toga pratit će se napredak zakonodavnih prijedloga kako bi se utvrdilo hoće li novi cilj biti postignut.[57] Konkretnije, ovim paketom EU planira pretvoriti klimatske ciljeve u pravo. U okviru političkih dogovora u lipnju 2022. godine ministri država članica na sastanku Vijeća usvojili su opći pristup o pet zakonodavnih prijedloga iz paketa „Spremni za 55 %". Države članice donijele su zajedničko stajalište o:

---

54 Tvarno, C. D., *The new generation of climate regulation- in a Danish and EU perspective*, Copenhagen Business School Law Research Paper, br. 20–37, 2020., str. 12.–14.

55 Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 (Europski zakon o klimi) čl. 4.

56 Bechtel, S. D., *The New EU Climate Law: Symbolic Law or New Governance Framework?,* VerfBlog, 2021/7/07, [https://verfassungsblog.de/the-new-eu-climate-law/].

57 EU responses to climate change, [https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/].

sustavu EU-a za trgovanje emisijama (ETS EU-a), raspodjeli tereta među državama članicama u sektorima izvan ETS-a (ESR), emisijama i uklanjanjima iz korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva (LULUCF), Socijalnom fondu za klimatsku politiku (SCF) i novim standardnim vrijednostima emisija CO_2 za automobile i kombije. Sustav EU-a za trgovanje emisijama (ETS EU-a) tržište je ugljika, tj. sustav određivanja gornjih granica emisija i trgovanja emisijama za energetski intenzivne industrije i sektor proizvodnje električne energije. Vijeće je postiglo dogovor o zadržavanju općeg cilja smanjenja emisija od 61 % do 2030. u sektorima obuhvaćenima ETS-om EU-a, kako je predložila Komisija. Vijeće se usuglasilo o uključivanju emisija iz pomorskog prometa u područje primjene ETS-a EU-a.[58]

Sektor korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva (LULUCF) obuhvaća upotrebu tla, drveća, biljaka, biomase i drva. Emisije i apsorpcije generirane u sektoru LULUCF-a uzimaju se u obzir u općem cilju EU-a za 2030. Vijeće je potvrdilo opći cilj od 310 milijuna tona ekvivalenta CO_2 neto uklanjanja u sektoru LULUCF-a u 2030. na razini EU-a. Riječ je o povećanju uklanjanja za oko 15 % u usporedbi s današnjim.[59]

Vijeće je postiglo dogovor o uspostavi Socijalnog fonda za klimatsku politiku za potporu ranjivim kućanstvima, poduzećima i korisnicima prijevoza u cilju podupiranja uspostave sustava trgovanja emisijama za sektore zgradarstva i cestovnog prometa. Vijeće se složilo da će Fond biti dio proračuna EU-a i da će se financirati vanjskim namjenskim prihodima u maksimalnom iznosu od 59 milijardi eura.[60]

---

58 Paket „Prilagodba cilju 55“ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni i dopuni Direktiva 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama emisije stakleničkih plinova u Uniji, Odluka (EU) 2015/1814 o stvaranju i radu pričuve stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova i Uredbe (EU) 2015/757

59 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2018/841 u pogledu područja primjene, pojednostavnjenja pravila o usklađenosti, utvrđivanja ciljeva država članica za 2030. i obvezivanja na zajedničko postizanje klimatske neutralnosti do 2035. u sektoru korištenja zemljišta, šumarstva i poljoprivrede te Uredbe (EU) 2018/1999 u pogledu poboljšanja praćenja, izvješćivanja, praćenja napretka i preispitivanja.

60 Paket „Prilagodba cilju 55“ Prijedlog Pravila Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju socijalnog fonda za klimu, 10775/22; Vidi više: Paket „Spremni za 55 %”: Vijeće postiglo dogovor o općim pristupima u vezi sa smanjenjem emisija i njihovim socijalnim učincima, [https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/06/29/fit-for-55-council-reaches-general-approaches-relating-to-emissions-reductions-and-removals-and-their-social-impacts/].

ZAKLJUČAK

Iako je Europska unija odlučna u provedbi zelene tranzicije i želi postati prva svjetski klimatski neutralna regija do 2050., postizanje ovog cilja neće biti nimalo jednostavno i zahtijevat će radikalne transformacija europskog gospodarstva i društva. Europski zeleni plan strateški je sveobuhvatan okvir koji za primarni cilj postavlja Europsku uniju kao klimatski neutralnu. Međutim, do donošenja Europskog zelenog plana, Europska unija kao i cijeli svijet, suočava se s Covid-19 krizom, a od 2022. godine i s geopolitičkom krizom koju je uzrokovao rat u Ukrajini. Pandemija i geopolitička situacija, svakako utječu na donošenje pravnih akata u području politike zaštite okoliša.

Usvajanje Europskog zakon o klimi ipak je važan kamen-temeljac za izmjene zakonodavstva EU-a koje je nužno za postizanje ciljeva iz Europskog zelenog plana. Međutim ovo je tek prvi korak prema sveukupnom europskom zakonodavstvu u području zaštite okoliša. Ostaje vidjeti jesu li planovi EU-a za oporavak od krize izazvane bolešću Covid-19 zajedno s provedbom Europskog zelenog plana dovoljan temelj koji će potaknuti razvoj zakonodavstva u području zaštite okoliša i energetsku politiku. Međutim, ako se planovi oporavka pravilno provode, ekonomski i društveni oporavak trebao bi potaknuti zelenu tranziciju.

LITERATURA

KNJIGE I ZNANSTVENI RADOVI

1. Bechtel, S. D., *The New EU Climate Law: Symbolic Law or New Governance Framework?*, VerfBlog, 2021/7/07, [https://verfassungsblog.de/the-new-eu-climate-law/].
2. Cavoski, A., *An ambitious and climate-focused Commission agenda for post COVID-19 EU*, Environmental Politics 29, br. 6, 2020., 1113.
3. Davies, Peter G. G., *European Union Environmental Law: An Introduction to Key Selected Issues, Routledge*, 2004.
4. Duić, D., *Effects of a Soft Law: An Overview of the Implementation of the UNSCR 1325 in the EU and the Western Balkans*, u: Hadji-Janev, M.; Jankuloska, M. (ur.), Gender Mainstreaming in Counter-Terrorism Efforts in the Western Balkans, Amsterdam, IOS Oress, 2021., str. 100.–110.
5. Elkerbout, M. i dr., *The European Green Deal after Corona: implications for the EU climate policy*, CEPS Policy Insights, br. 2020-06, 2020.
6. Senden, L. A. J., *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, Utrecht Law Review, 1/2, 2005., str.79.–99.
7. Franck, J. U.; Monti, G.; de Stree, A., *Article 114 TFEU as a Legal Basis for Strengthened Control of Acquisitions by Digital Gatekeepers*, Legal Opinion commissioned by the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy Alt-Moabit 101d, 10559 Berlin, Germany, 2021.
8. Guzman, A. T.; Meyer, T. L., *International Soft Law*. Journal of Legal Analysis 2/1, 2012., str. 171.–225.
9. Jans, J. H. i dr., *„Gold Plating" of European Environmental Measures?,* Journal for European Environmental & Planning Law, Vol. 6, 2009.
10. Kellerbauer, M.; Klamert, M.; Tomkin, J. (ur.), The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights, komentar, Oxford University Press, Oxford, 2019.
11. Krämer, L., *EU Environmental Law, Sweet & Maxwell*, 7th ed. 2012.
12. Langlet, D.; Mahmoudi, S., *EU Environmental Law and Policy*, Oxford University Press, 2016.
13. Lee, M., *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making*, Hart Publishing, 2014.
14. Peeters, M.; Eliantonio, M., *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar, 2020.
15. Pérez de las Heras, B., European Climate Law(s): Assessing the Legal Path to Climate Neutrality, Romanian Journal of European Affairs, Vol. 21, Br. 2, 2021., str. 19.–32.
16. Sikora, A., *European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change*, ERA Forum 21, 2021., str. 681.–697.
17. Snyder, F., *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, in: Martin, S. (ur.) The Construction of Europe: essays in honour of Emile Noël, 1994., str. 198.

18. Tvarno, C. D., *The new generation of climate regulation- in a Danish and EU perspective*, Copenhagen Business School Law Research Paper, br. 20–37, 2020., 12.–14.
19. Von Homeyer, I., *The Evolution of EU Environmental Governance*, in: Scott, J. (ur.), Environmental Protection: European Law and Governance, Oxford University Press, 2009., str. 1.–26.
20. Weil P., *Towards Relative Normativity in International Law?*, Am. J. Int'l L., 77, 1983., str. 413.–442.

PRAKSA SUDA EU

1. Predmet C-57/95, *France v Commission, on a Commission Communication on an internal market for pension funds*
2. Predmet C-336/00 *Huber* par. 33
3. Predmet C-155/91 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities,* ECLI:EU:C:1993:98, par. 7
4. Predmet C-300/89 Commission of the European Communities v Council of the European Communities ECLI:EU:C:1991:244, par. 10
5. Predmet C-600/14, Germany v Council (OTIF), EU:C:2017:935, par. 44
6. Predmet C-176/03 Commission of the European Communities v Council of the European Union ECLI:EU:C:2005:542, par. 45
7. Predmet C-178/03 *Commission of the European Communities v European Parliament and Council of the European Union*, ECLI:EU:C:2006:4, par. 41
8. Mišljenje 2/94, ECHRI, EU:C:1996:140, par. 24
9. Predmet C-5/16 *Republika Poljska protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije*, par. 24
10. Predmet C-300/89 *Commission v Council* [1991] ECR 1-2867

PRAVO EU

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM(2019) 640 final
2. European Council, *A New Strategic Agenda 2019–2024*, [https://www.consilium.europa. eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024-en.pdf]
3. Odluka (EU) 2015/1814 o stvaranju i radu pričuve stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova i Uredbe (EU) 2015/757
4. Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2018/841 u pogledu područja primjene, pojednostavnjenja pravila o usklađenosti, utvrđivanja ciljeva država članica za 2030. i obvezivanja na zajedničko postizanje klimatske neutralnosti do 2035. u sektoru korištenja zemljišta, šumarstva i poljoprivrede te Ured-

be (EU) 2018/1999 u pogledu poboljšanja praćenja, izvješćivanja, praćenja napretka i preispitivanja

5. Sastanak Europskog vijeća (12. prosinca 2019.) – zaključci EUCO 29/19 [https://www.consilium.europa.eu/hr/meetings/european-council/2019/12/12-13/]
6. Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici (Jedinstveni europski akt), OJ 1987 L 169/14
7. Ugovor o funkcioniranju Europske unije
8. Ugovor o Europskoj uniji
9. Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 (Europski zakon o klimi) COM(2020) 80 final
10. Uredba (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009
11. Uredba (EU) br. 649/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o izvozu i uvozu opasnih kemikalija, L 201/60
12. Zaključci Europskog vijeća, 10. i 11. prosinca 2020. EUCO 22/20 [https://www.consilium.europa.eu/media/47330/1011-12-20-euco-conclusions-hr.pdf]
13. Zaključci Vijeća o strategiji „Od polja do stola" – zaključci Vijeća (19. listopada 2020.) 12099/20 [https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2020/10/19/council-prioritises-actions-for-sustainable-food-systems-conclusions-on-the-farm-to-fork-strategy/]

WEB IZVORI

1. EU responses to climate change, [https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/]
2. Europski propis o klimi: Vijeće i Parlament postigli privremeni dogovor [https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2021/05/05/european-climate-law-council-and-parliament-reach-provisional-agreement/]
3. Paket „Prilagodba cilju 55" Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni i dopuni Direktiva 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama emisije stakleničkih plinova u Uniji
4. Paket „Prilagodba cilju 55" Prijedlog Pravila Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju socijalnog fonda za klimu, 10775/22
5. Paket „Spremni za 55 %": Vijeće postiglo dogovor o općim pristupima u vezi sa smanjenjem emisija i njihovim socijalnim učincima, [https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/06/29/fit-for-55-council-reaches-general-approaches-relating-to-emissions-reductions-and-removals-and-their-social-impacts/]

REFLEKSIJE EUROPSKOG ZELENOG PLANA I STRATEGIJE „OD POLJA DO STOLA" NA NACIONALNE STRATEŠKE PLANOVE ODRŽIVOG RAZVOJA POLJOPRIVREDNO-PREHRAMBENOG SEKTORA I RURALNIH PROSTORA – PRIMJER REPUBLIKE HRVATSKE

prof. dr. sc. Rajko Odobaša
Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek
rodobasa@pravos.hr

1. UVODNE NAPOMENE I RAZMATRANJA

Dvoznamenkasti globalni rast cijena hrane tijekom 2021. g. i 2022. g. i prisutan trend daljnjeg rasta, porast broja globalno gladnih za oko 150 milijuna u posljednje dvije godine, problemi u proizvodnji i opskrbi svijeta energentima, gnojivom, žitaricama i uljaricama kao posljedice poremećaja u opskrbi zbog pandemije Covid-19 i rata u Ukrajini, jače i češće ekstremne vremenske prilike i više prosječne temperature, požari i sve izraženija meteorološka, hidrološka i agronomska sušna razdoblja koja prepolovljuju prinose nekih poljoprivrednih kultura, smanjuju proizvodnju električne energije i održivost eko sustava – pokazuju dalekovidnost Unije u pogledu nužnosti razvojnog zaokreta prema održivoj budućnosti prirode i okoliša, naših gospodarstava i društava.

Anticipirajući razorne gospodarske, ekološke, zdravstvene i širok raspon razornih društvenih šteta koje uzrokuju toplinsko zagrijavanje, zagađivanje okoliša, iscrpljivanje prirodnih resursa i nestanak bioraznolikosti, EU je 2019. g. usvojio Europski zeleni plan (EZP, engl. *European Green Deal*) za izgradnju klimatski neutralne, „zelene", pravedne i socijalne Europe. EZP je ujedno najvažniji dokument EU-a za realizaciju ciljeva održivog razvoja zacrtanih od strane UN-a i obveza iz Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama.

Iduće godine Komisija je kao jednu od središnjih sektorskih/međusektorskih razvojnih strategija u okviru EZP-a usvojila Strategiju „od polja do stola" (Stra-

tegija F2F, engl. *From field to fork*). Polazeći od činjenica da je konvencionalna poljoprivreda (intenzivna, komercijalna) snažan generator stakleničkih plinova, prekomjerni potrošač prirodnih resursa i onečišćivač okoliša, izvor nepravdi prema poljoprivrednim proizvođačima i štetna za ljudsko zdravlje, Strategija F2F odražava ambiciju Unije da oblikuje, podržava i predvodi europsku i globalnu tranziciju prema drugačijim i održivim poljoprivredno-prehrambenim sustavima i ruralnim prostorima.

Uz vlastite inicijative i programe, države članice EU-a sukladno proklamiranim ciljevima, politikama i smjernicama EZP-a i Strategije F2F imaju obvezu izraditi i provoditi srednjoročno/dugoročne strateške dokumente na općoj i sektorskoj razini prilagođene nacionalnim interesima, potrebama i ciljevima. Na najvišoj i sveobuhvatnoj nacionalnoj razini planiranja Hrvatska je 2021. g. donijela „Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030." (NRS 2030.) u kojoj su među ostalim zacrtani i strateški ciljevi za „zelenu", digitalnu, energetsku, pravednu i uključivu tranziciju poljoprivredno-prehrambenog sustava uz osiguranje samodostatnosti u proizvodnji cjenovno dostupne hrane i očuvanosti ekosustava, bioraznolikosti i ruralnih prostora. „Strategija poljoprivrede do 2030." (SP 2030.) iz 2022. g. najviši je pak nacionalni planski akt desetogodišnjeg održivog razvoja poljoprivredno-prehrambenog sustava i ruralnih područja čiji je strateški okvir usklađen s NRS-om 2030., kao i sa Strategijom F2F, Strategijom za bioraznolikost do 2030., novom Zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP) za razdoblje od 2023. do 2027. g. i drugim strateškim ciljevima iz okvira EZP-a.

Provedena istraživanja na temelju komparativne analize ciljeva, razvojnih smjerova, prioritetnih provedbenih politika, razdoblja primjene i izvora financiranja u odabranim strateškim dokumentima trebala bi dati procjenu usklađenosti hrvatskih dugoročnih strategija razvoja u cijelosti ili djelomično posvećene održivom razvoju poljoprivredno-prehrambenog sustava i ruralnih prostora s EZP-om i Strategijom F2F, uvažavajući pri tome deklaratornu opredijeljenost nacionalnih strateških dokumenata razvoja u pogledu tranzicijskih ciljeva EU-a utvrđenih u EZP-u i Strategijom F2F. Usklađenost viših i nižih razina strateškog planiranja veoma je značajna jer je pretpostavka i nužna podloga za izradu drugih strategija, programa, inicijativa i propisa, koherentnu koordinaciju između provedbenih tijela, realnu evaluaciju ostvarenog napretka te procjenu potrebnih intervencija i definiranje budućih mjera u okviru strateških planova.

Nakon Uvodnih napomena i razmatranja o istraživačkim preokupacijama, u drugom dijelu rada analiziraju se svrha i kontekst nastanka, strateški ciljevi i prioritetne politike, financijski instrumenti i provedbeni rokovi iz EZP-a

kao najvišeg europskog akta strateškog planiranja općeg održivog razvoja i Strategije F2F kao akta strateškog planiranja održivog razvoja europskih poljoprivredno-prehrambenih sustava i ruralnih područja, a navode se i ukratko obrazlažu najvažnije strategije, akcijski planovi, inicijative i propisi nastali kao popratni rezultat ovih strateških dokumenata. U trećem dijelu rada analizira se strateški okvir NRS 2030. kao dugoročni, sveobuhvatni i krovni akt nacionalnog strateškog planiranja održivog razvoja društva i gospodarstva, posebno u dijelu koji se odnosi na treći razvojni smjer „Zelena i digitalna tranzicija za klimatsku neutralnost" i pripadajuće strateške ciljeve „ekološka i energetska tranzicija za klimatsku neutralnost" i „samodostatnost u hrani i razvoj biogospodarstva". Četvrti dio rada donosi analizu četiriju strateških ciljeva i petnaest razvojnih potreba sadržanih u Strategiji kao dugoročne sektorske strategije razvoja nacionalnog poljoprivredno-prehrambenog sustava i ruralnih područja i ujedno jednog od akata strateškog planiranja kojim se podupire provedba NRS-a 2030., posebno ciljeva za „zelenu", digitalnu i energetsku tranziciju te dostizanje samodostatnosti u proizvodnji hrane i razvoj biogospodarstva. U ovom dijelu rada analizira se uloga i značaj zajedničke europske poljoprivredne i ribarstvene politike za razdoblje od 2023. do 2027. g., a bez čijih potpora kao glavnih instrumenata podupiranja provedbe akcijskih planova i programa održivi razvoj nacionalnih poljoprivredno-prehrambenih sustava i ruralnih područja nije moguće ostvariti.

U zaključku se iznosi nužno tek informativna i inicijalna procjena dostignute razine usklađenosti dugoročnih strateških dokumenata različitih razina upravljanja, kao i neke od refleksija odabranih strateških dokumenata na procese šire razvojne transformacije prema održivosti nacionalnog poljoprivredno-prehrambenog sektora i ruralnih područja, cjelovitog gospodarstva i društva.

2. EUROPSKI ZELENI PLAN (*EUROPEAN GREEN DEAL*) I STRATEGIJA „OD POLJA DO STOLA" (*FROM FIELD TO FORK*) – IZGRADNJA KLIMATSKI NEUTRALNE, ZELENE, ODRŽIVE, PRAVEDNE I SOCIJALNE EUROPE

2.1. „Europski zeleni plan" za preobrazbu EU-ova gospodarstva i društva za održivu budućnost

Novim strateškim programom EU-a iz 2019. godine usvojeni su opći okvir i smjernice za rad europskih institucija i država članica u razdoblju do 2024. godine. Među četiri prioriteta uvrštena je i „izgradnja klimatski neutralne, zelene,

pravedne i socijalne Europe".[1] U cilju njegova ostvarivanja Europska komisija je na kraju 2019. g. predstavila krovnu strategiju „Europski zeleni plan" (EZP, *European Green Deal*).[2] EZP je istodobno najsnažniji instrument na koji će se EU oslanjati radi postizanja sedamnaest ciljeva iz UN-ove Strategije za održivi razvoj (The 2030 *Agenda for Sustainable Development,* 2015. g.), kao i strateški dokument kojim EU preuzima obveze iz *Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama* (2015. g.).[3] EZP je najviši stupanj u razvoju Unijine politike zaštite okoliša od prvog ekološkog programa iz 1973. g. i brzi odgovor na rezoluciju Europskog parlamenta (2019. g.) kojom se proglašava ekološko i klimatsko izvanredno stanje u Europi i svijetu.

Budu li se predviđene sektorske i međusektorske politike uspješno provodile, EZP će Europu do 2050. g. preoblikovati u kontinent koji će biti klimatski neutralan, nulte stope onečišćenja okoliša, očuvanih i obnovljenih ekosustava i biološke raznolikosti, održive i pametne mobilnosti, izgrađenih i renoviranih objekata na energetski i resursno učinkovit način, opskrbljen čistom, pristupačnom i sigurnom energijom, čistog i kružnog gospodarstva i s pravednim, zdravim i ekološki prihvatljivim prehrambenim sustavima. U provođenju novog europskog plana rasta i razvoja Unija će se najsnažnije oslanjati na klimatsku politiku, energetsku politiku, industrijsku politiku, politiku građevinarstva, politiku zaštite okoliša i bioraznolikosti, poljoprivrednu i ribarstvenu politiku, turističku politiku, politiku mobilnosti, socijalnu politiku te politiku znanstvenog istraživanja i inovacija.

Za postizanje cilja klimatske neutralnosti do 2050. g. najvažnije je dekarbonizirati energetski sektor koji proizvodi oko 75 posto emisija stakleničkih plinova na prostoru Unije.[4] Premda je od 1990. g. EU uspio reducirati emisiju stakleničkih

---

1 Europsko vijeće, *Novi strateški program za razdoblje 2019. – 2024.*, [https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/], pristupljeno: 1. lipnja 2022

2 Uz EZP, u ostvarivanju najviših vrijednosti i prioritetnih strateških ciljeva Unija će se najsnažnije oslanjati na još pet akcijskih planova: An economy that works for people, Stronger Europe in the world, A Europe fit for digital age, Promoting our European way of life i A new push for European democracy.
European Commission, *The European's Commissions Priorities for 2019-2024*, [https://ec.europa.eu/info/strategija/priorities-2019-2024_en], pristupljeno: 18. lipnja 2022

3 Pariški sporazum o klimatskim promjenama (franc. *Accord de Paris*) sporazum je potpisan na 21. zasjedanju Konferencije stranaka (COP 21) Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime (*UNFCCC*) u Parizu 2015. godine. Glavni ciljevi sporazuma su zaustavljanje globalnog zatopljavanja na temperature ispod 2°C, osiguranje opskrbe hranom, razvoj novih zelenih tehnologija i pomaganje zemljama na smanjivanju emisija stakleničkih plinova.

4 Odobaša, R., Borzan, Ž., *Challenges and impacts of Covid-19 pandemic and the European green plan on the development of the Croatian agricultural and food sector*, in Leko Šimić, M., Crnković,

plinova za 23 posto uz rast gospodarstva od 61 posto, postizanje klimatske neutralnosti pretpostavlja daljnje smanjenje emisije stakleničkih plinova do 2030. g. za najmanje 55 posto u odnosu na razine iz 1990. g. Smanjenje emisija ugrađeno je u sve politike u okviru EZP-a, a procese prema niskougljičnom gospodarstvu ubrzat će europski klimatski zakon usvojen 2021. g.[5] U pogledu ekonomskog rasta, EZP predviđa kako se ubuduće on ne bi više oslanjao na potrošnju dodatnih prirodnih resursa već na ponovno korištenje i reciklažu postojećih materijala i proizvoda, a takvo kružno gospodarstvo dovelo bi do smanjenja otpada, pritisaka na prirodne resurse i onečišćenja okoliša.[6]

B. (ur.), 10th International scientific symposium region, enterpreneurship, development, Faculty of Economics in Osijek, Croatia, 2021, [http://www.efos.unios.hr/red/wp-content/uploads/sites/20/2021/07/RED_2021_Proceedings.pdf], pristupljeno: 15. lipnja 2022
Neuspjeh u dekarbonizaciji bi doveo do klimatskog pogoršanja koje bi Europu pogodilo s 90.000 smrtnih slučajeva godišnje zbog toplinskih valova, 660.000 dodatnih godišnjih zahtjeva za azil, gospodarskim gubicima u visini od 190 milijardi eura godišnje, porastom cijena hrane do 2050. g. za 20 posto, četrdeset postotnim smanjenjem količina raspoložive vode u južnim regijama Unije itd.
European Commission, Directorate-General for Communication, *Što ako ne učinimo ništa? : Europski zeleni plan*, Publications Office, 2019, [https://data.europa.eu/doi/10.2775/539722], pristupljeno: 14. veljače 2021

5 Uz navedeni cilj smanjenja emisija, EU-ov Zakon o klimi (*EU Climate Law* 2021. g.) trebao bi dovesti do čišćeg zraka, vode i tla, nižih energetskih troškova, obnovljenih stambenih objekata, boljeg javnog prijevoza, većeg broja stanica za punjenje e-automobila, manje otpada, zdravije hrane i boljeg zdravlja za sadašnje i buduće generacije. Očekuje se i doprinos stvaranju novih radnih mjesta, primjerice u proizvodnji zelene energije, energetski učinkovitom građevinarstvu i prijevozu itd. Prema očekivanjima zelena tranzicija mogla bi dovesti do otvaranja oko milijun novih radnih mjesta do 2030. g. i 2 milijuna do 2050. g. U veljači 2021. g. Komisija je predstavila i novu strategiju za prilagodbu klimatskim promjenama – *Stvaranje Europe otporne na klimatske promjene*.
European Parliament, *Green Deal: key to a climate-neutral and sustainable EU*, [https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200618STO81513/green-deal-key-to-a-climate-neutral-and-sustainable-eu], pristupljeno: 25. srpnja 2022

6 Komisija je u ožujku 2020. g. predstavila Akcijski plan EU-a za kružno gospodarstvo (*EU Circular Economy Action Plan*), još jedan važan rezultat i stup EZP-a. Plan sadrži mjere u svim fazama životnog ciklusa proizvoda, potiče održivu potrošnju i osigurava manje otpada zbog popravaka, ponovne uporabe, recikliranja i ponovnog vraćanja resursa u gospodarstvo i potrošnju. Plan je konkretno usmjeren na elektroniku i ICT, baterije i vozila, ambalažu i plastiku, tekstil i građevinarstvo te hranidbeni lanac.
European Parliament, *Green Deal: key to a climate-neutral and sustainable EU*, [https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200618STO81513/green-deal-key-to-a-climate-neutral-and-sustainable-eu], pristupljeno: 25. srpnja 2022

Slika 1.: Europski zeleni plan – nove politike za preobrazbu gospodarstva i društva EU-a za održivu budućnost[7]

Uz učinkovitije korištenje prirodnih resursa, EZP predviđa povećanje udjela u proizvodnji obnovljivih izvora energije[8] i energetsku obnovu i izgradnju energetski učinkovitih zgrada, obnovu i povećanu razinu očuvanja biološke raznolikosti[9],

---

7 Europska komisija, *Europski zeleni plan*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52019DC0640&from=EN], pristupljeno: 15. veljače 2021

8 Komisija je 2021. g. predložila da udio obnovljivih izvora u ukupnoj proizvodnji energije treba dosegnuti 40 posto do 2030. g., što je znatno veći udio u odnosu na prethodnih 32 posto. Prijedlog revizije *Direktive o energetskoj učinkovitosti* dodatno cilja na smanjenje kolektivne potrošnje energije za 9 posto u odnosu na ono što su se države članice već obvezale u nacionalnim energetskim i klimatskim planovima do 2030. g., kao i gotovo udvostručenje godišnje obveze energetske učinkovitosti.
Europska komisija, *EU 2021 – Opće izvješće o aktivnostima Europske unije*, Ured za publikacije EU-a, 2022, str. 36

9 Zbog ekološki štetnih posljedica u proizvodnji i potrošnji materijala, goriva i hrane prijeti izumiranje 16 posto živih vrsta, odnosno oko milijun živih vrsta. Kako bi se preokrenula degradacija ekosustava i zaustavio gubitak bioraznolikosti, usvojena je EU-ova *Biodiversity Strategy 2030*. Među kvantificiranim mjerama za očuvanje bioraznolikosti planira se smanjenje upotrebe pesticida i drugih štetnih kemijskih spojeva za 50 posto do 2030., povećanje broja oprašivača, vraćanje slobodnog toka više od 25.000 kilometara rijeka na prostoru Unije, sadnja tri milijarde stabala, povećanje biološke raznolikosti u ruralnim prostorima i gradovima itd. Obvezujući ciljevi strategije jesu zaštita najmanje 30 posto morskih i kopnenih područja (šume, močvare, travnjaci, obalni ekosustavi) i 10 posto netaknutih oceana i kopna EU-a,

smanjenje zagađenja[10] i pametnu mobilnost[11]. Proces transformacije ka održivoj budućnosti u kojoj su od okolišnih rizika sačuvani prirodni kapital, zdravlje i dobrobit građana treba se odvijati na načelima *pravednosti i uključivosti („no person and no place leave behind")* i načelu preventivnosti („ne činiti štetu" umjesto saniranja štete).

---

uključujući sve ekosustave bogate ugljikom. Široko zakonodavstvo za očuvanje ekosustava i bioraznolikosti uključuje Direktivu o pticama, Direktivu o staništima, Naturu 2000 (najveća mreža zaštićenih područja na svijetu) i europski program LIFE koji izravno spašava od izumiranja rijetke vrste (spašeni su npr. iberski ris i bugarska bjelonokta vjetruša). Osim hrane, svježe vode i čistog zraka, bioraznolikost doprinosi gotovo polovini svjetskog BDP-a – oko 40 bilijuna eura. Za očuvanje i promicanje bioraznolikosti predviđeno je 20 milijardi eura godišnje iz sredstava EU-a, nacionalnih i privatnih sredstava. Iako EU nema zajedničku politiku šumarstva, godine 2021. donijeta je nova strategija EU-e za održive šume koja prepoznaje središnju i multifunkcionalnu uloga šuma u postizanju održivog i klimatski neutralnog gospodarstva do 2050. g. (apsorpcija ugljika) te za očuvanje i napredovanje ruralnih područja. Strategije „od polja do stola" i za bioraznolikost imaju niz zajedničkih ciljeva, npr. smanjenje upotrebe pesticida i gnojiva, obnovu poljoprivrednog, upravljanje vodama i šumama, klimatska neutralnost do 2050. g.
Europski parlament, *Kako očuvati bioraznolikost: politika EU-a*, [https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/society/20200519STO79422/kako-ocuvati-bioraznolikost-politika-eu-a-video], pristupljeno: 25. srpnja 2022; Europska komisija, Što ako ne učinimo ništa?, [https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/ed5a5403-1d8f-11ea-95ab-01aa75ed71a1/language-hr/format-PDF/source-123559316], pristupljeno: 15. srpnja 2021

10 Unija do 2050. g. namjerava postići nultu stopu onečišćenja zraka, vode i tla štetnih za ljudsko zdravlje i prirodne ekosustave i stoga je 2021. g. Komisija donijela akcijski plan s ciljevima koje treba realizirati već do 2030. g.: smanjiti broj preuranjeno umrlih od onečišćenja zraka za više od 55 posto, smanjiti količine otpada i plastičnog otpada u moru za 50 posto, smanjiti gubitak hranjivih tvari i upotrebe kemijskih pesticida za 50 posto (zbog zaustavljanja degradacije tla Komisija je 2021. g. donijela strategiju EU-a za tlo do 2030. g. - *EU Soil Strategy for 2030*), smanjiti broj ekosustava u EU-u čija je bioraznolikost ugrožena zbog onečišćenja zraka za 25 posto, smanjiti broj osoba kronično izloženih buci iz prometa za 30 posto i smanjiti ukupnu proizvodnju otpada i preostalog komunalnog otpada za 50 posto. Inače, ukupno onečišćenje okoliša uzrok je svakog osmog smrtnog slučaja u EU-u svake godine. Kada i nije smrtonosno, onečišćenje uzrokuje razne teške bolesti najčešće kod socijalno najugroženijih društvenih skupina. Onečišćenje je i među pet glavnih uzroka gubitka bioraznolikosti.

11 Radi smanjenja štetnih emisija i razvoja alternativnih goriva Komisija je 2021. g. predložila pravila za poticanje veće uporabe čistih i niskougljičnih plinovitih i tekućih goriva u prometu, posebno zrakoplovnom i pomorskom sektoru (ReFuelEU Aviation i Re Fuel Maritime). Najznačajniju ulogu u europskom prometu trebala bi imati željeznica, a za tu svrhu Komisija je 2021. g. donijela akcijski plan za poticanje prekograničnog putničkog prijevoza na velike udaljenosti. Što se tiče osobnih vozila i kombija, zajednički odgovornih za oko 15 posto ukupnih emisija CO_2 u EU-u, Komisija je iste godine predložila smanjenje emisija iz automobila za 55 posto do 2030. g., smanjenje emisija iz kombija za 50 posto do 2030. g. te nultu stopu emisije iz novih vozila do 2035. g. *Ibid.*, str. 37-40

Ubrzo nakon usvajanja EZP-a, Komisija je 2020. g. donijela detaljan prijedlog za financiranje planom predviđenih aktivnosti. *Plan ulaganja za Europski zeleni plan* (drugi naziv je *Plan ulaganja za održivu Europu*) do 2030. g. trebao bi privući najmanje bilijun eura javnih i privatnih „zelenih" ulaganja, a uključuje Mehanizam za pravednu tranziciju iz kojeg će se do 2027. g. moći povući sredstva u iznosu od najmanje 100 mlrd. eura. Potrošnja ovog iznosa uglavnom će se odnositi na ublažavanje kratkoročnih negativnih posljedica „zelene" tranzicije u najpogođenijim regijama oslonjenima na rudarstvo, proizvodnju fosilnih goriva i druge industrije sa značajnim emisijama stakleničkih plinova. Klimatska i okolišna sredstva osigurana su i u sedmogodišnjem proračunu EU-a (od 2021. do 2027. g.) i to u visini od 30 posto ukupno planiranih sredstava. Sredstva će se moći povlačiti i iz fonda *InvestEU* do ukupnog iznosa od 279 milijardi eura (namjenski za olakšavanje i poticanje zelenih javnih i privatnih ulaganja), zatim iz Europskog fonda za regionalni razvoj (najmanje 30 posto sredstava koja regije i lokalna područja primaju iz regionalnog fonda za velika „zelena" ulaganja i inovacije), Europskog fonda za ruralni razvoj (za projekte vezane uz kružno gospodarstvo i bioraznolikost), Europskog socijalnog fonda plus[12] (posebno za prekvalifikaciju radnika za poslove u „zelenom sektoru"), plana za oporavak NextGenerationEU (najviše kroz Mehanizam za oporavak i otpornost[13]) te iz programa Obzor Euro-

---

12 Radi pravedne tranzicije u Europskom socijalnom fondu plus (ESF+) nalaze se i sredstva namijenjena građanima za financiranju ulaganja u energetsku učinkovitost, nove sustave grijanja i hlađenja te čišću mobilnost. Fond se financira iz proračuna EU-a i to u iznosu od 25 posto očekivanih prihoda od trgovanja emisijama za zgrade (ETS) i iz goriva za cestovni promet. Sredstva fonda u iznosu od 72,2 mlrd. eura bit će na raspolaganju zemljama članicama od 2025. do 2032. g.
Europska komisija, *Europski socijalni fond+*, [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-social-fund_hr], pristupljeno: 7. srpnja 2022; Europska komisija, *Europski zeleni plan: Komisija predlaže preobrazbu gospodarstva i društva da bi se ostvarili klimatski ciljevi*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_21_3541], pristupljeno: 5. kolovoza 2022

13 Mehanizam za oporavak i otpornost ima za cilj ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica pandemije koronavirusa i učiniti europska gospodarstva i društva održivijima, otpornijima i spremnijima za izazove i prilike koje donose zelena i digitalna tranzicija. Mehanizam je privremeni instrument za oporavak (do kraja 2026. godine) koji omogućuje prikupljanje sredstava za provedbu nacionalnih reformi i ulaganja, a u skladu s prioritetima EU-a i preporukama po državama članicama u okviru *europskog semestra* za koordinaciju ekonomskih i socijalnih politika. U okviru ovog Mehanizma bespovratna sredstva i zajmove za potporu „zelenim" reformama i ulaganjima države članice mogu koristiti ako izrade i Komisiji dostave nacionalne planove koji utvrđuju reforme i ulaganja koje namjeravaju provesti do kraja 2026. g. Planove odobrava Vijeće ispune li se klimatski i digitalni ciljevi, uključujući minimalno rashode od 37 posto za ulaganja i reforme u području klime te minimalne rashode od 20 posto za digitalnu tranziciju. Za tu svrhu stavlja se na raspolaganje 723,8 milijardi eura (u tekućim cijenama), od toga 385,8 milijardi eura u zajmovima i 338 milijardi eura kao bespovratna

pa i LIFE. Financiranje „zelenih" projekata poduprijet će i nacionalne i međunarodne financijske institucije i razvojne banke, npr. Europska investicijska banka (EIB) koja bi se s vremenom trebala transformirati u Europsku banku za klimu. Radi poticanja ulaganja u ekološki održive aktivnosti Parlament i Vijeće su 2020. g. usvojili Uredbu o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja.[14]

EZP također predviđa i razrađuje oblike tehničke pomoći u tranziciji prema održivosti, proširenje opsega objavljivanja podataka od strane poduzeća i financijskih institucija povezanih s klimom i okolišem (revizija Direktive o nefinancijskom izvješćivanju) kao smjernicama za održiva ulaganja, uvođenje jasnih zelenih oznaka za investicije, „zelene" obveznice, razvoj računovodstva prirodnog kapitala EU-a itd. Za nacionalne razine EZP predlaže važne porezne reforme, npr. preusmjeravanje poreznog opterećenja s rada na onečišćenje okoliša, stupnjevanje stopa PDV-a radi potpore npr. organskoj proizvodnji voća i povrća i postupno ukidanje potpora za fosilna goriva. U EZP-u ističe se i potreba da se u okviru programa Obzor Europa prošire znanstvena istraživanja i razvoj inovacija u području „čistih" tehnologija, posebno u sektorima industrije, poljoprivrede i prometa, kao i poboljšanje obrazovne infrastrukture i programa, npr. europskog obrazovnog okvira kompetencija o klimatskim promjenama i održivom razvoju, proširenje suradnje između visokoobrazovnih institucija, istraživačkih centara i

---

sredstva. Uz to što je Mehanizam glavni pokretač oporavka u okviru instrumenta NextGenerationEU, predviđena sredstva pomoći će u ostvarivanju ciljeva klimatske neutralnosti do 2050., pokretanju digitalne tranzicije, otvaranju novih radnih mjesta i poticanju ekonomskog rasta.
Europska komisija, *Mehanizam za oporavak i otpornost*, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_hr], pristupljeno: 24. srpnja 2022; Europska komisija, *EU 2021 – Opće izvješće o aktivnostima Europske unije*, Ured za publikacije EU-a, 2022., str. 31.

14 Oslonjene na Uredbu o taksonomiji za klasifikaciju zelenih ulaganja (*EU taxonomy for sustainable activities*), mjere održivog financiranja pridonijet će poticanju privatnog ulaganja u „zelene" i održive projekte. Više o financiranju mjera i aktivnosti u okviru EZP-a vidjeti u: Europski parlament, *Borba protiv klimatskih promjena vrijedna bilijun eura*, [https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/priorities/klimatske-promjene/20200109STO69927/borba-protiv-klimatskih-promjena-vrijedna-bilijun-eura], pristupljeno: 22. travnja 2022.; Europski parlament, *Pravedan prelazak na zeleno gospodarstvo za sve europske regije,* [/headlines/priorities/klimatske-promjene/20200903STO86310/pravedan-prelazak-na-zeleno-gospodarstvo-za-sve-europske-regije], pristupljeno: 22. travnja 2022; European Parliament, *Green Deal: key to a climate-neutral and sustainable EU*, [https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200618STO81513/green-deal-key-to-a-climate-neutral-and-sustainable-eu], pristupljeno: 22. lipnja 2022; Europska komisija, *Financije i zeleni plan*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal_hr], pristupljeno: 25. svibnja 2022

poduzeća u područjima klimatskih promjena, održivih oblika energije, hrane za budućnost te pametnog i integriranog gradskog prometa prihvatljivog za okoliš.

Praćenje i provedba EZP-a dio su godišnje koordinacije gospodarske i proračunske politike sadržane u *europskom semestru*, kao i davanje smjernica državama članicama za politike i mjere prije negoli se o njima odluči na nacionalnoj razini.

Unatoč otporima povezanih s profitnim interesima i učestalim raznorodnim globalnim krizama koje klimatske promjene i druge ekološke i socijalne probleme trenutačno potiskuju u drugi plan, EZP kao najviši i sveobuhvatni strateški razvojni dokument za zeleniju, digitalniju, održiviju i pravedniju budućnost Unije i nadalje ostaje prioritetni smjer i način rješavanja okolišne i društvene krize. U održivoj preobrazbi gospodarstva i društava Unija ima namjeru zadržati globalnu lidersku poziciju budući da bez globalne transformacije izolirani europski iskorak u pravcu održivosti nema smisla i ne ostvaruje očekivane osnažujuće efekte.

Uz prioritet na europskoj razini, provedba EZP-a glavni je prioritet i za Republiku Hrvatsku koja je za tu svrhu izradila i usvojila Nacionalnu razvojnu strategiju RH do 2030. (NRS 2030.) kao hijerarhijski najviši i sveobuhvatni akt nacionalnog strateškog planiranja.

2.2. Strategija „od polja do stola“ za izgradnju održivog, sigurnog, zdravog, pravednog i ekološki prihvatljivog poljoprivredno-prehrambenog sustava i održivih ruralnih područja[15]

Strategija „od polja do stola“ (engl. *From farm to fork,* Strategija F2F) predstavljena je u svibnju 2020. g., a njezina središnja pozicija u okviru EZP-a proizlazi iz činjenice da je uz tranziciju energetskog sektora preoblikovanje poljoprivredno-prehrambenog sustava od temeljne važnosti za ostvarivanje europskih klimatskih i okolišnih ciljeva. Strategija je izraz čvrste ambicije Unije da podržava i predvodi izgradnju održivih poljoprivredno-prehrambenih sustava i ruralnih područja u Europi i svijetu. Nastala je kao izraz nužnosti da se u idućim desetljećima na sveobuhvatan način provede tranzicija na održiv, siguran, zdrav, pravedan i ekološki prihvatljiv poljoprivredno-prehrambeni sustav uz očuvanje i razvoj ruralnih područja. Za razliku od konvencionalne (intenzivne, komercijalne) poljoprivrede, održivi poljoprivredno-prehrambeni sustavi trebali bi ima-

[15] European Commission, *Farm To Fork Strategy*, [https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf] pristupljeno: 21. veljače 2022

ti neutralan ili pozitivan utjecaj na okoliš i doprinositi ublažavanju i prilagodbi klimatskim promjenama, preokrenuti gubitak bioraznolikosti, osigurati sigurnu i nutritivno kvalitetnu, dostupnu i količinski dovoljnu hranu za 446 milijuna europskih potrošača i njihovo zdravlje. Pri tome bi poljoprivredno-prehrambeni sustav jamčio pošteniji gospodarski povrat primarnim poljoprivrednim proizvođačima, poticanje konkurentnosti europskog sektora opskrbe hranom i promicanje pravedne trgovine.[16]

Iako je u Uniji u mnogim područjima već ranije započeo prelazak na održive prakse, proizvodnja, prerada, pakiranje, prijevoz, skladištenje, veleprodaja i maloprodaja te potrošnja prehrambenih proizvoda i dalje su veliki onečišćivači zraka, voda i tla te uzročnici uništavanja bioraznolikosti. Upravo stoga Strategija F2F postavlja ambiciozne ciljeve za ubrzanu izgradnju ekološki prihvatljive i u cijelosti održive poljoprivrede[17] do 2030. g.: 1. smanjiti prodaju antimikrobnih sredstava za upotrebu u stočarstvu i poljoprivredi za 50 posto (ograničavanje i promicanje oprezne i odgovorne upotrebe antimikrobnih sredstava u uzgoju ži-

---

16 Preoblikovanje na održivi poljoprivredno-prehrambeni sustav nužno je jer konvencionalni (intenzivni, industrijalizirani) poljoprivredno-prehrambeni sustavi stvaraju gotovo jednu trećinu globalnih emisija stakleničkih plinova i troše velike količine prirodnih resursa kroz prekomjerno i neracionalno trošenje neobnovljivih prirodnih resursa. Povećanje proizvodnje i proširenje poljoprivrednih površina dovelo je do povećane potrošnje vode, sječe i krčenja šuma, onečišćenja kao posljedice intenzivne primjene pesticida, herbicida, antibiotika i fosilnih goriva, gnojidbe i genetske manipulacije te uništavanja ekosustava. Posljedično, konvencionalna poljoprivreda rezultira negativnim utjecajima na ljudsko zdravlje zbog npr. nutritivno nekvalitetne ili prekomjerne prehrane. Prevladavajući model poljoprivredne proizvodnje ne omogućuje ni pravedne ekonomske povrate i sredstva dovoljna za život za sve aktere u lancu vrijednosti hrane, posebno za primarne poljoprivredne proizvođače. Kao problematičnu konvencionalnu poljoprivredu je prepoznala konferencija *UN o održivoj sredini i razvoju* održana u Riju davne 1992. g. i održivu poljoprivredu u *Agendi 21* definirala kao dio ukupnog održivog razvoja. Usko orijentirana na ekonomsku dimenziju održivosti i kratkoročnu dobit i rast uz osiguranje visoke razine sigurnosti u opskrbi hranom, konvencionalna poljoprivreda se slabo obazire na ekološku i socijalnu dimenziju održivosti.
Bock, A., Bontoux, L. and Rudkin, J., *Concepts for a sustainable EU food system*, EUR 30894 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, JRC126575, [file:///C:/Users/odobasa/Downloads/JRC126575_01%20(1).pdf], pristupljeno: 15. srpnja 2022

17 Cjelovita održivost zavisi od istodobnog ostvarivanja proizvodne efikasnosti, otpornosti na krize, sigurnosti i kvalitete hrane, zaštite okoliša i pravednog sudjelovanja svih aktera u vrijednosnom lancu od proizvodnje do potrošnje. Za postizanje ovakve održivosti uz prikupljanje relevantnih podataka i nadzor nad procesom preobrazbe posebnu važnost ima procjena ostvarenih napredaka prema održivosti. Zbog toga su od posebne važnosti kriteriji procjene održivosti. O razrađenim okvirima kriterijima održivosti za područja Food security, safety and nutrition, Environment, Resilience, Economic viability, Fair, inclusive and ethical i Crosscutting šire u SAPEA, *A sustainable food system for the European Union*, SAPEA, [https://doi.org/10.26356/sustainablefood], str. 68., izvor kao pod 16, str. 31–32

votinja); 2. smanjiti upotrebe opasnijih i kemijskih pesticida i rizika za 50 posto (razvijati biološke, fizičke i druge alternativne načine zaštite usjeva od štetnih organizama i bolesti); 3. smanjiti gubitak hranjivih tvari za najmanje 50 posto i istodobno zaustaviti smanjivanje plodnosti tla (smanjivanje i sprječavanje daljnjih onečišćenja zbog prekomjerne uporabe gnojiva i poticanje recikliranja hranjivih tvari iz organskog otpada radi upotrebe kao gnojiva); 4. smanjiti upotrebu umjetnih gnojiva za najmanje 20 posto te 5. proširiti ekološke (organske) proizvodnje na barem 25 posto od ukupnih poljoprivrednih površina.[18]

Strategija F2F postavlja i cilj da se do 2025. g. svim ruralnim prostorima osigura pristup brzom i pouzdanom širokopojasnom internetu bez kojih su digitalne inovacije u poljoprivredi nemoguće. Njihova se važnost sastoji od doprinosa novim radnim mjestima, efikasnijem poslovanju poljoprivrednika (npr. kroz razvoj precizne poljoprivrede i primjenu umjetne inteligencije), snažnijem ulaganju u održive projekte i podizanju kvalitete života u ruralnim područjima u pogledu zdravstvene skrbi, zabave, e-uprave, informiranja i obrazovanja itd.

Najveći doprinos ostvarivanju ciljeva Strategije F2F očekuje se od poljoprivrednika, ribara i proizvođača u akvakulturi. Njihov angažman uključuje brzo i učinkovito usvajanje i primjenu novih proizvodnih metoda koje efikasno koriste prirodna, tehnološka, digitalna i druga rješenja za postizanje napretka u području zaštite okoliša, povećanje otpornosti na klimatske promjene te smanjenja i optimizacije upotrebe kemijskih sredstava i gnojiva uz očuvanje produktivnosti i povećanje konkurentnosti. Primjeri novih „zelenih“ modela proizvodnje i poslo-

---

[18] Za proizvodnju hrane visoke kvalitete s niskim negativnim utjecajem na okoliš ključnu ulogu ima ekološka ili organska poljoprivreda. Ovaj tip poljoprivrede način je proizvodnje koji štiti i unaprjeđuje kvalitetu okoliša i resurse (kopneni i vodni, zdravlje bilja, zdravlje i dobrobit životinja) na kojima se proizvodnja zasniva (ekološka korisnost), zadovoljava čovjekove potrebe za zdravom i sigurnom hranom uz cjenovnu pristupačnost hrane (pravo na hranu/prehrambena sigurnost, pravo na zdrav život/okoliš), ima ekonomsku isplativost za male i srednje farmere (ekonomska i socijalna pravednost) i unaprjeđuje kvalitetu života poljoprivrednika (konkurentni, inovativni, zdravi, sigurni) i cjelokupnog društva (socio-kulturalna korisnost, tj. preživljavanje ruralnog, a ponegdje i urbanog stanovništva). Ovaj tip poljoprivrede bio je 2019. g. na razini EU-a prosječno zastupljen s 8,5 posto od ukupno korištenih poljoprivrednih površina. Najveći udio poljoprivrednih površina korištenih za ekološki uzgoj ima Austrija – 26,1 posto, a Hrvatska – 7,2 posto. Rastu do „najmanje 25 posto poljoprivrednog zemljišta u EU-u pod organskim uzgojem i značajan porast organske akvakulture do 2030.“ značaj doprinos dat će akcijski plan za organsku proizvodnju u EU-u (*Action plan for the development of organic production*, 2022. g.).
Više na EUR-lex, *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European economic and social committee and the committee of the regions on an acttion plan for the development of organic production*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0141R%2801%29], pristupljeno: 14. srpnja 2022

vanja u poljoprivredi jesu: agroekologija i agrošumarstvo, sekvestracija ugljika[19] u poljoprivredi i šumarstvu, kružno biogospodarstvo, proizvodnja energije iz obnovljivih izvora, integrirana zaštita bilja i upotreba sigurnih alternativnih načina zaštite uroda od štetnih organizama i bolesti, proširenje primjene preciznih tehnika gnojidbe i navodnjavanja, raznovrsnost kvalitetnog sjemena za biljne sorte otporne na klimatske promjene, inovativni dodaci hrani i alternativna hrana za životinje, promicanje ekološkog uzgoja i ekološke akvakulture, održivo ribarstvo kroz npr. smanjenje odbacivanja ulova itd. Najsnažniji pokretači transformacije jesu znanstvena istraživanja i inovacije, a za njih je u OBZORU Europa osigurano 10 mlrd. eura.[20]

Zbog prosječno dvostruko manjeg od prosječnog dohotka u cijelom gospodarstvu i tranzicijskih tereta koje će poljoprivrednici i neke europske regije morati podnijeti, transformacija poljoprivredno-prehrambenih sustava mora biti pravedna za sve dionike u prehrambenom lancu, prije svega za primarne poljoprivrednike, ribare i proizvođače u akvakulturi. Pravednost prije svega znači osiguranje dohotka dovoljnog za kvalitetan život i olakšano prevladavanje kriznih situacija, a vjeruje se kako će se to postići kroz poticanje suradnje u okviru zajedničke organizacije tržišta za poljoprivredne proizvode te proizvode ribarstva i akvakulture (npr. veletržnice i prehrambena središta), izravna plaćanja usmjerena na poljoprivrednike kojima su potrebna i koji ispunjavaju ekološke ambicije (umjesto na pojedince i poduzeća koji su samo vlasnici zemljišta) i striktni nadzor nad provođenjem *Direktive o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima* iz 2019. g. Socioekonomske posljedice kriza koje mogu pogoditi poljoprivredu ublažavat će se primjenom ključnih načela utvrđenih u Europskom stupu socijalnih prava (*European Pillar of Social Rights*), posebno kad je riječ o radnicima na

---

19 *Sekvestracija ugljika* uključuje sve mjere koje prenose atmosferski ugljik u bazene koji ga sigurno skladište, a u poljoprivredi su to poljoprivredna tla. *Proizvodnja energije iz obnovljivih izvora* uključuje npr. proizvodnju bioplina iz poljoprivrednog otpada i ostataka kao što je stajski gnoj. *Inovativni dodaci hrani i alternativna hrana za životinje* pridonose smanjivanju emisija stakleničkih plinova i onečišćavanju vode i zraka. *Mikrobiom* je naziv za mikroorganizme u probavnom sustavu.

20 Kao ključna područja istraživanja u okviru OBZOR-a Europa jesu istraživanja mikrobioma, alternativnih načina gnojidbe i zaštite bilja, proizvodnja hrane iz oceana, gradski prehrambeni sustavi, nadomjesci za meso i alternativne bjelančevine. Uz europske fondove općenito namijenjene provedbi EZP-a, financiranje inovacija i prijenosa znanja Unija će podupirati i kroz blisku suradnju s drugim državama kroz različita partnerstva za inovacije, npr. *Produktivnost i održivost u poljoprivredi* (EIP-AGRI). Drugačiji proizvodno-poslovni modeli iziskuju snažna financijska i ljudska ulaganja, no ona će dovesti do porasta dodane vrijednosti bez rasta troškova proizvodnje.

nesigurnim i sezonskim radnim mjestima i neprijavljenim radnicima i njihovoj socijalnoj zaštiti, osiguranju adekvatnih radnih i stambenih uvjeta kao i zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu.

Ključni alati provedbe tranzicije prema održivim poljoprivredno-prehrambenim sustavima i očuvanju bioraznolikosti jesu zajednička poljoprivredna (engl. CAP, ZPP)[21] i ribarstvena politika (engl. CFP, ZRP).[22] U okviru rasprave o strukturi „zelenih" paketa reformi u novom ZPP-u ukazala se potreba za minimalnim proračunom za ekološke programe (*eco-schemes*). Naime, kako bi države članice Unije i Komisija osigurali da se ovi programi na odgovarajući način uključe u nacionalne strateške planove za razvoj poljoprivrede (SP ZPP) uz odgovarajuće iznose sredstava, svaka država članica prije službenog podnošenja nacrta strateškog razvojnog plana za primjenu ZPP-a od Komisije dobit će preporuke u pogledu devet posebnih ciljeva ZPP-a. Osim pozornosti u pogledu ispunjavanja ovih posebnih ciljeva provjerit će se i uključenost ciljeva iz EZP-a, Strategije F2F i Strategije za bioraznolikost. U tom okviru svaka članica Unije mora jasno utvrditi nacionalne vrijednosti za postavljene ciljeve i na kojima će utvrditi potrebne mjere u svojim strateškim planovima za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja.[23]

Uz poljoprivrednike i ribare, doprinos poljoprivrednoj tranziciji moraju dati i potrošači koji su ionako sve zainteresiraniji za okolišna, zdravstvena, socijalna i etička pitanja povezana s rezultatima i posljedicama konvencionalne poljoprivredne proizvodnje. Potrošačka reorijentacija uključuje porast potražnje za svježom, manje prerađenom hranom iz održivih izvora i s kraćim lancima opskrbe

---

21 Godine 2022. obilježava se šezdeset godina *Zajedničke poljoprivredne politike* (ZPP) EU-a. Kao jedna od prvih zajedničkih politika uspostavljena je 1962. g. U odnosu na druge europske politike ova politika je posebno složena jer mora uvažavati brojne specifičnosti poljoprivredne proizvodnje, socio-kulturalnu važnost hrane i poljoprivredne posebnosti svake zemlje članice i njihove potrebe i ciljeve. Novi ZPP za razdoblje od 2023. do 2027. donesen je u prosincu 2021. g., a predviđa da čak četvrtina izravnih plaćanja ide za prakse zelene poljoprivrede. Krucijalnu važnost za tranziciju ima i odnos prema ruralnim područjima koja pokrivaju 83 posto teritorija EU-a i na kojima živi 30 posto stanovništva. O ruralnim prostorima Unija je 2021. g. usvojila komunikaciju o dugoročnoj viziji za ruralna područja u EU-u u kojoj se razmatraju socio-ekonomski izazovi povezani s izgradnjom snažnijih, povezanijih, otpornijih i naprednijih ruralnih područja do 2040. g.

22 *Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu* uspostavljen je 2021. g. radi podupiranja provedbe zajedničke ribarstvene politike, pomorske politike i plana za međunarodno upravljanje oceanima. Fond promiče održivo iskorištavanje morskih resursa i njihovo upravljanje za razvoj otpornog plavog gospodarstva u svrhu postizanja 14. cilja UN-ova programa održivog razvoja i ciljeva EZP-a. Ibidem, str. 45.–46.

23 Države članice dostavile su svoje strateške planove za provedbu ZPP-a do kraja 2021. g., a Komisija ih trenutačno procjenjuje u pogledu doprinosa ostvarivanju ciljeva iz EZP-a i novog ZPP-a. Nakon usuglašavanja i odobrenja od strane Komisije, planovi će se primjenjivati od 2023. g.

kao i onu koja je proizvedena bez nanošenja štete okolišu, zdravlju i dobrobiti životinja. Potrošači žele zdraviju prehranu, a negativni zdravstveni utjecaj prehrane ljudi[24] može se izbjeći promjenom prehrambenih navika koje se odnose na smanjenje konzumacije mesa i mesnih prerađevina i unošenje proteina iz alternativnih izvora kao što su biljke, alge i druga hrana iz mora, insekti i umjetno proizvedeno meso. Konzumacija hrane u skladu s nutritivnim preporukama poboljšala bi zdravlje ljudi i smanjila progresivno rastuće zdravstvene troškove, ali i pozitivno utjecala na stanje okoliša i ekosustava. Potrošačima značajnu pomoć može pružiti prehrambena industrija, najveći europski proizvodni sektor koji i zapošljava najviše ljudi, kroz npr. označavanje hrane koje pruža informacije o hranjivoj vrijednosti proizvoda, podrijetlu ili izvoru proizvoda te o ekološkoj i socijalnoj prihvatljivosti prehrambenog proizvoda. Iako je europska hrana i dosad bila visoko kvalitetna na globalnoj razini, podizanju ugleda i u području održivosti pripomoći će definiranje *prehrambenih profila* koji će ograničiti promicanje hrane s visokim udjelima nezdravih sastojaka i suzbijati nepoštene trgovačke prakse poput „green washinga", tj. lažnog predstavljanja prehrambenih proizvoda kao zdravih i ekološki prihvatljivih.[25] No održiva potrošnja znači i pronalaženje rješenja za problem gubitka i rasipanja hrane[26], a oporaba i preraspodjela viška hrane ima i važnu socijalnu dimenziju. Naime, uz tog što se atribut „sigurna" odnosi na zdravstveno ispravnu hranu duž cjelokupnog lanca prehrane, izraz „prehrambena sigurnost" (*food security*) znači da se svim ljudima i u svakom trenutku osigura mogućnost fizičkog (prostorna blizina prodajnih mjesta) i ekonomskog pristupa (adekvatni dohodak) dovoljnoj količini sigurne i nutritivno kvalitetne hrane koja zadovoljava njihove prehrambene potrebe.[27] Zbog ekoloških, socijalnih i ekonomskih razloga Strategija F2F planira do 2030.

---

24 Nezdrava prehrana je obrazac prehrane u kojem je prosječni unos energije, crvenog mesa, soli, šećera i masti veći od preporučenog, a potrošnja cjelovitih žitarica, voća, povrća, mahunarki i orašastih plodova nedovoljna. Procjenjuje se da je 2017. g. zbog posljedica nezdrave prehrane u Europi umrlo 950.000 ljudi (petina svih smrtnih slučajeva) te je izgubljeno više od 16 milijuna godina zdravog života. Promicanje zdrave prehrane jedna je od mjera za prevenciju tumora iz EU-ova plana za borbu protiv raka. Značajnu ulogu u zaštiti zdravlja potrošača, životinja i biljaka ima Europska agencija za sigurnost hrane, kao i opći EU-ovi zakoni o hrani.

25 Kao jedan od rezultata Strategije „od polja do stola" 2021. g. Komisija je predstavila EU-ov *Kodeks ponašanja za odgovorno poslovanje s hranom i postupanje na tržištu*. Cilj Kodeksa je poticanje velikih proizvođača na preuzimanje obveza koje obuhvaćaju područja kao što su dobrobit životinja, smanjenje udjela šećera i soli u hrani te smanjenje emisija stakleničkih plinova.

26 Na razini EU-a rasipanje hrane odgovorno je za oko 6 posto ukupnih štetnih emisija u EU-u 2012. g.

27 Prehrambeno sigurnim (*food security*) životnim uvjetima ne drže se oni u kojima se zadovoljavanje potreba za hranom osigurava kroz korištenje usluga javnih kuhinja, banaka hrane i/ili socijalnih trgovina.

g. prepoloviti gubitak i rasipanje hrane po stanovniku tijekom proizvodnje, prijevoza, skladištenja, prodaje i potrošnje.

Uz opskrbu raznovrsnom, hranjivom i sigurnom hranom, potrošači žele prehrambeni sustav koji u svakom trenutku može osigurati i cjenovno pristupačnu hranu, a posebno u kriznim okolnostima. Iako je opskrba hranom općenito bila dostatna, pandemija Covid-19 pokazala je da se prehrambeni lanac globalno suočava sa sve većim ugrozama kao posljedicama ekoloških, zdravstvenih, sigurnosnih i drugih kriza. Zbog toga je Komisija 2021. g. pokrenula inicijativu za izradu *Kriznog plana za opskrbu hranom i sigurnost opskrbe* koji uključuje uspostavu *Europskog mehanizma za pripravnost i odgovor na krize u području sigurnosti opskrbe hranom* (EFSCM) te osnivanje stručne skupine na razini država članica koja će kroz redovito sastajanje doprinositi pripremljenosti EU-a za moguće izazove u opskrbi hranom.

U okviru promicanja globalne tranzicije prema održivom gospodarstvu i društvu EU svoju lidersku ulogu namjerava jačati kroz partnerske vanjske politike, međunarodnu multilateralnu i bilateralnu suradnju i trgovinske politike. Multilateralne politike razvijat će se kroz međunarodne inicijative i dogovore, npr. *Pariški sporazum o klimi*, a bilateralne politike kroz suradnju sa zemljama G20 skupine, zemljama članicama *Afričke unije*, susjednim zemljama itd. Bilateralni trgovinski sporazumi pak potiču treće zemlje na uvođenje „zelenih" standarda u sva gospodarska područja, a u tom smjeru se npr. s Japanom priprema osnivanje zelenog saveza koji bi trebao ubrzati tranziciju gospodarstava prema klimatskoj neutralnosti te kružnom i resursno učinkovitom gospodarstvu.

U sve svoje trgovinske sporazume Unija nastoji ugraditi poglavlje o održivosti, a najambicioznije odredbe odnose se na dobrobit životinja, smanjenje upotrebe pesticida i borbu protiv antimikrobne otpornosti.[28] U svojim međunarodnim politikama EU slijedi zaključke prvog UN-ova sastanka na vrhu o prehrambenim sustavima (Rim, 2021. g.) i sve ciljeve održivog razvoja iz *UN Sustainable Development Agenda* budući da izravno ili neizravno utječu na izgradnju održivijih, sigurnijih, zdravijih, pravednijih i ekološki prihvatljivijih prehrambenih sustava.

---

[28] Trgovinska politika može snažno pomoći ubrzanoj ekološkoj tranziciji kroz olakšavanje trgovine zelenim dobrima i uslugama, uklanjanje necarinskih prepreka u sektoru obnovljivih izvora energije, podvrgavanje svih kemijskih sredstava, materijala, hrane i drugih proizvoda koji stižu na europsko tržište provjeri prema relevantnim propisima i standardima EU-a. Europska komisija, *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europski zeleni plan*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF], pristupljeno: 15. veljače 2021

Europska komisija organizira i brojne događaje radi dijaloga o budućim prehrambenim sustavima, sudjeluje u oblikovanju prijedloga u svezi s održivijom poljoprivredom i pridonosi istraživanjima i razvoju inovacija u području hrane. Sve ovo ukazuje kako je u Uniji postignuta izuzetno visoka razina svijesti u pogledu potrebe za zajedničkim i suradničkim globalnim aktivnostima kao jedinom načinu sprječavanja izbijanja geopolitičkih nestabilnosti, sukoba, rasta broja raseljenih, nesigurne opskrbe hranom i prisilnih migracija kao i usklađivanja gospodarskih, trgovinskih i političko-sigurnosnih interesa.

Europsko zakonodavstvo nužno za realizaciju ciljeva EZP-a i Strategije F2F obuhvaćeno je u paketu *Fit for 55* predstavljenom od strane Komisije u srpnju 2021. g. Paket obuhvaća niz prijedloga za ažuriranje i reviziju europskih zakona povezanih s energetskom učinkovitošću, obnovljivim izvorima energije, trgovanjem emisijama stakleničkih plinova (ETS), mehanizmom za graničnu prilagodbu emisija ugljika i emisijom CO_2 za nove osobne automobile i laka gospodarska vozila, usklađivanjem poreznih politika s ciljevima EZP-a i Strategije F2F, sprječavanjem istjecanja ugljika te s alatima za očuvanje i rast prirodnih ponora ugljika.[29] Komisija se također obvezala da do kraja 2023. g. izradi prijedlog *zakonodavnog okvira za održive prehrambene sustave* (*Framework for sustainable food system*, FSFS). Izrada okvira jedna je od vodećih inicijativa povezanih sa Strategijom F2F, a svrha mu je ubrzanje i olakšavanje prijelaza na održive prehrambene sustave, promicanje koherentnosti politika na europskoj i nacionalnim razinama, uključivanje održivosti u sve politike povezane s hranom i jačanje otpornosti prehrambenih sustava. Novi zakonodavni okvir jasno će utvrditi i odgovornosti svih subjekata u prehrambenom lancu za provođenje tranzicije, a u kombinaciji certificiranja prehrambenih proizvoda u pogledu njihove održivosti i drugih inicijativa okvir će omogućiti široko ostvarivanje koristi od održivih praksi te značajno podignuti standarde održivosti kako bi postali pravilo za sve prehrambene proizvode koji se stavljaju na tržište Unije.[30]

Uz dobrovoljne inicijative i dobre prakse na europskoj, nacionalnim i regionalnim razinama, npr. dijalog sa socijalnim partnerima, informiranje, oglašavanje, obrazovanje i ekološko savjetovanje, proširenje interakcija između regija itd., države članice Unije imaju obvezu pripremiti i usvojiti nacionalne opće i sektorske dugoročne strategije razvoja čiji će strateški okvir uvažiti i uključiti razvojne smjerove, ciljeve i provedbene politike navedene ili naznačene kao poželjne u EZP-u,

---

29 Europsko vijeće, Vijeće EU-a, *Spremni za 55 %*, [https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/] pristupljeno: 5. kolovoza 2022

30 European Commissions, *Legislative framework for sustainable food systems*, [https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/legislative-framework_en], pristupljeno: 25. srpnja 2022

Strategiji F2F i drugim strategijama iz okvira EZP-a, *Pariškom sporazumu*, *UN-ovu Planu za održivi razvoj* i drugim međunarodnim sporazumima koje je Unija sklopila. Za provedbu elemenata strateškog okvira iz EZP-a i Strategije F2F povezanih s ciljevima održivog razvoja u području poljoprivrede i ruralnih prostora na nacionalnoj strateškoj razini najrelevantnija je nacionalna *Strategija poljoprivrede do 2030*. Redovito godišnje praćenje provedbe EZP-a i Strategije F2F na nacionalnim razinama odvija se kroz *europski semestar* kroz koji se državama članicama sugeriraju potrebne politike i mjere za ostvarivanje održivih ciljeva.

3. *NACIONALNA RAZVOJNA STRATEGIJA REPUBLIKE HRVATSKE DO 2030.*[31] – DUGOROČNA STRATEGIJA CJELOVITOG ODRŽIVOG RAZVOJA HRVATSKOG GOSPODARSTVA I DRUŠTVA

Izrada *Nacionalne razvojne strategije RH do 2030.* (NRS 2030.) započela je 2018. g. i prije donošenja EZP-a, a nakon dovršetka izrade strategija je usvojena na sjednici Hrvatskog sabora održanoj 5. veljače 2021. g.

NRS 2030. je sveobuhvatan, krovni i hijerarhijski najviši akt nacionalnog planiranja kojim se razvoj društva i gospodarstva dugoročno usmjerava u svim važnim segmentima života i definiraju prioriteti za dugoročno održiv razvoj države. Usklađen sa strateškim okvirom EZP-a, europskim smjernicama i drugim međunarodnim planskim dokumentima, NRS 2030. predstavlja okvir za kvalitetno višegodišnje planiranje koje će omogućiti iskorištavanje svih razvojnih hrvatskih potencijala i usklađeno djelovanje svih javnih politika,usmjerenih na izgradnju održivog gospodarstva i društva. Razvojna vizija vidi Hrvatsku u 2030. g. kao „konkurentnu, inovativnu, sigurnu, uključivu i održivu (...) s prepoznatljivim identitetom i kulturom, očuvanim resursima, kvalitetnim životnim resursima i jednakim prilikama za sve".

NRS 2030. ima dvije glavne svrhe: određivanje dugoročnih razvojnih smjerova i strateških ciljeva hrvatske države za sljedećih deset godina i određivanje smjernica i prioriteta u pregovorima s Europskom komisijom o korištenju sredstava Unije u novoj financijskoj perspektivi.

U opisu aktualnog multidimenzionalnog svjetskog i europskog razvojnog konteksta u koji se treba uklopiti i hrvatski razvoj, prema NRS-u 2030. stvar-

---

31 Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030,NN Br. 13/2021, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_02_13_230.html], pristupljeno: 15. lipnja 2022

nost je obilježena tehnološkim promjenama i rastućom ulogom umjetne inteligencije, starenjem stanovništva i nepovoljnim demografskim trendovima u Europi, klimatske promjenama i (ne)održivim korištenjem resursa, zdravstvenim ugrozama, rastućom urbanizacijom i problemima u očuvanju kvalitete života te sigurnosnim izazovima. U slučaju Hrvatske među razvojnim izazovima ističu se tehnološka modernizacija i povećanje produktivnosti i potencijala kroz rast, snažnija ulaganja u istraživanje, razvoj i inovacije, dostupnost financiranja gospodarskih subjekata, fiskalna stabilnost i učinkovitost javnog sektora, značajna prisutnost države u gospodarstvu, kvaliteta javnih institucija, povećanje izvoza, demografski izazovi, tržište rada i jačanje ljudskog kapitala, samodostatnost u određenim proizvodima (hrana, lijekovi, energija i sl.), izražene regionalne razlike u životnom standardu i siromaštvu te rizici u očuvanju prirode i kulturne baštine kao naslijeđenog kapitala.

S druge strane, hrvatski razvojni potencijali trebali bi biti dovoljni za rješavanje razvojnih izazova, ograničenja i prepreka, a kao najsnažniji izdvojeni su povoljan geostrateški položaj, čist okoliš, sigurnost, sve izraženija globalna prepoznatljivost i kreativni ljudi i postojeći prirodni i kulturni kapital. Nužnost zaštite i očuvanja prirodnog i kulturnog kapitala proizlazi iz njihova neprocjenjivo pozitivnog doprinosa suprotstavljanju i prilagodbi sve izraženijim klimatskim promjenama i drugim aspektima ekološke krize i njihovih štetnih posljedica za ljudsko zdravlje, fizičke objekte i gospodarsku aktivnost, naročito u poljoprivredi, ribarstvu, turizmu, prometu, proizvodnji električne energije i gospodarskom korištenju bioraznolikosti. Logično je stoga da je u središtu pozornosti cjelokupnog strateškog okvira upravo učinkovito korištenje nacionalnih prirodnih resursa radi osiguranja dovoljne količine hrane, vode i „čiste" energije, kao i sudjelovanje u kreiranju i provedbi europskih i globalnih politika koje vode do nulte stope onečišćenja i klimatske neutralnosti Europe do 2050. g.

Prema NRS-u 2030. vizija razvoja ostvarivat će se kroz sinergijsko djelovanje integriranih planova, provedbenih politika i mjera u četiri razvojna smjera i realizaciju njihovih strateških ciljeva usklađenih s ciljevima i politikama iz EZP-a i Europskog teritorijalnog programa 2030.[32] U okviru razvojnih smjerova stra-

[32] Godine 2020. ministri nadležni za prostorno planiranje, teritorijalni razvoj i/ili teritorijalnu koheziju usvojili su *Teritorijalnu Agendu 2030*. u kojoj su predviđena djelovanja u cilju promicanja teritorijalne kohezije u Europi kao odgovor na rastuće nejednakosti među mjestima i ljudima te neodržive pravce razvoja u Europi. Program će razmatrati teritorijalne učinke sektorskih politika i ukazivati na važnost i ukazivati na poželjni smjer strateškog prostornog planiranja. Ministry of Regional Development CZ, *TerritorialAgenda: A future for all places*, [https://territorialagenda.eu/hr/#], pristupljeno: 29. kolovoza 2022

teške intervencije i provedbene politike usmjeravaju se na postizanje ukupno trinaest strateških ciljeva.[33]

U idućih deset godina hrvatski razvoj je usredotočen na četiri razvojna smjera: 1. poticanje konkurentnosti i inovativnosti gospodarstva i društva; 2. oporavak i jačanje otpornosti na krize; 3. zelena i digitalna tranzicija i 4. uravnoteženi regionalni razvoj. U obrazloženju za treći razvojni smjer „Zelena i digitalna tranzicija", najpovezaniji s razvojem nacionalnog poljoprivredno-prehrambenog sustava i ruralnih područja, navodi se kako će njegovom provedbom „Hrvatska biti među europskim predvodnicima u pretvaranju klimatskih i ekoloških izazova u prilike, osiguravanjem pravedne i uključive tranzicije prema klimatskoj neutralnosti. Zelena i digitalna tranzicija ostvarit će se prelaskom na čistu i dostupniju energiju, poticanjem zelenih i plavih ulaganja, dekarbonizacijom zgrada, razvojem kružnog gospodarstva, jačanjem samodostatnosti u proizvodnji hrane, razvojem biogospodarstva te očuvanjem i obnovom ekosustava i bioraznolikosti. Hrvatska će postati predvodnica u zelenom gospodarstvu i uvođenju čišćih, jeftinijih i zdravijih oblika prijevoza promicanjem sigurne i održive prometne politike. Ulagat će se u digitalnu infrastrukturu i poticati uvođenje digitalnih rješenja u interesu građana i hrvatskog gospodarstva, čime će se dati doprinos u izgradnji digitalne budućnosti Europe."[34] U potpunosti usklađen s EZP ovaj razvojni smjer trebao bi omogućiti realizaciju četiri strateška cilja (od br. 8. do br. 11.): *ekološka i energetska tranzicija za klimatsku neutralnost* (8), *samodostatnost u hrani i razvoj biogospodarstva* (9), *održiva mobilnost* (10) i *digitalna transformacija društva i gospodarstva* (11). Kao i kod drugih razvojnih smjerova, strateški ciljevi iz trećeg razvojnog smjera blisko su povezani s pojedinim ciljevima iz ostalih razvojnih smjerova, npr. s petim ciljem *Zdrav, aktivan i kvalitetan* život iz drugog razvojnog smjera i jedanaestim ciljem *Digitalna tranzicija društva i gospodarstva* iz četvrtog razvojnog smjera.

Za svaki od trinaest strateških ciljeva u petom dijelu NRS-a 2030. razrađuju se *prioritetna područja javnih politika, prioriteti provedbenih politika* i *ključni pokaza-*

---

33 Za razvojni smjer „Održivo gospodarstvo i društvo" strateški ciljevi su: 1. konkurentno i inovativno gospodarstvo, 2. obrazovani i zaposleni ljudi, 3. učinkovito i djelotvorno pravosuđe, javna uprava i upravljanje državnom imovinom i 4. globalna prepoznatljivost i jačanje međunarodnog položaja i uloge Hrvatske. Razvojni smjer „Jačanje otpornosti na krize" ima ciljeve: 5. zdrav i aktivan život, 6. demografska revitalizacija i bolji položaj obitelji i 7. sigurnost za stabilan razvoj. Sljedeći strateški ciljevi u okviru su razvojnog smjera „Ravnomjeran regionalni razvoj": 12. razvoj potpomognutih područja i područja s razvojnim posebnostima i 13. jačanje regionalne konkurentnosti.

34 Nacionalna razvojna strategija RH 2030., dio 3.: Nacionalni razvojni smjerovi do 2030. g.

telji učinka u odnosu prema ciljnim vrijednostima definiranima kao „dostići prosjek EU-e".[35] Tako su npr. za osmi strateški cilj „Ekološka energetska tranzicija za klimatsku neutralnost" kao prioritetna područja javnih politika utvrđeni „zaštita prirodnih resursa i borba protiv klimatskih promjena" te „energetska samodostatnost i tranzicija na čistu energiju", a ciljne vrijednosti su *emisije stakleničkih plinova*, *stopa recikliranja komunalnog otpada* i *udio obnovljivih izvora energije u bruto ukupnoj potrošnji energije*. Nadalje, za deveti strateški cilj „Samodostatnost u hrani i razvoj biogospodarstva" određena prioritetna područja javnih politika jesu „povećanje produktivnosti poljoprivrede i akvakulture i njihove otpornosti na klimatske promjene na okolišno prihvatljiv i održiv način", „doprinos klimatskoj neutralnosti, smanjenje upotrebe pesticida i povećanje ekološke proizvodnje u skladu s novim smjerovima EU-a u okvirima Zelenog plana i Strategije 'od polja do stola' te Strategije za bioraznolikosti", „jačanje konkurentnosti i inovativnosti u poljoprivredi i akvakulturi" i „oživljavanje ruralnih područja i unaprjeđenje kvalitete života u ruralnim i obalnim područjima", a kao ciljna vrijednost navedena je *produktivnost rada u poljoprivredi*.[36] Snažan pozitivni utjecaj na održivi razvoj poljoprivredno-pre-

---

35 Za prioritetno područje javne politike „Zaštita prirodnih resursa i borba protiv klimatski promjena" prioriteti provedbene politike su: • povećanje djelotvornosti u gospodarenju komunalnim otpadom i priprema za prijelaz na kružno gospodarstvo, • kvalitetno i održivo upravljanje vodama, • smanjenje onečišćenja zraka i emisija stakleničkih plinova, • prevencija rizika, promicanje otpornosti i prilagodbe na klimatske promjene, • razvoj kružnog gospodarenja prostorom i zgradama, • razvoj zelene infrastrukture na urbanim područjima i stvaranje zelenih gradova i • očuvanje i poboljšanje bioraznolikosti te održivo upravljanje ekosustavima, prirodnim dobrima i bioraznolikošću. Za prioritetno područje „Energetska samodostatnost i tranzicija na čistu energiju" prioriteti provedbe su: • promicanje energetske tranzicije i obnovljivih izvora energije, • promicanje naprednih biogoriva i električne energije i vodika iz obnovljivih izvora energije, • povećanje energetske samodostatnosti i učinkovitosti te tranzicija na čistu energiju, • uvođenje naprednih digitaliziranih energetskih sustava, mreže i skladištenje energije, • dekarbonizacija, uklanjanje, skladištenje i oporaba ugljikova dioksida, • istraživanje, razvoj i primjena novih tehnologija, • ulaganja u čiste tehnologije povezane s vodikom i • energetska obnova zgrada i suzbijanje energetskog siromaštva.

36 Prioriteti provedbe politike na području povećanja produktivnosti i otpornosti poljoprivredne proizvodnje na klimatske promjene su: • povećanje učinkovitosti i dodane vrijednosti poljoprivredne proizvodnje i akvakulture, • veća ulaganja u istraživanje i razvoj u poljoprivredno-prehrambenom sektoru, akvakulturi i biogospodarstvu, • integracija poljoprivrednika u prehrambeno-poljoprivredne vrijednosne lance, • učinkovitija upotreba poljoprivrednog zemljišta i upravljanje njime • osiguravanje većih i stabilnijih prihoda za male proizvođače. Prioriteti provedbe politika na području doprinosa klimatskoj neutralnosti, smanjenju upotrebe pesticida i povećanju ekološke proizvodnje su: • unaprjeđenje održivog gospodarenja tlom, vodama i bioraznolikošću te očuvanje kvalitete i zdravlja tla, vode i mora, • uvođenje proizvodnih i upravljačkih praksi i tehnologija koje pridonose niskougljičnom razvoju, boljoj zaštiti okoliša, energetskoj učinkovitosti te povećanju biogenosti tla, • jačanje otpornosti primarne poljoprivredne proizvodnje i akvakulture na klimatske promjene, • ulaganja u sustave navodnjavanja i odvodnje i • poticanje ulaganja u ekološku proizvodnju. Prioriteti provedbe politike na području

hrambenog sustava i ruralnih prostora imaju prioritetna područja javnih politika „digitalna tranzicija gospodarstva“ i „razvoj širokopojasnih elektroničkih komunikacijskih mreža“ iz jedanaestog strateškog cilja, iako se digitalna transformacija i razvoj mreža eksplicitno ne spominju u svezi primjene u poljoprivredi i za očuvanje i razvoj ruralnih područja (kao što je to u Strategiji F2F).

Za održivi razvoj poljoprivrede i ruralnih prostora značajna su i prioritetna područja javnih politika za deseti strateški cilj „Održiva mobilnost“ budući da modernizacija i izgradnja željezničkih pruga i prijevoza tereta željeznicom, razvoj pomorskog prometa i prometa unutarnjim vodnim putevima, razvoj zračnog prometa i autonomnih sustava za mobilnost predstavljaju „horizontalnu poveznicu svih gospodarskih aktivnosti i nastojanja za povećanjem kvalitete života ljudi“, ali i priliku za stvaranje novih radnih mjesta. Kod dvanaestog strateškog cilja „Razvoj potpomognutih područja i područja s razvojnim posebnostima“ prioritetna područja javnih politika jesu „Razvoj potpomognutih i brdsko planinskih područja“ i „Razvoj pametnih i održivih otoka“, a realizacijom prioritetnih provedbenih politika „demografska revitalizacija depriviranih područja“, „gospodarska regeneracija depriviranih područja“, „poboljšanje kvalitete života razvojem javne infrastrukture“, „razvoj i izgradnja širokopojasne infrastrukture i komunikacijskih mreža vrlo velikih kapaciteta“, „razvoj pametnih sela“, „održiv razvoj i strukturna preobrazba otočnog gospodarstva“ i drugih trebao bi se postići ravnomjerniji regionalni razvoj. U tom slučaju bi se „svaki dio Hrvatske učinio boljim i poželjnijim za život“, a to je „nezaobilazna sastavnica održivog i trajnog rasta, demografskog oporavka, jačanja socijalne pravednosti i društvenog povjerenja“.

Među horizontalne prioritete NRS 2030. uključuje nacionalnu, rasnu, spolnu, vjersku, socijalnu i druge vidove ravnopravnosti, socijalnu pravdu, jednakost i poštovanje prava čovjeka, a ove vrednote ustavnog poretka RH štitit će se i uspostavljati tijekom provedbe prioritetnih javnih politika te u aktima strateškog planiranja povezanim s NRS-om 2030.

---

jačanja konkurentnosti i inovativnosti u poljoprivredi i akvakulturi su: • poticanje organiziranja i udruživanja poljoprivrednih proizvođača u proizvođačke organizacije i druge oblike udruživanja te olakšavanje pristupa proizvođača strateškim segmentima tržišta, • unaprjeđenje i razvoj logističke infrastrukture, • unaprjeđenje prijenosa tehnologija te poticanje inovacija u poljoprivredno-prehrambenom sektoru, • osnaživanje sposobnosti inovativnih malih i srednjih poljoprivrednika za pokretanje novih vrsta proizvodnje u poljoprivredi i akvakulturi, • unaprjeđenje strukovnog obrazovanja za zanimanja u poljoprivredi i akvakulturi te unaprjeđenje poduzetničkih sposobnosti proizvođača u poljoprivredno-prehrambenom sektoru i akvakulturi, • šira primjena standarda kvalitete i certifikacijskih shema i • jačanje poljoprivrednih savjetodavnih službi. Prioriteti provedbe politike na području oživljavanja ruralnih područja i unaprjeđenju kvalitete života na ruralnim i obalnim područjima su: • ubrzavanje prijelaza na pametno i zeleno ruralno gospodarstvo, • otvaranje većeg broja boljih radnih mjesta na ruralnim područjima, • smanjenje siromaštva na ruralnim područjima, • razvoj biogospodarstva.

Za provedbu NRS-a 2030. namijenjena su financijska sredstva iz proračuna opće države, primici iz europskih fondova definiranih u proračunu Unije za razdoblje od 2021. do 2027. g. (fondovi regionalne politike, ruralnog razvoja, poljoprivrede i ribarstva te za sigurnost i migracije), instrumenata *NextGenerationEU i SURE, Mehanizma za oporavak i otpornost,* aktivacije privatnog kapitala i drugih izvora.

Slika 2.: Struktura NRS-a RH do 2030. g.

U Dodatku 2. NRS-a 2030. navedeno je kako će se provedba Strategije osloniti na provedbu ciljeva kroz srednjoročne akte strateškog planiranja i strateške dokumente povezane s programima iz fondova Europske unije. Za tu namjenu pripremit će se nacionalni razvojni planovi, a na temelju njih i provedbeni programi tijela državne uprave kao i planovi razvoja i provedbeni programi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji će sadržavati „posebne ciljeve povezane sa strateškim ciljevima iz NRS-a 2030., akcijske planove s razradom mjera, aktivnosti i projekata te alokacijom resursa, odgovornosti za provedbu i

rokovima provedbe".[37] Za daljnju razradu dijelova strateškog okvira NRS-a 2030. povezanih s područjem poljoprivrede i ruralnog razvoja na nacionalnoj razini relevantna je Strategija poljoprivrede do 2030.

4. *STRATEGIJA POLJOPRIVREDE DO 2030.* – DUGOROČNA STRATEGIJA ODRŽIVOG RAZVOJA NACIONALNOG POLJOPRIVREDNO-PREHRAMBENOG SEKTORA I RURALNIH PODRUČJA[38]

Na temelju članka 7.a stavka 5. *Zakona o poljoprivredi* (Narodne novine, broj 52/2021) Hrvatski sabor je na prijedlog Vlade u veljači 2022. g. donio *Strategiju poljoprivrede do 2030*. (SP 2030.). U skladu s odredbama *Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske* (Narodne novine, broj 123/2017) SP 2030. nacionalna je sektorska strategija dugoročnog održivog razvoja poljoprivredno-prehrambenog sustava i ruralnih područja. S obzirom na veliki potencijal koji Hrvatska ima u pogledu unaprijeđivanja svoga poljoprivrednog sektora i ruralnog gospodarstva, osnovni je zahtjev SP 2030. „učinkovitije korištenje javnih sredstava kroz bolje usmjeravanje poljoprivrednih potpora i sredstava za ruralni razvoj".

SP 2030. je ujedno i jedan od akata strateškog planiranja kojim se podupire cjelovita provedba NRS-a 2030., posebno trećeg razvojnog smjera „Zelena i digitalna tranzicija" i pripadajućih strateških ciljeva „ekološka i energetska tranzicija za klimatsku neutralnost" i „samodostatnost u hrani i razvoj biogospodarstva".

Uz usklađenost s posebnim ciljevima ZPP-a, svi ciljevi, prioriteti i mjere planirane u okviru SP-a 2030. u skladu su s razvojnim smjerovima zacrtanim u okvirima

---

37 Opsežna analiza prema sektorima gospodarstva i društva kao podloga za izradu NRS-a 2030. provedena je u suradnji Grupacije Svjetske banke, nadležnih tijela državne uprave, Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije te hrvatske akademske zajednice. Koordinaciju aktivnosti na izradi NSR-a 2030., kao i kontinuirano praćenje provedbe i ostvarivanje etapnih ciljeva preuzelo je na sebe Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a. Provedbu i ispunjavanje ciljnih vrijednosti do 2030. g. pratit će također Sabor i Upravljački odbor, na čelu s predsjednikom Vlade, te odlučivati o izmjenama i dopunama NRS-a 2030. Među korisnim dodacima navedenim na kraju NRS-a 2030. nalaze se Financijski okvir za provedbu NRS-a 2030., Okvir za provedbu, praćenje i vrednovanje NRS-a 2030., Prikaz povezanosti strateškog okvira NRS-a 2030. i ciljeva održivog razvoja programa UN-a za održiv razvoj 2030. te Indikativni popis akata strateškog planiranja kojima se podupire provedba strateškog okvira NRS-a.

38 Strategija poljoprivrede do 2030. – dugoročna strategija održivog razvoja nacionalnog poljoprivredno-prehrambenog sektora i ruralnih područja, NN Br. 26/2022, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_26_325.html], pristupljeno: 25. lipnja 2022

EZP-a, Strategije F2F[39], Strategije za bioraznolikost do 2030. i drugih relevantnih europskih planskih i provedbenih dokumenata. SP 2030. također uzima u obzir odgovarajuće ciljeve, prioritete i mjere iz strategija s područja klimatskih promjena: *Strategiju prilagodbe klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj za razdoblje do 2040. godine s pogledom na 2070. godinu* (Narodne novine, broj 46/2020) i *Strategiju niskougljičnog razvoja Republike Hrvatske do 2030. s pogledom na 2050. godinu* (Narodne novine, broj 63/2021). Strategija je usklađena i s drugim strateškim dokumentima važnim za njezinu implementaciju, npr. sa *Strategijom prostornog razvoja Republike Hrvatske* (Narodne novine, broj 106/2017).

Nakon uvodnog opisa i obrazloženja trenutnih razvojnih okolnosti u kojima se nalazi domaći poljoprivredno-prehrambeni sektor, SP 2030.[40] utvrđuje viziju razvoja, strateške ciljeve i prioritete poljoprivrede te aktivnosti, mjere i okvire za praćenje, vrednovanje i financiranje predviđenih aktivnosti.

Vizija razvoja hrvatske poljoprivrede je „proizvoditi veću količinu visokokvalitetne hrane po konkurentnim cijenama, održivo upravljati prirodnim resursima uz povećanje otpornosti na klimatske promjene te doprinijeti poboljšanju kvalitete života i povećanju zaposlenosti u ruralnim područjima". Ostvarenje vizije razvoja poljoprivrede i ruralnih prostora oblikovana je u četiri strateška cilja: namjerava se postići kroz realizaciju četiriju strateških ciljeva i provođenja zacrtanih politika: 1. povećanje produktivnosti i konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora, 2. jačanje održivosti i otpornosti poljoprivredne proizvodnje na klimatske promjene, 3. obnovu ruralnog gospodarstva i unaprjeđenje uvjeta života u ruralnim područjima i 4. poticanje inovacija u poljoprivredno-prehrambenom sektoru (horizontalni cilj). Svi ciljevi usmjereni su na unaprijeđenje ruralnog gospodarstva i šireg cjelokupnog gospodarstva.

Svaki od strateških ciljeva razrađen je kroz ukupno trinaest prioriteta poljoprivredno-prehrambenog sektora, a njihova realizacija zavisi od provedbe ak-

---

39 „Strategija podupire ambiciju Europskog zelenog plana usmjerenog na preobrazbu europskog gospodarstva na gospodarstvo bez emisija stakleničkih plinova na način da će se (i) dodatno smanjiti emisije stakleničkih plinova koje dolaze iz poljoprivrednog sektora te ojačati njegova sposobnost prilagodbe klimatskim promjenama; (ii) mobilizirati sektor za prijelaz na kružno gospodarstvo; (iii) iskoristiti mogućnosti digitalnih i biotehnologija te (iv) preobraziti poljoprivredno-prehrambene sustave kako bi postali isporučitelji sigurne visokokvalitetne hrane, pokretač boljeg života u ruralnim područjima te jamac očuvanja ekosustava i bioraznolikosti. Širok pristup poljoprivredno-prehrambenom sektoru usvojen u ovom aktu strateškog planiranja uvažava načela Strategije Europske komisije ‹od polja do stola›". *Ibid.*

40 Strategiju razvoja hrvatske poljoprivrede pod nazivom *Strategija Zaokreta do 2030.* još je 2018. na vlastitu inicijativu izradila konzultantska tvrtka za poljoprivredu i prehrambenu industriju *Smart*.

tivnosti koje odgovaraju na petnaest razvojnih potreba hrvatske poljoprivrede. Za prvi strateški cilj prioriteti su „povećanje učinkovitosti i dodane vrijednosti poljoprivrednih gospodarstava", „osiguravanje većih i stabilnijih prihoda za male proizvođače", „diverzifikacija tržišta za hrvatske poljoprivredno-prehrambene proizvode", „integracija MSP-ova i mladih poljoprivrednika u prehrambeno-poljoprivredne lance vrijednosti" i „olakšavanje pristupa strateškim segmentima tržišta", dok su razvojne potrebe: povećati dodanu vrijednost poljoprivredne proizvodnje, povećati pravičnost dodjele potpore dohotku, unaprijediti povezanost u lancu od proizvođača do potrošača, unaprijediti poduzetničke sposobnosti proizvođača u poljoprivredno-prehrambenom sektoru, uskladiti proizvodnju sa zahtjevima tržišta, poticati veće sudjelovanje proizvođača u sustavima kvalitete i unaprijediti vještine radne snage u poljoprivredno-prehrambenom lancu.

Uz drugi cilj vezani su prioriteti „unaprjeđenje održivog gospodarenja tlom, vodama i bioraznolikošću", „smanjenje ranjivosti na klimatske promjene i poticanje proizvodnje s niskim emisijama" i „olakšavanje pristupa poljoprivrednom zemljištu", a razvojni potrebe jesu: poboljšati okolišnu održivost poljoprivrednih praksi, unaprijediti usklađenost između proizvodnih sustava i okolišnih uvjeta, više i učinkovitije koristiti instrumente za upravljanje rizicima i unaprijediti funkcioniranje tržišta poljoprivrednim zemljištem.

U svezi trećeg cilja prioriteti su „smanjenje siromaštva u ruralnim područjima", „otvaranje radnih mjesta u ruralnim područjima" i „ubrzavanje prijelaza na zeleno ruralno gospodarstvo", a razvojne potrebe su: unaprijediti koordinaciju između intervencija u ruralnim područjima i unaprijediti javnu infrastrukturu u ruralnim područjima

Za četvrti cilj prioriteti su „povećanje javnih i privatnih ulaganja u istraživanja i razvoj" i „unaprjeđenje prijenosa tehnologije", a za njihovo ostvarenje potrebno je potaknuti ulaganja u tehnologiju i inovacije i unaprijediti pristup istraživanjima i razvoju te korištenje znanja i tehnologija.[41]

Uz SP 2030., među nacionalne akte strateškog planiranja s kojima će se ubuduće podupirati provedba dijelova strateškog okvira NRS 2030. povezanih s održivim razvojem poljoprivrede i ruralnih prostora i za koje je nositelj izrade akata *Ministarstvo poljoprivrede* pripadaju *Strategija biogospodarstva* (u izradi), *Nacionalni strateški plan razvoja akvakulture za razdoblje 2021. – 2027.* g. (u izradi) i *Strateški plan provedbe Zajedničke poljoprivredne politike za Republiku Hrvatsku za razdoblje 2021. – 2027.* (SP ZPP, u javnoj raspravi do potkraj rujna 2022. g.).

---

[41] Strategija poljoprivrede do 2030., dio 5, slika 1.: Odnos između razvojnih potreba, strateških ciljeva i prioriteta poljoprivredno-prehrambenog sektora.

Ranije je već spomenut SP ZPP temeljni je strateški dokument koji omogućuje korištenje europskih sredstava iz fondova namijenjenih poljoprivredi (*Fond za jamstva u poljoprivredi* – EFJP i *Poljoprivredni fond za ruralni razvoj* – EPFRR) i primjenu instrumenata ZPP-a kao što su izravna plaćanja, ruralni razvoj i sektorske intervencije. Na temelju SWOT analiza, savjetovanja i međupartnerskih konzultacija nacionalni SP ZPP priprema se u skladu s gospodarskim, okolišnim, klimatskim i društvenim ciljevima i zahtjevima koji će vrijediti u europskom proračunskom razdoblju do 2027. g.,[42] ali i u skladu sa strateškim ciljevima, prioritetima i razvojnim potrebama utvrđenim u SP-u 2030. SP ZPP mora biti čvrsto povezan i usklađen s devet općih i jednim horizontalnim ciljem novog ZPP-a razvrstanih u tri kategorije: jačanje otpornosti poljoprivrednog sektora, jačanje zaštite okoliša i djelovanja u području klime te unaprjeđivanje kvalitete života u ruralnim područjima (sažeto na slici 3.).[43] Udio rashoda u okviru ZPP-a koji treba biti posvećen djelovanjima u području klime na nacionalnoj razini iznosi najmanje 40 posto.

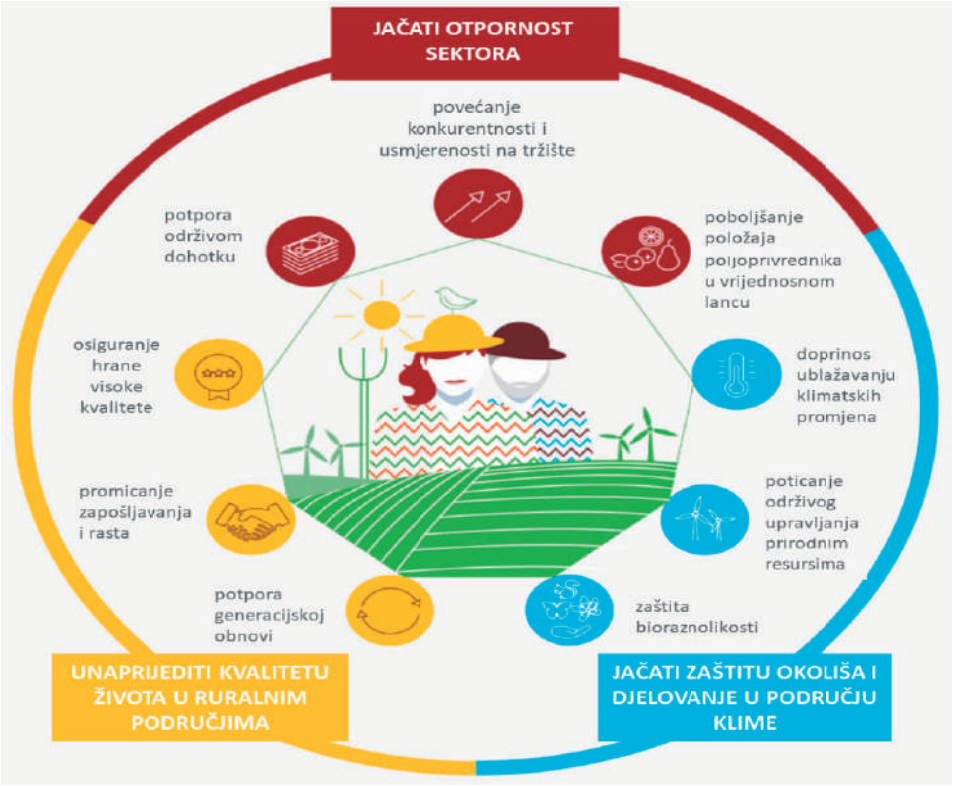
---

42 Prvim nacrtom nacionalnog SP ZPP-a utvrđene su potrebe i prioriteti poljoprivrede i ruralnih područja usklađene s devet specifičnih ciljeva ZPP-a i međusektorskim (horizontalnim) ciljem propisanim temeljnim uredbama. Nacrt predviđa ukupno 77 intervencija: izravnih plaćanja, sektorskih intervencija te intervencija ruralnog razvoja. Za tu namjenu osigurano je 3.393.546.640 eura sredstava iz europskih fondova, odnosno 3.662.186.755 eura sa sredstvima državnog proračuna RH.
Ministarstvo poljoprivrede, *Strateški plan Zajedničke poljoprivredne politike Republike Hrvatske 2023. – 2027.*, [https://ruralnirazvoj.hr/strateski-plan-zajednicke-poljoprivredne-politike-republike-hrvatske-2023-2027/], pristupljeno: 26. svibnja 2022

43 Devet općih i jedan horizontalni cilj novog ZPP-a jesu (integralno navedeni): I. poticanje održivog prihoda i otpornosti poljoprivrednih sektora radi poboljšanja dugoročne sigurnosti hrane i raznolikosti poljoprivrede, kao i osiguravanja gospodarske održivosti poljoprivredne proizvodnje; II. snažnija tržišna orijentacija i povećanje konkurentnosti poljoprivrednih gospodarstava, kratkoročno i dugoročno, uključujući veći fokus na istraživanje, tehnologiju i digitalizaciju; III. poboljšanje položaja poljoprivrednika u lancu vrijednosti; IV. doprinos ublažavanju klimatskih promjena i prilagodbi tim promjenama, uključujući smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanjem sekvestracije ugljika, kao i promicanjem održive energije; V. poticanje održivog razvoja i učinkovitog upravljanja prirodnim resursima poput vode, tla i zraka, uključujući smanjenje kemijske ovisnosti; VI. zaštita bioraznolikosti, poboljšanje usluga ekosustava te očuvanje staništa i krajobraza; VII. privlačenje mladih i druge nove poljoprivrednike te omogućiti održivi razvoj poslovanja u ruralnim područjima; VIII. zapošljavanje, rast, ravnopravnost spolova, uključujući sudjelovanje žena u poljoprivredi, socijalna uključenost i lokalni razvoj u ruralnim područjima uključujući kružnu bioekonomiju i održivo šumarstvo; IX. odgovor na društvene zahtjeve u pogledu hrane i zdravlja, uključujući visokokvalitetnu, sigurnu i hranjivu hranu proizvedenu na održiv način, smanjenje rasipanja hrane, kao i poboljšanje dobrobiti životinja i borba protiv antimikrobne opasnosti; horizontalni – poticanje razmjene znanja, inovacija i digitalizacije u poljoprivredi i ruralnim područjima te poticanjem njihova preuzimanja od strane poljoprivrednika, kroz bolji pristup istraživanju, inovacijama, razmjeni znanja i obuku.

Za provedbu planiranih aktivnosti i mjera iz SP 2030. predviđena su novčana sredstva iz proračuna Republike Hrvatske, jedinica lokalne i regionalne samouprave i EU-a. Najveći dio europskih sredstava osigurat će se iz fondova Unije za jamstva u poljoprivredi i za ruralni razvoj, a koristit će se i sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost (*Recovery and Resilience Facility*). Za ostvarivanje ciljeva iz SP-a 2030. u ovom europskom programskom razdoblju za Hrvatsku je predviđeno približno 5 mlrd. eura, od čega oko 2,5 mlrd. za izravna plaćanja, 2,1 mlrd. eura za ruralni razvoj, oko 200 milijuna eura za oporavak ruralnog razvoja, 72,8 milijuna eura za vinarstvo i 13,3 milijuna eura za pčelarstvo. Uzimajući u obzir razdoblje od deset godina predviđeno SP-om 2030., za realizaciju strateških ciljeva i razvojnih prioriteta hrvatska poljoprivreda može računati na čak oko 7,5 milijardi eura. U devetom dijelu SP-a 2030. posvećenom financiranju mjera i aktivnosti procjenjuje se da je ovaj iznos „dovoljan za ostvarenje strateških mjera".

Slika 3.: Specifični ciljevi ZPP-a propisani temeljnim uredbama reformiranog ZPP-a[44]



44 *Ibid.*, bilj. 42

Za sve akte strateškog planiranja za područje poljoprivrede i ruralnog razvoja hrvatski *Zakon o zaštiti okoliša* propisuje obveznu procjenu utjecaja na okoliš. Sastavni dio ove procjene jest *Glavna procjena prihvatljivosti za ekološku mrežu*, a prema ovoj procjeni provedba SP-a 2030. uglavnom predstavlja pozitivan utjecaj na ekološku mrežu u smislu očuvanja ciljnih vrsta i staništa. *Glavna procjena* propisuje i mjere ublažavanja kako bi se amortizirali mogući negativni utjecaji na cjelovitost područja ekološke mreže.

Poput Strategije F2F i SP 2030. ima širok pristup poljoprivredno-prehrambenom sektoru, uključujući poljoprivrednu proizvodnju, preradu, distribuciju proizvoda, tržište i zahtjeve potrošača te očuvanje i održivi razvoj ruralnih prostora. Sve aktivnosti planirane SP-om 2030. doprinosit će širim razvojnim ciljevima Republike Hrvatske, a poljoprivreda bi kroz sprovođenje strategije trebala postati pokretač gospodarskog rasta i razlog opstanka i napretka ruralnih krajeva. Nažalost, hrvatska poljoprivreda danas zaostaje u produktivnosti i konkurentnosti dok je nešto uspješnija u ispunjavanju okolišno-klimatskih kriterija i ciljeva održivog razvoja. Kretanja u ruralnim područjima obilježena su gubitkom stanovništva i nedostatkom osnovne infrastrukture.[45] Provedba SP-a 2030. loše bi stanje i negativna kretanja trebala preokrenuti i tijekom desetogodišnjeg razvojnog razdoblja dovesti do povećanja vrijednosti poljoprivredne proizvodnje na 30 mlrd kuna, povećanja produktivnosti rada u poljoprivredi za 60 posto, povećanja udjela prehrambene industrije u nacionalnom BDP-u za 20 posto, povećanja udjela mladih poljoprivrednika na 20 posto, utrostručenja broja projekata za stvaranje i razvoj malih gospodarstava, utrostručenja broja projekata mladih poljoprivrednika, udvostručenja prosječnog dohotka poljoprivrednika, smanjivanja stope siromaštva u ruralnim područjima za 25 posto, smanjenja potrošnje pesticida za 25 posto, povećanja udjela proizvodnje energije iz obnovljivih izvora u resoru poljoprivrede za 15 posto, navodnjavanja dodatnih 25.000 ha poljoprivredne zemlje, uspostavljanja dvadeset regionalnih skladišno-distribucijskih centara za svježe proizvode, povećanja udjela proizvođača koji sudjeluju u kratkim lancima opskrbe za 30 posto, povećanja udjela populacije u ruralnim područjima koja ima pristup novoj infrastrukturi i temeljnim uslugama za 40 posto i povećanja udjela broja ljudi zaposlenih u biogospodarstvu i industriji hrane na 8 posto.

---

45 Širu analizu prednosti, ograničenja, potencijala i rizika poljoprivredno-prehrambenog sektora u Hrvatskoj donosi *Nacrt strategije poljoprivrede - Hrvatska 2020.-2030*, Dodatak II, str. 55.-56. Ministarstvo poljoprivrede, *Nacrt strategije poljoprivrede - Hrvatska 2020.-2030,* [https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/novosti/Nacrt_strategije_poljoprivrede_2020_2030_.pdf], pristupljeno: 27. lipnja 2022

Uspješnost provedbe SP 2030. pratit će se na razini ostvarenja strateških ciljeva u razdoblju do 2030. godine i evaluirati prema pokazateljima razvijenim u okviru NRS-a 2030.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Poučena iskustvima iz ekonomske i migrantske krize, potaknuta znanstvenim konsenzusom oko pogoršanja klimatske i drugih aspekata ekološke krize i potaknuta preuzetim obvezama iz UN-ova Programa održivog razvoja i Pariškog sporazuma Europska unija je 2019. g. usvojila „Zeleni plan" kao široku razvojnu strategiju za preobrazbu europskog gospodarstva i društva za održivu budućnost, a čiji je naglasak na problemima klime, okoliša i zaštite prirode. Očekuje se da bi uspješna provedba sektorskih i međusektorskih politika na koje se EZP oslanja do 2050. g. preoblikovala europski kontinent koji će biti klimatski neutralan i bez izvora onečišćenja zraka, vode i tla štetnih za ljudsko zdravlje i prirodne ekosustave, dobro očuvanih i obnovljenih ekosustava i bioraznolikosti, održive i pametne mobilnosti, izgrađenih i obnovljenih objekata na energetski učinkovit način, dobro opskrbljen čistom, pristupačnom i sigurnom energijom, očuvanih prirodnih resursa koji se koriste prema načelima kružnog gospodarstva, s održivim, sigurnim, zdravim, pravednim i ekološki prihvatljivim poljoprivredno-prehrambenim sustavima i očuvanim, razvijenim i naseljenim ruralnim prostorima. Uviđajući štetnost jednodimenzionalnog razvoja konvencionalne poljoprivrede koji zanemaruje ekološku i socijalnu dimenziju održivosti, EU je iduće 2020. g. usvojio Strategiju F2F s ciljem „zelene" i pravedne preobrazbe europskih poljoprivredno-prehrambenih sustava, s posebnim naglaskom na razvoj organske poljoprivrede i korištenje mogućnosti digitalnih i biotehnologija, sigurnost i dostupnost opskrbe hranom, zdravstvenu ispravnost, nutritivnu kvalitetu i cjenovnu, ekološku i etičku prihvatljivost hrane te prosperitet, otpornost i jaču povezanost ruralnih područja. Kao jedan od najvažnijih rezultata EZP-a, Strategija F2F pruža potporu i ostvarivanju klimatskih ciljeva do 2050. g. te kroz prožimanje sa *Strategijom za bioraznolikost* i ciljevima očuvanja bioraznolikosti do 2030. g.

U posljednje dvije godine Unija je donijela i druge sektorske razvojne strategije, akcijske planove i propise povezane s ciljevima i politikama iz EZP-a, među kojima su uz spomenutu Strategiju za bioraznolikost 2030. još *Strategija za tlo do 2030. g.*, *Strategija za održive šume do 2030.*, *Akcijski plan za kružno gospodarstvo* i *Zakon o klimi*. Financiranje EZP-om, Strategijom F2F i drugim strateškim i provedbenim dokumentima predviđenih mjera i aktivnosti odvijat će se kroz

Plan ulaganja za Europski zeleni plan koji bi do 2030. g. trebao prikupiti najmanje bilijun eura javnih i privatnih sredstava, proračun EU-a za razdoblje od 2021. do 2027. g., Mehanizam za oporavak i otpornost i brojne druge europske fondove i financijske institucije, proračune zemalja članica i njihovih jedinica lokalne i područne samouprave te privatno-javnih ulaganja u „zelene" i održive projekte. Ključni alati za provedbu politika predviđenih u Strategiji F2F i ostvarivanje ciljeva poljoprivredne tranzicije prema održivim poljoprivredno-prehrambenim sustavima i ruralnim prostorima zajedničke su poljoprivredne i ribarstvene politike (ZPP, ZRP). Kako bi se ekološki programi na odgovarajući način uključili u nacionalne strateške planove za razvoj poljoprivrede uz odgovarajuća financijska sredstva, svaka država članica mora izraditi strateški plan za primjenu ZPP-a usklađenog s devet posebnih ciljeva ZPP-a i odobrenog od strane Komisije.

Europsko zakonodavstvo bez kojeg se ciljevi EZP-a i Strategije F2F ne mogu realizirati obuhvaćeno je u paketu *Fit for 55* donesenom 2021. g., a Komisija se obvezala do kraja 2023. g. izraditi prijedlog Zakonodavnog okvira za održive prehrambene sustave (*Framework for sustainable food system*, FSFS). Izrada ovog okvira jedna je od vodećih inicijativa povezanih sa Strategijom F2F, a svrha mu je ubrzati i olakšati prijelaz na održive prehrambene sustave, promicati koherentnost politika između europske i nacionalnih razina, uključivati održivost u sve politike povezane s hranom i jačati otpornost prehrambenih sustava.

Za provedbu u okviru EZP-om predviđenih razvojnih smjerova i ostvarivanje planiranih strateških ciljeva sve zemlje članice Unije trebaju izraditi i usvojiti krovne i sveobuhvatne strateške dokumente razvoja gospodarstva i društva, a Hrvatska je ovu obvezu ispunila donošenjem NRS-a 2030. g. Prema ovoj strategiji u idućih se deset godina hrvatski razvoj u najvažnijim segmentima gospodarstva i društva usmjerava u četiri razvojna smjera i prema ostvarivanju trinaest međusobno povezanih strateških ciljeva. U okviru trećeg razvojnog smjera „Zelena i digitalna tranzicija", najizravnije povezanog s održivim razvojem poljoprivredno-prehrambenog sustava i ruralnih područja, definirana su četiri strateška cilja: „ekološka i energetska tranzicija za klimatsku neutralnost", „samodostatnost u hrani i razvoj biogospodarstva", „održiva mobilnost" i „digitalna transformacija društva i gospodarstva". Za strateški cilj „samodostatnost u hrani i razvoj biogospodarstva", uz cilj „ekološka i energetska tranzicija za klimatsku neutralnost" najrelevantniji za poljoprivrednu tranziciju, prioritetna područja javnih politika jesu „povećanje produktivnosti u poljoprivredi i akvakulturi i njihove otpornosti na klimatske promjene na okolišno prihvatljiv i održiv način", „doprinos klimatskoj neutralnosti, smanjenje upotrebe pesticida i povećanje ekološke proizvodnje u skladu s novim smjerovima EU-a u okvirima Zelenog plana i Strategije 'od polja do stola' te Strategije za bioraznolikosti", „jačanje konkurentnosti i inovativno-

sti u poljoprivredi i akvakulturi" i „oživljavanje ruralnih područja i unaprjeđenje kvalitete života u ruralnim i obalnim područjima". Provedba strateškog okvira NRS 2030. ostvarivat će se kroz izradu i implementaciju srednjoročnih akata strateškog planiranja i strateške dokumente povezane s programima iz fondova Europske unije, a na temelju ovih podloga i nacionalnih razvojnih planova izradit će provedbeni programi tijela državne uprave kao i planovi razvoja i provedbeni programi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Godine 2022. usvojena je nacionalna sektorska strategija održivog razvoja poljoprivrede (SP 2030.), a ona je ujedno jedan od strateških dokumenata kojim se podupire provedba NRS-a 2030., poglavito trećeg razvojnog smjera „Zelena i digitalna tranzicija". Drugi važni planski dokumenti koji bi nakon donošenja trebali poduprijeti provedbu NRS-a 2030. u dijelovima povezanih s održivim razvojem poljoprivrede i ruralnih područja su Strategija biogospodarstva, Nacionalni strateški plan za razvoj akvakulture za razdoblje 2021. – 2027. i Strateški plan provedbe Zajedničke poljoprivredne politike. Strateški okvir SP 2030. usklađeno podupire prioritete, mjere i ciljeve iz EZP-a, Strategije F2F i NRS-a 2030., a realizacija četiri zacrtana strateška cilja, prioriteta i razvojnih potreba hrvatski poljoprivredno-prehrambeni sustav bi u idućih deset godina učinili ekonomičnim i inovativnim u prijelazu na kružno gospodarstvo, ekološki prihvatljivim u pogledu smanjenja štetnih emisija, očuvanja bioraznolikosti i ekosustava, otpornim na klimatske promjene, inkluzivnim i konkurentnim. Kroz uspješnu preobrazbu došlo bi do povećanja vrijednosti poljoprivredne proizvodnje na 30 milijardi kuna, što znači ne samo proizvodnju i pružanje dovoljne količine sigurne, nutritivno kvalitetne i cjenovno pristupačne hrane društvu, već i pozicioniranje poljoprivrede kao pokretača nacionalnog ekonomskog rasta i napretka ruralnih prostora.

Na temelju u Uvodu postavljenih kriterija podudarnosti provedena komparativna analiza pokazala je visoku razinu usklađenosti hrvatskih dugoročnih strategija razvoja u cijelosti ili djelomično usmjerenih na održivi razvoj poljoprivredno-prehrambenog sustava i ruralnih područja s tranzicijskim ciljevima i mjerama utvrđenih u EZP-u, Strategijom F2F i drugim povezanim europskim strategijama i inicijativama. Visoka ocjena usklađenosti ne iznenađuje budući da raznorodna ograničenja u procesima izrade nacionalnih strategija kroz nadzor, koordinaciju i davanje smjernica otklanjaju Komisija, Vijeće i Parlament, naročito kroz godišnje koordinacije gospodarske i proračunske politike sadržane u *europskom semestru*. No zbog izrazite složenosti europskih strategija održivog razvoja i njihove međusobne kompleksne povezanosti visoku razinu usklađenosti nije bilo lako postići, pri čemu je sve složenija regulacija potrebna za prijenos i primjenu zakonodavstva EU-a na nacionalne razine dodatno usložnjavala procese usklađivanja. Nuž-

no tek inicijalna i informativna procjena usklađenosti, trebalo bi je kontinuirano provjeravati provođenjem longitudinalnih istraživanja, ipak može pružiti doprinos koherentnom i sinkroniziranom nastavku planiranja i provedbe aktivnosti i mjera održivog razvoja na nacionalnoj razini i snažnom privlačenju europskih sredstava kao potvrde usklađenog i dosljednog ostvarivanja okolišno, društveno i gospodarski održivog i uključivog razvoja u Republici Hrvatskoj.

Buduća i sigurno sve brojnija interdisciplinarna istraživanja posvećena širim gospodarskim i društvenim implikacijama „zelene", digitalne i energetske preobrazbe europskih poljoprivredno-prehrambenih sustava, općenito gospodarstava i društava trebaju odgovoriti na brojna važna pitanja i razriješiti dvojbe i kontroverze oko novih europskih razvojnih smjerova i njihove implementacije na nacionalnoj razini. Npr. jesu li ciljevi iz EZP-a i Strategije F2F postavljeni idealistički i s prekratkim vremenom za realizaciju s obzirom na sporo prihvaćanje alternativnih ideja sa snažnim nefinancijskim aspektima (npr. ekološkim), jesu li hrvatski poljoprivredni sektor i poljoprivrednici s obzirom na trenutačnu razinu dohotka i produktivnosti, tehnološku opremljenost, organiziranost, informiranost i obrazovanost u mogućnosti kvalitetno pridonijeti brzoj tranziciji, postoji li dovoljno vremena da se startne tranzicijske pozicije domaćih poljoprivrednika približe onima koje imaju europski poljoprivrednici, neće li se tranzicijski troškovi negativno odraziti na ekonomski i socijalni položaj poljoprivrednih proizvođača i ugroziti sigurnost opskrbe hranom, hoće li potrošači zbog zelene, tehnološki zahtjevne i prema životinjama odgovorne poljoprivredne proizvodnja u konačnici plaćati više cijene hrane, postoji li u Hrvatskoj dovoljna razina opredijeljenosti, spremnosti i osposobljenosti za brzu i temeljitu zelenu, digitalnu i energetsku preobrazbu poljoprivredno-prehrambenog sustava i ruralnih područja ili će se sve zaustaviti na deklaratornoj razini, je li razina pravne kulture i institucijskih kapaciteta u Hrvatskoj dovoljna za odgovornu međusektorsku koordinaciju, integriranu provedbu zacrtanih tranzicijskih planova i programa te dosljednu primjenu pravnih propisa, koliko će složena i nejasna raspodjela nadležnosti na središnjoj razini i preklapanje javnih ovlasti na nižim razinama upravljanja usporiti procese tranzicije, koje su zadaće civilnog sektora i privatnih inicijativa u provedbi nacionalnih strateških razvojnih dokumenata itd.

Profitne opstrukcije, rizici povezani s brojnim aktualnim, kompleksnim i nelinearnim krizama, složenost planiranih tranzicijskih aktivnosti i predviđenih ciljeva, kompleksnost usuglašavanja između europske i nacionalne planske razine, neupućenost, nesnalaženje i preklapanje ovlasti na provedbenoj razini i drugi tranzicijski izazovi postupno će nestajati u srazu sa sve izraženijom potrebom opstanka ugrožene ljudske vrste i nužnošću cjelovitog održivog razvoja gospodarstava i društava u Europi i svijetu.

LITERATURA

KNJIGE I ZNANSTVENI RADOVI

1. Bock, A., Bontoux, L. and Rudkin, J., *Concepts for a sustainable EU food system*, EUR 30894 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, JRC126575, [file:///C:/Users/odobasa/Downloads/JRC126575_01%20(1).pdf], pristupljeno: 15. lipnja 2022
2. Boromisa, Ana-Maria, *Tko će i kako provoditi Europski zeleni plan? Institucije i koordinacijski mehanizmi u Hrvatskoj*, Friedrich Ebert Stiftung, [https://irmo.hr/wp-content/uploads/2020/11/Analiza_EUROPSKI-ZELENI-PLAN.pdf], pristupljeno: 15. lipnja 2022
3. Odobaša, R., Borzan, Ž., *Challenges and impacts of Covid-19 pandemic and the European green plan on the development of the Croatian agricultural and food sector*, u: Leko Šimić, M., Crnković, B. (ur.), 10th International scientific symposium region, enterpreneurship, development, Faculty of Economics in Osijek, Croatia, 2021, [http://www.efos.unios.hr/red/wp-content/uploads/sites/20/2021/07/RED_2021_Proceedings.pdf], pristupljeno: 15. lipnja 2022

PRAVO EU

1. *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European economic and social committee and the committee of the regions on an acttion plan for the development of organic production*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0141R%2801%29], pristupljeno: 14. srpnja 2022
2. European Commission, Directorate-General for Communication, *Što ako ne učinimo ništa? : Europski zeleni plan*, Publications Office, 2019, [https://data.europa.eu/doi/10.2775/539722], pristupljeno: 15. srpnja 2021
3. European Commission, *Farm to Fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*, [https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en], pristupljeno: 21. veljače 2022
4. European Commission, *Farm To Fork Strategy*, [https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf], pristupljeno: 21. veljače 2022
5. European Commission, *The European's Commissions Priorities for 2019-2024*, [https://ec.europa.eu/info/strategija/priorities-2019-2024_en], pristupljeno: 18. lipnja 2022
6. European Commissions, *Legislative framework for sustainable food systems*, [https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/legislative-framework_en], pristupljeno: 25. srpnja 2022
7. European Parliament, *Green Deal: key to a climate-neutral and sustainable EU*, [https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200618STO81513/

green-deal-key-to-a-climate-neutral-and-sustainable-eu], pristupljeno: 25. srpnja 2022

8. European Parliament, *Green Deal: key to a climate-neutral and sustainable EU*, [https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200618STO81513/green-deal-key-to-a-climate-neutral-and-sustainable-eu], pristupljeno: 22. lipnja 2022
9. Europska komisija, *EU 2021 – Opće izvješće o aktivnostima Europske unije*, Ured za publikacije EU-a, 2022
10. Europska komisija, *Europski socijalni fond+*, [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-social-fund_hr], pristupljeno: 7. srpnja 2022
11. Europska komisija, *Europski zeleni plan*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52019DC0640&from=EN], pristupljeno: 15. veljače 2021
12. Europska komisija, *Europski zeleni plan: Komisija predlaže preobrazbu gospodarstva i društva da bi se ostvarili klimatski ciljevi*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_21_3541], pristupljeno: 5. kolovoza 2022
13. Europska komisija, *Financije i zeleni plan*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal_hr], pristupljeno: 25. svibnja 2022
14. Europska komisija, *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europski zeleni plan*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF], pristupljeno: 15. veljače 2021
15. Europska komisija, *Mehanizam za oporavak i otpornost*, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_hr], pristupljeno: 24. srpnja 2022
16. Europska komisija, *Prilog Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europski zeleni plan*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_2&format=PDF], pristupljeno: 24. srpnja 2022
17. Europska komisija, Što ako ne učinimo ništa?, [https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/ed5a5403-1d8f-11ea-95ab-01aa75ed71a1/language-hr/format-PDF/source-123559316], pristupljeno: 15. srpnja 2021
18. Europska komisija, Što ako ne učinimo ništa?, [https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/ed5a5403-1d8f-11ea-95ab-01aa75ed71a1/language-hr/format-PDF/source-123559316], pristupljeno: 24. srpnja 2022
19. Europski parlament, *Borba protiv klimatskih promjena vrijedna bilijun eura*, [https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/priorities/klimatske-promjene/20200109STO69927/borba-protiv-klimatskih-promjena-vrijedna-bilijun-eura], pristupljeno: 22. travnja 2022

20. Europski parlament, *Kako očuvati bioraznolikost: politika EU-a*, [https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/society/20200519STO79422/kako-ocuvati-bioraznolikost-politika-eu-a-video], pristupljeno: 25. srpnja 2022
21. Europski parlament, *Pravedan prelazak na zeleno gospodarstvo za sve europske regije,* [/headlines/priorities/klimatske-promjene/20200903STO86310/pravedan-prelazak-na-zeleno-gospodarstvo-za-sve-europske-regije], pristupljeno: 22. travnja 2022
22. Europsko vijeće, *Novi strateški program za razdoblje 2019. – 2024.*, [https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/], pristupljeno: 1. lipnja 2022

NACIONALNI PROPISI

1. Ministarstvo poljoprivrede, *Nacrt strategije poljoprivrede - Hrvatska 2020.-2030,* [https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/novosti/Nacrt_strategije_poljoprivrede_2020_2030_.pdf], pristupljeno: 27. lipnja 2022
2. Ministarstvo poljoprivrede, *Strateški plan Zajedničke poljoprivredne politike Republike Hrvatske 2023. – 2027.*, [https://ruralnirazvoj.hr/strateski-plan-zajednicke-poljoprivredne-politike-republike-hrvatske-2023-2027/], pristupljeno: 26. svibnja 2022
3. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030, NN Br. 13/2021, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_02_13_230.html], pristupljeno: 15. lipnja 2022
4. Strategija poljoprivrede do 2030. – dugoročna strategija održivog razvoja nacionalnog poljoprivredno-prehrambenog sektora i ruralnih područja, NN Br. 26/2022, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_26_325.html], pristupljeno: 25. lipnja 2022

WEB IZVORI

1. EIT Food, *What is the role of the Farm to Fork Strategy in achieving zero emissions*?, [https://www.eitfood.eu/blog/what-is-the-role-of-the-farm-to-fork-strategy-in-achieving-zero-emissions], pristupljeno: 25. srpnja 2022
2. Europsko vijeće, Vijeće EU-a, *Spremni za 55 %*, [https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/] pristupljeno: 5. kolovoza 2022
3. Ministry of Regional Development CZ, *TerritorialAgenda: A future for all places*, [https://territorialagenda.eu/hr/#], pristupljeno: 29. kolovoza 2022
4. SAPEA, *A sustainable food system for the European Union*, SAPEA, [https://doi.org/10.26356/sustainablefood]

PRAVNI ZNAČAJ EKOLOŠKIH POREZA U KORELACIJI S ODRŽIVIM RAZVOJEM

izv. prof. dr. sc. Emina Jerković
Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek
ekonjic@pravos.hr

Tema ovog poglavlja ekološki su porezi te na koje sve načine njihovo uvođenje u porezni sustav pojedine države ima utjecaj na zaštitu okoliša i održivi razvoj.

Oporezivanje je uobičajeni način financiranja državnih rashoda. Važno je naglasiti da osnovu postupka izrade proračuna čine različite vrste rashoda i prihoda usko vezanih upravo uz oporezivanje.

Najbolji fiskalni sustav za državu onaj je koji ostvaruje primaran fiskalni cilj oporezivanja, tj. omogućuje dugoročno maksimalan prihod i istovremeno najmanje administrativne troškove, ali je i učinkovit i pravedan. Ekološki (zeleni) sustav oporezivanja treba biti u skladu s ovim kriterijima. S jedne strane, pošteno je oporezivati „loše stvari", kao što je onečišćenje ili prekomjerno korištenje prirodnih resursa, a ne „dobra", kao što su rad i profit, a s druge strane poznat je rezultat vidljiv kroz literaturu da zeleni porezi imati pozitivan učinak na razvoj i širenje novih tehnologija. Posljedično, uslijedit će rast BDP-a (a možda i zaposlenosti), što će zauzvrat dugoročno osigurati povećanje poreznih prihoda.

Prije pedesetak godina problemi onečišćenja bili su mnogo manje problematični nego danas, kada predstavljaju ozbiljnu prijetnju zdravlju ljudi, a da ne spominjemo brigu za buduće generacije. Čini se da je došlo vrijeme za zelenu poreznu reformu, no dok je literatura već dobro opremljena teorijskim rezultatima, potrebno je više empirijskih istraživanja, posebice u nekim zemljama u razvoju, poput Republike Hrvatske.

U zemljama Srednje i Istočne Europe (CEE) vrlo je teško ispraviti vanjske utjecaje na okoliš. Čak i kad se zeleni porez uvede u porezni sustav pojedine države, vjerojatnije je da će predstavljati prihod nego „liječiti" vanjske učinke. Ovi porezi trebali bi imati blagotvoran učinak na okoliš, što bi trebao biti njihov primarni cilj.

Zemlje OECD-a godinama su prikupljale trošarine na stavke kao što su goriva za prijevoz, za koje se sada priznaje da imaju stanovit i prije svega negativan utjecaj na okoliš. Međutim, tek početkom 90-ih godina 20. stoljeća, kada su nordijske zemlje uvele „zelene porezne reforme", zaštita okoliša počela se smatrati mogućim ciljem porezne reforme. Otada je niz zemalja povećao postojeće poreze ili uveo nove poreze na dobra i aktivnosti koji imaju izravan negativan utjecaj na okoliš, opravdavajući te promjene njihovim dobrobitima za okoliš i održivi razvoj.

Zbog obveza prema Europskoj uniji, Republika Hrvatska morala je pojačati porezne napore i porezne prihode, posebice kada su u pitanju ekološki porezi. U tom smislu, „zeleno" bi oporezivanje trebalo imati važnu ulogu, što bi moglo služiti dvostrukim ciljevima internalizacije učinaka onečišćenja kao i povećanju prihoda. U Republici Hrvatskoj malo je ekoloških poreza: među najvažnijima posebni su porezi na motorna vozila, trošarine na energente i električnu energiju.

Ovo poglavlje daje pregled ključnih pravnih i fiskalnih pitanja u korištenju oporezivanja kao instrumenta politike zaštite okoliša. Raspravlja se o izboru porezne osnovice te razmatra vrijednost prihoda od ekoloških poreza. U poglavlju se procjenjuju ključna područja u kojima porezi na okoliš imaju značajan potencijal.

Ključne riječi: ekološki (zeleni) porezi, održivi razvoj, zelena porezna reforma, zaštita okoliša

1. UVODNE NAPOMENE

Ubrzanim i naglim gospodarskim razvojem i porastom životnog standarda, čovjekov okoliš postaje ugroženiji.

U okviru jedne znanosti čovjekova se okolina može izračunati sa stajališta jednog ili više njezinih užih područja. Npr. u pravnim znanostima izračunava se sa stajališta financijskog prava, građanskog prava, kaznenog prava itd.

Zdrav okoliš proglašen je jednim od ustavnih prava građana. Svatko ima pravo živjeti i raditi u sredini u kojoj zrak, voda, tlo i hrana nisu onečišćeni iznad dopuštene granice, u kojoj buka ne smije biti takva da šteti zdravlju i životu ljudi. Sam pojedinac ne smije svojim djelovanjem remetiti i na negativan način utjecati na svoju okolinu i okoliš. Ova vrlo značajna obveza nije uređena sustavom učinkovitih mjera, stoga se u ovom poglavlju nastoji ukazati i na prvorazredni ljudski angažman da se konačno shvati obveza financiranja ovog važnog izdatka.[1]

2. ODRŽIVI RAZVOJ

Održivi razvoj predstavlja jednu od najvažnijih smjernica u politici zaštite okoliša, a njegova je važnost vidljiva kroz činjenicu da se spominje u ustavima te brojnim zakonskim odredbama većine zemalja. Održivi razvoj jest stalno rastu-

---

1 Jerković, E., *The legal significance of environmental taxes in the Republic of Croatia*, 6th SWS International Scientific Conference on Arts and Humanities 2019, SGEM Florence, Conference Proceedings, Volume 6, Br. 2 / – Sofia, Bulgaria, 2019, str. 133.–140. SWS International Scientific Conference on Arts and Humanities 2019., str. 134.

ći koncept i sve raširenija i konkretnija praksa u svakodnevnim životima ljudi i društava diljem svijeta. Idejno je održivi razvoj dobio na značaju od svojih ne tako davnih početaka i tako postao neizbježna točka u globalnom dijalogu o zaštiti okoliša i klimatskim promjenama te nužnim izmjenama potrebnim za simbiozu ljudi i prirode u budućnosti.

2.1. Pojam i nastanak koncepta održivog razvoja

Pojam održivog razvoja relativno je novijeg datuma. Početkom sedamdesetih godina 20. st., nakon što su ljudi postali svjesniji postojanja štete koja je nastala neposredno zbog gospodarskog rasta i razvoja, proizvodnje, ali i bacanja golemih količina hrane s jedne strane svijeta te zabrinjavajućeg siromaštva i gladi s druge strane svijeta. Ubrzan rast broja stanovnika, povećana i ubrzana potrošnja te iscrpljivanje Zemljinih prirodnih resursa pridonijeli su formiranju pojma održivog razvoja.

Velik utjecaj na formiranje i buđenje svijesti o stanju Zemlje kao planeta i potencijalnoj „crnoj" budućnosti nastavi li se društvo razvijati ubrzanim tempom jest Carsoničino djelo „Nijemo proljeće" iz 1962. g. Zbog tih se razloga potencijalnog rješavanja sve izraženijih ekoloških problema 70-ih godina 20. stoljeća u Rimu osniva *Rimski klub* koji je bio sastavljen od ekonomista, sociologa, filozofa i drugih stručnjaka koji su svojim radom planirali podignuti svijest o održivom razvoju na višu razinu. Rimski klub 1972. g. objavljuje studiju naziva „Granice rasta" („The Limits of Growth") koja predstavlja prvi proglas koncepta održivog razvoja u budućnosti.

Klub se ponajprije usredotočio na problem ubrzanog rasta populacije koje ekonomija, proizvodnja i kapacitet okoliša ne mogu pravilno pratiti te izrađuje globalne modele i upozorenja za ljudsku budućnost „(...) da će u slučaju nastavka suvremenih trendova gospodarske i ekološke posljedice biti kobne."[2] U kasnijim se projekcijama izračuni korigiraju i mijenjaju, ali cilj ostaje isti. Danas je u središtu zanimanja Rimskog kluba pet područja: „Climate-Planetary Emergency, Reclaiming and Reframing Economics; Rethinking Finance; Emerging Civilization(s); Youth Leadership",[3] odnosno klimatska globalna intervencija, ponovno traženje i preoblikovanje gospodarsva, promišljanje financija, civilizacije u nastajanju i vodstvo mladih.

---

2 Blewitt, J., *Razumijevanje održivog razvoja*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2017, str. 23.

3 About the Club of Rome, [https://www.clubofrome.org/about-us/], pristupljeno: 31. kolovoza 2022.

Iste se 1972. g. u Stockholmu odvija drugi prijelomni događaj za razvoj pojma održivog razvoja – Konferencija UN-a o ljudskom okolišu, koja rezultira kasnijim osnivanjem Svjetske komisije za okoliš i razvoj (World Commission on Environment and Development) ili tzv. Bruntlandine komisije (u daljnjem tekstu: WCED), kao tijela UN-a koje će se baviti razvojem i obrazovanjem o konceptu održivog razvoja u budućnosti.

Ideja o održivom razvoju, prvi put iznesena na Konferenciji UN-a u Stockholmu 1972. g. i usvojena u dokumentu Svjetska strategija očuvanja („World Conservation Strategy") stavljala je tada naglasak na održivost u ekološkom smislu. Na Konferenciji je donesen zaključak da nije učinjeno dovoljno analiza ili smjernica o političkim, socijalnim ili gospodarskim izazovima održivog razvoja. Tada je ekološka održivost smatrana jedinim stupom održivog razvoja, no danas znamo da je situacija mnogo složenija. WCED je u svom izvještaju *Naša zajednička budućnost* („Our Common Future") 1987. g. iznjedrio jednu od najcitiranijih čak i danas i dalje najkorištenijih definicija održivog razvoja, kao „(...) razvoja koji zadovoljava potrebe sadašnje generacije, ne ugrožavajući pritom budućnost sljedećih..."[4] Još ne postoji samo jedna ili jedinstvena definicija održivog razvoja, što je pokazatelj širokog opsega koji taj koncept obuhvaća, a posljedično i na kvantitetu problema i izazova s kojima se suočava od kojih su najčešće stalne promjene koje pokušava analizirati ili čijim pokretanjem želi učiniti promjene u sadašnjosti. Tako je održivi razvoj definiran i kao „(...) upravljanje i očuvanje (...) prirodnih resursa i orijentaciju tehnoloških i institucionalnih promjena na način da se osigura postizanje i održi zadovoljavanje čovjekovih potreba za sadašnje i buduće naraštaje; (...) jednak pristup resursima za svaku generaciju (...); (...) razvoj koji obuhvaća: ekonomski, društveni, kulturni i politički napredak, jednaka prava za sve i najbolju kvalitetu života pojedinca (...); (...) čovjekova potreba da pravedno živi u sklopu prirode; (...) poboljšanje kvalitete života, ali u okvirima prihvatnog kapaciteta okoliša; (...) strateški gospodarski razvoj od kojega koristi imaju i okoliš i kvaliteta življenja."[5] Kako je navedeno, postoji više definicija koncepta održivog razvoja pa je tako došlo i do formiranja više različitih pristupa koji se međusobno razlikuju prema tome koji od problema staviti u središte pozornosti i koji je zapravo od presudnog značaja za održivi razvoj. Tu razlikujemo teoriju Bruntlandine/WCED-ove komisije koja naglasak stavlja na buduće generacije i najsiromašnije dijelove svijeta i stanovništva; kvantifikaciju pojma održivog razvoja u čijem je središtu gospodarski razvoj; neomarksističku teoriju koja se usredotočuje na preraspodjelu ekonomske i političke moći; ekološku teoriju

---

4 Herceg, N., *Okoliš i održivi razvoj*, Synopsis, Zagreb, 2013, str. 255.

5 *Ibid.*, str. 262.–263

čiji je primarni cilj zaštita okoliša; ekonomsko-ekološku teoriju koja pretpostavlja stvaranje uvjeta za dobar i dostojanstven život u okvirima preduvjeta koje nam pruža priroda te holističku teoriju koja zagovara primjenu načela jednakosti na sve sudionike društvenog života, ali istovremeno i na politiku, gospodarstvo, obrazovanje i kulturu.

2.2. Put prema održivom razvoju

Kako bi osigurali boljitak ljudske zajednice u budućnosti, potrebno je ostvariti kontinuirani održivi razvoj. Na tom putu značajnu ulogu igraju međunarodna zajednica, nacionalne vlade i pojedine industrijsko-gospodarske grupe. Ti se subjekti služe sustavima upravljanja okolišem („Environmental Management Systems", EMS) tako da „(...) kontrolom aspekata okoliša kojiuzrokuju ili mogu uzrokovati štetne posljedice (...)"[6] pokušavaju što više smanjiti negativan ljudski utjecaj na okoliš. Sedam je takvih „stuba":

1. Industrijska ekologija – s ciljem uskladiti rad tehnologije s prirodom, a tijekom proizvodnog procesa koristiti otpad kao sredstvo i resurs proizvodnje.
2. Čišća proizvodnja – orijentirana na proizvodni proces, proizvod i usluge te ideju o minimiziranju ili preveniranju šteta za vrijeme trajanja svih faza proizvodnje.
3. Sprječavanje zagađenja – reduciranjem potencijalno opasne sirovine ili opasnosti za ljudsko zdravlje i okoliš kroz različite akcije (poput recikliranja, tretiranjem sirovine, promjenom opreme itd.) unutar procesa proizvodnje; usko je povezano s prethodnim korakom.
4. Recikliranje – neizbježna stuba u procesu proizvodnje kada je stvaranje štetnog otpada neminovno; tada se on zbrinjava na dva načina: sustavom zatvorene petlje ili *closed-loop* recikliranjem, kada se otpad metodama odvajanja vraća na početak procesa proizvodnje i tako nastavlja (produžava) taj proizvodni ciklus te izravno ili *straight* recikliranje u kojemse taj otpad koristi u novom proizvodnom postupku ili drugdje.
5. Minimiziranje otpada – korak koji se nadovezuje na recikliranje i sastoji se u reduciranju opasnog otpada tako da se što manje koristi opasna sirovina i samim time smanjuje količina opasnog otpada.
6. Kontrola onečišćenja – smanjivanje količine i toksičnosti otpada koji nije prikladan za recikliranje, te se zbog visine cijene sredstava čije ulaganje

[6] *Ibid.,* str. 266.

zahtijeva i kompliciranosti zahvata koji se poduzimaju, provodi samo kada nema drugog načina da se otpad zbrine.

7. Zbrinjavanje otpada – završna faza upravljanja okolišem i dio politike gospodarenja otpadom; ovisit će o vrsti otpada, ali i opremljenosti, lokaciji i instrumentima kojima subjekt kojem je zbrinjavanje povjereno raspolaže. Taj je korak jedna od najkontroverznijih točaka jedne politike ili plana gospodarenja otpadom jer može mnogo širi utjecaj od onog prostorno ograničenog na mjesto na kojem se otpad zbrinjava, kao i na sve elemente prirode i zdravlje stanovništva u blizini ili udaljenosti.

2.3. Obuhvat održivog razvoja

Problematika koja se javlja u okviru održivog razvoja složena je i mnogobrojna, ali to ujedno daje i brojne mogućnostinjezina rješavanja. Problemi su opsežni i obuhvaćaju aspekte čovjekove egzistencije – od problema demografskog rasta, korištenja teritorija, krčenja šuma i urbanizacije, preko industrije, turizma, prometa i poljoprivrede, šumarstva, ribarstva sve do energetike i energije kao nekih od najvećih izazova današnjice koji nas očekuju i u budućnosti.

Promjene potrebne za postizanje održivog razvoja i ujedno ciljeva zaštite okoliša su nužne, a kao pokazatelj, u najčešćem slučaju upozorenja, uzima se ekološki otisak (*ecological footprint*) kao „indikator koji mjeri naš odnos prema okolišu (...)."[7] Čini ga „(...) površina tla potrebna za proizvodnju hrane, energije i drugih dobara, potrebnih da bi se zadržao visokopotrošački način života (...)."[8] odnosno „(...) ukupnu površinu produktivnog zemljišta i vode potrebne za kontinuiranu proizvodnju svih resursa koje troši jedna regija (...) i za asimilaciju cjelokupnog otpada koji proizvedejedna populacija (...)."[9] te „(...) zamjensko mjerilo potreba populacije za prirodnim kapitalom, utemeljeno na zemljištu."[10] Mjerna jedinica ekološkog otiska je globalni hektar, „(...) hektar koji je normaliziran tako da ima produktivnost svih voda i kopna u određenoj godini."[11] Prednost globalnog hektara leži u činjenici da je jednostavan i razumljiv te lako prikaže ljudima promjene koje trebaju učiniti u svojim životima u smjeru održivog razvoja. Kroz ekološki otisak dobro su i jasno vidljive dvije stvari – ideja održivosti stalno balansira

---

7 *Ibid.*, str. 269.

8 *Ibid.*

9 Blewitt, J., *Razumijevanje*...,bilj. 2 , str. 348

10 *Ibid.*

11 Herceg, N., *Okoliš i održivi*..., bilj. 4, str. 254

između „(...) standarda i kvalitete života na jednoj strani i ekološkog integriteta planeta na drugoj (...)."[12] te „(...) ekonomija nije cilj sama po sebi, nego samo sredstvo za postizanje cilja."[13] Zabrinjavajuća je činjenica što je ekološki otisak za gotovo sve dijelove svijeta povišen, tako i za EU i za Hrvatsku.

Postoje brojni praktični alati kojima se koristimo za ostvarivanje viših razina održivosti, no oni zahtijevaju stalno obrazovanje i informiranje, sustavan pristup njihovoj primjeni te možda najteže ostvarivo organizacijske promjene određenih negativnih, ali ustaljenih proizvodnih i životnih navika, ne samo na društvenoj nego i na osobnoj razini. Ekološka načela svoju svrhu postižu samo primjenom praktičnih alata održivog razvoja pa je zbog tog razloga nužno pratiti njihov razvoj u praksi i rezultate koje ostvaruju. Njihova primjena započinje s procjenom održivosti, koja se sastoji od stvaranja koristi i promjena u području društvenog, ekološkog i ekonomskog učinka. Mnogo je alata i metoda održivog razvoja: Primjerice, metoda *The Natural Step* („prirodan korak") omogućuje organizacijama održivije planiranje djelovanja s mrežom sistematskih uvjeta i tako pridonosi održivijem društvu, pri čemu se ne usmjerava samo prema ekološkim utjecajima; ili *logika dostatnosti* kao odmak od konzumerističkog mentaliteta i apel na proizvodnju izdržljivijih, a time i održivijih trajnijih predmeta svakodnevne uporabe koja uvodi pojam ekološke racionalnosti, a ne samo ekonomske. Također je važno redovito prikupljanje podataka o mjerenju napretka u održivom razvoju i njihova što veća preciznost, sve kako bi njihova interpretacija mogla pomoći u rješavanju problema u praksi i stvarati nove ili prilagođavati postojeće modele održivosti – potrebno je jedino zdravorazumski pristupiti takvom zadatku i prihvatiti da neće biti moguće „(...) sve što je ikada postojalo izvagati i izbrojiti."[14]

3. INSTRUMENTI ZAŠTITE OKOLIŠA

Danas se instrumenti zaštite okoliša mogu podijeliti na dvije osnovne grupe, i to na: a) instrumente koji djeluju izvan tržišta (usmjerene na utvrđivanje dopuštene količine onečišćenja) i b) instrumente koji djeluju u okviru tržišta (zasnovane na cijenama).

Među instrumente koji djeluju izvan tržišta valja ubrojiti administrativne mjere, u obliku raznih dozvola, ograničenja i zabrana usmjerenih na reguliranje

---

12 Blewitt, J., *Razumijevanje*...,bilj. 2, str. 349

13 *Ibid.*

14 Blewitt, J., *Razumijevanje*...,bilj. 2, str. 382

emisije, odnosno ograničavanje imisije kao posljedice gospodarske aktivnosti gospodarskih subjekata, odnosno konzuma fizičkih osoba. U te mjere spadaju naprimjer zabrana proizvodnje buke iznad određene jačine izražene decibelima, zabrana uporabe određenog pesticida izražena po jedinici uporabljenog pesticida na jedinici zemljišta i sl.[15] Povijesno gledajući, administrativne se mjere javljaju već u 13. stoljeću u vrijeme feudalno i apsolutistički uređenih političkih sustava koji su već tad prepoznali značaj zaštite okoliša. S obzirom na to da se razvojem društva opasnost od onečišćenja okoliša progresivno povećava, administrativne su mjere ostale trajan i sastavni dio politike zaštite okoliša te danas svoju primjenu nalaze u vidu preporuka, sporazuma, planiranja i sl. kroz koje država istovremeno i educira i savjetuje građane o mjerama nužnim za očuvanje okoliša.

Drugi su tip instrumenata tržišne mjere, a one se počinju razvijati i primjenjivati od početka dvadesetih godina 20. st. Za instrumente koji djeluju u okviru tržišta karakteristično je da se cijenama potiče odnosno utječe na potencijalne onečišćivače (bilo one u gospodarskoj bilo u privatnoj sferi) da obrate pozornost na svoje aktivnosti koje bi mogle štetno djelovati na okoliš. Tu možemo ubrojiti ekološka davanja, ekološke licencije ili ekološke certifikate, mjere kojima se potiče odnosno osigurava poštovanje propisa, subvencije itd.

Taj tip mjera nalazimo u obliku:

1. Davanja koja predstavljaju naknadu plaćenu za onečišćenje te kojima se postiže više ciljeva. Mogu biti „(...) namijenjena prikupljanju prihoda, (...) poticaji koji će utjecati na zagađivača, (...) dizajnirana da posluže ostvarenju obaju spomenutih ciljeva."[16]
2. Subvencija u obliku financijske pomoći koja treba potaknuti smanjenje onečišćenja i financirati mjere koje su potrebne za već postojeće onečišćenje. Česte su u oblicima dotacija, „mekanih" zajmova (s nižim kamatnim stopama od tržišnih) i poreznim benefitima (poput izuzeća od određenih poreza).
3. Sustav povratnih depozita – takav sustav nameće neku dodatnu naknadu na prodaju proizvoda potencijalnog onečišćivača, a kada on ispuni određen uvjet koji sustav predviđa, poput zbrinjavanja otpada, ta mu se naknada vraća. Riječ je o obliku uvjetovanih naknada koje se vraćaju kada se ispune uvjeti za njihov povrat.
4. Mjere koje osiguravaju poštovanje propisa – zapravo su kazne i sankcije u slučaju nepridržavanja propisa, koje mogu biti u dva osnovna oblika:

---

15 Jelčić, B., *Javne financije*, RRIF plus, Zagreb, 2001, str. 392

16 Jelčić, Ba.; Jelčić, B., *Porezni sustav i porezna politika*, Informator, Zagreb, 1998., str. 372

kao pristojbe zbog nepridržavanja propisa, tj. kazne koje plaćaju oni koji se ogluše na propise i tako prouzroče onečišćenje ili (slično uvjetovanim naknadama) kao uplate koje onečišćivač plaća unaprijed, a dobiva natrag ako dokaže da je zadovoljio propisane standarde o smanjenju onečišćenja prirode i okoliša.

Od svih navedenih tržišnih mjera i instrumenata utjecaja, najznačajniji su upravo ekološki porezi ili ekoporezi, specifični prema tome što na „tržišni način" provode i omogućavaju ostvarenje politike zaštite prirode/okoliša kao i ispunjavanje ekološkog cilja oporezivanja.

Prema cilju koji se porezom nastoji postići, poreze dijelimo na:

1. fiskalne – isključivo ili većinski za prikupljanje sredstava za financiranje javnih rashoda
2. nefiskalne – za poticanje određenih promjena u ponašanju i radu poreznih obveznika.[17] Sve veće potrebe i razvoj suvremenog društva nametnule su i potrebu za ostvarivanje i nekih ne nužno fiskalnih ciljeva. Nefiskalni ciljevi mogu biti ekonomski, politički, pedagoški, socijalni, ekološki i dr. ciljevi (npr. poticanje stambene izgradnje, unaprjeđivanje kulturne i športske djelatnosti). Nefiskalni ciljevi jako često mogu biti u koliziji s primarnim – fiskalnim ciljem oporezivanja. Njihov je cilj stimuliranje poreznog obveznika na određeno ponašanje.[18]

Ekološki se porezi uvode u porezne sustave suvremenih zemalja s ciljem da se njihovom primjenom utječe na ponašanje gospodarskih subjekata i fizičkih osoba.

U teoriji se često spominje kako oni kao instrumenti zaštite okoliša imaju trostruku ulogu;

a) ulogu internalizacije eksternih troškova
b) odgojnu ulogu
c) ulogu financiranja.

---

17 Jelčić, Ba.; Jelčić, B., *Porezni sustav*...bilj. 16, str. 206. i 208.

18 Jerković, E., *Važnost ciljeva i socijalno-političkih načela oporezivanja u funkciji ostvarenja pravednosti prilikom oporezivanja dohotka od nesamostalnog rada i samostalne djelatnosti*, Third International Scientific Conference ERAZ 2017-Knowledge based sustainable economic development, Faculty of Business Studies, Mediterranean University – Podgorica, Montenegro; 2. University of National and World Economy – Sofia, Bulgaria; 3. Faculty of Commercial and Business Studies – Celje, Slovenia; 4. Faculty of Applied Management, Economics and Finance – Belgrade; Serbia 5. Association of Economists and Managers of the Balkans – Belgrade, Serbia Beograd, 2017, str. 217–230, str. 218

Internalizacija eksternih troškova trebala bi dovesti do učinkovite uporabe okoliša, odnosno optimalna bi porezna stopa trebala odgovarati ukupnim društvenim graničnim troškovima onečišćenja.

Odgojna uloga ima svrhu potencijalne emitente štetnih stvari potaknuti na odluku o tome hoće li platiti dodatnu jedinicu poreza ili će se odreći emisije dodatne jedinice onečišćenja s krajnjim rezultatom u kojem će se granični troškovi onečišćenja svih emitenata izjednačiti.

Financijska uloga ekoloških poreza ogleda se u njihovoj financijskoj izdašnosti, a sredstva se mogu koristiti kako bi se financirale neke mjere vezane uz očuvanje čovjekova okoliša.

Ekološke poreze može se podijeliti na neposredne, uvođenje kojih je motivirano zaštitom okoliša, i posredne, koji nisu izrijekom povezani sa zaštitom okoliša. No nesumnjivo je kako i posredni porezi imaju ekološki motivirani segment kao što je naprimjer porez na plastične vrećice. Katkad se tvrdi kako su ekološki porezi neučinkoviti, ali je uvjerljivije mišljenje kako je njihovo djelovanje odgođeno.[19]

Birkova teorija relativnosti koja kaže da se načelo raspodjele poreznog tereta prema gospodarskim mogućnostima može ograničiti i pri tome se ne smije zanemariti. Prema toj teoriji opravdati se može samo ona razina zaštite prirodnog okoliša, tj. ekološkog blagostanja, koja ne ugrožava poreznim opterećenjima ekoloških poreza egzistencijalni minimum.

4. EU, POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA I EKOLOŠKI POREZI

Rano se spoznalo da se problemi onečišćenja okoliša ne mogu zadržati u nacionalnim okvirima jer onečišćenje ne poznaje državne granice, tako da dolazi do usklađivanja politika i rješavanja ovog problema na međunarodnoj razini.

U prevenciji zaštite okoliša na razini Europe uključila se i Europska unija, koja djeluje preko svojih institucija i donosi pravila putem različitih akata, kojih se države članice te potencijalne države članice moraju strogo pridržavati.

Uloga Europske unije od velike je važnosti za očuvanje okoliša i smanjenje onečišćenja, na način da vrši pritiske te tako motivira velika poduzeća na smanjenje stakleničkih plinova, koji su, među najvećim onečišćivačima okoliša.

---

19 Bejaković, P., *O uvođenju ekoloških poreza u odabranima razvijenim zemljama*, [https://www.ijf.hr/upload/files/file/PV/2016/6/bejakovic.pdf], 16. srpnja 2022

Države članice Europske unije uvode različite mjere pomoću kojih kontroliraju stanje okoliša, kako bi što više osvijestile građane da je stanje okoliša nužno za život te da ga neracionalnim korištenjem uništavamo. Svaki instrument politike zaštite okoliša ima svoje prednosti i nedostatke, a koji će se instrument primijeniti, ovisi o stanju svake države.

Problematika zaštite okoliša nadilazi državne granice i nema nacionalnu pripadnost. S obzirom na broj država koje su zainteresirane za njihovo rješavanje, probleme promatramo kao bilateralne (između dviju susjednih zemalja), multilateralne (gdje sudjeluje veći broj zemalja koje nisu nužno susjedne) i globalne. Jedan od načina njihova rješavanja jesu i ekološki porezi. Osnivanje moderne europske zajednice država bacilo je svjetlo na probleme s kojima se EU mora pozabaviti, ali i nove mogućnosti politike zaštite okoliša i održivog razvoja i općenito upravljanje okolišem. Najvažnije tijelo EU-a koje je izrazilo predanost u radu pri postizanju ciljeva zaštite okoliša jest Europska komisija nakon koje slijedi Europska agencija za okoliš (EEA) čiji je cilj pružiti neovisne, relevantne i pravovremene informacije kako nositeljima političke vlasti tako i javnosti. Uloga je Europske unije aktivno poticati usklađen i uravnotežen razvoj gospodarskog života unutar Unije i da „(...) omogući dugotrajni, neinflacijski i ekološki održivi razvoj."[20]

Primarna je odgovornost svake države članice Europske unije da uredivlastitu politiku okoliša, ali joj europska supranacionalna zajednička politika određuje smjer kojim se mora pri tom kretati i usklađivati vlastite propise s europskima.

Temeljni dokument dostupan na službenim mrežnim stranicama EU-a i Komisije jest Europski zeleni plan.[21] *Europskim zelenim planom* „Europa želi biti prvi klimatski neutralan kontinent tako što će postati moderno i resursno učinkovito gospodarstvo"[22], a ujedno i dio plana ekonomskog oporavka čitave Unije, pogotovo zbog posljedica borbe s pandemijom COVID-19 (nazvanog *Next Generation EU*).

Pri stvaranju Europske unije i planiranja faza njezina proširenja stalna se pozornost posvećivala pitanju okoliša koje se ne odnosi samo na zemlje koje su percipirane najrazvijenijim, a ujedno i ekološki osviještenima kao što su skandi-

---

20 Luttenberger, A., *Usklađivanje propisa Europske unije o održivom razvoju u Republici Hrvatskoj*, Pomorski zbornik, Pomorski fakultet, Rijeka, 2003, Vol. 41., Br.. 1, str. 302

21 Europski zeleni plan čini jedan od 6 prioriteta Komisije za razdoblje 2019.– 2024. g.. Ostali su digitalizacija, gospodarstvo u interesu građana, vanjskopolitički snažnija EU, promicanje europskih vrijednosti te poticanje europske demokracije.

22 *Europskizeleniplan*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hr], pristupljeno: 31. kolovoza 2022

navske zemlje i zemlje sjevera EU-a, nego i na sve zemlje koje su tijekom godina pristupile EU-u, neovisno o njihovu stupnju razvoja i tranzicije. Takva vrsta pokušaja postoji i na globalnoj razini još od *Brundtlandine komisije* i njihovih napora da „(...) briga za globalni okoliš ne potisne u drugi plan rješavanje problema ljudskih potreba i siromaštva“[23], odnosno da se razlike u stupnju razvoja između europskog sjevera i juga kroz zajedničku politiku EU-a pokušaju nadvladati na način da se prednosti jednih iskoriste kao pogon razvoja manje razvijenih.

Zajednička ekološka politika definirana je novim *Europskim zelenim planom* koji konstatira da se europskom strategijom „(...) nastoji zaštititi, očuvati i povećati prirodni kapital EU-a te zaštititi zdravlje i dobrobit građana od rizika povezanih s okolišem i utjecaja okoliša na njih. Ta tranzicija istodobno mora biti pravedna i uključiva. Pritom na prvom mjestu moraju biti ljudi te treba obratiti pozornost na regije, industrije i radnike (...).“[24]

Aktivnosti vezane uz ekološko oporezivanje započele su 1973. g., u vidu šest ekoloških programa, pri čemu je posljednji završio 2010. godine. Svaki je od ekoloških programa stavljao naglasak na pojedinu sastavnicu politike okoliša:

- prvi program u trajanju od 1973. do 1976. g. definirao je primarne ciljeve europske ekološke politike uz plan kako smanjiti onečišćenje i poboljšati kvalitetu života
- drugi program u trajanju od 1977. do 1981. g. bio je usredotočen na upravljanje prirodnim resursima, sprječavanje zagađenja zraka i vode te očuvanje šuma
- treći program u trajanju od 1982. do 1986. g. definirao je politiku zaštite životne sredine kroz smanjenje buke i upravljanje otpadom te pojačanu suradnju sa zemljama u razvoju
- četvrti program u trajanju od 1987. do 1992. g. bio je usmjeren na promet i poljoprivredu
- petim programom u trajanju od 1993. do 2000. g. prvi su put definirne osnove koncepta održivog razvoja
- šesti program u trajanju od 2001. do 2010. g. predlagao je pet budućih prioriteta u strateškim aktivnostima: 1) unaprjeđenje postojećih zakona, 2) bližu suradnju na tržištu, 3) integraciju tijela uključenih u ekološku politiku, 4) pomoć ljudima u promjeni ponašanja, 5) planiranje u zaštiti životne sredine.

---

23 Blewitt, J., *Razumijevanje*...,bilj. 2, str. 25

24 Komunikacija Komisije, *Europski zeleni plan*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/? uri=CELEX:52019DC0640&from=ET], 3. rujna 2022

Kod svih članica EU-a i onih država koje to žele postati obvezno prisutni su osnovni sadržaji politike okoliša kojima se u središte interesa stavljaju pitanja upravljanja otpadom, kvalitete zraka, vode i tla, koncept održivog razvoja, probem globalnog zatopljenja i nedovoljno očuvanje prirodnih bogatstava.

4.1. Ekološki porezi na području EU-a

EU ekološki porez definira kao: „(...) porez vezan za okoliš jest porez čija je porezna osnovica fizička jedinica (ili nadomjestak za fizičku jedinicu) nečega što ima dokazanspecifičan negativan učinak na okoliš (...).“[25] Sve se više preferiraju takvi porezi kao integralan dio politike zaštite okoliša prema načelu „zagađivač plaća“.

Politička prepreka ekologizacije poreznih sustava provedena je harmonizacijom poreza na području Europske unije prema potrošnim porezima. Tako su članice Europske unije ograničene u uvođenju novih poreza i u mijenjanju elemenata postojećih poreza. Takva promjena usmjerena je neposredno na članice Europske unije, pa tako i posredno na zemlje koje očekuju da će postati članice Europske unije. Svaka članica ima pravo na svom području umjesto propisa Europske unije primijeniti i vlastite ekološke propise ako su stroži od propisa Unije.

Pravni sustav Europske unije kategorizira tri osnovne vrste ekoloških poreza:

1. porez na energente (akcize) – porez na mineralna ulja i motorna goriva, benzin (olovni i bezolovni), dizel, loživo ulje, petrolej, kerozin, na prirodni plin i potrošnjustruje
2. porez na transport – porez na registraciju i korištenje motornih vozila, uvoz i prodaju motornih vozila, porez za korištenje cesta i autocesta, osiguranje luksuznih jahti i na putovanja u zračnom prometu
3. porez na onečišćenja i prirodne izvore – porez na pesticide i umjetna gnojiva (zaštita voda), na pakiranje metala, plastike, stakla, keramike, na otpad (i odlagališta), na zagađenje zraka (CO_2, SO_2, NOx), na baterije, gume, raspoložive kontejnere, otpadne vode (kućanske i industrijske), na plastične vrećice, zagađenja vode, na CFC, HFC, PFAC i SF6 (onečišćivače ozona) te na nuklearnu energiju.

---

25 Uredba (EU) br. 691/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2011. o europskim ekonomskim računima okoliša, [https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2011/691/oj], pristupljeno: 3. rujna 2022.

Više od tri četvrtine ekoloških poreza u Europskoj uniji čine porezi na energiju (77 posto), 20 posto dolazi od oporezivanja prijevoza, a ostatak od onih vezanih uz onečišćenja i resurse.[26]

Ova kategorizacija pokazuje da ne postoji jedinstveni instrument međunarodnopravne porezne politike kojim se mogu regulirati tako složeni problemi. Uvođenjem ekoloških poreza žele se ostvariti višestruki ciljevi i fiskalne mjere izravnog i nedvosmislenog utjecaja na proizvođača/onečišćivača na smanjenje onečišćenja, prilagodljivost pri odabiru razine i načina smanjenja onečišćenja te smanjenje troškova o njihovu provođenju.

Skandinavske zemlje prve su počele s ekološkom poreznom reformom početkom devedesetih godina 20. st. Švedska i Finska, a poslije i Danska, uz uvođenje ekoloških poreza u svoje porezne sustave istovremeno su primijenile i kompenzacijske mjere unutar poreznog sustava u vidu smanjenja stope poreza na dohodak.

Prihodi od ekoloških poreza mogu se koristiti ne samo za dobrobit i očuvanje okoliša poput financiranja ekoloških inovacija, već i za dobrobit gospodarstva. Mogu biti usmjereni kao kompenzacija kućanstvima i pravnim osobama koji su opterećeni visokim ekoporezom, obično u formi smanjenja poreza na dohodak/dobit ili poreznih olakšica za pojedine skupine.

Velik je nedostatak što se unatoč provedenim ekološkim poreznim reformama, jačanjem pritiska europskoga zakonodavstva na države članice EU-a prema snažnijem oporezivanju proizvodnje, proizvoda i usluga štetnih za okoliš i zdravlje ljudi, nije postiglo značajnije povećanje prihoda od ekoloških poreza. Prema *Eurostatovu* izvješću[27] iz 2018. g. o prihodima od ekoloških poreza u državama članicama EU-a, stoji da oni čine prihod od 324,6 bilijuna eura. Iako značajan, taj se iznos odnosi na samo 2,4 posto europskog BDP-a i 6 posto ukupnog prihoda EU-a od poreza i doprinosa socijalnog osiguranja. Najveći dio tog prihoda, od čak 77,7 posto prikupi se od poreza na energiju. Ako promatramo razdoblje od 2009. do 2016. g., vidimo da je udio ekoloških poreza u BDP-u država članica EU-a lagano rastao, što se smatralo posljedicom globalne ekonomske krize iz 2008.

---

26 Poslovni dnevnik, *Veći udjel ekoloških poreza imaju samo tri članice EU*, [https://www.poslovni.hr/hrvatska/veci-udjel-ekoloskih-poreza-imaju-samo-tri-clanice-eu-349967], pristupljeno: 27. kolovoza 2022

27 *Energy, transport and environment statistics*, [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/11478276/KS-DK-20-001-EN-N.pdf/06ddaf8d-1745-76b5-838e-013524781340?t=1605526083000], pristupljeno: 15. kolovoza 2022.

g. Od 2016. g. kao rezultat oporavka od krize bilježi se blagi pad ili stagnacija te vrste prihoda.

Drugi prema fiskalnoj izdašnosti porezi su na transport i to najviše u Danskoj i na Malti. Porezi na onečišćenja i prirodne izvore čine fiskalno najmanji udio prihoda od ekoloških poreza, što ne čudi budući da su u mnogim zemljama članicama EU-a oni kasnije uvedeni, nakon poreza na energiju i transport, pa je njihov udio posljedica njihove kraće primjene.

Eurostatovo istraživanje[28] iz 2017. godine znakovit je pokazatelj potrebnih promjena od strane europskih i nacionalnih zakonodavstava. Istraživanje pokazuje kako od svih prikupljenih poreza na energente na razini Europe, čak 49 posto otpada na kućanstva, dok prihodi od poreza na energente od uslužnih i proizvodnih djelatnosti iznose gotovo jednako – 48 posto. Ovo je jasan pokazatelj da politike okoliša i aktivnosti usmjerene na zaštitu okoliša, uključujući i koncept održivog razvoja, nisu svakodnevica europskog stanovništva. Pritom se misli na održivi(ji) način stanovanja i življenja u postojećim stambenim objektima, gradnja novih stambenih objekata, energetski samodostatnih jedinica, korištenje raznih vrsta javnog prijevoza, mijenjanje kupovnih navika i sl.

4.2. Problemi vezani uz porez za energiju

Porez na kavu, cigarete, pivo, alkohol i bezalkoholna pića opterećuje gospodarsku snagu građanina koji je potrošač navedenih proizvoda. Porez na potrošnju nafte i naftnih derivata ili porez na bilo koji drugi izvor energije, prelazi granice osobne potrošnje. Porez na naftu jedan je od oblika poreza na energiju, a ne porez na osobnu potrošnju. Kao porez na energiju uzrokuje rast cijena svih proizvoda za čiju se proizvodnju nafta koristi. Međunarodna konkurencija poduzeća, stručnjaci predlažu tri mogućnosti:

1. istovremeno uvođenje poreza na energiju u porezne sustave europskih zemalja koje su važni sudionici u međunarodnoj trgovini
2. povrat plaćenog poreza na energiju pri izvozu proizvoda
3. uvođenje poreza na energiju koji bi snosili privatni potrošači energije. Prihvaćanjem te mogućnosti poduzetnik bi pri potrošnji energije za

[28] *Energy, transport and environment statistics*, [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/11478276/KS-DK-20-001-EN-N.pdf/06ddaf8d-1745-76b5-838e-013524781340?t=1605526083000], pristupljeno: 15. kolovoza 2022

obavljanje gospodarske djelatnosti bio u porezno povoljnijem položaju od pojedinca koji se koristi energijom za osobne potrebe.[29]

Prema mišljenju Greenpeacea odluči li se neka država na uvođenje poreza na energiju, trebala bi primijeniti što nižu stopu ovog poreza. Tako bi na taj način uveden porez na energiju imao učinak „ekološkog signala" i ne bi imao štetne posljedice. Izuzetke od primjene načela jednakosti pri oporezivanju moglo bi se opravdati u sljedećim slučajevima:

1. pri oslobođenju plaćanja poreza na energiju pri uporabi novih oblika energije, kao npr. energija vjetra te solarne energije jer nisu zagađivači okoliša.
2. pri primjenu poreznih olakšica na poduzetnike koju su veliki potrošači energije, da bi se izbjeglo „gušenje" njihovih gospodarskih djelatnosti te s druge strane premještanje njihove djelatnosti na područje države s nižim poreznim opterećenjem pri uporabi energije.[30]

5. HRVATSKI POREZNI SUSTAV SA STAJALIŠTA ZAŠTITE OKOLIŠA

Najvažniji izvori i institucionalni okviri hrvatskog prava okoliša koji čine temelje politike zaštite okoliša i održivog razvoja u Hrvatskoj su:

1. Ustav Republike Hrvatske[31] – kojim se nalaže državi da poduzima sve mjere koje su potrebne da bi se opravdao pojam „socijalne države", koji je naveden u članku 1. Ustava Republike Hrvatske, kao i države u kojoj su „(...) očuvanje prirode i čovjekovog okoliša (...) koje su najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, navedene u članku 3. Ustava Republike Hrvatske.
2. Zakon o zaštiti prirode[32] – kojim se uređuje sustav zaštite i očuvanja prirode i njezinih dijelova te druga pitanja koja su navedena u čl. 1. U smislu ovog Zakona priroda je sveukupna bioraznolikost, krajobrazna raznolikost i georaznolikost te da su priroda i dijelovi prirode od interesa za Re-

---

29 Šinković, Z., *Oporezivanje energenata*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 3, 2015., [https://hrcak.srce.hr/file/214424], pristupljeno: 30. kolovoza 2022, str. 683–704, str. 684

30 *Ibid.*

31 Ustav Republike Hrvatske, NN Br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014

32 Zakon o zaštiti prirode, NN Br. 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019

publiku Hrvatsku i uživaju njezinu osobitu zaštitu što je navedeno u čl. 2. ovog Zakona.

3. Zakon o zaštiti okoliša[33] – kojim se uređuju: načela zaštite okoliša u okviru koncepta održivog razvitka, zaštita sastavnica okoliša i zaštita okoliša od utjecaja opterećenja, subjekti zaštite okoliša, dokumenti održivog razvoja i zaštite okoliša, instrumenti zaštite okoliša, praćenje stanja u okolišu, informacijski sustav zaštite okoliša, osiguranje pristupa informacijama o okolišu, sudjelovanje javnosti u pitanjima vezana za okoliš koja su navedena u čl. 1. ovog Zakona. Okoliš je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i uživa njezinu osobitu zaštitu koja je navedena u čl. 3., st. 2. ovog Zakona.
4. Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj[34] – koja u središte stavlja očuvanje prirode i čovjekova okoliša kao najviše vrednote za Republiku Hrvatsku.

Međutim, segment pravnog sustava Republike Hrvatske koji se izravno ili neizravno odnosi na zaštitu okoliša obuhvaća više od 200 zakonskih i podzakonskih propisa, poput Zakona o zaštiti od buke,[35] Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,[36] Zakona o lokalnim porezima[37] itd., kojima se konkretno provodi politika zaštite okoliša na nacionalnoj razini. No, hrvatsko se zakonodavstvo sastoji od takozvanih zakona pluralne namjene gdje primarni cilj nije nužno ekološki. Primjerice, Zakon o prostornom planiranju izravno se ne dotiče zaštite okoliša, ali neizravno za cilj ima osiguranje uvjeta za korištenje, zaštitu i upravljanje prostorom Republike Hrvatske na koji se gleda kao na osobito vrijedno i ograničeno nacionalno dobro što ga smješta u sferu zaštite okoliša.

5.1. Europska pravna stečevina i pravna regulativa u Republici Hrvatskoj

Prilagodbu hrvatskih propisa europskoj pravnoj stečevini možemo promatrati kroz dvije faze. Prva se faza odnosi na obveze iz *Nacionalnog programa Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji* iz 2003. g. dok se druga faza odnosi na

---

33 Zakon o zaštiti okoliša, NN Br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018

34 Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj, NN Br. 34/1992

35 Zakon o zaštiti od buke, NN Br. 30/2009, 55/2013, 153/2013, 41/2016, 114/2018, 14/2021

36 Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN Br. 127/2017, 138/2020

37 Zakon o lokalnim porezima, NN Br. 115/2016, 101/2017

prilagodbu u duljem razdoblju pristupanja EU-u u sklopu *Strategije pridruživanja Europskoj uniji* u dijelu koji se posebice tiče zaštite okoliša. Nakon pridruživanja EU-u Zakon o zaštiti okoliša člankom 50. definira temeljne dokumente održivog razvitka i ekološke politike u Republici Hrvatskoj. To su: *Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske*,[38] *Plan zaštite okoliša Republike Hrvatske, programi zaštite okoliša* i *Izvješće o stanju okoliša*. Osim njih, relevantni sui „ (...) strategije, planovi, programi i izvješća koji se donose prema posebnim propisima u pojedinim sektorima za pojedine sastavnice okoliša i opterećenja."[39] Zajednički standardi utvrđeni od strane EU-a definiraju suradnju Hrvatske i EU-a glede pitanja okoliša, očuvanja prirode i unaprjeđenja kvalitete životne sredine. *Strategijom održivog razvitka Republike Hrvatske* (u daljnjem tekstu: Strategija) se „(...) dugoročno usmjerava gospodarski i socijalni razvitak te zaštita okoliša prema održivom razvitku države (...) utvrđuju smjernice dugoročnog djelovanja definiranjem ciljeva i utvrđivanjem mjera za njihovo ostvarenje, uvažavajući postojeće stanje i preuzete međunarodne obveze."[40] Strategijom se analizira gospodarsko, socijalno i okolišno stanje, načela i mjerila za određivanje ciljeva i prioriteta održivog razvoja Republike Hrvatske te osnovni ciljevi i mjere održivog razvoja gospodarstva, održivog socijalnog razvitka te zaštite okoliša po pojedinim područjima. Strategiju svakih deset godina na prijedlog Vlade izglasava Sabor, a izrađuje ju Ministarstvo zaštite okoliša i energetike. *Plan zaštite okoliša* (u daljnjem tekstu: Plan) mora biti usuglašen sa *Strategijom* te određuje ciljeve zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj. Čine ga „(...) mjere i aktivnosti u području zaštite okoliša u Državi, način provedbe mjera, redoslijed ostvarivanja mjera, rok izvršavanja,nositelje provedbe, projekte, procjenu sredstava za provedbu Plana te analizu troškova i koristi."[41] Plan na prijedlog Ministarstva zaštite okoliša i energetike donosi Vlada na svakih osam godina. *Program zaštite okoliša* (u daljnjem tekstu: Program) donosi se kako bi se razradile mjere iz Plana koje se odnose na pojedino područje u skladu s njegovim područnim (regionalnim) i lokalnim posebnostima, a pogotovo prateći „(...) uvjete i mjere zaštite okoliša, (...) praćenje stanja okoliša i ocjenu potrebe uspostave mreže za dodatno praćenje stanja, (...) izvore financiranja za provedbu utvrđenih mjera i procjenu potrebnih sredstava."[42] Donose ga predstavnička tijela županije, Grada Zagreba i velikih gradova, uz prethodnu suglasnost Ministarstva zaštite okoliša i energetike i primjenjuje se četiri godine.

---

38 Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske, NN Br. 30/2009

39 Zakon o zaštiti okoliša, NN Br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

5.2. Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost

U članku 39. *Zakona o zaštiti okoliša* navedeni su aktivni sudionici u kreiranju politike okoliša u Republici Hrvatskoj, konkretno: Sabor, Vlada, ministarstva i druga nadležna tijela državne uprave, županije i Grad Zagreb, veliki gradovi, gradovi i općine, *Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost* (u daljnjem tekst: Fond), pravne osobe s javnim ovlastima, osobe ovlaštene za stručne poslove zaštite okoliša, pravne i fizičke osobe odgovorne za onečišćavanje okoliša sukladno ZZO-u i posebnim propisima te druge pravne i fizičke osobe koje obavljaju gospodarsku djelatnost, udruge civilnog društva koje djeluju na području zaštite okoliša i građani kao pojedinci, njihove skupine,udruge i organizacije. Područje djelovanja Fonda opisano je u dva članka. Osim ZZO-om, opširnije je uređen *Zakonom o Fondu za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost*.[43] Fond je osnovan 2004. godine s ciljem jačanja financiranja za potrebe okoliša, očuvanja, održivog korištenja, zaštite i poboljšanja stanja okoliša i za financiranje energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije, kao i „(...) postizanja sustavnog i cjelovitog očuvanja kakvoće okoliša, očuvanja bioraznolikosti, krajobrazne raznolikosti te georaznolikosti iracionalnog korištenja prirodnih dobara i energije kao osnovnih uvjeta održivog razvitka te ostvarivanja prava građana na zdrav okoliš (...).“[44] Iz toga je vidljivo da je zakonodavac *Fond* predvidio kao tijelo na nacionalnoj razini sa zadaćom prikupljanja i planiranja raspodjele prihoda prikupljenih ekološkim porezima. Djelovanje i rad *Fonda* izravno se financira iz ekoloških poreza. Kao primarni izvori financiranja djelatnosti Fonda navedeni su:

a) naknada onečišćivača okoliša
b) naknade korisnika okoliša (dosad neuvedene)
c) naknada na opterećivanje okoliša otpadom
d) posebne naknade za okoliš na vozila na motorni pogon.[45]

Prikupljena sredstva *Fond* dodjeljuje fizičkim i pravnim osobama radi financiranja programa, projekata i drugih aktivnosti, utvrđenih sukladno odredbama Zakona o Fondu i to putem beskamatnih zajmova, subvencija, pomoći i donacija. Sredstva se mogu dodijeliti samo putem javnog natječaja ili poziva, a koristiti se mogu samo za namjene za koje su dodijeljena i koja su usklađena s temeljnim dokumentima hrvatske politike zaštite okoliša i održivog razvoja. Tako prikupljena sredstva imaju za cilj sprječavanje daljnjeg onečišćenja okoliša, sanaciju po-

---

43 Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, NN Br. 107/2003, 144/2012

44 *Ibid.*

45 Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, [https://www.fzoeu.hr/hr/izvori-financiranja-i-namjena-sredstava-fonda/8223], pristupljeno: 27. kolovoza 2022

stojećeg onečišćenja te održivo korištenje prirodnih resursa, kao i organizaciju sustava gospodarenja posebnim kategorijama otpada iz čega je razvidno da su sredstva strogo namjenska.

5.3. Ekološki porezi u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj briga o zaštiti okoliša i održivom razvoju podijeljena je između države i jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave. Članak 15. Zakona o zaštiti okoliša propisuje da se „održivi razvitak (...) postiže (...) suradnjom i zajedničkim djelovanjem Hrvatskoga sabora, Vlade, županija, Grada Zagreba, velikih gradova, gradova i općina te svih drugih dionika u cilju zaštite okoliša (...).“[46] Država i jedinice lokalne samouprave dužne su postupati i solidarno djelovati u radu s međunarodnim organizacijama i surađujući s drugim državama. Prihodi prikupljeni putem ekoloških poreza pripadat će različitim razinama vlasti te će ovisno o pripadnosti puniti kako državni, tako i županijske i općinske/gradske proračune.

Za zaštitu i unapređivanje okoliša zakonodavac predviđa tri vrste javnih prihoda: poreze posebnog, doprinose i naknade. Riječ je o prihodima koji prije svega ostvaruju primarni fiskalni cilj, no istovremeno posjeduju ekološka obilježja jer se naplaćuju:

1. na proizvode čijom se proizvodnjom ili upotrebom onečišćuje okoliš
2. na korištenje prirodnih dobara
3. ili se koriste za ekološke svrhe tj. one određene okolišnom politikom.

To se najbolje vidi na primjeni posebnog poreza na naftne derivate. Porezni objekt poreza na naftne derivate bezolovni je benzin i naftni derivati koji se izvoze. Vodni doprinosi jednim se dijelom koriste za uređenje vodotoka i za zaštitu štetnog djelovanja vode. Naknade se naplaćuju na korištenje prirodnih dobara, na primjer: naknada za korištenje voda, naknada za zaštitu voda, naknada za vađenje pijeska i šljunka.[47] Cestovnim se naknadama nazivaju godišnje naknade za uporabu javnih cesta, naknada za uporabu javnih cesta motornim i priključnim vozilima registriranim izvan područja Republike Hrvatske.[48] Poljoprivredne i šu-

---

46 Zakon o zaštiti okoliša, NN Br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018

47 Čl. 5. Zakona o financiranju vodnog gospodarstva, NN Br. 153/2009, 90/2011, 56/2013, 154/2014, 119/2015, 120/2016, 127/2017

48 Čl. 8. Zakona o javnim cestama, NN Br. 84/2011, 22/2013, 54/2013, 148/2013, 92/2014

marske naknade su na primjer: naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta[49] i naknada za općekorisne funkcije šuma.[50]

Institucionalni okvir prikupljanja ekoloških prihoda, pa tako i poreza u Republici Hrvatskoj, čine već spomenuti *Fond* kao krovno tijelo. Uz *Fond*, institucionalni okvir čine i Hrvatske vode koje upravljaju vodama, odnosno vode brigu o dostupnosti i čistoći voda te brigu o zaštiti svih građana od poplava. Osim *Zakona o Fondu*..., zakonski okvir prihoda Fonda je i *Zakon o gospodarenju otpadom*,[51] kojim se regulira niz naknada usmjerenih na zbrinjavanje plastičnog i ambalažnog otpada te naknada za gospodarenje otpadom koje su svrstane ovisno o vrsti otpada, poput one za gospodarenje otpadnim baterijama i akumulatorima, gospodarenja elektroničkim otpadom, naknadu za odlaganje komunalnog otpada povezanu s poticajnom naknadom za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada itd. Treći je izvor prihoda Fonda *Zakon o zaštiti zraka*[52] kojiim se regulira naknada za uništavanje kontroliranih tvari i/ili fluoriranih stakleničkih plinova. Prema Financijskom planu Fonda za 2021. godinu, „(...) planirani prihodi iznose 2,044.687.000 kn i sastoje se od naknada, prihoda od trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, prihoda od financijske imovine, ostalih prihoda te pomoći iz proračuna na temelju prijenosa sredstava EU-a i pomoći iz proračuna jedinica lokalne i područne(regionalne) samouprave."[53]

Hrvatskim vodama uplaćuju se vodni doprinosi u obliku vodnih naknada koje čine dio prihoda općina i gradova; naknada za uređenje voda koje se raspodjeljuju između države i županija, općina i gradova; naknada za korištenje voda; naknada za zaštitu voda za slučaj onečišćenja voda – specifična po tome što je plaćaju svi oni koji stvaraju i ispuštaju otpadne vode,uključujući i kućanstva.[54]

Četiri su glavne kategorije poreznih prihoda i naknada za okoliš u Republici Hrvatskoj; na energente, transport, onečišćivanje i prirodne izvore.

---

49 Čl. 24. st. 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, NN Br. 20/2018

50 Čl. 68. Zakona o šumama, NN Br. 68/2018

51 Zakon o gospodarenju otpadom, NN Br. 84/2021

52 Zakon o zaštiti zraka, NN Br. 127/2019

53 Obrazloženje financijskog plana Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost za 2021. godinu i projekcija plana za 2022. i 2023. godinu, [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/proracun/2021/3.% 20FZOEU%20obrazlo%C5%BEenje%202021-2023.pdf], pristupljeno: 3. rujna 2022

54 Naknada se obračunava ne prema jedinici ispuštenih otpadnih voda, već prema količini vode koja je kućanstvu ili poslovnom subjektu isporučena.

Jedna od glavnih funkcija poreza na energiju smanjenje je potrošnje energije, odnosno zaštita ograničenih izvora energije. Tako naprimjer, fiskalnim opterećenjem bilo kojeg izvora energije, korisnik tog izvora potražit će možda neki drugi, pristupačniji izvor. Time se doprinosi zaštiti izvora energije koji su ograničeni ili se bar smanjuje njihova potrošnja. Također, valja spomenuti kako su porezi na energente vrlo važan izvor prihoda. Tako je prema Izvješću o radu carinske uprave u 2018. g. od poreza na energente ostvareno ukupno 8,554.150.904 kune.

Porezi na energente su skupina poreza koja uključuje poreze na energetske proizvode koji se upotrebljavaju za transport i stacionarne svrhe. Porezi na energente ili trošarine porez su na mineralna ulja i motorna goriva, benzin (olovni i bezolovni), dizel, teško loživo ulje, petrolej, kerozin, prirodni plin i potrošnju struje. Također, porezi na ugljikov dioksid (CO_2) uključeni su u porez na energente, a ne u poreze na zagađivanje. Porezima na energiju znatno se utječe na gospodarske aktivnosti u svakom nacionalnom gospodarstvu.

U današnje vrijeme električna energija nužna je osnova mnogih društvenih djelatnosti, ali i osobnog života svakog čovjeka, budući da služi zadovoljenju brojnih elementarnih potreba u svim područjima života. Cijena električne energije izravno i neizravno određuje razinu životnog standarda: izravno potrošnjom električne energije u kućanstvima, a neizravno cijenom svih proizvoda i usluga.

Pravnu osnovu za oporezivanje energenata čine *Opći porezni zakon*[55] koji definira trošarine kao posebne poreze; *Zakon o trošarinama*[56] koji definira najvažnije porezno-terminološke pojmove, poput trošarinskih proizvoda u koje spadaju i energenti; *Pravilnik o trošarinama*[57] te niz drugih pravilnika koji uređuju trošarine prema određenim vrstama energenata. Porezi na energiju izrazito su fiskalno izdašni te čine velik dio javnih prihoda, a njihova se ekološka funkcija očituje u racionalizaciji njihova korištenja zbog fiskalnog opterećenja na njima, što dovodi do promjena osobnih ali i društvenih navika. Oporezivanje energenata ima značajan utjecaj na gospodarske aktivnosti što osjete krajnji potrošači i konzumenti usluga i proizvoda, zbog čega porezi na njih ne smiju „(...) onemogućiti korištenje izvora energije u količini koja je potrebna svakoj jedinki u suvremenom društvu, a s druge strane moraju radi zaštite prirode ograničavati njihovu potrošnju, a da pritom još i ne štete konkurentnosti domaćih poduzetnika na stranom tržištu."[58] Zbog toga

---

55 Opći porezni zakon, NN Br. 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 42/2020

56 Zakon o trošarinama, NN Br. 106/2018, 121/2019, 144/2021

57 Pravilnik o trošarinama, NN Br. 22/2022

58 Lončarić-Horvat, O., *et al.*, *Pravo okoliša*, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Organizator, Zagreb, 2003., str. 313

su pravna načela EU-a koja se odnose na uređenje sustava poreza na energiju bitna ne samo za rješavanje navedenih težnji i ciljeva oporezivanja koji su u koliziji, već i za proces harmonizacije prava država članica pa tako i Republike Hrvatske s pravnom stečevinom EU-a i konkretno harmonizacijom nacionalnih propisa o ponajprije posrednim porezima. Ta se načela odnose na zabranu uvođenja diskriminatornih tuzemnih davanja (što bi bio slučaj kada bi porez na energiju kao ekološko davanje imao učinak poput carina), zabranu primjena državnih mjera poput subvencija (kod pitanja uvođenja poreznih pogodnosti na pojedine energente i čini li ih to subvencijama) te zabrane primjene količinski određenih uvoznih i izvoznih ograničenja i sličnih mjera s istim učinkom (kako ta ograničenja ne bi zaustavila ili znatno omela slobodan promet nekog oblika energije koji bi konkretna država prestala koristiti, zbog čega bi njegov uvoz visoko oporezivala).

Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju započelo se s uvođenjem sustava oporezivanja motornih vozila na temelju emisija ugljičnog dioksida. Cilj je ovog ekološkog kriterija oporezivanja potaknuti kupnju ekološki prihvatljivih vozila te smanjiti cijene motornih vozila s niskim emisijama ugljičnog dioksida. Republika Hrvatska ulaskom u Europsku uniju uvela je sustav oporezivanja motornih vozila na temelju emisija ugljičnog dioksida. Jedna od temeljnih značajki kod ovog poreza jest emisija ugljičnog dioksida izražena u gramima po kilometru, koja je u nekim državama jedini kriterij za oporezivanje. Uvođenje emisije ugljičnog dioksida u oporezivanje motornih vozila važna je mjera radi ostvarenja ciljeva Europske komisije za smanjenje emisija stakleničkih plinova i ostvarenja obveza Europske unije u skladu s Kyotskim protokolom[59].

U današnje vrijeme električna energija nužna je osnova mnogih društvenih djelatnosti, ali i osobnog života svakog čovjeka, budući da služi zadovoljenju brojnih elementarnih potreba u svim područjima života. Cijena električne energije izravno i neizravno određuje razinu životnog standarda: izravno potrošnjom električne energije u kućanstvima, a neizravno cijenom svih proizvoda i usluga.

Prihod od ekoloških poreza koji Hrvatska ostvaruje i dalje je među najvećima u EU-u. Prema *Eurostatovim* podacima[60] za 2018. godinu, ukupan iznos ekoloških poreza u europskom BDP-u je 6 posto, a podaci za Hrvatsku govore da su

---

59 Više na: Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, *Kyotski protokol*, [https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug-4925/klima/zastita-klime/kyotski-protokol/1883], pristupljeno: 3. rujna 2022

60 *Energy, transport and environment statistics*, [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/11478276/KS-DK-20-001-EN-N.pdf/06ddaf8d-1745-76b5-838e013524781340?t=1605526083000], pristupljeno: 15. kolovoza 2022

ukupni prihodi od ekoloških poreza iznosili 9 posto, što je iznad prosjeka EU-27. Prema usporednom pregledu *Eurostata*, njihov udio u ukupnim poreznim prihodima je 9,1 posto i u samo tri članice je veći (Latvija, Grčka i Slovenija), dok u EU-u u cjelini od ekoloških poreza dolazi svaka petnaesta kuna poreza ili 6,1 posto. U apsolutnim iznosima to se očituje u nepunih 370 milijardi eura (dostupni su podaci za 2017.) proračunskih prihoda država EU-a.[61]

Međutim, iste godine nije dostignut cilj potrošnje energije iz obnovljivih izvora,generirano je 432 kilograma komunalnog otpada po glavi stanovnika uz nisku stopu recikliranog komunalnog otpada od 25 posto. Ispod smo europskog prosjeka s obzirom na emisije stakleničkih plinova proizvedenih i mjerenih *per capita*, a energetska ovisnost o mineralnim uljima i benzinskim proizvodima i dalje je (ne)očekivano visoka, čitavih 82 posto od ukupno potrošene energije, što znači da su i prihodi od tih vrsta poreza na energente najviši.

Porezi na transport skupina je koja uključuje poreze povezane s vlasništvom nad motornim vozilima i njihovom uporabom. Porezi na druga prijevozna sredstva (npr. zrakoplove) i povezane prijevozne usluge (npr. porez na čarter letove ili redovite letove) također su ovdje uključeni, kada odgovaraju općoj definiciji ekoloških poreza. Porezi na transport također mogu biti jednokratni porezi povezani s uvozom ili prodajom opreme ili stalni porezi kao što je godišnji porez za ceste. Porezi na benzin, dizel i druga goriva za transport uključeni su u poreze na energente. Dakle, prema *Eurostatu* u poreze na transport ubrajamo poreze na:

1. registraciju i korištenje motornih vozila
2. uvoz i prodaju motornih vozila
3. korištenje cesta i autocesta
4. osiguranje luksuznih jahti te
5. buku i putnike u zračnom prometu (porez na letove i karte).[62]

U Republici Hrvatskoj ubiru se porezi koji se svrstavaju u vrstu poreza na transport, a to su:

1. porez na osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove koji je izdašan prihod državnog proračuna

---

61 Poslovni dnevnik, *Veći udjel ekoloških poreza imaju samo tri članice EU*, [http://www.poslovni.hr/hrvatska/veci-udjel-ekoloskih-poreza-imaju-samo-tri-clanice-eu-349967], pristupljeno: 27. kolovoza 2022

62 Eurostat, *Environmental taxes by economic activity,* 2016, (NACE Rev. 2)(env_ac_taxind2), [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/env_ac_ taxind2_esms.htm], pristupljeno: 22. kolovoza 2022

2. posebna ekološka naknada za motorna vozila koja se plaća u trenutku registracije za sva motorna vozila u ispravnom stanju i predstavlja „drugi najveći važan izvor prihoda za Fond“[63]
3. porez na cestovna motorna vozila koji predstavlja prihod županijskog proračuna
4. porez na plovila koji predstavlja prihod županijskog proračuna.

Budući da su porezi na transport u nadležnosti država članica, ne mogu se lako harmonizirati na razini EU-a.[64]

Oporezivanje prometa može imati značajan utjecaj na preferencije kupaca pri kupnji automobila. Porezi na transport mogu se koristiti za rješavanje izvora onečišćenja povezanih s uporabom automobila i vlasništvom nad vozilom koje se ne rješava kroz oporezivanje goriva. Cestovni promet stvara troškove u smislu emisije CO_2, a također stvara buku, onečišćenje zraka i zagušenja. Stoga države članice, uz trošarine na energiju, ubiru poreze na vozila. Oporezivanje vozila uključuje porez na registraciju (naplaćuje se pri kupnji automobila) i porez na promet vozila (naplaćuje se godišnje na vlasništvo nad vozilom).[65]

Porezi koji se klasificiraju kao porezi na transport u Republici Hrvatskoj jesu:

- porez na osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove
- posebna ekološka naknada za motorna vozila
- županijski porez na cestovna motorna vozila
- županijski porez na plovila.

Porezi na prirodne resurse uključuju poreze koji se odnose na vađenje ili korištenje prirodnih resursa poput vode, šuma, divlje flore i faune. Te aktivnosti iscrpljuju prirodne resurse.

Za onečišćavanje prirode i prirodnih izvora plaća se niz različitih naknada – za onečišćenje zraka, korištenje voda i naknade u gospodarenju otpadom, spomenute prema razlici subjekata koji ih ubiru i razine vlasti za koju se uprihoduju.

---

63 Grdinić, M., *et al*., *Uloga ekoloških poreza u politici zaštite okoliša država članica Europske unije* // Financije na prekretnici: Imamo li snage za iskorak?, Ekonomski fakultet, Rijeka, 2017, str. 95

64 Činčurak Erceg, B.; Jerković, E., *Sustainable Transport – Legal and Financial Aspects*, 6th SWS International Scientific Conference on Arts and Humanities 2019, SGEM Florence, Conference Proceedings, Volume 6, Br. 2 / – Sofia, Bulgaria, 2019. str. 89.

65 European Commission, Tax Reforms in EU Member States 2015, *Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, Luxembourg, X/2015., [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_ import/ip008_en_2.pdf], pristupljeno: 22. kolovoza 2022

Prema *Eurostatu*, porezi i naknade na zagađenje i prirodne izvore obuhvaćaju sljedeće poreze:

- na pesticide i umjetna gnojiva
- na pakiranje metala, plastike, stakla i keramike
- na otpad (deponije)
- na zagađenje zraka (CO2, SO2, NO2)
- na baterije, gume, raspoložive kontejnere
- na otpadne vode (kućanske i industrijske)
- na plastične vrećice
- na CFC, HFC, PFAC i SFC (onečišćivači ozona) i nuklearnu energiju te
- na promjenu izgleda okoliša te sječu stabala.[66]

U Republici Hrvatskoj plaća se niz naknada za onečišćavanje i prirodne izvore a to su: naknade za onečišćenje zraka, naknade za korištenje voda i naknade u gospodarenju otpadom:

- naknade za onečišćenje zraka
- naknade za gospodarenje otpadom.

Također, ovdje je važno spomenuti vodne naknade koje se uplaćuju Hrvatskim vodama a to su:

- vodni doprinos
- naknada za uređenje voda
- naknada za korištenje voda
- naknada za uređenje voda.[67]

6. ZAKLJUČNE MISLI

Propisi koji su doneseni kako bi se spriječilo onečišćenje zraka, vode i tla nisu dovoljni. Društvo treba izdvajati više resursa kako bi osiguralo dovoljne zalihe pitke vode, čist zrak i dovoljno neonečišćenog tla. Kako bi se riješili opasnosti od gušenja ljudi u nečistoćama vlastita otpada, u mnogim se zemljama sve više sredstava izdvaja za očuvanje okoliša u kojem ljudi obavljaju svoje aktivnosti i u

---

66 Eurostat, *Environmental taxes by economic activity* (NACE Rev. 2)(env_ac_taxind2), [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/env_ac_taxind2_esms.htm], pristupljeno: 22. kolovoza 2022

67 Vidjeti više na: Hrvatske vode, [https://www.voda.hr/hr/vodne-naknade], pristupljeno: 31. kolovoza 2022

kojem žive. Odvajanje sredstava za ovu namjenu nije samo obveza prema sebi, već i dug prema budućim generacijama.

Iako ekološki porezi krše ustavno i poreznopravno načelo raspodjele poreznog tereta prema gospodarskoj snazi, njihova se primjena može opravdati time što je cilj ekoloških poreza u skladu s načelom općeg dobra i koristi: zaštita čovjekova zdravlja i očuvanja prirodnog okoliša kao vrlo bitnog uvjeta za život čovjeka i drugih živih bića.

Niski ekološki standardi neke države odgovaraju interesima i to gospodarskim, njezinim proizvođačima jer povećavaju njihovu individualnu dobit. Oni im istodobno nanose štetu jer se smanjuje kvaliteta prirode koja ih okružuje. Nadalje, nanose štetu tako što povećavaju troškove saniranja prirode onih država koje imaju visoke ekološke standarde, ako su se onečišćenja proširila i na njih.

Naime, oporezivanjem svih onih faktora koji imaju štetan utjecaj na okoliš doprinosi se ne samo zaštiti okoliša već i državnom proračunu.

Osnovni smisao ekoloških poreza smanjenje je onečišćenja okoliša povećanjem troškova štetnih djelovanja kao što je naprimjer izgaranje fosilnih goriva. Tada bi trgovačka društva morala uračunati troškove vlastita djelovanja na okoliš u cijenu proizvoda ili usluge. Kako bi to djelovalo, važno je da visina poreza bude jednaka novčanoj vrijednosti prouzročene štete u okolišu.

Postavljen je institucionalni okvir razrezivanja i prikupljanja ekoloških poreza u Republici Hrvatskoj, a nacionalno zakonodavstvo je usklađeno s europskim. Republici Hrvatskoj dostupne su i metode i tehnologija supstituta prihvatljivih proizvođačima, koje nisu posebno skupe. Također, prema izvješću *Eurostata* Republika Hrvatska bila je pri vrhu ljestvice među državama članicama EU-a kada je riječ o udjelu obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji energije što je vrlo pohvalno.

Može se zaključiti kako je svijest o očuvanju okoliša kada je riječ o Republici Hrvatskoj na dobroj razini, barem kad je posrijedi pitanje instrumenata za zaštitu okoliša. Naime, ekološki su porezi u Republici Hrvatskoj znatno veće opterećenje u odnosu na prosjek Europske unije. No, s obzirom na to da smo mi turistička zemlja kojoj je turizam jedan od važnijih, ako ne i najvažniji izvor prihoda, ta vrsta poreza je nužna kako bismo očuvali okoliš zbog kojeg smo prepoznatljivi u svijetu.

LITERATURA

KNJIGE I ZNANSTVENI RADOVI

1. Bejaković, P., *O uvođenju ekoloških poreza u odabranima razvijenim zemljama*, [https://www.ijf.hr/upload/files/file/PV/2016/6/bejakovic.pdf], pristupljeno: 16. srpnja 2022
2. Bešker, M., *Politika okoliša*, Oskar, Zagreb, 2005
3. Blewitt, J., *Razumijevanje održivog razvoja*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2017
4. Činčurak Erceg, B.; Jerković, E., *Sustainable Transport – Legal and Financial Aspects*, 6th SWS International Scientific Conference on Arts and Humanities 2019, SGEM Florence, Conference Proceedings, Volume 6, Br. 2 / – Sofia, Bulgaria, 2019, str. 85–92
5. Grdinić, M.; Korenić, T.; Blažić, H., *Uloga ekoloških poreza u politici zaštite okoliša država članica Europske unije // Financije na prekretnici: Imamo li snage za iskorak?*, Ekonomski fakultet, Rijeka, 2017, str. 85–102
6. Herceg, N., *Okoliš i održivi razvoj*, Synopsis, Zagreb, 2013
7. Jelčić, Ba., *Javne financije*, RRIF plus, Zagreb, 20018
8. Jelčić, Ba.; Jelčić, B., *Porezni sustav i porezna politika*, Informator, Zagreb, 1998
9. Jerković, E., *The legal significance of environmental taxes in the Republic of Croatia*, 6th SWS International Scientific Conference on Arts and Humanities 2019, SGEM Florence, Conference Proceedings, Volume 6, Br. 2, Sofia, Bulgaria, 2019, str. 133–140, SWS International Scientific Conference on Arts and Humanities, 2019
10. Jerković, E., *Važnost ciljeva i socijalno-političkih načela oporezivanja u funkciji ostvarenja pravednosti prilikom oporezivanja dohotka od nesamostalnog rada i samostalne djelatnosti*, Third International Scientific Conference ERAZ 2017-Knowledge based sustainable economic development, Faculty of Business Studies, Mediterranean University – Podgorica, Montenegro; 2. University of National and World Economy – Sofia, Bulgaria; 3. Faculty of Commercial and Business Studies Celje, Slovenia; 4. Faculty of Applied Management, Economics and Finance – Belgrade; Serbia 5. Association of Economists and Managers of the Balkans – Belgrade, Serbia Beograd, 2017, str. 217–230
11. Lončarić-Horvat, O., *et al.*, *Pravo okoliša*, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Organizator, Zagreb, 2003
12. Luttenberger, A., *Usklađivanje propisa Europske unije o održivom razvoju u Republici Hrvatskoj*, Pomorski zbornik, Pomorski fakultet, Rijeka, 2003., vol. 41, Br. 1, str. 301–308
13. Šinković, Z., *Oporezivanje energenata*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 3/2015., str. 683.–704. [https://hrcak.srce.hr/file/214424], pristupljeno: 30. kolovoza 2022

PRAVO EU

1. European Commission, *Tax Reforms in EU Member States 2015*, *Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability,* Luxembourg, X/2015., [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/ip008_en_2.pdf], pristupljeno: 23. srpnja 2022
2. Komunikacija Komisije, *Europski zeleni plan,* [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=ET], pristupljeno: 3. rujna 2022
3. Uredba (EU) br. 691/2011 Europskog parlamenta i vijeća od 6. srpnja 2011. o europskim ekonomskim računima okoliša, [https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2011/691/oj], pristupljeno: 2. rujna 2022

NACIONALNI PROPISI

1. Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj, NN Br. 34/1992
2. Opći porezni zakon, NN Br. 115/220016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 42/2020
3. Pravilnik o trošarinama, NN Br. 22/2022
4. Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske, NN Br. 30/2009
5. Ustav Republike Hrvatske, NN Br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014
6. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN Br. 127/2017, 138/2020
7. Zakon o financiranju vodnog gospodarstva, NN Br. 153/2009, 90/2011, 56/2013, 154/2014, 119/2015, 120/2016, 127/2017
8. Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, NN Br. 107/2003, 144/2012
9. Zakon o gospodarenju otpadom, NN Br. 84/2021
10. Zakon o javnim cestama, NN Br. 84/2011, 22/2013, 54/2013, 148/2013, 92/2014
11. Zakon o lokalnim porezima, NN Br. 115/2016, 101/2017
12. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, NN Br. 20/218
13. Zakon o šumama, NN Br. 68/2018
14. Zakon o trošarinama, NN Br. 106/2018, 121/2019, 144/2021
15. Zakon o zaštiti okoliša, NN Br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018
16. Zakon o zaštiti prirode, NN Br. 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019
17. Zakon o zaštiti zraka, NN Br. 127/2019

WEB IZVORI

1. About the Club of Rome, [https://www.clubofrome.org/about-us/], pristupljeno: 31. kolovoza 2022
2. *Energy, transport and environment statistics*, [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/11478276/KS-DK-20-001-ENN.pdf/06 ddaf8d-1745-76b5-838e-013524781340?t=1605526083000], pristupljeno: 15. kolovoza 2022.
3. *Europski zeleni plan*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europeangreen-deal_hr], pristupljeno: 31. kolovoza 2022
4. Eurostat, *Environmental taxes by economic activity* (NACE Rev. 2)(env_ac_taxind2),, 2016, [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/env_ac_ taxind2_esms.htm], pristupljeno: 22. kolovoza 2022
5. Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, [https://www.fzoeu.hr/hr/ zastitaokolisa/1341], pristupljeno: 27. kolovoza 2022
6. Hrvatske vode, [https://www.voda.hr/hr/vodne-naknade], pristupljeno: 31. kolovoza 2022
7. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, *Kyotski protokol*, [https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug-4925/klima/zastita-klime/kyotski-protokol/1883], pristupljeno: 3. rujna 2022
8. Obrazloženje financijskog plana Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost za 2021. godinu i projekcija plana za 2022. i 2023. godinu, [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/proracun/2021/3.%20FZOEU%20obrazlo%C5%BEenje%202021-2023.pdf], pristupljeno: 3. rujna 2022
9. Poslovni dnevnik, *Veći udjel ekoloških poreza imaju samo tri članice EU,* [https://www.poslovni.hr/hrvatska/veci-udjel-ekoloskih-poreza-imaju-samo-tri-clanice-eu-349967], pristupljeno: 27. kolovoza 2022

POSTUPOVNI ASPEKTI ZAŠTITE PRAVA OKOLIŠA

izv. prof. dr. sc. Paula Poretti
Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek
pporetti@pravos.hr

1. UVOD

Pravo na zdrav (siguran i održiv) okoliš sve se više shvaća kao jedno od temeljnih ljudskih prava. Poznaju ga pravni sustavi svih 27 država članica EU-a.[1] U 14 država članica pravo na zdrav okoliš predstavlja ustavnu kategoriju, a u četiri države članice EU-a jamstvo zaštite tog prava proizlazi iz judikature u pogledu tumačenja ustavnih odredaba o pravu na zdravlje ili općenito, zaštite okoliša, odnosno putem ratifikacije UNECE Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (dalje: Aarhuška konvencija).[2,3] Osobito važan napredak u afirmaciji prava na okoliš kao temeljnog ljudskog prava jest njegovo priznanje od strane Vijeća UN-a za ljudska prava u listopadu 2021. godine.[4] Značajno je i da je Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) pojasnio da, iako (Europska) konvencija za zaštitu ljudskih

---

1 Studija posebnog izvjestitelja UN-a za ljudska prava i okoliš A/HRC/43/53, *Recognition of the Right to a Healthy Environment in Constitutions, Legislation and Treaties* (Priznavanje prava na zdrav okoliš u ustavima, zakonodavstvu i ugovorima), Prilozi VI. i VIII., [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/355/14/PDF/G1935514.pdf?OpenElement], pristupljeno: 8. listopada 202113. rujna 2022

2 Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, NN, MU, Br. 1/2007

3 Belgija, Bugarska, Češka, Finska, Francuska, Hrvatska, Grčka, Latvija, Mađarska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Španjolska.

4 Vidjeti i: *Bachelet hails landmark recognition that having a healthy environment is a human right* (Visoki povjerenik UN-a za ljudska prava pozdravlja povijesnu odluku da se zdrav okoliš prizna kao ljudsko pravo), [https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/06/mexico-un-expert-urges-guaranteed-protection-women-human-rights-defenders?LangID=E&NewsID=26012] pristupljeno: 8. listopada 2021

prava i temeljnih sloboda[5] (dalje: EK) ne osigurava izrijekom pravo na zdravo i mirno okruženje ili na zaštitu prirode, u slučaju kada na pojedinca izravno utječe onečišćenje, može se otvoriti pitanje povrede odredbe čl. 8. EK-a (poštovanje privatnog i obiteljskog života).[6]

Pravom na zdrav okoliš moguće se baviti s postupovnog i materijalnog aspekta. U postupovnom smislu ovo pravo obuhvaća pristup informacijama, sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu. U materijalnom smislu je složenije te obuhvaća pravo na udisanje čistog i zdravog zraka; čistu vodu i kanalizaciju; zdravu i održivu hranu; zdrave ekosustave i biološku raznolikost; netoksični okoliš i sigurnu klimu.[7] S obzirom na to da je postupovni aspekt zaštite prava okoliša u fokusu ovoga rada, najprije je potrebno razmotriti zakonodavni okvir kojim je predviđen u pravu EU-a, njegovu adekvatnost da odgovori zahtjevima koji postavljaju sve izražajnije prirodne i klimatske krize te sve značajnija onečišćenja izazvana povredama ovog prava. Potom će se analizirati dostupna praksa Suda EU-a. Posebna će se pozornost posvetiti pristupu pravosuđu u pitanjima zaštite prava okoliša za pojedince te novinama koje su u pravo EU-a unesene izmjenom Uredbe (EU) 2021/1767 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. listopada 2021. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice.[8]

2. ZAKONODAVNI OKVIR

Kao međunarodni pravni okvir u području zaštite okoliša, Aarhuška konvencija usvojena je na 4. Ministarskoj konferenciji „Okoliš za Europu" u Aarhusu dana 25. lipnja 1998. godine. Ratificiralo ju je 16 država te je na snagu stupila dana 30. listopada 2001. godine. Hrvatska je također stranka Aarhuške konvencije, od lipnja

---

5 (Europska) konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN, MU, Br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010; Zakon o potvrđivanju Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnihsloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN, Br. 18/1997

6 Ozlem, Y., *Zaštita okoliša kao preduvjet za poštovanje temeljnih prava,* Informativno izvješće Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, 2021., str. 2.

7 *Right to a healthy environment: good practices* (Pravo na zdrav okoliš: primjeri dobre prakse), [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32450/RHE.pdf?sequence=1&isAllowed=y], str. 23., u: Ozlem, Y., *Zaštita okoli*ša...op.cit., bilj.7., str. 2.–3., t. 2.6.

8 Obavijest Komisije od 28. travnja 2017. Obavijest Komisije o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, C(2017) 2616 final

2007. godine.[9] Garanciju zaštite prava svakog građanina na život u okolišu pogodnom za njegov život i zdravlje Aarhuška konvencija nastoji ostvariti djelovanjem u tri stupa – obvezivanjem svake stranke Konvencije na jamstva prava pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša (arg *ex* čl. 1.). Aarhuškom konvencijom predviđen je minimum standarda, a stranke Konvencije slobodne su uvesti nove ili zadržati postojeće mjere kojima se pruža viša razina zaštite, odnosno osigurava širi pristup informacijama, opsežnije sudjelovanje javnosti u odlučivanju i širi pristup pravosuđu. Važan doprinos u tumačenju i jedinstvenoj primjeni odredaba Konvencije čini UNECE-ov Vodič za provedbu Aarhuške konvencije iz 2013. godine[10] koji pojašnjava pojedine odredbe Konvencije te daje upute koje se temelje na primjerima dobre prakse stranaka, kao i na nalazima i mišljenjima Odbora za ocjenu usklađenosti.

Značajan trenutak u smislu primjene standarda Aarhuške konvencije čini pristupanje Europske unije (dalje: EU) Konvenciji u 2005. godini. Daljnji napredak u provedbi prvog i drugog stupa Aarhuške konvencije u svojim tijelima i državama članicama zakonodavac EU-a je osigurao donošenjem Direktive 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[11] i Direktive 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. kojom je osigurano sudjelovanje javnosti kod izrade određenih planova i programa koji se odnose na okoliš te se njom izmjenjuju i dopunjuju odredbe o sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u direktivama vijeća: 85/337/EEZ i 96/61/EZ.[12]

Provedba Aarhuške konvencije u EU-u osigurana je Uredbom (EZ) br. 1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na

---

9 Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, NN, Br. 1/2007

10 The Aarhus Convention: An Implementation Guide, UNECE, 2013., dostupno na: [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf], pristupljeno: 14. kolovoza 2022

11 Direktiva 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, *Službeni list L 41, 14. veljače 2003, str. 26.–32*

12 Direktiva 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. kojom je osigurano sudjelovanje javnosti kod izrade određenih planova i programa koji se odnose na okoliš te se njom izmjenjuju i dopunjuju odredbe o sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u direktivama vijeća: 85/337/EEZ i 96/61/EZ, Službeni list *L 156, 25. lipnja 2003, str. 17–25*

institucije i tijela Zajednice[13] (dalje: Uredba o primjeni odredaba Aarhuške konvencije). Tom se Uredbom pojedincima i nevladinim organizacijama omogućuje pokretanje postupaka pred europskim sudovima protiv odluka institucija i tijela EU-a. U odnosu na države članice, sekundarni akti EU-a sadrže odredbe koje izrijekom predviđaju pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, a prema uzoru na odredbe Aarhuške konvencije. Aarhuška konvencija tako čini dio pravnog poretka EU-a i njezinih država članica, u skladu s odredbom čl. 216. st. 2. UFEU-a. Nažalost, inicijativa vezana uz izradu instrumenta koji bi sustavno uredio pristup pravosuđu u pitanjima okoliša na razini EU-a nije uspjela. Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša[14] iz 2003. godine povučen je 2014. godine u okviru provjere prikladnosti prava EU-a. Tako je umjesto Direktive u 2017. godini donesena Obavijest Komisije o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša.

Republika Hrvatska (dalje: RH) kao stranka Aarhuške konvencije implementirala je njezine, kao i odredbe direktiva EU-a koje se odnose na Aarhušku konvenciju u relevantan nacionalni pravni okvir, koji u prvom redu čini Zakon o zaštiti okoliša[15] (dalje: ZOZO). Ostali propisi kojima su standardi Konvencije integrirani u nacionalno zakonodavstvo, a razmjerno su nedavno i izmijenjeni kako bi se uskladili sa zakonodavstvom EU-a, jesu Zakon o zaštiti prirode[16] (dalje: ZZP), Zakon o zaštiti zraka[17] (dalje: ZZZ), Zakon o vodama[18] (dalje: ZOV). Za provedbu odredaba Konvencije u pogledu pristupu informacijama, bitno je naglasiti kako je Zakonom o pravu na pristup informacijama[19] (dalje: ZPPI) uspostavljen, a ove godine i dodatno unaprijeđen standard proaktivne objave informacija i dokumenata tijela javne vlasti u svrhu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (arg. *ex* čl. 11. ZPPI).

---

13 Uredba (EZ) br. 1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice Službeni list *L 264, 25. rujna 2006, str. 13–19*

14 Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, COM/2003/0624 final – COD 2003/0246

15 Zakon o zaštiti okoliša, NN, Br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018

16 Zakon o zaštiti prirode, NN, Br. 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019

17 Zakon o zaštiti zraka, NN, Br. 127/2019

18 Zakon o vodama, NN, Br. 66/2019

19 Zakon o pravu na pristup informacijama, NN, Br. 25/2013, 85/2015, 69/2022

3. PRISTUP PRAVOSUĐU U PITANJIMA OKOLIŠA

3.1. Procesna legitimacija

Ulogu i značaj jamstva pristupa pravosuđa u pitanjima okoliša dade se najbolje objasniti spoznajom da postupovno pravo podupire djelovanje materijalnog prava te omogućuje njegovo ostvarenje kada je za to potreban autoritet suda odnosno drugog nadležnog tijela.[20] U tom smislu, osobito je važno razumjeti da svako ograničenje ovoga jamstva, nedvojbeno ugrožava i ograničava cjelovito ostvarenje materijalnih prava u području zaštite okoliša. Stoga se u nastavku rada najprije analiziraju odredbe čl. 9. Aarhuške konvencije, kojima je predviđeno pravo na pristup pravosuđu, a potom preispituje način na koji se to pravo jamči ili eventualno njegovo ostvarenje ograničava u pravu EU-a i nacionalnom pravu.

Aarhuška konvencija pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša uređuje propisujući samo obvezu država potpisnica na osiguranje prava na pristup pravosuđu, dok određivanje načina i uvjeta pristupa ostavlja na izbor samim državama koje navedena pitanja uređuju u domaćem zakonodavstvu.[21] Premda je u kontekstu postupovne autonomije država potpisnica riječ o posve primjerenom rješenju, treba razumjeti da ono pretpostavlja različite standarde njegova ostvarenja u nacionalnim sustavima. U odredbi čl. 9. Aarhuška konvencija postavlja pristup pravosuđu široko, predviđajući uz pristup sudu, mogućnost obraćanja drugom neovisnom i nepristranom zakonski utemeljenom tijelu, odnosno administrativnom tijelu. Sukladno odredbama čl. 9. Aarhuške konvencije pristup pravosuđu u pitanjima okoliša predviđen je u odnosu na različit krug ovlaštenika, ovisno o tome o kojoj je vrsti povrede prava riječ. Tako se u slučaju povrede prava na informaciju o okolišu u skladu s odredbom čl. 4., u državama potpisnicama osigurava *svakoj osobi* koja smatra da je takav njezin zahtjev zanemaren, nepravilno odbijen, bilo djelomično ili u cijelosti, kako je na njezin zahtjev odgovoreno na neodgovarajući način ili kako se s njime nije postupalo sukladno odredbama čl. 4., pristup postupku ocjene pred sudom ili nekim drugim neovisnim i nepristranim zakonski utemeljenim tijelom (arg. *ex* čl. 9. st. 1. Konvencije).

Pripadnicima *zainteresirane javnosti*, uz uvjet da imaju dovoljan interes ili dokažu povredu prava, ondje gdje to upravnopostupovno pravo stranke zahtijeva kao preduvjet, države potpisnice dužne su osigurati pristup postupku ocjene pred su-

---

20 Vidi više o tome Gavella, N., *O odnosu materijalnog i procesnog građanskog prava u parnicama – pogled sa stajališta privatnog (građanskog) prava*, Zbornik PFZ, 63, (3–4), 2013, str. 537–567

21 Gračan, D.; Vizjak, S., *Pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 47,2010,1, str. 175.–189., na str. 178

dom i/ili nekim drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta u vezi s djelatnostima iz čl. 6. djelatnosti iz područja energetike, proizvodnje i prerade metala, industrije minerala i drugih djelatnosti navedenih u Dodatku I. Konvencije (arg. *ex* čl. 9. st. 2. Konvencije). Dovoljan interes zainteresirane javnosti kao i povreda prava utvrđuju se u skladu sa zahtjevima nacionalnog zakonodavstva i dosljedno cilju osiguranja zainteresiranoj javnosti širokog pristupa pravosuđu u okvirima ove Konvencije. U tom se smislu ima smatrati kako i nevladinim udrugama može biti povrijeđeno pravo koje se jamči odredbom čl. 6. te da imaju dostatan interes zahtijevati pristup pravosuđu u skladu s odredbom čl. 9. st. 2. (arg. *ex* čl. 9. st. 2. b Konvencije). Pravo zainteresirane javnosti na pristup pravosuđu u skladu s odredbom čl. 9. st. 2. ne isključuje mogućnost prethodnog razmatranja povrede pred nekim administrativnim tijelom i neće utjecati na uvjet potrebnog iscrpljenja svih postupaka administrativne ocjene prije upućivanja na postupak sudske ocjene, ako je takav uvjet predviđen u nacionalnom zakonodavstvu.

Odredbu čl. 9. st. 2. najčešće se interpretira kao odredbu koja je predvidjela mogućnost podnošenja *actio popularis* za nevladine udruge, no njezina je uloga zapravo u jačanju njihova položaja. Naime, na taj se način željelo premostiti jaz između ograničenog pristupa prema kojemu su isključivo oni čija su prava povrijeđena ili ugrožena ovlaštenici na podnošenje tužbe te širokog pristupa kojega u pogledu procesne legitimacije nudi *actio popularis*.[22]

Dok odredba čl. 9. st. 2. u vezi s odredbom čl. 2. st. 5. pretpostavlja procesnu legitimaciju nevladinih udruga, odredba čl. 9. st. 3. ostavlja više prostora državama strankama da predvide uvjete pod kojima određeni krug ovlaštenika može podnijeti tužbu. Svaka država potpisnica sukladno odredbi čl. 9. st. 3. dužna je osigurati *pripadnicima javnosti*, koji udovoljavaju uvjetima propisanima nacionalnim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima, kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama nacionalnog zakonodavstva o okolišu. U pravnoj su literaturi detektirane najveće teškoće u tumačenju, razumijevanju i neujednačenoj primjeni upravo u primjeni odredbe čl. 9. st. 3. u državama članicama.[23] Tako

---

22 Pánovics, A., *The Missing Link: Access to Justice in Environmental Matters*, u: Duić, D.; Petrašević, T. (ur.), EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC4)EU 2020 – lessons from the past and solutions for the future, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek, 2020, str.106–127, na str. 113–114

23 Ibid..; Jendroska, J., *Access to Justice in the Aarhus Convention: Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas* (2020) 17 Journal for European Environmental and Planning Law 372, str. 373

primjerice, neki autori dvoje o ispravnosti tumačenju sukladno kojemu se procesna legitimacija priznaje nevladinim udrugama sukladno odredbi čl. 9. st. 3. u određenom broju predmeta pred nacionalnim sudovima ali i Sudom EU-a, bilo izričitim dovođenjem u vezu odredbe čl. 9. st. 3. i čl. 2. st. 5., ili na nešto manje očigledan način.[24] Međutim, ako se uzme da odredba čl. 9. st. 3. predviđa pristup administrativnim ili sudbenim postupcima pripadnicima javnosti, a odredba čl. 2. st. 4. kao javnost predviđa jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine, a odredba čl. 2. st. 5. kao zainteresiranu javnost uzima i nevladine udruge, jasno je kako je riječ o, s aspekta teleološkog tumačenja, razumljivom i poželjnom tumačenju, u smislu gramatičkog tumačenja, ne posve nedvojbenome. Naime, premda je pojam „javnosti" širi od pojma „zainteresirane javnosti", predviđeni krug ovlaštenika s razlogom nije istovjetan, i stoga ove pojmove ne bi trebalo izjednačavati u upotrebi.[25] Dok „zainteresirana javnost" nedvojbeno uključuje nevladine udruge koje se bave određenim pitanjima zaštite okoliša, uključivanjem pod pojam „javnosti" zapravo bi značila da bi nevladine udruge neovisno o području zaštite okoliša čijom se zaštitom bave, bile ovlaštene pokretati bilo koji postupak zbog činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama nacionalnog zakonodavstva o okolišu.[26]

Potvrdu primjene ovakvog „fleksibilnijeg" tumačenja odredbe čl. 9. st. 3. dao je Sud EU-a u predmetu C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie*,[27] gdje je naveo da, iako odredba čl. 9. st. 3. nema izravan učinak u pravu EU-a, nacionalni su sudovi dužni tumačiti nacionalna pravila o procesnoj legitimaciji u skladu s ciljevima odredbe čl. 9. st. 3., odnosno učinkovite sudske zaštite prava zajamčenih u pravu EU-a, te omogućiti nevladinim udrugama podnošenje tužbe protiv odluke koja je protivna pravu EU-a o zaštiti okoliša. Iz ovoga proizlazi da bi standard prava EU-a o pružanju učinkovite sudske zaštite bio dostatna podloga tumačenju o postojanju interesa, a onda i procesne legitimacije nevladinih udruga sukladno odredbi čl. 9. st. 3.

Dodatnu je potvrdu ovoga shvaćanja Sud pravde EU-a dao u predmetu C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation*,[28] ponovno se oslo-

---

24 Danthinne, A.; Eliantonio, M.; Peeters, M., *Justifying a presumed standing for environmental NGOs: A legal assessment of Article 9(3) of the Aarhus Convention*, Review of European, Comparative and International Environmental Law, 2022, str. 1.–10., str. 2

25 Tako još i Danthinne, A.; Eliantonio, M.; Peeters, M., *Justifying a…Ibid*.

26 *Ibid*., str. 2

27 Predmet C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2011:125 t. 30.

28 Predmet C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation, ECLI:EU:C:2017:987.

nivši na standard učinkovite sudske zaštite. Objasnio je da određene kategorije zainteresirane javnosti, poput nevladinih udruga, trebaju imati mogućnost pokrenuti postupak sukladno odredbi čl. 9. st. 3., oslanjajući se pri tome na poveznicu između odredbe čl. 2. st. 5., čl. 9. st. 2. te čl. 9. st. 3. Na sličan način je nezavisna odvjetnica Sharpston pojasnila da odredbe čl. 2. st. 5. i čl. 9. st. 3. predstavljaju obrazac za razumijevanje položaja nevladinih udruga u postupcima zbog povrede prava okoliša. Prema njezinu shvaćanju, u području gdje direktive koje uređuju pitanja okoliša obvezuju države članice, one su dužne osigurati ovlaštenje nevladinih udruga za zaštitu okoliša koje udovoljavaju uvjetima predviđenima u čl. 2. st. 5., na pokretanje postupaka u slučaju povrede tih obveza, sukladno odredbi čl. 9. st. 3.[29]

Odredba čl. 9. st. 4. ima horizontalan učinak i propisuje kvalitetu pravne zaštite koja se ima pružati u postupcima sukladno odredbama čl. 9. st. 1. do 3., na način da predviđa da se ima osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove, uključujući sudsku zabranu gdje je to prikladno. Postupci trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne suviše skupi, da bi se time sprječavalo njihovo provođenje. Sve odluke se imaju donijeti ili zabilježiti u pisanu obliku, odnosno potrebno je izraditi njihov pisani otpravak. Odluke sudova, a gdje god je to moguće i drugih tijela, moraju biti dostupne javnosti.

3.2. Pristup Sudu EU-a u pitanjima okoliša

Na nacionalnoj razini, nevladine udruge za zaštitu okoliša ovlaštene su pokretati postupke radi preispitivanja određenih odluka, što omogućuje sudovima podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu EU-a, zbog tumačenja prava EU-a, sukladno odredbi čl. 267. UFEU-a. Ovo rješenje predstavlja svojevrsnu premosnicu pravne praznine u postojećem uređenju, ali, prema shvaćanju Odbora za ocjenu usklađenosti, bitno slabi jamstva standarda postavljenih Aarhuškom konvencijom na razini EU-a.[30] Naime, ocijenjeno je da EU ne poštuje pravo na pristup pravosuđu pripadnika javnosti zajamčeno odredbom čl. 9. st. 3. i st. 4., što jasno proizlazi iz analize judikature Suda pravde EU-a.[31] Odbor za ocjenu

---

29 Mišljenje NO Sharpston, ECLI:EU:C:2017:760, t. 42.

30 Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, Report by DG Environment, Milleu Consulting Sprl under Contract no. 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4 2019, str. 22; Pánovics, A., *The Missing Link…op. cit.*, bilj.23, str. 118

31 ACCC, Findings and Recommendations on Communication ACCC/2008/32 (part II) adopted on 17 March 2017, para 122, [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC57/ece.mp.pp.c.1.2017.7.e.pdf]

usklađenosti tako vidi problem u tome što je mehanizam podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku značajan za osiguravanje sustavne implementacije i primjene prava EU-a u državama članicama, no ne bi se trebao tumačiti niti primjenjivati na način da priječi pristup javnosti postupku pred Sudom EU-a kako bi se osporile odluke ili propusti institucija ili tijela EU-a. Također, taj mehanizam ne bi trebalo poistovjećivati s instancijskim sudovanjem u povodu pravnog lijeka protiv takve odluke ili propusta institucija ili tijela EU-a. Dakle, mehanizam zahtjeva za prethodnu odluku Suda EU-a niti ispunjava pretpostavke odredbe čl. 9. o pristupu pravosuđu, niti predstavlja adekvatan nadomjestak za vrlo striktna shvaćanja Suda EU-a, vezano uz njegovo osiguravanje.[32]

Naime, mehanizam zahtjeva za prethodnu odluku primjenjiv je ako postoje nacionalne mjere implementacije, koje se osporava pred nacionalnim sudom, a podložne su i preispitivanju usklađenosti s pravom EU-a, što u području primjene prava zaštite okoliša često nije slučaj. Dodatnu barijeru predstavlja i nedostatno poznavanje prava EU-a od strane sudaca, koje rezultira u nevoljkosti da zahtijevaju preispitivanje sukladnosti nacionalnog i prava EU-a podnošenjem zahtjeva za prethodnu odluku. Mogućnost oslanjanja na odredbu čl. 267. UFEU-a radi pristupa Sudu EU-a za nevladine udruge i druge pripadnike javnosti ograničena je i zbog nepriznavanja procesne legitimacije za pokretanje postupaka u pitanjima zaštite okoliša pred nacionalnim sudovima, bilo zbog razloga što ona nije predviđena nacionalnim zakonom ili sud koji postupa restriktivno tumači odredbe zakona o procesnoj legitimaciji nevladinih udruga. Neki nacionalni sudovi odbijaju primjenu Aarhuške konvencije te postupaju isključivo na temelju odredaba nacionalnog prava. Često je u takvim slučajevima i mogućnost podnošenja pravnoga lijeka protiv donesenih odluka ograničena ili isključena. Dodatne otežavajuće čimbenike predstavlja i skupoća te trajanje postupaka u povodu zahtjeva za prethodnu odluku pred Sudom EU-a (oko dvije godine), podjednako za sud koji je podnio zahtjev i same stranke u postupku pred nacionalnim sudom.[33]

Dakle, imajući u vidu teškoće koje pojedinci i nevladine udruge imaju u pogledu pristupa pravosuđu radi osporavanja akata EU-a o zaštiti okoliša sukladno odredbama čl. 263. st. 4. i 267. UFEU-a, osobito zbog heterogenosti pravila o procesnoj legitimaciji i izostanka nacionalnih implementirajućih mjera, mogu-

---

32 Report of the Compliance Committee, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union Adopted on 14 April 2011 [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-32/ece.mp.pp.c.1.2011.4.add.1_as_submitted.pdf.]

33 Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, str. 85–86

će je složiti se sa zaključkom da za te pripadnike javnosti ne postoji dovoljna garancija adekvatnog pravnoga sredstva (djelotvornog pravnog lijeka), u smislu odredbe čl. 47. Povelje o temeljnim pravima EU-a.[34]

Prema shvaćanju Suda EU-a pak, mehanizmi predviđeni odredbom čl. 263. st. 4. i 267. UFEU-a međusobno su komplementarni. Unatoč obvezi osiguranja adekvatnog pravnog sredstva (arg. *ex* čl. 47. Povelje o temeljnim pravima EU-a), čl. 263. st. 4. UFEU-a nije moguće tumačiti na način da se uvjeti koje postavlja UFEU-a potpuno zanemare u primjeni.[35] U tumačenju pretpostavke odredbe čl. 263. st. 4. UFEU-a da se „(akt/regulatorni akt koji se osporava) odnosi izravno na nju (osobu)" Sud EU-a zaključio je da nevladine udruge nisu ovlaštene pokretati postupke protiv općih akata o zaštiti okoliša jer se bave zaštitom javnog interesa, a ne subjektivnih interesa i prava fizičkih ili pravnih osoba.[36] Stoga, kada iz tumačenja odredbe čl. 263. st. 4. UFEU-a proizlazi da nije moguć pristup Sudu EU-a na temelju te odredbe, pripadnicima javnosti ostaje mogućnost poslužiti se mehanizmom predviđenim odredbom čl. 267. UFEU-a. Imajući u vidu da ovdje nije riječ o strukturnim nedostatcima koje nije moguće lako ukloniti, bolja prilagodba u tumačenju i primjeni relevantnog okvira dala bi se postići i to usklađivanjem sa zahtjevima Aarhuške konvencije. To bi zasigurno rezultiralo u nesmetanom korištenju predviđenih mehanizama za pripadnike javnosti, uključujući nevladine udruge, odnosno osiguravanjem adekvatnog pravnog sredstva sukladno odredbi čl. 47. Povelje o temeljnim pravima EU-a.[37]

Konačno, ispunjavanje punog potencijala Aarhuške konvencije i Povelje o temeljnim pravima EU-a u ostvarenju garancija pristupa pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša od utjecaja je na donošenje odluka ili akata koji uređuju pitanja proizvodnje pesticida, GMO hrane i kemikalija kao i industrijskog onečišćenja te klimatskih promjena. Zasad je uspjeh u ispitivanju zakonitosti i pobijanju akata ili odluka na razini EU-a oslanjanjem na uspostavljeni zakonodavni okvir bio ograničen. Stoga se i moglo očekivati da bi njegovo preispitivanje moglo unijeti željene promjene.[38] Tako je na razini EU-a krajem 2021. godine usvojena izmjena Uredbe

---

34 Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, str. 187

35 Case C-583/11 P *Inuit Tapiriit Kanatami and Others* v *Parliament and Council,* paras. 97–98

36 Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, str. 187–198

37 Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, str. 188

38 Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, str. 195

1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije donošenjem Uredbe (EU) 2021/1767 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. listopada 2021. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice[39] (dalje: Izmijenjena Aarhuška uredba) a s ciljem utvrđivanja detaljnih pravila o primjeni odredbi Aarhuške konvencije na institucije i tijela EU-a. Među značajnim novinama je izmjena definicije upravnog akta i upravnog propusta kako bi se proširilo polje primjene Aarhuške uredbe, odnosno kako bi se uz odluke koje imaju veze s okolišnim zakonodavstvom, mogle osporavati i one koje su donesene u okviru drugih grana zakonodavstva koje mogu utjecati na okoliš. Potom, uređenje internog preispitivanja izmijenjeno je u dijelu koji se odnosi na subjekte ovlaštene na pokretanje postupaka i produženje rokova koji su ostavljeni tijelima EU-a da riješe pojedini zahtjev. Prema novom uređenju, svaka nevladina udruga ili drugi pripadnik javnosti koji udovoljava zahtjevima koje propisuje izmijenjena Aarhuška uredba ima pravo podnijeti zahtjev za internim preispitivanjem. U svrhu ostavljanja dostatnog vremena pojedincima za oblikovanje zahtjeva i pripremu potrebne dokumentacije, produžen je rok za podnošenje zahtjeva na osam tjedana. U određenom su dijelu relaksirani prilično rigidni uvjeti koje mora ispuniti osoba koja pokreće postupak internog preispitivanja, međutim, za nevladine su udruge gotovo nepromijenjeni. Izmijenjenom Aarhuškom uredbom uvedena je odredba čl. 11.a kojom su stvorene dodatne obveze institucija i tijela EU-a. Institucije i tijela EU-a tako moraju objaviti zahtjeve za internim preispitivanjem odmah po njihovu primitku, a uz to moraju objaviti i sve konačne odluke o tim zahtjevima, što je moguće ranije, nakon njihova donošenja. Tijela EU-a dužna su uspostaviti internetske sustave za primanje zahtjeva. I konačno, značajna je novina pravo pripadnika javnosti da podjednako kao i nevladine udruge pokrenu postupak pred Sudom EU-a, u slučaju da tijela i institucije ne postupe po zahtjevu za internim preispitivanjem. Širenjem kruga ovlaštenika otvoren je put većoj podršci javnosti u osiguravanju da se tijela EU-a pridržavaju pravnog poretka EU-a i ne zloupotrebljavaju svoje ovlasti.

3.3. Pristup nacionalnim sudovima u pitanjima okoliša

Zaštita prava okoliša u pretežitom se dijelu ostvaruje pred nacionalnim sudovima. U nacionalnom zakonodavstvu država članica propisane su pretpostavke

[39] Uredba (EU) 2021/1767 Europskog paralmenta i Vijeća od 6. listopada 2021. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice, Službeni list *L 356, 8. listopada 2021., str. 1–7*

za ostvarenje prava na pristup sudu i pokretanje postupka zbog ispitivanja zakonodavstva, osporavanja odluka i akata koje se tiču pitanja zaštite okoliša, a koje trebaju biti u skladu s odredbama čl. 9. st. 3. te čl. 47. Povelje o temeljnim pravima EU-a. Pristup uređenju procesne legitimacije u pitanjima zaštite okoliša različit je u državama članicama i seže od krajnje uključivog, koji pretpostavlja i mogućnost podnošenja *actio popularis* pa do restriktivnog, koji bitno sužava krug ovlaštenika. No, većina država članica suglasna je u shvaćanju da je postojanje interesa preduvjet ostvarenja pristupu sudu. Budući da je primjena odredbe čl. 9. st. 3. povjerena državama članicama, nevladine udruge najčešće će sukladno odredbama nacionalnog prava trebati ispuniti dodatne pretpostavke kako bi bile procesno legitimirane, poput određenog broja članova, bavljenja zaštitom interesa ili prava čija se zaštita traži pred sudom ili postojanja određene imovine.[40]

U RH ostvarenje garancija predviđenih odredbama čl. 9. osigurava u prvom redu primjena odredaba čl. 3. ,14., 15., 16., 18.,19., 26. i 29. Ustava Republike Hrvatske[41] (dalje: Ustav RH) te čl. 8. ZPPI-a. Dok ostale navedene odredbe Ustava RH jamče opće vrijednosti unutar pravnog poretka, odredba čl. 3. pruža garanciju očuvanja prirode i čovjekova okoliša, a odredba čl. 15. st. 1. zaštitu zdravlja. Pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija prema čl. 8. ZPPI-a, pripada svim korisnicima na jednak način i pod jednakim uvjetima. Korisnici su ravnopravni u njegovu ostvarivanju. Tijela javne vlasti ne smiju staviti korisnike u neravnopravan položaj, a osobito na način da se pojedinim korisnicima informacija pruža prije nego ostalima ili na način kojim im se posebno pogoduje. U odnosu na pristup pravosuđu, posebnom odredbom u čl. 4. t. 58. ZOZO-a određeno je da predstavlja pravo na izjavljivanje žalbe nadležnom tijelu, odnosno pravo na podnošenje tužbe nadležnom sudu, koje se, uz propisane uvjete, priznaje 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. Pravo na pristup pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša nadalje je propisano čl. 19. st. 1. i 2. te čl. 154. do 172. ZOZO-a i čl. 25. i 26. ZPPI-ja. Pravo na pristup pravosuđu predviđeno je i Zakonom o općem upravnom postupku[42] (dalje: ZOUP), kojim je u čl. 12. propisano da se protiv drugostupanjske odluke, odnosno protiv prvostupanjske odluke javnopravnog tijela protiv koje nije dopuštena žalba može pokrenuti upravni spor. Protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na

---

40 Pánovics, A., *The Missing Link…op.cit.,* bilj.23., str. 120.

41 Ustav Republike Hrvatske, NN, Br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/14

42 Zakon o općem upravnom postupku, NN, Br. 47/2009, 110/2021

prigovor o kojem se odlučuje rješenjem u skladu s odredbom čl. 122. ZOUP-a. Protiv rješenja o prigovoru stranka ima pravo podnijeti žalbu, odnosno tužbu nadležnom upravnom sudu. Također, ZOUP posjeduje rješenje i za slučaj tzv. „šutnje administracije" odnosno kada javnopravno tijelo ne postupi po zahtjevu stranke u propisanom roku. Zakon o upravnim sporovima[43] (dalje: ZUS) sadrži odredbe kojima se u upravnim sporovima osigurava zakonitost te sudska zaštita prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.

Prema čl. 83. ZUS-a, Visoki upravni sud pokreće postupak ocjene zakonitosti općeg akta na zahtjev fizičke ili pravne osoba ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dostave odluke. Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud može pokrenuti i po službenoj dužnosti na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda.

U slučaju suprotnosti pojedine odredbe Konvencije i pravnog propisa u RH, izravno se primjenjuje odredba Konvencije koja je po pravnoj snazi iznad zakona (arg. *ex* čl. 141. Ustava RH).

U pogledu mjera kojima se omogućuje pristup pravosuđu kako je predviđeno odredbom čl. 9. st. 3., u hrvatskom pravu fizička i pravna osoba koja ispunjava uvjete vezane uz pravni interes i smatra 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 ZOZO, 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 sukladno odredbi čl. 169. ZOZO-a kako slijedi i posebnim propisima osporavati zakonitost donesene odluke, radnje i propusta u vezi sa zaštitom okoliša te osporavati zakonitost djelovanja ili propuštanja djelovanja u pitanjima zaštite okoliša. Zahtjev se podnosi u obliku kako je propisano odredbama ZUS-a, 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 proteka roka za izvršenje radnje, odnosno donošenje odluke. U zahtjevu mora biti navedeno i obrazloženo u čemu se sastoji povreda propisa te ga se potkrijepljuje odgovarajućim dokazima. U skladu s odredbom čl. 156. ZOUP-a osoba koja smatra da joj je drugim postupanjem

---

43 Zakon o upravnim sporovima, NN, Br. 20/2010, 143/2012 i 152/2014. 94/2016 i 29/2017, 110/2021

javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, može izjaviti prigovor sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice. Odredbama čl. 157. i 158. ZOUP-a propisana je zaštita od postupanja pružatelja javnih usluga, odnosno poduzimanja ili propuštanja radnji pružatelja javnih usluga koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku. Ako korisnik javnih usluga smatra da su postupanjem pružatelja javnih usluga povrijeđena njegova prava ili pravni interesi, može izjaviti i prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga. Prigovor se može izjaviti sve dok traje radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga.[44]

Kako bi se smanjile prepreke pristupu pravosuđu, odredbom čl. 19. st. 1. ZP-PI-ja, predviđeno je da se kod podnošenja zahtjeva za pristup informacijama u postupcima pred tijelima javne vlasti ne plaćaju sudske pristojbe. Prema čl. 22. Zakona o sudskim pristojbama[45] (dalje: ZSP) pristojbe u upravnom sporu plaćaju se samo ako sud odbije tužbeni zahtjev ili odbaci tužbu. Također, stranke koje pokreću postupke o naknadi štete zbog onečišćenja okoliša oslobođene su od plaćanja upravnih pristojbi u skladu s čl. 11. st. 1. t. 18. ZSP-a. Reformski zahvati redovito također doprinose uklanjanju barijera pristupu pravosuđu. Jedan od značajnijih na ovom području zasigurno je transformacija ZUP-a iz supsidijarnog u opći postupovni zakon, koji se primjenjuje na postupanje u svim upravnim stvarima, a s ciljem ujednačavanja postupanja javnopravnih tijela u upravnim postupcima. Paralelno je provedena nova organizacija upravnog sudovanja na način da su osnovana četiri regionalna upravna suda i Visoki upravni sud, uvedeno je usmeno kontradiktorno raspravljanje, pravo na žalbu i mogućnost sudske kontrole utvrđivanja činjeničnog stanja u upravnom postupku, dvostupanjsko sudovanje i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.[46]

Prema razmjerno recentnim statističkim podatcima Visokog upravnog suda RH za razdoblje od 2014. do 2020. godine u odnosu na problematiku zaštite okoliša (propisi iz područja otpada, voda, zaštite okoliša) zaprimljeno je 57 žal-

---

44 V. Izvješće Republike Hrvatske o provedbi UNECE Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija), 2021, str. 26. dostupno na: [https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug-4925/medjunarodna-suradnja/multilateralni-medjunarodni-sporazumi-1138/aarhuska-konvencija/1139]

45 Zakon o sudskim pristojbama, NN, Br.118/2018

46 V. Izvješće Republike Hrvatske o provedbi UNECE...*op.cit.,* bilj. 45, str. 23.–24.

benih predmeta, 17 tužbi protiv odluka Povjerenika za pristup informacijama u odnosu na ostvarivanje prava na pristup informacijama glede zaštite okoliša i 14 prijedloga za ocjenu zakonitosti općih akata jedinica lokalne samouprave koji se odnose na prostorne planove, Odluke o zbrinjavanju otpada i slično.[47]

Međutim, udruge koje se bave zaštitom okoliša u RH ukazuju na niz otvorenih pitanja i teškoća u provedbi standarda zajamčenih Aarhuškom konvencijom, koje se dijelom tiču nedostatne funkcionalnosti novouvedenih zakonskih rješenja, a dijelom postupanja nadležnih tijela, poglavito sudova. Prigovara se tako da plaćanje troškova upravnog spora sukladno odredbama ZUS-a prema načelu uspjeha u sporu, rezultira u procesnoj neravnoteži i nejednakosti oružja među strankama. Boljim se rješenjem smatralo prethodno uređenje prema kojemu je svaka stranka snosila vlastite troškove, osobito imajući u vidu da je RH redovito jedna od stranaka takvih postupaka, dok je druga stranka najčešće fizička osoba, odnosno građanin. Nerijetko, stranke se u sporu žale na nepružanje potpunih informacija u upravnim postupcima zaštite okoliša. Također, nesklonost sudova da izreknu privremene mjere može prouzročiti štetu u okolišu, zbog stavljanja izvan snage odluke nadležnog tijela u povodu koje je pokrenut postupak.[48]

4. ZAKLJUČAK

Unatoč tome što se načelno jamstvo pristupa pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša pruža na nacionalnoj i na razini EU-a, analiza je pokazala da su određene barijere i dalje prisutne. Detektirana mjesta na kojima postoji prostor za unaprjeđenje s jedne su strane, izostanak unificiranih nacionalnih pravila o pristupu pravosuđu u državama članicama, kao i neujednačen pristup nacionalnih sudova u pogledu postavljanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu EU-a te neadekvatnost pravila Aarhuške uredbe u pogledu pristupa upravnom i sudskom preispitivanju na razini EU-a za građane i nevladine udruge za zaštitu okoliša koje imaju konkretna pitanja o sukladnosti upravnih akata koji imaju učinak na okoliš s pravom zaštite okoliša.[49] Očekuje se da bi izmjena ovih pravila mogla rezultirati u lakšem pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na razini EU-a, te uvjetovati pomak u razumijevanju Suda EU-a suvremenih postulata prava zaštite okoliša,

---

47 *Ibid.*

48 BIOM, Opasan pristup sudjelovanju javnosti u pitanjima zaštite okoliša, [https://www.biom.hr/opasan-pristup-sudjelovanju-javnosti-u-pitanjima-zastite-okolisa/], pristupljeno: 14. kolovoza 2022

49 Tako recital (3) preambule Izmijenjene Aarhuške uredbe

koja se dosad nisu odražavala u njegovoj judikaturi. Izravan učinak trebao bi biti vidljiv i u snažnijem dijalogu između nacionalnih sudova i Suda EU-a, koji bi činio dodatan mehanizam za korekciju eventualne neusklađenosti nacionalnog okvira i postupanja te prava EU-a u ovom području. S obzirom na to da su pravila uvedena tek nedavno, ostaje da se vidi hoće li se zacrtani ciljevi osnaživanja mehanizama pristupa pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša i ostvariti.

LITERATURA

KNJIGE I ZNANSTVENI RADOVI

1. Danthinne, A.; Eliantonio, M.; Peeters, M., *Justifying a presumed standing for environmental NGOs: A legal assessment of Article 9(3) of the Aarhus Convention*, Review of European, Comparative and International Environmental Law, 2022, str. 1–10
2. Gavella, N., *O odnosu materijalnog i procesnog građanskog prava u parnicama – pogled sa stajališta privatnog (građanskog) prava*, Zbornik PFZ, 63, (3–4), 2013, str. 537–567
3. Gračan, D.; Vizjak, S., *Pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 47,2010,1, str. 175–189
4. Jendroska, J., *Access to Justice in the Aarhus Convention: Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas*, Journal for European Environmental and Planning Law 372,77, 2020
5. Ozlem, Y., *Zaštita okoliša kao preduvjet za poštovanje temeljnih prava*, Informativno izvješće Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, 2021
6. Pánovics, A., *The Missing Link: Access to Justice in Environmental Matters*, u: Duić, D.; Petrašević, T. (ur.), EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC4)EU 2020 – lessons from the past and solutions for the future, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek, 2020, str.106–127

PRAKSA SUDA EU

1. Mišljenje NO Sharpston, ECLI:EU:C:2017:760, t. 42.
2. Predmet C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2011:125 t. 30.
3. Predmet C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council
4. Predmet C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation, ECLI:EU:C:2017:987

PRAVO EU

1. Obavijest Komisije od 28. travnja 2017. Obavijest Komisije o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, C(2017) 2616 final
2. Direktiva 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. kojom je osigurano sudjelovanje javnosti kod izrade određenih planova i programa koji se odnose na okoliš te se njom izmjenjuju i dopunjuju odredbe o sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u direktivama vijeća: 85/337/EEZ i 96/61/EZ, Službeni list L 156, 25. lipnja 2003
3. (Europska) konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN, MU, Br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010

4. Uredba (EZ) br. 1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice Službeni list L 264, 25. rujna 2006
5. Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, COM/2003/0624 final – COD 2003/0246
6. Uredba (EU) 2021/1767 Europskog paralmenta i Vijeća od 6. listopada 2021. o izmjeni
7. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice, Službeni list L 356, 8. listopada 2021
8. Direktiva 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, Službeni list L 41, 14. veljače 2003

WEB IZVORI

1. *ACCC, Findings and Recommendations on Communication* ACCC/2008/32 (part II) adopted on 17 March 2017, para 122, [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC57/ece.mp.pp.c.1.2017.7.e.pdf]
2. *Bachelet hails landmark recognition that having a healthy environment is a human right* (Visoki povjerenik UN-a za ljudska prava pozdravlja povijesnu odluku da se zdrav okoliš prizna kao ljudsko pravo), [https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/06/mexico-un-expert-urges-guaranteed-protection-women-human-rights-defenders?LangID=E&NewsID=26012] pristupljeno: 8. listopada 2021
3. BIOM, *Opasan pristup sudjelovanju javnosti u pitanjima zaštite okoliša*, [https://www.biom.hr/opasan-pristup-sudjelovanju-javnosti-u-pitanjima-zastite-okolisa/], pristupljeno: 14. kolovoza 2022
4. *Report of the Compliance Committee*, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union Adopted on 14 April 2011 [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-32/ece.mp.pp.c.1.2011.4.add.1_as_submitted.pdf.]
5. *Right to a healthy environment: good practices* (Pravo na zdrav okoliš: primjeri dobre prakse), [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32450/RHE.pdf?sequence=1&isAllowed=y], str. 23., u: Ozlem, Y., Zaštita okoliša...op.cit., bilj.7., str. 2.–3., t. 2.6
6. *Studija posebnog izvjestitelja UN-a za ljudska prava i okoliš A/HRC/43/53*, Recognition of the Right to a Healthy Environment in Constitutions, Legislation and Treaties (Priznavanje prava na zdrav okoliš u ustavima, zakonodavstvu i ugovorima), Prilozi VI. i VIII., [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/355/14/PDF/G1935514.pdf?OpenElement], pristupljeno: 8. listopada 202113. rujna 2022

7. *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters*, Report by DG Environment, Milleu Consulting Sprl under Contract no. 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4, 2019, str. 22
8. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, UNECE, 2013., dostupno na: [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf], pristupljeno: 14. kolovoza 2022
9. V. Izvješće Republike Hrvatske o provedbi UNECE Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (*Aarhuška konvencija*), 2021, str. 26. dostupno na: [https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug-4925/medjunarodna-suradnja/multilateralni-medjunarodni-sporazumi-1138/aarhuska-konvencija/1139]

NACIONALNI PROPISI

1. Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, NN, MU, Br. 1/2007
2. Ustav Republike Hrvatske, NN, Br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/14
3. Zakon o općem upravnom postupku, NN, Br. 47/2009, 110/2021
4. Zakon o potvrđivanju Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN, Br. 18/1997
5. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, NN, Br. 1/2007
6. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN, Br. 25/2013, 85/2015, 69/2022
7. Zakon o sudskim pristojbama, NN, Br.118/2018
8. Zakon o upravnim sporovima, NN, Br. 20/2010, 143/2012 i 152/2014. 94/2016 i 29/2017, 110/2021
9. Zakon o vodama, NN, Br. 66/2019
10. Zakon o zaštiti okoliša, NN, Br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018
11. Zakon o zaštiti prirode, NN, Br. 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019
12. Zakon o zaštiti zraka, NN, Br. 127/2019

PRAVNA REGULACIJA ZAŠTITE OKOLIŠA OD ŠTETNIH UTJECAJA PROMETA

izv. prof. dr. sc. Biljana Činčurak Erceg
Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek
biljana.cincurak@pravos.hr

1. UVOD

Onečišćenje okoliša i prirode, ugrožene biljne i životinjske vrste, smanjenje količine neobnovljivih izvora energije kao i sve izraženije klimatske promjene problemi su suvremenog doba. Nesporan je velik i štetan utjecaj prometa na okoliš. Broj motornih vozila u svijetu iz godine u godinu se povećava, a time raste i onečišćenje uzrokovano prometom posebno u gradskim područjima.[1] Procjenjuje se da će putnički promet do 2050. porasti za 42 %, a teretni za 60 %[2].

Promet onečišćuje zrak, vode, mora, tlo, proizvodi buku te vibracije, a štetno utječe i na zdravlje ljudi, na biljke i životinje. Emisije različitih spojeva (CO, NO_x, ugljikovodika, različitih čestica) štetno utječu na kvalitetu zraka. Vode koje otječu s prometnih površina, a koje su onečišćene npr. ostacima nafte i drugim otpadima, onečišćuju tlo, vode (površinske i podzemne), a onečišćena voda vodenim tokovima dospijeva i u mora. Širenje urbanih područja zahtijeva izgradnju novih i širenje postojećih prometnica čime se utječe na tlo. Promet ugrožava tlo (zemljište) i to opasnim tvarima koje se prevoze te velikim količinama otpada (gume, dijelovi, ulje itd.) „kao i cjepkanjem većih zemljišnih parcela prolaskom prometnica. Isto tako, u većoj se mjeri može promijeniti krajobraz te narušiti

---

1 Prema Rezoluciji Europskog parlamenta o održivoj gradskoj mobilnosti, gradski prijevoz odgovoran je za do 25 posto svih emisija CO_2 i za otprilike 70 % svih emisija u gradskim područjima. Rezolucija Europskog parlamenta od 2. prosinca 2015. o održivoj gradskoj mobilnosti (2014/2242(INI), Održiva gradska mobilnost [2017] SL C 399/10

2 Europska komisija, *Mobility and Transport, Transport in the European Union – Current Trends and Issues*, Brussels, 2019, str. 1, [https://www.amt-autoridade.pt/media/1934/2019-transport-in-the-eu-current-trends-and-issues.pdf], pristupljeno 16. kolovoza 2022

prirodni sklad životinjskog i biljnog svijeta."[3] Buka predstavlja rastući problem, posebno u urbanim sredinama. Također, raste i potrošnje neobnovljivih izvora energije koji se koriste kao pogonsko gorivo. Ne čudi stoga što se posljednjih desetljeća nastoji smanjiti utjecaj prometa na okoliš pri čemu se nastoje pronaći različita praktična rješenja.

Među ciljevima različitih ekoloških i prometnih strategija te drugih dokumenata u prvom redu navodi se nužnost smanjenja emisija štetnih tvari koje se nastoji postići različitim mjerama (Vasilj navodi da je riječ o fiskalnim, regulacijskim i edukacijskim mjerama).[4] Smanjenja onečišćenja povezanih s prometom dio su suvremenih prometnih politika, a ugrađena su i u brojne propise. Ipak, postojeća regulativa neprestano se dopunjuje i mijenja kako bi se postigli što bolji rezultati. Uz europske i nacionalne pravne propise važnu ulogu svakako imaju i međunarodni ugovori,[5] a ne treba zaboraviti ni brojne dokumente koji su doneseni u okviru međunarodnih organizacija,[6] kako globalnih tako i onih koje se bave prometom te zaštitom okoliša.

Promet općenito definiramo kao prijenos osoba, prtljage, stvari, životinja, vijesti, energije s jednog mjesta na drugo. Zbog uporabe fosilnih goriva promet sudjeluje s 25% u ukupnim emisijama ugljikova dioksida. Stalno rastu i emisije stakleničkih plinova.[7] Ipak, razvoj tehnike i tehnologije doveo je do stvaranja novih automobila koji troše manje goriva, koji koriste alternativna goriva te tako smanjuju količinu štetnih emisija.

---

3 Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B., *Prometno pravo i osiguranje*, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, Osijek, 2016, str. 23

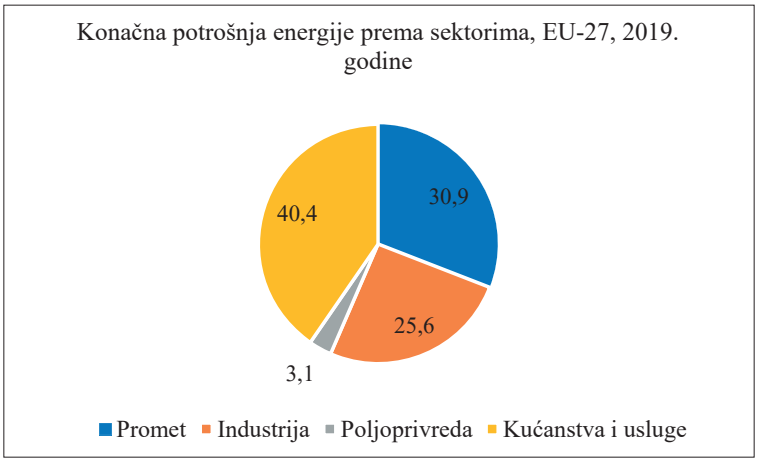
4 Vasilj, A., *Grad i promet*, Osijek, 2006, str. 79

5 Treba istaknuti kako je Europska unija stranka brojnih globalnih te regionalnih ili sporazuma o okolišu koji se odnose na različita pitanja kao što su prekogranična onečišćenja zraka ili vode, zaštita prirode i biološka raznolikost, klimatske promjene.

6 Ujedinjeni narodi, Međunarodna pomorska organizacija (IMO), Organizacija za međunarodno civilno zrakoplovstvo (ICAO), Međunarodna željeznička unija (UIC), Međunarodna komisija za zaštitu Dunava, Međunarodna komisija za zaštitu Rajne, Međunarodna komisija za sliv rijeke Save itd.

7 Zanimljivi su podaci da prosječni automobil godišnje ispusti CO_2 koliko je i sam težak te da jedan sat vožnje autocestom brzinom 130 km/h potroši kisika koliko jedan čovjek potroši za deset dana. Herceg, N., *Okoliš i održivi razvoj*, Synopsis d. o. o., Zagreb, 2013, str. 281

Graf 1: Konačna potrošnja energije po sektorima, EU-27, 2019. godine



Izvor: Europska komisija, *EU Transport in Figures – Statistical Pocketbook 2021*, Publications Office, 2021, str. 120, [https://data.europa.eu/doi/10.2832/733836.], pristupljeno 17. kolovoza 2022

Iako je promet općenito veliki onečišćivač okoliša, za neke grane prometa možemo reći da su ekološki prihvatljivije od drugih. Također, postoje problemi onečišćenja specifični za pojedine vrste promete, npr. onečišćenje balastnim vodama u pomorskom prometu, buku obično povezujemo sa zračnim prometom, a onečišćenje zraka s cestovnim prometom.

Željeznički promet ekološki je najprihvatljiviji oblik prometa. Stvara manje buke (od 25 do 50 posto) nego zračni i cestovni promet. Herceg navodi kako željeznica emitira 8,3 puta manje štetnih tvari u okoliš nego automobil, odnosno 30 puta manje nego teretno vozilo za isti obujam prometa. „Utrošena energija po jedinici obavljenog rada na željeznici je 3,5 puta manja nego u cestovnom putničkom prometu, a 8,7 puta manja nego u teretnom prometu.“[8] I promet (plovidba) unutarnjim vodama (unutarnje vode su rijeke, jezera i kanali) može doprinijeti da promet postane održiviji, posebno ako zamjenjuje cestovni promet. Plovidba unutarnjim vodama i željeznički promet troše manje energije i stvaraju manje emisija po tonskom kilometru nego cestovni promet. Željeznički promet emitira manje CO_2 i NO_x nego plovidba unutarnjim vodama, ali emitira više SO_2 i koristi više energije.[9] U usporedbi sa željeznicom i plovidbom unutarnjim voda-

8 *Ibid.*, str. 282

9 Van Ierland, E.; Graveland, C.; Huiberts, R., *An environmental economic analysis of the new rail link to European main port Rotterdam*, Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 5, Br. 3, 2000, str. 199

ma, cestovni promet proizvodi oko četiri puta više dušikovih oksida, sumpora i ugljičnog dioksida po tonskom kilometru.[10] Kako je navedeno u Bijeloj knjizi „Europska prometna politika za 2010.: vrijeme za odluku"[11] promet unutarnjim vodama energetski je učinkovit i tih te zauzima malo prostora, sigurna je vrsta prometa i u tom je smislu posebno pogodna za prijevoz opasnih tvari, kao što su kemikalije[12] pa je i Europska komisija predložila prebacivanje prometa, što je više moguće, na unutarnje vode.

Pomorski promet i plovidba unutarnjim vodama utječu na kakvoću mora i rijeka, jezera i kanala. Radovi na razvoju plovnih putova i luka mogu imati utjecaj na okoliš, kvalitetu vode, biološku raznolikost.[13] Osim toga, u vodotoke i mora dospijeva različit otpad, otpadne vode, nafta,[14] različita kemijska sredstva, onečišćena voda, a posebni problem su balastne vode. Velika su prijetnja svjetskim morima i tankeri iz kojih znatna količina nafte, ulja može iscuriti u more kao posljedica pomorskih nesreća.

2. ODRŽIVI RAZVOJ I ODRŽIVI PROMET

Pojam održivi razvoj različito se definira, a u literaturi često se navodi kako načelo održivog razvoja nije sadržajno dovoljno jasno.[15] Najčešće se navodi de-

---

10 Ribbink, D.; Van Riel A. C. R.; Semeijn, J., *Policy Decisions and Modal Choice: An Example from the European Union*, Transportation Journal, Vol. 44, Br. 1, 2005, str. 34

11 Bijela knjiga „Europska prometna politika za 2010.: vrijeme za odluku" [2001] COM/2001/0370 final

12 *Ibid.* str. 43

13 Činčurak Erceg, B., *Inland waterways transport in the European Union – flowing or still standing?* Proceedings of the 6th International Scientific Conference „Social Changes in the Global World", Ampovska, Marija (ur.), Štip, Goce Delčev University, Faculty of Law, 2019, str. 125

14 Onečišćenje naftom s brodova može doći iz niza različitih aktivnosti, uključujući legalna ispuštanja, namjerna ili nezakonita ispuštanja i slučajna izlijevanja. Carpenter, A., *Oil pollution in the North Sea: the impact of governance measures on oil pollution over several decades*, Hydrobiologia, 845, 2019, str. 115
Europska agencija za okoliš (EEA) procjenjuje da između 1 i 3 milijuna tona nafte godišnje ulazi u svjetske oceane. Od toga, otprilike 50 % dolazi iz kopnenih izvora, 24 % od pomorskog prometa (18 % iz operativnih ispuštanja s brodova i 6 % iz slučajnih izlijevanja), 13 % iz atmosferskih izvora (iz postrojenja za rukovanje naftom i ispušnih plinova vozila), 10 % iz prirodnih izvora, a 3 % dolazi od vađenja u moru. Europska agencija okoliš, *Europe's environment, The fourth assessment,* 2007, str. 232, [https://ftp.eea.europa.eu/www/eea-data/Belgrade_EN_all_chapters_incl_cover.pdf], pristupljeno 16. kolovoza 2022

15 Omejec, J., *Uvodna i osnovna pitanja prava okoliša*, u: Lončarić-Horvat, O. (ur.), Pravo okoliša, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja i Organizator, Zagreb, 2003, str. 32; Pa-

finicija iz izvješća „Naša zajednička budućnost“ koje je 1987. godine objavila Svjetska komisija za okoliš i razvoj Ujedinjenih naroda, poznatog i pod nazivom Brundtlandino izvješće prema kojem je održivi razvoj razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnje generacije bez ugrožavanja sposobnosti budućih generacija da zadovolje svoje potrebe.”[16] Pojam održivog razvoja promatra se, kako je navedeno u Agendi 21,[17] kroz tri glavne komponente: društvo, ekonomiju i ekologiju.[18] Društvena komponenta odnosi se na skladan odnos unutar društvene zajednice, slobodu, sigurnost, zdravlje, ravnopravnost, dok se ekonomska komponenta odnosi na učinkovitiju upotrebu resursa i stvaranje dobiti, razvoj proizvodnih tehnologija, kvalitetu dobara i usluga, otvaranje novih radnih mjesta i sl. Ekološki aspekt održivog razvoja odnosi se na vrijednost okoliša i uspostavu stabilnosti između biološkog i fizičkog sustava.[19]

Uz pojmove održivosti i održivog razvoja, u kontekstu prometa javlja se i pojam održivog prometa koji se kao i pojam održivog razvoja različito pojašnjava. Prema Organizaciji za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) održivi promet postiže se kada su potrebe za pristupom ljudima, uslugama i dobrima zadovoljene bez stvaranja trajne štete globalnom okolišu, lokalnim sredinama i bez stvaranja društvene nejednakosti.[20] Govoreći o rezultatima projekta „Environmentally Sustainable Transport“ koji je provela Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) kako bi se definirao pojam održivog prometa, Wiederkehr, Gilbert, Crist i Caïd navode: Održivi prometni sustav je onaj koji osigurava siguran, ekonomski

---

djen, J., *Održivi razvoj i razvoj prometa*, Suvremeni promet, Vol. 20, Br. 1–2, 2000, str. 11 –14; Herceg, N., *op. cit*., bilj. 7, str. 259–267

16 *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, str. 41, [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf], pristupljeno 16. kolovoza 2022

17 Godine 1992. u Rio de Janeiru održana je konferencija Ujedinjenih naroda o okolišu i razvitku te je usvojena Agenda 21 kao globalni konsenzus sa snažnim usmjerenjem k načelu održivog razvoja, dok je 2000. godine Opća skupština Ujedinjenih naroda usvojila Milenijsku deklaraciju, politički dokument koji daje potporu načelu održivog razvoja. Godine 2002. na Svjetskom sastanku na vrhu o održivom razvoju sve su države pozvane da započnu s izradom i provedbom svojih regionalnih i nacionalnih strategija. Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B., *op. cit*., bilj. 3., str. 53

18 Omejec, J., *op. cit*., bilj. 15., str. 31

19 Vidi Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B., *op. cit*., bilj. 3., str. 52–53, Padjen, J., *op. cit*., bilj. 15., str. 11–14

20 To podrazumijeva stope korištenja neobnovljivih resursa koje ne premašuju stope po kojima se razvijaju obnovljive zamjene te stope emisije i koncentracije tvari koje ne prelaze asimilacijski kapacitet okoliša. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), *OECD Proceedings Towards sustainable transportation, The Vancouver Conference*, 1996, str. 56, [https://www.oecd.org/greengrowth/greening-transport/2396815.pdf], pristupljeno 16. kolovoza 2022

održiv i društveno prihvatljiv pristup ljudima, mjestima, robi i uslugama; ispunjava općeprihvaćene ciljeve za zdravlje i kvalitetu okoliša (npr. one koji se tiču onečišćivača zraka i buke koje je postavila Svjetska zdravstvena organizacija); štiti ekosustave izbjegavanjem prekoračenja kritičnih opterećenja i razina za cjelovitost ekosustava, npr. onih koje je usvojio UNECE za zakiseljavanje, eutrofikaciju i prizemni ozon; i ne pogoršava nepovoljne globalne pojave kao što su klimatske promjene, oštećenje stratosferskog ozona i širenje postojanih organskih zagađivača. Odnosno, ekološki održiv prometni sustav je onaj u kojem prijevoz ne ugrožava javno zdravlje ili ekosustave i zadovoljava potrebe za prometom u skladu s a) korištenjem obnovljivih izvora ispod stope njihove regeneracije i b) korištenjem neobnovljivih resursa ispod stope razvoja obnovljivih supstituta.[21]

Zelenika i Nikolić, kao održivi razvoj prometa, podrazumijevaju ekološki primjerene procese proizvodnje prometnih usluga pomoću ekološki primjerenih sredstava za rad (tj. prometne infrastrukture i prometne suprastrukture) koji su u funkciji oplemenjivanja ljudi, prostora i svih razvojnih resursa, osiguravajući pri tom najveću moguću razliku između pozitivnih i negativnih eksternih učinaka.[22]

Padjen navodi da se razvoj prometa „može smatrati održivim ako se razvija u okviru obnovljivosti prirodnih izvora, ako udovoljava zahtjevima optimalnosti i ekonomske efikasnosti u korištenju raspoloživih resursa te ako pridonosi poboljšanju uvjeta života i usklađivanju odnosa unutar ljudske zajednice."[23] Nadalje, održivi promet je promet koji ne ugrožava javno zdravlje ili ekosustave i konzistentno zadovoljava prijevoznu potražnju:

a) racionalnim korištenjem prirodno-obnovljivih izvora energije
b) racionalnim korištenjem neobnovljivih izvora dinamikom manjom od brzine razvoja i proizvodnje novih zamjenskih goriva.[24]

Prema Greenu i Wegeneru, kada govorimo o održivom prometu, prijetnje održivosti uključuju: „1) degradaciju lokalnog i globalnog okoliša (pretjerane stope potrošnje obnovljivih izvora) 2) potrošnju neobnovljivih izvora koji se čine ključnima za kvalitetu života budućih generacija 3) druge institucionalne propuste koji pogoršavaju prethodna dva problema (npr. pretjerana prometna gužva

---

21 Wiederkehr, P.; Gilbert, R.; Crist, P.; Caïd, N., *Environmentally Sustainable Transport (EST): Concept, Goal, and Strategy – The OECD's EST Project*, European Journal of Transport and Infrastructure Research, Vol. 4, Br. 1, 2004, str. 13–14

22 Zelenika, R.; Nikolić, G., *Multimodalna ekologija – čimbenik djelotvornoga uključivanja Hrvatske u europski prometni sustav*, Naše more, Vol. 50, Br. 3–4, 2003, str. 142

23 Padjen, J., *op. cit*., bilj. 15, str. 12

24 Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B., *op. cit*., bilj. 3, str. 56

koja ne samo da povećava zagađenje i potrošnju goriva, već također stvara potražnju za više infrastrukture i sve njezine posljedice, kao što je daljnja urbanizacija zemljišta i još više putovanja vozilima)."[25]

Golubić definira i ekologiju prometa navodeći da je to znanstvena disciplina o odnosima prometa i okoliša koja se bavi „mjerama koje su potrebne da bi se s jedne strane ostvarila i održala za čovjeka takva okolina kakva je nužna za njegovo zdravlje, a s druge strane da se biosfera zaštiti od naknadnih ljudskih postupaka i da se time otklone prouzrokovane štete."[26]

3. IZVORI PRAVA ZAŠTITE OKOLIŠA

U propisima iz svih grana prava nalaze se norme koje uređuju okoliš te zaštitu okoliša. Razlikujemo zakone kojima je temeljni predmet regulacija zaštite okoliša tzv. opći ekološki zakoni[27] te ostale zakone koji sadrže posebne ekološke norme. Omejec navodi i da postoji posebna vrsta zakona koji ne sadrže izričite odredbe o zaštiti okoliša, ali su ipak relevantni i za to područje.[28]

Od 70-ih godina 20. stoljeća, kao i na međunarodnoj razini, ozbiljno se počinje razvijati zakonodavstvo Europske unije koje se odnosi na okoliš. U razdoblju od 1958. do 1972. godine nije se posebno vodilo računa o razvoju okolišne politike,[29] a u tom razdoblju donesena je Direktiva Vijeća o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na dopuštenu razinu buke i ispušni sustav motornih vozila[30] koja je do danas više puta mijenjana. U državama članicama Europske unije četiri su „izvora okolišne legislative: međunarodni sporazumi i protokoli, legislativa Europske unije, običajno pravo ili ranije sudske presude te državno pravo."[31] Danas je na snazi nekoliko stotina direktiva, uredbi i odluka iz tog područja.

---

25 Green, D. L.; Wegener, M., *Sustainable transport*, Journal of Transport Geography, Vol. 5, Br. 3, 1997, str. 178

26 Golubić, J., *Promet i okoliš*, Fakultet prometnih znanosti, Zagreb, 1999, str. 9

27 Zakoni kojima je temeljni predmet regulacija zaštite okoliša jesu tzv. opći ekološki zakoni. U Republici Hrvatskoj to je Zakon o zaštiti okoliša. Posebna vrsta općih ekoloških zakona cjeloviti su zakoni o zaštiti prirode, zraka i sl. Postoje i tzv. individualni zakoni koji reguliraju konkretan prirodni izvor (park prirode, nacionalni park itd.). Omejec, J., *op. cit*., bilj. 15, str. 68

28 *Ibid*., str. 69

29 Vidi opširnije o razvoju europskog prava okoliša Jans, J., *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2000, str. 3–10

30 Direktiva Vijeća 70/157/EEZ od 6. veljače 1970. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na dopuštenu razinu buke i ispušni sustav motornih vozila [1970] SL L 42/16

31 Herceg, N., *op. cit*., bilj. 7, str. 458

Prema čl. 191., st. 1. Ugovora iz Lisabona:[32] „politika Unije o području okoliša doprinosi ostvarivanju sljedećih ciljeva:

- očuvanju, zaštiti i poboljšanju kakvoće okoliša
- zaštiti zdravlja ljudi
- razboritom i racionalnom korištenju prirodnih resursa
- promicanju mjera na međunarodnoj razini za rješavanje problema okoliša na regionalnoj ili svjetskoj razini, a posebno borbe protiv klimatskih promjena."

Ipak, „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."[33] Stoga se opravdano ističe važnost nadzora i to stanja okoliša kao i provedbe propisa Europske unije iz područja okoliša. Prometna politika Europske unije usmjerena je na održivi razvoj povezujući sve društvene i ekološke ciljeve na uravnotežen način.

Prijedlozi djelovanja u području prometa doneseni su i u obliku Bijelih knjiga i to: „Pravedne pristojbe za korištenje infrastrukture: postupni pristup uspostavi zajedničkog okvira naplate prometne infrastrukture u Europskoj uniji",[34] Bijela knjiga „Europska prometna politika za 2010.: vrijeme za odluku",[35] „Putokaz za jedinstveni europski prometni prostor: prema konkurentnijem i učinkovitijem prometnom sustavu"[36] a u kojima se predlažu smanjenje emisija u prometnom sektoru, korištenje održivih goriva, bolje korištenje infrastrukture itd.

---

32 Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija) Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) Protokoli Prilozi Ugovoru o funkcioniranju Europske unije Izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007 [2016] SL C 202/1

33 Europski parlament, *Politika zaštite okoliša: opća načela i osnovni okvir*, [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/71/politika-zastite-okolisa-opca-nacela-i-osnovni-okvir], pristupljeno 11. kolovoza 2022

34 Bijela knjiga „Pravedne pristojbe za korištenje infrastrukture: postupni pristup uspostavi zajedničkog okvira naplate prometne infrastrukture u Europskoj uniji" [1998] COM/98/0466 final

35 Bijela knjiga „Europska prometna politika za 2010.: vrijeme za odluku" [2001] COM/2001/0370 final
U njoj se naglašava potreba integracije prometa u održivi razvoj kao i nužnost prelaska s cestovnog prometa na željeznički, pomorski i plovidbu unutarnjim vodama, potreba revitalizacija željeznica; uklanjanje uskih grla; briga o korisnicima prometa, uspostavljanje ravnoteže između porasta zračnog prometa i okoliša i sl.

36 Bijela knjiga „Putokaz za jedinstveni europski prometni prostor: prema konkurentnijem i učinkovitijem prometnom sustavu" [2011] COM/2011/0144 final

Također Komisija je donijela i niz komunikacija: „Budući razvoj zajedničke prometne politike – Globalno za izgradnju okvira Zajednice za održivu mobilnost“,[37] „Održiva budućnost prometa: prema integriranom, pristupačnom i tehnički naprednom sustavu“,[38] „Zajedno prema konkurentnoj gradskoj mobilnosti s učinkovitim iskorištavanjem resursa“,[39] „Europska strategija za mobilnost s niskom razinom emisije“,[40] „Prema najširoj uporabi alternativnih goriva – Akcijski plan za infrastrukturu za alternativna goriva“,[41] „Strategija za održivu i pametnu mobilnost – usmjeravanje europskog prometa prema budućnosti“,[42] kojima se predlažu različite mjere za postizanje održive mobilnosti. Ipak, „komunikacija kao takva nije obvezujuća.“[43]

Klimatske i energetske politike Europske unije određuju se akcijskim programima, prvi je usvojen 1973. godine, a dosad je doneseno osam[44] programa. Godine 2019. Europska komisija objavila je komunikaciju „Europski zeleni plan“,[45]

Cilj joj je smanjenje emisija stakleničkih plinova iz prometa za 60 % do 2050., mjereno u odnosu na razine iz 1990. ograničavanjem sve većeg zagušenja cesta i izgradnjom učinkovitih intermodalnih veza. Bijelom knjigom poziva se na smanjenje ovisnosti prometa o nafti. Prema Bijeloj knjizi, 30 % teretnog cestovnog prometa na udaljenosti dulje od 300 km potrebno je do 2030. godine preusmjeriti na druge načine prijevoza, kao što su željeznički i vodeni promet; a do 2050. više od 50 %.

37 Komunikacija Komisije „Budući razvoj zajedničke prometne politike – Globalno za izgradnju okvira Zajednice za održivu mobilnost“ [1992] COM/92/494 final

38 Komunikacija Komisije „Održiva budućnost prometa: prema integriranom, pristupačnom i tehnički naprednom sustavu“ [2009] COM/2009/0279 final

39 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Zajedno prema konkurentnoj gradskoj mobilnosti s učinkovitim iskorištavanjem resursa“ [2013] COM/2013/0913 final

40 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Europska strategija za mobilnost s niskom razinom emisije“ [2016] COM (2016)501 final

41 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Prema najširoj uporabi alternativnih goriva – Akcijski plan za infrastrukturu za alternativna goriva“ [2017] COM/2017/0652 final

42 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Strategija za održivu i pametnu mobilnost – usmjeravanje europskog prometa prema budućnosti“ [2020] COM(2020) 789 final

43 Jans, J., *op. cit*., bilj. 29, str. 38

44 Europsko vijeće, Vijeće Europske unije, *Vijeće donijelo Osmi program djelovanja za okoliš*, [https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/03/29/council-adopts-8th-environmental-action-programme/], pristupljeno 11. kolovoza 2022

45 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Europski zeleni plan“ [2019] COM/2019/640 final

paket političkih inicijativa s konačnim ciljem postizanja klimatske neutralnosti do 2050. Europski zeleni plan naglašava potrebu ubrzanja prijelaza na održivu i pametnu mobilnost. Budući da promet čini četvrtinu emisija stakleničkih plinova u EU-u te da se taj postotak povećava, da bi se postigla klimatska neutralnost, do 2050. potrebno je smanjiti emisije iz prometa za 90 %.[46]

Godine 2021., nakon niza neobvezujućih dokumenata, Europska unija usvojila je „Europski zakon o klimi" (Uredba (EU) 2021/1119 o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba), koja obvezujuće postavlja cilj da Europska unija postane klimatski neutralna do 2050. godine.[47] Iste godine Europska komisija predstavila je niz zakonskih prijedloga u Komunikaciji „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti"[48] koji uključuje niz prijedloga za reviziju zakonodavstva Europske unije, uključujući promet, kako bi se postigli klimatski ciljevi iz Europskog zelenog plana. Neke od usvojenih aktivnosti jesu: prijedlog o uspostavi mehanizma za prilagodbu ugljika na granicama, izmjena Direktive o obnovljivoj energiji, izmjena sustava trgovanja emisijama stakleničkih plinova EU (ETS), izmjena Direktive o energetskoj učinkovitosti, izmjena Uredbe u pogledu postrožavanja standardnih vrijednosti emisija CO_2 za nova osobna vozila i nova laka gospodarska vozila, prijedlog Uredbe o uvođenju infrastrukture za alternativna goriva, prijedlog Uredbe o osiguravanju jednakih uvjeta za održivi zračni prijevoz, prijedlog Uredbe o uporabi obnovljivih i niskougljičnih goriva u pomorskom prometu.[49]

Republika Hrvatska kao članica Europske unije obvezna je usklađivati svoje zakonodavstvo s europskim kao i provoditi ga. Najvažniji zakoni[50] koji u Republici Hrvatskoj uređuju zaštitu okoliša ili sadrže odredbe koje se odnose na zaštitu

---

46 *Ibid*., str. 10

47 Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 („Europski zakon o klimi") [2021] SL L 243/1

48 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti" [2021] COM/2021/550 final

49 Europska komisija, *European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541], pristupljeno 22. kolovoza 2022
Europski parlament, *Legislative Train Schedule, Fit for 55 package under the European green deal*, [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55], 22. kolovoza 2022

50 Vidi o ranijim propisima Republike Hrvatske i Europske uniju u: Luttenberger, A., *Usklađivanje propisa Europske unije o održivom razvoju u Republici Hrvatskoj*, Pomorski zbornik god. 41, br. 1, 2003, str. 303

okoliša jesu: Zakon o zaštiti okoliša,[51] Zakon o zaštiti zraka,[52] Zakon o vodama[53], Zakon o zaštiti prirode,[54] Zakon o šumama,[55] Zakon o poljoprivrednom zemljištu,[56] Zakon o prostornom uređenju,[57] Zakon o gradnji,[58] Zakon o gospodarenju otpadom,[59] Zakon o zaštiti od buke,[60] Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja,[61] a postoji i cijeli niz propisa koji su doneseni na temelju tih zakona.

Od zakona koji reguliraju promet, ali sadrže i odredbe o zaštiti okoliša izdvajaju se: Pomorski zakonik,[62] Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda,[63] Zakon o prijevozu opasnih tvari,[64] Zakon o sigurnosti prometa na cestama,[65] Zakon o cestama,[66]

---

51 Zakon o zaštiti okoliša, NN, Br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018. Zakon o zaštiti okoliša uređuje: „načela zaštite okoliša u okviru koncepta održivog razvitka, zaštita sastavnica okoliša i zaštita okoliša od utjecaja opterećenja, subjekti zaštite okoliša, dokumenti održivog razvitka i zaštite okoliša, instrumenti zaštite okoliša, praćenje stanja u okolišu, informacijski sustav zaštite okoliša, osiguranje pristupa informacijama o okolišu, sudjelovanje javnosti u pitanjima okoliša, osiguranje prava na pristup pravosuđu, odgovornost za štetu u okolišu, financiranje i instrumenti opće politike zaštite okoliša, upravni i inspekcijski nadzor te druga pitanja s tim u vezi“ (čl. 1.). Ovim Zakonom je u pravni poredak Republike Hrvatske preneseno dvadesetak direktiva, a također utvrđuje okvir za provedbu većeg broja uredbi Europskog parlamenta i Vijeća.

52 Zakon o zaštiti zraka, NN, Br. 127/2019, 57/2022.

53 Zakon o vodama, NN, Br. 66/2019, 84/2021.

54 Zakon o zaštiti prirode, NN, Br. 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019.

55 Zakon o šumama, NN, Br. 68/2018, 115/2018, 98/2019, 32/2020, 145/2020.

56 Zakon o poljoprivrednom zemljištu, NN, Br. 20/2018, 115/2018, 98/2019, 57/2022.

57 Zakon o prostornom uređenju, NN, Br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019.

58 Zakon o gradnji, NN, Br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019.

59 Zakon o gospodarenju otpadom, NN, Br. 84/2021.

60 Zakon o zaštiti od buke, NN, Br. 30/2009, 55/2013, 153/2013, 41/2016, 114/2018, 14/2021.

61 Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja, NN, Br. 127/2019.

62 Pomorski zakonik, NN, Br. 181/2004, 76/2007, 146/2008, 61/2011, 56/2013, 26/2015, 17/2019.

63 Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda, NN, Br. 144/2021.

64 Zakon o prijevozu opasnih tvari, NN, Br. 79/2007, 70/2017 (Zakon o eksplozivnim tvarima te proizvodnji i prometu oružja).

65 Zakon o sigurnosti prometa na cestama, NN, Br. 67/2008, 48/2010, 74/2011, 80/2013, 158/2013, 92/2014, 64/2015, 108/2017, 70/2019, 42/2020, 85/2022.

66 Zakon o cestama, NN, Br. 84/2011, 22/2013, 54/2013, 148/2013, 92/2014, 110/2019, 144/2021.

Zakon o zračnom prometu,[67] Zakon o željeznici,[68] Zakon o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava,[69] Zakon o biogorivima za prijevoz,[70] Zakon o promicanju čistih vozila u cestovnom prijevozu,[71] Zakon o uspostavi infrastrukture za alternativna goriva[72] itd.

Godine 2002. doneseni su Nacionalna strategija zaštite okoliša[73] koja se temelji na načelu održivog razvoja i Nacionalni plan djelovanja za okoliš[74] koji je izrađen u skladu s 5. i 6. akcijskim programom Europske unije, a 2017. i Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2030. godine[75] čiji je cilj postizanje učinkovitog i održivog prometnog sustava na teritoriju Republike Hrvatske.

4. ONEČIŠĆENJE I ZAŠTITA ZRAKA

Onečišćenje zraka najznačajniji je kriterij za određivanje štetnosti određene djelatnosti na okolinu, a promet ima izrazito štetan utjecaj na zrak. Onečišćenje zraka štetno utječe na zdravlje ljudi i životinja, na biljke, klimatske promjene.[76]

---

67 Zakon o zračnom prometu, NN, Br. 69/2009, 84/2011, 54/2013, 127/2013, 92/2014.

68 Zakon o željeznici, NN, Br. 32/2019, 20/2021

69 Zakon o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava, NN, Br. 63/2020

70 Zakon o biogorivima za prijevoz, NN, Br. 65/2009, 145/2010, 26/2011, 144/2012, 14/2014, 94/2018, 52/2021

71 Zakon o promicanju čistih vozila u cestovnom prijevozu, NN, Br. 52/2021

72 Zakon o uspostavi infrastrukture za alternativna goriva, NN, Br. 120/2016, 63/2022

73 Nacionalna strategija zaštite okoliša, NN Br. 46/2002
Kao prioriteti zaštite okoliša, kad je riječ o prometu, u Strategiji navode se: „uspostava cjelovitog sustava upravljanja prometnom infrastrukturom i vozilima; optimiranje prometnih tijekova; svaka moguća potpora javnom prometu; izgradnja prometnica sukladno s europskim standardima; unapređenje u kvaliteti goriva (smanjivanje emisija SO_2, olova itd.); obnova i modernizacija željeznice; smanjenje uporabe goriva u prometu boljim održavanjem vozila, preusmjerenjem teretnog prometa na željeznički i vodni; ugradnja nadzorne i kontrolne opreme za smanjenje emisije."

74 Nacionalni plan djelovanja za okoliš, NN Br. 46/2002

75 Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2030. godine, NN, Br. 84/2017. Strategija prometnog razvoja promatra mobilnost građana kroz upotrebu javnog prijevoza te kroz individualnu mobilnost, a naglasak stavlja na javni prijevoz putnika i na oblike prometa s nultom emisijom štetnih plinova. Međutim ističe se kako je javni prijevoz u Republici Hrvatskoj neintegriran.

76 O učincima onečišćenog zraka na vegetaciju, čovjeka i na materijale vidi Golubić, J., *op. cit.*, bilj. 26., str. 31.–39.

Najčešći su onečišćivači zraka: dušikovi oksidi (NO_x), sumporov dioksid (SO_2), ugljikov monoksid (CO), ugljikovodici (HC), ozon (O_3), čestice, aerosoli, suspendirane tvari (dim i čađa), hlapljive organske tvari, benzen, različiti teški metali i druge opasne tvari.[77] Onečišćenje zraka uzrokuje kisele kiše, tzv. efekt staklenika, stvaranje ozonskih rupa i globalne klimatske promjene.[78] Ne čudi stoga što se sve više nastoje smanjiti dopuštene emisija štetnih tvari iz ispušnih plinova.

Tablica 1: Emisije onečišćivača zraka prema vrstama prometa

Naziv štetnih tvari	**% u jediničnoj količini**	**% prema vrstama prometa**			
		Željeznički	**Cestovni**	**Zračni**	**Vodeni**
Ugljični monoksid (CO)	68	1	98	0,3	0,2
Dušikov oksid (NO_x)	17	4	90,5	0,5	5
Ugljikovodik (CH)	9	1	95	1	3
Sumporov dioksid (SO_2)	2	10	74	2	14
Krute čestice	1	5	85	3	7
Ostali nusprodukti (olovo, gorivo, gume, azbestne čestice...)	3				

Izvor: Golubić, J., *Promet i okoliš*, Fakultet prometnih znanosti, Zagreb, 1999., str. 17.

Budući da promet stvara značajnu količinu emisija CO_2, predložene su i provedene brojne strategije kako bi se smanjile ove emisije iz prometa. Kako su cestovna motorna vozila izvor najvećeg dijela emisija CO_2[79] koja dolaze od prometa, sve više se naglašava nužnost smanjenja njegove emisije iz automobila i kamiona te se predlaže prebacivanje prometa s cestovnog na ekološki prihvatljivije vrste prijevoza.

„Danas emisije koje dolaze od prometa predstavljaju oko 25 % ukupnih emisija stakleničkih plinova u Europskoj uniji, a te su se emisije i povećale tijekom posljednjih godina."[80] Najvažniji stakleničkі plin je CO_2 koji sudjeluje s oko

77 Herceg, N., *op. cit*., bilj. 7, str. 49.

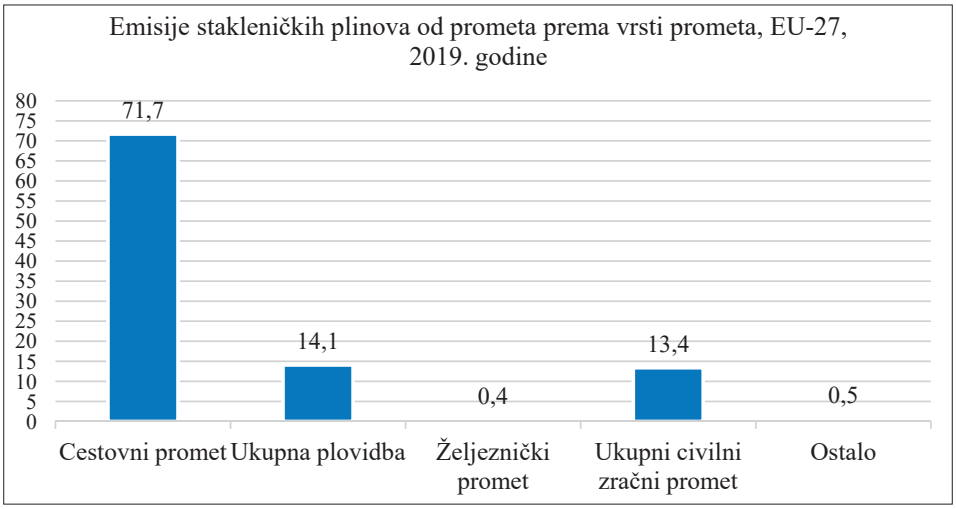
78 *Ibid*., str. 53.

79 U skladu s Direktivom 1999/94/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 1999. o dostupnosti podataka za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO_2 u vezi s prodajom novih osobnih automobila [2000] *SL L 12/16,* države članice moraju osigurati da svaki model novog osobnog automobila na prodajnom mjestu ima jasno vidljivu oznaku ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO_2.

80 Europska komisija, *Transport and the Green Deal*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/transport-and-green-deal_en], pristupljeno 17. kolovoza 2022

60 %[81] u stvaranju efekta staklenika, a glavni izvor mu je izgaranje fosilnih goriva. Prema statističkim podacima Europske komisije, u 2019. godini 31 % ukupne potrošnje energije,[82] 25,8 % emisija stakleničkih plinova[83] i 31,1 % emisija CO_2[84] u Europskoj uniji (EU-27) došlo je od prometa. Udio emisija stakleničkih plinova od prometa prema vrsti prometa je kako slijedi: cestovni promet 71,1 %, ukupno civilno zrakoplovstvo 13,4 %, ukupna plovidba 14,1 %, željeznica 0,4 % i ostalo 0,5 %.[85] Prema Komunikaciji „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti", udio Europske unije u globalnim emisijama CO_2 iznosi samo 8 %.[86]

Graf 2: Emisije stakleničkih plinova od prometa prema vrsti prometa, EU-27, 2019. godine



Izvor: Europska komisija, *EU Transport in Figures – Statistical Pocketbook 2021*, Publications Office, 2021, str. 135, [https://data.europa.eu/doi/10.2832/733836.], pristupljeno 17. kolovoza 2022.

---

81 Črnjar, M., *Ekonomika i politika zaštite okoliša: ekologija, ekonomija, menadžment, politika*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci i Glosa, Rijeka, 2002, str. 131

82 Europska komisija, *EU Transport in Figures – Statistical Pocketbook 2021*, Publications Office, 2021, str. 120, [https://data.europa.eu/doi/10.2832/733836.], pristupljeno 17. kolovoza 2022

83 *Cf. ibid.,* str. 127

84 *Cf. ibid.,* str. 143

85 *Cf. ibid.,* str. 135

86 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti" [2021] COM/2021/550 final

Propisi koji reguliraju zaštitu zraka usko su povezani s mnogim drugim propisima koji primarno ne reguliraju zaštitu zraka od onečišćenja, što je posebno izraženo u propisima koji se odnose na promet i koji određuju standarde kvalitete za pojedine proizvode. Velik je broj međunarodnih ugovora koji reguliraju zaštitu zraka od onečišćenja, primjerice: Konvencija o prekograničnom onečišćenju zraka na velikim udaljenostima iz 1979. godine,[87] Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača iz 1985. godine,[88] Montrealski protokol o tvarima koje onečišćuju ozonski omotač iz 1987. godine,[89] Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime[90] (Pariški sporazum) iz 1992. Protokol iz Kyota uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime[91] iz 1999. godine.

Zakonodavstvo Europske unije koje se odnosi na zaštitu zraka od onečišćenja, općenito stavlja naglasak na tri područja:

1. uspostavljanje minimalnih standarda kvalitete zraka kao i standarda najviše dopuštenih emisije za određenje štetne tvari
2. smanjivanje emisija onečišćivača od automobila i ostalih motornih vozila i
3. zaštitu ozonskog omotača, a usvojeno je kao bi se ispunile obveze[92] iz spomenutih međunarodnih konvencija.

Ono obuhvaća sljedeće propise: Direktivu 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu,[93] Direktivu 2004/107/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o arsenu, kadmiju, živi, niklu i policikličkim aromatskim ugljikovodicima u zraku,[94] Direktivu (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari.[95]

---

87 Tekst Konvencije i protokola dostupan je na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A01979A1113%2801%29-20050517.

88 Bečka konvencija o zaštiti ozonskog sloja [1988] SL L 297

89 Montrealski protokol o tvarima koje oštećuju ozonski sloj [1988] SL L 297

90 Pariški sporazum [2016] SL L 282/4

91 Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime, NN-MU Br. 5/2007

92 Jans, J., *op. cit*., bilj. 29, str. 359–360

93 Direktiva 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu [2008] SL L 152/1

94 Direktiva 2004/107/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o arsenu, kadmiju, živi, niklu i policikličkim aromatskim ugljikovodicima u zraku [2005] SL L 23/3

95 Direktiva (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari, o izmjeni Direktive

Zaštita kvalitete zraka od cestovnog prometa i smanjenje emisija stakleničkih plinova jedan je od prioriteta Europske unije. Emisije za vozila reguliraju se pomoću Euro standarda još od 1992. godine (Euro 1), a kasnijim direktivama uvode se sve stroži standardi: Euro 2, Euro 3, Euro 4, Euro 5 i Euro 6 standardi emisija ispušnih plinova koje vozila moraju zadovoljavati. Za svaki tip vozila primjenjuju se različiti standardi. Dopuštene granične vrijednosti emisija određene su za emisije dušikovih oksida (NO_x), ukupnih ugljikovodika, nemetanskih ugljikovodika, ugljičnog monoksida i čestica (vidi Uredbu (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007. o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 5 i Euro 6) i pristupu podacima za popravke i održavanje vozila s kasnijim izmjenama).

Standardi emisija na snazi su za laka vozila (automobili, kombiji) i teška vozila (kamioni, autobusi) te za necestovne pokretne strojeve.[96] Izdvajaju se sljedeći propisi: Uredba (EU) 2019/631 o utvrđivanju standardnih vrijednosti emisija CO_2 za nove osobne automobile i za nova laka gospodarska vozila,[97] kojom se prema čl. 1., st. 1. utvrđuju zahtjevi: „u pogledu vrijednosti emisija CO_2 za nove osobne automobile i za nova laka gospodarska vozila kako bi se doprinijelo ostvarivanju cilja Unije da smanji svoje emisije stakleničkih plinova, kako je utvrđeno u Uredbi (EU) 2018/842, i ciljeva Pariškog sporazuma radi osiguravanja pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Uredba Komisije (EU) br. 582/2011 od 25. svibnja 2011. o provedbi i izmjeni Uredbe (EZ) br. 595/2009 Europskog parlamenta i Vijeća s obzirom na emisiju iz teških vozila (Euro VI.).[98]

2003/35/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2001/81/EZ, [2016] SL L 344/1
Kako je navedeno u čl. 1., st. 1. Direktive, donesena je kako bi se postigao napredak u postizanju razina kvalitete zraka koje ne dovode do znatnijih negativnih učinaka i rizika za ljudsko zdravlje i okoliš. Njome se uspostavljaju obveze smanjenja emisija za antropogene atmosferske emisije država članica sumporova dioksida, dušikovih oksida, nemetanskih hlapljivih organskih spojeva, amonijaka i sitnih lebdećih čestica. Također potrebno je izraditi, donijeti i provesti nacionalne programe kontrole onečišćenja zraka, kao praćenje emisija onečišćujućih tvari koje su navedene u Direktivi.

96 Europska komisija, *Emissions in the automotive sector*, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/automotive-industry/environmental-protection/emissions-automotive-sector_en], pristupljeno 23. kolovoza 2022

97 Uredba (EU) 2019/631 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o utvrđivanju standardnih vrijednosti emisija CO_2 za nove osobne automobile i za nova laka gospodarska vozila te o stavljanju izvan snage uredbi (EZ) br. 443/2009 i (EU) br. 510/2011 [2019] SL L 111/13

98 Uredba Komisije (EU) br. 582/2011 od 25. svibnja 2011. o provedbi i izmjeni Uredbe (EZ) br. 595/2009 Europskog parlamenta i Vijeća s obzirom na emisiju iz teških vozila (Euro VI.) i izmjeni priloga I. i III. Direktivi 2007/46/EZ Europskog parlamenta [2011] SL L 167/1. s kasnijim izmjenama.

Uredba (EU) 2019/1242 o utvrđivanju emisijskih normi CO_2 za nova teška vozila[99] propisuje zahtjeve za emisije CO_2 za nova teška vozila na temelju kojih se specifične emisije CO_2 novih teških vozila Europske unije moraju smanjiti i to: za razdoblja izvještavanja za godinu 2025. i nadalje za 15 %, a za razdoblja izvještavanja za godinu 2030. i nadalje za 30 %.

Mjere koje se odnose na smanjenje onečišćenja zraka od prometa obuhvaćaju i one u propisima o homologaciji vozila,[100] o tehničkim pregledima vozila,[101] kvaliteti goriva.[102] Posebna pozornost posvećuje se kvaliteti goriva, kako bi se smanjile emisije stakleničkih plinova i onečišćujućih tvari u zraku pa je tako donesena Direktiva 98/70/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 1998. o kakvoći benzinskih i dizelskih goriva i izmjeni Direktive Vijeća 93/12/EEZ[103] koja

---

99 Uredba (EU) 2019/1242 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o utvrđivanju emisijskih normi CO_2 za nova teška vozila i izmjeni uredbi (EZ) br. 595/2009 i (EU) 2018/956 Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Vijeća 96/53/EZ SL L 198, 25. srpnja 2019

100 U Republici Hrvatskoj: Pravilnik o homologaciji vozila, NN, Br. 138/2011, Naredba o homologaciji vozila s obzirom na emisiju štetnih spojeva u skladu s gorivom koje upotrebljava motor, NN, Br. 88/2006.
Europsko zakonodavstvo: Uredba (EU) 2018/858 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o homologaciji i nadzoru tržišta motornih vozila i njihovih prikolica te sustavâ, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila, o izmjeni uredaba (EZ) br. 715/2007 i (EZ) br. 595/2009 te o stavljanju izvan snage Direktive 2007/46/EZ [2018] SL L *151;* Uredba Komisije (EU) 2018/1832 od 5. studenoga 2018. o izmjeni Direktive 2007/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Komisije (EZ) br. 692/2008 i Uredbe Komisije (EU) 2017/1151 u svrhu poboljšanja homologacijskih ispitivanja i postupaka za emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila, uključujući one za sukladnost u uporabi i stvarne emisije tijekom vožnje te uvođenje uređaja za praćenje potrošnje goriva i električne energije [2018] SL L 301/1; Uredba (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007. o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 5 i Euro 6) i pristupu podacima za popravke i održavanje vozila [2007] SL L 171/1; Uredba (EU) 2016/1628 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o zahtjevima koji se odnose na ograničenja emisija plinovitih i krutih onečišćujućih tvari i homologaciju tipa za motore s unutarnjim izgaranjem za necestovne pokretne strojeve, o izmjeni uredbi (EU) br. 1024/2012 i (EU) br. 167/2013 te o izmjeni i stavljanju izvan snage Direktive 97/68/EZ, [2016] SL L 252/53. Homologacija tipa: postupak kojim homologacijsko tijelo potvrđuje da tip vozila, sustava, sastavnog dijela ili zasebne tehničke jedinice zadovoljava određene zakonske zahtjeve. [https://eur-lex.europa.eu/summary/HR/legissum:20050303_1].
Uredba 2016/1628 utvrđuje ograničenja emisija onečišćujućih tvari za motore različitih raspona snage i primjene za necestovne pokretne strojeve u cilju postupnog smanjenja emisija i ukidanja opreme s motorima najvećeg stupnja onečišćavanja.

101 Pravilnik o tehničkim pregledima vozila, NN, Br. 16/2018, 63/2019, 117/2020

102 U Republici Hrvatskoj: Uredba o kvaliteti tekućih naftnih goriva, NN, Br. 131/2021

103 Direktiva 98/70/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 1998. o kakvoći benzinskih i dizelskih goriva i izmjeni Direktive Vijeća 93/12/EEZ [1998] SL L 350/58

je kasnije više puta mijenjana,[104] a s kojom je u skladu i hrvatski Zakon o zaštiti zraka. Direktiva o kvaliteti goriva zajedno s Direktivom (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora[105] regulira i održivost biogoriva. Direktivom (EU) 2018/2001[106] utvrđuje se zajednički okvir za promicanje energije iz obnovljivih izvora, propisuju se pravila za upotrebu energije iz obnovljivih izvora za sektore grijanja, hlađenja i prometa, također se utvrđuju kriteriji održivosti i uštede emisije stakleničkih plinova za biogoriva, tekuća biogoriva i goriva iz biomase (čl. 1.). Direktiva, u čl. 3., st. 1., određuje obvezujući cilj prema kojem države članice trebaju osigurati da udio energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj konačnoj bruto potrošnji energije u Europskoj uniji 2030. bude najmanje 32 %, a minimalni udio obnovljive energije, sukladno čl. 25., u konačnoj potrošnji energije u sektoru prometa bude najmanje 14 % do 2030.

Treba spomenuti i Direktivu 2014/94/EU Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi infrastrukture za alternativna goriva[107,108] kojom se prema čl. 1. utvrđuje: „zajednički okvir mjera za postavljanje infrastrukture za alternativna goriva u Uniji kako bi se na najmanju moguću mjeru smanjila ovisnost o nafti i ublažio negativni utjecaj prometa na okoliš.“[109]

Njome se prema čl. 1. za cestovna vozila, necestovne pokretne strojeve (uključujući plovila za promet unutarnjim plovnim putovima kad ne plove morem), poljoprivredne i šumske traktore i rekreacijska plovila kad ne plove morem, utvrđuju: tehničke specifikacije za goriva i cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova.

104 Direktiva Komisije 2000/71/EZ [2000] SL L 287, Direktiva 2003/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [2003] SL L 76, Direktiva 2009/30/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [2009] SL L 140, Direktiva Komisije 2011/63/EU [2011] SL L 147, Direktiva Komisije 2014/77/EU [2014] SL L 170, Direktiva (EU) 2015/1513 Europskog parlamenta i Vijeća [2015] SL L 239, Uredba (EU) 2018/1999 Europskog parlamenta i Vijeća [2018] SL L 328.

105 Direktiva (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora [2018] SL L 328/82

106 Direktiva je preuzeta u hrvatsko zakonodavstvo Zakonom o biogorivima za prijevoz, NN, Br. 65/2009, 145/2010, 26/2011, 144/2012, 14/2014, 94/2018, 52/2021

107 Direktiva 2014/94/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o uspostavi infrastrukture za alternativna goriva [2014] SL L 307/1

108 Direktiva je preuzeta u hrvatsko zakonodavstvo Zakonom o uspostavi infrastrukture za alternativna goriva, Zakon o uspostavi infrastrukture za alternativna goriva, NN, Br. 120/2016, 63/2022

109 Direktivom se također utvrđuju i „minimalni zahtjevi za izgradnju infrastrukture za alternativna goriva, uključujući mjesta za punjenje električnih vozila i mjesta za opskrbu prirodnim plinom (UPP i SPP) i vodikom.“ Prema čl. 2., st. 1. Direktive 2014/94, „alternativna goriva znači goriva ili izvori energije koji služe, barem djelomično, kao nadomjestak za izvore fosilnih goriva u opskrbi prometa energijom i koji imaju potencijal doprinijeti dekarbonizaciji

Hrvatski Zakon o zaštiti zraka povezan je s velikim brojem ostalih zakona, npr. Zakonom o zaštiti okoliša, ali i nizom drugih propisa od kojih neki primarno ne reguliraju zaštitu zraka, ali sadrže određeni broj pravnih pravila koja utječu na zaštitu zraka od onečišćenja. Medvedović navodi primjer Zakona o sigurnosti prometa na cestama.[110] Zakon o sigurnosti prometa na cestama[111] propisuje da motorna vozila obvezno moraju obaviti tehnički pregled kako bi se, prema čl. 255., st. 4., utvrdilo ima li vozilo propisane uređaje i opremu, jesu li ispravni i udovoljavaju li uvjetima za sudjelovanje u prometu na cestama. Redoviti tehnički pregled uključuje ispitivanje ispušnih plinova motornih vozila (čl. 255., st. 3.). Zakon u čl. 236., st. 1. određuje da vozila na cesti moraju udovoljavati propisanim uvjetima zaštite okoliša te imati ispravne propisane uređaje i opremu. Nadalje propisuje i zabranu ostavljanja na cesti vozila, otpadaka, predmeta ili tvari koje mogu onečistiti ili ugroziti okoliš (čl. 35., st. 1., čl. 78., st. 2.).

Kako bi se smanjilo onečišćenje od cestovnog prometa, ponajprije u gradovima, predlažu se različita rješenja: od već uobičajenog smanjenja korištenja osobnih vozila i korištenja javnog prijevoza, bicikala i pješačenja, vožnje štedljivijeg automobila, pridržavanja ograničenja brzine, redovitog servisiranja automobila,[112] korištenja alternativnih goriva pa do novijih rješenja koja su dostupna u gradovima kao dopuna javnom gradskom prijevozu i ekološki prihvatljiviji oblici prijevoza od osobnih vozila, kao što su sustav dijeljenih auta (*car sharing*), dijeljeni bicikli i električni romobili.[113] Ipak, treba voditi računa

---

prometnog sustava te poboljšati okolišnu učinkovitost prometnog sektora. Između ostalog uključuju: električnu energiju, vodik, biogoriva kako su definirana u članku 2. točki (i) Direktive 2009/28/EZ, sintetička i parafinska goriva, prirodni plin, uključujući bioplin, u plinovitom (stlačeni prirodni plin – SPP) i ukapljenom obliku (ukapljeni prirodni plin – UPP) te ukapljeni naftni plin (UNP)."

110 Pravilnik o tehničkim pregledima vozila određuje da se moraju ispitati uređaji za izgaranje i koncentraciju plinova koje vozio ispušta. „Ako je koncentracija veća od dopuštene, vozilo neće 'proći' tehnički pregled, neće se registrirati i stoga neće moći legalno sudjelovati u prometu i onečišćavati zrak." Medvedović, D., *Zaštita nekih dijelova okoliša u hrvatskom pravnom sustavu*, u: Lončarić-Horvat, O. (ur.), *Pravo okoliša*, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja i Organizator, Zagreb, 2003, str. 147

111 Zakon o sigurnosti prometa na cestama, NN, Br. 67/2008, 48/2010, 74/2011, 80/2013, 158/2013, 92/2014, 64/2015, 108/2017, 70/2019, 42/2020, 85/2022.

112 Vasilj, A.; Činčurak, B., *Zaštita kakvoće zraka od štetnog utjecaja cestovnog prometa – nužnost donošenja novih provedbenih mjera*, Suvremeni promet, god. 28, br. 3–4, 2008, str. 241

113 O ovim oblicima prijevoza vidi Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B., *Through changes to legislation to modern urban mobility*, u: Leko Šimić, M. (ur.), RED 2022, 11th International Scientific Symposium "Region, Entrepreneurship, Development", Ekonomski fakultet u Osijeku, Osijek, 2022., str. 801.–819.; Činčurak Erceg, B.; Erceg, A.; Dotlić, P., *Franchising in Transport Law – Bike Sharing as Business Model of Urban Transport Development,* Book of Proceedings:

da iako se pojedina prijevozna sredstva smatraju ekološki prihvatljivima (npr. električna vozila) određeni segmenti (npr. litij-ionske baterije, otpadne gume i sl.) njihova korištenja nužno ne moraju biti bolja za okoliš. Isto tako izmjene zakonodavstva, mjera i infrastrukturne prepreke mogu odvratiti korisnike od njihova korištenja.[114]

Onečišćenje zraka od zračnog prometa specifično je jer se promet odvija na velikim visinama, pa izravno nikoga ne ugrožava, a osim toga, iako u ukupnoj količini emisija na zračni promet odlazi relativno mali udio zrakoplovi se na tim visinama „pojavljuju kao jedini antropogeni zagađivači."[115] Zrakoplovi štetne plinove ispuštaju kod uzlijetanja i slijetanja pri čemu utječu na kvalitetu zraka u zračnim lukama te dok lete. Međutim, o utjecaju zračnog prometa na okoliš, nije se raspravljalo sedamdesetih godina prošlog stoljeća kada se počinju razvijati pravila o zaštiti okoliša, budući da tada zračni promet nije bio toliko razvijen, a imao je i mali udio u ukupnom prometu.[116] Danas je stanje drukčije, procjenjuje se da je udio Europske unije oko 50 % emisija CO_2 u ukupnom međunarodnom zračnom prometu.[117]

Emisija ispušnih plinova motora zrakoplova regulira se Konvencijom o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu, Dodatkom 16, vol. II.[118] Savić navodi kao su ovi standardi „zastarjeli i nedovoljno učinkoviti" pa je Europska unija odlučila samostalno riješiti ovaj problem i to: potvrđivanjem Protokola iz Kyota 2002. godine te uvođenjem vlastita programa upravljanja stakleničkim plinovima 2005. godine.[119,120] Civilno zrakoplovstvo uključeno je u ovaj sustav od 2012. godine Direktivom 2008/101/ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. radi uključivanja zrakoplovnih djelatnosti u sustav trgovanja emisijskim jedinica-

---

7th International Scientific Symposium – Economy of Eastern Croatia – Vision and Growth, Ekonomski fakultet Osijek, Osijek, 2018, str. 445–450

114 *Ibid.* Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B., *Through changes to legislation to modern urban mobility*, str. 808.

115 Golubić, J., *op. cit*., bilj. 26, str. 182. Vidi opširnije *ibid*. str. 180–185

116 Savić, I., *Zračni promet* u: Radionov, N.; Ćapeta, T.: Marin, J.; Bulum, B.; Kumpan, A.; Popović, N.; Savić, I., *Europsko prometno pravo*, Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2011, str. 435

117 *Ibid*.

118 ICAO, *The Convention on International Civil Aviation, Annexes 1 to 18*, [https://www.icao.int/safety/airnavigation/nationalitymarks/annexes_booklet_en.pdf], pristupljeno 18. kolovoza 2022

119 Vidi opširnije Savić. I., *op. cit*., bilj. 116, str. 440–442

120 Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice [2003] SL L *275/32*

ma stakleničkih plinova unutar Zajednice.[121] U Komunikaciji „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti" naglašena je nužnost korištenja održivih goriva i u zračnom prometu,[122] a dobavljači goriva moraju ih u sve većem udjelu kombinirati s postojećim gorivom za mlazne motore kojim se opskrbljuju zrakoplovi u zračnim lukama EU-a, potiče se i uporaba sintetičkih goriva (e-goriva). Stoga je predloženo donošenje Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osiguravanju jednakih uvjeta za održivi zračni prijevoz.[123] Odredbe hrvatskog Zakona o zračnom prometu o zaštiti okoliša odnose se na zaštitu od buke i ispušne plinove. Zakon u čl. 123. propisuje: „ispušni plinovi koje zrakoplov proizvodi prilikom uzlijetanja i slijetanja moraju biti ispod propisanih maksimalnih razina buke i ispušnih plinova utvrđenih propisom donesenim na temelju" Zakona o zračnom prometu ili propisima Europske unije.

Željeznički promet emitira vrlo malo štetnih tvari u zrak i predstavlja ekološki najprihvatljiviju vrstu prijevoza. Naime, vlakovi na dizelski pogon ispuštaju štetne tvari, ali su emisije od željezničkih vozila znatno manje od onih u drugim granama prometa. Kod željezničkih vozila na električni pogon nema kemijskog onečišćenja zraka, ali se javlja povećana koncentracija ionizirajućih čestica u zraku.[124] Ipak, kako je navedeno u Komunikaciji „Povećanje klimatskih ambicija Europe za 2030., Ulaganje u klimatski neutralnu budućnost za dobrobit naših građana" svi prometni sektori – cestovni, željeznički, zračni i vodeni promet morat će pridonijeti naporima za smanjenje emisija od 55 %."[125] U željezničkom prometu trebalo bi povećati upotrebu električne energije, a kada to nije moguće, upotrebu vodika kako je navedeno u Komunikaciji „Strategija za održivu i pametnu mobilnost – usmjeravanje europskog prometa prema budućnosti".[126]

---

121 Direktiva 2008/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi uključivanja zrakoplovnih djelatnosti u sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice [2009] SL L 8/3

122 Vidi Činčurak Erceg, B.; Vasilj, A.; Perković, A., *Fit for 55 – does it fit all: air and rail transport after covid – 19 pandemic*, EU and comparative law issues and challenges series (ECLIC), Issue 6, 2022, str. 66–101

123 *Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osiguravanju jednakih uvjeta za održivi zračni prijevoz*, COM(2021) 561 final, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:00c59688-e577-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF], pristupljeno 18. kolovoza 2022

124 Golubić, J., *op. cit*., bilj. 26, str. 213

125 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Povećanje klimatskih ambicija Europe za 2030., Ulaganje u klimatski neutralnu budućnost za dobrobit naših građana" [2020] COM/2020/562 final.

126 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Strategija za održivu i pametnu mobilnost – usmjeravanje europskog prometa prema budućnosti" [2020] COM(2020) 789 final, str. 5

Iako pomorski promet ima ključnu ulogu u gospodarstvu Europske unije i jedan je od energetski najučinkovitijih načina prijevoza, on je također velik i rastući izvor emisija stakleničkih plinova. U 2018. godini globalne emisije iz pomorskog prometa predstavljale su 1076 milijuna tona CO_2 i bile su odgovorne za oko 2,9 % globalnih emisija uzrokovanih ljudskim aktivnostima.[127] Smanjenje emisija iz pomorskog prometa dio je obveze smanjenja za cijelo gospodarstvo Europske unije prema Pariškom sporazumu, ali do danas nisu uspostavljene odgovarajuće mjere, ni na globalnoj razini ni u Europskoj uniji.[128] „Međunarodna pomorska organizacija (IMO) donijela je 2018. početnu strategiju za smanjenje emisija stakleničkih plinova iz brodova. Na popis predloženih kratkoročnih mjera IMO stavlja promicanje uvođenja alternativnih goriva s niskom i nultom stopom emisija ugljika te opskrbu električnom energijom s kopna."[129] U Komunikaciji Spremni za 55 %, Komisija je predložila postupno proširenje sadašnjeg sustava za trgovanje emisijama (ETS) Europske unije i na pomorski sektor u razdoblju od 2023. do 2025. godine te se predlaže donošenje regulative za promicanje alternativnih goriva u pomorstvu. Europska komisija predstavila je 2021. godine Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća o uporabi obnovljivih i niskougljičnih goriva u pomorskom prometu čije donošenje je u postupku.

Međunarodni ugovori kao i europski i hrvatski propisi koji se odnose na zaštitu zraka brojni su što ne čudi budući da je udio stakleničkih plinova od prometnog sektora 25 % od ukupnih emisija. Za cestovni promet od samog su početka donošena različita pravila koja se odnose na zaštitu zraka. U cestovnom prometu sve više se koriste električna vozila i to kako osobni automobili tako i vozila za javni gradski prijevoz. Iako je utjecaj zračnog i pomorskog prometa na zrak mali u odnosu na cestovni promet i njegov udio se povećava pa se i za ove grane prometa donose različite mjere. Predloženo je stoga i donošenje europskih uredbi kojima bi se povećalo korištenje alternativnih goriva u ovim vrstama prometa te na taj način smanjile emisije štetnih tvari. Ipak, prelazak na nefosilna goriva u zračnom i pomorskom prometu bit će puno teži. Budući da je željeznički promet ekološki prihvatljiv te da je u bijelim knjigama i prometnim strategijama predlagano prebacivanje prometa s cestovnog na željeznički promet i promet unutar-

---

127 Europska komisija, *Climate Action, EU Action, Transport emissions, Reducing emissions from the shipping sector*, [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/transport-emissions/reducing-emissions-shipping-sector_hr], 17. kolovoza 2022

128 *Ibid.*

129 Prijedlog *Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uporabi obnovljivih i niskougljičnih goriva u pomorskom prometu i izmjeni Direktive 2009/16/EZ*, COM(2021) 562 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0562&from=EN#footnote4], pristupljeno 18. kolovoza 2022

njim vodama, ta preporuka ostaje i dalje. Radi toga potrebno je poticati multimodalni prijevoz kao ekološki prihvatljiviji te raditi na boljoj interoperabilnosti različitih vrsta prijevoza.

5. ONEČIŠĆENJE TLA

Izvori onečišćenja tla prirodni su (aktivnosti vulkana, požari, poplave, suše) i antropogeni (poljoprivreda, iskorištavanje šuma, urbanizacija,[130] industrija, rudarstvo). Pod onečišćenjima tla razumijevamo onečišćenja iz zraka (emisije zbog sagorijevanja fosilnih goriva, emisije ispušnih plinova automobila itd.), onečišćenja iz otpadnih voda i onečišćenja čvrstim otpadom iz industrije, kućanstava i poljoprivrede.[131]

Prvi dokumenti koji su se odnosili na zaštitu tla jesu Svjetska povelja o tlu iz 1982. te Konvencija Ujedinjenih naroda o suzbijanju dezertifikacije u zemljama pogođenim jakim sušama i/ili dezertifikacijom, osobito u Africi[132] iz 1994. Na razini Europske unije „tlo još uvijek nije podvrgnuto nekom jedinstvenom propisu (...) koji bi se sveobuhvatno bavio njegovom zaštitom. Neki aspekti zaštite tla mogu se pronaći u raznim pravnim aktima,[133] stoga različite politike Europske unije mogu doprinijeti zaštiti tla.“[134] Ishodi zaštite tla u drugim zakonima uglavnom su izvedeni kao posljedica postizanja ekoloških ciljeva koji nisu izričito usmjereni na tlo, kao što je smanjenje onečišćenja, kompenzacija emisija stakleničkih plinova i sprječavanje drugih prijetnji okolišu.[135] Ofak pojašnjava kako je Europska komisija 2006. godine, s ciljem zaštite i održivog korištenja tla, usvojila Tematsku strategiju zaštite tla (koja nema svojstvo propisa i ne sadrži pravne obveze za države članice) te je predložila Okvirnu direktivu o tlu.[136] Međutim, direktiva nikada nije donesena pa tlo nije dovoljno zaštićeno na europskoj razini.

---

130 Herceg kao primjere navodi gubitak tla zbog rasta gradova i infrastrukture, odlaganje otpada, transport i sl. Herceg, N., *op. cit*., bilj. 7, str. 104

131 Herceg, N., *op. cit*., bilj. 7, str. 117

132 Konvencija Ujedinjenih naroda o suzbijanju dezertifikacije u zemljama pogođenim jakim sušama i/ili dezertifikacijom, osobito u Africi, NN-MU, Br. 11/2000

133 Popis europskih propisa vezanih za zaštitu tla vidi u Ofak, L., *Pravna zaštita tla u međunarodnom i europskom pravu*, u: Pravna zaštita tla, Barbić, J. (ur.), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2016. str., 120. i Europska komisija, *EU Soil policy*, [https://ec.europa.eu/environment/soil/soil_policy_en.htm], pristupljeno 23. kolovoza 2022

134 Ofak, L., *op. cit*., bilj. 133, str. 121

135 Europska komisija, EU Soil policy, *op. cit*., bilj. 133

136 Ofak, L., *op. cit*., bilj. 133, str., 133

Promet, posebno u urbanim sredinama, zauzima prostor (zemljište) koje je prethodno korišteno u neku drugu svrhu, a sada ga zauzima prometna infrastruktura. Također, onečišćena voda kao i druge tvari s cesta (ulja, dijelovi guma, rasuti teret) dospijevaju na tlo u okolici cesta. Kod onečišćenja tla od prometa upozorava se i na herbicide kojima se prskaju pruge kako bi se spriječio rast korova i bilja koji potom ulaze u tlo, ali i u podzemne vode.[137] Razvoj unutarnjih plovnih putova podrazumijeva i odgovarajuću lučku infrastrukturu i suprastrukturu, održavanje plovnih putova, izgradnju luka i pristaništa, prokopavanje kanala te pri tome treba paziti da ne dođe do štete u okolišu.[138] Velika su prijetnja tlu i različite opasne tvari, vrlo često tekućine, koje se prevoze pa se kao posljedica nesreća mogu izliti, ali može doći i do njihova kapanja i curenja tijekom prijevoza.

Prijevoz opasnih tvari općenito predstavlja veliku mogućnost i opasnost za onečišćenje. Kako bi se osigurao siguran prijevoz, donesen je niz propisa koji obuhvaćaju sve grane prometa[139] na

1. međunarodnoj (Europski sporazum o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR) iz 1957. godine[140] s izmjenama, Propis o međunarodnom prijevozu opasnih tvari željeznicom (RID) – Dodatak C Konvenciji o međunarodnom željezničkom prijevozu (COTIF) iz 1999. godine[141] s izmjenama, Europski sporazum o međunarodnom prijevozu opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima (ADN) iz 2000. godine,[142] Konvencija o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu iz 1944. godine, Međunarodna konvencija o zaštiti ljudskih života na moru iz 1974. godine i Međunarodni pomorski kodeks opasnih tvari)

---

137 Golubić, J. *op. cit*., bilj. 26, str. 223

138 Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda u čl. 155., st. 1. propisuje da za gradnju i uporabu luka, moraju biti ispunjeni i uvjeti određeni Zakonom o plovidbi i lukama unutarnjim vodama, posebnim zakonima o vodama, zaštiti okoliša, prostornom uređenju i gradnji.

139 O prijevozu opasnih tvari u zračnom prometu vidi Debeljak, Rukavina, S., *Uvjeti i način prijevoza opasne robe zrakom*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 35, Br. 2, 2015, str. 875–906; o prijevozu opasnih tvari unutarnjim vodama Činčurak, B., *Analiza međunarodnopravnih odredbi o prijevozu opasnih tvari rijekama i prijedlozi za bolju ekološku zaštitu riječnog okoliša*, Zbornik radova – Internacionalni univerzitet Travnik, 2011, str, 45.–56.

140 Europski sporazum o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR) iz 1957. godine, NN-MU, Br. 5/2008

141 Propis o međunarodnom prijevozu opasnih tvari željeznicom (RID) – Dodatak C Konvenciji o međunarodnom željezničkom prijevozu (COTIF) iz 1999. godine, NN-MU, Br. 12/2000

142 Europski sporazum o međunarodnom prijevozu opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima (ADN) iz 2000. godine, NN-MU, Br. 13/2008

2. europskoj (Direktiva 2008/68/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o kopnenom prijevozu opasnih tvari,[143] Uredba Komisije (EU) br. 965/2012 o utvrđivanju tehničkih zahtjeva i upravnih postupaka u vezi s letačkim operacijama u skladu s Uredbom (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća,[144] Direktiva 2002/59/EZ o uspostavi Sustava nadzora plovidbe brodova i informacijskog sustava Zajednice[145]) i

3. nacionalnoj razini (Zakon o prijevozu opasnih tvari, Pravilniku o rukovanju opasnim tvarima, uvjetima i načinu obavljanja prijevoza u pomorskom prometu, ukrcavanja i iskrcavanja opasnih tvari, rasutog i ostalog tereta te načinu sprječavanja širenja isteklih ulja u lukama[146]).

6. ONEČIŠĆENJE VODA I MORA

6.1. Onečišćenje voda

Onečišćenje voda[147] dovodi do pogoršanja njezine kakvoće pa je sve manje vode upotrebljivo za piće, a isto tako štetno utječe i na organizme koji se u njoj nalaze. Golubić ističe kako veliku opasnost za onečišćenje vode predstavljaju akcidentna stanja koja nastaju kod prometnih nesreća ako se izliju velike količine opasnih i toksičnih tvari (nafta, benzin, ulje, kemikalije i sl.) „koje prodiru u drenažne sustave," a onda u vodotoke.[148] Upravo su međunarodne rijeke i jezera

---

143 Direktiva 2008/68/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o kopnenom prijevozu opasnih tvari [2008] SL L 260/13. Primjenjuje se „na prijevoz opasnih tvari cestom, željeznicom ili unutarnjim plovnim putovima unutar ili između država članica, uključujući utovar i istovar, prijelaz na druge vrsta prijevoza ili s drugih vrsta prijevoza te zaustavljanja koja su potrebna radi okolnosti prijevoza" (čl. 1., st. 1.)

144 Uredba Komisije (EU) br. 965/2012 od 5. listopada 2012. o utvrđivanju tehničkih zahtjeva i upravnih postupaka u vezi s letačkim operacijama u skladu s Uredbom (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća [2012] SL L 296/1

145 Direktiva 2002/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2002. o uspostavi Sustava nadzora plovidbe brodova i informacijskog sustava Zajednice i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 93/75/EEZ [2002] SL L 208/10

146 Zakon o prijevozu opasnih tvari, Pravilniku o rukovanju opasnim tvarima, uvjetima i načinu obavljanja prijevoza u pomorskom prometu, ukrcavanja i iskrcavanja opasnih tvari, rasutog i ostalog tereta te načinu sprječavanja širenja isteklih ulja u lukama, NN, Br. 51/2005, 127/2010, 34/2013, 88/2013, 79/2015, 53/2016, 41/2017, 23/2020, 128/2020

147 Vidi opširnije Herceg, N., *op. cit*., bilj. 7, str. 82–88

148 Golubić, J., *op. cit*., bilj. 26, str. 137. Golubić ističe kako je onečišćenje naftom posebno opasno jer jedna litra nafte može onečistiti milijun litara vode. *Ibid*.

bili obuhvaćeni prvim međunarodnim ugovorima o zaštiti i očuvanju okoliša, kako navodi Seršić.[149] Problem onečišćenja voda istaknut je na Konferenciji Ujedinjenih naroda o vodama održanoj 1977. godine, a naglašen je i na Konferenciji Ujedinjenih naroda o okolišu i razvoju (Konferencija iz Rio de Janeira) 1992. godine. Poslije su donesene Konvencija o zaštiti i uporabi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera,[150] iz 1992. godine i Protokol o vodi i zdravlju[151] iz 1999. godine, Konvencija o uporabi vodenih tokova za druge svrhe osim plovidbe iz 1997. godine,[152] Konvencija o suradnji na zaštiti i održivoj uporabi rijeke Dunav,[153] iz 1994. godine, Protokol o sprečavanju onečišćenja voda uslijed plovidbe uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save[154] iz 2009. godine, Konvenciju o zaštiti Rajne[155] iz 1999. godine.

Prvi propisi o vodama u Europskoj uniji doneseni u razdoblju od 1970. do 1980. godine odnosili su se na kvalitetu određenih vrsta voda: vode za kupanje, voda u kojima žive ribe i školjkaši, vode za piće. „Drugi krug" europskog vodnog zakonodavstva, koji je započeo 90-ih godina 20. stoljeća, odnosi se na onečišćenje od otpadnih voda, poljoprivrede i industrije.[156] U okviru Europske unije na snazi su brojne direktive koje reguliraju zaštitu voda, a najvažnija je Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (Okvirna direktiva EU-a o vodama)[157] koja sadrži temeljna načela održive politike upravljanja vodama u

---

149 Seršić, M., *Međunarodnopravni aspekti zaštite i očuvanja okoliša,* u: Lončarić-Horvat, O. (ur.), *Pravo okoliša*, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja i Organizator, Zagreb, 2003, str. 247

150 Konvencija o zaštiti i uporabi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera, NN-MU, Br. 4/1996

151 Protokol o vodi i zdravlju, NN-MU Br. 4/2006

152 Tekst je dostupan na: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf].
Konvencija u čl. 23. predviđa da sve države na vodotocima, samostalno ili suradnji s drugim državama, poduzimaju sve potrebne mjere vezane za međunarodni vodotok koje su potrebne za zaštitu i očuvanje morskog okoliša, uključujući estuarije, a uzimajući u obzir općeprihvaćena međunarodna pravila i standarde.

153 Konvencija o suradnji na zaštiti i održivoj uporabi rijeke Dunav, NN-MU, Br. 2/1996

154 Okvirni sporazum o slivu rijeke Save, NN-MU, Br. 1/2010

155 Konvencija o zaštiti Rajne [2000] SL L 289/31

156 Vidi opširnije Blöch, H., *European Water Policy and the Water Framework Directive: An Overview*, Journal for European Environmental & Planning Law, Vol. 1, Br. 3, 2004, str. 170.–171

157 Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike [2000] SL L 327/1

Europskoj uniji (kopnenih, površinskih, prijelaznih, priobalnih i podzemnih voda). Direktivom se uspostavlja okvir za sprječavanje pogoršanja stanja vodnih ekosustava, održivo korištenje voda, osiguravanje smanjenja onečišćenja podzemnih voda, a i pridonosi se ublažavanju posljedica poplava i suša te postizanje „dobroga stanja"[158] površinskih i podzemnih voda Europske unije do 2015. godine (rok je produljen do 2027. godine).

„Iako su glavni onečišćivači rijeka u Europi poljoprivreda i industrija, i od transporta unutarnjim vodama također prijeti opasnost. Sama činjenica da su europski unutarnji plovni putovi dugački više od 37000 km, da dvije trećine država članica EU ima unutarnje vode, od kojih je 12 međusobno povezano vodnim putovima, kao i da se posljednjih godina pokušava promet što više prebaciti s ceste na promet morima i rijekama, nužno povlači i potrebu zaštite samih rijeka (voda) i riječnog okoliša."[159] Razvitak plovidbe znači i povećanje broja plovila, povećanje prijevoza robe, potrebu izgradnje novih (ili produbljivanje i proširivanje postojećih) plovnih putova, luka i pristaništa te novih plovnih putova. Potrebna je stoga provedba i odredbi Direktive 2001/42/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća procjeni učinaka pojedinih planova i programa na okoliš[160] i Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš.[161] „Temeljno načelo zajedničko objema direktivama je osigurati da planovi, programi i projekti koji će vjerojatno imati značajan utjecaj na okoliš budu predmet procjene utjecaja na okoliš prije njihova odobrenja i usvajanja."[162]

---

158 Stanje vode klasificira se sukladno odredbama Dodatka V. Okvirne direktive o vodama. Dobro ekološko stanje za rijeke, jezera, prijelazne i priobalne vode znači da vrijednosti bioloških elemenata kakvoće za dotični tip površinskih voda pokazuju nisku razinu promjena uzrokovanih ljudskom djelatnošću, no samo malo odstupaju od vrijednosti uobičajenih za taj tip površinskih voda u nenarušenom stanju.

159 Činčurak Erceg, B., *Politika upravljanja vodama u Europskoj uniji i održivi promet rijekama*, Zbornik radova V međunarodno savjetovanje „Savremeni trendovi u saobraćaju, logistici i ekologiji u funkciji održivog razvoja", Vlašić – Travnik, 2014, str. 161

160 Direktiva 2001/42/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka pojedinih planova i programa na okoliš [2001] SL L 197/30

161 Direktiva 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš [2011] SL L 26/1 izmijenjena Direktivom 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014 [2014] SL 124/1. U njoj se navodi koje kategorije projekta podliježu procjeni utjecaja na okoliš, a takav projekt primjerice je izgradnja plovnih putova ili luka za plovidbu, odnosno prihvat brodova s više od 1350 tona, izgradnja željezničkih pruga, izgradnja određenih vrsta cesta itd.

162 Činčurak Erceg, B., *op. cit.,* bilj. 159, str. 162–163

Republika Hrvatska prenijela je Okvirnu direktivu o vodama u Zakon o vodama. Zakon o vodama među ostalim uređuje pravni status voda, vodnoga dobra i vodnih građevina, upravljanje kakvoćom i količinom voda, zaštitu od štetnog djelovanja voda. U čl. 3., st. 5. Zakona o vodama propisano je da se zaštita voda od onečišćenja s plovila, uključujući i plutajuće objekte na vodnim putovima unutarnjih voda i lukama na unutarnjim vodama, provodi prema odredbama propisa kojim se uređuje plovidba i luke unutarnjih voda (dakle Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda), sukladno ciljevima zaštite vodnoga okoliša i Plana upravljanja vodnim područjima. Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda u čl. 32., st. 1. propisuje da je zabranjeno: „s objekta unutarnje plovidbe izbacivati, izlijevati ili ispuštati otpad, predmete, tvari, bilo koji oblik štetnih i opasnih tvari, ulja i zauljene vode ili smjesu takvog otpada s vodom koje mogu predstavljati smetnje ili opasnost za sigurnost plovidbe. Osim toga, obveza je brodara, sukladno čl. 9., st. 1., da brod i njegovu opremu održava tako da je u svakom smislu sposoban za plovidbu bez opasnosti za brod, osobe na brodu, teret i okoliš. Također, prema čl. 36., st. 2.: „tko onečišćenjem unutarnjih voda počini štetu okolišu, dužan ju je nadoknaditi, uključujući i izmaklu korist, te snosi troškove nastale onečišćavanjem unutarnjih voda i okoliša." Brodari moraju održavati brod i opremu tako da je brod dok plovi sposoban za plovidbu i siguran za obavljanje svih operacija bez opasnosti za brod, osobe na njemu, teret i okoliš. Prema čl. 155., st. 1. Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda i za gradnju te uporabu luka, moraju biti ispunjeni i uvjeti određeni posebnim zakonima o vodama, zaštiti okoliša, prostornom uređenju i gradnji. U lukama je općenito zabranjena svaka djelatnost koja ugrožava sigurnost osoba ili plovila i koja onečišćuje okoliš. S ciljem zaštite okoliša, na unutarnjim vodama provodi se nadzor i upravljanje vodnim prometom.

6.2. Onečišćenje mora

Onečišćenje mora[163] označava unošenje onečišćujućih tvari u morski okoliš. Izvori onečišćenja morskog okoliša putovi su i načini, područja ili objekti s kojih

[163] Prema čl. 25., st. 2. Zakona o zaštiti okoliša, zaštita mora „obuhvaća mjere zaštite morskog okoliša uključujući morski ekosustav i obalno područje kao nedjeljive cjeline, sprječavanje štetnih zahvata s negativnim posljedicama na morski ekosustav imajući u vidu njihovo kumulativno i sinergijsko djelovanje, održivo korištenje prirodnih resursa, sprječavanja onečišćenja mora iz zraka, s kopna, s pomorskih objekata i drugih onečišćivača uslijed pomorskog prometa uključujući i onečišćenje prouzročeno odbacivanjem s pomorskih objekata ili iz zrakoplova sa svrhom potapanja ili spaljivanjem na moru, te prekograničnog onečišćenja, kao i sprječavanje onečišćenja uslijed velikih nesreća i uklanjanja njihovih posljedica."

štetne tvari dospijevaju u morski okoliš, [164] a razlikuju se: onečišćenje s plovila (brodova, brodica, jahti i dr.), s kopna (rijeke, podzemne vode, otpadne vode i sl.), iz zraka ili putem zraka, potapanjem i ono prouzročeno djelatnostima na morskom dnu i u podzemlju (s podmorskih bušotina, plinovoda i sl.). Kopneni izvori onečišćenja morskog okoliša obuhvaćaju ispuštanja s kopna vodenim tokovima koja se ulijevaju u mora te izravnim ulijevanjem s obale. Kao najčešći onečišćivači navode se otpadne industrijske vode, kanalizacija te kemikalije koje se koriste u poljoprivredi. Najveći su izvor onečišćenja mora rijeke.

Brojni su međunarodni ugovori koji reguliraju zaštitu morskog okoliša od onečišćenja, a već Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora[165] iz 1982. godine propisuje opću obvezu država da štite i čuvaju morski okoliš. Potrebu donošenja međunarodnog ugovora koji će regulirati zaštitu mora od onečišćenja uljima potaknula je katastrofa broda Torry Canyon[166] te je tako 1973. godine donesena Međunarodna konvencija o sprečavanju onečišćenja mora s brodova (MARPOL) i Protokol 1978. godine (MARPOL 1973/78).[167] Svakako treba spomenuti i Međunarodnu konvenciju o odgovornosti i naknadi štete u vezi prijevoza opasnih i štetnih tvari morem (HNS) iz 1996. godine,[168] Međunarodnu konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu prouzročenu onečišćenjem uljem (CLC) iz 1969. godine i Međunarodnu konvenciju o građanskoj odgovornosti za štetu od onečišćenja pogonskim uljem iz 2001. godine (Bunker konvencija).[169]

Osam grama nafte dovoljno je da onečisti kubični metar mora, a kubični metar ispuštene nafte iscrpljuje kisik iz 400.000 m^3 mora.[170] U svijetu se nažalost dogodio veliki broj havarija[171] u kojima je u more dospjela golema količina nafte

---

164 Seršić, M., *Međunarodnopravna zaštita morskog okoliša*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003, str. 79

165 Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora, NN-MU, Br. 9/2020

166 Tanker Torry Canyon nasukao se 1967. godine na ulazu u Engleski kanal i pri tome se u more izlilo oko 120.000 tona nafte. Vidi opširnije Pospišil, M., *Stupanje na snagu međunarodne Konvencije o građanskoj odgovornosti za štetu zbog onečišćenja mora brodskim gorivom*, *2001.*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 58, Br. 5, 2008, str. 1202

167 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL), (1973 and Protocol 1978), United Nations Treaty Series, vol. 1340, Br. 22484, str. 61–265

168 Vidi opširnije Pospišil Miler, M.; Pospišil, M., *Prijedlog izmjena Međunarodne konvencije o odgovornosti i naknadi štete u vezi prijevoza opasnih i štetnih tvari morem (HNS konvencije), iz 1996. godine*, Poredbeno pomorsko pravo , Vol. 49, Br. 164, 2010, str. 427–469

169 Vidi opširnije Pospišil, M., *op. cit*., bilj. 166

170 Milošević Pujo, B.; Radovan, H., *Sprječavanje onečišćenja mora po MARPOL-konvenciji*, Naše more, Vol. 52, Br. 5–6, 2005, str. 231

171 Popis najpoznatijih nesreća vidi *ibid.* str. 234

i onečistila more i morski okoliš, pri čemu su stradale brojne životinje, a prouzročena je velika šteta i ljudima koji žive u tim područjima. Ipak, ove nesreće bile su povod za donošenje propisa kojima se štiti morski okoliš. Primjerice, nakon havarije tankera s jednostrukom oplatom Erika,[172] Europski parlament prihvatio je paket mjera Erika I, a poslije i Erika II, odnosno nakon havarije broda Prestige[173] paket mjera Prestige (sadrži prijedloge za ubrzanu primjenu mjera iz paketa Erika te pojačan inspekcijski nadzor nad brodovima).[174] Treći paket mjera Erika III, donesen je 2009. godine.[175]

Države članice Europske unije stranke su najznačajnijih konvencija kojima je cilj zaštita morskog okoliša. Europska unija prepoznala je važnost zaštite morskog okoliša te je 2008. godine donijela Direktivu 2008/56/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju okvira za djelovanje Zajednice u području politike morskog okoliša[176] (Okvirna direktiva o pomorskoj strategiji) kojom se uspostavlja okvir unutar kojeg države članice poduzimaju mjere potrebne za postizanje ili održavanje dobrog stanja[177] okoliša u morskom okolišu do 2020.

---

172 Tanker Erika prepolovio se i potonuo 1999. godine ispred obala Bretanje s 25.000 tona nafte.

173 Tanker Prestige potonuo je 2002. godine sa 77.000 tona nafte blizu obala Galicije.

174 „Jednako tako predviđene su i kaznene sankcije protiv osoba koje namjerno, ili krajnjom nebrigom, prouzroče ekološku štetu." Milošević Pujo, B.; Radovan, H., *op. cit.,* bilj. 170, str. 234

175 Paket mjera Erika I obuhvatio je tri skupine mjera: postrožen je inspekcijski nadzor sigurnosti plovidbe te objavljivanje „crnih lista" brodova koji ne udovoljavaju međunarodnim standardima sigurnosti, postrožen je nadzor nad klasifikacijskim društvima i inicirano je isključenje iz plovidbe tankera s jednostrukom oplatom. Paketom Erika II reguliran je nadzor pomorske plovidbe, sustav javljanja brodova, razmjena informacija o pomorskom prometu, bavi se osnivanjem Europske agencije za pomorsku sigurnost, predviđena je i revizija sustava naknade šteta nastalih onečišćenjem uljima. Paket mjera Prestige sadrži prijedloge za ubrzanu primjenu mjera iz paketa Erika te pojačan inspekcijski nadzor nad brodovima. Paketom Erika III upotpunjava se postojeće zakonodavstvo. O paketima Erika I, Erika II i Erika III vidi opširnije Bulum, B., *Pomorski promet* u: Radionov, N.; Ćapeta, T.; Marin. J.; Bulum, B.; Kumpan, A.; Popović, N.; Savić, I., *Europsko prometno pravo*, Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2011., str. 323.–332. i Europski parlament, *Pomorski promet: pravila i sigurnost plovidbe*, [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_3.4.11.pdf], pristupljeno 21. kolovoza 2022

176 Direktiva 2008/56/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o uspostavljanju okvira za djelovanje Zajednice u području politike morskog okoliša (Okvirna direktiva o morskoj strategiji) [2008] SL L 164/19. Izmijenjena je Direktivom (EU) 2017/845

177 Dobro stanje okoliša prema čl. 3., st. 5. „znači takvo stanje okoliša morskih voda u kojem su očuvani ekološki raznoliki i dinamični oceani i mora koji su čisti, zdravi i produktivni u svojim prirodnim uvjetima, a uporaba morskog okoliša na održivoj je razini, čime se čuva potencijal za uporabu i aktivnosti za sadašnje i buduće generacije." Dobro stanje okoliša utvrđuje

U tu se svrhu razvijaju i provode pomorske strategije.[178] U Odluci Komisije (EU) 2017/848 od 17. svibnja 2017. o utvrđivanju kriterija i metodoloških standarda za dobro stanje okoliša morskih voda, kao i specifikacija i standardiziranih metoda za praćenje i procjenu[179] navedeni su detaljni kriteriji i metodološki standardi za pomoć državama članicama u provedbi Okvirne direktive o morskoj strategiji, posebno kod određivanja dobrog stanja okoliša. „Okvirna direktiva o pomorskoj strategiji mora se revidirati do 2023., nakon evaluacije i procjene učinka. Zatim se prema potrebi mogu predložiti izmjene."[180]

Uz Okvirnu direktivu o pomorskoj strategiji zaštiti morskog okoliša od onečišćenja pridonose i Direktiva 2005/35/EZ o onečišćenju mora s brodova i uvođenju sankcija za kršenja[181] čija je svrha da se u pravo Zajednice ugrade međunarodni standardi za onečišćenja s brodova i osigura da osobe odgovorne za ispuštanje onečišćujućih tvari podliježu odgovarajućim sankcijama, uključujući i kaznene sankcije radi veće pomorske sigurnosti i bolje zaštite morskog okoliša od onečišćenja s brodova kao i Direktiva (EU) 2019/883 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o lučkim uređajima za prihvat isporuke brodskog otpada[182] čiji je cilj zaštititi morski okoliš od negativnih učinaka ispuštanja otpada s brodova koji se koriste u lukama u Europskoj uniji tako da se poboljša dostupnost i upotreba lučkih uređaja za prihvat brodskog otpada.

Republika Hrvatska prenijela je Okvirnu direktivu o pomorskoj strategiji u Zakon o vodama. U čl. 3., st. 3. Zakona o vodama propisuje se da se zaštita voda

---

se na razini morske regije (Baltičko more, Sjeveroistočni Atlantski ocean, Sredozemno more, Crno more) ili podregije.

178 O Okvirnoj direktivi o morskoj strategiji i aktivnostima Republike Hrvatske za njezinu provedbu vidi Činčurak Erceg, B., *European Aims and Croatian Legal Solutions for the Protection of the Adriatic Sea from Pollution*, u: Book of Proceedings: 16th International Scientific Conference on Economic and Social Development – „The Legal Challenges of Modern World", Primorac, Ž.; Bussoli, C.; Recker, N. (ur.), Split, 2016, str. 336–346

179 Odluka Komisije (EU) 2017/848 od 17. svibnja 2017. o utvrđivanju kriterija i metodoloških standarda za dobro stanje okoliša morskih voda, kao i specifikacija i standardiziranih metoda za praćenje i procjenu te o stavljanju izvan snage Odluke 2010/477/EU [2017] SL L 125/43

180 EUR-Lex, *Strategija za morski okoliš*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/LSU/?uri=celex: 32008L0056], pristupljeno 28. kolovoza 2022

181 Direktiva 2005/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o onečišćenju mora s brodova i uvođenju sankcija za kršenja [2005] SL L 255/11, izmijenjena Direktivom 2009/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o izmjeni Direktive 2005/35/EZ o onečišćenju s brodova i uvođenju sankcija za kršenja [2009] SL L 280/52

182 Direktiva (EU) 2019/883 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o lučkim uređajima za prihvat isporuke brodskog otpada, izmjeni Direktive 2010/65/EU i stavljanju izvan snage Direktive 2000/59/EZ [2019] SL L 151/116

od onečišćenja „u prijelaznim vodama, priobalnim vodama i vodama teritorijalnoga mora s pomorskih objekata, potapanjem, iz zraka ili zrakom, prouzročenog djelatnostima na morskome dnu i u morskom podzemlju, uključujući onečišćenja s umjetnih otoka, sprava, uređaja i cjevovoda položenih na morskom dnu, provodi se po posebnim propisima kojima se uređuje zaštita okoliša i posebnom zakonu kojim se uređuju sigurnost plovidbe u unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru te zaštita i očuvanje prirodnih morskih bogatstava i morskog okoliša" (Pomorskim zakonikom) te odgovarajućom primjenom propisanih ciljeva zaštite voda određenih Uredbom o standardu kakvoće voda i prema Planu upravljanja vodnim područjima. Prema čl. 3., st. 4. Zakona o vodama granicu između kopnenih voda i voda mora utvrđuje Vlada Republike Hrvatske.

Pomorski zakonik[183] u čl. 6. naglašava kako Republika Hrvatska štiti, čuva i unaprjeđuje morski okoliš, posebnim mjerama štiti osjetljive ekosustave. Prema čl. 6., st. 4. „zaštita morskog okoliša i kakvoća vode unutarnjih morskih voda i teritorijalnog mora Republike Hrvatske provodi se odgovarajućom primjenom ciljeva zaštite voda i mora određenih propisima kojima se uređuje upravljanje vodama, morskim okolišem i obalnim područjem i zaštita okoliša." Kako bi se utvrdila opća i regionalna pravila, mjere, preporučene prakse i postupci za suzbijanje, smanjivanje i nadziranje onečišćenja mora i morskog okoliša onečišćivačima iz izvora na kopnu, s brodova, potapanjem, iz zraka ili zrakom i onečišćenja uzrokovanih djelatnostima na morskome dnu i u morskom podzemlju, Republika Hrvatska surađuje s državama u regiji i sudjeluje u radu regionalnih i svjetskih međunarodnih organizacija. Vlada Republike Hrvatske donosi Strategiju pomorskog razvitka i integralne pomorske politike Republike Hrvatske te druge strategije radi očuvanja, zaštite i unaprjeđenja morskog okoliša.

Obveza poštovanja propisa naglašena je u čl. 49.a u kojem se propisuje da „zapovjednik broda, članovi posade broda, osoba koja upravlja brodicom ili jahtom i članovi posade brodice ili jahte, te članovi posade ili stručni radnici na nepomičnim odobalnim i plutajućim objektima moraju prilikom plovidbe ili boravka u unutarnjim morskim vodama, teritorijalnom moru, epikontinentalnom ili gospodarskom pojasu Republike Hrvatske poštovati međunarodne, europske i hrvatske propise i standarde o zaštiti od onečišćenja mora i zraka s pomorskih objekata i onečišćenja prouzročenog potapanjem s pomorskih objekata."

---

183 Pomorski zakonik utvrđuje morske i podmorske prostore Republike Hrvatske i uređuje pravne odnose u njima, sigurnost plovidbe u unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske, zaštitu i očuvanje prirodnih morskih bogatstava i morskog okoliša, osnovne materijalnopravne odnose u pogledu plovnih objekata, ugovorne i druge obvezne odnose koji se odnose na brodove, upise plovnih objekata, ograničenje brodareve odgovornosti, ovrhu i osiguranja na brodovima.

Pomorski zakonik sadrži odredbe o zaštiti od onečišćenja s pomorskih objekata, odgovornost za onečišćenje okoliša, odgovornost za onečišćenje mora uljem[184] koje se prevozi kao teret, odgovornost za onečišćenje mora pogonskim uljem. S pomorskog objekta (plovni, plutajući, nepomični odobalni objekti) zabranjeno je u more i na morsku obalu ispuštati i odbacivati kruti i tekući otpad, zauljene vode, fekalije i ostatke tereta, kao i sve druge tvari koje onečišćuju more, zrak ili obalu. Pomorski objekti moraju poduzimati mjere kako bi se spriječilo štetno prenošenje morskih vodenih organizama i patogena putem brodskih balastnih voda i taloga te putem obrastanja. Mogu prazniti spremišta krutog i tekućeg otpada, zauljenih voda, fekalija i ostataka tereta s broda, kao i svih drugih tvari koje onečišćuju more i obalu samo na mjestima u luci ili izvan nje gdje postoje uređaji za prihvat ovih tvari. Tko počini štetu morskom okolišu dužan ju je prema čl. 48.g, st. 3. nadoknaditi. Da bi brod bio sposoban za plovidbu mora, među ostalim, udovoljavati pravilima o sprječavanju onečišćavanja pomorskog okoliša uljem, štetnim tvarima, otpadnim vodama i otpadom, o sprječavanju onečišćavanja zraka, zaštiti pomorskog okoliša od bioinvazivnih vrsta u balastnim vodama, zaštiti morskog okoliša od štetnog djelovanja sustava protiv obrastanja trupa (čl. 76. Pomorskog zakonika). Pomorski zakonik propisuje različite obveze, poslove i mjere za zapovjednika broda, posadu, lučke kapetanije, nadležno ministarstvo u slučaju događaja koji bi mogao onečistiti okoliš, a također i za prijevoznika, krcatelja, spašavatelja, peljara, vlasnika broda.

6.2.1. Onečišćenje balastnim vodama

Kao vrstu onečišćenja mora posebno treba spomenuti onečišćenje balastnim vodama[185] koje je nastalo kao posljedica rasta pomorskog prometa i predstavlja globalni problem. Ukrcana balastna voda sadrži morske organizme s područja luke ukrcaja: otpad, bakterije i viruse, kemikalije i sl. Procjenjuje se da se godišnje u svijetu preveze „između 10 i 12 milijardi tona balastne vode s oko 4500 različitih vrsta organizama i 3000 planktonskih vrsta.“[186] Morski organizmi

---

184 Pojam ulje prema čl. 813., st. 1., t. 2. „označuje sva postojana ugljikovodikova mineralna ulja kao što su sirova nafta, gorivo ulje, teško dizelsko ulje i ulje za podmazivanje, bez obzira da li se prevozi kao teret ili kao njegovo pogonsko gorivo.“

185 Prema čl. 2., st. 1. Pravilnika o upravljanju i nadzoru vodenog balasta „vodeni balast je voda s tvarima u njoj, ukrcana radi postizanja zadovoljavajuće razine stabilnosti, uzdužnog i poprečnog nagiba, gaza i naprezanja plovnog ili plutajućeg objekta.“

186 Amižić Jelovčić, P., *Onečišćenje morskog okoliša balastnim vodama s posebnim osvrtom na međunarodnu Konvenciju o nadzoru i upravljanju brodskim balastnim vodama i talozima iz 2004. godine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, br. 4, 2008, str. 798

mogu biti vrlo opasni kada se balastnom vodom prenesu u akvatorij u kojem nisu domicilni.[187] Ovakve vrste mogu postati invazivne,[188] a u tome i jest najveća opasnost jer dio invazivnih stranih vrsta istiskuje autohtone (zavičajne) vrste iz njihovih staništa te negativno utječe na bioraznolikost.

Prvi međunarodni ugovor koji regulira upravljanje brodskim balastnim vodama kako bi se spriječilo širenje različitih organizama pomoću balastnih voda je Međunarodna konvencija o nadzoru i upravljanju brodskim balastnim vodama i talozima[189] usvojena tek 2004. godine.[190] Trenutačno ne postoje standardi Europske unije za balastne vode. Međutim, razina invazivnih stranih vrsta i njihov utjecaj na okoliš jedan je od deskriptora za ocjenu dobrog stanja okoliša prema Okvirnoj direktivi o pomorskoj strategiji.[191] U Republici Hrvatskoj odredbe o sprečavanju onečišćenja vodenim balastom sadržane su u Pomorskom zakoniku, a donesen je i Pravilnik o upravljanju i nadzoru vodenog balasta[192] kojim se utvrđuju načela i postupci upravljanja i nadzora vodenog balasta.

6.3. Onečišćenje plastikom u morskom i riječnom okolišu

Količina plastičnog otpada raste u cijelom svijetu,[193] a sve više ju pronalazimo i u moru i morskom okolišu, odnosno rijekama i riječnom okolišu. Prema poda-

---

187 Amižić Jelovčić ističe kako se njihove negativne učinke može podijeliti na ekološke, ekonomske i na one koji utječu na ljudsko zdravlje. *Ibid*., str. 799

188 „Invazivna vrsta je ona koja je unesena u područje u kojem se prirodno ne javlja i u kojem je sposobna održavati populaciju bez ljudske ili bilo kakve druge intervencije, odnosno to je strana vrsta naseljavanje ili širenje koje ugrožava biološku raznolikost." Herceg, N., *op. cit*., bilj. 7, str. 139. Dijele se na autohtone i strane (alohtone), a većina stranih invazivnih vrsta unesena je u Europu iz Sjeverne Amerike i Azije. *Ibid*., str. 151

189 Međunarodna konvencija o nadzoru i upravljanju brodskim balastnim vodama i talozima, NN-MU, Br. 3/2010

190 Vidi opširnije Amižić Jelovčić, P., *op. cit*., bilj. 186; Markovčić Kostelac, M., *Prikaz Međunarodne konvencije o nadzoru i upravljanju brodskim balastnim vodama i talozima, 2004*., Pomorski zbornik, 41, 1, 2003, str. 293 – 300

191 Europska agencija za pomorsku sigurnost (EMSA), *Ballast water*, [https://emsa.europaf.eu/protecting-the-marine-environment/ballast-water.html] pristupljeno 31. kolovoza 2022

192 Pravilnik o upravljanju i nadzoru vodenog balasta, NN, Br. 55/2007

193 Prema podacima UNEP-a količina proizvedene plastike u svijetu narasla je s 1,5 milijuna tona 1950. godine (UNEP i GRID-Arendal, *Marine Litter Vital Graphics,* 2016, str. 5., [https://wedocs.unep.org/handle/ 20.500.11822/9798], pristupljeno 31. kolovoza 2022.) na više od 367 milijuna tona 2020. godine (PlasticsEurope, *Plastics – the Facts 2021, An analyses ofEuropan plastic production, demand and waste data*, str. 12, [https://plasticseurope.org/wp-content/uploads/2021/12/Plastics-the-Facts-2021-web-final.pdf], pristupljeno 31. kolovoza 2022)

cima Europske komisije više od 80 % otpada u moru čini plastika.[194] Trenutačno ne postoji međunarodni ugovor koji regulira onečišćenje okoliša plastikom, kao što ne postoji ni opći međunarodni ugovor koji posebno regulira kopnene izvore onečišćenja morskog okoliša,[195] ali postoje mnogi propisi koji među ostalim sadrže odredbe o sprječavanju onečišćenja morskog okoliša. Međutim, potrebno je naglasiti kako i ovdje kao i kod općenito pravne regulative vezane za zaštitu okoliša te rješavanje problema morskog otpada dominira *soft law*. Kada govorimo o međunarodnim ugovorima koji reguliraju onečišćenje mora, najvažniji su Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora[196] iz 1982. godine (izričito ne spominje onečišćenje plastikom), Međunarodna konvencija o sprečavanju onečišćenja s brodova (MARPOL 73/78)[197] iz 1973. godine (Prilog V., propisuje da je u more zabranjeno izbacivati plastiku s brodova), Londonsku konvenciju o sprečavanju onečišćenja mora potapanjem otpadaka i drugih tvari[198] iz 1972. godine (zabranjuje potapanje plastike, a Protokol Londonske konvencije iz 1996. godine načelno zabranjuje potapanje svih otpadaka i štetnih tvari). Unatoč tome povođenje zaštite okoliša, i morskog i riječnog, i dalje ostaje veliki problem.

Prema statističkim podacima, u Europi se za recikliranje prikupi manje od 30 % plastičnog otpada od ukupne količine od oko 25,8 milijuna tona.[199] Kada je riječ o propisima Europske unije, donesen je cijeli niz direktiva koje se odnose na zaštitu mora, zaštitu voda, gospodarenje otpadom, plastiku itd. kako bi se riješio problem plastičnog otpada. Izdvajaju se Okvirna direktiva o pomorskoj strategiji, Okvirna direktiva EU-a o vodama, Direktiva 2008/98/EZ Europskog

---

194 Europska komisija, *Single-use plastics: New EU rules to reduce marine litter*, 2018., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_3909], pristupljeno 31. kolovoza 2022

195 Seršić, M., *Međunarodnopravna zaštita morskog okoliša*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2003, str. 111

196 Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora i Završni akt Treće konferencije Ujedinjenih naroda o pravu mora s Prilozima I.–VII. i Dodatkom i Sporazum o primjeni XI. dijela Konvencije Ujedinjenih naroda, NN-MU, Br. 84/2000

197 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL), (1973 and Protocol 1978), United Nations Treaty Series, vol. 1340, Br. 22484, str. 61–265

198 Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter. Tekst dostupan na: [https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201046/volume-1046-i-15749-english.pdf]

199 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Europska strategija za plastiku u kružnom gospodarstvu“ [2018] COM/2018/028 final, str. 2

parlamenta i Vijeća od 19.studenoga 2008. o otpadu[200] (Okvirna direktiva o otpadu), Direktiva (EU) 2019/883 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o lučkim uređajima za prihvat isporuke brodskog otpada,[201] Direktiva (EU) 2019/904 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o smanjenju utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš[202] itd. U Pomorskom zakoniku i Zakonu o plovidbi i lukama unutarnjih voda plastika posebno nije spomenuta.

7. BUKA

Buka je vrsta onečišćenja okoliša. Buka okoliša prema definiciji iz čl. 2., st. 1. hrvatskog Zakona o zaštiti od buke[203] je „neželjen ili po ljudsko zdravlje i okoliš štetan zvuk u vanjskome prostoru izazvan ljudskom aktivnošću, uključujući buku koju emitiraju: prijevozna sredstva, cestovni promet, pružni promet, zračni promet, pomorski i riječni promet kao i postrojenja i zahvati za koje se prema posebnim propisima iz područja zaštite okoliša pribavlja rješenje o okolišnoj dozvoli, odnosno rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš".

Prometna buka štetno djeluje na zdravlje, a temeljno joj je obilježje što „nije vremenski dimenzionirana, a i stalno varira s neprekidnim oscilacijama u pogledu jakosti i frekvencije."[204] Prema Smjernicama za noćnu buku u Europi, Svjetske zdrav-

---

200 Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva [2008] SL L 312/3 i njezine kasnije izmjene

201 Direktiva (EU) 2019/883 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o lučkim uređajima za prihvat isporuke brodskog otpada, izmjeni Direktive 2010/65/EU i stavljanju izvan snage Direktive 2000/59/EZ [2019] SL L 151/116

202 Direktiva (EU) 2019/904 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o smanjenju utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš [2019] SL L 155/1. Cilj joj je spriječiti i smanjiti utjecaj određenih plastičnih proizvoda na okoliš, a uključuje mjeru zabrane plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu na razini cijele Europske unije kad god postoje alternative. Plastični proizvodi za koje se zabranjuje stavljanje na tržište, u skladu s čl. 5. i Prilogom B, jesu: pribor za jelo, slamke, tanjuri, štapići za miješanje napitaka, štapići namijenjeni pričvršćivanju na balone i njihovu pridržavanju, štapići za uši, spremnici za hranu i napitke te čaše za napitke koji su izrađeni od ekspandiranog polistirena. Za neke se jednokratne plastične proizvode, prema čl. 7., a koji su nabrojeni u Prilogu D, traži da imaju vidljivu, neizbrisivu i čitljivu oznaku na samom proizvodu ili ambalaži, a to su: vlažne maramice, higijenski ulošci, tamponi i aplikatori za tampone, čaše za napitke, duhanski proizvodi s filtrom te filtri koji se stavljaju na tržište za uporabu u kombinaciji s duhanskim proizvodima.

203 Zakona o zaštiti od buke, NN, Br. 30/2009, 55/2013, 153/2013, 41/2016, 114/2018, 14/2021

204 Bošnjak, M.; Palik, F.; Bogdan, Š., *Buka i vibracije na željeznici*, Suvremeni promet, Vol. 22, No. 3–4, 2002, str. 276

stvene organizacije, razina noćne buke ne bi trebala premašivati 55 dB.[205] Indikatori za mjerenje buke su L_{den}, koji se odnosi na mjerenja buke u intervalu dan–večer–noć, i L_{night} koji je indikator noćne buke. Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) preporučuje smanjenje buke ispod određenih razina u cestovnom, željezničkom i zračnom prometu: L_{den} u cestovnom prometu ispod 53 dB, u željezničkom ispod 54 dB, a u zračnom ispod 45 dB. Za indikator buke L_{night} ispod 45 dB u cestovnom prometu, 44 dB u željezničkom prometu te ispod 40 dB u zračnom prometu.[206]

Većina buke dolazi od cestovnog prometa, ali velik problem predstavlja i buka za ljude koji žive u blizini zračnih luka i željezničkih pruga. Povećana razina buke u urbanim sredinama stalan je problem i jedan od uzroka smanjenja kvalitete života. Buka od prometa, uključujući cestovni, željeznički i zračni promet druga je ekološka prijetnja javnom zdravlju u zapadnoj Europi,[207] a osim na ljude štetno utječe i na životinje.[208] Prema Izvješću Europske agencije za okoliš „Vlak ili avion?", zračni i željeznički promet drugi su i treći izvor buke u okolišu u Europi.[209] U Izvješću Europske agencije za okoliš o buci, procjenjuje se da je 113 milijuna ljudi pogođeno dugotrajnim dan–večer–noć razinama buke od prometa od najmanje 55 dB. Osim toga, 22 milijuna ljudi izloženo je visokim razinama buke od željeznice, a četiri milijuna od zrakoplova.[210] Buka od zračnog prometa javlja se tijekom slijetanja i polijetanja, dok željeznički promet proizvodi buku na cijelom putu. Međutim, buka od željeznice za ljude koji žive uz prugu mjeri se vrlo kratko jer između prolaza vlaka buke nema. Dakle, buka se javlja s obzirom na red vožnje, za razliku od cestovnog prometa gdje se buka javlja bez ikakva reda. „Željeznička buka koja prodire u stan uvijek je otprilike iste glasnoće i istog karaktera. Kod cestovnog prometa buka ovisi o vrsti i tipu vozila i o načinu vožnje."[211] Broj ljudi izloženih buci zračnog prometa manji je nego kod željeznice, ali je iritacija

---

205 Svjetska zdravstvena organizacija, *Night noise guidelines for Europe*, 2009, [https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf], pristupljeno 30. kolovoza 2022

206 Europska agencije za okoliš, *EEA Report No 22/20191994, Environmental noise in Europe — 2020*, str. 45., [https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-noise-in-europe], pristupljeno 30. kolovoza 2022, str. 47

207 *Ibid.*

208 *Ibid.,* str. 59.

209 Europska agencija za okoliš, *Report No 19/2020, Train or plane?,* Transport and environment report 2020, str. 26. [https://www.eea.europa.eu/publications/transport-and-environment-report-2020], pristupljeno 30. kolovoza 2022

210 Europska agencija za okoliš, *Report No 22/20191994, Environmental noise in Europe — 2020*, *op. cit*., bilj. 206, str. 7

211 Golubić, J., *op. cit*. bilj. 26, str. 219

na buku zračnog prometa veća nego kod buke od željezničkog prometa.[212] Buka koju proizvode avioni noću veliki je problem posebno u područjima blizu zračnih luka.[213] Kada je riječ o pomorskom prometu, istraživanja vezana za buku pokazala su da podvodna buka, koju uzrokuju brodovi dok se kreću morem, pridonosi oštećenju sluha, povišenoj razini stresa i promjenama u ponašanju morskih životinja.[214] Rasprostiranje buke nastoji se smanjiti postavljanjem barijera (ograde, panoi, ali i različita vegetacija) uz ceste i pruge.

Tablica 2: Razine buke

Izvor buke	**Razina buke**
Teretni vlak brzine 120 km/h	60 dB
Brzi vlak za prijevoz putnika	65 dB
Vlak u prigradskom prometu	70 dB
Osobni automobil (700 – 1200 cm^3)	82 dB
Motocikl	90 dB
Podzemna željeznica	100 dB
Teški teretni kamion	103 dB
Mlazni zrakoplov pri polijetanju	150 dB

Izvor: Bošnjak, M.; Palik, F.; Bogdan, Š., *Buka i vibracije na željeznici*, Suvremeni promet, Vol. 22, No. 3–4, 2002., str. 277.

Osnovne skupine mjera za smanjenje buke od prometa jesu: „smanjenje buke na izvoru, smanjenje rasprostiranja buke, zaštita od buke na mjestu imisije, ekonomske mjere i regulativa."[215]

Kako bi se smanjila buka koju proizvode motorna vozila, još 1970. godine donesena je Direktiva 70/157/EEC, poslije nekoliko puta mijenjana,[216] kojom su za motorna vozila (automobile, kamione i autobuse) propisane dopuštene razine buke.

---

212 Europska agencija za okoliš, *Report No 19/2020, Train or plane?, op. cit.*, bilj. 209, str. 26

213 Vidi opširnije Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B.; Perković, A., *Legal framework for addressing air traffic noise*, XIV International Scientific Conference Transport problems 2022, str. 764–776

214 Europska agencija za pomorsku sigurnost (EMSA), *Prevention of Pollution by Ships*, [https://emsa.europa.eu/we-do/sustainability/environment.html], pristupljeno 30. kolovoza 2022

215 Hmura, S.; Škorić, J.; Vasilj, A., *Zaštita od buke cestovnog prometa s posebnim osvrtom na grad Osijek*, Suvremeni promet, god. 27, br. 5, 2007, str. 425

216 Direktiva Vijeća 70/157/EEZ od 6. veljače 1970. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na dopuštenu razinu buke i ispušni sustav motornih vozila [1970] SL L 42/16

Na razini Europske unije postoji više propisa vezanih za buku od kojih je najvažnija Direktiva 2002/49/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2002. o procjeni i upravljanju bukom iz okoliša[217] koja postavlja opći okvir za upravljanje bukom u okolišu u Europskoj uniji. Ona kao glavne ciljeve navodi definiranje zajedničkog pristupa koji je usmjeren na izbjegavanje, sprječavanje i smanjivanje štetnih utjecaja buke. Za provođenje ovih ciljeva predviđene su mjere poput izrade karata buke, koje se dostavljaju Europskoj komisiji na uvid te izrade akcijskih planova od strane država članica. Međutim, ona ne propisuje obvezujuće razine buke, niti daje jasne upute vezano za mjere za smanjenje buke, već je to stavljeno u nadležnost država članica.[218]

Također u Europskoj uniji doneseni su posebni propisi koji reguliraju buku u cestovnom, željezničkom i zračnom prometu.

Uredba (EU) br. 540/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o razini buke motornih vozila i zamjenskih sustava za prigušivanje,[219] kojom se nastoji smanjiti glavne izvore buke koju uzrokuju motorna vozila. Uredbom se određuju granične vrijednosti buke za različite kategorije vozila i vremenski okvir za provedbu. Smanjenje buke postiže se određivanjem administrativnih i tehničkih zahtjeva za EU homologaciju[220] tipa.

Uredba (EU) br. 168/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2013. o homologaciji i nadzoru tržišta vozila na dva ili tri kotača i četverocikala,[221]

---

217 Direktiva 2002/49/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2002. o procjeni i upravljanju bukom iz okoliša [2002] SL L 189/12

218 Upravo zbog izostanka zajedničkih metoda na razini EU-a vezano za medotologiju mapiranja Direktivom 2015/996 izmijenjen je Dodatak II te je uveden standardizirani pristup – zajedničke metode ocjene buke u Europskoj uniji.

219 Uredba (EU) br. 540/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o razini buke motornih vozila i zamjenskih sustava za prigušivanje te o izmjeni Direktive 2007/46/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 70/157/EEZ [2014] SL L 158/131. Izmijenjena je Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2017/1576 od 26. lipnja 2017. o izmjeni Uredbe (EU) br. 540/2014 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu zahtjeva za sustav zvučnog upozorenja vozila za EU homologaciju vozila [2017] SL L 239/3 i Delegiranom uredba Komisije (EU) 2019/839 od 7. ožujka 2019. o izmjeni Uredbe (EU) br. 540/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o razini buke motornih vozila i zamjenskih sustava za prigušivanje [2019] SL L 138/70

220 Prema čl. 3., t. 3. Direktive 2007/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. rujna 2007. o uspostavi okvira za homologaciju motornih vozila i njihovih prikolica te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila: „homologacija znači postupak kojim država članica potvrđuje da tip vozila, sustava, sastavnog dijela ili zasebne tehničke jedinice udovoljava odgovarajućim zakonskim odredbama i tehničkim zahtjevima."

221 Uredba (EU) br. 168/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2013. o homologaciji i nadzoru tržišta vozila na dva ili tri kotača i četverocikala [2013] SL L 60/52 dopunjena

u kojoj se navode granične vrijednosti emisije onečišćujućih tvari i granične vrijednosti razine buke za homologaciju tipa i potvrdu o sukladnosti proizvodnje (prilog VI).

Uredba Komisije (EU) br. 1304/2014 od 26. studenoga 2014. o tehničkoj specifikaciji za interoperabilnost podsustava „željeznička vozila – buka,"[222] kojom se određuju granične vrijednosti za buku u stanju mirovanja, pri polasku, u vožnji i u unutrašnjosti upravljačnice. Vagoni koji su u skladu s ovom Uredbom trebalo bi smatrati „tihima".

Dodatak 16 „Zaštita okoliša" Konvencije o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu (Čikaška konvencija iz 1944.), vol. I odnosi se na problematiku buke zrakoplova te se utvrđuju klasifikacije buke i certifikate o stupnjevima buke koju izazivaju pojedini tipovi podzvučnih mlaznih motora. 90-ih godina prošlog stoljeća zbog velikog porasta broja letova problem zagađenja bukom još je izraženiji te je rezolucijom koju je donio ICAO predviđeno povlačenje zrakoplova koji prema utvrđenim standardima premašuju razinu buke. ICAO prihvaća koncept „uravnoteženog pristupa" u upravljanju bukom kojim je uspostavljena sveobuhvatna metoda za rješavanje buke zrakoplova.[223] Ovaj koncept prihvaćen je na razini Europske unije donošenjem Uredbe (EU) br. 598/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o utvrđivanju pravila i postupaka u vezi s uvođenjem operativnih ograničenja povezanih s bukom u zračnim lukama Unije unutar uravnoteženog pristupa.[224] Cilj je Uredbe (EU) br. 598/2014 poboljšati okruženje u uvjetima buke oko zračnih luka u EU-u. U Republici Hrvatskoj Zakon o zračnom prometu[225] u čl. 122. propisuje kako su pružatelji usluga u zračnoj

---

je Delegiranom uredbom Komisije (EU) br. 134/2014 od 16. prosinca 2013. o dopuni Uredbe (EU) br. 168/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o zahtjevima za učinak na okoliš i učinak pogonske jedinice za vozila na dva ili tri kotača i četverocikle i o izmjeni njezina Priloga V. [2014] SL L 53/1

222 Uredba Komisije (EU) br. 1304/2014 od 26. studenoga 2014. o tehničkoj specifikaciji za interoperabilnost podsustava „željeznička vozila – buka" kojom se izmjenjuje Odluka 2008/232/EZ i stavlja izvan snage Odluka 2011/229/EU [2014] SL L 356/421. Uredba 1304/2014 izmijenjena je Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2019/774 od 16. svibnja 2019. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1304/2014 u pogledu primjene tehničke specifikacije za interoperabilnost podsustava „željeznička vozila – buka" na postojeće teretne vagone [2019] SL L 139I/89

223 Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B.; Perković, A., *op. cit*., bilj. 213

224 Uredba (EU) br. 598/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o utvrđivanju pravila i postupaka u vezi s uvođenjem operativnih ograničenja povezanih s bukom u zračnim lukama Unije unutar uravnoteženog pristupa kojom se stavlja izvan snage Direktiva 2002/30/EZ [2014] SL L 173/65

225 Zakon o zračnom prometu, NN, Br. 69/2009, 84/2011, 54/2013, 127/2013, 92/2014

plovidbi, piloti zrakoplova, operatori zrakoplova i operatori aerodroma dužni poduzimati mjere zaštite od buke zrakoplova, u skladu s propisima Europske unije. Nadalje, u čl. 123. propisano je kako razina buke zrakoplova pri polijetanju i slijetanju mora biti ispod propisanih maksimalnih razina buke utvrđenih Zakonom o zračnom prometu ili propisima Europske unije. Obveza je operatora aerodroma na kojemu se odvija promet da osigura stalno mjerenje razine buke na aerodromu i njegovoj okolici, a koja nastaje tijekom slijetanja i polijetanja zrakoplova.

U Hrvatskoj je zaštita od buke regulirana Zakonom o zaštiti od buke[226] te drugim propisima. Razine najviše dopuštene buke utvrđene su Pravilnikom o najvišim dopuštenim razinama buke u sredinama u kojima ljudi rade i borave.[227] Zakonom o zaštiti od buke u hrvatsko zakonodavstvo preuzete su: Direktiva 2002/49/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2002. o procjeni i upravljanju bukom iz okoliša (SL 189, 18. srpnja 2002.), kako je posljednji put izmijenjena Uredbom (EU) 2019/1010 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o usklađivanju obveza izvješćivanja u području zakonodavstva povezanoga s okolišem te o izmjeni uredaba (EZ) br. 166/2006 i (EU) br. 995/2010 Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva 2002/49/EZ, 2004/35/EZ, 2007/2/EZ, 2009/147/EZ i 2010/63/EU Europskog parlamenta i Vijeća, uredaba Vijeća (EZ) br. 338/97 i (EZ) br. 2173/2005 te Direktive Vijeća 86/278/EEZ (SL L 170, 25. 6. 2019.). Prema čl. 29. Zakona o zaštiti okoliša, zaštita od buke provodi se radi zaštite od buke štetne za zdravlje ljudi (to je zvuk koji prekoračuje najviše dopuštene razine), a obuhvaća mjere zaštite od buke na kopnu, vodi, u zraku, u moru i obalnom području mora. Mjerama zaštite od buke cilj je spriječiti nastajanje emisije prekomjerne buke te postojeću buku smanjiti na dopuštene razine. Sukladno Zakonu, naseljena područja koja imaju više od 100.000 stanovnika obvezna su izraditi strateške karte buke te izraditi i donijeti akcijske planove. Ova obveza odnosi se i „na vlasnike, odnosno koncesionare industrijskih područja, glavnih cesta s više od 3.000.000 prolaza vozila godišnje, glavnih željezničkih pruga s više od 30.000 prolaza vlakova godišnje i glavnih zračnih luka s više od 50.000 operacija (uzlijetanja ili slijetanja) godišnje."[228]

---

226 Zakonom o zaštiti od buke, NN, Br. 30/2009, 55/2013, 153/2013, 41/2016, 114/2018, 14/2021

227 Pravilnik o najvišim dopuštenim razinama buke u sredinama u kojima ljudi rade i borave, NN, Br. 145/2004

228 Zakon o zaštiti od buke, NN, Br. 30/2009, 55/2013, 153/2013, 41/2016, 114/2018, 14/2021, čl. 7., st. 2.

8. UMJESTO ZAKLJUČKA

Razvoj prometa znatno je pridonio povećanju štetnih utjecaja na okoliš (na vodu, mora, tlo, zrak) kao i na ljudsko zdravlje. Iako su na međunarodnoj i europskoj razini doneseni brojni propisi, čini se da je regulativa i dalje neodgovarajuća. Europska unija posljednjih nekoliko godina prednjači u donošenju različitih prijedloga, mjera i programa kojima je cilj smanjiti onečišćenje općenito, ali i ono koje dolazi od prometa. Međutim, mnogi propisi nisu implementirani u zakonodavstvo država članica, a nesporno je i da se propisi neodgovarajuće provode. Također i dalje je potrebno donošenje novih propisa ili izmjena i dopuna postojećih (za plastiku, balastne vode, buku, stakleničke plinove). Dakle, i uz mnogobrojne dokumente i propise koji su doneseni, regulativa je i dalje manjkava, a rezultati izostaju.

Godine 2019. Europska komisija objavila je Europski zeleni plan kojim želi postići klimatsku neutralnost do 2050. godine te Komunikaciju „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti" 2021. godine, koja uključuje niz prijedloga za reviziju zakonodavstva Europske unije, uključujući promet, kako bi se postigli klimatski ciljevi iz Europskog zelenog plana. Ciljevi su ambiciozno postavljeni uzimajući u obzir i dalje aktualnu pandemiju COVID-19, oružane sukobe, probleme s količinom i opskrbom neobnovljivim izvorima energijom, inflaciju.

Kada je riječ o smanjenju štetnog utjecaja na okoliš potrebna je suradnja i uključenost svih: zakonodavca, javnih tijela, građanskih udruga, ali i svakog pojedinca. Promet je nedvojbeno sektor u kojem svatko od nas može pridonijeti da se smanji štetan utjecaj prometa na okoliš: korištenjem javnog prijevoza, hodanjem ili vožnjom bicikla umjesto vožnje osobnog automobila. Nužno je informirati i podizati svijest građana o važnosti zaštite okoliša i smanjanju pritiska osobnih vozila na promet, posebice u gradovima. Također, treba poticati korištenje ekološki prihvatljivijih vrsta prijevoza kao i multimodalni promet. Svakako treba provoditi različite edukacije i aktivnosti koje će smanjiti štetan utjecaj čovjeka na okoliš i to ne samo od prometa.

Iako će prelazak na ekološki prihvatljivije oblike prijevoza, kao i smanjenje štetnog utjecaja prometa na okoliš, biti dugotrajan postupak koji će utjecati i na prijevoznike te njihovo poslovanje i njima treba pružiti odgovarajuću potporu. Prelazak na korištenje alternativnih, čišćih izvora energije zahtijevat će ne samo tehničku i tehnološku prilagodbu nego i znatne financijske izdatke te izgradnju infrastrukture.

Iako su problemi onečišćenja okoliša brojni, a njegovo smanjenje nije ni brzo ni lako, Europska unija usmjerena je postizanju globalnih ciljeva održivog razvoja. Međutim, uz različite političke, sigurnosne i financijske izazove bit će zanimljivo pratiti dinamiku i uspješnost njihova postizanja.

POPIS LITERATURE

KNJIGE I ZNANSTVENI RADOVI

1. Amižić Jelovčić, P., *Onečišćenje morskog okoliša balastnim vodama s posebnim osvrtom na međunarodnu Konvenciju o nadzoru i upravljanju brodskim balastnim vodama i talozima iz 2004. godine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, br. 4, 2008., str. 797.–810.
2. Blöch, H., *European Water Policy and the Water Framework Directive: An Overview*, Journal for European Environmental & Planning Law, Vol. 1, br. 3, 2004., str. 170.–178.
3. Bošnjak, M.; Palik, F.; Bogdan, Š., *Buka i vibracije na željeznici*, Suvremeni promet, Vol. 22, No. 3–4, 2002., str. 276.–284.
4. Carpenter, A., *Oil pollution in the North Sea: the impact of governance measures on oil pollution over several decades*, Hydrobiologia, 845, 2019., str. 109.–127.
5. Činčurak Erceg, B., *European Aims and Croatian Legal Solutions for the Protection of the Adriatic Sea from Pollution*, u: Book of Proceedings: 16th International Scientific Conference on Economic and Social Development – „The Legal Challenges of Modern World", Primorac, Ž.; Bussoli, C.; Recker, N. (ur.), Split, 2016., str. 336.–346.
6. Činčurak Erceg, B., *Inland waterways transport in the European Union – flowing or still standing?* Proceedings of the 6th International Scientific Conference „Social Changes in the Global World", Ampovska, Marija (ur.), Štip, Goce Delčev University, Faculty of Law, 2019., str. 123.–136.
7. Činčurak Erceg, B., *Politika upravljanja vodama u Europskoj uniji i održivi promet rijekama*, Zbornik radova V. međunarodno savjetovanje „Savremeni trendovi u saobraćaju, logistici i ekologiji u funkciji održivog razvoja", Vlašić – Travnik, 2014., str. 157.–164.
8. Činčurak Erceg, B.; Erceg, A.; Dotlić, P., *Franchising in Transport Law – Bike Sharing as Business Model of Urban Transport Development,* Book of Proceedings: 7th International Scientific Symposium – Economy of Eastern Croatia – Vision and Growth, Ekonomski fakultet Osijek, Osijek, 2018., str. 442.–450.
9. Činčurak Erceg, B.; Vasilj, A.; Perković, A., *Fit for 55 – does it fit all: air and rail transport after covid – 19 pandemic*, EU and comparative law issues and challenges series (ECLIC), Issue 6, 2022., str. 66.–101.
10. Činčurak, B., *Analiza međunarodnopravnih odredbi o prijevozu opasnih tvari rijekama i prijedlozi za bolju ekološku zaštitu riječnog okoliša*, Zbornik radova – Internacionalni univerzitet Travnik, 2011., str. 45.–56.
11. Črnjar, M., *Ekonomika i politika zaštite okoliša: ekologija, ekonomija, menadžment, politika*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci i Glosa, Rijeka, 2002.
12. Debeljak, Rukavina, S., *Uvjeti i način prijevoza opasne robe zrakom*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 35, No. 2, 2015., str. 875.–906
13. Golubić, J., *Promet i okoliš*, Fakultet prometnih znanosti, Zagreb, 1999.

14. Green, D. L.; Wegener, M., *Sustainable transport*, Journal of Transport Geography Vol. 5, No. 3, 1997, str. 177.–190.
15. Herceg, N., *Okoliš i održivi razvoj*, Synopsis d. o. o., Zagreb, 2013.
16. Hmura, S.; Škorić, J.; Vasilj, A., *Zaštita od buke cestovnog prometa s posebnim osvrtom na grad Osijek*, Suvremeni promet, god. 27, br. 5, 2007., str. 425.–428.
17. Jans, J., *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2000.
18. Luttenberger, A., *Usklađivanje propisa Europske unije o održivom razvoju u Republici Hrvatskoj*, Pomorski zbornik god. 41, br. 1, 2003., str. 301.–308.
19. Markovčić Kostelac, M., *Prikaz Međunarodne konvencije o nadzoru i upravljanju brodskim balastnim vodama i talozima, 2004*., Pomorski zbornik, 41, 1, 2003., str. 293.–300.
20. Medvedović, D., *Zaštita nekih dijelova okoliša u hrvatskom pravnom sustavu*, u: Lončarić-Horvat, O. (ur.), *Pravo okoliša*, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja i Organizator, Zagreb, 2003.
21. Milošević Pujo, B.; Radovan, H., *Sprječavanje onečišćenja mora po MARPOL-konvenciji*, Naše more, Vol. 52, No. 5–6, 2005., str. 231.–234.
22. Ofak, L., *Pravna zaštita tla u međunarodnom i europskom pravu*, u: Pravna zaštita tla, Barbić, J. (ur.), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2016., str. 113.–134.
23. Omejec, J., *Uvodna i osnovna pitanja prava okoliša*, u: Lončarić-Horvat, O. (ur.), Pravo okoliša, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja i Organizator, Zagreb, 2003.
24. Padjen, J., *Održivi razvoj i razvoj prometa*, Suvremeni promet, Vol. 20, No. 1–2, 2000., str. 11.–14.
25. Pospišil Miler, M.; Pospišil, M., *Prijedlog izmjena Međunarodne konvencije o odgovornosti i naknadi štete u vezi prijevoza opasnih i štetnih tvari morem (HNS konvencije), iz 1996. godine*, Poredbeno pomorsko pravo , Vol. 49, No. 164, 2010., str. 427.–469.
26. Pospišil, M., *Stupanje na snagu međunarodne Konvencije o građanskoj odgovornosti za štetu zbog onečišćenja mora brodskim gorivom, 2001.,* Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 58, No. 5, 2008., str. 1201.–1230.
27. Radionov, N.; Ćapeta, T.; Marin. J.; Bulum, B.; Kumpan, A.; Popović, N.; Savić, I., *Europsko prometno pravo*, Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2011.
28. Ribbink, D.; Van Riel, A. C. R.; Semeijn, J., *Policy Decisions and Modal Choice: An Example from the European Union*, Transportation Journal, Vol. 44, No. 1, 2005., str. 33.–44.
29. Seršić, M., *Međunarodnopravna zaštita morskog okoliša*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003.
30. Seršić, M., *Međunarodnopravni aspekti zaštite i očuvanja okoliša,* u: Lončarić-Horvat, O. (ur.), *Pravo okoliša*, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja i Organizator, Zagreb, 2003.

31. Van Ierland, E.; Graveland, C.; Huiberts, R., *An environmental economic analysis of the new rail link to European main port Rotterdam*, Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 5, Issue 3, 2000., str. 197.–209.
32. Vasilj, A., *Grad i promet*, Osijek, 2006.
33. Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B., *Prometno pravo i osiguranje*, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, Osijek, 2016.
34. Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B., *Through changes to legislation to modern urban mobility*, u: Leko Šimić, M. (ur.), RED 2022, 11th International Scientific Symposium „Region, Entrepreneurship, Development", Ekonomski fakultet u Osijeku, Osijek, str. 801.–819.
35. Vasilj, A.; Činčurak, B., *Zaštita kakvoće zraka od štetnog utjecaja cestovnog prometa – nužnost donošenja novih provedbenih mjera*, Suvremeni promet, god. 28, br. 3–4, 2008., str. 239.–242.
36. Wiederkehr, P.; Gilbert, R.; Crist, P.; Caïd, N., *Environmentally Sustainable Transport (EST): Concept, Goal, and Strategy – The OECD's EST Project*, European Journal of Transport and Infrastructure Research, Vol. 4, No. 1, 2004., str. 11.–25.
37. Zelenika R.; Nikolić, G., *Multimodalna ekologija – čimbenik djelotvornoga uključivanja Hrvatske u europski prometni sustav*, Naše more, Vol. 50, No. 3–4, 2003., str. 137.–144.

PRAVO EU

1. Bijela knjiga „Europska prometna politika za 2010.: vrijeme za odluku" [2001] COM/2001/0370 final
2. Bijela knjiga „Pravedne pristojbe za korištenje infrastrukture: postupni pristup uspostavi zajedničkog okvira naplate prometne infrastrukture u Europskoj uniji" [1998] COM/98/0466 final
3. Bijela knjiga „Putokaz za jedinstveni europski prometni prostor: prema konkurentnijem i učinkovitijem prometnom sustavu" [2011] COM/2011/0144 final
4. Direktiva (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari, o izmjeni Direktive 2003/35/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2001/81/EZ, [2016] SL L 344/1
5. Direktiva (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora [2018] SL L 328/82
6. Direktiva (EU) 2019/883 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o lučkim uređajima za prihvat isporuke brodskog otpada, izmjeni Direktive 2010/65/EU i stavljanju izvan snage Direktive 2000/59/EZ [2019] SL L 151/116
7. Direktiva (EU) 2019/904 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o smanjenju utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš [2019] SL L 155/1

8. Direktiva 1999/94/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 1999. o dostupnosti podataka za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO_2 u vezi s prodajom novih osobnih automobila, [2000] SL L 12/16
9. Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike [2000] SL L 327/1
10. Direktiva 2001/42/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka pojedinih planova i programa na okoliš [2001] SL L 197/30
11. Direktiva 2002/49/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2002. o procjeni i upravljanju bukom iz okoliša [2002] SL L 189/12
12. Direktiva 2002/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2002. o uspostavi Sustava nadzora plovidbe brodova i informacijskog sustava Zajednice i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 93/75/EEZ [2002] SL L 208/10
13. Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice [2003] SL L 275/32
14. Direktiva 2004/107/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o arsenu, kadmiju, živi, niklu i policikličkim aromatskim ugljikovodicima u zraku [2005] SL L 23/3
15. Direktiva 2005/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o onečišćenju mora s brodova i uvođenju sankcija za kršenja [2005] SL L 255/11
16. Direktiva 2008/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi uključivanja zrakoplovnih djelatnosti u sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice [2009] SL L 8/3
17. Direktiva 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu [2008] SL L 152/1
18. Direktiva 2008/56/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o uspostavljanju okvira za djelovanje Zajednice u području politike morskog okoliša (Okvirna direktiva o morskoj strategiji) [2008] SL L 164/19
19. Direktiva 2008/68/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o kopnenom prijevozu opasnih tvari [2008] SL L 260/13
20. Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva [2008] SL L 312/3
21. Direktiva 2009/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o izmjeni Direktive 2005/35/EZ o onečišćenju s brodova i uvođenju sankcija za kršenja [2009] SL L 280/52
22. Direktiva 2014/94/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o uspostavi infrastrukture za alternativna goriva [2014] SL L 307/1
23. Direktiva 98/70/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 1998. o kakvoći benzinskih i dizelskih goriva i izmjeni Direktive Vijeća 93/12/EEZ [1998] SL L 350/58

24. Direktiva Vijeća 70/157/EEZ od 6. veljače 1970. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na dopuštenu razini buke i ispušni sustav motornih vozila [1970] SL L 42/16
25. Komunikacija Komisije „Budući razvoj zajedničke prometne politike – Globalno za izgradnju okvira Zajednice za održivu mobilnost“ [1992] COM/92/494 final
26. Komunikacija Komisije „Održiva budućnost prometa: prema integriranom, pristupačnom i tehnički naprednom sustavu“ [2009] COM/2009/0279 final
27. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Europski zeleni plan“ [2019] COM/2019/640 final
28. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Zajedno prema konkurentnoj gradskoj mobilnosti s učinkovitim iskorištavanjem resursa“ [2013] COM/2013/0913 final
29. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Europska strategija za mobilnost s niskom razinom emisije“ [2016] COM (2016)501 final
30. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Prema najširoj uporabi alternativnih goriva – Akcijski plan za infrastrukturu za alternativna goriva“ [2017] COM/2017/0652 final
31. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Strategija za održivu i pametnu mobilnost – usmjeravanje europskog prometa prema budućnosti“ [2020] COM(2020) 789 final
32. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti“ [2021] COM/2021/550 final
33. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Povećanje klimatskih ambicija Europe za 2030., Ulaganje u klimatski neutralnu budućnost za dobrobit naših građana“ [2020] COM/2020/562 final
34. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Europska strategija za plastiku u kružnom gospodarstvu“ [2018] COM/2018/028 final
35. Odluka Komisije (EU) 2017/848 od 17. svibnja 2017. o utvrđivanju kriterija i metodoloških standarda za dobro stanje okoliša morskih voda, kao i specifikacija i standardiziranih metoda za praćenje i procjenu te o stavljanju izvan snage Odluke 2010/477/EU [2017] SL L 125/43
36. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija) Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) Protokoli Prilozi Ugovoru o funkcioniranju Europske unije Izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007 [2016] SL C 202/1

37. Rezolucija Europskog parlamenta od 2. prosinca 2015. o održivoj gradskoj mobilnosti (2014/2242(INI), Održiva gradska mobilnost [2017] SL C 399/10
38. Uredba (EU) 2019/631 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o utvrđivanju standardnih vrijednosti emisija CO_2 za nove osobne automobile i za nova laka gospodarska vozila te o stavljanju izvan snage uredbi (EZ) br. 443/2009 i (EU) br. 510/2011 [2019] SL L 111/13
39. Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 („Europski zakon o klimi") [2021] SL L 243/1
40. Uredba (EU) br. 540/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o razini buke motornih vozila i zamjenskih sustava za prigušivanje te o izmjeni Direktive 2007/46/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 70/157/EEZ [2014] SL L 158/131
41. Uredba (EU) br. 598/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o utvrđivanju pravila i postupaka u vezi s uvođenjem operativnih ograničenja povezanih s bukom u zračnim lukama Unije unutar uravnoteženog pristupa kojom se stavlja izvan snage Direktiva 2002/30/EZ [2014] SL L 173/65
42. Uredba Komisije (EU) 2018/1832 od 5. studenoga 2018. o izmjeni Direktive 2007/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Komisije (EZ) br. 692/2008 i Uredbe Komisije (EU) 2017/1151 u svrhu poboljšanja homologacijskih ispitivanja i postupaka za emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila, uključujući one za sukladnost u uporabi i stvarne emisije tijekom vožnje te uvođenje uređaja za praćenje potrošnje goriva i električne energije [2018] SL L 301/1
43. Uredba Komisije (EU) br. 1304/2014 od 26. studenoga 2014. o tehničkoj specifikaciji za interoperabilnost podsustava „željeznička vozila – buka" kojom se izmjenjuje Odluka 2008/232/EZ i stavlja izvan snage Odluka 2011/229/EU [2014] SL L 356/421
44. Uredba Komisije (EU) br. 965/2012 od 5. listopada 2012. o utvrđivanju tehničkih zahtjeva i upravnih postupaka u vezi s letačkim operacijama u skladu s Uredbom (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća f2012] SL L 296/1

MEĐUNARODNI UGOVORI

1. Bečka konvencija o zaštiti ozonskog sloja [1988] SL L 297
2. Europski sporazum o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR), NN-MU Br. 5/2008
3. Europski sporazum o međunarodnom prijevozu opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima (ADN), NN-MU Br. 13/2008
4. Konvencija o zaštiti i uporabi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera, NN-MU Br. 4/1996
5. Konvencija o zaštiti Rajne [2000] SL L 289/31
6. Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora, NN-MU Br. 9/2020

7. Međunarodna konvencija o sprečavanju onečišćenja mora s brodova (MARPOL) i Protokol 1978. godine (MARPOL 1973/78), International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL), (1973 and Protocol 1978), United Nations Treaty Series, vol. 1340, Br. 22484, str. 61–265
8. Montrealski protokol o tvarima koje oštećuju ozonski sloj [1988] SL L 297
9. Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime [1994] SL L 33/13
10. Pariški sporazum [2016] SL L 282/4
11. Propis o međunarodnom prijevozu opasnih tvari željeznicom (RID) – Dodatak C Konvenciji o međunarodnom željezničkom prijevozu (COTIF), NN-MU Br. 12/2020
12. Protokol iz Kyota uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime iz 1999. godine, NN-MU Br. 5/2007
13. Zakon o potvrđivanju Konvencije o suradnji na zaštiti i održivoj uporabi rijeke Dunav, NN-MU Br. 2/1996
14. Zakon o potvrđivanju Međunarodne konvencije o nadzoru upravljanja brodskim balastnim vodama i talozima, NN-MU Br. 3/2010
15. Zakon o potvrđivanju Protokola o sprečavanju onečišćenja voda uslijed plovidbe uz Okvirni sporazum o slivu rijeke Save, NN-MU Br. 1/2010
16. Zakon o potvrđivanju Protokola o vodi i zdravlju uz Konvenciju o zaštiti i uporabi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera iz 1992. godine, NN-MU Br. 4/2006
17. Zakon o potvrđivanju Protokola od 3. lipnja 1999. godine o izmjenama Konvencije o međunarodnom željezničkom prijevozu (COTIF) od 9. svibnja 1980. godine (Protokol 1999.) i Konvencije o međunarodnom željezničkom prijevozu (COTIF) od 9. svibnja 1980. godine u verziji Protokola o izmjenama od 3. lipnja 1999. godine s pripadajućim dodacima, NN-MU Br. 12/2000

NACIONALNI PROPISI

1. Nacionalna strategija zaštite okoliša, NN Br. 46/2002
2. Nacionalni plan djelovanja za okoliš, NN Br. 46/2002
3. Pomorski zakonik, NN Br. 181/2004, 76/2007, 146/2008, 61/2011, 56/2013, 26/2015, 17/2019
4. Pravilnik o tehničkim pregledima vozila, NN Br. 16/2018, 63/2019, 117/2020
5. Pravilnik o upravljanju i nadzoru vodenog balasta, NN Br. 55/2007
6. Pravilniku o rukovanju opasnim tvarima, uvjetima i načinu obavljanja prijevoza u pomorskom prometu, ukrcavanja i iskrcavanja opasnih tvari, rasutog i ostalog tereta te načinu sprječavanja širenja isteklih ulja u lukama, NN Br. 51/2005, 127/2010, 34/2013, 88/2013, 79/2015, 53/2016, 41/2017, 23/2020, 128/2020
7. Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2030. godine, NN Br. 84/2017
8. Uredba o kvaliteti tekućih naftnih goriva, NN Br. 131/2021

9. Zakon o biogorivima za prijevoz, NN Br. 65/2009, 145/2010, 26/2011, 144/2012, 14/2014, 94/2018, 52/2021
10. Zakon o cestama, NN Br. 84/2011, 22/2013, 54/2013, 148/2013, 92/2014, 110/2019, 144/2021
11. Zakon o gospodarenju otpadom, NN Br. 84/2021
12. Zakon o gradnji, NN Br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019
13. Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja, NN Br. 127/2019
14. Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda, NN Br. 144/2021
15. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, NN Br. 20/2018, 115/2018, 98/2019, 57/2022
16. Zakon o prijevozu opasnih tvari, NN Br. 79/2007, 70/2017 (Zakon o eksplozivnim tvarima te proizvodnji i prometu oružja).
17. Zakon o promicanju čistih vozila u cestovnom prijevozu, NN Br. 52/2021
18. Zakon o prostornom uređenju, NN Br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019
19. Zakon o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava, NN Br. 63/2020
20. Zakon o sigurnosti prometa na cestama, NN Br. 67/2008, 48/2010, 74/2011, 80/2013, 158/2013, 92/2014, 64/2015, 108/2017, 70/2019, 42/2020, 85/2022
21. Zakon o šumama, NN Br. 68/2018, 115/2018, 98/2019, 32/2020, 145/2020
22. Zakon o uspostavi infrastrukture za alternativna goriva, NN Br. 120/2016, 63/2022
23. Zakon o vodama, NN Br. 66/2019, 84/2021
24. Zakon o zaštiti od buke, NN Br. 30/2009, 55/2013, 153/2013, 41/2016, 114/2018, 14/2021
25. Zakon o zaštiti okoliša, NN Br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018
26. Zakon o zaštiti prirode, NN Br. 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019
27. Zakon o zaštiti zraka, NN Br. 127/2019, 57/2022
28. Zakon o zračnom prometu, NN Br. 69/2009, 84/2011, 54/2013, 127/2013, 92/2014
29. Zakon o željeznici, NN Br. 32/2019, 20/2021

WEB IZVORI

1. EUR-Lex, *Strategija za morski okoliš*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/LSU/?uri=celex:32008L0056], pristupljeno 28. kolovoza 2022.
2. Europska agencija za okoliš, *Europe's environment, The fourth assessment, 2007*., [https://ftp.eea.europa.eu/www/eea-data/Belgrade_EN_all_chapters_incl_cover.pdf], pristupljeno 16. kolovoza 2022.
3. Europska agencija za pomorsku sigurnost (EMSA), *Ballast water*, [https://emsa.europa.eu/protecting-the-marine-environment/ballast-water.html] pristupljeno 31. kolovoza 2022.

4. Europska agencija za pomorsku sigurnost (EMSA), *Prevention of Pollution by Ships*, [https://emsa.europa.eu/we-do/sustainability/environment.html], pristupljeno 30. kolovoza 2022.
5. Europska agencije za okoliš, *EEA Report No 22/20191994, Environmental noise in Europe — 2020*, [https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-noise-in-europe], pristupljeno 30. kolovoza 2022.
6. Europska komisija, *Climate Action, EU Action, Transport emissions, Reducing emissions from the shipping sector*, [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/transport-emissions/reducing-emissions-shipping-sector_hr], pristupljeno 17. kolovoza 2022.
7. Europska komisija, *Emissions in the automotive sector*, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/automotive-industry/environmental-protection/emissio ns-automotive-sector_en], pristupljeno 23. kolovoza 2022.
8. Europska komisija, *EU Soil policy*, [https://ec.europa.eu/environment/soil/ soil_policy_en.htm], pristupljeno 23. kolovoza 2022.
9. Europska komisija, *EU Transport in Figures – Statistical Pocketbook 2021*, Publications Office, 2021, [https://data.europa.eu/doi/10.2832/733836.], pristupljeno 17. kolovoza 2022.
10. Europska komisija, *European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions*, [https://ec.europa.eu/ commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541], pristupljeno 22. kolovoza 2022.
11. Europska komisija, *Mobility and Transport, Transport in the European Union – Current Trends and Issues*, Brussels, 2019., [https://www.amt-autoridade.pt/media /1934/2019-transport-in-the-eu-current-trends-and-issues.pdf], pristupljeno 16. kolovoza 2022.
12. Europska komisija, *Single-use plastics: New EU rules to reduce marine litter*, 2018., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_3909], pristupljeno 31. kolovoza 2022.
13. Europska komisija, *Transport and the Green Deal*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/transport-and-green-deal_en], pristupljeno 17. kolovoza 2022.
14. Europski parlament, *Legislative Train Schedule, Fit for 55 package under the European green deal*, [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55], pristupljeno 22. kolovoza 2022.
15. Europski parlament, Politika zaštite okoliša: opća načela i osnovni okvir, [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/71/politika-zastite-okolisa-opca-nacela-i-osnovni-okvir], pristupljeno 11. kolovoza 2022.
16. Europski parlament, *Pomorski promet: pravila i sigurnost plovidbe*, [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_3.4.11.pdf], pristupljeno 21. kolovoza 2022.
17. Europsko vijeće, Vijeće Europske unije, *Vijeće donijelo Osmi program djelovanja za okoliš*, [https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/03/29/council-adopts-8th-environmental-action-programme/], pristupljeno 11. kolovoza 2022.

18. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), *OECD Proceedings Towards sustainable transportation, The Vancouver Conference*, 1996., [https://www.oecd.org/greengrowth/greening-transport/2396815.pdf], pristupljeno 16. kolovoza 2022.
19. PlasticsEurope, *Plastics – the Facts 2021, An analyses ofEuropan plastic production, demand and waste data*, [https://plasticseurope.org/wp-content/uploads/2021/12/Plasti cs-the-Facts-2021-web-final.pdf], pristupljeno 31. kolovoza 2022.
20. *Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osiguravanju jednakih uvjeta za održivi zračni prijevoz*, COM(2021) 561 final, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:00c59688-e577-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.000 6.02/DOC_1&format=PDF], pristupljeno 18. kolovoza 2022.
21. Prijedlog *Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uporabi obnovljivih i niskougljičnih goriva u pomorskom prometu i izmjeni Direktive 2009/16/EZ*, COM(2021) 562 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0562&from=EN#footnote4], pristupljeno 18. kolovoza 2022.
22. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf], pristupljeno 16. kolovoza 2022.
23. Svjetska zdravstvena organizacija, *Night noise guidelines for Europe*, 2009., [https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf], pristupljeno 30. kolovoza 2022.
24. UNEP i GRID-Arendal, *Marine Litter Vital Graphics,* 2016., str. 5., [https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/9798], pristupljeno 31. kolovoza 2022.

UPRAVNO-PRAVNI ASPEKTI PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA O OKOLIŠU

Doc. dr. sc. Ana Đanić Čeko
Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek
adjanic@pravos.hr

1. UVOD

Dostupnost informacija i pružanje obavijesti[1] od strane tijela javne vlasti, s ustavno-pravnog aspekta, jest pravo na temelju kojeg se pridonosi poboljšanju odnosa i komunikacije s građanima, njihovom međusobnom povezivanju i jačanju povjerenja u funkcioniranje, odgovornost i transparentnost rada javne uprave.[2] Ofak ukazuje kako ovo područje predstavlja dinamičnu problematiku koja je u neprekidnom procesu razvoja, s normativnog i praktičnog aspekta.[3]

---

1 Sloboda primanja i širenja informacija zajamčena je čl. 10. st. 1. Povelje EU-a o temeljnim pravima, 2016/C 202/02. Isto tako vidjeti i čl. 10.1. (Europske) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU, br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010. Politike EU-a u području zaštite okoliša ponajprije se propisuju čl. 11., 191.–193. Ugovora o funkcioniranju EU-a (Lisabon). Podijeljena nadležnost između EU-a i država članica primjenjuje se u području zaštite okoliša. Vidjeti čl. 4. st. 2. t. e) Ugovora o funkcioniranju EU-a (Lisabon).

2 Đanić, A.; Vajda Halak, Ž., *Dostupnost i uvjeti ostvarivanja zaštite prava građana na pristup informacijama u javnoj upravi*, u: Smoljić, M. (ur.), Zbornik radova III. Međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave“, 2013., Vukovar, str. 379.

3 Ofak, L., *Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 2, 2016., str. 923.

Uvažavajući ustavne i konvencijske odredbe o pravima na pristup informacijama, zdrav život[4] i okoliš,[5] jasno je razvidno kako i informacije o okolišu predstavljaju javni interes. Isto tako, valja podsjetiti kako očuvanje prirode i čovjekova okoliša čine ustavne vrednote[6] te da okoliš predstavlja dobro od interesa za Republiku Hrvatsku (u daljnjem tekstu: RH) i uživa njezinu posebnu zaštitu. Svaka osoba ima pravo živjeti u čistom i za zdravlje pogodnom okolišu,[7] vodeći računa o zaštiti i unapređenju okoliša. Pri tome je odgovarajuća zaštita okoliša nužna za dobrobit čovjeka i uživanje osnovnih ljudskih prava. ESLJP je u predmetu *Olujić protiv Hrvatske* napomenuo da je u predmetima koji se tiču zaštite okoliša, *„zadaća domaćih vlasti pronaći pravičnu ravnotežu između interesa pojedinaca te interesa zajednice kao*

---

4 Čl. 70. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, NN, Br. 55/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014 (dalje: Ustav RH). U pogledu prava na zdrav život i zdrav okoliš, Ofak ukazuje da je RH otišla 2001. (izmjene i dopune ustavnog teksta) korak unatrag jer nije zajamčila ustavno pravo na zdrav okoliš, samo izrijekom pravo na zdrav život. Određeni pravni znanstvenici smatraju da je pravo na zdrav život poseban ustavni izraz šireg prava na zdrav okoliš, još ne postoji odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u kojoj je takvo shvaćanje zauzeto. Detaljnije o tome vidjeti Ofak, L., *The approach of the Constitutional Court of the Republic of Croatia towards the protection of the right to a healthy environment*, Journal of Agricultural and Environmental Law, Vol. 16, Br. 31, 2021, str. 85–87, str. 95–97.

5 Čl. 70. st. 2. Ustava RH propisuje obvezu države da osigura uvjete za zdrav okoliš, ne i izrijekom pravo na zdrav okoliš. O tome više vidjeti čl. 69. st. 2. Ustava RH, Narodne novine, broj 55/1990, „(...) Republika osigurava pravo građana na zdrav okoliš (...)". Zaštita okoliša jedno je od važnih i prioritetnih područja na razini EU-a, pa stoga i proklamirana putem čl. 37. Povelje EU-a o temeljnim pravima, (2016/C 202/02). Vidjeti i [https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/overview], pristupljeno: 1. rujna 2022.

6 Čl. 3. Ustava RH, NN, Br. 55/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014

7 U nekoliko je predmeta ESLJP-a utvrđen propust u pružanju informacija o rizicima ili opasnostima za okoliš, odnosno vezano za objavu informacija o ekološkim pitanjima. Vidjeti npr. predmet *Tătar protiv Rumunjske* u kojem vlasti nisu provele odgovarajuću ocjenu rizika u odnosu na opasnosti za okoliš koje predstavlja rudarska tvrtka; predmet *Guerra i drugi protiv Italije*, u kojem lokalno stanovništvo nije primilo bitne informacije koje bi im omogućile da procijene rizike nesreće u tvornici kemijskih proizvoda. Sud je u tome predmetu posebno ponovio da teško onečišćenje okoliša može utjecati na dobrobit pojedinaca i spriječiti im uživanje u svojim domovima. Više vidjeti i Informativni list, *Okoliš i Europska konvencija o ljudskim pravima*,
[https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Edukacija//Informativni%20letak%20-%20Okoli%C5%A1%20i%20Europska%20konvencija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf], pristupljeno: 5. rujna 2022., str. 8.–10.
U odnosu na RH, upućujemo na predmet *Oluić protiv Hrvatske* u kojem je ESLJP istaknuo „da iako pravo na čist i tih okoliš nije izričito priznato Konvencijom, čl. 8. štiti se pravo pojedinca na poštovanje privatnog života i doma kada je pojedinac izravno i ozbiljno pogođen bukom ili nekim drugim oblikom onečišćenja."

cjeline, neovisno o tome uzrokuje li zagađenje sama država ili pak odgovornost države leži u činjenici da je propustila urediti postupanje u sferi između pojedinaca."[8]

Kada govorimo o području zaštite okoliša i pristupu informacijama o okolišu, jasno da je riječ o pitanjima koje se tiču svakog pojedinca i da su jačanje svijesti o važnosti istoga i promicanje aktivnosti građana i zainteresiranih dionika od iznimnog značaja. Podizanje svijesti o problematici u okolišnim pitanjima na bilo kojoj razini,[9] doprinosi stvaranju okružja i jačanju komunikacije, podrške te suradnje različitih aktera radi stvaranja čišćeg i zdravijeg okoliša te poboljšanja kvalitete života svih. Time se i, s postupovnog aspekta, pridonosi većoj odgovornosti u procesu odlučivanja te želji za postizanjem kvalitetnih odluka nadležnih upravnih i sudskih tijela o okolišu kroz razmjenu mišljenja, raznih rješenja, stavova, iskustava i prakse.

Stoga se, kroz upravno-pravi aspekt, prvotno daje kratki prikaz posebnog upravnog postupka ostvarivanja prava na pristup informacijama sukladno temeljnom zakonu, Zakonu o pravu na pristup informacijama[10] (u daljnjem tekstu: ZPPI) te detaljnije posebni upravni postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama o okolišu prema Zakonu o zaštiti okoliša[11] (u daljnjem tekstu: ZZO). Nadalje se daje osvrt na žalbeno postupanje i odlučivanje pred državnim neovisnim drugostupanjskim tijelom; Povjerenikom za informiranje. Ukazuje se na specifičnosti koje postoje kod upravno-sudske zaštite koja se ostvaruje pokretanjem jednostupanjskog upravnog spora izravno tužbom pred Visokim upravnim sudom RH (u daljnjem tekstu: VUS). Navedeno je popraćeno prikazom i analizom statističkih podataka iz upravne i upravno-sudske prakse nadležnih tijela u promatranom razdoblju, a koja se odnosi na područje prava na pristup informacijama o okolišu. Isto tako, ističe se važnost i uloga okolišnih organizacija u pomoći javnosti da se brže ostvari i osigura tražena informaciju o okolišu. Stoga se, na primjeru Udruge za zaštitu prirode i okoliša Zeleni Osijek, daje prikaz statističkih podataka prijava građana na Zeleni telefon za 2020. i 2021. te način rješavanja upita, kao i druge analizirane elemente (područja iz kojih dolaze pri-

---

8 Vlada RH, *Analiza presude Oluić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 61260/08*, [https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Analize%20presuda%20i%20odluka//Olui-%C4%87%20-%20analiza%20presude.pdf], pristupljeno: 5. rujna 2022.

9 Na razini EU-a postoji agencija pod nazivom Europska agencija za okoliš (EEA), nadležna upravo za pružanje informacija o okolišu. Više vidjeti: [https://www.eea.europa.eu/hr], pristupljeno: 2. rujna 2022.

10 Zakon o pravu na pristup informacijama, NN, Br. 25/2013, 85/2015, 69/2022 (dalje: ZPPI).

11 Zakon o zaštiti okoliša, NN, Br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018.

jave, vrste kategorija u kojima se najčešće pojavljuju predmeti/prijave, županije uvažavajući područje koje obuhvaća ovaj Zeleni telefon i rad Udruge te druge).

2. OSNOVNO O USTAVNIM ZASADAMA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA I OGRANIČENJU ISTOG

Zahtjevi za većom otvorenosti i transparentnosti rada tijela javne vlasti (u daljnjem tekstu: TJV)[12] ukazali su na potrebu da se postave i razvijaju standardi kojima se građanima omogućuje pristup i uvid u određene podatke i informiranje na dostupan, pristupačan i primjeren način. Isto tako, na poticanje svijesti o potrebi i praksi aktivnijeg uključivanja javnosti te njihovu ulogu u oblikovanje javnih politika i propisa. Time se zainteresiranost javnosti za pristup informacijama, polako povećavala. No, potrebno je kontinuirano raditi upravo na osvještenosti građana o postojanju i problematici nedovoljne upotrebe/aktiviranja prava na pristup informacijama.

Ovo ljudsko pravo spada među generacijski novija prava, a u hrvatski je ustavni tekst uvršteno izmjenama i dopunama 2010.[13] Ustavno je jamstvo prava na pristup informacijama koje posjeduje TJV. No, ono nije apsolutno zajamčeno. Ustavom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav RH) postavljeni su uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi ograničavanje bilo opravdano i dopušteno.[14] Stoga je isto moguće samo: a) ako je propisano zakonom, b) razmjerno naravi potrebe za ograničenjem, c) radi zaštite slobode i prava drugih ljudi, d) zaštite pravnog poretka, e) zaštite javnog morala, f) zaštite zdravlja te g) ocijeniti navedeno u svakom pojedinom slučaju. Nadalje, o ograničenjima prava i sloboda odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, uz iznimku (kada je onemogućen sastati se) kada tu ovlast predaje u ruke izvršnoj vlasti (predsjednik RH na prijedlog Vlade RH i uz supotpis predsjednika Vlade RH).

---

12 Vidjeti čl. 5. t. 2. Zakona o pravu na pristup informacijama, NN, Br. 25/2013, 85/2015, 69/2022. Popis TJV vidjeti na mrežnim stranicama [https://tjv.pristupinfo.hr/], pristupljeno: 30. kolovoza 2022. Isto vidjeti i čl. 2. st. 2. Direktive 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, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32003L0004], pristupljeno: 2. rujna 2022. (dalje: Direktiva).

13 Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, *Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske*, 15. lipnja 2010., str. 14.–15. ; Vidjeti i [http://www.sabor.hr/Default.aspx ?art =33199], pristupljeno: 28. kolovoza 2022.

14 Čl. 16.–17. Ustava RH NN, Br. 55/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014

Pored osnovnih općih ustavno-pravnih uvjeta za ograničavanje ljudskih prava i sloboda, ukazujemo na čl. 38. st. 4. Ustava RH. Njime su predviđeni posebni uvjeti koji se odnose ponajprije na ograničenja prava na pristup informacijama. Uključuju sljedeće tri komponente, a čije je kumulativno ispunjenje nužno: a) ograničenja moraju biti propisana zakonom (dakle, ne podzakonskim propisom), b) ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem (test razmjernosti), c) procjena u svakom pojedinom slučaju, d) ograničenje mora biti nužno (u slobodnom i demokratskom društvu). Osim ograničenja propisanih ustavnim tekstom, ona su kao obligatorna i fakultativna propisana i temeljnim pravnim propisom – ZPPI-jem. Njime je postavljena pravna osnova koja građanima omogućava ostvarivanje ustavnog prava na pristup informacijama. Među ostalim, propisuje postupak ostvarivanja toga prava te pružanje odgovarajuće pravne zaštite povjerene kroz žalbeni postupak Povjereniku za informiranje[15] i ustavno-sudsku zaštitu pred Visokim upravnim sudom RH.[16]

3. POSTUPOVNI ASPEKTI PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA O OKOLIŠU

Postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama, sukladno ZPPI-ju, predstavlja posebni upravni postupak.[17] Temeljne postupovne odredbe, sadržane su u V. glavi zakona, od čl. 17. do čl. 26. ZPPI-ja.[18] Njima su normirana osnovna procesna pitanja, poput načina pokretanja postupka (zahtjev), rokovi i njihovo produženje (15, 30, 60, 90 dana), naknada, ustupanje zahtjeva, dopuna i ispravak, odlučivanje o zahtjevu (rješenje), izvršenje te pravna zaštita u okviru žalbenog i upravno-sudskog postupka. S obzirom na to da ovaj postupak predstavlja posebni upravni postupak u odnosu na opći, normiran Zakonom o općem

---

15 O provedbi posebnog upravnog postupka ostvarivanja prava na pristup informacijama više vidjeti: Đanić, Čeko, A., *Žalba u upravnom sporu u hrvatskom i poredbenom pravu,* doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016., str. 287.–294.

16 O specifičnostima pravne zaštite pred VUS-om u ovom posebnom upravnom području detaljnije vidjeti: *ibidem*, str. 279.–329., Đanić, Čeko, A., *Specifičnosti uloge Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u jednostupanjskom upravnom sporu na osnovi posebnih zakona (lex specialis)*, Harmonius: Journal of legal and social studies in South East Europe, No. 7, 2018., str. 22.–25.

17 Opširnije o tome vidjeti i Đerđa, D.; Popovski, A., *Postupak prava na pristup informacijama kao posebni upravni postupak*, Hrvatska pravna revija, Vol. 11, No. 1, 2011., str. 25.–27.

18 Detaljnije vidjeti: Đanić, Čeko, A. *Pristup informacijama u području zaštite okoliša s posebnim osvrtom na analizu odabranog slučaja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, Vol. 57, No. 80, 2018, str. 403.–406.

upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP),[19] isti je u skladu s njime te se ne odstupa od njegovih temeljnih odredbi i uvjeta propisanih u čl. 3. st. 1. ZUP-a.

Kada govorimo o ostvarivanju i upravnom odlučivanju o pravu na pristup informacijama o okolišu, uz opći pravni okvir postavljen ZPPI-jem, upućujemo na poseban zakon – ZZO kojim se uređuje drugačiji pravni režim u ovome području u odnosu na ZPPI.[20] Odnosno ako određena pitanja nisu propisana ZZO-om i pratećim uredbama i pravilnicima, primjenjuje se ZPPI. Dakle, riječ je o tri temeljna zakona kojima se uređuje ovo područje (ZUP, ZPPI, ZZO). Prednost u primjeni ima ZZO u odnosu na ZPPI jer se njime posebno uređuje pitanje postupka rješavanja po zahtjevu za ostvarivanje prava na pristup informacijama o okolišu. ZZO mjerodavan je pravni izvor, uz Konvenciju i Direktivu ako je riječ o informaciji o okolišu.

TJV je dužan objavljivati informacije redovno i ažurirano na dostupan način (od npr. objave na mrežnim stranicama, službenim glasilima, elektroničkim bazama podataka, priručnicima, brošurama, itd.) te ih ustupiti javnosti na njihov zahtjev. Tako da postoje dva smjera/načina informiranja. Što sve obuhvaća pojam informacija o okolišu određeno je u definiciji sukladno čl. 4. st. 1. t. 10. ZZO-a.[21] U kontekstu omogućavanja prava na pristup informacijama javnosti, treba istaknuti dva važna procesna načela: a) jedno načelo upravnog postupanja; odnosno načelo pristupa podacima i zaštite podataka (čl. 11. ZUP-a) te b) načelo zaštite okoliša, odnosno načelo pristupa informacijama i sudjelovanja javnosti (čl. 17. ZZO-a). Njima se promiče važnost pravodobnog informiranja i dostupnosti, obveze javnopravnih tijela odnosno TJV u objavi, te još važnije poticanje i ukazivanje na pravo javnosti na sudjelovanje u pitanjima/postupcima koja su im od značaja (npr. donošenje akata, zakonskih propisa, strateških dokumenata, planova i drugih vrsta) iz područja zaštite okoliša. Izvorišnu osnovu navedenog, prije svega, predstavljaju razne vrste pravnih izvora; Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu (u daljnjem tekstu: Direktiva)[22] i Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija) (u daljnjem tekstu:

---

19 Zakonom o općem upravnom postupku, NN, Br. 47/2009, 110/2021 (dalje: ZUP).

20 Detaljnije o analizi odredbi ZZO-a o pravu na pristup informacijama o okolišu vidjeti: Ofak. L. *Pravo na pristup informacijama o okolišu-mjerodavni propisi za rješavanje zahtjeva i definicije*, u: Britvić Vetma, B.; Boban, M. (ur.), Zbornik radova: Pravo na pristup informacijama i zaštita osobnih podataka, Sveučilište u Splitu, Split, 2015., str. 204.–210.

21 *Ibidem*, str. 219.–223. V. i čl. 2. st. 1. Direktive 2003/4/EZ

22 Direktiva 2003/4/EZ

Konvencija),[23] te Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata[24] i Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.[25] Osim važnosti dostupnosti i sustavnog pružanja informacija, Direktivom i Konvencijom proklamira se i značaj aktualnosti pruženih informacija, kao i obvezu TJV-a na ažuriranje podataka, informacija i izvješća te na upotrebu elektroničkih tehnologija.

Posebni upravni postupak na osnovi kojega je potrebno osigurati pristup informacijama o okolišu propisan je odredbama ZZO-a (čl. 154. do čl. 161.). Postupak započinje podnošenjem zahtjeva[26] (usmeni, pisani ili elektroničkim/telefonskim putem) [27] bilo kojem TJV-u koje posjede informaciju o okolišu ili na koje se ta informacija odnosi. Dakle, riječ je o posebnom upravnom postupku koji se pokreće inicijativom stranke.[28] Nakon zaprimanja zahtjeva, TJV će provjeriti sadržava li zahtjev sve propisane dijelove da bi po njemu mogao postupati. U odnosu na urednost zahtjeva, valja istaknuti kako je moguća situacija da zahtjev sadrži određeni nedostatak ili je nepotpun ili nerazumljiv, stoga će sukladno načelu pomoći stranci, podnositelj biti upozoren i upućen što je potrebno ispraviti/dopuniti te isto dostaviti u roku od pet dana od zaprimanja poziva. Ako isti to ne učini, zahtjev se odbacuje rješenjem.[29] Nadalje, ako je riječ o urednom zahtjevu, TJV provjerava posjeduje li zatraženu informaciju, je li već zatražena informacija objavljena i dostupna, predstavlja li tajnu/tajni podatak, ima li saznanja o tijelu koje raspolaže tom informacijom te onda odlučuje o ustupanju zahtjeva[30] nadležnom tijelu i o tome je dužan obavijestiti podnositelja zahtjeva. ZZO-om su predviđeni i određeni posebni postupci u području zaštite okoliša, a u odnosu na koje

---

23 Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija), NN – MU, Br. 1/2007-2.

24 Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN, Br. 140/2009.

25 Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, NN, Br. 64/2008. Isto tako i Uredba o informacijskom sustavu zaštite okoliša, NN, Br. 68/2008.

26 Vidjeti čl. 157. ZZO-a, čl. 3. Direktive 2003/4/EZ. te čl. 4. st. 1. Konvencije.

27 Osim načina podnošenja te njegova sadržaja, ZPPI-om se propisuje što se ne smatra zahtjevom (čl. 18. st. 5.) te da u istome nije potrebno navesti razloge/iskazati interes zbog kojeg se podnosi niti navodite zakonske odredbe koji su osnova za pristupom. O načinu predaje podneska vidjeti i čl. 71. st. 3. ZUP-a.

28 O načinima pokretanja upravnih postupaka vidjeti čl. 41.–43. ZUP-a.

29 Vidjeti čl. 20. st. 2. ZPPI-ja i čl. 73. ZUP-a.

30 Što prije, dakle bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana od zaprimanja zahtjeva. Vidjeti čl. 21. st. 1. ZPPI-ja

je TJV dužan informirati javnost. Riječ je o postupcima od značaja za čist i održiv okoliš, zdravlje i život građana, zaštitu biljnog i životinjskog svijeta, prirodnih dobara, krajobraza, očuvanje bioraznolikosti te brojne druge aspekte, (osobito oni koji predstavljaju određenu potencijalnu opasnost/štetu/rizik za isto), stoga je i važno da budu pravodobno, točno i potpuno informirani.[31]

Tijelo bi trebalo omogućiti pristup u najkraćem mogućem roku. U odnosu na rokove, valja uputiti na čl. 20. ZPPI-ja.[32] U postupanju na osnovi zahtjeva izričito je propisano kada TJV može rješenjem odbiti zahtjev (čl. 158. ZZO-a). Navedeno je usklađeno s čl. 4. st. 1.–2. Direktive i čl. 4. st. 3.–4. Konvencije. Pristup zatraženoj informaciji uvijek se treba omogućiti, osim ako su ispunjeni zakonski uvjeti iz čl. 15. ZPPI-ja (obvezatna i fakultativna) i čl. 158. ZZO-a, a odnose se na predviđena ograničenja. Dakle, propisana su zakonska ograničenja u pogledu dopustivosti i dostupnosti informacija u određenim slučajevima te ako bi objava imala negativan učinak ili nepovoljno utjecalo na pitanja kao što su tajnost postupka, javnu sigurnost, međunarodne odnose, nacionalnu obranu, zaštitu prava i sloboda itd. Razloge za odbijanje treba tumačiti restriktivno te pri tome uzimajući u obzir zaštitu javnog interesa, odnosno u svakom pojedinačnom slučaju javni interes za objavljivanje/ustupanje/pružanje informacija treba usporediti s interesom za njegovo odbijanje (test razmjernosti i zaštite javnog interesa).[33] Zahtjev treba odbiti u pisanom obliku, ako je u tome obliku i podnesen ili ako to podnositelj zahtijeva, navesti razloge odbijanja te donijeti odluku što je prije moguće.

4. ŽALBENO ODLUČIVANJE PRED POVJERENIKOM ZA INFORMIRANJE

Ovisno o ishodu prvostupanjskog posebnog upravnog postupka, ovisi i daljnji put upravnog odlučivanja, tj. pokretanje drugostupanjskog žalbenog postupka. Dakle, u slučaju negativne odluke odnosno odbijanja ili odbacivanja zahtjeva za pristup informacijama ili tzv. šutnje uprave, kada TJV nije odgovorio u propisanom roku ili nije riješilo upravnu stvar zbog koje je postupak i pokrenut, podnositelj ima na raspolaganju pravnu zaštite putem redovnog pravnog lijeka

31 Čl. 160.-161. ZZO-a.

32 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva najkasnije. Vidjeti čl. 20. st. 1. ZPPI-ja. Moguće je produženje rokova za daljnjih 15 dana odnosno 30 dana (prema čl. 157. st. 3. ZZO-a i čl. 4. st. 2. Konvencije), a o čemu je potrebno u roku od osam dana obavijestiti podnositelja i naravno navesti razloge produženja. Vidjeti čl. 22. ZPPI-ja.

33 Vidjeti čl. 16. ZPPI-ja i čl. 158. st. 5. ZZO-a.

žalbe. Provedba žalbenog postupka[34] u nadležnosti je ovlaštenog državnog tijela;[35] Povjerenika za informiranje (u daljnjem tekstu: Povjerenik).[36] Na to upućuje i ZZO u čl. 158. st. 6. Kada govorimo o pravnoj zaštiti putem žalbe, treba spomenuti i situaciju kada je podnositelj zahtjeva obaviješten da je informacija javno objavljena, da ju je već dobio (a nije prošlo 90 dana od prethodnog zahtjeva) te drugim zakonom propisanim slučajevima, može izjaviti prigovor čelniku TJV. Na rješenje o prigovoru može se također izjaviti žalba Povjereniku.

Žalba ima svoj minimalan zakonski sadržaj (osobi podaci, rješenje koje se osporava, tijelo kojem se upućuje/izjavljuje, žalbene razloge, potpis).[37] Predaje se na nekoliko načina predviđenih zakonom prvostupanjskom tijelu,[38] odnosno TJV koji je donio negativno rješenje ili nije odlučio u roku. Važno je zatražiti potvrdu primitka žalbe, što je od važnosti za računanje rokova, odnosno ocjenu pravodobnosti izjavljene žalbe. Izjavljuje se u zakonskom i prekluzivnom roku od 15 dana[39] od dana zaprimanja negativnog rješenja, odnosno proteka roka kako bi se potvrdilo da je riječ o propuštanju donošenja rješenja/odlučivanja o zahtjevu ili prigovoru (tj. šutnji uprave odnosno negativnoj predmnjevi usvajanja zahtjeva stranke).[40] Izmjenama i dopunama ZPPI-ja 2022. izričito se predviđa i navedena situacija za izjavljivanje žalbe (čl. 25. st. 2.). Povjerenik kao nadležno žalbeno tijelo ima ovlasti po žalbi te sukladno tome prvotno treba preispitati njezinu urednost, dopuštenost, pravodobnost te je li izjavljena od ovlaštene osobe. Ako nisu ispunjene neke od temeljnih procesnih pretpostavki, Povjerenik žalbu odbacuje rješenjem. Isto tako ima ovlast obijanja žalbe rješenjem odnosno usvajanja i poništavanja rješenja, izmjene ili postupanja u povodu šutnje. Rješenje o žalbi donosi u roku od 60 dana od dana podnošenja žalbe te ju dostavlja putem prvostupanjskog tijela, dakle TJV koji nije omogućio pristup informaciji. Navedeni je rok u zakonskim izmjenama 2022. produžen s 30 na 60 dana, što je i u skladu s odredbama ZUP-a kada je riječ o odlučivanju drugostupanjskog tijela.[41] Time se željelo izbjeći pokretanje upravnog spora zbog šutnje uprave u drugom stupnju.

---

34 Čl. 25. ZPPI-ja.

35 Jedan od javnopravnih tijela sukladno čl. 1. ZUP-a.

36 Povjerenik za informiranje, [https://pristupinfo.hr/o-povjereniku-za-informiranje/], pristupljeno: 5. rujna 2022. Vidjeti i čl. 35.–40. ZPPI-ja.

37 Vidjeti čl. 108. st. 1. ZUP-a.

38 Vezano za predaju žalbe više vidjeti čl. 71. st. 2. i 5. i čl. 110. ZUP-a. O načinima predaje vidjeti čl. 71. st. 3. ZUP-a.

39 Žalbeni rok i prema odredbama ZUP-a iznosi 15 dana. Vidjeti čl. 109. ZUP-a.

40 Vidjeti čl. 101. st. 3., čl. 102. st. 1., čl. 105. st. 2. ZUP-a.

41 Vidjeti čl. 101. st. 2. i čl. 121. ZUP-a.

S obzirom na to da se u ovom postupku primjenjuju i posebne odredbe vezano za provedbu testa razmjernosti ili o tajnosti podataka, rokovi za dostavu rješenja o žalbi također iznose 60, odnosno 90 dana.

Ako žalba ima sve potrebne pretpostavke te je Povjerenik ocijeni osnovanom, žalitelju omogućava pristup traženoj informaciji. Pri tome će i TJV naložiti rješenjem pružanje iste ili odrediti rok u kojem je dužan riješiti o zahtjevu ako je riječ o šutnji. Na osnovi ove zakonske odredbe može se zaključiti o važnosti uloge Povjerenika i njegovih ovlasti prema TJV-u u obvezi ispunjavanja zajamčenog prava na pristup informacijama. No, imajući u vidu odredbu čl. 25. st. 8. ZPPI-ja može se zaključiti suprotno, uzimajući u obzir situacije u kojima TJV nije omogućio ili nije odlučio u roku koji je odredio Povjerenik. Obje navedene zakonske odredbe unesene su u izmjenama i dopunama ZPPI-ja iz 2015., no detaljnije pojašnjenje razloga dopune čl. 25. st. 7. i 8. izostaje.

U nastavku dajemo tablični prikaz i analizu podataka o ukupnom broju žalbi podnesenih Povjereniku u petogodišnjem razdoblju. Podaci su preuzeti i tablično prikazani iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama (u daljnjem tekstu: Izvješća)[42] dostupnih na službenim mrežnim stranicama Povjerenika. Podnošenje godišnjih izvješća Hrvatskom saboru[43] obveza je Povjereniku, koji za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru.[44]

Tablica 1. Prikaz ukupnog broja žalbi Povjereniku za informiranje (2017.–2021.)

	2017.		**2018.**		**2019.**		**2020.**		**2021.**	
	17		35		38		25		33	
BROJ ŽALBI	15	2	13	23	30	8	18	8	21	12

Izvor: *obrada autorice rada prema podacima iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama*

42 Povjerenik za informiranje, *Izvješća o provedbi ZPPI*, [https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/], pristupljeno: 6. rujna 2022.

43 Vidjeti čl. 35. st. 3. t. 8. ZPPI-ja. Dopunjen čl. 35. upravo u toj obvezi izmjenama i dopunama ZPPI-ja iz 2022. Vidjeti Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, P.Z.E. br. 199, svibanj 2022., str. 10., 21., [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-05-09/101402/PZE_199.pdf], pristupljeno: 3. rujna 2022.

44 Čl. 36. st. 4. ZPPI-ja.

U pogledu upravne prakse po žalbenim predmetima, u tablici br. 1. prikazan je ukupan broj izjavljenih žalbi Povjereniku u promatranom razdoblju od pet godina (2017.–2021.). Prema dostupnim podacima, u većini predmeta veći je udio od ukupnog broja žalbi potpadao na izjavljivanje žalbi zbog šutnje TJV-a od kojeg je zatražena informacija, odnosno nerješavanja upravne stvari i donošenja odluke u propisanom rokovima prema ZPPI-ju. Jedino se u 2017. i 2018. uočava manji broj predmeta koji se odnose na šutnju uprave TJV-a.

U ulozi podnositelja, u najvećem dijelu, očekivano, pojavljuju se okolišne organizacije, odnosno udruge. Dok se u 2021. uočava promjena, a koja se očituje u tome da su, uz njih, podnositelji žalbi bili i građani, tj. fizičke osobe TJV protiv kojeg se izjavljuje žalba većinom su jedinice lokalne samouprave, tijela državne uprave, trgovačka društva i ustanove. Podnositelji žalbi se u većini predmeta pozivaju na odredbe ZPPI-ja, umjesto na odredbe ZZO-a. Vidljivo je povećanje broja izjavljenih žalbi tokom promatranog razdoblja, uz nešto manji pad 2020. To je važno s procesnog aspekta u pogledu saznanja građana o mogućnosti zaštite prava putem žalbe nadležnom tijelu i aktiviranja žalbenog postupka.

5. UPRAVNO-SUDSKA ZAŠTITA PRED VISOKIM UPRAVNIM SUDOM REPUBLIKE HRVATSKE

Protiv rješenja o žalbi Povjerenika, daljnji put pravne zaštite izlazi iz okvira upravnog postupanja. Donošenjem rješenjem o žalbi okončava se postupak vezan za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja u redovnoj proceduri. No, procesno-pravna mogućnost pravne zaštite nezadovoljnim strankama (negativno rješenje Povjerenika ili propuštanja donošenja rješenja) osigurana je pokretanjem upravnog spora tužbom pred VUS-om. Zakonom o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS)[45] i Zakonom o sudovima (u daljnjem tekstu: ZS)[46] regulira se nadležnost VUS-a, te bi ovo područje potpadalo pod čl. 12. st. 3. t. 4. ZUS-a. i čl. 25. t. 4. ZS-a, dakle „*u drugim zakonom propisanim slučajevima*." Upravo je područje upravnog postupanja u povodu prava na pristup informacijama, obuhvaćeno ovom nadležnošću. ZPPI koji regulira to posebno upravno područje predviđa ovakav oblike pravne zaštite kroz jednostupanjski upravni spor. Riječ je o specifičnoj upravno-sudskoj zaštiti, s obzirom na to da se

[45] Zakon o upravnim sporovima, NN, Br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017, 110/2021.

[46] Zakon o sudovima, NN, Br. 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016, 67/2018, 126/2019, 130/2020, 21/2022, 60/2022.

tužba,[47] na rješenje o žalbi Povjerenika ili propuštanja donošenja rješenja o žalbi, podnosi izravno VUS-u, a ne redovitim putem nadležnom prvostupanjskom upravnom sudu. Valja istaknuti kako navedeni mehanizam pravne zaštite u području prava na pristup informacijama uz pet drugih posebnih upravnih područja odnosno postupaka (tržišno natjecanje, elektronička komunikacije, lokalna i regionalna (područna) samouprava, javna nabava, sprečavanje sukoba interesa), predstavlja iznimku u upravnom sudovanju.[48] Odnosno ustupanje odlučivanja u jednom stupnju pred najvišim specijaliziranim sudom unutar upravnog pravosuđa; jer je VUS-u ponajprije povjerena uloga drugostupanjskog žalbenog suda.

Iako ZPPI-jem nije propisan rok za tužbu, upućujemo na odredbu čl. 24. st. 1. ZUS-a (30 dana kada se tužbom osporava pojedinačna odluka JPT). Još jedna specifičnost vezana za tužbu, ogleda se u normiranju suspenzivnog učinka tužbe ZPPI. Takav učinak ima, ako je omogućen pristup informaciji rješenjem. Pravilo je da tužba u upravnom sporu ima nesuspenzivan učinak.[49] Iako propisuje da je moguće drugačije, ako je propisano zakonom, što i jest. Očito je stav zakonodavca da je ovakva iznimka opravdana. Osobito kada se uzme u obzir da tužbu može podnijeti i TJV;[50] u slučajevima kada je rješenjem o žalbi Povjerenik ustvrdio da je određenu informaciju TJV ipak trebalo ustupiti korisniku, što on nije. Jača se pravna pozicija građana korisnika informacija u odnosu na TJV. U pogledu sastava[51] i održavanja obvezatne usmene rasprave, kako je to predviđeno jednim od temeljnih načela upravnog spora[52] ZUS-a iz 2010. i propisanom odredbama ZUS-a kada se spor provodi pred prvostupanjskim upravnim sudovima, VUS u ovom jednostupanjskom sporu odlučuje u sastavu od trojice sudaca, bez provedbe usmene rasprave.[53]

Isto tako, ZPPI-jem se propisuje u kojem roku je VUS dužan donijeti svoj pravorijek (90 dana), dok isti nije određen ZUS-om. Dakle, riječ je o propisivanju roka sudskoj vlasti, specijaliziranom sudu, putem posebnog zakona na temelju kojeg postupaju TJV i Povjerenik kao javnopravna tijela, odnosno upravna postupanja

---

47 Čl. 22. st. 1., st. 5., 6. ZUS-a.

48 Đanić Čeko, A., *Žalba u upravnom sporu... op. cit.* (bilj. 15), str. 17.–22., str. 42.–43.

49 Vidjeti čl. 26. st. 1. ZUS-a. Dok su u istom zakonskom članu drugom stavku propisane iznimke u kojima je moguće da tužba ima odgodni učinak, a što ovisi o odluci suda.

50 Vidjeti čl. 26. st. 2. ZPPI-ja.

51 Sudac pojedinac u prvom stupnju te vijeće od tri i pet sudaca u drugom stupnju upravnog sudovanja. Vidjeti čl. 14. ZUS-a.

52 Čl. 7. ZUS-a. (načelo usmene rasprave).

53 Vidjeti npr. presuda Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-81/20-10, od 23. veljače 2021.

i odlučivanja, što također predstavlja iznimku. U ovom zakonskom tekstu nije izričito propisana žurnost (hitnost) postupanja, kao što je bila ranijim verzijama ZPPI-ja. No, tumačenjem zakonske odredbe o normiranom roku od 90 dana za donošenje odluke VUS-a, možemo zaključiti u prilog tome. Nakon presude ili rješenja VUS-a o ocjeni zakonitosti rješenja o žalbi Povjerenika, nije moguća žalba kao redovan pravni lijek, bez obzira na to što VUS ovdje preuzima ulogu prvog i drugog stupnja. Stoga je daljnja pravna zaštita u okviru upravnog sudovanja, osigurana upotrebnom izvanrednog pravnog lijeka; zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude.[54] Ovaj pravni lijek ima svoje određene specifičnosti,[55] koje se prije svega ogledaju u tome da stranke u upravnom sporu ne mogu izravno podnijeti zahtjev Vrhovnom sudu RH[56] koji je nadležan za odlučivanje, već predlažu DORH-u koji je ovlašten odlučiti o podnošenju istoga. Predmet preispitivanje u povodu zahtjeva čine dvije temeljne vrste sudskih odluka iz upravnog spora: presuda ili rješenje prvostupanjskog upravnog suda ili VUS-a. Razlog za podnošenja zahtjeva jest povreda zakona. Detektiranju razine povreda potrebnih za aktiviranje postupka i njihovo sankcioniranje, značajno može doprinijeti praksa DORH-a u podnošenju i Vrhovnog suda RH u odlučivanju na temelju uloženih zahtjeva. O zahtjevu odlučuje Vrhovni sud u vijeću od pet sudaca. Postupak i ovlasti[57] Vrhovnog suda regulirani su u čl. 78. st. 4., 5. i 8. ZUS-a.

Zbog podnormiranosti i očite nedostatnosti normativnog uređenja ovog izvanrednog pravnog lijeka, u posljednjim su izmjenama i dopunama ZUS-a iz 2014.,[58] ispravljene određene pogreške i dopunjene odredbama o postupku pred

---

54 Vidjeti čl. 78. ZUS-a.

55 Više o pravnoj zaštiti u jednostupanjskom upravnom sporu i analizi sudske prakse DORH-a i Vrhovnog suda RH po zahtjevu vidjeti Đanić Čeko, A., *Žalba u upravnom sporu… op. cit.* (bilj. 15), str. 272.–278., 323.–328. Isto tako vidjeti i Šikić, M., *Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 54, br. 1, 2017., str. 179.–189., str. 196.–198.

56 Čl. 20. st. 1. t. 3. Zakona o sudovima, NN, Br. 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016, 67/2018, 126/2019, 130/2020, 21/2022, 60/2022. Čl. 78. st. 3. ZUS-a.

57 Vrhovni sud je ograničen opsegom ovlaštenja u provođenju kontrole zakonitosti osporavanih sudskih odluka prvostupanjskih upravnih sudova ili VUS-a. S obzirom na ovlasti koje Vrhovni sud po zahtjevu posjeduje, u tome su slučaju moguće dvije opcije: a) kasatorne: ukidanje presude i vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje, b) reformatorske: preinačavanje presude. Isto tako, zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za podnošenje zahtjeva Vrhovni ga sud odbacuje rješenjem zbog nepravodobnosti, podnošenja od neovlaštene osobe ili nedopuštenosti ili ga odbija presudom kao neosnovan.

58 Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, P. Z. br. 690, Klasa: 022-03/14-01/94, Ur. broj: 65-14-07, 13. studenoga 2014, str. 13., [http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunam0005], pristupljeno: 6. rujna 2022.

Vrhovnom sudom. U nazivu pravnog lijeka[59] napravljen je propust, pa se pogrešno može protumačiti da je on uperen samo na preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda, no ne i pravomoćnih rješenja.[60]

U nastavku se daje tablični prikaz statističkih podataka upravno-sudske prakse VUS-a po tužbama radi ocjene zakonitosti[61] rješenja Povjerenika i kada nije u propisanom roku odlučio o žalbi rješenjem, u promatranom razdoblju (od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2021.).

Tablica 2. Ukupan broj upravnih sporova pred Visokim upravnim sudom RH u području prava na pristup informacijama (od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2017.)

	2012.	**2013.**	**2014.**	**2015.**	**2016.**	**2017.**	**UKUPNO**
PI	0	17	42	30	40	173	302

Izvor: *obrada autorice rada* (prema *ustupljenim podacima Visokog upravnog suda RH)*

Tablica 3. Ukupan broj upravnih sporova pred Visokim upravnim sudom RH u području prava na pristup informacijama (od 1. siječnja 2018. do 31. prosinca 2021.)

	2018.	**2019.**	**2020.**	**2021.**	**UKUPNO**
PI	295	206	217	126	844

Izvor: *obrada autorice rada (prema ustupljenim podacima Visokog upravnog suda RH)*[62]

VUS ne vodi posebnu statistiku vezano za sporove koji su se odnosili na područje prava na pristup informacijama o okolišu, već ukupno za područje pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija, što u tumačenju i analizi podataka treba svakako uzeti u obzir.

Iz uvida u ukupan broj predmeta (bez uvida u samu strukturu riješenih predmeta, odnosno načina rješavanja) pred VUS-om u području prava na pristup

---

59 Pri donošenju druge novele ZUS-a iz 2014. vjerojatno je napravljen propust kod izmjene naziva ovog pravnog lijeka. Stoga ističemo potrebu da se naziv i izričaj ovog izvanrednog pravnog lijeka iz upravnog spora, uskladi i precizira u skladu s objektom obuhvaćenim zahtjevom.

60 Vidjeti čl. 78. st. 1. ZUS-a.

61 Čl. 3. st. 1. t. 1. ZUS-a.

62 Ovom prilikom autorica zahvaljuje ravnatelju sudske uprave, glasnogovorniku VUS-a i službeniku za informiranje gospodinu Dujamu, koji uvijek svesrdno omogući pristup statističkim podacima upravno-sudske prakse VUS-a u znanstvene svrhe.

informacijama, uočava se od 2017. povećanje broja žalbenih predmeta što je u korelaciji s povećanjem žalbi Povjereniku. U većini predmeta, upravno-sudska zaštita aktivirana je tužbom protiv rješenja Povjerenika. U vrlo malom broju podnose se tužbe protiv rješenja o prigovoru na obavijest.[63] Ukazuje se na trend smanjivanja sporova u povodu tužbi prema čl. 3. st. 1. t. 3. ZUS-a (propuštanja donošenja odluka u zakonom propisanim rokovima). Isto tako, vidljiv je pad broja sporova u 2021. u odnosu na prethodne godine. U odnosu na podnositelje tužbi i dalje su fizičke osobe zastupljene u najvećem dijelu, također i pravne osobe, trgovačka društva i udruge. Odnosno korisnici prava na pristup informacijama u većoj su mjeri tužitelji u odnosu na TJV. S obzirom na to da je i TJV ovlašten pokrenuti upravni spor, kao tuženici pojavljuju se ustanove (npr. iz područja obrazovanja, socijalne skrbi, poljoprivrede, agencije, jedinice lokalne samouprave, tijela državne uprave, komore itd. U većem postotku VUS je potvrđivao rješenja Povjerenika kao zakonita i odbijao[64] tužbeni zahtjev presudom, dok je u manjem ista poništavao.[65] Uvidom u konkretne odluke VUS-a, u brojnim se presudama navodi da se od korisnika, odnosno podnositelja zahtjeva tražilo navođenje razloga zbog kojeg traže pristup informaciji, što nije u skladu s odredbama ZPPI-a.

6. ZNAČAJ OKOLIŠNIH ORGANIZACIJA U OSTVARIVANJU PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA O OKOLIŠU

6.1. Primjer Udruge za zaštitu prirode i okoliša Zeleni Osijek

U nastavku ćemo na primjeru rada Zelenog telefona i rješavanja zaprimljenih zahtjeva Udruge za zaštitu prirode i okoliša Zeleni Osijek (u daljnjem tekstu:

---

63 Povjereniku je na takva rješenja izjavljeno 45 žalbi ukupno, u razdoblju od 2015. do kraja 2019. Više vidjeti Povjerenik za informiranje, *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019*., Zagreb, ožujak 2020., str. 35., [https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/03/Izvje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-ZPPI-za-2019.pdf?x57830], pristupljeno: 6. rujna 2022.

64 Izdvojili smo nekoliko presuda VUS-a vezanih za informacije o okolišu kojih nema mnogo, uvidom u javno dostupne objavljene odluke VUS-a, [https://sudovi.hr/hr/vusrh/sudska-praksa/sudska-praksa], pristupljeno: 7. rujna 2022.
Vidjeti npr. presuda Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-270/20-6, od u 30. listopada 2020.; presuda Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-586/19-6, od 12. ožujka 2020.

65 Više vidjeti Povjerenik za informiranje, Zagreb, *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021*., ožujak 2022., str. 46.-47., [https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2022/03/1.-Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2021.pdf?x57830], pristupljeno: 6. rujna 2022.; Povjerenik za informiranje, *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020.,* Zagreb, ožujak 2021., str. 41., [https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2021/04/1.-Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2020.pdf?x57830], pristupljeno: 6. rujna 2022.

Udruga)[66] za 2020. i 2021., ukazati na važnost okolišnih organizacija u ostvarivanju prava na pristup informacijama o okolišu. Njihova uloga tu posebice dobiva na značaju kada je riječ o slučajevima u kojima građani samostalno nisu uspjeli dobiti pristup određenoj informaciji ili nadležno tijelo nije odgovorilo na njihov upit ili nemaju saznanja kome se obratiti za pomoć i/ili informaciju (tko je nadležan/ovlašten postupati/ustupiti informaciju) te su se stoga obratili Udruzi putem Zelenog telefona. Ova Udruga je odabrana jer ostvarujem dugogodišnju suradnju osobno i institucijski kroz uključivanje u projektne aktivnosti Udruge i Pravnog fakulteta Osijek. Dodatna suradnja ojačana je potpisivanjem Sporazuma o suradnji te osnivanja i djelovanja Zelene pravne klinike[67] na Pravnom fakultetu Osijek (kroz kliničko obrazovanje studenata i znanstveno-istraživačku suradnju voditelja i članova klinike, uključivanjem studenata u projektne aktivnosti, radom na Zelenom telefonu i rješavanjem konkretnih predmeta iz prakse, organizacijom predavanja, tribina i okruglih stolova, sudjelovanjem na Festivalu znanosti i Danima Europe PRAVOS te drugim aktivnostima), kroz projekt „Transformacija – Novi pristup upravljanju zaštićenim i NATURA 2000 područjima" (2016.–2018.). [68]

Zeleni telefon prvotno je uspostavljen kao servis 1992. u okolišnoj udruzi Zelena akcija.[69] Nakon njih i ostale su udruge polako aktivirale Zeleni telefon, što je dovelo do razvitka Mreže Zelenih telefona[70] i podršku financiranju 2003. kroz projektnu aktivnost.[71] Cilj rada Zelenog telefona ogleda se kroz opći i posebni, a sastoji se u poticanju na veću aktivnost građana i podizanju njihove svijesti o važnosti zaštite okoliša i prirode, na ukazivanje, sprječavanje i učinkovito rješavanje problema u ovome području iz svoje okoline, stvaranju čišćeg okoliša, poticanje odgovornosti i brige društva u cjelini o okolišu. Nadalje, upoznavanje javnosti o okolišnim problemima, prevenciji i sankcioniranju istih. Isto tako, po-

---

66 O Udruzi više vidjeti na službenim mrežnim stranicama [https://www.zeleni-osijek.hr/o-nama/], pristupljeno: 7. rujna 2022.

67 Pravni fakultet Osijek, *Zelena pravna klinika*, [https://www.pravos.unios.hr/zelena-pravna-klinika], pristupljeno: 7. rujna 2022.

68 Udruga za zaštitu prirode i okoliša Zeleni Osijek, *Projekt "TRANSFORMACIJA" – Borba protiv korupcije u zaštiti prirode,* [https://www.zeleni-osijek.hr/projekt/projekt-transformacija-borba-protiv-korupcije-u-zastiti-prirode/], pristupljeno: 7. rujna 2022.

69 Udruženje osnovano 1990. u Zagrebu. Više vidjeti na službenim mrežnim stranicama udruge [https://zelena-akcija.hr/hr], pristupljeno: 7. rujna 2022.

70 Mreža Zelenih telefona Hrvatske, [https://www.zeleni-telefon.org/?q=hr/o_nama], pristupljeno: 7. rujna 2022.

71 Projekt EU-a pod nazivom Osnaživanje mreže Zelenih telefona, Vidjeti o projektima na [https://www.zeleni-telefon.org/?q=hr/node/172], pristupljeno: 7. rujna 2022.

ticanje građana na uključivanje u postojeće ekološke kampanje i aktivnosti te njihovo iniciranje, jačanje vidljivosti rada Zelenog telefona, tiskanje publikacija i brošura. Upravo su edukacije i informiranje javnosti o pitanjima zaštite okoliša od presudnog značaja za svakog pojedinca i zajednicu.

Građani se mogu obratiti okolišnoj udruzi pozivom na besplatni broj telefona 072 123 456, imaju li određeni problem u svojem susjedstvu, okolini vezan za okoliš ili trebaju informaciju iz područja okoliša. U rješavanju istih, kontaktiranju nadležnih tijela ili pomoći oko dostupnosti informacija u okolišu, pomažu aktivisti i volonteri kroz dežurstva, voditelji Zelenih telefona, zaposlenici okolišnih udruga koji imaju veća znanja od građana laika. Njihovo educiranje s obzirom na različite struke, također je važno.

U mrežu Zelenih telefona priključila se 2003. i Udruga Zeleni Osijek.[72] Ovaj segment jačanja međusobne suradnje i partnerstva okolišnih udruga, od iznimne je važnosti za kvalitetu rada i ujednačenost prakse, pronalaženja najboljih rješenja te pozitivnih primjera na dobrobit lokalne zajednice, društva u okolišnim pitanjima. Zeleni telefon udruge pokriva područje četiriju županija: Osječko-baranjske, Vukovarsko-srijemske, Požeško-slavonske te Brodsko-posavske. Uvođenjem programske aplikacije 2016. (mrežna platforma Effectiva), omogućeno je lakše vođenje, praćenje, analiziranje te brže upravljanje slučajevima, a time i njihovo učinkovitije rješavanje. Edukacijska uloga ove Udruge ojačana je iste godine kada su otvorili Eko centar Zlatna greda, smješten u Parku prirode Kopački rit (škole u prirodi; sustavni edukacijski programi prigodnih okolišnih i posebno usmjerenih tema za predškolsku i školsku dob).[73]

Rad Zelenog telefona vrlo je značajan program rada Udruge koji već godinama pružaju građanima, uz naravno brojne druge. Prema podacima, vidljive su dvije dominantne uloge Zelenog telefona: a) pružanje savjeta građanima te b) posredovanje i komunikacija prema tijelima nadležnim za otklanjanje problema. Godine 2020. Udruga je preuzela vođenje koordinacije Mreže Zelenih telefon. U 2021. nastavili su s radom pod nazivom Zeleni telefon 2021–ZaZeleni Osijek.

---

72 Vidjeti: Udruga za zaštitu prirode i okoliša Zeleni Osijek, *Godišnji izvještaj o radu za 2015.*, str. 10., [https://www.zeleni-osijek.hr/wp-content/uploads/2017/01/Godi--nji-izvje--taj-o-radu_2015.pdf], pristupljeno 7. rujna 2022.

73 *Ibidem*, str. 13.

U razdoblju od 1. siječnja 2020. do 31. prosinca 2020.[74] Udruga je zaprimila ukupno 40 prijava građana. [75] Iste su podnesene u najvećem postotku telefonski (30,75%) na broj Udruge i Zelenog telefona, e-poštom te osobno od strane prijavitelja. Kako rad Udruge pokriva četiri županije, najveći broj prijava pristigao je iz Osječko-baranjske županije i to upravo iz Osijeka (18 prijava). Kod podnošenja prijava, prijavitelji najčešće žele ostati anonimni. Prijave kategoriziraju u šest tematskih područja: 1) životinje, 2) otpad, 3) zelenilo, 4) vode, 5) šume, 6) promet, 7) zrak, 8) buka i 9) razno (sl. 6). U pogledu kategorija/područja na koja su se prijavile najviše odnosile, proizlazi sljedeće: na kategoriju životinje otpada dvanaest prijavljenih slučajeva dok na područje otpada njih jedanaest, te zelenilo u okviru kojega je prijavljeno sedam slučajeva.[76] Izdvajaju se dvije najučestalije uloge Zelenog telefona, a one se odnose na savjetovanje građana te posredovanje i komunikaciju s nadležnim tijelima za otklanjanje okolišno povezanih problema.[77]

U 2021. Udruga je također zaprimila ukupno 40 prijava. Isto su najčešći načini podnošenja prijava bili telefonski i e-poštom i to ponovno iz Osječko-baranjske županije (30 prijava). Jedna podatak koji je vrlo zanimljiv za obje izvještajne godine, ogleda se u omjeru područja (ruralno i urbano) iz koje dolaze prijave (27, 68 % prijava za 2020.; 57,5 % prijava 2021.). Navedeni podatak možemo tumačiti u prilog sve veće ekološke osviještenosti i želji za aktivnim i pravodobnim rješavanjem okolišnih problema u lokalnoj zajednici. Isto tako, hvalevrijedan podatak u prilog osviještenosti jest i da se, u odnosu na prethodnu godinu, smanjio broj anonimnih podnositelja prijava. No, u tome segmentu (strah, nepovjerenje, needuciranost) treba raditi i educirati građane te u konačnici dugoročno gledajući, smanjiti i dalje visok udio anonimnih prijavitelja. Prema kategorijama, najveći broj prijavljenih slučajeva u 2021. odnosio se na probleme vezane uz otpad (deset slučajeva). Također visok udio u ukupnom broju slučajeva čine prijave vezane uz zelenilo (sedam

---

74 2019. Udruga je primila 68 prijave građana (uspješno riješen 41 slučaj). Vidjeti: Udruga za zaštitu prirode i okoliša Zeleni Osijek, *Godišnji izvještaj o radu za 2019*., str. 21., [https://www.zeleni-osijek.hr/wp-content/uploads/2020/03/godi%C5%A1nji-izvje%C5%A1taj-o-radu-2019.-godine.pdf], pristupljeno: 7. rujna 2022.

75 U ovoj prilici autorica zahvaljuje Mislavu Bariću, voditelju Zelenog telefona u Udruzi Zeleni Osijek na ustupanju podataka vezanih za praksu Zelenog telefona radi izrade ovog rada i prezentacije na Okruglom stolu u okviru projekta „Environmental Legislation and Sustainable Economic Development – the State of Play in Serbia and Experiences of the Croatian EU Membership". Isto tako i predsjedniku Udruge Jasminu Sadikoviću i Dinku Pešiću na plodonosnoj suradnji, pristupu predmetu iz rada Udruge radi potrebe izrade znanstvenog rada i odazivu na brojne aktivnosti koje je organizirala i osmislila Zelena pravna klinika ili autorica osobno.

76 Dostavljeni podaci sukladno Godišnjem izvješću rada Zelenog telefona za 2020.

77 *Ibid*.

slučajeva). Kategorije vode, zrak i razno broje po pet prijavljenih slučajeva, dok je najmanji broj prijavljen u okviru kategorija gradnja, životinje, tlo i šume.

Zeleni telefon postao je prepoznatljiv program koji Udruga vodi gotovo dvadeset godina. Svojim je radom i aktivnostima u ovome dijelu dao značajan doprinos učinkovitijem rješavanju zaprimljenih i uočenih slučajeva te tijekom godina djelovanja stekao veliko povjerenje građana. Osim toga, rad na Zelenom telefonu utječe i na jačanje povjerenja građana u nadležna tijela i institucije, a svakako povjerenju pridonosi i podatak o 62,5 % uspješno riješenih slučajeva od ukupnog broja prijava.[78]

7. ZAKLJUČAK

U radu je dan prikaz temeljenih pravnih propisa koji se primjenjuju u provedbi posebnog upravnog postupka prava na pristup informacijama i prava na pristup informacijama o okolišu. Ističu se određene specifičnosti koje se u navedenim postupcima, kroz normativnu analizu pravnog okvira i analizu Izvješća Povjerenika o provedbi ZPPI-a, uočavaju. Valja napomenuti kako područje informacija o okolišu predstavlja poseban i sastavni dio svakog godišnjeg Izvješća Povjerenika. Ova izvješća podnosi Hrvatskom saboru, kojem odgovara za svoj rad.

Isto tako, posebno se za svako analizirano područje daju statistički podaci upravne prakse. Konkretno, žalbeni predmeti Povjerenika te upravno-sudske prakse VUS-a po tužbama radi ocjene zakonitosti rješenja Povjerenika i u slučaju nedonošenja rješenja, odnosno propuštanja odlučivanja o predmetnoj upravnoj stvari pred Povjerenikom, koji se pojavljuje u ulozi nadležnog, žalbenog i drugostupanjskog, državnog i neovisnog tijela. Nadalje, ukazali smo na posebnosti koje se očituju u upravno-sudskoj zaštiti pred VUS-om u okviru jednostupanjskog upravnog spora. Sve je posebno potkrepljeno tabličnim prikazom sudske prakse u promatranom razdoblju i pozivom na konkretne presude VUS-a u ovome području, kojih nema mnogo. VUS ne vodi posebnu statistiku za upravne sporove koji su se odnosili na područje prava na pristup informacijama o okolišu, već samo ukupno na područje i prava na pristup informacijama i njihovu ponovnu uporabu. Ukupno gledano, iz sudske prakse proizlazi da su većini predmeta potvrđivali rješenja Povjerenika, što govori u prilog zakonitosti istih. Isto tako, smanjio se priljev predmeta zbog šutnje uprave. Nadalje, podaci sudske prakse pokazuju povećanje ukupnog broja predmeta u ovome području (2012.–2021.), što možemo tumačiti u smjeru jačanja svijesti građana o važnosti informiranja i pokretanja odgovarajućih mehanizma pravne zaštite (žalbeni postupci i uprav-

[78] *Ibid.*

ni spor). Potrebno je i dalje kontinuirano provodite edukacijske kampanje, projektne aktivnosti kako od strane nadležnog Povjerenika, resornog ministarstva, Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost tako i okolišnih udruga, kako bi se građanima sve više ukazivalo na odgovornost za čišći okoliš i veće aktiviranje građana i civilnog društva. Isto tako, važna je i kontinuirana edukacija TJV-a kroz različite edukacijske programe u pogledu praćenja smjernica, dobrih rješenja/primjera, trendova, unapređenje sustava, ujednačavanje prakse u državama članicama EU-a i unutar RH u ovome području.

Završno smo na konkretnom primjeru okolišne udruge htjeli prikazati njihovu ulogu i važnost kroz analizu rada servisa Zelenog telefona. U prilog tome iznijeli smo podatke iz godišnjih izvješća za 2020. i 2021. kroz određene elemente o kojima Udruga vodi statistiku putem mrežne platforme od 2016. To uvelike olakšava praćenje, pretraživanje i analizu predmeta zaprimljenih na dostupne načine ovoj Udruzi. U praksi se često događa da građani nemaju znanja kojem se nadležnom tijelu uopće trebaju obratiti da bi dobili određenu informaciju o okolišu ili pokrenuli postupak vezan za područje okoliša kako bi zaštitili svoja ustavna i zakonska prava ili ne uspijevaju dobiti odgovor te se stoga obraćaju okolišnoj udruzi za pomoć u dobivanju iste. Upravo i u tome dolazi do izražaja važna uloga okolišne udruge, gdje voditelji Zelenog telefona, volonteri i zaposlenici sudjeluju u radu istoga te pomažu podnositeljima prijava brže doći do informacija ili rješavanja određenog okolišnog problema. Navedeno se potvrđuje i putem godišnjih izvješća o radu Zelenog telefona, gdje se izdvajaju dvije najučestalije uloge Zelenog telefona. One se upravo sastoje u savjetovanju građana te olakšavanju komunikacije upućivanjem na nadležna tijela ili posredovanju u ime okolišne udruge s nadležnim tijelima za otklanjanje okolišne problematike i nedoumica. Ujedno pridonose pokretanju brojnih inicijativa (npr. akcije čišćenja otpada na određenim područjima/zonama, dani otvorenih vrata, predavanja, sudjelovanja na znanstvenim i stručnim skupovima i konferencijama, tribinama i okruglim stolovima, članovi radnih grupa), prilozi u medijima, rezultatima projektnih aktivnosti, obilježavanju važnih datuma za okoliš te druge. Iz podataka prakse Zelenog telefona i dostupnih godišnjih Izvješća o radu Udruge, proizlazi da su najviše prijavljivane nepravilnosti u kategorijama otpada, životinja i zelenila. Još je velik udio anonimnih prijavitelja te se pretežito pojavljuju prijavitelji iz ruralnih područja. Stoga kako bi se za ubuduće smanjio udio takvih prijava, Udruga će, uz stalne i uobičajene aktivnosti, kontinuirano i sustavno osmišljavati i provoditi informiranje javnosti (npr. edukativne radionice, predavanja, brošure) o aktualnim temama poput obnovljivih izvora energije, energetske učinkovitosti, održivih transporta i gospodarenja otpadom, novih biciklističkih ruta, novog programi za Eko centar Zlatna greda itd.

POPIS LITERATURE

KNJIGE I ZNANSTVENI RADOVI

1. Đanić, A.; Vajda Halak, Ž., *Dostupnost i uvjeti ostvarivanja zaštite prava građana na pristup informacijama u javnoj upravi*, u: Smoljić, M. (ur.), Zbornik radova III. Međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave", 2013., Vukovar, str. 379.–391.
2. Đanić, Čeko, A., *Pristup informacijama u području zaštite okoliša s posebnim osvrtom na analizu odabranog slučaja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, Vol. 57, Br. 80, 2018., str. 401.–421.
3. Đanić, Čeko, A., *Specifičnosti uloge Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u jednostupanjskom upravnom sporu na osnovi posebnih zakona (lex specialis)*, Harmonius: Journal of legal and social studies in South East Europe, Br. 7, 2018., str. 17.–45.
4. Đanić, Čeko, A., Žalba u upravnom sporu u hrvatskom i poredbenom pravu, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016.
5. Đerđa, D.; Popovski, A. *Postupak prava na pristup informacijama kao posebni upravni postupak*, Hrvatska pravna revija, Vol. 11, Br. 1, 2011., str. 25.–30.
6. Ofak, L., *Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 37, Br. 2, 2016., str. 921.–951.
7. Ofak, L., *Pravo na pristup informacijama o okolišu-mjerodavni propisi za rješavanje zahtjeva i definicije*, u: Britvić Vetma, B.; Boban, M. (ur.), Zbornik radova: Pravo na pristup informacijama i zaštita osobnih podataka, Sveučilište u Splitu, Split, 2015.,str. 199.–227.
8. Ofak, L., *The approach of the Constitutional Court of the Republic of Croatia towards the protection of the right to a healthy environment*, Journal of Agricultural and Environmental Law, Vol. 16, Br. 31, 2021, str. 85–98.
9. Šikić, M., *Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 54, Br. 1, 2017., str. 179.–201.

PRAKSA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

1. Predmet: Oluić protiv Hrvatske, (Zahtjev br. 61260/08)
2. Predmet: Radomilja i drugi protiv Hrvatske (Presuda od 20. ožujka 2018., Zahtjev br. 37685/10)
3. Predmet: Tatar protiv Rumunjske, (Presuda od 27. siječnja 2009, Zahtjev br. 67021/01)

PRAVO EU

1. (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010.
2. Direktiva 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
3. Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija), Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 1/2007-2
4. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, (2016/C 202/02)
5. Ugovor o funkcioniranju Europske unije
6. Uredba o informacijskom sustavu zaštite okoliša, Narodne novine, broj 68/2008
7. Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, Narodne novine, broj 64/2008

NACIONALNI PROPISI I ODLUKE NACIONALNIH SUDOVA

1. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN, Br. 140/2009
2. Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, P.Z.E. br. 199, svibanj 2022., str. 1.–98., [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-05-09/101402/PZE_199.pdf], pristupljeno: 3. rujna 2022.
3. Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, P. Z. br. 690, Klasa: 022-03/14-01/94, Ur. broj: 65-14-07, 13. studenoga 2014, str. 13., [http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunam0005], pristupljeno: 6. rujna 2022.
4. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Poslovni broj: UsII-586/19-6, od 12. ožujka 2020.
5. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Poslovni broj: UsII-270/20-6, od u 30. listopada 2020.
6. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Poslovni broj: UsII-81/20-10, od 23. veljače 2021.
7. Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Klasa: 012-02/10-01/01, Ur. broj: 6521-1-10-06, 15. lipnja 2010., [http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=33199], pristupljeno: 28. kolovoza 2022.
8. Ustav Republike Hrvatske, NN, Br. 55/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.
9. Zakon o općem upravnom postupku, NN, Br. 47/2009, 110/2021

10. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN, Br. 25/2013, 85/2015, 69/2022
11. Zakon o sudovima, NN, Br. 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016, 67/2018, 126/2019, 130/2020, 21/2022, 60/2022
12. Zakon o upravnim sporovima, NN, Br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017, 110/2021
13. Zakon o zaštiti okoliša, NN, Br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018

WEB IZVORI

1. Europska agencija za okoliš (EEA), [https://www.eea.europa.eu/hr], pristupljeno: 2. rujna 2022
2. https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/overview, 1. rujna 2022
3. Informativni list, Okoliš i Europska konvencija o ljudskim pravima, [https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Edukacija//Informativni%20letak%20-%20Okoli%C5%A1%20i%20Europska%20konvencija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf], pristupljeno: 5. rujna 2022., str. 8.–10.
4. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske, 15. lipnja 2010., str. 14.–15. ; Vidjeti i [http://www.sabor.hr/Default.aspx ?art =33199]
5. Popis TJV vidjeti na mrežnim stranicama [https://tjv.pristupinfo.hr/], pristupljeno: 30. kolovoza 2022
6. Povjerenik za informiranje, [https://pristupinfo.hr/o-povjereniku-za-informiranje/], pristupljeno: 5. rujna 2022.
7. Povjerenik za informiranje, *Izvješća o provedbi ZPPI*, [https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/], pristupljeno: 6. rujna 2022.
8. Povjerenik za informiranje, Izvješća o provedbi ZPPI, [https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/], pristupljeno: 6. rujna 2022
9. Povjerenik za informiranje, *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019*., Zagreb, ožujak 2020., str. 1–126., [https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/03/Izvje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-ZPPI-za-2019.pdf?x57830], pristupljeno: 6. rujna 2022.
10. Povjerenik za informiranje, *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020*., Zagreb, ožujak 2021., str. 1.–135., [https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2021/04/1.-Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2020.pdf?x57830], pristupljeno: 6. rujna 2022.
11. Povjerenik za informiranje, *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021.,* Zagreb, ožujak 2022., str. 1.–149., [https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2022/03/1.-Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2021.pdf?x57830], pristupljeno: 6. rujna 2022.
12. Pravni fakultet Osijek, *Zelena pravna klinika*, [https://www.pravos.unios.hr/zelena-pravna-klinika], pristupljeno: 7. rujna 2022.

13. Presude VUS-a vezanih za informacije o okolišu kojih nema mnogo, uvidom u javno dostupne objavljene odluke VUS-a, [https://sudovi.hr/hr/vusrh/sudska-praksa/sudska-praksa], pristupljeno: 7. rujna 2022
14. Projekt EU-a pod nazivom Osnaživanje mreže Zelenih telefona, Vidjeti o projektima na [https://www.zeleni-telefon.org/?q=hr/node/172], pristupljeno: 7. rujna 2022.
15. Udruga za zaštitu prirode i okoliša Zeleni Osijek, *Godišnji izvještaj o radu za 2019.,* str. 1.–26., [https://www.zeleni-osijek.hr/wp-content/uploads/2020/03/godi%C5%A1nji-izvje% C5% A1taj-o-radu-2019.-godine.pdf], pristupljeno: 7. rujna 2022
16. Udruga za zaštitu prirode i okoliša Zeleni Osijek, *Godišnji izvještaj o radu za 2015.,* str. 10., [https://www.zeleni-osijek.hr/wp-content/uploads/2017/01/Godi--nji-izvje--taj-o-radu_2015.pdf], pristupljeno 7. rujna 2022.
17. Udruga za zaštitu prirode i okoliša Zeleni Osijek, *Projekt "TRANSFORMACIJA" – Borba protiv korupcije u zaštiti prirode,* [https://www.zeleni-osijek.hr/projekt/projekt-transformacija-borba-protiv-korupcije-u-zastiti-prirode/], pristupljeno: 7. rujna 2022.
18. Udruga Zelena akcija, [https://zelena-akcija.hr/hr], pristupljeno: 7. rujna 2022.
19. Udruga Zeleni Osijek, [https://www.zeleni-osijek.hr/o-nama/], pristupljeno: 7. rujna 2022.
20. Vlada RH, Analiza presude Oluić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 61260/08, [https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Analize%20presuda%20i%20odluka//Olui%C4%87%20-%20analiza%20presude.pdf], pristupljeno: 5. rujna 2022

OD EKOLOGIJE DO EKOLOŠKOG PRAVA – NASTANAK I EVOLUCIJA ZAKONODAVSTVA U PODRUČJU ZAŠTITE OKOLIŠA

dr. sc. Uroš Ćemalović
Institut za evropske studije, Beograd
uros@ies.rs

1. RAZVOJ SVIJESTI O ZNAČAJU OČUVANJA ŽIVOTNOG OKOLIŠA I NASTANAK EKOLOGIJE

Već od trenutka nastanka ljudske vrste, prirodna sredina koja čovjeka okružuje bila je preduvjet njegova opstanka i isključivi resurs za prehranu i preživljavanje. Prolazeći kroz duga stoljeća tijekom kojih su živjeli kao lovci-skupljači ili se, nešto poslije, bavili ekstenzivnom poljoprivredom, utjecaj ljudi na životni okoliš u kojem su živjeli bio je minimalan, kako zbog relativno male populacije, tako i zbog tehnološke zaostalosti. Razvoj strojne proizvodnje, tehnologije, različitih metoda ekstrakcije, širenje urbanih i industrijskih zona i posljedično ugrožavanje prirodnih staništa[1] u sve većoj mjeri ugrožavaju ekološki balans, utječu na klimatske promjene i prijete opstanku brojnih biljnih i životinjskih vrsta. Iako može djelovati paradoksalno, upravo je masovna industrijalizacija i svaka od dosadašnje četiri industrijske revolucije dovela do sporog, ali postupnog podizanja svijesti o tome da prirodni resursi nisu neiscrpni, da nastavak produkcije otpada nije održiv i da je posljednji trenutak da se ograniče negativni učinci za već veoma prijeteće klimatske promjene.

Smatra se da je dosad čovječanstvo prošlo kroz tri industrijske revolucije, a da je trenutačno na djelu četvrta. Tako je, nakon prve industrijske revolucije (otkriće parnoga stroja i lokomotive), druga (od sredine 19. stoljeća do Prvog svjetskog rata) bila obilježena pojavom elektrifikacije, motora s unutarnjim izgaranjem i

[1] Prema brojnim vjerodostojnim znanstvenim analizama, pojava virusa SARS-CoV-2 i pandemija bolesti COVID-19 koju je izazvao 2020. godine svoj organski uzrok ima u znatnom narušavanju životinjskih staništa; Vidjeti: Johnson, C. *et al.*, *Global shifts in mammalian population trends reveal key predictors of virus spillover risk,* Proceedings of the Royal Society – Biological Sciences 287–2020.

telefona, dok je treća (od sredine 20. stoljeća) podrazumijevala pojavu poluvodiča, prvih koraka u digitalizaciji i početnih modela osobnih računala. U protekle tri godine, sve više se govori o četvrtoj industrijskoj revoluciji, poznatoj i pod kraćim nazivima *4IR* ili *Industrija 4.0*. Pojam *4IR*[2] veoma je složen i uključuje, među ostalim, upotrebu umjetne inteligencije, pojavu „pametnih" uređaja, „pametnih" zgrada i tvornica (koje, uz to što uče o navikama i potrebama svojih korisnika, mjere i limitiraju energetske potrebe i utjecaj na životni okoliš), 3D tisak, brojne vrste dronova, upotrebu različitih industrijskih robota, različita sredstva za osiguravanje *Cyber*-sigurnosti (*cybersecurity*) itd. Iako je tek četvrta industrijska revolucija nastala u doba razvijene svijesti o ekologiji, svaka od tri prethodne utjecala je na razvoj shvaćanja o ograničenosti prirodnih resursa.

Pojam ekologije nastao je tek sredinom 19. stoljeća, s namjerom da se utemelji kao jedna od disciplina bioloških znanosti; tvorcem ovog pojma smatra se Ernst Haeckel, njemački zoolog i naturalist, koji je, uz to što je bio istinski renesansna ličnost (liječnik po obrazovanju, bavio se, među ostalim, i filozofijom i umjetnošću) bio i jedan od snažnih podupiratelja teorije evolucije Charlesa Darwina. Prema Haeckelovoj definiciji, ekologija je studija o odnosu organizama s njihovom okolinom. Međutim, ovom inicijalnom shvaćanju idućih su godina dodana i brojna druga koja su proširivala i obogaćivala definiciju ekologije. Uz veliku raznolikost, sve kasnije definicije termina *ekologija* mogu se svrstati u dvije velike grupe. Prema prvoj, ova disciplina je posvećena izučavanju rasporeda i brojnosti živih organizama, dok je, prema drugoj, ekologija posvećena proučavanju ekosistema.

Uvjerenje da ekologija kao znanost treba biti posvećena izučavanju rasporeda i brojnosti živih organizama nastalo je sredinom 50-ih godina 20. stoljeća, a tvorcima ovog shvaćanja smatraju se dvojica australskih znanstvenika – biolog Herbert George Andrewartha i genetičar Louis Charles Birch. Oni su obavili velik broj pojedinačnih i zajedničkih istraživanja i objavili raznovrsne znanstvene radove u kojima obrazlažu i dokazuju svoje shvaćanje ekologije. Međutim, ključnim djelima za razvoj ovog novog pravca smatraju se njihove knjige *Raspored i brojnost životinja*[3] (iz 1954. godine) i *Ekološka mreža*[4] (iz 1984. godine, koja predstavlja nastavak i razradu knjige objavljene tri desetljeća prije). Inicijalna istraživanja

---

2 Za više o pojmu 4IR i primjerima inovacija koje ona podrazumijeva, vidjeti: Ćemalović, U., *Pravo intelektualne svojine i digitalna transformacija – neka aktuelna pitanja*, Institut za evropske studije, Beograd 2019, str. 186.–200.

3 Andrewartha, H. G.; Birch, C., *The Distribution and Abundance of Animals*, University of Chicago Press, 1954.

4 Andrewartha, H.G.; Birch, C., *The ecological web: more on the distribution and abundance of animals*, University of Chicago Press, 1984.

Andrewartha i Bircha ticala su se različitih populacija kukaca i različitih okolišnih utjecaja na njih, da bi, kroz proširivanje zaključaka, dovela do uspostavljanja populacijske ekologije, zasnovane na shvaćanju o velikoj složenosti utjecaja na različite žive vrste (ekološka mreža). Zaključci koje su formulirali Andrewartha i Birch ticali su se kako položaja čovjeka u složenim ekosustavima, tako i problema koje masovna poljoprivredna proizvodnja i porast brojnosti ljudske populacije donose za životni okoliš. Neka od ranih istraživanja (s početka 50-ih godina 20. stoljeća) Andrewarthe i Bircha ticala su se bolesti koje mikroorganizmi donose različitim zrnastim poljoprivrednim kulturama, što je tema od velikog značaja kako za poljoprivredu i ljudsku prehranu, tako i za održivost proizvodnje hrane i njezin utjecaj na životni okoliš, ali i zdravlje ljudi.[5] U kasnijoj fazi svog rada (počevši od osmog i devetog desetljeća 20. stoljeća), dva velika australska znanstvenika bavila su se tzv. humanom ekologijom, tj. ekologijom ljudske vrste (*ecology of humans*), s posebnim fokusom na probleme koje će za životni okoliš donijeti porast broja ljudi na planetu. U svakom slučaju, utjecaj koji je rad Andrewarthe i Bircha ostvario na generacije mlađih istraživača koji su se, sa stanovišta različitih disciplina, bavili pitanjima životnoga okoliša bio je ogroman (Andrewartha-Birchova škola) i iznimno je utjecao kako na jačanje svijesti o potrebi očuvanja životnoga okoliša, tako i na usvajanje detaljnijeg pravnog okvira u ovom području.

Rodonačelnikom shvaćanja da fokus ekologije kao znanosti treba biti na izučavanju ekosustava smatra se američki biolog Eugene Pleasants Odum. Ovaj znanstvenik se, posebno u kasnijoj fazi svog rada, u znatnoj mjeri bavio i mjestom ljudske vrste u ekosustavu, trudeći se doprinijeti prevladavanju onoga što je nazivao „sukobom čovjeka s prirodom".[6] Na ovakav interes Eugena Oduma – koji je snažno nastojao povezati ekologiju s različitim društvenim znanostima i posvetiti veću pozornost odnosu čovjeka i životnog okoliša – nemali utjecaj imala je i činjenica da je njegov otac Howard Odum bio poznati sociolog. U svakom slučaju, do dovođenja pojma ekosustava u središte interesa, ekologija kao znanost bavila se ponajprije prirodnjačkom poviješću i izučavanjem varijeteta živih vrsta, na način na koji su to, na primjer, Andrewartha i Birch činili u svojim ranim istraživanjima o različitim populacijama kukaca. Međutim, Odum pojam ekosustav postavlja kao polaznu točku i osnovni koncept ekologije kao znanosti.

---

5 Prema brojnim najnovijim znanstvenim studijama, disbalans koji je proizvodnja i distribucija namirnica za ljudsku prehranu donijela različitim populacijama životinjskih vrsta jedan je i od ključnih uzroka za pojavu virusa SARS-CoV-2 krajem 2019. i početkom 2020. godine; v. fusnotu 1.

6 Moto Odumova članka „Strategija razvoja ekosistema" iz 1969. godine (v. sljedeću fusnotu) upravo je misao da razumijevanje ekološke sukcesije pruža osnovu za razrješavanje čovjekova sukoba s prirodom.

Prema njegovu mišljenju, ekosustav je najšira funkcionalna cjelina u ekologiji i obuhvaća kako žive, tako i nežive dijelove, koji razmjenjuju materiju u ciklusima. U jednom od svojih najvažnijih članaka, objavljenom 1969. godine pod naslovom *Strategija razvoja ekosustava*[7] – koji je, inače, citiran više od 6.500 puta i, ne samo zbog toga, veoma važan ne samo za ekologiju, već i za mnoge druge prirodne i društvene discipline – Odum odnos čovjeka i prirode postavlja kao ključan za shvaćanje promjena u životnom okolišu. Čak i prije pola stoljeća, ovaj je veliki znanstvenik uočavao tendencije koje su tek danas dobile zasluženu međunarodnu pozornost, navodeći da su njegova istraživanja „osnova za razrješavanje trenutačne krize čovjekova životnog okoliša".[8] U svakom slučaju, značajna nadogradnja u shvaćanju pojma ekologija za koju je zaslužan Eugen Odum imala je velik značaj za usvajanje različitih unutrašnjih i međunarodnih pravnih normi o zaštiti životnog okoliša. Još jednom se pokazalo da normativna intervencija nužno kasni za ključnim znanstvenim uvidima koji je potiču. Budući da je Odum prije više od pet desetljeća ispravno konstatirao da je čovjekovo djelovanje dovelo do krize životnog okoliša, ostaje nam samo nada da donošenje pravnih normi za njezino očuvanje nije počelo prekasno.

2. POJAM EKOLOŠKOG PRAVA

Na definiciju pojma ekološkog prava ključno utječe shvaćanje o opsegu pitanja koja se njime uređuju. Iako su pristupi brojni i različiti, jasno se uočava mogućnost da se predmet ekološkog prava definira na različite načine (*2.1. – Problem definicije ekološkog prava*). Uz to, ova disciplina se često, uz *ekološko pravo*, naziva i *pravom životnog okoliša*, pa je potrebno objasniti razliku i obrazložiti izbor koji smo napravili u ovom dijelu rada (*2.2. – Ekološko pravo ili pravo životnog okoliša?*). Napokon, na osnovi shvaćanja o predmetu ekološkog prava, na kraju ovog potpoglavlja bit će riječi o različitim pojedinačnim disciplinama koje u okviru njega trenutačno postoje (*2.3. – Grane ekološkog prava*). Budući da se, tijekom prethodnih nekoliko desetljeća, ekološko pravo ubrzano razvijalo, različite grane ovoga pravnog područja neprestance dobivaju na značaju i sadržaju, dok se – zbog novih, odnosno kasnije primijećenih ili bolje proučenih prijetnji za različite aspekte životnog okoliša – rađaju i nova područja. U svakom slučaju, veoma je malo područja – kako na međunarodnoj, tako i na nacionalnoj i lokalnoj razini – u kojima se različite pravne norme usvajaju tom brzinom kao što je to slučaj s normama koje se mogu svrstati u ekološko pravo. Na ovom mjestu nećemo se

---

7 Odum, E., *The Strategy of Ecosystem Development*, Science, 164, br. 3877, str. 262.–270.

8 *Ibid.*, str. 262.

posebno baviti podrobnijom analizom pojma *pravo*, odnosno podrazumijevaju li se pod tim terminom pravne norme kojima se uređuje određeno područje ili, pak, područje pravne znanosti koja se bavi njihovim proučavanjem. Ako, na trenutak, tu razliku napravimo, onda se može reći da se ekološko pravo u prvom od navedena dva shvaćanja (sveukupnost važećih pravnih normi u ovom području) razvija mnogo brže nego ono što možemo nazvati *znanošću o ekološkom pravu*, odnosno disciplinom pravnih znanosti posvećenom njihovu izučavanju. Razlog tome je, prije svega, stalno jačanje svijesti o tome da je, bez brze, opsežne i zajedničke reakcije velikog broja država, životni okoliš na putu da bude nepovratno narušen, kako kroz klimatske promjene, tako i različitim negativnim utjecajima na ekosustave. U svakom slučaju, u nastavku ovog poglavlja, posvećujući veći dio pozornosti pravnim pravilima trenutačno na snazi na međunarodnoj, europskoj i nacionalnoj razini, nastojat ćemo da, kada god je to moguće i svrhovito, opišemo kako širi kontekst u kojem su usvajana, tako i da ukažemo na pravce njihova budućeg razvoja.

2.1. Problem definicije ekološkog prava

Na prvi pogled, ekološko pravo može se relativno jednostavno definirati kao područje prava kojim se uređuju zaštita i unaprjeđenje životnog okoliša. Iako je daleko od toga da bude pogrešan, ovakav pristup ostavlja nerasvijetljenim mnoga važna pitanja. Budući da nas ograničen prostor ovog poglavlja obvezuje na relativnu sažetost, u nastavku predstavit ćemo neka u teoriji najzastupljenija shvaćanja pojma ekološkog prava. Naravno, mogući su i legitimni i drugačiji pristupi, a neprestana degradacija kvalitete životnog okoliša svakodnevno utječe na česte i, katkad, duboke normativne promjene, što dovodi i do evolucije u shvaćanju smisla i sadržaja ekološkog prava.

Teško je zamisliti fizičku radnju bilo kojeg ljudskog bića koja, na direktan ili indirektan način, ne utječe na životni okoliš. Čak i samo disanje – a da ne govorimo o konzumaciji tekućine, prehrani, lovu, izgradnji prostora za stanovanje, putovanjima, različitim privrednim djelatnostima – predstavlja vid razmjene materija s vanjskim okolišem. Drugim riječima, ako se planet na kojem živimo stalno mijenja i ako ni jedne iduće sekunde nije isti kao što je bio trenutak prije, za to je, u veoma značajnoj – često presudnoj – mjeri, odgovoran čovjek, pa se tako kaže da je riječ o antropogenim faktorima utjecaja na životni okoliš.[9] Ako pođemo od

[9] Uz brojne druge negativne utjecaje koje ljudsko djelovanje može imati na životni okoliš, jedan od najboljih primjera jesu emisije ugljičnoga dioksida – ali i drugih plinova s efektom staklenika (metan, oksidi dušika i dr.) – koje nastaju ljudskom djelatnošću; za ove emisije

ovog shvaćanja, onda se ekološkim pravom može smatrati sveukupnost pravnih pravila koja se odnose na ljudsko postupanje s okolišem neljudskog porijekla, čiji je osnovni smisao da se preduhitre ili otklone negativne posljedice antropogenih faktora. Kao tipična za ovakvo shvaćanje može se navesti definicija Alyson Flournoy, koja navodi da „koristi termin pravo životnog okoliša da bi ukazala na široko područje prava […] koje se odnosi na ljudske aktivnosti s utjecajem na ostatak prirodnog svijeta“[10]. Iako to, na prvi pogled, može djelovati zbunjujuće, ova definicija je, istovremeno, i preuska i preširoka. Naime, preširoka je zato što, kako smo pokušali objasniti, svaka čovjekova aktivnost ostavlja lakše ili teže posljedice na njegovo okružje, pa bi to dovelo do toga da se predmet ekološkog prava razvodni u mnoštvu pravila koja su, samo jednim dijelom, vezana i za očuvanje životnog okoliša.[11] Međutim, ono što nas posebno zanima jest činjenica da je ova definicija, s druge strane, i preuska. Naime, u prirodi – ali i, šire promatrano, u cjelokupnom živom i neživom svijetu koji čovjeka okružuje – događaju se procesi koji su katkad izvan ljudske kontrole (erupcije vulkana, udari meteora, promjene na međuplanetarnoj razini) i nemaju uzrok u čovjekovu djelovanju, ali ipak ostavljaju značajne posljedice na životni okoliš. Stoga je znatno šire i sveobuhvatnije shvaćanje da se ekološko pravo treba baviti i onim posljedicama na životni okoliš za koje je izvjesno da nemaju uzrok u ljudskom ponašanju, odnosno čiji se točan uzrok ne može sa sigurnošću utvrditi. Na tragu ovakvog shvaćanja jest i definicija iz pera Errola Meidingera, koji navodi da „ekološko pravo na opći način može biti definirano kao pravo koje uređuje odnose ljudi s biofizičkim okolišem.“[12] Ako se shvati na ovakav način, onda se gotovo svaka pravna norma može svrstati u ekološko pravo, budući da sve ljudske aktivnosti i norme koje ih uređuju, u pravilu, imaju posljedice za biofizički okoliš.

---

smatra se da su glavni uzrok antropogenim faktorima uvjetovanih klimatskih promjena; za detaljniji uvid u različita shvaćanja o ovim pitanjima i brojne kvantitativne analize, vidjeti: Meyer, K.; Newman, P. (ur.), *Planetary Accounting – Quantifying How to Live Within Planetary Limits at Different Scales of Human Activity,* Springer, 2020.

10 Flournoy, A., *In Search of an Environmental Ethic*, 28 University of Florida Levin College of Law, 28 Coulm. J. Envl. 2003, 63 (n2).

11 Ovo, naravno, ne znači da najrazličitije ljudske pojedinačne aktivnosti i zajedničke djelatnosti nemaju i, manje ili veće, ekološke aspekte, pa da stoga trebaju biti uređene i kada su u pitanju njihove posljedice na životni okoliš. Veoma dobar primjer mogu biti područja planiranja i izgradnje te područje transporta. Drugim riječima, općim pravilima klasičnog ekološkog prava ne mogu uvijek biti obuhvaćeni oni aspekti drugih pravnih disciplina koje, u većoj ili manjoj mjeri, uređuju i pitanja važna za životni okoliš.

12 Meidinger, Errol E., *The New Environmental Law: Forest Certification*, 10 BUFF. ENVTL. L.J. 211, 262 (2002–2003).

Na osnovi dosad navedenih shvaćanja o opsegu ekološkog prava, očigledno je da dva opisana pristupa pružaju neke bitne elemente za definiranje ekološkog prava, ali da zahvaćaju preusko, preširoko ili nedovoljno precizno. Kako bismo ponudili definiciju ekološkog prava za koju smatramo da u najvećoj mjeri odgovara kako potrebama njegova izučavanja, tako i razumijevanju idućih razmatranja u ovom poglavlju, potrebno je prvo razjasniti tri načela od kojih polazimo. Prvo, fokus na činjenicu ima li ili nema neka pojava koja utječe na životni okoliš antropogene uzroke može biti koristan za brojne druge discipline, ali smatramo da ne donosi veliku korist pri definiranju opsega ekološkog prava; drugim riječima, iako je nesumnjivo da najveći dio negativnih efekata koje ekološko pravo može spriječiti ili ublažiti zaista nastaje zbog ljudskog djelovanja, postoje i situacije kada pravila ekološkog prava trebaju se usvajati i provoditi nevezano za porijeklo prijetnje za životni okoliš. Drugo, ako ekološko pravo shvatimo kao niz pravila koja trebaju urediti ljudsko postupanje s okolišem neljudskog podrijetla (odnosno, nešto drugačije shvaćeno, s biofizičkim okružjem), riskiramo da opseg ekološkog prava odredimo preširoko, tako da, na primjer, uključuje brojna pravna pravila koja – iako imaju neke značajne ekološkopravne aspekte – ipak u prvom redu pripadaju drugim granama prava. Treće, iako su etička razmatranja od velikog značaja za cjelokupnu pravnu znanost, pozivanje na načela tzv. *environmentalizma* i etike vezane za životni okoliš (*environmentalist ethics*)[13] ima mnogo veću važnost za druge društvene i prirodne znanosti, ali u definiranju ekološkog prava može nas odvesti na stranputicu. Na osnovi svega rečenog, ekološko pravo shvaćamo kao sustav pravnih pravila čija je osnovna ili pretežna svrha spriječiti ili ograničiti ugrožavanje životnog okoliša, odnosno doprinijeti njegovu očuvanju i unaprjeđenju. Naravno, nema idealne definicije, pa i ova pati od određenih nedostataka, budući da ključno ovisi od shvaćanja što se točno podrazumijeva pod životnim okolišem, odnosno, nešto uže shvaćeno, dobrima koja pripadaju prirodnom okolišu. Međutim, nesumnjiva prednost ovakvog pristupa jest da nije ni preuzak ni preširok, da ne ovisi u ključnoj mjeri o tehničko-tehnološkim ili filozofsko-etičkim uvidima, pa stoga može poslužiti kao osnova za dalje izučavanje brojnih instituta ekološkog prava. U svakom slučaju, navedena definicija obuhvaća sve bitne grane ekološkog prava. Budući da se, kako smo već naveli, ekološko pravo razvija iznimnom brzinom i da se često rađaju njegova nova područja, granama ekološkog prava posvetili smo posebno potpoglavlje.

---

13 Tako, na primjer Dan Tarlock navodi da je ekološko pravo [...] područje prava koja treba odraziti shvaćanja environmentalizma", dok ovaj pojam isti autor definira kao „nastajuću filozofiju jednog vrijednosnog sustava koji se zasniva na shvaćanju da ljudi trebaju preuzeti na znanosti zasnovanu etičku obvezu da očuvaju prirodne sustave". Tarlock, D., *The Future of Environmental 'Rule of Law' Litigation*, 19 *PACE* Evironmental Law Review 576, 2002.

2.2. Ekološko pravo ili pravo životnog okoliša?

Polazeći od definicije ekološkog prava koju smo dali u prethodnom potpoglavlju, na prvi pogled zaista može djelovati da nema nijednog bitnog razloga ovo područje prava ne nazvati pravom životnog okoliša. U prilog upotrebi ovog naziva mogu se navesti brojni razlozi, od kojih ćemo se ovdje usredotočiti na dva. Prije svega, većina velikih svjetskih jezika za imenovanje ovog područja prava – iako su, kao što ćemo vidjeti u nastavku, posljednjih godina sve zastupljenije i drugačije tendencije – najčešće koristi sintagmu *pravo životnoga okoliša* (*Environmetal law, droit de l'environnement, Umweltrecht, derecho medioambiental*). Drugo, upotrebom ovog naziva, izbjegava se da termin *ekologija* figurira u nazivu jedne pravne discipline, budući da je ekologija nesumnjivo jedna posebna znanstvena disciplina, pa bi upotreba naziva *ekološko pravo* za ovo područje moglo – naravno, ako bi se primijenio jedan uzak i prilično rigidan način promatranja – implicirati da je riječ o jednoj disciplini pravnih znanosti koja proučava drugu znanstvenu disciplinu, što bi bilo pogrešno kako s ontološkog, tako i s jezičnog gledišta.

I uz sve navedene, manje ili više snažne argumente u prilog nazivu *pravo životnog okoliša*, ipak smo se opredijelili da područje prava kojim se bavimo u ovom poglavlju nazovemo *ekološko pravo*. U prilog ovakvom izboru navest ćemo samo neke osnovne argumente, od kojih su najvažniji pravno-teorijski i ontološki, jezični i pedagoški, ali i razlozi na koje nas navode neke najnovije znanstvene i pravno-političke međunarodne tendencije.

Kao što smo već ukazali u prethodnom odlomku, sintagma životni okoliš u velikoj je mjeri neprecizna, i to prije svega zato što je, s jedne strane, preširoka, a s druge preuska, odnosno nedovoljno precizna. Ako, kao što smo to već istaknuli, ekološko pravo definiramo kao sustav pravnih pravila čija je osnovna ili pretežna svrha spriječiti ili ograničiti ugrožavanje životnog okoliša, odnosno doprinijeti njegovu očuvanju i unaprjeđenju, poseban naglasak je na *očuvanju*, odnosno na *sprječavanju ili ograničavanju ugrožavanja* štićene vrijednosti.[14] Drugim riječima, naziv *pravo životnog okoliša* može implicirati pogrešnu ontološku pretpostavku da se ova grana prava bavi životnim okolišem kao takvim, što, kao što smo već naveli, lako vodi do toga da se predmet ekološkog prava postavi preširoko, odnosno da se razvodni u mnoštvu pravila koja su, samo jednim dijelom, vezana i

[14] Na ovakav zaključak nesumnjivo ukazuje i jedno relativno mlado, ali na međunarodnoj razini izuzetno aktualno i propulzivno područje ekološkog prava, koje je posvećeno ograničavanju učinaka klimatskih promjena. I ovde je naglasak mnogo više na palijativnom (*ex-post*) djelovanju, a mnogo manje na proaktivnom pristupu.

za očuvanje životnog okoliša.[15] S druge strane, okoliš, tj. okružje u kojem čovjek živi je – zahvaljujući urbanizaciji, industrijalizaciji, razvoju digitalizacije i umjetne inteligencije[16] – sve manje prirodno životno okružje, odnosno sve je manje istinski neljudskog podrijetla. Upotreba termina životni okoliš bi, dakle, mogla ukazivati i na neprimjereno širok opseg pitanja čije uređivanje bi ovo područje prava trebalo izučavati. S druge strane, kada se uporabi naziv *ekološko pravo*, uz brojne mane koje smo već opisali, nesumnjivo je da smo preciznije ukazali na opseg i doseg ove pravne discipline.

Kada su u pitanju jezični razlozi za izbor naziva *ekološko pravo*, njegova je glavna prednost jer ima pridjevski oblik koji je ne samo mnogo manje rogobatan, već i mnogo više u duhu našeg jezika. Nepotrebno je posebno dokazivati prednosti termina *ekološkopravni* u odnosu na termin životnookolišni, odnosno još neprihvatljivije rogobatan životnookolišno-*pravni*; ne samo da ovaj drugi ne postoji u našem jeziku, već bi, čak i da razvoj jezika dovede do njegove pojave, u svakom slučaju bilo prilično nejasno na što ukazuje. Uz to, upotreba pridjevskog oblika *ekološkopravni* u potpunom je jezičnom suglasju s drugim sličnim pridjevima (vlasničkopravni, obveznopravni, kaznenopravni) koji su već u potpunosti uobičajeni u drugim pravnim disciplinama.

Već objašnjena veća preciznost naziva *ekološko pravo* osnovni je pedagoški razlog da mu se dâ prednost u odnosu na naziv *pravo životnog okoliša*. Uz to, druga nesumnjiva i velika prednost upotrebe riječi *ekologija* u nazivu jedne pravne discipline jest u tome što ukazuje i na čitavo filozofsko, etičko, sociološko i antropološko utemeljenje ovog važnog područja, ali i na brojne ključne uvide koje osiguravaju biološke i druge prirodne znanosti. Teško je zamisliti područje pravnih znanosti kod kojeg postoji veća međuovisnost između normativnog okvira s jedne, i cijelog niza teorijskih, vrijednosnih i biološko-tehnoloških postavki i saznanja na kojem on (treba) počivati s druge strane; u mjeri u kojoj je ekologija interdisciplinarna znanost, svi koji se bave ekološkim pravom ili se za njega interesiraju trebaju biti svjesni u kojoj mjeri normativni okvir ovisi o brojnim

---

15 Ovo, naravno, ne znači da kako mnoge druge grane prava, tako i mnogi zakoni koji se ponajprije bave drugim pitanjima nemaju (odnosno, ne trebaju imati) svoje ekološkopravne aspekte. Na primjer, Zakonom o planiranju i izgradnji Republike Srbije se prije svega uređuju „uslovi i način uređenja prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i izgradnja objekata (i) druga pitanja od značaja za uređenje prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i za izgradnju objekata“ (članak 1. Zakona); međutim, brojna pravila koja sadrži imaju značajne ekološkopravne aspekte. Slična situacija postoji i u velikom broju drugih područja.

16 Za više o odnosu prava s jedne, i digitalizacije i umjetne inteligencije s druge strane, vidjeti: Ćemalović, U., *op. cit.*, bilj.2, str. 186.–200.

uvidima koji pružaju druga znanstvena područja. Napokon, široka zastupljenost pojmova *ekologija* u javnom diskursu daje na dodatnoj opravdanosti našem terminološkom izboru; *ekološka* svijest, *ekološki* izazovi, *ekološki* troškovi i *ekološki* izbori, ne samo da nisu (samo) životnookolišni, već bi bilo teško i zamisliti da će ova rogobatna i nepostojeća riječ ikada zaživjeti.

Napokon, na međunarodnoj sceni sve su brojnije znanstvene, ali i političko-pravne tendencije koje daju prednost nazivu *ekološko pravo* u odnosu na *pravo životnog okoliša*. Tako je, na primjer, na Sveučilištu u Sieni u Italiji, u listopadu 2017. godine osnovano *Udruženje za ekološko pravo i upravu* (*Ecological Law and Governance Association*), i to polazeći od godinu dana prije usvojenog Manifesta iz Osla poteklog iz djelovanja *Međunarodne unije za zaštitu prirode* (*International Union for Conservation of Nature*)[17]. Od velikog je značaja da se sve više govori o ekološkoj upravi (*ecological governance*), koja bi trebala biti osnova za cjelokupno planiranje koje međunarodna, nacionalna, regionalna i lokalna administrativna tijela provode u području zaštite životnog okoliša;[18] jedna od najznačajnijih i najutjecajnijih studija u ovom području objavljena je 2016. godine, pod naslovom *Ekološka uprava: ka novom društvenom ugovoru sa Zemljom*.[19] Napokon, i različite međuvladine organizacije u svojim strateškim dokumentima i analizama sve češće koriste naziv ekološko pravo, kao što je to, na primjer, slučaj u *Uvodnom izvještaju za visoku konferenciju o zaštiti životnog okoliša i ljudskim pravima*,[20] koji je sačinjen na zahtjev Upravljačkog odbora za ljudska prava Savjeta Europe i objavljen u veljači 2020. godine.

---

17 Ova Međunarodna unija istovremeno okuplja predstavnike vlada i organizacija civilnog društva; ima više od 1.400 članica, surađuje s više od 17.000 eksperata iz različitih područja, a njezin rad je organiziran u okviru šest komisija; za više informacija, vidjeti: IUCN, [https://www.iucn.org/about#how], pristupljeno 26. kolovoza 2022..

18 Ekološka uprava je veoma bitna za cjelokupno ekološko pravo, budući da ne samo da se na njemu zasniva, već i ključno doprinosi promjenama i unaprjeđenju pravnih standarda; vidjeti na primjer, Robertson, P.; Choi, T., *Ecological Governance: Organizing Principles for an Emerging Era*, Public Adminstration Review, 70,2010, str. 89–99

19 Jennings, B., *Ecological governance: toward a new social contract with the Earth*, West Virginia University Press, 2016

20 Elisabeth L., *Rapport introductif à la Conférence de haut niveau Protection environnementale et droits de l'homme*, Sveučilište u Strasbourgu, dostupan na [https://rm.coe.int/rapport-e-lambert-fr/16809c8281], pristupljeno 27. kolovoza 2022.

2.3. Grane ekološkog prava

Kao što je to slučaj i u brojnim drugim pravnim disciplinama, ekološko pravo može se podijeliti na unutarnje[21] i međunarodno, na materijalno i procesno, ali i na osnovi činjenice utvrđuje li određena pravila ili predviđa sankcije za njihovo kršenje. Sve ove podjele ovdje ćemo ostaviti po strani, da bismo se usredotočiti na kriterij podjele koji smatramo najvažnijim – dobro, tj. vrijednost koja se štiti.

Kako smo već naveli, ekološko pravo se razvija golemom brzinom. Tako je, samo tijekom dvaju desetljeća (od početka 70-ih do početka 90-ih godina 20. stoljeća) usvojeno više od stotinu multilateralnih međunarodnih konvencija u području zaštite životnog okoliša, dok se, tijekom iduća tri desetljeća, ovaj broj gotovo udvostručio. I unutrašnji pravni poreci brojnih država svijeta svakodnevno se bogate brojnim ekološkopravnim normama, dok se, sve češće, pouzdanost i ozbiljnost država na međunarodnoj sceni mjeri i njihovom sposobnošću da izvrše preuzete ekološke obveze. Kao odličan primjer za ovu tvrdnju može poslužiti užurbana globalna utrka da se osigura smanjenje emisija plinova s učinkom staklenika, što je bila i jedna od glavnih tema 26. Međunarodne konferencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama. U svakom slučaju, lista vrijednosti, tj. dobara koje se ekološkopravnim normama štite stalno se širi, kao što se uvećava i broj drugih pravila čija je svrha da ograniče različite vidove narušavanja ili ugrožavanja životnog okoliša. U nastavku bit ćemo prinuđeni napraviti izbor koji će nužno izostaviti neke grane ekološkog prava.

Uz određena nužna uopćavanja, može se reći da postoje tri velike grane ekološkog prava. Prva je posvećena zaštiti onih aspekata životnog okoliša koji predstavljaju elemente ekosustava, odnosno koji ne samo da prethode nastanku ljudske vrste, već su i ključne za njezin opstanak. Druga velika grana posvećena je uređenju, ograničavanju i sprječavanju različitih negativnih ekoloških posljedica ljudskog djelovanja, dok se treća bavi sistemskim pitanjima ekološke uprave (*ecological governance*), odnosno pravnim okvirom koji je treba osigurati. U nastavku ćemo se pojedinačno osvrnuti na svaku od tri navedene grane ekološkog prava.

Bez zraka čovjek može izdržati nekoliko minuta, bez tekućine (odnosno vode) nekoliko dana, a bez hrane nekoliko tjedana. Dakle, za opstanak ljudske vrste od ključne su važnosti očuvanje kvalitete zraka, voda, zemljišta, šuma te biljnog i životinjskog svijeta. Iako se, naravno, ovako postavljeno antropocentrično pro-

---

21 Unutarnje ekološko pravo dalje se može podijeliti s obzirom na podrijetlo (odnosno, na osnovi prirode donositelja) na nacionalno (državno), regionalno i lokalno; budući da je ekološke probleme uvijek potrebno, prije svega, rješavati na njihovu izvoru, regionalno i lokalno ekološko pravo imaju sve veći značaj, koji će protekom vremena samo rasti.

matranje smisla ekološkog prava može kritizirati, njegov povijesni razvoj (kojemu je posvećeno sljedeće potpoglavlje) nedvosmisleno ukazuje da je istinska motivacija da se pravnim mjerama štiti dobro, odnosno vrijednost, koja pripada životnom okolišu nastajala tek kada je poremećaj koji je u prirodnom okolišu izazvao čovjek bio takvog opsega da je počeo ugrožavati ljudsko zdravlje i opstanak.[22] Dakle, u prvu veliku granu ekološkog prava pripadaju zaštita zraka, voda, zemljišta, biljaka, životinja, šuma i drugih prirodnih dobara, ali i sve mjere usvojene u cilju borbe protiv klimatskih promjena[23] i zaštite biodiverziteta.

Različiti vidovi ljudskog djelovanja – uz to što ugrožavaju i sve vrijednosti čija zaštita spada u opisanu prvu granu ekološkog prava – imaju za posljedicu i nastanak novih, specifičnih rizika i prijetnji za životni okoliš. Tako, na primjer, čitavo područje upravljanja otpadom ima za cilj ne samo spriječiti onečišćenje zraka, voda i zemljišta, već i osigurati takvo postupanje s otpadom koje treba voditi njegovu smanjenju, ponovnoj upotrebi, recikliranju ili drugom vidu iskorištavanja, odnosno, ako nije moguć nijedan od prethodnih koraka, njegovu sigurnom odlaganju. Također, različite vrste potencijalnih šteta koje nastaju zbog industrijske proizvodnje, prometa ili drugih vidova ljudske djelatnosti uređene su pravnim pravilima koja spadaju u ovo veliko područje. Stoga se može reći da u drugu veliku granu ekološkog prava spadaju odredbe o postupanju s otpadom, ali i o zaštiti od buke, radijacije, ionizirajućeg i neionizirajućeg zračenja, kemikalija i pojave različitih ekoloških akcidenata.

Napokon, postoji važan kompleks ekološkopravnih normi čija osnovna svrha nadilazi potrebu zaštite pojedinačnog dobra ili vrijednosti (zraka, vode, zemljišta, biodiverziteta itd.), odnosno ograničavanja ili sprječavanja neke štete (na primjer, od kemikalija, buke ili zračenja), već nastoji osigurati neke sveobuhvatnije uvjete za zaštitu životnog okoliša. Riječ je, na primjer, o procjeni utjecaja na životni okoliš, integriranom sprječavanju i kontroli onečišćenja, načelu predostrožnosti,[24] pitanjima održivog razvoja, istraživanju u području zaštite životnog

---

22 Posebno jak i uvjerljiv dokaz za ovu tvrdnju predstavlja povijesni razvoj odredaba o zaštiti zraka.

23 Veoma aktualno pitanje pravnog okvira u području borbe protiv klimatskih promjena koji je, na međunarodnom i nacionalnom okviru, već usvojen (ili to tek treba biti) prema svom predmetu ponajprije spada u ovdje definiranu prvu veliku granu ekološkog prava. Međutim, borba protiv klimatskih promjena je, u znatnoj mjeri, i pitanje ekološke uprave, koje ovisi od procjene utjecaja, planiranja, ali i javne politike i međunarodnih odnosa, pa se može svrstati i u treću granu ekološkog prava.

24 Ovo načelo (*precautionary principle*) je definirano Deklaracijom iz Rija. Njegov smisao je da se preduhitre potencijalne nepopravljive ekološke štete, čak i kada ne postoje konačni i pouzdani znanstveni dokazi da će ova šteta nastupiti.

okoliša, ali i brojnim drugim pitanjima koja bi se, na opći način, mogla označiti kao područje (dobre) ekološke uprave i (poželjne) ekološke politike.

3. NASTANAK I RAZVOJ EKOLOŠKOG PRAVA[25]

Ako ekološko pravo shvatimo kao strukturiran sustav normi čiji je cilj da se osigura sveobuhvatna zaštita životnog okoliša, ova grana prava počela je svoj istinski razvoj tek počevši od 70-ih godina 20. stoljeća, upravo u vrijeme kada je Eugen Odum pojam ekosustava stavio u središte ekologije kao znanosti, a čovjeka identificirao kao najodgovornijeg za očuvanje ekosustava. Naravno, i desetljećima (pa i stoljećima) prije ovog razdoblja, bilo je pokušaja da se donesu norme kojima se, u nekim bitnim aspektima, štiti i unaprjeđuje određena vrijednost ili dobro koje spada u širok pojam životnog okoliša. U nastavku ovog rada, najprije ćemo se osvrnuti na neke rane pokušaje usvajanja normi u ovom području, da bismo se nakon toga posvetili različitim shvaćanjima o trenutku nastanka ekološkog prava. Zadržat ćemo se i na općoj analizi razvoja svijesti da je životni okoliš potrebno štititi pravnim mehanizmima.

Prve norme koje bi se mogle smatrati udaljenim prethodnicama onoga što danas nazivamo ekološkim pravom niti su donošene izvan uskog lokalnog konteksta, niti su primarno usvajane zbog životnog okoliša i njegove zaštite. Drugim riječima, motivi za uspostavljanje prvih pravnih pravila s barem ograničenim djelovanjem na životni okoliš bili su ekonomski ili javno-zdravstveni, a razina njihova usvajanja uglavnom lokalna. Iako je moguće navesti brojne rane primjere, posebno je zanimljiva odluka Rimskog senata, donesena oko 80. godine naše ere, čija je namjera bila da se gradu osigura dostava čiste vode za piće i kupanje. Kako se dâ zaključiti iz navedenog primjera, primarna intencija ove norme nalazi se na sredini između težnje za očuvanjem javnog zdravlja s jedne, i težnje za osiguranjem funkcioniranja gradskog života i privrede[26] s druge strane. Pri njezinu usvajanju problem je identificiran lokalno, a čistoća i kvaliteta vode nisu proma-

---

25 Čak i površna analiza različitih bitnih akata koji bi se mogli smatrati dalekim pretečama današnjeg ekološkog prava iziskivala bi mnogo veći prostor nego ovaj kojim raspolažemo u ovom poglavlju. Upravo stoga, analizirani primjeri predstavljaju samo jedan od mogućih izbora; pri njihovu navođenju, rukovodili smo se kako njihovim pionirskim karakterom i zanimljivošću, tako i poučnošću primjera koji pružaju za budući razvoj ekološke svijesti i ekološkog prava.

26 U ovom razdoblju svog povijesnog razvoja, grad Rim je posjedovao niz javnih kupališta, a dobar dio gospodarstva grada i njegova društvenog života počivao je na ovoj djelatnosti; za više detalja, vidjeti: Fagen, G., *Bathing in Public in the Roman World*, University of Michigan Press, 2002

trani kao dobro po sebi, već kao način da se izbjegne širenje bolesti, a gradskim kupalištima osigura lukrativno poslovanje. Slične motive možemo primijetiti i u jednom znatno kasnijem pravnom aktu donesenom u Francuskoj sredinom 17. stoljeća. Naime, 1669. godine, Jean-Baptiste Colbert – koji je u trenutku vladavine kralja Luja XIV. obavljao funkciju najsličniju današnjem ministru financija[27] – donio je Naredbu o upravljanju šumama koja je sadržavala tri bitne grupe pravila: 1) norme o uređenju i očuvanju šuma, 2) pravila kojima se uvodi red u sječu šuma i 3) opći normativni okvir u području prodaje drvne građe. Slično kao i u prethodnom primjeru, namjera ovdje nije bila očuvanje šuma kao takvih i živog svijeta u njima, već osiguravanje dovoljnih resursa sirovog drva za različite potrebe, posebno jer je, zbog divlje i neuređene sječe, u tom razdoblju pošumljenost teritorija Francuske bila veoma niska.

Razvojem, s jedne strane, urbanizacije i širenjem gradskih sredina, a, s druge strane, uspostavljanjem brojnih pravnih standarda zaštite privatnog vlasništva, u brojnim državama i gradovima Europe i svijeta usvajane su pravne norme koje, posredno, štite i neka dobra važna za očuvanje životnog okoliša. Tako su, naročito počevši od 19. stoljeća, učestali privatni imovinski sporovi vezani za vlasništvo nad zemljištem, šumama i različitim vodnim resursima, dok je, kao u svim prethodnim primjerima, naglasak bio na zaštiti imovine i njezina mirnog uživanja, a ne na očuvanju prirodnih resursa zbog njih samih i zbog dugoročne zaštite ekosustava. Kada je u pitanju donošenje pravila koja se posredno tiču životnog okoliša, a za primarni cilj imaju kako zaštitu javnog zdravlja, tako i omogućavanje kvalitetnijeg života u gradovima kroz suzbijanje štetnih imisija,[28]

---

27 Kolber je od 1665. do 1683. godine obavljao funkciju koja je nosila naziv *contrôleur général des finances*, što podrazumijeva ingerencije šefa riznice, glavnog poreznika i ministra financija; također je, od 1669. do 1683. godine, bio i državni tajnik Kraljevskog doma (*secrétaire d'État de la Maison du roi*).

28 Imisije su u pravnoj teoriji poznate kao institut susjedskog prava, s osnovnim ciljem da omoguće mirno uživanje imovine u situacijama kada s jedne nekretnine neka štetna ili neugodna djelovanja prelaze na površinu druge nekretnine. Imisijama se smatraju sve „sitne materijalne čestice (tzv. inponderabilije, kao što su gas, para, neprijatni mirisi, potresi, buka i sl.) koji se sa jedne nepokretnosti šire na drugu i susedu prouzrokuju štetu" (*Leksikon građanskog prava*, Nomos, Beograd, 1996., str. 227.). Smisao uvođenja pravnih pravila o zaštiti od imisija jest da se odredi granica tolerancije, tj. prag do koga je jedan susjed mora trpjeti smetnje koje potječu s neke druge (uglavnom neposredno susjedne) nepokretnosti. Tako je, prema članku 5., stavku 1. srpskog Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa, „vlasnik nepokretnosti dužan [...] da se pri korišćenju nepokretnosti uzdržava od radnji i da otklanja uzroke koji potiču od njegove nepokretnosti, kojima se otežava korišćenje drugih nepokretnosti (prenošenje dima, neprijatnih mirisa, toplote, čađi, potresa, buke, oticanja otpadnih voda i sl.) preko mere koja je uobičajena s obzirom na prirodu i namenu nepokretnosti i na mesne prilike, ili kojima se prouzrokuje znatnija šteta".

prvi opći akti koji se mogu smatrati dalekim prethodnicima današnjeg ekološkog prava donošeni su u državama Europe u kojima je najprije počela industrijalizacija i urbanizacija. U nastavku ćemo se posvetiti nekim primjerima koji potiču iz Ujedinjene Kraljevine i Francuske.

S formiranjem većih urbanih sredina, a poslije i s razvojem i ubrzavanjem industrijalizacije,[29] u brojnim engleskim gradovima pojavio se problem onečišćenog zraka.[30] U početku je uzrok ovog onečišćenja ponajprije bio u individualnim ložištima i vatrama koje su građani palili da bi se zagrijali i spremili obrok, a poslije je industrijalizacija sve više doprinosila onečišćenju zraka. Iako smo, naravno, još veoma daleko i od začetaka razvoja onoga što danas nazivamo ekološkom sviješću, može se reći da su prva poznatija pravila o zaštiti kvalitete zraka na europskom tlu donesena još početkom 14. stoljeća u Engleskoj. Budući da je borba engleskog kralja Edvarda da spriječi loženje ugljena lošije kvalitete u gradovima prošla različite faze i da je veoma zanimljiva sa stanovišta pouka koje pruža, posvetit ćemo joj posebnu pozornost.

Tijekom njihova neplanskog uvećavanja, u većim naseljenim mjestima Engleske ubrzo je nastao problem golemog onečišćenja zraka koje je potjecalo od loženja ugljena lošije kvalitete. Naime, sve do 12. stoljeća u engleskim gradovima i selima ložilo se isključivo drvo, u toj mjeri da je, tijekom 13. stoljeća, zbog sječe šuma, drvo u nekim većim gradovima, a posebno u Londonu, postalo u toj mjeri skupo i nedostupno da su mnogi prešli na loženje tzv. morskog ugljena.[31] Međutim, spaljivanje sve većih količina morskog ugljena je, zbog visokog sadržaja bitumena koji se u njemu nalazi, dovelo do toga da je u mnogim gradovima[32] Engleske zrak postao gotovo nepodnošljiv za disanje. Stoga je 1306. godine kralj Ed-

---

29 Za više detalja o četiri dosadašnje industrijske revolucije, v. uvodni dio poglavlja.

30 Zanimljivo je da je fenomen onečišćenog zraka bio poznat i u tzv. starom svijetu, tj. znatno prije kraja srednjeg vijeka i početka modernog doba. Tako su pluća nekih mumificiranih tijela koja su pronađena u Egiptu, a potječu iz trećeg i četvrtog tisućljeća stare ere, bila crna od dugotrajnog udisanja onečišćenog zraka. I u starom Rimu bio je poznat problem onečišćenog zraka, a postojali su i posebni izrazi za taj fenomen: grozni zrak (*infamis aer*) i teško nebo (*gravioris caeli*). U jednoj od svojih oda (3.29), veliki rimski pjesnik Horacije, koji je živio u I. stoljeću prije nove ere, obraća se kraljevima daleke Tireje riječima „zastanite za trenutak i divite se dimu, bogatstvu i buci Rima“ (od. 3.29).

31 Morski ugljen (*sea coal*) u tadašnjoj je Engleskoj nosio taj naziv zbog dva glavna razloga; veoma često je potjecao iz rudnika koji su se nalazili na obali mora, a u mnogim slučajevima iskapan je i ispod razine mora, pa je na obali ispiran od drugih tvari koje nisu pogodne za sagorijevanje. U svakom slučaju, ovaj ugljen je u pravilu bio veoma loše kvalitete.

32 Iako se u najvećem broju izvora govori o Londonu, i druga veća naseljena mjesta tadašnje Engleske mučio je problem onečišćenja zraka. Tako je, prema nekim izvorima, koji su ponajprije anegdotalnog karaktera i nemoguće ih je provjeriti, čak i majka kralja Edvarda I., Eleonora

vard I. odlučio uvesti potpunu zabranu loženja morskog ugljena. Zbog važnosti ovog primjera za razvoj svih budućih ekoloških normi, obratit ćemo posebnu pozornost na kratak život i burnu sudbinu ove zabrane. Naime, odmah po njezinu donošenju, ova zabrana je jednostavno bila ignorirana, pa je kralj ubrzo odredio visoke novčane kazne za njezino kršenje, a naredio je i da se sruši ložište svakog tko odluku ne poštuje. Budući da je, još jedanput, zabrana bila ignorirana, kralj Edvard I. je uveo smrtnu kaznu[33] za svakog tko bude zatečen u loženju morskog ugljena. Ubrzo nakon ovog vjerojatno prvog pokušaja u povijesti Europe da se donesu norme koje nastoje spriječiti i sankcionirati onečišćenje zraka, u srpnju 1307. godine kralj Edvard I. je umro, a kraljeve odluke prestale su se provoditi. Sudbina ove zabrane i postupno povećavanje kazne zaprijećene za njezino nepoštovanje nas, nažalost, podsjećaju da je u mnogim dijelovima svijeta – uključujući, kako Srbiju,[34] tako i velik broj gradova na prostoru bivše Jugoslavije – i uz relativno dobar pravni okvir u ovom području, zrak veoma često iznimno onečišćen. Iako su uzroci ovog onečišćenja zraka brojni, jedan od glavnih ostaje, baš kao što je to bio slučaj u Engleskoj prije više od sedam stoljeća, spaljivanje ugljena niske kvalitete kako u individualnim ložištima građana, tako i u industriji.

Kada je u pitanju razvoj odredaba o zaštiti čistoće zraka u Francuskoj, posebnu pozornost zaslužuje akt koji je, 1810. godine, donio Napoleon I. Bonaparte i koji nosi naziv *Uredba imperatora o radionicama i ateljeima koji* šire nezdrav i n*eugodan miris*.[35] Prema mnogim shvaćanjima, ovaj akt je rodonačelnik velikog područja ekološkog prava koje je posvećeno suzbijanju i ograničavanju različitih

---

od Provanse, bila prisiljena da, u drugoj polovini 13. stoljeća, napusti grad Nottingham zbog nepodnošljivog onečišćenja zraka.

33 Prva mjera u slučaju nepoštovanja zabrane bilo je javno mučenje, a u težim slučajevima bila je predviđena i smrtna kazna vješanjem.

34 Prema izvještaju o utjecaju onečišćenja na ljudsko zdravlje (*Pollution and Health Metrics*) Globalne alijanse o zdravlju i onečišćenju (*Global Alliance on Health and Pollution*), Srbija je deveta (nakon Čada, Centralnoafričke Republike, Sjeverne Koreje, Nigera, Madagaskara, Papue Nove Gvineje, Južnog Sudana i Somalije, a ispred Indije) na listi prvih deset država svijeta s obzirom na smrtnost uzrokovanoj onečišćenjem, dok je prva u Europi prema broju smrtnih slučajeva (175) na 100.000 stanovnika koji se mogu pripisati različitim izvorima onečišćenja; vidjeti: *Pollution and Health Metrics – Global, Regional, and Country Analysis December*, str. 3. i 28.; Cijeli izveštaj dostupan je na [https://gahp.net/wp-content/uploads/2019/12/PollutionandHealthMetrics-final-12_18_2019.pdf], pristupljeno 1. rujna 2022

35 *Décret impérial relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode,* usvojen 15. listopada 1810. godine, predstavlja prvi poznati pravni akt takve vrste. Uredba je uspostavila tri kategorije radionica i ateljea, i to prema stupnju štetnosti imisija i onečišćenja koje ispuštaju. Iako je donošenje ove uredbe predstavljalo pravu revoluciju u tadašnjem pravnom sustavu (i to ne samo u Francuskoj, već i na svetskoj razini), činjenica je da se ova uredba nije uvijek dosljedno primjenjivala i da se nije odnosila niti na onečišćenje

štetnih djelovanja koje industrijska proizvodnja ima na životni okoliš. S prvim vidljivim i raširenijim negativnim djelovanjima masovne proizvodnje za ljudsko zdravlje, počeo je i razvoj svijesti da je različite vidove onečišćenja potrebno ograničiti pravnim sredstvima. Međutim, i na primjeru akta Napoleona I. vidljivo je da primarna namjera nije zaštita zraka[36] kao ključnog elementa ekosustava, već ograničenje štete za zdravlje i udobnost građana. I uz to, nesumnjivo je da ovaj akt ima velik značaj za razvoj ekološkog prava jer počiva na shvaćanju da proizvodne djelatnosti imaju znatan potencijal da naruše životni okoliš.

U cjelini promatrano, s gotovo jednako snažnom argumentacijom, mogu se braniti dva različita stanovišta o trenutku nastanka ekološkog prava kao pravne discipline. S jedne strane, pođemo li od činjenice da je ovo važno pravno područje posvećeno sveobuhvatnoj zaštiti ekosustava i njegovih različitih ključnih elementa, onda se trenutkom nastanaka ekološkog prava može smatrati kraj 60-ih godina 20. stoljeća. Tako, prema shvaćanju američkog profesora Dana Tarlocka, iako „suvremena pravila o zaštiti životnog okoliša imaju svoje korijene u devetnaestostoljetnim zakonima o zaštiti javnog zdravlja i očuvanju prirodnih resursa, kao i u privatnim tužbama za naknadu štete nastale zbog onečišćenja […] prije 60-ih godina 20. stoljeća, pravo životnog okoliša nije postojalo kao nacionalna ili međunarodna pravna kategorija“.[37] Međutim, s druge strane, nesumnjivo je da – i uz to što ekološko pravo kao koherentna cjelina i jedinstvena pravna disciplina nije postojalo sve do kasnog 20. stoljeća – već od sredine 19. stoljeća veoma je primjetno kako pojačavanje zakonodavne aktivnosti u području zaštite različitih prirodnih dobara, tako i jačanje svijesti o potrebi da se životni okoliš proučava i štiti. Tako je parlament Ujedinjene Kraljevine (UK) još 1828. godine donio Zakon o zabrani noćnog krivolova[38] (koji je i dalje na snazi i čiji je veći dio ostao neiz-

---

zemljišta i voda, niti na štetu koju različite materije nanose zdravlju radnika. I uz to, njezin značaj za istoriju ekološkog prava je golem i neporeciv.

36 Naime, Uredba od 15. listopada 1810. godine nije se odnosila na onečišćenja zemljišta, voda i zdravlja radnika.

37 Tarlock, D., *Environmental Law: Then and Now*, Washingtom University Journal of Law and Policy, 32, 2010, str. 3. Međutim, zanimljivo je da se u rezoniranju istog autora može nazrijeti postojanje i trećeg puta, koji trenutak nastanka ekološkog prava ne vezuje ni za sredinu 19. stoljeća, ni za šezdesete godine 20. stoljeća, već za kraj 19. i početak 20. stoljeća. Tako Tarlok u istom tekstu navodi da „prije kasnog devetnaestog i ranog dvadesetog stoljeća, nije bilo raširenog prihvaćanja ideje da su ekosustavi i vodene te zračne mase geografske jedinice koje bi trebalo biti predmet posebne pravne zaštite“.

38 *Night Poaching Act* nije se odnosio na sve vrste divljači, već samo na neke (uključujući, na primjer, fazane, zečeve, jarebice, tetrijebe); i uz to, nesumnjivo je kako važnost ovog akta za očuvanje šumskog životinjskog svijeta, tako i utjecaj koji je ostvario na kasnije zakonodavstvo u Ujedinjenoj Kraljevini, ali i u drugim državama svijeta.

mijenjen sve do 2011. godine), a tri godine poslije i Zakon o divljači[39] kojim je, da bi se omogućilo biološko obnavljanje i održavanje divljih životinjskih vrsta, prvi put u zakonodavstvo uvedeno pravilo lovostaja, a predviđena su i pravila o lovočuvarima i lovačkim dozvolama. Kroz dva akta, usvojena 1863. i 1874. godine i poznata kao Zakoni o alkalijama,[40] donesena su pravila da bi se ograničilo ispuštanje ovih štetnih plinova u zrak, a uvedena je i posebna inspekcija, dok je, još 1853. godine, donesen Zakon o smanjivanju smetnji izazvanih ispuštanjem dima,[41] da bi se, na sličan način kako je to pokušao kralj Edvard I. više od pet stoljeća prije, suzbili štetni učinci brojnih ložišta ugljena, ali i parnog riječnog prometa. Samo godinu dana nakon usvajanja ovog Zakona u Ujedinjenoj Kraljevini, u Francuskoj je osnovano Udruženje za zaštitu prirode,[42] dok je, zakonima i uredbama usvajanim u vremenu od 1860. do 1862. godine, uveden niz pravila o očuvanju šuma i planinskih staništa. Također, u ovom istom razdoblju učestala je pojava kolere i drugih zaraznih bolesti diljem Europe ustanovila potrebu za usvajanjem pravila o očuvanju javnog zdravlja, ali i dovela do sve jače svijesti da ljudska dobrobit ključno ovisi o očuvanju životnog okoliša.

Tek je Japan 1967. godine donio prvi jedinstveni zakon (Osnovni zakon o životnom okolišu)[43] kojim su, na jednom mjestu i na sveobuhvatan način, predviđena osnovna pravna pravila za zaštitu životnog okoliša, dok je, na međunarodnoj razini, Konvencija o močvarama međunarodnog značaja, posebno kao staništima vodenih ptica[44] (potpisana 1971. godine i poznata i kao Ramsarska konvencija) prvi multilateralni sporazum iz područja zaštite životnog okoliša.

---

39 *Game Act* je i dalje na snazi u dijelu koji se odnosi na neke najraširenije šumske ptičje vrste (fazan, tetrijeb, jarebica); poput Zakona o zabrani noćnog krivolova, u znatnoj mjeri utjecao je na budući razvoj grane ekološkog prava posvećene zaštiti životinja.

40 Ova dva akta, a posebno drugi, usvojen 1874. godine, predstavljaju temelj i daleku prethodnicu današnjeg zakonodavstva u Ujedinjenoj Kraljevini posvećenog sprječavanju industrijskog onečišćenja zraka.

41 *Smoke Nuisance Abatement (Metropolis) Act* usvojen 1853. godine, predviđao je i uspostavljanje posebne inspekcije, koja je radila u suradnji s gradskom policijom.

42 Izvorni naziv ovog udruženja bio je *Société impériale zoologique d'acclimatation*, dok, pod izmenjenim nazivom *Société nationale de protection de la nature* (Nacionalno udruženje za zaštitu prirode) djeluje i danas. Glavni zadatak ove organizacije jest da se bavi zaštitom i proučavanjem divljih biljnih i životinjskih vrsta, ali i njihovih prirodnih staništa.

43 Za više informacija o ovom Zakonu, v. <https://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic/leaflet2.html>, pristupljeno 2. rujna 2022.

44 Konvencija je stupila na snagu 1975. godine i na snazi je u više od 170 država svijeta, uključujući i Srbiju; ovim međunarodnim sporazumom štiti se 2331 močvarno područje od međunarodnog značaja, koje pokriva više od 2,1 milijuna km². Na mrežnoj stranici [https://www.ramsar.org/sites-countries], pristupljeno 3. rujna 2022, može se naći detaljan popis ovih

Dakle, različite odredbe o zaštiti različitih vrijednosti životnog okoliša zaista imaju svoje snažne korijene u nizu nacionalnih pravnih akata čije je usvajanje, u nešto značajnijem obimu, počelo od sredine 19. stoljeća. Međutim, postupan nastanak onoga što danas podrazumijevamo pod ekološkim pravom otpočinje tek prije pola stoljeća. Samo u razdoblju od dva desetljeća nakon usvajanja Ramsarske konvencije, zaključeno je više od 100 multilateralnih međunarodnih sporazuma o različitim aspektima zaštite životnog okoliša, da bi danas bilo na snazi više stotina ovakvih akata, dok većina država nastoji da, sve detaljnijim unutarnjim pravnim pravilima, uredi očuvanje životnog okoliša. Širenjem svijesti o tome da će, u idućim desetljećima, klimatske promjene u znatnoj mjeri izmijeniti izgled planeta, ekološko pravo je danas u središtu međunarodnog interesa. Samo od 1995. do 2021. godine, održano je 26 konferencija Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama – poznatih pod akronimom COP (*Conference of Interested Parties*) – koje se organiziraju radi ostvarivanja ciljeva predviđenih Okvirnom konvencijom Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama. Budućnost čovječanstva, kao i način i kvaliteta života sadašnjih i budućih generacija, nikad u tolikoj mjeri nisu ovisili o uspješnosti i dosljednoj primjeni međunarodnih pravnih mehanizama za zaštitu životnog okoliša.

4. EKOLOGIJA I EKOLOŠKO PRAVO NA POČETKU TREĆEG DESETLJEĆA 21. STOLJEĆA

Kao što smo vidjeli u prethodnim poglavljima, ekološko pravo ubrzano se razvija od početka 70-ih godina 20. stoljeća, da bi tijekom prethodna dva desetljeća došlo u središte međunarodnog interesa. Kao i u mnogim drugim područjima, Europska unija (EU) razvila je vrlo visoke i detaljne pravne standarde u različitim područjima zaštite životnog okoliša. Također, u brojnim državama svijeta primjetni su napori da se – kroz promjene ustava, zakona i drugih akata, ali i putem dosljednije sudske primjene – životni okoliš bolje zaštiti, a ekološkopravni standardi unaprijede. U nastavku ovoga dijela teksta – bez pretenzije da pružimo sveobuhvatan pregled – navest ćemo i neke najnovije primjere razvoja ekoloških standarda i ekološkog prava na međunarodnoj, europskoj i državnoj razini, uz osvrt na to što se može očekivati u bliskoj budućnosti.

4.1. Ključne tendencije na međunarodnoj razini

---

močvarnih područja, kao i podaci o svim državama ugovornicima i zaštićenim područjima na njihovim teritorijima.

Tijekom godina, COP konferencije postale su najvažniji međunarodni skup ne samo kada su u pitanju klimatske promjene, već i cjelokupno područje zaštite životnog okoliša, budući da su promjene u ekosustavima do kojih dovodi globalno zatopljenje prepoznate kao ključni ekološki problem današnjice. U svakom slučaju, teme o kojima se raspravlja su brojne, a uključuju pitanja kao što su: obveze država u području klimatskih promjena, tranzicija prema čistoj energiji, ekološke transportne politike, niskougljični i cirkularni proizvodni ciklusi, pametni i održivi gradovi, upravljanje prirodnim resursima, financiranje tranzicije prema niskougljičnom gospodarstvu. Sve ove teme iznimno su važne i presudno će utjecati na to kako će planet izgledati u idućim godinama i desetljećima. Međutim, preduvjet za uspjeh u gotovo svim navedenim obvezama jest da sve države svijeta – a posebno najveći onečišćivači – rade na ubrzanom smanjivanju emisije plinova s učinkom staklenika, a posebno ugljičnog-dioksida (CO_2).

Druga polovina 2020. godine donijela je jednu ohrabrujuću tendenciju – čini se da su političke elite u mnogim zemljama shvatile da su obveze država u području klimatskih promjena (i, nadamo se, njihovo dosljedno provođenje u budućnosti) postale zalog njihove međunarodne ozbiljnosti i značaja, u toj mjeri da je nastupilo svojevrsno natjecanje među državama u postavljanju ciljeva i rokova za smanjenje emisija CO_2. Velik broj država svijeta trenutačno ima manje ili više detaljne i precizne planove u području klimatskih promjena, koje uključuju i obvezu smanjivanja emisija CO_2, dok su – samo tijekom Sastanka na vrhu o klimatskim ambicijama[45] održanog 12. prosinca 2020. godine – predstavnici 75 država najavili usvajanje novih obveza na nacionalnoj razini. Tako je, na primjer, Kina, kao najmnogoljudnija država svijeta i najveći onečišćivač kada je u pitanju emisija plinova, krajem 2020. godine najavila četiri nova cilja čije ispunjenje planira do kraja 2030. godine: 1) smanjenje emisije CO_2 za najmanje 65 %[46] u odnosu na razinu iz 2005. godine; 2) povećavanje udjela nefosilnih goriva u primarnoj potrošnji energije za 25 %; 3) uvećanje šumskog fonda za 6 milijardi kubičnih metara u odnosu na razinu iz 2005. godine i 4) povećanje kapaciteta za proizvodnju solarne i energije vjetra za najmanje 1.200 GW.[47] Brojne druge države ranije

---

45 Sastanak na vrhu o klimatskim ambicijama (*Climate Ambition Summit*) sazvan je na zajedničku inicijativu UN-a, Francuske i Ujedinjene Kraljevine i održan 12. prosinca 2020. godine, s namjerom da što bolje pripremi teren za 26. COP Konferenciju, održanu 2021. godine.

46 Ovo smanjenje nije izraženo u apsolutnim vrijednostima, već se obračunava u funkciji bruto društvenog proizvoda države; za detaljna pravila o načinu ovog obračunavanja, vidjeti: [https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-09-04-01.pdf], pristupljeno 4. rujna 2022.

47 Navedeno prema [https://ihsmarkit.com/research-analysis/chinas-updated-2030-climate-targets-beyond-carbon-peak.html], pristupljeno 4. rujna 2022

su preuzele slične obveze, a čini se da se, u očekivanju 26. COP Konferencije, utrka ubrzava, budući da je pandemija izazvana virusom SARS-CoV-2 samo privremeno usporila svjetsko gospodarstvo i da se onečišćenje prirode nastavlja pojačanim tempom. U takvim okolnostima, bit će veoma teško održati postavljen cilj da se globalno povećanje temperature ograniči na 1,5 °C, pa mnoge države ljestvicu postavljaju još više, izražavajući namjeru da, u doglednoj budućnosti, postignu nultu emisiju CO_2; samo tijekom kraja 2020. godine i početka 2021. godine, države koje zajedno ispuštaju 65 % globalne emisije CO_2 (i predstavljaju 70 % svjetske ekonomije) obvezale su se da u idućim desetljećima potpuno prestanu s ispuštanjem ovog plina u atmosferu.[48] Iako je vrlo pohvalno da raste broj država svijeta koje uviđaju značaj ovog pitanja, ono što zaista zabrinjava jest provođenje ciljeva definiranih na nacionalnoj razini. Budući da međunarodno pravo – i dalje, ali, nadamo se, ne zadugo – ne raspolaže efikasnim metodama za sankcioniranje država koje ne ispune svoje međunarodno preuzete obveze u području klimatskih promjena, dobre namjere i ambiciozno formulirani ciljevi prijete da ostanu bilo mrtvo slovo na papiru, bilo nepotpuno provedeni. Posebnu teškoću također predstavlja i činjenica da ne postoji međunarodni monitoring postupanja država u provođenju ovih obveza, pa se druge države i organizacije, gotovo u pravilu, moraju oslanjati na informacije sumnjive vjerodostojnosti koje države same pružaju o provođenju svojih nacionalnih planova.

Kada su u pitanju drugi međunarodni akti u području ekološkog prava koji nisu u direktnoj vezi s klimatskim promjenama, njihovo provođenje se uglavnom nastavlja, a broj njihovih ratifikacija uvećava. Međutim, čitava međunarodna aktivnost na ekološkom planu u toj mjeri pala je u sjenu redovitih COP konferencija o klimatskim promjenama, da je znatno opala ambicija država da iniciraju usvajanje novih akata na multilateralnoj razini; razlog za ovu situaciju nije samo veoma jak interes javnosti za COP konferencije – i, posljedično, njihovo veoma temeljito medijsko praćenje – već, prije svega, činjenica da cjelokupna aktivnost u području zaštite životnog okoliša ovisi o uspješnosti u sprječavanju ekstremnih klimatskih promjena.

4.2. Ključne tendencije na razini Europske unije

[48] Navedeno prema [https://unfccc.int/news/climate-ambition-summit-builds-momentum-for-cop26], pristupljeno 5. rujna 2022. U ovom trenutku, obvezivanje na nultu emisiju CO_2 predstavlja relativno udaljen cilj, posebno zbog toga što vremenski prije njega stoje obveze znatnijeg smanjivanja do 2030. godine.

Kada su u pitanju međudržavne organizacije, Europska unija (EU) je nesumnjivi lider kada je u pitanju usvajanje i provođenje pravnih normi u području zaštite životnog okoliša. Ovo podrazumijeva ne samo da, komparativno promatrano, u gotovo svim područjima ekološkog prava EU-a ima najviše i najstrože standarde, već i da je svijest građana njezinih država članica o potrebi očuvanja životnog okoliša na visokoj razini,[49] a da sama Unija značajan dio svog proračuna posvećuje pitanjima kao što su, među ostalim, čista energija, održiva industrija, biodiverzitet, eliminacija onečišćenja, djelovanje u području klimatskih promjena i načelo praćenja poljoprivredne proizvodnje preko Strategije „od polja do stola". Ovdje ćemo se osvrnuti samo na neke novije ciljeve javnih politika Unije u području zaštite životnog okoliša.

Sva tijela[50] u sastavu složene institucionalne strukture EU-a uključeni su bilo u osmišljavanje i usvajanje, bilo u tumačenje i primjenu složenog europskog spleta ekološko-pravnih normi. Međutim, budući da je Europsko vijeće (EV) tijelo koji je nadležno za usvajanje ključnih budućih pravaca razvoja EU-a, u nastavku ćemo pozornost kratko posvetiti najnovijim smjernicama u području zaštite životnog okoliša koje je Europsko vijeće usvojilo krajem 2020. godine.

Na svom zasjedanju održanom u prosincu 2020. godine,[51] šefovi država ili vlada svih članica Unije okupljeni u EV su se, među ostalim, bavili i pitanjem klimatskih promjena. Kada je u pitanju emisija plinova s učinkom staklenika, postavljen je cilj da se do 2030. godine postigne smanjenje od najmanje 55 % u odnosu na stanje iz 1990. godine. Da bi se ostvario ovaj ambiciozni cilj, a pri-

---

49 Još od 1974. godine, na razini tadašnje Europske ekonomske zajednice (prethodnice današnjeg EU-a) uspostavljen je tzv. standard *Eurobarometar (Eurobarometer)* za potrebe istraživanja javnog mnijenja u svim državama članicama EU-a; svako istraživanje sastoji se od najmanje 1000 direktnih intervjua (licem u lice) u svakoj od država Unije, a rezultati različitih istraživanja obično se objavljuju dva puta na godinu, u publikacijama za koje se, također, ustalio naziv *Eurobarometar*. Godine 2018. objavljeno je specijalno izdanje *Eurobarometra* br. 468, koje je posebno posvećeno rezultatima istraživanja stavova građana država članica EU-a o brojnim pitanjima od značaja za očuvanje i unaprjeđenje životnog okoliša; za detaljne rezultate istraživanja vidjeti: [https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2156_88_1_468_ENG], pristupljeno 5. rujna 2022

50 Za institucionalno funkcioniranje EU-a ključno je sljedećih pet tijela: Europski parlament, Europska komisija, Europsko vijeće, Vijeće i Sud pravde Europske unije. Uz određena pojednostavnjivanja, može se reći da zakonodavnu vlast na razini EU-a vrše Europski parlament i Vijeće, izvršnu Europska komisija, sudsku Sud pravde, dok je Europsko vijeće nadležno da usvaja ključne političke smjernice.

51 Za cjelokupan tekst zaključaka sa sjednice EV-a održane 10. i 11. prosinca 2020. godine, vidjeti: [https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf], pristupljeno 6. rujna 2022.

tom izbjeglo narušavanje ekonomskog razvoja, EV predviđa niz mjera da bi se osigurala energetska sigurnost, pristupačna cijena energenata za građane i solidarnost među državama. Također, EV je utvrdio da su zajednički standardi za tzv. zelene financije jedan od najvažnijih globalnih ekonomskih mehanizama za postizanje zadane razine smanjenja emisija stakleničkih plinova. Napokon, može se očekivati da će na razini EU-a uskoro biti usvojena nova pravna pravila, čija će isključiva svrha biti postizanje ciljeva vezanih za sprječavanje drastičnih klimatskih promjena. O pitanjima uređenja prava zaštite okoliša u okviru Europske unije detaljno govori poglavlje „Europska politika zaštite okoliša i Europski zeleni plan" ove knjige.

4.3. Neke tendencije na razini država

Svijest o potrebi zaštite životnog okoliša snažno jača i na nacionalnoj razini, o čemu svjedoče kako već spomenuta uključenost velikog broja država u globalnu borbu protiv klimatskih promjena, tako i društvene, političke i pravne promjene koje se unutar njih odvijaju. Međutim, ima i suprotnih primjera, uglavnom u razdobljima kada visoke političke funkcije preuzimaju desni populisti i zagovornici skepticizma kada su u pitanju klimatske promjene.[52] Bez pretenzije da budemo iscrpni, u ovom dijelu teksta pozabavit ćemo se nekim zanimljivim tendencijama na razini država koje – na različite načine i pružajući primjere nekad dobre, a nekad loše prakse – ukazuju da ekološke teme sve više dolaze u središte zanimanja.

Otkad u Brazilu funkciju federalnog predsjednika obavlja Jair Bolsonaro, kojem je zaštita životnog okoliša daleko od prioriteta na političkoj agendi, bespravna sječa amazonskih šuma znatno se ubrzala, da bi, prema službenim podacima,[53] 2020. godine dostigla najvišu razinu u prethodnih dvanaest godina, s iskrčenih više od 11.000 km². Dva su osnovna razloga za ovo znatno povećanje, a na njih ćemo se posebno osvrnuti zato što pružaju značajne pouke kada je u pitanju učinkovitost zaštite životnog okoliša. Prvo, širenje virusa SARS-CoV-2 i bolesti COVID-19 koju je izazvao dovelo je do toga da je nadležnost za borbu protiv bespravne sječe šuma sa specijalizirane agencije za zaštitu životnog

---

52 Za opsežno znanstveno istraživanje o pojmu tzv. klimatskog skepticizma i raširenosti ovakvih stavova na primeru Ujedinjene Kraljevine, vidjeti: Capstick, S. B.; Pidgeon, N. F., *What is climate change scepticism? Examination of the concept using a mixed methods study of the UK public,* Global Environmental Change 24, 2014, str. 389–401

53 Na stranici Nacionalnog instituta za svemirska istraživanja Brazila (*Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais*) mogu se naći redovito ažurirani podaci o stanju šuma, s interaktivnom mapom deforestacije, vidjeti: [http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/map/deforestation?hl=pt-br], pristupljeno 6. rujna 2022

okoliša prešlo na vojsku; znatno manje motivirane i neusporedivo lošije stručno obučene vojne snage imale su manje uspjeha u borbi protiv šumokradica u odnosu na specijaliziranu službu. Drugo, zbog političke orijentacije središnje izvršne vlasti, u prethodnim godinama znatno su reducirale kako inspekcijski nadzor, tako i učinkovitost kažnjavanja za bespravnu sječu, pa su, koristeći trenutak, organizirane bande nastavile sječu šume, a mnogi poljoprivrednici, radi povećanja površine obradivog zemljišta, intenzivirali njezino spaljivanje. Zaključak koji se može izvući iz ovog primjera jest da ekološkopravne norme uglavnom nemaju smisla ako nisu praćene učinkovitom inspekcijskom kontrolom i dosljednim kažnjavanjem za njihovo kršenje.

Norveška je ne samo država s jednim od najuspješnijih gospodarstava svijeta,[54] već je poznata i po razvijenom zakonodavstvu u području zaštite životnog okoliša, ali i visokoj ekološkoj svijesti svojih građana.[55] Međutim, svoj gospodarski uzlet u prethodnih pola stoljeća ova država u velikoj mjeri duguje eksploataciji nafte, pa je ova tema jedno od najosjetljivijih ekoloških, ali i društvenih, političkih i pravnih pitanja. Krajem prosinca 2020. godine, Vrhovni sud Norveške donio je presudu u kojoj je ocijenio da su – kao što je tvrdilo Ministarstvo za naftu, u sporu s različitim organizacijama koje su se protivile novim naftnim bušotinama – dozvole za eksploataciju nafte na norveškom dijelu Arktika zakonito izdane. Ovo je, naravno, izazvalo snažnu reakciju brojnih nacionalnih i međunarodnih organizacija za zaštitu životnog okoliša (*Natur og Ungdom*, *Greenpeace*, *Les Jeunes Amis de la Terre*), koje tvrde ne samo da će buduća eksploatacija nafte predstavljati golemu ekološku prijetnju, već da je u suprotnosti s odredbama Pariškog sporazuma o klimi, ali i s člankom 112. Ustava Norveške. Naime, ovaj članak Ustava predviđa pravo Norvežana na „zdrav i siguran životni okoliš, za sadašnju i buduće generacije". Proces pred Ustavnim sudom Norveške predstavlja važan presedan, budući da je riječ o prvom pozivanju na ustavne odredbe da bi se spriječio jedan konkretan projekt štetan za životno okružje. Ako pojedinci i organizacije u drugim državama slijede ovaj primjer, s velikim stupnjem vjerojatnosti može se pretpostaviti da će mnogi ustavni sudovi u različitim državama svijeta biti zatrpani zahtjevima za ispitivanje ustavnosti različitih akata državnih tijela kojima se narušava životni okoliš.

---

54 Prema podacima Svjetske banke, bruto društveni proizvod Norveške po glavi stanovnika u 2019. godini bio je 74.519 $, što je za 22.000 $ više nego u Ujedinjenoj Kraljevini, četiri puta više nego u Poljskoj i točno deset puta više nego u Srbiji, vidjeti: [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=NO], pristupljeno 6. rujna 2022.

55 Kao jedan od brojnih dokaza za ovu tvrdnju može poslužiti činjenica je da 2019. godine u Norveškoj stupanj reciklaže plastičnih boca bio čak 97 %, dok je samo nekoliko godina prije bio znatno niži.

U velikom broju država, javnom mnijenju i političkim elitama postaje sve jasnije da je zaštita različitih vrijednosti životnoga okružja od ključne važnosti za ljudsko zdravlje i budućnost čovječanstva. Tako je, sredinom prosinca 2020. godine, Donji dom parlamenta Francuske usvojio izvještaj jednog posebnog anketnog odbora u kojem se navodi da dobrobit životnog okružja treba biti „prioritet 21. stoljeća". Naime, najviše zakonodavno tijelo Francuske formiralo je *ad-hoc* odbor čiji je zadatak bio kritički ocijeniti sve nacionalne javne politike u području tzv. „zdravlja životnog okoliša" (*santé environnementale*);[56] jedan od glavnih zaključaka bio je da sve veći zdravstveni problemi – kao što su, među ostalim, rano javljanje karcinoma kod djece i pretilost – svoj uzrok imaju u utjecaju koji ljudi imaju na životni okoliš.[57] Uz to, sredina prosinca 2020. godine u Francuskoj donijela je i još jednu veoma važnu političku inicijativu, koja može imati dalekosežne pravne posljedice; naime, predsjednik Emmanuel Macron najavio je da će pokrenuti postupak održavanja referenduma za promjenu Ustava Francuske,[58] da bi se borba protiv klimatskih promjena i zaštita životnog okoliša unijeli u članak 1. najvišeg akta.[59] Imajući u vidu da su, povijesno promatrano, mnoge bitne političke promjene na globalnoj razini počinjale upravo u Francuskoj, ako do ove promjene teksta Ustava dođe, može se pretpostaviti da će ovaj primjer slijediti i mnoge druge države svijeta koje još nemaju ustavnu zaštitu životnog okoliša, što bi bio jak poticaj za dalji razvoj ekološkog prava u idućim desetljećima 21. stoljeća.

---

56 Za više o radu ovog Odbora, vidjeti: [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commissions-d-enquete/commission-d-enquete-sur-l-evaluation-des-politiques-publiques-de-sante-environnementale/ (block)/ 73807], pristupljeno 6. rujna 2022.

57 Za cjelokupan tekst izvještaja, vidjeti: [https://wecf-france.org/wp-content/uploads/2020/12/RAPPORT-CESE.pdf], pristupljeno 6. rujna 2022.

58 Politička odluka francuskog predsjednika Macrona da najavi pokretanje postupka za izmjenu Ustava posljedica je djelovanja tzv. Građanske konvencije za klimu, koja je veoma prisutna u javnosti, a održala je i niz sastanaka s različitim predstavnicima vlasti; za više detalja, vidjeti: [https://www.lemonde.fr/ politique/article /2020/12/14/emmanuel-macron-promet-une-discussion-directe-avec-les-membres-de-la-convention-citoyenne-sur-le-climat_6063283_823448.html], pristupljeno 6. rujna 2022

59 U svom trenutačno važećem obliku, članak 1. Ustava Francuske definira Republiku kao nedjeljivu, laičku, demokratsku i socijalnu, navodeći još da ona osigurava jednakost pred zakonom (bez obzira na razlike u porijeklu, rasi ili religiji) i jednak tretman muškaraca i žena.

LITERATURA

KNJIGE I ZNANSTVENI RADOVI

1. Andrewartha, H. G; Birch, C., *The Distribution and Abundance of Animals*, University of Chicago Press, 1954
2. Andrewartha, H. G; Birch, C., *The ecological web: more on the distribution and abundance of animals*, University of Chicago Press, 1984
3. Capstick, S. B.; Pidgeon, N. F., *What is climate change scepticism? Examination of the concept using a mixed methods study of the UK public*, Global Environmental Change 24, 2014, str.. 389–401
4. Ćemalović, U., *Pravo intelektualne svojine i digitalna transformacija – neka aktuelna pitanja*, Institut za evropske studije, Beograd 2019
5. Fagan, G., *Bathing in Public in the Roman World*, University of Michigan Press, 2002
6. Flournoy, A., *In Search of an Environmental Ethic*, 28 University of Florida Levin College of Law, 28 Coulm. J. Envl. 2003
7. Jennings, B., *Ecological governance: toward a new social contract with the Earth*, West Virginia University Press, 2016
8. Johnson C. *et al*., *Global shifts in mammalian population trends reveal key predictors of virus spillover risk*, Proceedings of the Royal Society – Biological Sciences 287, 2020
9. Meidinger, E., *The New Environmental Law: Forest Certification*, 10 Buff. Enivornmental Law Journal, L.J., str. 211–262
10. Meyer, K.; Newman P. (eds), *Planetary Accounting - Quantifying How to Live Within Planetary Limits at Different Scales of Human Activity,* Springer, 2020
11. Robertson, P.; Choi, T., *Ecological Governance: Organizing Principles for an Emerging Era*, Public Adminstration Review 70, 2010, str. 89–99
12. Tarlock, D., *The Future of Environmental 'Rule of Law' Litigation*, 19 PACE Evironmental Law Review, 2002, str. 576–590
13. Tarlock, D., *Environmental Law*: Then and Now, Washington University Journal of Law and Policy, 32, 2010, str. 3–36

WEB IZVORI

1. *Pollution and Health Metrics – Global, Regional, and Country Analysis December*, [https://gahp.net/wp-content/uploads/2019/12/PollutionandHealthMetrics-final-12_18_2019.pdf], pristupljeno 26. srpnja 2022
2. *Rapport introductif à la Conférence de haut niveau Protection environnementale et droits de l'homme*, [https://rm.coe.int/rapport-e-lambert-fr/16809c8281>], pristupljeno 26. srpnja 2022.

ISBN 978-953-8109-47-8
9 789538 109478