

EU I ZAŠTITA OKOLIŠA
- Okolišna politika Europske unije -



REGIONALNI CENTAR ZAŠTITE OKOLIŠA
Hrvatska

Pripremile: Irena Brnada, Dalia Matijević

Stručne suradnice: Ingrida Bremere, Daina Indriksone

Izdavač:

Regionalni centar zaštite okoliša za Srednju i Istočnu Europu

Ured u Hrvatskoj Đorđićeva 8a, 10000 Zagreb, Hrvatska

Tel.: +385 (0)1 4810 774; Tel./faks: +385 (0)1 4810 844

E-pošta: rec@rec-croatia.hr - URL: <http://www.rec-croatia.hr>

Grafička obrada: Bojan Slišković

Naklada: 500 primjeraka

Cjelokupni sadržaj ove publikacije je vlasništvo

© Regionalnog centra zaštite okoliša za Srednju i Istočnu Europu 2008.

Niti jedan dio ove publikacije nije dopušteno prodavati u bilo kojem obliku ili umnažati radi prodaje bez prethodnog pisanog dopuštenja vlasnik prava.

EU I ZAŠTITA OKOLIŠA

Okolišna politika Europske unije

Sadržaj

Uvod	2
1. Struktura i kratak povijesni pregled nastanka i razvoja Europske unije	3
2. Institucije Europske unije	6
3. Postupak odlučivanja	12
Pravni okvir zaštite okoliša u Europskoj uniji	14
4. Razdioba nadležnosti i odgovornosti na različitim upravnim razinama	14
5. Kratki povijesni pregled razvoja okolišne politike Europske unije	16
6. Ciljevi i načela okolišne politike Europske unije	18
7. Okolišno zakonodavstvo Europske unije	20
• Osnovni instrumenti	20
• Područja nadležnosti i odgovornosti za okoliš	21
• Najvažnije direktive iz područja zaštite okoliša	22
• Otpad	22
• Voda	23
• Zrak	24
• IPPC (Integrirano sprječavanje i nadzor onečišćenja)	25
• Zaštita prirode	26
8. Aspekti zaštite okoliša u provedbi procesa pridruživanja Europskoj uniji	28
Dodatak 1. Iz izvješća Europske komisije o napretku Hrvatske u 2007. godini za poglavlje 27. Okoliš	29
Bibliografija	32

UVOD

Europska unija jedna je od najutjecajnijih i najmoćnijih organizacija svijeta. Predstavlja zajednicu država koja je nastala 1951. godine kada je 6 država potpisalo zajednički sporazum. Danas je ta ista unija narasla na skupinu od 27 država članica. U početku, pokrivala je samo jedno područje suradnje među državama članicama - upravljanje sirovinama ugljena i čelika. No danas, EU pokriva gotovo sva područja uprave i gospodarstva.

Usljed impresivnog proširenja 2004. godine, danas se EU i svaka njezina članica suočavaju s mnogobrojnim izazovima. Usprkos tome, EU svojim članicama nudi niz pogodnosti i prednosti koje nisu na raspolaganju drugim državama. Stoga je pridruživanje EU-u jasan prioritet za zemlje poput Hrvatske i Makedonije.

EU je razvila svoju zasebnu institucionalnu strukturu i svoj sustav zakonodavstva koji ima prioritet pred nacionalnim zakonodavstvom. Aktivnosti EU-a pokrivaju područja poput poljoprivrede, javnih medija, zajedničkog proračuna, tržišnog natjecanja, potrošnje, kulture, običaja, razvoja, gospodarstva i monetarne politike, obrazovanja i osposobljavanja mladih, zapošljavanja i socijalne politike, energije, poduzetništva, okoliša, vanjskopolitičkih odnosa, međudržavne trgovine, borbe protiv korupcije, ribarstva i pomorstva, sigurnosti hrane, sigurnosti građana, humanitarne pomoći, informatizacije društva, uprave, unutarnjeg tržišta, pravosuđa, građanskih sloboda, javnog zdravstva, regionalne politike, istraživanja i inovacija, poreznog sustava i prometa.

U svrhu osiguravanja održivosti EU-a, važno je promicati kontinuirani ekonomski rast i rast društvenog standarda, održavajući također odgovarajući sustav zaštite okoliša. Stoga je jedan od osnovnih ciljeva ove publikacije predstavljanje strukture, povijesnog razvoja, institucija i sustava funkcioniranja EU-a, uz naglašavanje uloge i važnosti problematike zaštite okoliša.

Hrvatska i Makedonija države su kandidatkinje za članstvo u EU-u. Aktivnosti vezane uz proces pridruživanja EU donose mnoge promjene u nacionalnom zakonodavstvu koje pak imaju neposredan utjecaj na rad regionalnih i lokalnih jedinica samouprave u svakoj pojedinoj državi članici, koje su najizravnije zadužene za primjenu zakona i propisa. Stoga su osnovna ciljna skupina ove publikacije uposlenici u jedinicama lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj.

Ova je publikacija nastala u okviru provedbe **projekta "Iz Latvije za Hrvatsku i Makedoniju: Osposobljavanje sustava za primjenu okolišnog zakonodavstva EU-a na lokalnoj i regionalnoj razini"** koji je financiran od strane Federalnog ministarstva okoliša, zaštite prirode i nuklearne sigurnosti Republike Njemačke (BMU) i Federalne agencije za zaštitu okoliša Republike Njemačke (UBA), a provodi se u suradnji s Baltičkim forumom za okoliš (BEF), udrugom s bogatim iskustvom u pružanju podrške različitim upravnim tijelima u procesu pristupanja EU-u.

1. Struktura i kratak povijesni pregled nastanka i razvoja Europske unije

EU je rezultat procesa dobrovoljne gospodarske i političke integracije pojedinih europskih država. Temelji se na nizu ugovora i prošla je kroz proces nekoliko proširenja, od zajednice 6 država članica do trenutačne skupine od njih 27.

Pariški sporazum, 1951. - Povijest EU-a datira iz vremena Drugoga svjetskog rata, iz vremena osnivanja prve pan-europske organizacije – **Europske zajednice za ugljen i čelik** (European Coal and Steel Community - ECSC) čija je svrha bila uspostava međunarodnog nadzora nad proizvodnjom ugljena i čelika. Ova je organizacija osnovana od strane Francuske, Italije, Zapadne Njemačke, Nizozemske, Belgije i Luksemburga što je i potvrđeno potpisivanjem Pariškog sporazuma 1951. godine. Na ovaj način, niti jedna od naprijed navedenih država više nije u situaciji samostalno proizvoditi oružje i stupati u rat, kao što se to dogodilo u njihovoj nedavnoj prošlosti.

Rimski ugovori, 1957. - ponesene uspjehom, 6 država članica proširile su područje svoje suradnje na druge gospodarske sektore, što su i potvrdile potpisivanjem Rimskih ugovora i osnivanjem **Europske ekonomske zajednice (EEZ)** i **Europske zajednice za atomsku energiju (Euratom)**. EEZ-om je ustanovljena carinska unija među državama potpisnicama (Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Njemačka), te su postavljeni temelji i temeljni ciljevi stvaranja zajedničkoga tržišta koje bi osiguralo slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala. Euratom je postavio ciljeve razvoja istraživanja nuklearne energije i njezine upotrebe u civilne svrhe. Stupanjem na snagu Ugovora o Europskoj uniji, Europska ekonomska zajednica preimenovana je u Europsku zajednicu, a Ugovor o EEZ-u postao je Ugovor o EZ-u.

1960-te i '70-te - Uslijedilo je nekoliko značajnih zajedničkih aktivnosti. Primjerice, tijekom 60-tih godina 20. stoljeća ustanovljena je zajednička poljoprivredna politika koja je zemljama članicama omogućila zajedničku kontrolu nad proizvodnjom hrane. Također, početak 70-tih donio je brojne novine kao što su primjerice koncept zajedničke monete (euro), intenziviranje zajedničkih napora država članica u borbi protiv onečišćenja okoliša, te uspostavljanje fondova za regionalni razvoj siromašnijih regija, i sl.

Prva proširenja EU-a - Prvo proširenje Europske zajednice zbilo se 1973. godine pridruživanjem Danske, Irske i Velike Britanije. Samo nekoliko godina kasnije, šest godina nakon prijave za članstvo u EU-u, zajednici se pridružuje Grčka (1981.), te Španjolska i Portugal (1986.), države koje su se za članstvo prijavile 1977. godine.

1980-te - Na samom početku 80-tih godina 20. stoljeća velika se pažnja u Zajednici posvećuje razvoju istraživanja, promicanju inovacija, financiranju širokih obrazovnih programa Zajednice, i sl. U svrhu pak daljnjeg razvoja slobodne trgovine na području Zajednice kao i u svrhu jačanja politike prema strancima i sustava zaštite okoliša, 1986. godine od strane svih država članica potpisan je Jedinstveni europski akt kojim je prvi put značajnije modificiran Rimski ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici. Njime su dani pravni temelji za stvaranje jedinstvenoga tržišta do 1. siječnja 1993. godine. Jedinstvenim europskim aktom također su definirane nove nadležnosti Zajednice (socijalna politika, gospodarska i socijalna kohezija, istraživanje i tehnološki razvoj, zaštita okoliša), pokrenuta suradnja u području vanjskih poslova, proširene ovlasti Europskoga parlamenta te pojednostavljen proces donošenja odluka u Vijeću ministara. 1987. godine Turska se formalno prijavljuje za članstvo u Zajednici, čime započinje najdulji proces pridruživanja jedne države članstvu u Zajednici.

EU I ZAŠTITA OKOLIŠA: Okolišna politika Europske unije

1990-te, novi val proširenja EU-a - Tijekom pripremanja novog vala proširenja, 1992. godina prekretnica je za organizaciju od 12 članica. Prekretnica je potpisivanje Ugovora iz Maastrichta, tzv. **Ugovora o Europskoj uniji**. Ugovorom iz Maastrichta, koji je potpisan 1992. a ratificiran 1993. godine, države članice uspostavile su Europsku uniju, te ujedno označile novu etapu u integriranju naroda Europe u sve čvršću uniju u kojoj se odluke donose što je bliže moguće građanima. Ovim su Ugovorom postavljeni ciljevi ekonomske i monetarne unije, jedinstvene valute, zajedničke vanjske i sigurnosne politike, zajedničke obrambene politike, a zatim i obrane, uvođenja građanstva Unije, uske suradnje u pravosuđu i unutarnjim poslovima. Ugovorom o Europskoj uniji, ova je europska integracija iz pretežno gospodarske integracije prerasla i u političku uniju.

1995. godine EU dobiva tri nove članice – Austriju, Finsku i Švedsku.

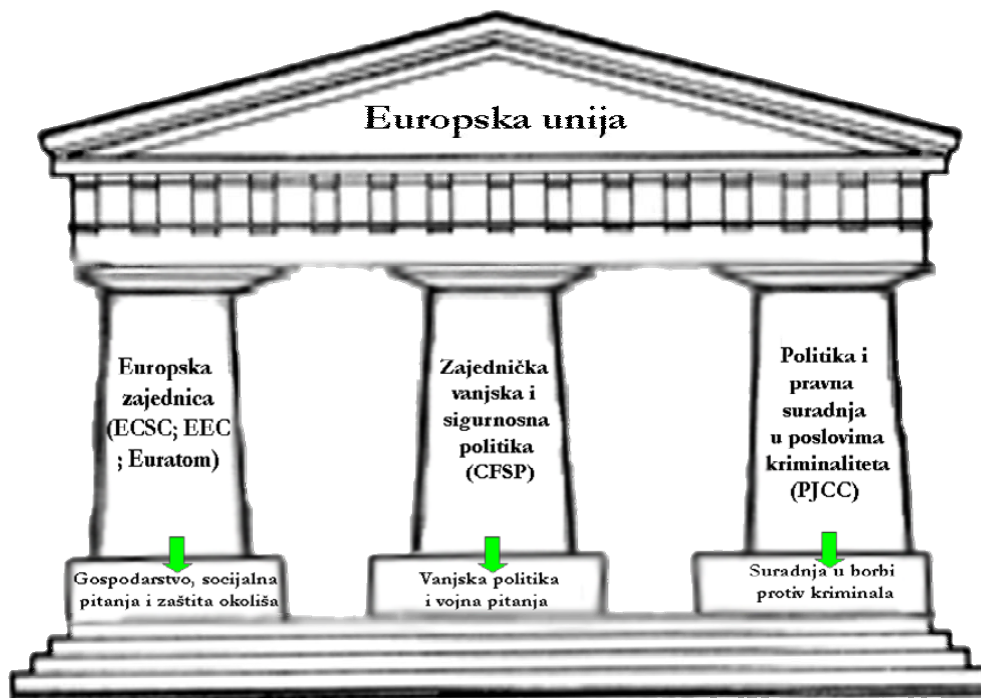
Stupovi Europske unije - Za Europsku se uniju kaže da podsjeća na prednji dio grčkoga hrama koji leži na tri stupa. Ta se slika počela rabiti kako bi se opisala struktura Unije ustrojena u Maastrichtu 1992. godine.

Prvi stup ima nadnacionalni karakter. U pravnom smislu, temelji se na Ugovoru o Europskoj zajednici i Ugovoru o Europskoj zajednici za atomsku energiju, a čine ga primjerice carinska unija, jedinstveno tržište, zajednička poljoprivredna politika, strukturne politike te ekonomska i monetarna unija. **Europska zajednica** predstavlja najvažniji stup EU stoga što državni suverenitet prenosi s nacionalne na europsku razinu. Odluke se donose glasovima većine i obvezujuće su za sve članice. Uslijed ovakvog prijenosa suverenosti, Europska zajednica predstavlja pravni entitet, te kao takva može potpisivati sporazume i može biti tužena od strane drugih stranaka.

Osnovna razlika između prvoga i druga dva stupa leži u stupnju ograničavanja ovlasti odlučivanja na razini država članica, odnosno u načinu donošenja odluka. Jedino prvi stup koristi postupke odlučivanja utemeljene još Rimskim ugovorima, kojima usvojeni pravni akti postaju sastavni dio nacionalnih pravnih poredaka država članica. Druga su dva stupa pretežno u nadležnosti država članica, te su više međudržavnoga karaktera. To znači da države članice u okviru odgovarajućih nadležnosti zadržavaju pravo veta, a odluke se donose jednoglasno. Time što politika zaštite okoliša potpada pod nadležnost Europske zajednice, odluke koje se odnose na problematiku zaštite okoliša donose se temeljem stava većine, uz neke izuzetke.

Drugi stup obuhvaća suradnju država u vanjskoj i sigurnosnoj politici. Podrazumijeva Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku koja je ustanovljena Ugovorom o Europskoj uniji kao nastavak prijašnje europske političke suradnje. Ona pruža okvir za zajedničku politiku obrane, koja bi u budućnosti mogla postati zajedničkom obranom. Sve odluke zajedničke vanjske i sigurnosne politike moraju se donijeti jednoglasno u Vijeću Europske unije.

Treći stup predstavlja suradnju u području državne policije i pravosudnih institucija nadležnih za kaznene postupke.



Slika 1. Stupovi Europske unije

Ugovor iz Amsterdama, 1997. - Daljnji koraci u razvoju politike EU poduzeti su 1997. godine od strane 15 država članica potpisivanjem Amsterdamskog dokumenta. Ovaj ugovor planira reformu institucija EU-a na način da se Europi osigura snažniji glas u svijetu i da se veći resursi stave na raspolaganje u svrhu zapošljavanja i jačanja prava građana. Iste su se godine europski lideri složili oko početka pregovora za članstvo s 10 država Srednje i Istočne Europe: Bugarskom, Češkom, Estonijom, Mađarskom, Latvijom, Litvom, Poljskom, Rumunjskom, Slovačkom i Slovenijom. U ovaj su krug pregovora bili uključeni i otoci Cipar i Malta.

Ugovor iz Nice, 2000. - U svrhu osiguravanja stabilnog funkcioniranja, čelnici država članica potpisali su Ugovor iz Nice, kao rezultat međuvladine konferencije započete u veljači 2000. godine, a završene u prosincu iste godine. Na toj se konferenciji raspravljalo o sastavu i djelovanju institucija Unije nakon valova proširenja. Stupanjem na snagu Ugovora iz Nice te proširenjem na nove države članice promijenjen je sastav i način djelovanja Europskoga parlamenta, Vijeća Europske unije, Europske komisije, Suda Europskih zajednica, Revizorskoga suda, Gospodarskoga i socijalnoga odbora, te Odbora regija. Ugovor iz Nice potpisan je 26. veljače 2001. godine, a stupio je na snagu 1. veljače 2003. godine. U isto je vrijeme u sve države članice izuzev Danske, Švedske i Velike Britanije uveden "euro" kao jedinstvena valuta.

2004. - Gotovo 7 godina nakon početka pregovora o pristupanju EU-u, 01. svibnja 2004. godine nove države postaju članice EU-a: Češka, Cipar, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka.

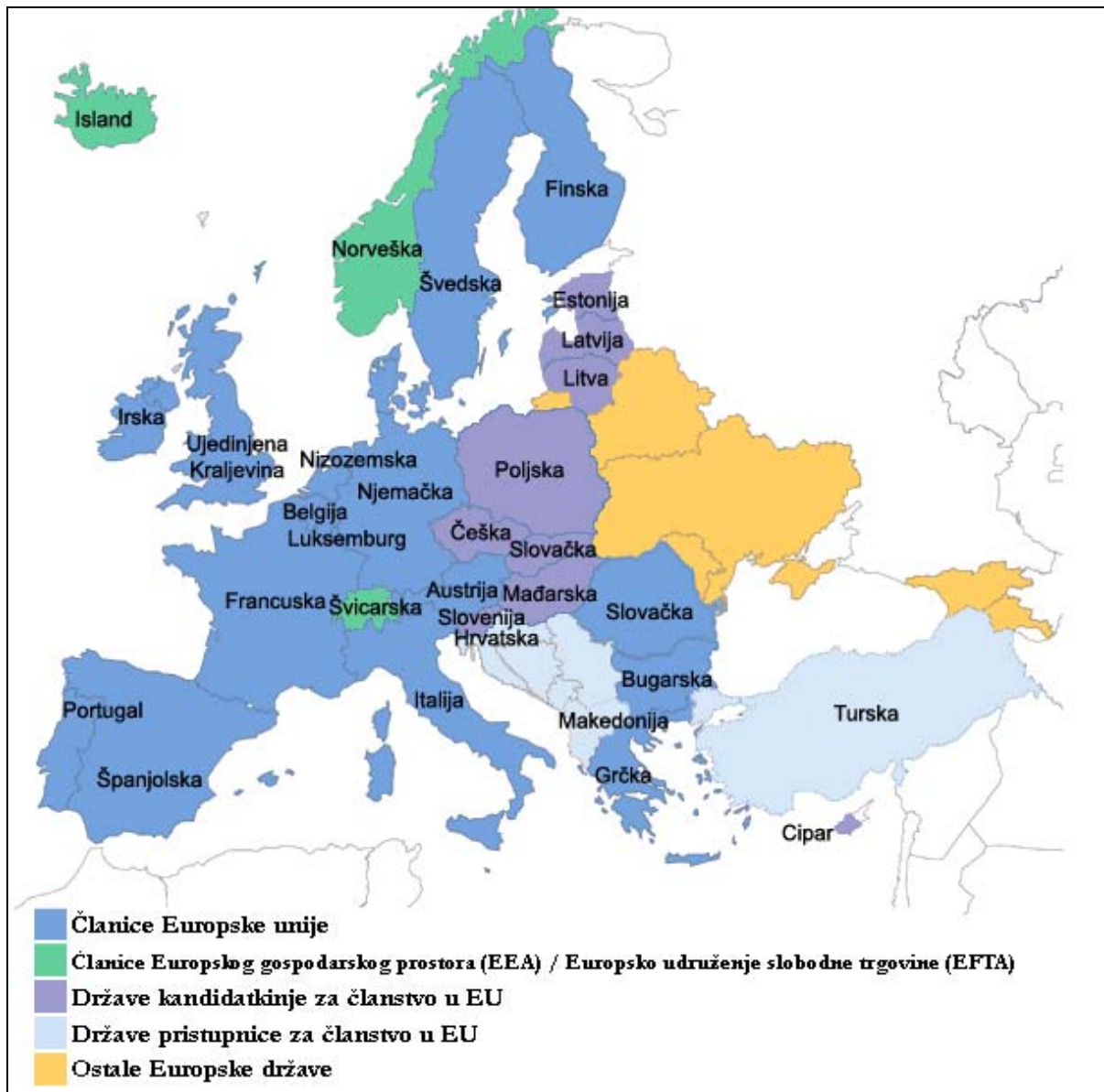
Prvi zajednički dokument koji je 2004. godine potpisalo svih 25 država članica EU-a bio je Sporazum uz pomoć kojeg se uspostavlja Europski ustav. Ovaj je dokument oblikovan u svrhu učinkovitog usmjeravanja demokratskog procesa odlučivanja i upravljanja u mnogoljudnoj EU. Prije no što je stupio na snagu, trebale su ga ratificirati svih 25 država članica. No nakon odbacivanja prijedloga europskog ustava od strane građana Nizozemske i Francuske, europski su čelnici proglasili "razdoblje počeka".

2007. - Samo nekoliko godina kasnije, uspješno su dovršeni predpristupni pregovori s Bugarskom i Rumunjskom koje 2007. godine postaju nove članice, ulazeći tako u EU obitelj koja sada broji ukupno 27 članica.

Proces daljnjeg proširenja EU nastavlja se predpristupnim pregovorima s Hrvatskom, Makedonijom i Turskom.

EU I ZAŠTITA OKOLIŠA: Okolišna politika Europske unije

Slika 2. Europska unija 2004. godine



2. Institucije Europske unije

Države članice Europske unije delegirale su neke od svojih prava odlučivanja na institucije u čijem su osnivanju sudjelovale, tako da proces odlučivanja o određenim pitanjima od zajedničkog interesa može biti proveden demokratskim putem na europskoj razini.

Tri osnovne europske institucije koje imaju autoritet donošenja odluka su:

- **Europski parlament**, predstavlja europske građane i sastavljen je od neposredno biranih predstavnika građana iz država članica EU-a;
- **Vijeće Europske unije**, predstavlja pojedine države članice EU-a;
- **Europska komisija** zastupa interese Unije u cijelosti.

Ove tri institucije donose zakone i politike koji se primjenjuju širom EU-a. U načelu, Komisija je europska institucija koja predlaže nove zakone, dok ih Vijeće i Parlament usvajaju. Nadležnosti i odgovornosti ovih institucija, kao i odgovarajuća pravila i procedure koje su te institucije dužne provoditi navedeni su u pojedinim Ugovorima koji su prihvaćeni od strane predsjednika i/ili premijera svih država članica EU i ratificirani od strane njihovih parlamenata.

Druge institucije koje također imaju vitalnu ulogu u EU-u su **Europski sud pravde** koji je odgovoran za provedbu europskih zakona, te **Europski revizorski sud** koji je nadležan za nadgledanje financijskog poslovanja u EU. Sud je jedini ovlašten tumač odredaba osnivačkih ugovora EU-a. Njegova je funkcija dvojaka: (1) odgovornost za izravnu primjenu prava Zajednice u određenim slučajevima i (2) opća odgovornost za tumačenje odredaba prava EU-a, pri čemu treba nastojati osigurati njegovu stalnu i jednaku primjenu. Sud se može pozvati da odluči o slučajevima koje podnose države članice, institucije Zajednice te pravne i fizičke osobe. On omogućuje istovjetno tumačenje zakona Zajednice na njezinu području, putem tijesne suradnje s nacionalnim sudovima kroz prethodni postupak za tumačenje prava Zajednice. Sjedište je Suda u Luksemburgu. Europski revizorski sud osnovan je 1977. godine radi nadzora prihoda i rashoda Unije, te dodjele proračunskih sredstava. Sud se sastoji od 25 sudaca revizora, od po jednoga iz svake države članice, koje imenuje Vijeće ministara na šest godina. Sjedište je Revizorskoga suda u Luksemburgu.

Podrška naprijed navedenim europskim institucijama su **Europski gospodarski i socijalni odbor** i **Odbor regija** koji djeluju kao savjetodavna tijela. Gospodarski i socijalni odbor tijelo je Europske unije sastavljeno od različitih gospodarskih i socijalnih interesnih skupina (poslodavaca, zaposlenika, nevladinih udruga), koje daje mišljenja drugim institucijama, najčešće u sklopu procesa donošenja novih propisa EU-a. Odbor trenutno broji 317 članova, koji predstavljaju glas organizacija civilnoga sektora svih 25 država članica EU-a. Odbor regija sastoji se od predstavnika regionalnih i lokalnih vlasti. Osnovan je Ugovorom iz Maastrichta, a zastupa interese regija i jedinica lokalne samouprave na razini Unije u procesima stvaranja te provedbi zajedničkih politika. Sastoji se od 317 članova koje delegiraju tijela regionalnih i lokalnih vlasti država članica EU-a na četiri godine. Ove je odbore potrebno konzultirati prije usvajanja novih pravila iz odabranih područja njihove nadležnost.

2.1. Europski parlament

Europski parlament osnovan je 1952. godine i djeluje u Bruxellesu (Belgija), Strassbourgu (Francuska) i Luksemburgu.

Parlament je jedno od neposredno izabranih tijela EU-a. Članovi Parlamenta biraju se svakih 5 godina od strane glasača iz 27 država članica EU-a koji predstavljaju 492 milijuna građana. Posljednji europski izbori održali su se u lipnju 2004. godine, a sljedeći će se održati 2009. godine. Države članice dobivaju pravo na određeni broj mjesta u Parlamentu proporcionalno broju stanovnika pojedine države. Nakon pridruživanja Rumunjske i Bugarske, Europski parlament od 01. siječnja 2007. godine broji 785 članova (Tablica 1). Ipak, očekuje se promjena pravila dodjeljivanja mjesta u Parlamentu.

Tablica 1. Broj mjesta predstavnika pojedinih država članica u Europskom parlamentu

Država članica	Broj mjesta	Država članica	Broj mjesta
Austrija	18	Latvija	9
Belgija	24	Litva	13
Bugarska	18	Luksemburg	6
Cipar	6	Malta	5
Češka	24	Nizozemska	27
Danska	14	Poljska	54
Estonija	6	Portugal	24
Finska	14	Rumunjska	35
Francuska	78	Slovačka	14
Njemačka	99	Slovenija	7
Grčka	24	Španjolska	54
Mađarska	24	Švedska	19
Irska	13	Velika Britanija	78
Italija	78	UKUPNO	785

Europski parlament, ravnopravno s Vijećem Europe ima:

- **zakonodavne ovlasti** (sudjelovanje u donošenju zakonodavnih akata EU-a suodlučivanjem, suradnjom i savjetovanjem; potvrda imenovanja i razrješenje članova Komisije; imenovanje pučkoga pravobranitelja, članova Europske središnje banke, Revizorskoga suda i drugih institucija; nadziranje rada Komisije i Vijeća EU-a); te
- **proračunske ovlasti** (usvaja proračun, nadgleda provedbu proračuna).

Europski parlament jest glavni supervizor aktivnosti Europske unije. On pretpostavlja demokratski nadzor nad Europskom komisijom, te parlamentarni uvid u aktivnosti Vijeća Europe.

2.2. Vijeće Europske unije / Vijeće ministara

Vijeće Europske unije (u tekstovima često 'Vijeće' ili 'Vijeće ministara') najvažnije je tijelo Europske unije koje donosi odluke i koje se može usporediti s nacionalnim zakonodavnim tijelima – parlamentima. Ustanovljeno je 1952. godine i sastoji se od 27 ministara država članica (jedan po državi članici). Članovi su Vijeća resorni ministri država članica, koji se sastaju ovisno o temi o kojoj se raspravlja na Vijeću: vanjski poslovi, poljoprivreda, industrija i slično. Tako primjerice, kada Vijeće raspravlja o pitanjima politike zaštite okoliša tada u raspravi sudjeluje 27 ministara država članica nadležnih za problematiku zaštite okoliša.

Bez obzira na različit sektorski sastav ministara Vijeća, koji ovisi o temi o kojoj se raspravlja, Vijeće djeluje kao jedinstvena institucija. Predsjedanje Vijećem ministara rotira se između država članica svakih šest mjeseci po unaprijed predviđenom rasporedu. Amsterdamskim ugovorom određeno je da glavni tajnik Vijeća djeluje i kao visoki predstavnik za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, a u radu mu pomaže njegov zamjenik kojega izabire Vijeće jednoglasnom odlukom i koji je odgovoran za rad Glavnoga tajništva Vijeća. U sklopu institucionalnoga trokuta Unije (Europska komisija, Vijeće EU-a i Europski

EU I ZAŠTITA OKOLIŠA: Okolišna politika Europske unije

parlament) Vijeće zastupa interese država članica. Ministar trenutno predsjedavajuće države članice sastavlja dnevni red sjednica Vijeća. Trenutačno, Vijećem Europe predsjedava Slovenija.

Predsjedanje Vijećem Europe

Portugal VII-XII 2007.	→	Slovenija I-VI 2008.	→	Francuska VII-XII 2008.	→	Češka I-VI 2009.
---------------------------	---	-------------------------	---	----------------------------	---	---------------------

Aktivnosti Vijeća Europske unije jesu:

- izglasavanje zakona, obično zajednički s Europskim parlamentom;
- koordiniranje gospodarskih politika država članica;
- definiranje i provedba zajedničke vanjske i sigurnosne politike Europske unije;
- u ime Europske zajednice i unije, zaključivanje međunarodnih sporazuma između EU-a i jedne ili više država ili međunarodnih organizacija;
- koordinacija aktivnosti država članica i usvajanje mjera iz područja političke i pravne suradnje u pitanjima kriminaliteta;
- zajedno s Europskim parlamentom, donošenje i odobravanje proračuna Zajednice.

Potporu Vijeću Europske unije osiguravaju:

- Odbor stalnih predstavnika koji se sastoji od veleposlanika ili njihovih zamjenika iz diplomatskih misija država članica. Općenito uzevši, ovaj Odbor priprema dnevni red za zasjedanja Vijeća i pregovara na temu manjih i ne izrazito kontroverznih pitanja.
- Državni službenici iz država članica sudjeluju u radu pojedinih radnih tijela Vijeća, i prethodno postižu *de facto* sporazum koji se potom formalizira kroz Odbor stalnih predstavnika i Vijeće ministara.

2.3. Europska komisija

Europska komisija jedna je od temeljnih i ujedno najveća institucija EU-a, koja predstavlja i štiti interese Zajednice. Europska se komisija često opisuje kao "motor integracije" s obzirom da ima isključivo pravo predlaganja pravnih akata, politika i programa aktivnosti Zajednice. Osim toga, Europska komisija ima i ovlasti za provedbu te upravljanje proračunom i politikama EU-a. Također, Komisija osigurava provedbu osnivačkih ugovora te ostalih usvojenih zakonodavnih akata EU-a, a zadužena je i za predstavljanje Europske unije na međunarodnoj sceni, primjerice u pregovorima za sklapanje sporazuma između Zajednice i trećih država, na temelju mandata koji joj u svakom pojedinom slučaju dodjeljuje Vijeće EU-a.

Samo ime Europska komisija ima dva značenja. U užem smislu, ime se odnosi na 25 članova Europske komisije, takozvanih povjerenika (po jedan iz svake države članice), uključujući predsjednika i pet dopredsjednika. Povjerenike imenuje Vijeće EU-a, a potvrđuje ih Europski parlament kojemu je Komisija odgovorna. Mandat Komisije traje 5 godina. Svaki je od povjerenika nadležan za jedan ili više resora, to jest općih uprava čija imena pokazuju područje koje pokrivaju (npr. Opća uprava za proširenje, Opća uprava za unutarnje tržište itd.). U širem smislu, ime Europska komisija odnosi se na samu instituciju i njezine zaposlenike. Sjedište je Europske komisije u Bruxellesu, a djelomično u Luksemburgu. Svoja predstavništva ima u svim državama članicama EU-a, a delegacije u trećim državama, uključujući i Hrvatsku.

Europska komisija podijeljena je na Opće uprave od kojih je svaka zadužena za zasebno područje. Izdvajamo one koje su važne za područje zaštite okoliša :

- Poljoprivreda i ruralni razvoj (DG Agriculture and Rural Development);
- Energija i transport (DG Energy and Transport);
- Ribarstvo i pomorstvo (DG Fisheries and Maritime Affairs) ;
- Okoliš (DG Environment);

- Zdravlje i zaštita potrošača (DG Health and Consumer Protection).

Nadležnosti Europske komisije:

- iniciranje propisa, podnošenje prijedloga Vijeću i Parlamentu;
- nadzor provedbe zakona u državama članicama; EK ima dužnost da osigura provedbu sporazuma i zakona, te također i da dovede države članice ili druge institucije pred Europski sud pravde.
- osiguravanje primjene zakonodavstva i preuzimanje dijela odgovornosti za primjerenu provedbu EU proračuna, zajedno s Europskim revizorskim sudom.
- predstavljanje Zajednice (primjerice u okviru pregovora za međunarodne sporazume sa zemljama koje nisu članice EU-a i drugim institucijama).

2.4. Odbor regija

Odbor regija politička je skupina ustanovljena 1992. godine koja zastupa lokalne i regionalne jedinice uprave i samouprave u Europskoj uniji. Radi se o konzultativnom tijelu koje okuplja predstavnike regionalnih i lokalnih vlada sa zadaćom da:

- podiže svijest javnosti u odabranim pitanjima relevantnim lokalno/regionalno u odnosu na Europsku legislativu podastirući mišljenja o prijedlozima EK;
- Komisija i Vijeće obvezni su konzultirati Odbor regija u svakoj prilici kad se donose prijedlozi koji mogu imati utjecaj na regionalnu ili lokalnu razinu;
- Komisija, Vijeće i Europski parlament imaju mogućnost konzultirati Odbor regija u okviru različitih problema, ukoliko prepoznaju mogućnost važnih regionalnih ili lokalnih implikacija slijedom podnesenog prijedloga;
- Odbor regija samoinicijativno dostavlja mišljenja, dajući na taj način prioritet pojedinim temama o kojima se raspravlja u EU. [www.cor.europa.eu]

2.5. Europski gospodarski i socijalni odbor

Europski gospodarski i socijalni odbor je konzultativno tijelo ustanovljeno 1957. godine Rimskim ugovorima, a koje predstavlja formalnu platformu za oblikovanje mišljenja koja se potom podastiru Vijeću, Komisiji i Europskom parlamentu. 344 članova ovog odbora predstavlja različite gospodarske i socijalne interesne skupine u Europi (npr. poslodavce, posloprimce, potrošače, zainteresirane za zaštitu okoliša i sl.). Članovi se predlažu od strane nacionalnih vlada, a imenuju od strane Vijeća Europske unije na razdoblje od 4 godine (sljedeća će imenovanja biti u listopadu 2010. godine).

Savjet se sastoji od 6 sekcija:

- Poljoprivreda, ruralni razvoj i okoliš;
- Gospodarska i monetarna unija, gospodarska i socijalna kohezija;
- Zapošljavanje, socijalna pitanja i državljanstvo;
- Vanjski odnosi;
- Jedinstveno tržište, proizvodnja i potrošnja;
- Promet, energija, infrastruktura i informatičko društvo.

Komisija ili Vijeće dužni su u pojedinim slučajevima konzultirati ovaj odbor, koji također može samoinicijativno usvajati mišljenja.

2.6. Sud europskih zajednica

Ovo je najviši sud u Europskoj uniji. Sud Europskih zajednica jedini je ovlašten tumač odredaba osnivačkih ugovora EU-a. Njegova je funkcija dvojaka: (1) odgovornost za izravnu primjenu prava Zajednice u određenim slučajevima i (2) opća odgovornost za tumačenje odredaba prava EU-a, pri čemu treba nastojati osigurati njegovu stalnu i jednaku primjenu. Sud se može pozvati da odluči o slučajevima koje podnose države članice, institucije Zajednice te pravne i fizičke osobe. On omogućuje istovjetno tumačenje zakona Zajednice na njezinu području putem tijesne suradnje s nacionalnim sudovima kroz prethodni postupak za tumačenje prava Zajednice. Sjedište je Suda u Luksemburgu.

Svaka država članica ima pravo imenovanja jednog suca (krajnji ukupni broj sudaca mora biti neparan!). Predsjednik se odabire od strane sudaca. Ovaj sud osigurava dosljedno i ujednačeno tumačenje zakona EU-a. Jurisdikcija ovog suda proteže se od nacionalnih sudova, do djela učinjenih od strane i protiv država članica i institucija EU-a. Odluke ovog suda su konačne.

2.7. Europski revizorski sud

Europski revizorski sud osnovan je 1977. godine radi kontrole prihoda i rashoda Unije te dodjele proračunskih sredstava. Sud ima po jednoga člana iz svake države članice, koje imenuje Vijeće ministara na šest godina. Sjedište je Revizorskoga suda u Luksemburgu.

Ova je organizacija osnovana u svrhu osiguravanja financijske korektnosti među institucijama. Zadatak Suda jest provjeravati da se sredstva EU-a, koja osiguravaju porezni obveznici, ispravno prikupljaju i da se troše namjenski na zakoniti i ekonomičan način. Sud ima pravo napraviti reviziju bilo koje osobe ili organizacije koja upravlja sredstvima Unije.

2.8. Interesne skupine

Različite **lobističke skupine** zastupaju pojedine interesne skupine kao što je primjerice sektor industrije; **uredi pojedinih zemalja/regija** predstavljaju interese svojih regija; **gospodarske komore i trgovinske udruge** promiču i štite svoj poslovni uspjeh. Interesi civilnog društva zastupljeni su od strane utjecajnih međunarodnih/regionalnih/nacionalnih nevladinih udruga koje imaju svoja sjedišta u Bruxellesu.

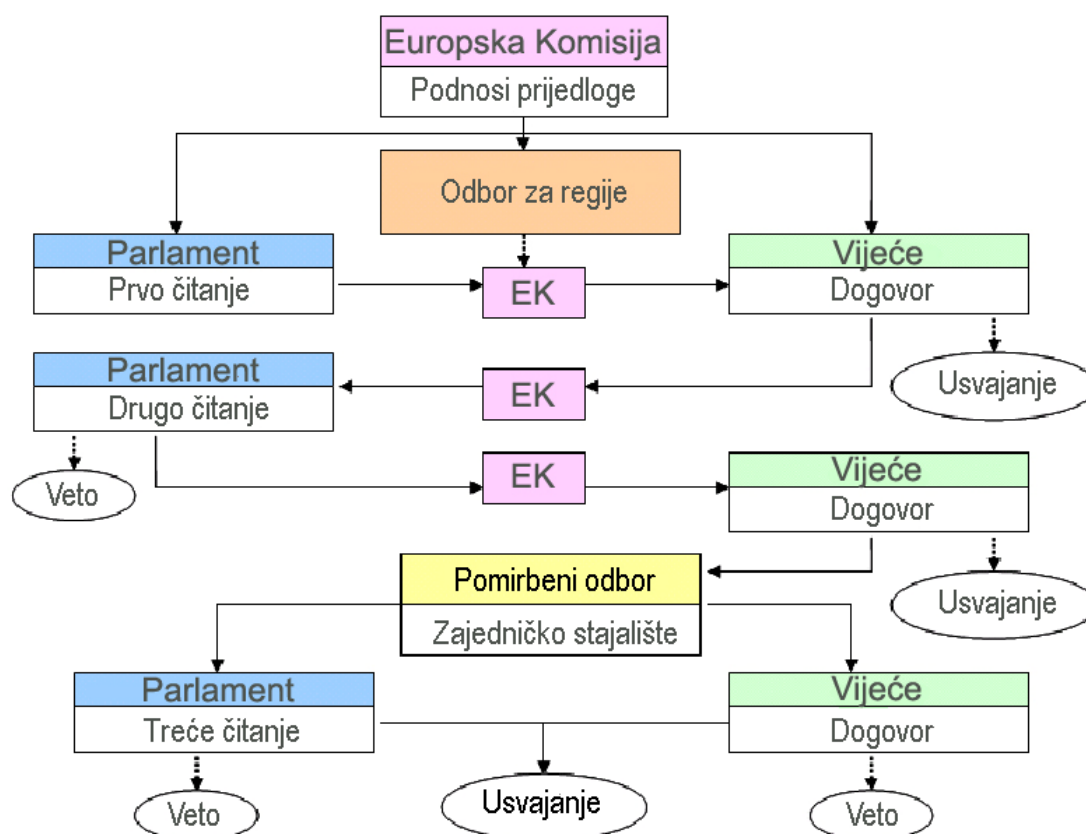
3. Postupak odlučivanja

Osnovni postupak odlučivanja vezan uz usvajanje ključnih propisa EU-a ustanovljen je Ugovorom iz Maastrichta (1993.), te je potom proširen i izmijenjen Amsterdamskim ugovorom (1997.) kao **postupak suodlučivanja**. Temelji se na načelu ravnopravnosti, što znači da niti jedna europska institucija ne može usvojiti pravni akt bez pristanka drugih stranaka.

Praktični dio procedure naziva se Deklaracija 34 i dodatak je Amsterdamskom ugovoru. U iznalaženju najbolje prakse, potpisan je Među-institucijski sporazum o kvalitetnijem oblikovanju i izglasavanju zakona (2003/C 321/01). Sporazum je potpisan od strane Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije. On unaprijeđuje koordinaciju i transparentnost rada između institucija, uspostavlja okvir za uvođenje "alternativnih instrumenata", povećava razinu primjene analize utjecaja u okviru procesa odlučivanja, te određuje obvezne vremenske okvire za ugrađivanje direktiva u nacionalne zakone.

Proces odlučivanja vezan uz usvajanje legislative može se podijeliti u tri stadija - utvrđivanje stajališta dionika, prilagođavanje utvrđenih stajališta i usvajanje zajednički usuglašanih stajališta nakon pregovora.

Slika 3. Pojednostavljeni dijagram usvajanja EU propisa



Prijedlog Komisije: Komisija ima monopol u predlaganju europskih propisa (direktive i uredbe). Da bi započela proces donošenja novog pravnog akta, Komisija **podnosi prijedlog** direktive ili uredbe. Parlament također može zatražiti od Komisije da podnese prijedlog, iako ona nije u tom slučaju obvezna provesti proceduru u cijelosti. Nacrti prijedloga dokumenata često su predmet opsežnih konzultacija s vladinim ekspertima iz država članica, okolišnim organizacijama, i sl. Prijedlog se usvaja od strane Kolegija povjerenika temeljem pisanog ili usmenog postupka, nakon čega slijedi objavljivanje u Službenom glasilu Europske unije (*Official Journal of the European Union*) u "C" seriji. Prijedlog se ujedno dostavlja Vijeću Europe i Europskom parlamentu, a o njemu se također raspravlja u Gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, a takve rasprave imaju savjetodavni status.

Čitanja: Provode se dva kruga čitanja, nakon čega nastaju dodaci prijedlogu koje potom treba elaborirati i usvojiti. Ako Vijeće ne usvoji sve dodatke Europskog parlamenta, tada se pokreće postupak pregovora.

Pregovori i usvajanje prijedloga: Pomirbeni odbor treba se okupiti u roku od 6 tjedana od datuma formalne odluke Vijeća o sudbini prijedloga. Odbor okuplja predstavnike članova Vijeća i jednak broj predstavnika Europskog parlamenta, a podrazumijeva i odgovornog povjerenika Komisije. Pregovori se provode tijekom neformalnih trijaloga koji okupljaju male radne skupine pregovarača od kojih svaki predstavlja pojedinu instituciju. Povjerenik pri tom ima ulogu moderatora. Usuglašeni "zajednički tekst" podastire se odabranim delegacijama na usvajanje. Pregovori se vode na temu svih prijedloga dopuna usvojenih od strane Europskog parlamenta nakon drugog čitanja, a temeljem mišljenja Vijeća. Svaka delegacija koja je u sastavu Pomirbenog odbora treba odobriti prijedlog zajedničkog teksta. Konačna odluka je na Europskom parlamentu i Vijeću.

Praćenje procesa odlučivanja moguće je uz korištenje **PreLex** - baze podataka o procedurama koje se provode između institucija. Uz pomoć ovog pretraživača mogu se pratiti svi glavni stadiji procesa odlučivanja i konkretan rad institucija koje su uključene u proces. Linkovi omogućavaju svojim korisnicima pristup postojećim dokumentima <http://ec.europa.eu/prelex..>

PRAVNI OKVIR ZAŠTITE OKOLIŠA U EUROPSKOJ UNIJI

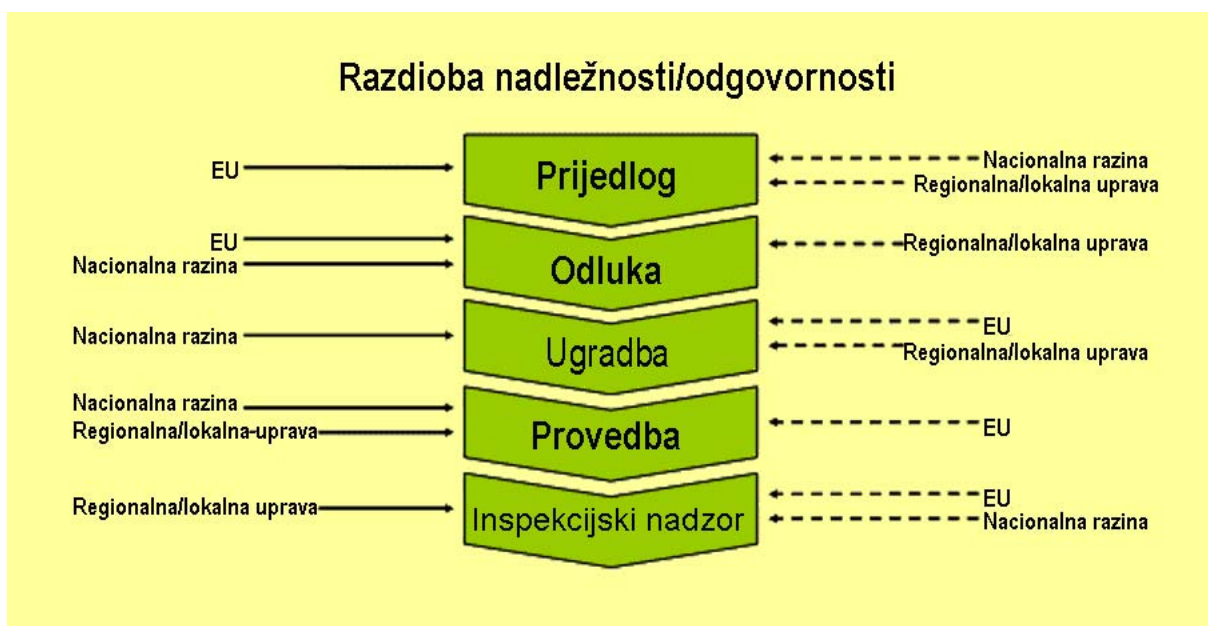
4. Razdioba nadležnosti i odgovornosti na različitim upravnim razinama

Europski okolišni pravni okvir podrazumijeva tri ključne razine kompetencije: **europska** razina, **nacionalna** razina i **regionalna/lokalna** razina. Svaka od navedene tri razine važna je u uspješnoj provedbi europske okolišne politike.

Jednom kada je pravni akt usvojen, države članice odgovorne su za ugradnju obvezujućih odredbi u nacionalnu legislativu. Također, države članice trebaju osigurati njihovu učinkovitu provedbu u praksi. Provedba samog postupka ugradnje obvezujućih odredbi (transpozicija) odnosi se također i na države kandidatkinje, stoga što su one dužne provoditi naprijed rečene korake tijekom procesa pristupanja EU.

Pravna stečevina Europske unije (franc. *acquis communautaire*, skraćeno *acquis*) skup je prava i obveza koji sve države članice obvezuje i povezuje u Europskoj uniji. Pravna stečevina EU-a nije samo pravo u užem smislu jer obuhvaća: sadržaj, načela i političke ciljeve osnivačkih ugovora, zakonodavstvo usvojeno na temelju osnivačkih ugovora te presude Suda Europskih zajednica, deklaracije i rezolucije koje je Europska unija usvojila, mjere koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, mjere koje se odnose na pravosuđe i unutarnje poslove te međunarodne ugovore koje je sklopila Europska zajednica, kao i ugovore zaključene između država članica s trećim zemljama u području djelovanja Europske unije. Svaka država koja želi postati članicom Europske unije mora prihvatiti odluke iz osnivačkih ugovora i uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije.

Slika 4. Shematski prikaz uključivanja različitih aktera u procesu razdiobe odgovornosti:



Uključivanje različitih razina odgovornosti i nadležnosti u različitim fazama provedbe okolišne politike može se ukratko prikazati na sljedeći način:

- **Europska** razina podrazumijeva uključivanje institucija (Komisija, Europski parlament, Vijeće) i neposredni utjecaj na razvoj zakonodavstva (Direktive, Uredbe). S pravnog gledišta, provedba i primjena propisa EU-a pripada u sferu nadležnosti pojedine države članice. Međutim, institucije EU-a poput primjerice Komisije, mogu pažljivo kontrolirati primjenu europskih zakona u državama članicama.
- Razina pojedine **države članice EU-a** ili **nacionalna** razina podrazumijeva neposrednu odgovornost za ugradbu i provedbu europskih zakona. Na ovoj se razini oblikuju neposredni zadaci i odgovornosti regionalnih i lokalnih jedinica uprave. Jedinice uprave na nacionalnoj razini obično preuzimaju odgovornost za izvješćivanje Europske komisije o statusu provedbe i udovoljavanja zahtjevima.
- **Regionalna/lokalna** razina uprave podrazumijeva samo ograničeni utjecaj na donošenje odluka. Međutim, na ovoj razini postoji mogućnost posrednog utjecaja na proces odlučivanja na nacionalnoj razini. U nekim državama članicama, kao što je primjerice Njemačka, federalnim jedinicama omogućeno je da neposredno sudjeluju u radu Vijeća u slučajevima kada je tema o kojoj se raspravlja neposredno vezana za regionalnu razinu [Klasing, 2002].

5. Kratki povijesni pregled razvoja okolišne politike Europske unije

Politika zaštite okoliša jest relativno novo područje europskog zakonodavstva. Prva takva inicijativa Europske zajednice datira iz 1973. a neposredna je posljedica Konferencije UN-a o okolišu koja se 1972. godine posebno usmjerila na znanstvena i razmišljanja građana na temu "granica rasta".

Jedinstveni europski akt jest ugovor potpisan 1986. godine kojim je prvi put značajnije modificiran Rimski ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici. Njime su zadani pravni temelji stvaranja jedinstvenoga tržišta do 1. siječnja 1993. godine. Također su definirane nove nadležnosti Zajednice (socijalna politika, gospodarska i socijalna kohezija, istraživanje i tehnološki razvoj, zaštita okoliša), pokrenuta je suradnja u području vanjskih poslova, proširene ovlasti Europskog parlamenta, te pojednostavljen proces odlučivanja u Vijeću ministara. Ovaj je akt označio prekretnicu. dodjeljujući izrazito značajnu ulogu zaštiti okoliša u sustavu oblikovanja politike EU-a, neposredno navodeći obvezu da zaštita okoliša treba biti obvezno uzimana u obzir prilikom oblikovanja svih europskih propisa. Okolišna politika EU-a potom je i nadalje proširivana Ugovorima iz **Maastrichta** (1992.) i **Amsterdama** (1997.). [James Gubb, Civitas]. Ugovor iz Amsterdama promiče "*visoku razinu zaštite i poboljšanje kakvoće okoliša*" i navodi ih kao nezavisni cilj. Nakon što je politika okoliša snažno pozicionirana unutar pravnog okvira EU-a, Komisija započinje s donošenjem okolišnih propisa [William Masket].

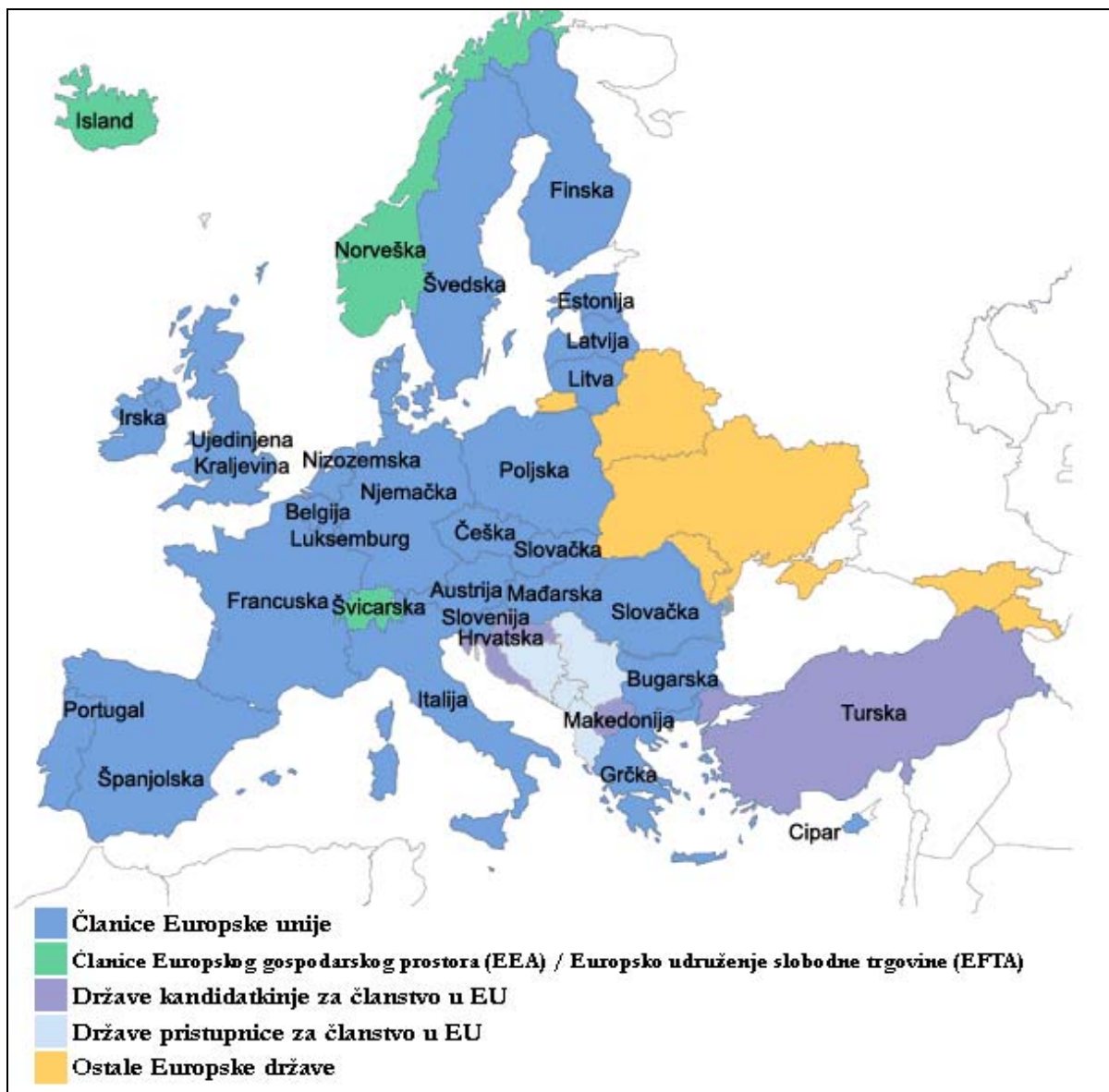
Tablica 2. Popis najznačajnijih europskih ugovora s pregledom odgovarajućih načina obrade pitanja okoliša

Međunarodni sporazum	Godina	Okolišna politika
Rimski ugovori	1957.	<ul style="list-style-type: none">➤ Nisu poznate eksplicitne inicijative politike okoliša➤ <i>U razdoblju 1967.-'87. donose se prvi okolišni zakoni</i>
Jedinstveni europski akt	1987.	<ul style="list-style-type: none">➤ Uvođenje zasebnog poglavlja "Okoliš"➤ <i>Postavljanje minimalnog standarda</i>
Ugovor iz Maastrichta / Ugovor o Europskoj uniji	1993.	<ul style="list-style-type: none">➤ Okoliš obuhvaćen načelima Ugovora kojim se uspostavlja Europska zajednica➤ Uvođenje načela predostrožnosti i visoke razine zaštite okoliša➤ <i>Naglasak na važna načela zaštite okoliša</i>
Ugovor iz Amsterdama	1997.	<ul style="list-style-type: none">➤ Održivi razvoj nameće se kao jedan od osnovnih ciljeva EU-a➤ Integriranje okolišne politike➤ <i>Okoliš se postavlja u usku vezu s gospodarskim razvojem</i>
Ugovor iz Nice	2001.	<ul style="list-style-type: none">➤ Priprema za proširenje EU-a➤ <i>Nije utjecalo na promjene u okolišnoj politici</i>

2000. godine, od strane svih država članica EU, potpisan je Ugovor o uspostavljanju Europskog ustava, za kojeg se uobičajeno koristi izraz Europski ustav. Osnovna svrha bila mu je zamijeniti skupinu postojećih ugovora koji su se u mnogome preklapali, ujednačiti načela zaštite ljudskih prava u EU-u, te u cijelosti definirati proces odlučivanja u EU. Europski ustav navodi osnovne odredbe vezane uz okoliš, zdravlje i održivi razvoj.

EU I ZAŠTITA OKOLIŠA: Okolišna politika Europske unije

Slika 5. Europska unija 2008. godine: 27 država članica s prikazom država pristupnica / država kandidatkinja



Sudbina Europskoga ustava trenutačno je izrazito nesigurna. Do sada je samo 18 država članica potvrdilo ili zamalo potvrdilo tekst ovog dokumenta, dok je njih 7 odgodilo potvrđivanje nakon što su dvije članice (Francuska i Nizozemska) to odbile.

Nakon neuspjeha donošenja Europskog ustava, Europsko vijeće je na sastanku 2007. godine odlučilo započeti pregovore o Reformskom ugovoru kao o dokumentu koji bi zamijenio dotadašnji prijedlog. Ugovor je bio pripremljen na način da bude potpisan od strane europskih lidera 13. prosinca 2007. godine, nakon čega će svaka država članica Unije imati obvezu potvrđivanja rečenog dokumenta: Ugovor je potpisan na zasjedanju Europske komisije u Lisabonu, postavši tako poznat pod nazivom **Lisabonski ugovor**. Vjeruje se da će moći stupiti na snagu 01. siječnja 2009. godine.

6. Ciljevi i načela politike okoliša Europske unije

Kad se odlučuje o politici okoliša, članak 174 (1) Ugovora iz Maastrichta poziva na uvažavanje sljedećih odrednica:

- očuvanje, zaštita i poboljšavanje kakvoće okoliša,
- zaštita ljudskog zdravlja,
- razborito i racionalno korištenje prirodnih resursa,
- promicanje primjene mjera zaštite na međunarodnoj razini, u svrhu rješavanja regionalnih ili globalnih problema okoliša.

Nadalje, rečeni ugovor definira **načela**, koja se trebaju uzimati u obzir prilikom oblikovanja okolišnog zakonodavstva EU-a:

1. **Načelo zaštite, uzimajući u obzir regionalne specifičnosti** ne označava potrebu da se u EU-u dostigne najviša moguća razina zaštite okoliša, već upućuje na potrebu dosljedne primjene postojećih standarda, posebice od strane država članica koje su vodeće u području zaštite okoliša (Krämer 1998, 63-76).
2. **Načelo predostrožnosti** najčešće se primjenjuje u kontekstu ljudskih aktivnosti koje utječu na kakvoću okoliša i ljudsko zdravlje. U situacijama rizika, potrebno je poduzimati mjere koje na prvo mjesto stavljaju očuvanje kakvoće okoliša. Da bi se primjena takve mjere opravdala, potrebno je dokazati da će to pomoći umanjiti razinu onečišćenja ili pak da se onečišćenje može izbjeći u cijelosti: Ovo se načelo primjenjuje čak i u slučajevima kada znanstvena istraživanja nisu nedvosmisleno dokazala odgovarajući razlog štete na okolišu. Primjena ovog načela odražava spremnost zajednice da povede računa o promjeni klime i ograničavanju primjene genetski izmijenjenih organizama (GMO).
3. **Načelo sprječavanja (ispred primjene načela uklanjanja posljedica)** usmjereno je na djelatnosti sprječavanja umjesto na ispravljanje posljedica nastale štete. Primjena ovog načela naglašava potrebu predviđanja mogućih povratnih učinaka na okoliš i prije no što se moguće štetna aktivnost poduzme. Usprkos činjenici da je većina okolišnog zakonodavstva usmjerena na bavljenje posljedicama katastrofalnih događaja, prevencija okolišne štete je jeftinija, lakša i manje štetna za okoliš. Primjena ovog načela odnosi se primjerice na obvezu provedbe *procjene utjecaja na okoliš*.
4. **Načelo djelovanja na izvoru onečišćenja** poziva na akciju protiv štete na okolišu neposredno na mjestu nastanka onečišćenja. Ovo načelo definira gdje treba poduzimati praktične mjere rješavanja problema. Zahtjev za primjenom najboljih raspoloživih metoda (Best Available Techniques - BATs) u velikim industrijskim postrojenjima odražava primjenu ovog načela.
5. **Načelo 'onečišćivač plaća'** nameće obvezu onečišćivaču podmirivanja troškova uklanjanja posljedica štete na okolišu, ili pak osiguravanje sredstava za kompenzaciju štete. Troškovi uklanjanja posljedica štete na okolišu također se trebaju podmirivati. Odras primjene ovog načela u praksi su zahtjevi za uvođenjem poreza na korištenje prirodnih resursa, upravljanje komunalnim otpadom i globe za onečišćivače okoliša.

6. **Načelo integriranog pristupa** znači da se zahtjevi zaštite okoliša trebaju uzeti u obzir prilikom oblikovanja i provedbe svih vrsta EU politika. Drugim riječima, svi sektori poput poljoprivrede, industrije, transporta, i sl. trebaju u sebi integrirati aspekte zaštite okoliša. To ne znači da se mjere s povratnim učinkom na okoliš ne smiju poduzimati, već da je primjenom odgovarajućih sektorskih mjera potrebno spriječiti ozbiljne posljedice na okoliš. Tako primjerice ispunjavanje uvjeta koje postavlja Protokol iz Kyota podrazumijeva integrirani pristup.
7. **Načelo supsidijarnosti** - Načelo supsidijarnosti opće je načelo Zajednice prema kojem ona ne poduzima radnje (izuzev u područjima svoje isključive ovlasti), osim ukoliko bi one bile djelotvornije od radnji poduzetih na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Namjena je osigurati učinkovito donošenje odluka na razini što bližoj građanima. Primjena ovoga načela osigurava i neprekidnu provjeru provedbe aktivnosti na razini Zajednice i njezine opravdanosti u odnosu na mogućnost njezine provedbe na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Pokušaji jasnoga definiranja ovoga načela mogu se naći u osnivačkim ugovorima, u Amsterdamskom ugovoru, a spominju se i u Ustavnom ugovoru EU-a. Primjerice, ako Vijeće želi regulirati ispuštanje otpadnih voda u Rajnu, prvo mora razmišljati o tome može li taj i takav problem biti riješen od strane manje skupine zemalja članica. Ako je tome zaista tako, Vijeće treba dokazati da lokalna zajednica može riješiti odabrani problem na zadovoljavajući način. Samo kada se dokaže da skupina država članica ne može riješiti odabrani problem, dopušteno je da Europska zajednica poduzme konkretnu akciju. U slučaju ispuštanja otpadnih voda u Rajnu, pokazalo se da su države uz Rajnu primjerenije za rješavanje problema od cjelokupne Zajednice. Ovo se načelo u praksi ne može uvijek konzistentno primjenjivati i kontrolirati (Krämer 1998).

7. Okolišno zakonodavstvo Europske unije

7.1. Osnovni instrumenti

Dva su osnovna oblika propisa EU-a – primarni je onaj utemeljen na ugovorima, a sekundarni je onaj koji se koristi u provedbi politika, podrazumijevajući također i politike okoliša obuhvaćene naprijed rečenim ugovorima. Osnovni instrumenti sekundarnih propisa su **direktive, uredbe, odluke, preporuke i mišljenja**.

7.1.1 Direktive

Direktiva je, uz uredbu, najvažniji pravni akt Zajednice. Direktiva obvezuje u pogledu rezultata koji se njome ostvaruje, ali nacionalnim vlastima prepušta izbor pravnog oblika i metode provedbe. Za razliku od uredbe, direktiva služi približavanju, a ne potpunomu ujednačivanju prava država članica Unije. Zato se direktivom zadaje cilj koji se mora postići, dok su države članice obvezne prenijeti direktivu u svoj nacionalni sustav, birajući pritom pravni oblik (zakon, podzakonski akt i sl.). U slučaju da država članica nepravilno prenese direktivu ili to uopće ne učini u zadanom roku, temeljem prakse Suda Europskih zajednica uspostavljeno je pravilo da se fizička ili pravna osoba može izravno pozivati na direktivu i prava koja iz nje proizlaze pred nacionalnim tijelima države članice.

Precizno govoreći, direktive su obvezujuće samo za države članice EU na koje se pojedina direktiva odnosi. U praksi, direktive se odnose na sve države članice, izuzev onih koje su obuhvaćene Zajedničkom poljoprivrednom politikom.

Sve usvojene direktive obvezno se objavljuju u izdanjima Službenog lista Europske unije. Usvojene direktive obrojčavaju se na godišnjoj osnovi, a dodjeljuju im se oznake slijedom njihovog usvajanja – godina/broj/institucija (primjerice, 90/220/EEZ, 2000/60/EZ, itd.).

Struktura direktive podrazumijeva sljedeće obvezne elemente:

- preambula (opis procedure usvajanja, poveznica na odabrana načela okolišne politike, područje interesa);
- svrha/ciljevi;
- definicije;
- sadržaj, zahtjevi;
- informiranje javnosti (odjeljak koji se pojavljuje u novijim direktivama);
- rokovi (usvajanje, stupanje na snagu);
- dodaci.

Način na koji će pojedina država članica provesti odabranu direktivu ovisit će o pravnoj strukturi te države. U praksi, definira se vremenski rok do kada definirani ciljevi trebaju biti postignuti. Do tog će datuma svaka država članica ugraditi zahtjeve odabrane direktive u nacionalno zakonodavstvo i razviti odgovarajući institucionalni okvir za provedbu tih zahtjeva. U praksi su poznati slučajevi kada pojedine države članice ne uspiju do zadanog roka ispuniti zadane zahtjeve, primjerice ne uspiju ispoštovati zadani

EU I ZAŠTITA OKOLIŠA: Okolišna politika Europske unije

rok, ne ugrade odredbe direktive na pravilan način u nacionalne propise ili pak ne uspiju osigurati odgovarajuću provedbu rečenih odredbi. Takve slučajeve Europska komisija dovodi pred Sud Europskih zajednica.

Prve europske direktive koje su se bavile pitanjima zaštite okoliša datiraju iz '70-tih godina 20. stoljeća. Tada su se postavljali standardni uvjeti i definirao sustav kontrole. U daljnjim desetljećima koje je obilježio intenzivan tehnološki napredak i porast znanja, pojavila se potreba za novim pristupima u oblikovanju instrumenata provedbe pravnih odredbi. Običavalo se nadopunjavati postojeće direktive. Trenutačno se stare direktive zamjenjuju jedinstvenim novim dokumentima, ili se pak kreiraju potpuno novi dokumenti.

7.1.2 Uredbe

Uredba je, uz direktivu, najvažniji pravni akt Zajednice koji obvezuje u cijelosti i izravno je primjenjiv u svim državama članicama. Svrha je uredbe ujednačavanje prava država članica, odnosno zamjena postojećih normi država članica, ako one postoje. Nacionalne norme koje nisu u skladu s uredbom moraju se ukinuti. Uredba se automatizmom ugrađuje u nacionalno zakonodavstvo stupajući na snagu istodobno i jednako u svim državama članicama EU-a. Da bi postala primjenjiva, svaka uredba mora biti objavljena u Službenom listu Europske unije. Uredbe se obročavaju rednim brojevima i oznakom institucija koje ih donose – (institucija)/broj/godina (primjerice, (EEZ) br. 259/93; (EZ) br. 1547/1999; (EZ) br. 1907/2006, itd.).

7.1.3. Odluke

Odluka je jedan od tri obvezujuća pravna instrumenta sekundarnih propisa EU-a. Odluka je pravni akt koji ne obvezuje sve stranke, već se odnosi samo na odabrane, primjerice države članice, tvrtke ili pojedince. Za njih je odluka u cijelosti obvezujuća.

Odluka se može usvojiti zajednički od strane Europskog parlamenta i Vijeća (objavljivanje u Službenom listu EZ-a je obvezno), a može biti usvojena i zasebno od strane Komisije ili Vijeća (u kojem slučaju objavljivanje nije obvezno). Obvezana stranka jasno se navodi u tekstu odluke. Odluke se obročavaju na godišnjoj osnovi.

7.1.4. Preporuke i mišljenja

Preporuka i **mišljenje** dva su oblika neobvezujućih pravnih dokumenata Europske unije. Preporuke nemaju pravnu snagu i nisu obvezujuće za države članice, no podrazumijevaju političku težinu. Preporuke su instrument posrednog djelovanja usmjerenog na pripremu zakonodavstvo država članica.

Mišljenje je procjena ili sud o nečemu, a uobičajeno se koristi u različitim fazama usvajanja europskih propisa.

7. 2. Područja nadležnosti i odgovornosti za okoliš

U bilo kojem slučaju kad se u Zajednici poduzima neka mjera, ona se mora temeljiti na odabranim odredbama Ugovora o Europskoj uniji i uzimati u obzir zadane uvjete, postupke i moguće posljedice. Mjere zaštite okoliša mogu se temeljiti na "okolišnim odredbama" rečenog ugovora (Članak 174. Ugovora o Europskoj uniji), ili pak na različitim okolišnim odredbama iz drugih tematskih dokumenata koji se primjerice mogu odnositi na unutrašnje tržište, poljoprivredu ili transport.

Od 1972. godine kada je oblikovan prvi okolišni pravni dokument Europske zajednice, različitim okolišnim temama pristupa se na različite načine:

- **Opća pitanja okoliša**, kao što su pristup informacijama, procjena utjecaja na okoliš, inspekcija zaštite okoliša, označavanje eko proizvoda, mjere koje se odnose na industrijska postrojenja, kao i na tematska područja
- **Voda** (kakvoća voda, zaštita od onečišćenja i obrada otpadnih voda),
- **Zrak** (emisija i standardi kakvoće zraka, promicanje korištenja obnovljivih izvora energije),
- **Buka** (maksimalne dopuštene razine buke),
- **Kemikalije** (klasifikacija, pakiranje i označavanje kemijskih tvari, ograničenja korištenja kemikalija, označavanje proizvoda za zaštitu bilja, uvoz i izvoz kemikalija, korištenje genetski izmijenjenih organizama),
- **Zaštita prirode** (zaštita divljih ptica, zaštita prirodnih staništa flore i faune), i
- **Otpad** (odredbe koje se odnose na specifične vrste otpada, obradu otpada, prijevoz i odlaganje otpada).

Odgovornosti na regionalnoj razini u primjeni ovih pravnih dokumenata određene su specifičnim nacionalnim administrativnim sustavima u pojedinim državama članicama.

7.3. Najvažnije okolišne direktive

7.3.1. Otpad

EU predviđa koordinaciju sustava upravljanja otpadom unutar država članica. Prve direktive koje su se odnosile na problematiku otpada usvojene su 1975. godine i bave se procjenom mogućeg utjecaja otpada kojim se ne gospodari na kvalitetan način na okoliš i ljudsko zdravlje. Ključni pravni dokumenti kao što su Okvirna direktiva o otpadu (2006/12/EZ), Direktiva o opasnom otpadu (91/689/EEZ) i Uredba (EZ-a) br. 1013/2006 o otpremi pošiljaka otpada temelj su regulatorne strukture problematike gospodarenja otpadom. One definiraju otpad, načine sigurnog i primjerenog postupanja s otpadom i određuju kontrolirane uvjete kretanja otpada unutar EU-a.

Direktiva Vijeća 75/442/EEZ o otpadu jedna je od prvih usvojenih direktiva na ovu temu. Značajno je nadopunjavana nekoliko puta. Nova Direktiva o otpadu 2006/12/EZ, usvojena 2006. godine i poznata pod nazivom Okvirna direktiva o otpadu, ima sljedeće ciljeve:

- sprječavanje nastajanja, poticanje recikliranja i uporabe otpada;
- zabrana nekontroliranog odlaganja otpada;
- promicanje čistih tehnologija i proizvoda koji se mogu reciklirati i uporabiti, uzimajući u obzir postojeće ili potencijalne mogućnosti tržišta;
- ugrađivanje zaštite ljudskog zdravlja i okoliša u sve odredbe koje se tiču gospodarenja otpadom;
- primjena učinkovitih i dosljednih pravila odlaganja i stvaranja mogućnosti za uporabu otpada.

Primjena ove direktive zahtjeva uspostavljanje odgovarajuće mreže centara za gospodarenje otpadom, oblikovanje planova gospodarenja otpadom, smanjivanje kretanja otpada, usklađenost s načelom "onečišćivač plaća" u smislu oblikovanja cijene odlaganja otpada, uspostavljanje sustava izdavanja dozvola i inspekcije, kao i izvješćivanje o aktivnostima vezanima uz gospodarenje otpadom.

EU I ZAŠTITA OKOLIŠA: Okolišna politika Europske unije

Trenutačno je Okvirna direktiva o otpadu 2006/12/EZ u procesu revizije u svrhu pojašnjavanja ključnih polazišta kao što su definicije otpada, odlaganje i stvaranje mogućnosti za oporabu otpada, jačanje mjera smanjivanja nastanka otpada, uzimanje u obzir cijelog životnog ciklusa proizvoda i materijala, smanjivanje utjecaja na okoliš, jačanje gospodarske vrijednosti otpada. Informacija o trenutno, statusu postupka revizije ove direktive dostupna je na stranici Pravnog opservatorija <http://www.europarl.europa.eu/oecil/>.

Osnovni izazovi u provedbi načela gospodarenja otpadom mogu se grupirati na sljedeći način:

- jasna i opravdana razdioba zaduženja;
- suradnja na različitim upravnim razinama, između svih uključenih interesnih skupina, između država i regija;
- dostatan administrativni kapacitet i financiranje procesa uspostavljanja i održavanja sustava gospodarenja otpadom;
- podrška javnosti.

7.3.2. Voda

Gospodarenje vodnim resursima jedno je od najznačajnijih prioriteta područja okoliša u EU-u, stoga što obuhvaća dva vrlo osjetljiva područja "javnog zdravstva" i "zaštite okoliša". Zakonodavstvo EU-a vezano uz vode u svojoj se ranoj fazi odnosilo na postavljanje standarda za ispuštanje otpadnih voda, dok je druga razina vodnoga zakonodavstva usmjerena na usklađivanje različitih potreba i prioriteta, te na uspostavljanje modela koji su usmjereni ka cjelovitoj primjeni Okvirne direktive o vodama (2000/60/EZ).

Politika gospodarenja vodama treba se preoblikovati u skladu s potrebama novih instrumenata gospodarenja (primjerice, upravljanje na razini slivova i određivanje cijene vode) tako da bi se ubuduće problemima pristupalo na usklađeni način. Nova se načela jasno odražavaju u Okvirnoj direktivi o vodama čiji su ključni ciljevi:

- primjena načela zaštite voda na sve vrste voda, kako površinskih tako i podzemnih;
- postizanje "dobrog statusa" svih voda do određenog vremenskog roka;
- sustav upravljanja vodama utemeljen na razini riječnih slivova;
- "kombinirani pristup" u postavljanju graničnih vrijednosti emisija i standarda kakvoće voda;
- dobro opravdane cijene za korištenje voda;
- jače uključivanje građana;
- usmjeravanje zakonodavstva.

Okvirna direktiva o vodama (2000/60/EZ) operativno je oruđe za postavljanje konkretnih ciljeva zaštite voda u budućnosti. Navodi cilj postizanja "dobrog statusa" svih voda do 2015. godine. Sustav upravljanja vodama strukturiran je na razini riječnih slivova, podrazumijevajući kakvoću okoliša i kemijske parametre. Snažan je naglasak stavljen na gospodarske aspekte i uključivanje javnosti.

Sljedeći korak u primjeni Okvirne direktive o vodama jest razvijanje programa mjera i planova upravljanja riječnim slivovima. Nacionalna tijela odgovorna za upravljanje vodama i korisnici vodnih resursa trebaju prepoznati značajna otvorena pitanja upravljanja vodama i razvijati mjere koje bi se primjenjivale i bile relevantne na regionalnoj razini. Izazovi u jedinicama lokalne samouprave očekuju se tijekom razvijanja i primjene takvih mjera koje bi mogle značajno utjecati na proces planiranja i razdiobe financija. Lokalne zajednice trebaju biti aktivno uključene u interdisciplinarni proces planiranja. Također, treba voditi računa o njihovim ekološkim, gospodarskim i socijalnim interesima. Treba stremiti rješenjima koja zadovoljavaju sve interesne skupine, osiguravaju gospodarski razvoj i cjelovitu primjenu načela odredbi ove direktive. Provedba Direktive igra značajnu ulogu u okviru mnogih problema koji se tiču lokalne zajednice, kao što

su obrada otpadnih voda i ispuštanje u vodotoke, vodoopskrba, održavanje vodnih resursa i gradnja vodovoda, urbano planiranje korištenja zemljišta u okviru sustava prostornog planiranja, zaštita prirode i zaštita od poplava, turizam i rekreacija, sudjelovanje javnosti.

Direktiva o obradi komunalnih otpadnih voda (91/271/EEZ) ima cilj smanjivanja onečišćenja prirodnih voda, vodnih resursa u estuarijskim i obalnim područjima putem komunalnih i tehnoloških voda. Ova direktiva donosi specifične odredbe koje se odnose na sakupljanje i obradu komunalnih otpadnih voda, a temeljene su na količini ulaznih voda i veličini naselja (aglomeracije). Izazovi u području obrade otpadnih voda u lokalnim zajednicama prepoznati su u smislu tehničkih značajki raspoloživih postrojenja za obradu otpadnih voda, sustava upravljanja otpadnim muljem, aspekata organizacije i razdiobe odgovornosti, te koordinacije i planiranja.

Direktiva o kakvoći vode namijenjenoj za ljudsku potrošnju (98/83/EZ) ima za cilj osiguranje kakvoće pitke vode i vode koja se koristi u proizvodnji hrane i pića. Izvori pitke vode trebaju biti zaštićeni od svake vrste onečišćenja, a sustav upravljanja treba biti osiguran od točke uzimanja vode sve do potrošača (postavljanje standarda, praćenje, popis parametara). Izazovi u obradi pitke vode u lokalnim zajednicama prepoznati su u području tehničke usklađenosti i povećanja opskrbe pitkom vodom, skladištenja i distribucije, provedbe programa praćenja kakvoće, suradnje među općinama, tvrtkama nadležnim za obradu vode i sektora javnog zdravstva, kao i u procesu koordinacije i planiranja opskrbe pitkom vodom.

Direktiva o zaštiti voda od zagađenja koje uzrokuju nitrati poljoprivrednog podrijetla, poznatija kao **Nitratna direktiva** (91/676/EEZ) usmjerena je na umanjivanje negativnih učinaka unosa gnojiva u spremnike pitke vode i ekosustave, ograničavanjem unosa anorganskih tvari i gnojiva na poljoprivrednim zemljištima. Osnovna načela ove direktive podrazumijevaju proglašavanje posebno osjetljivih zona, oblikovanje akcijskih planova gospodarenja u takvim zonama i identificiranje mjera usvajanja i provedbe takvih akcijskih programa.

Direktiva o upravljanju kakvoćom vode za kupanje (2006/7/EZ) ima svrhu očuvati, zaštititi i poboljšati kakvoću okoliša, te zaštititi ljudsko zdravlje u skladu s primjenom načela Okvirne direktive o vodama. Direktiva o vodi za kupanje donosi odredbe praćenja i klasifikacije, kao i upravljanja kakvoćom vode na javnim kupalištima, a propisuje i obvezu osiguravanja javno dostupnih informacija o kakvoći vode za kupanje na odabranim lokacijama.

Više informacija o politici voda dostupno je na <http://ec.europa.eu/environment/water/index.html>

7.3.3. Kakvoća zraka

Europski pravni okvir nalaže da se problematika kakvoće zraka promatra u prekograničnom kontekstu. Odgovarajuće mjere treba poduzimati na europskoj razini. Međutim, iako je dosta propisa koji se odnose na problematiku kakvoće zraka već usvojeno, ipak je nova direktiva o kakvoći zraka u procesu oblikovanja. Nova direktiva usmjerena je na usklađivanje već postojeće legislative, i uvesti će nove odredbe prevencije zdravstvenih rizika od sitnih čestica, u skladu s Tematskom strategijom o onečišćenju zraka (PM2.5). Više je informacija dostupno na <http://ec.europa.eu/environment/air/index.htm>.

Osiguranje odgovarajuće kakvoće zraka tiče se lokalnih zajednica na način da su one dužne provoditi mjerenja onečišćujućih tvari (odnosi se na sve općine), praćenje kakvoće zraka u općinama i naseljima s više od 250.000 stanovnika, provoditi trajna mjerenja onečišćenja zraka na "kriznim točkama", osiguravati punu informaciju dostupnu javnosti o prekoračenjima graničnih vrijednosti, elaborirati akcijske planove poboljšanja kakvoće zraka, provoditi mjere poboljšanja, održavati dobru kakvoću zraka u područjima s niskom razinom onečišćenja. Osnovni su izazovi u provedbi povezani s rastućim intenzitetom prometa, političkom voljom u provedbi mjera, visokim troškovima provedbe i osiguravanjem sredstava financiranja i investicijama u provedbu mjerenja.

7.3.4. Integrirano sprječavanje i nadzor onečišćenja (IPPC)

Direktiva (96/61/EZ) u vezi s integriranim sprječavanjem i nadzorom onečišćenja (poznatija kao IPPC Direktiva), koja ulazi u područje opće legislativne EU-a, uvodi načelo **integriranog pristupa** nadzoru industrijskog onečišćenja na razini postrojenja, u svrhu smanjivanja onečišćenja na najmanju moguću mjeru. Ova direktiva u okviru jednog dokumenta donosi mjere koje se odnose na zaštitu zraka, tla i vode, što se namjerava postići kroz jedinstveni režim izdavanja dozvola za obavljanje djelatnosti koje mogu štetiti okolišu i rezultiraju emisijom stakleničkih plinova, zakiseljavajućih tvari, otpadnih voda i nastankom opasnog otpada. Ova se direktiva odnosi na više od 50.000 različitih industrijskih postrojenja u EU-u (primjerice spalionice otpada, postrojenja za proizvodnju i obradu metala, industrijska postrojenja za obradu minerala, kemijska industrija, postrojenja za gospodarenje otpadom, velike farme za uzgoj stoke, klaonice i sl.).

Kako bi se takav integrirani sustav mogao uspostaviti, od država se članica traži uspostavljanje **integriranog sustava izdavanja dozvola** za obavljanje djelatnosti industrijskih postrojenja. Komunikacija vezana uz proces izdavanja dozvole treba biti u cijelosti **koordinirana** između institucija koje su uključene u proces izdavanja dozvola. Svrha takve koordinacije je postizanje najviše praktične razine zaštite okoliša u cjelini. Takva **dozvola** treba se temeljiti na odabiru **najboljih raspoloživih metoda** (Best Available Techniques - BAT)¹ i odgovarajućih vrijednosti emisija. Dozvola treba uzeti u obzir cjelokupni utjecaj postrojenja na okoliš, podrazumijevajući emisije u zrak, vodu i tlo, nastajanje otpada, korištenje sirovina, energetske učinkovitost, buku, prevenciju akcidenata, dovođenje lokacije u prvobitno stanje nakon prestanka rada postrojenja. Potrebno je voditi računa o lokalnim uvjetima okoliša. Komisija je objavila niz referentnih dokumenata (BAT-Reference Documents, BREFs) koji imaju svrhu pomoći jedinicama regionalne i lokalne samouprave. Više informacija na <http://eippcb.jrc.es/pages/FActivities.htm>.

Tijela regionalne samouprave uobičajeno imaju širok raspon odgovornosti u primjeni IPPC Direktive, uglavnom stoga što su oni odgovorni za izdavanje dozvola za obavljanje djelatnosti. Stoga, potrebno je uspostaviti odgovarajuće strukture i obrasce komuniciranja u svrhu postizanja sporazuma o jedinstvenim i usuglašenim uvjetima dodjeljivanja dozvola. Regionalna upravna tijela obvezna su u cijelosti razumjeti sustav BAT i trebaju biti osposobljene za korištenje sustava BREF. Također, trebaju posjedovati tehnička znanja o karakteristikama postrojenja, o lokaciji, o lokalnim uvjetima okoliša. Trebaju imati sposobnost prenijeti praktična znanja u praktične zahtjeve koji trebaju biti ispunjeni od strane onih koji dobivaju dozvolu i na taj su način ovlašteni za obavljanje djelatnosti koja ima potencijalni utjecaj na okoliš i na ljudsko zdravlje. Za razliku od jedinica regionalne samouprave koje dosta čine na svom jačanju i osposobljavanju za provedbu IPPC direktive, uključenost tijela lokalne samouprave mnogo je slabija. Oni bi u načelu trebali biti informirani o mogućim utjecajima postrojenja na okoliš u području njihove nadležnosti. Njihova se uloga pokazuje iznimno važna u kriznim situacijama.

Nadalje, **javnost ima pravo sudjelovati** u procesu odlučivanja i biti informirana o mogućim posljedicama i to na način da je omogućen pristup dokumentaciji temeljem koje se izdaju dozvole za obavljanje djelatnosti, o rezultatima praćenja stanja, relevantnim informacijama o okolišu vezanima uz aktivnosti velikih industrijskih postrojenja.

Glavni izazovi u primjeni ove direktive proizlaze iz slabog razumijevanja definicija kojima obiluje ova direktiva, s prelaskom sa sustava pojedinačnih dozvola na integrirani sustav, s velikim rasponom odgovornosti koja leži na tijelima uprave, potrebom suradnje između operatera pojedinih postrojenja i upravnih tijela, s niskom razinom administrativnih kapaciteta (financije, tehnička ekspertiza, upravljanje, korištenje stranih jezika), te potrebom za velikim investicijama.

¹ Najbolja raspoloživa metoda (Best Available Technique - BAT) jest odabir načina na koji se izvodi odabrani industrijski proces koji osigurava učinkovitu i ekonomski opravdanu praktičnu izvedbu, te podobnost odabranih metoda u odnosu na sprječavanje/smanjivanje emisije i utjecaja na okoliš.

Vodič za tumačenje i provedbu IPPC Direktive dostupan je na stranici http://ec.europa.eu/environment/ippc/general_guidance.htm.

7.3.5. Zaštita prirode

Politika zaštite prirode u EU-u temelji se na dva pravna dokumenta: **Direktivi o pticama (79/409/EEZ)** i **Direktivi o staništima (92/43/EEZ)**. Tijekom procesa proširenja EU-a ove su dvije direktive nadopunjavane nekoliko puta. Promjene su se uglavnom odnosile na dodavanje novih vrsta i staništa.

Svrha **Direktive o staništima** jest uspostavljanje koherentne europske mreže područja u sustavu NATURA 2000 koja uzima u obzir prekogranični kontekst zaštite staništa i vrsta koji predstavljaju prirodnu baštinu Zajednice. Ova se mreža sastoji od mjesta koja su od posebnog interesa za Zajednicu, temeljem kriterija jasno navedenih u Direktivi.

Osnovni zadaci upravnih tijela na **nacionalnoj razini** u provedbi načela ove direktive jesu:

- izraditi nacionalni popis prirodnih staništa od posebnog značaja temeljem kriterija navedenih u direktivi i temeljem relevantnih znanstvenih informacija (svaka država članica treba predložiti svoj popis odabranih lokacija navodeći o kojim se vrstama prirodnih staništa iz Dodatka I. i autohtonim vrstama iz Dodatka II. zapravo radi);
- uspostaviti sustav zaštite na odabranim lokacijama (nakon proglašenja lokaliteta vrijednih zaštite, država članica uspostavlja **Posebna područja zaštite (SAC)** osiguravajući i provedbu neophodnih mjera zaštite, razvijajući odgovarajuće planove upravljanja koji su specifično oblikovani za odabrana područja ili integrirani u druge razvojne planove);
- zaštititi biljne i životinjske vrste;
- provoditi nadzor, praćenje i istraživanja;
- izvješćivati o statusu odabranog lokaliteta.

Zadaci upravnih tijela na **lokalnoj razini** su:

- podnošenje prijedloga zaštite pojedinih lokaliteta koji se nalaze u okvirima nadležnosti odabrane upravne jedinice;
- provedba mjera zaštite;
- nadzor sakupljanja i korištenja vrsta;
- osiguravanje zaštite odabranih lokaliteta;
- praćenje stanja.

Direktiva o pticama pruža okvir za zaštitu i upravljanje, te za utjecaj čovjeka na divlje ptice Europe. Osnovne su odredbe:

- održavanje zadovoljavajućeg stanja zaštite divljih vrsta ptica širom područja njihove rasprostranjenosti;
- identificiranje i klasifikacija za rijetke i osjetljive vrste iz Dodatka I. direktive, posebice obrađujući pažnju na zaštitu močvara od međunarodnog značaja;
- zajedno s Posebnim područjima zaštite (SAC) koja su imenovana temeljem Direktive o staništima, Područja posebne zaštite (SPA) čine pan-europsku mrežu zaštićenih područja **Natura 2000**;
- uvođenje ograničenja na prodaju i držanje divljih ptica, uvjeta lova, zabrana neselektivnog lova na ptice.

Jednom kad je nacionalni popis područja uspostavljen, države članice trebaju poduzeti niz koraka u svrhu osiguravanja primjerenog sustava zaštite odabranih lokaliteta. Direktiva navodi različite mjere zaštite u svrhu uspostavljanja sustava stroge zaštite životinjskih vrsta i sličan popis zaštitnih mjera koje se odnose na biljne vrste, koji treba odabrati i primjenjivati u okviru lokalnih uvjeta i okolnosti. Nadležna upravna

EU I ZAŠTITA OKOLIŠA: Okolišna politika Europske unije

tijela trebaju intervenirati u slučajevima koji su specificirani u Direktivi. Primjerice, trebaju regulirati pristup u odabrane zone. Također, provoditi procjenu utjecaja na prirodu planova i projekata koji su navedeni u Direktivi.

Izazovi u primjeni Direktive o pticama na nacionalnoj razini mogu se pojaviti u smislu proglašavanja popisa odabranih lokaliteta, stavova javnosti u odnosu na novo uvedene zabrane, potrebu pružanja pojašnjenja i interpretacije načela zaštite, uvođenje mehanizama kompenzacije, kao i provedbu praćenja i izvješćivanja.

Izazovi u primjeni Direktive o pticama na regionalnoj razini povezani su s činjenicom da tijela regionalne samouprave imaju širok raspon odgovornosti i zadataka. Oni su obično odgovorni za identificiranje lokaliteta od interesa za zaštitu, a nakon što je popis uspostavljen, regionalna tijela dužna su uspostaviti mjere za osiguravanje odgovarajuće zaštite divljih vrsta, za čiju su provedbu također odgovorne. Također, na njima je i odgovornost provedbe odredbi **FFH Direktive (Fauna, Flora and Habitats) 92/43/CEE** u smislu provedbe postupka procjene utjecaja na prirodu.

Tijela lokalne samouprave uključena su u provedbu procesa od samog početka. Ona mogu sudjelovati u odabiru lokaliteta temeljem kriterija koji se navode u Direktivi. Nakon što je uspostavljen popis nacionalnih lokaliteta, lokalna tijela mogu sudjelovati u provedbi mjera zaštite. Također, potrebna su im znanja o zaštićenim staništima i vrstama, kao i kapaciteti za primjenu mjera zaštite.

8. Aspekti zaštite okoliša u provedbi procesa pridruživanja Europskoj uniji

Zemlja kandidatkinja za članstvo u EU-u treba zadovoljiti odredbe *acquis communautaire*-a. Kako bi proces bio što učinkovitiji, rečeni je dokument podijeljen u odjeljke, od kojih je "okoliš" jedan od poglavlja predpristupnih pregovora.

Pregovori se trebaju temeljiti na dobro elaboriranim stajalištima, te biti popraćeni učinkovitim razvojem specifičnih programa vezanih uz odabrane direktive, kao i procjenom pripadajućih troškova. Tako se dobivaju dobro utemeljena zajednička stajališta, i prolazi se kroz 8 tranzicijskih razdoblja za primjenu direktiva koje se tiču hlapivih organski tvari, odlagališta otpada, problematike ambalažnog otpada, obrade otpadnih voda u urbanim područjima, pitke vode, IPPC-a, onečišćenja azbestom i zaštite od ionizirajućeg zračenja. Tijekom sporazumijevanja o tranzicijskim razdobljima, treba ispuniti nekoliko važnih preduvjeta u svrhu dobre provedbe procesa pridruživanja:

- ujednačiti distribuciju sredstava tijekom nekoliko godina;
- uspješno privući sredstva iz pred-pristupnih fondova EU-a;
- uspješno realizirati velike investicijske projekte (primjerice, poboljšati kakvoću vode za piće, uvesti kvalitetan sustav obrade otpadnih voda, osmisliti sustav gospodarenja otpadom);
- tranzicijsko razdoblje omogućava dulju prilagodbu industrijskog sektora za usvajanje i provedbu uvjeta (primjerice, provedba BAT-a).

Završetak pregovora smatra se prvim korakom u procesu pridruživanja. Daljnji koraci podrazumijevaju elaboriranje nacionalnih programa za usvajanje *acquis*-a i razvoj specifičnih programa vezanih uz odabrane direktive. Tijekom tog dijela procesa, države se suočavaju sa sljedećim izazovima:

- Zakonodavni izazovi – dovršavanje procesa ugradnje odredbi *acquis*-a što posebice zahtijeva postavljanje jasnih prioriteta (ugrađivanje u nacionalni zakonodavni sustav treba dovršiti najkasnije s danom pristupanja EU-u);
- Institucijski izazovi - jačanje administrativnih struktura u državi, povećanje razine učinkovitosti i koordinacije između jedinica koje su odgovorne za provedbu politike okoliša;
- Financijski izazovi – oblikovanje financijskih strategija neophodnih za postizanje provedbe prioriteta.

Praćenje napretka usvajanja i provedbe *acquis*-a nastavlja se tijekom procesa pridruživanja. Države se pozivaju da redovno podnose detaljna pisana izvješća o napretku usuglašavanja s odredbama rečenog dokumenta. Temeljem pojedinih nacionalnih izvješća, Europska komisija zauzvrat priprema izvješća o praćenju stanja u kojima procjenjuje stanje pojedine države obzirom na pripremljenost za članstvo u EU-u, identificira preostale nedostatke i predlaže opcije za njihovo rješavanje.

Dodatak 1.

Iz izvješća Europske komisije o napretku Hrvatske u 2007. godini, za poglavlje 27. Okoliš

U zaključku Izvješća Europske komisije o napretku Hrvatske u 2007. godini za poglavlje 27. Okoliš navodi se da je Hrvatska postigla dobar napredak, i to posebice u području horizontalnog zakonodavstva koje se odnosi na klimatske promjene, kakvoću zraka, te gospodarenje otpadom i kemikalijama.

No, još je uvijek otvorena izrazita potreba jačanja administrativnog sustava, posebice na lokalnoj razini. Potrebno je naime, izraditi obuhvatan plan uspostave potrebne razine administrativne sposobnosti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, kao i plan osiguravanja odgovarajućih financijskih sredstava. Otežavajuća je okolnost što su nadležnosti za pitanja vezana uz okoliš i dalje podijeljena između nekoliko ministarstava i ostalih tijela, između kojih je potrebno poboljšati suradnju i koordinaciju njihova rada. Hrvatska treba i nadalje poduzimati jasne korake u cilju integriranja zaštite okoliša u definiranje i provedbu svih ostalih politika, u svrhu promicanja i praktične provedbe načela održivog razvoja.

Europska komisija jasno prepoznaje napor Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva RH na jačanju službe, ustroja i djelatnosti inspekcije zaštite okoliša. Povećan je broj inspektora zaštite okoliša i kontinuirano se provode aktivnosti vezane uz njihovu obuku i stručno usavršavanje.

Poglavlje zaštite okoliša svakako je jedno od najopsežnijih i najzahtjevnijih poglavlja pred-pristupnih pregovora Republike Hrvatske sa EU, stoga se i nadalje nastavlja s intenzivnim aktivnostima na prilagodbi EU standardima.

Hrvatska je ratificirala najvažniji međunarodni ekološki dokument Sporazum iz Kyota, kojim je Hrvatska postala 170. zemlja u svijetu koju ovaj sporazum obvezuje na odgovornost u emisiji stakleničkih plinova u atmosferu. Sporazum je potvrđen od strane hrvatskog Sabora uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime (Rio de Janeiro, 1992.) po kojem će Hrvatska će do 2012. morati smanjiti emisiju za atmosferu štetnih plinova za 5% u odnosu na 1990. godinu.

Također, potvrđena je i Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhus, 1998.), a Sabor je u listopadu izglasao novi Zakon o zaštiti okoliša, krovni zakon koji sustavno uređuje temeljna načela hrvatskog pravnog poretka o zaštiti okoliša. Novim zakonom i donošenjem niza odgovarajućih provedbenih propisa i dokumenata, učinjen je velik korak u cjelovitom usklađivanju s pravnom tečevinom Europske unije. Ovim zakonom dosljedno se provodi temeljno načelo "onečišćivač plaća" koje je već ugrađeno u sve dosad donesene pod zakonske akte. Zakonom se propisuje uključivanje najšire javnosti u rješavanje pitanja zaštite okoliša, čime se osnažuje uloga javnosti u pristupu informacijama o okolišu, sudjelovanje javnosti u postupcima donošenja planova i programa, kao i konkretnih odluka povezanih s okolišem, čime se praktično uvažavaju i provode odredbe Konvencije iz Aarhusa.

Međutim, nema očekivanog pozitivnog pomaka u praktičnoj primjeni trgovanja emisijama i funkcioniranja nacionalnog registra stakleničkih plinova, kao niti u primjeni provedbenog zakonodavstva u praćenju emisija stakleničkih plinova. Administrativna sposobnost na području klimatskih promjena i horizontalnog zakonodavstva i dalje je ograničena. Još uvijek nisu u cijelosti usklađeni propisi koji se odnose stratešku procjenu utjecaja na okoliš i procjenu utjecaja na okoliš, odgovornost za štetu u okolišu, pristup informacijama i sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu.

U svjetlu izrazite potrebe osnaživanja administrativnog sustava koji je ključni dio sektora zaštite okoliša u Hrvatskoj, zaposleni su novi službenici u Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, kao i u ostalim ministarstvima nadležnim za pitanja okoliša i Agenciji za zaštitu okoliša (AZO). Međutim, administrativna sposobnost, posebno na regionalnoj i lokalnoj razini, i dalje je nedostatna i zahtjeva daljnje jačanje i unaprjeđivanje. Sposobnost za nadzor nad provedbom propisa zaštite okoliša ojačana je zapošljavanjem novih inspektora na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini. Osigurana im je odgovarajuća obuka, s posebnim naglaskom na direktivama koje se odnose na integrirano sprječavanje i kontrolu industrijskog onečišćenja, kao i na kontrolu opasnosti od opasnih

tvori kod velikih akcidenata (IPPC i Seveso II). Potpisan je sporazum o suradnji između inspekcijskih službi u području zaštite okoliša.

Međutim, i nadalje je potrebno jačanje sposobnosti za nadzor nad provedbom propisa i osiguravanja koordinacije rada. Potrebno je izraditi sveobuhvatan plan uspostave odgovarajuće razine administrativne i provedbene sposobnosti, plan osiguravanja financijskih sredstava za provedbu *acquis-a*, s jasno naznačenim ciljevima i rokovima. Također, potrebno je izraditi strategiju ulaganja u okoliš.

Izvješće Europske komisije iz listopada 2007. obrađuje sljedeća tematska područja:

- kakvoća zraka,
- gospodarenje otpadom,
- gospodarenje vodama,
- zaštita prirode,
- nadzor industrijskih onečišćenja i upravljanja rizicima,
- problematika korištenja kemikalija,
- genetski modificirani organizmi, te
- buka.

Kakvoća zraka: Hrvatska je uz Konvenciju o prekograničnom onečišćenju zraka na velikim udaljenostima (Geneva, 1979.) ratificirala odgovarajuće protokole o teškim metalima i postojećim organskim onečišćujućim tvarima. Doneseno je i provedbeno zakonodavstvo o граниčnim vrijednostima onečišćujućih tvari iz stacionarnih izvora, a usvojene su i tehničke norme za zaštitu okoliša od hlapivih organskih spojeva iz skladištenja i distribucije benzina.

Međutim, transpozicija direktiva o nacionalnim gornjim vrijednostima emisija i informiranju potrošača još je uvijek u vrlo ranoj fazi. Također, još uvijek nije u potpunosti razvijen integrirani sustav praćenja i analize kakvoće zraka, iako je jedan od značajnih predujeta ispunjen u obliku usvajanja provedbenog zakonodavstva o razmjeni podataka iz mreže za praćenje kakvoće zraka, koje je dopunjeno sustavom uzbuđivanja u slučajevima kada se prekorače gornje granice onečišćujućih tvari: Sustav je za sada razvijen za SO₂, NO₂ i O₃). Vlada RH se i nadalje svake godine odlučuje o puštanju na tržište određene količine goriva koje ne ispunjava propisane standarde kakvoće, no treba imati u vidu da je državna tvrtka za preradu nafte i plina (INA) ipak započela s ulaganjima u cilju postizanja tehničke usklađenosti rafinerija.

Gospodarenje otpadom: Usvojen je značajan broj zakona i provedbenih pravnih dokumenata koji su usklađeni s pravnom stečevinom EU. Hrvatska je usvojila i odluku kojom se, počevši od 2007. smanjuje omjer otpadnih guma koje se smiju koristiti u energetske svrhe s 50% na 30%. Donesena je Uredba o nadzoru prekograničnog prometa otpada temeljena na Konvenciji o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju (Basel, 1992.). Usvojen je nacionalni plan gospodarenja otpadom. U svakoj županiji napreduju aktivnosti razvijanja regionalnih centara gospodarenja otpadom koji će biti ustrojeni u skladu sa nacionalnom strategijom gospodarenja otpadom. Dovršena je sanacija i zatvaranje 28 od postojećih 234 odlagališta otpada, te 217 od 512 divljih odlagališta. Sufinanciranje u velikoj mjeri osigurava Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, dok će se preostatak sredstava osigurati iz pred pristupnih fondova Europske unije.

Vode: Strategija gospodarenja vodama još nije usvojena, a Nacionalni program praćenja još je uvijek u pripremi. Pokrenut je program praćenja kakvoće vode za kupanje. Pravilnik o граниčnim vrijednostima opasnih i ostalih tvari u otpadnim vodama nije usvojen do kraja 2006. kako je to prvobitno bilo planirano.

Zaštita prirode: Usvojen je Zakon o zaštiti životinja. Također, doneseno je provedbeno zakonodavstvo o registru „zaštićenih prirodnih vrijednosti“. Uspostavom parka prirode Lastovo trenutno je zaštićeno 6,07% ukupne površine Hrvatske. Međutim, još uvijek preostaje uspostaviti mrežu Natura 2000 i osigurati njezino učinkovito djelovanje. Administrativna sposobnost u ovom sektoru i dalje je niska.

EU I ZAŠTITA OKOLIŠA: Okolišna politika Europske unije

Posebice je to izraženo na lokalnoj razini.

Nadzor industrijskih onečišćenja i upravljanje rizicima: Usvajanjem zakonodavstva o graničnim vrijednostima emisija iz stacionarnih izvora dovršeno je prenošenje Direktive o velikim ložištima. Prenosnje Direktive o otapalima pred samim je dovršetkom. Doneseno je provedbeno zakonodavstvo o zaštiti radnika od rizika vezanih uz izlaganje azbestu, a započela je i prva faza čišćenja jedine tvornice azbestnog cementa u Hrvatskoj. No još uvijek nije dovršen proces prenošenja IPPC Direktive. Još su uvijek potrebna značajna ulaganja u administrativno osposobljavanje iz područja kontrole industrijskog onečišćenja. Nije sastavljen popis rizičnih postrojenja.

Korištenje kemikalija i genetski modificiranih organizama: Hrvatska je ratificirala Konvenciju o postojećim organskim onečišćujućim tvarima (Stockholm 2001.) i Rotterdamsku konvenciju o postupku prethodnog pristanka za određene opasne kemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini, usvojila Zakon o biocidnim pripravcima (NN br. 63/2007.), te usvojila odgovarajuće provedbeno zakonodavstvo koje se odnosi na registar opasnih kemikalija i dostavu podataka u rečeni registar. Usvojeno je provedbeno zakonodavstvo o procjeni rizika uslijed namjernog ispuštanja GMO-a u okoliš.

Buka: Usvojeno je provedbeno zakonodavstvo o metodama izrade karata buke i planovima djelovanja, no pripreme u ovom području su tek u svojoj ranoj fazi.

Šumarstvo: U pogledu šumarstva u Hrvatskoj, važno je naglasiti činjenicu uspostavljanja Šumarske savjetodavne službe, kao i donošenja odgovarajućeg provedbenog zakonodavstva.

U svjetlu izrazite potrebe osnaživanja administrativnog sustava koji je ključni dio sektora zaštite okoliša u Hrvatskoj, zaposleni su novi službenici u Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, kao i u ostalim ministarstvima nadležnim za pitanja okoliša i Agenciji za zaštitu okoliša (AZO). Međutim, administrativna sposobnost, posebno na regionalnoj i lokalnoj razini, i dalje je nedostatna i zahtjeva daljnje jačanje i unaprjeđivanje. Sposobnost za nadzor nad provedbom propisa zaštite okoliša ojačana je zapošljavanjem novih inspektora na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini. Osigurana im je odgovarajuća obuka, s posebnim naglaskom na direktivama koje se odnose na integrirano sprječavanje i kontrolu industrijskog onečišćenja, kao i na kontrolu opasnosti od opasnih tvari kod velikih akcidenata (IPPC i Seveso II). Potpisan je sporazum o suradnji između inspeksijskih službi u području zaštite okoliša.

Međutim, i nadalje je potrebno jačanje sposobnosti za nadzor nad provedbom propisa i osiguravanja koordinacije rada. Potrebno je izraditi sveobuhvatan plan uspostave odgovarajuće razine administrativne i provedbene sposobnosti, plan osiguravanja financijskih sredstava za provedbu *acquis-a*, s jasno naznačenim ciljevima i rokovima. Također, potrebno je izraditi strategiju ulaganja u okoliš.

Bibliografija

1. A. Klasing, I. von Homeyer, R. A. Kraemer (2002): **EU Environment Legislative Framework and General Preconditions for effective enforcement.** *Background paper for the Baltic Environmental Forum.* Berlin: Ecologic. Institute for International and European Environmental Policy
2. A. Klasing, I. von Homeyer, R. A. Kraemer (2002): *Structure and working methods of the European Union. Background paper for the Baltic Environmental Forum.* Berlin: Ecologic. Institute for International and European Environmental Policy., p. 9.
3. **TEXTBOOK; The Institutions of the European Union; Second Edition; Edited by John Peterson and Michael Shackleton;** ISBN-13: 978-0-19-927900-5; Publication date: 27 April 2006
416 pages, Series: New European Union Series
4. Codecision may 1999 to December 2006, Some Statistical Data;
http://ec.europa.eu/codecision/institutional/analysis/codecision_stat_en.pdf
5. Epiney, Astrid 1997: *Umweltrecht in der Europäischen Union.* Berlin: Heymanns, 136.
6. **EU Environmental Policy Handbook; A Critical Analysis of EU Environmental Legislation; Making it accessible to environmentalists and decision makers; Editor: Stefan Scheuer;** European Environmental Bureau, September 2005, Brussels, Belgium; ISBN 9057270552
7. **EU Environmental Policy;** Author: James Gubb, Civitas; 03/2007; CIVITAS Institute for the Study of Civil Society 2007; <http://civitas.org.uk/eufacts/PSENV/ENV1.htm>
8. **Guide to Doing Business with EU - Germany, UK, France & Italy;** July 2006; **1.5 Sources of Law: Treaties, Directives and Regulations; Primary Legislation: Treaties of the European Union;**
<http://216.239.59.104/search?q=cache:sYa-c9XrDn4J:www.tdctrade.com/euguide/1-5.htm+Nice+Treaty+environmental+policy&hl=lv&ct=clnk&cd=6>
9. **Emergence of EU Environmental Policy & Implications for Climate Change;** *William Masket, Class of 2007, Written for Politics of European Integration;* The Brown Policy Review 2006; www.brown.edu/Students/Roosevelt/
10. Bär, Stefani, v. Homeyer Ingmar und Anneke Klasing 2001: A Nice Environment for Enlargement, in: *European Environmental Law Review*, Volume 10, No. 7, pp. 212-220.
11. Krämer, Ludwig 1998: *E.C. Treaty and Environmental Law.* London: Sweet and Maxwell.
12. A. Klasing, I. von Homeyer, R. A. Kraemer, A. Drondina (2003): *Vides likumdošanas struktūra un galvenie tās efektīvas īstenošanas priekšnoteikumi.* Riga: Baltic Environmental Forum Latvia, pp. 17-21

http://europa.eu/abc/history/index_en.htm	Povijest Europske unije
http://europa.eu/institutions/index_en.htm	Institucije EU-a
http://www.europarl.europa.eu	Europski parlament
http://www.consilium.europa.eu	Vijeće Europe
www.cor.europa.eu	Odbor regija
www.eesc.europa.eu	Europski gospodarski i socijalni odbor (EESC)
http://ec.europa.eu/prelex	praćenje procesa odlučivanja korištenjem baze podataka o inter-institucionalnim postupcima
http://www.europarl.europa.eu/oeil/	Pravni opservatorij
http://ec.europa.eu/environment/water/index.html	informacije o politici voda
http://ec.europa.eu/environment/air/index.htm	informacije o politici kakvoće zraka
http://ec.europa.eu/environment/ipcc/general_guidance.htm	Vodič za tumačenje i primjenu IPPC direktive
http://eippcb.jrc.es/pages/FActivities.htm	BAT-referentni dokumenti i kako ispuniti BAT zahtjeve
http://ec.europa.eu/environment/nature/index_en.htm	Politika zaštite prirode EU-a