



Kako da ne prepilimo granu na kojoj sjedimo?

Politika održivog upravljanja obnovljivim
prirodnim resursima u Hrvatskoj

Zagreb, ožujak 2013.



3	UVOD
3	ŠTO SU OBNOVLJIVI PRIRODNI RESURSI I ZAŠTO SU NAM BITNI?
5	HRVATSKA POLITIKA ODRŽIVOG UPRAVLJANJA OBNOVLJIVIM PRIRODNIM RESURSIMA
10	POLITIKA ODRŽIVOG UPRAVLJANJA ŠUMAMA, VODOM, ZRAKOM, BIORAZNOLIKOŠĆU I POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U RH
13	POLITIKA UPRAVLJANJA OBNOVLJIVIM PRIRODNIM RESURSIMA U KONTEKSTU EUROPSKE UNIJE
14	SUDJELOVANJE JAVNOSTI U KREIRANJU ZAKONA VEZANIH UZ ZAŠTITU OKOLIŠA I OBNOVLJIVIH PRIRODNIH RESURSA
16	USTAVNOPRAVNA ZAŠTITA OKOLIŠA I OBNOVLJIVIH PRIRODNIH RESURSA U HRVATSKOJ
18	UPRAVNOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE OKOLIŠA I OBNOVLJIVIH PRIRODNIH RESURSA U HRVATSKOJ
21	INSTRUMENTI KAZNENOPRAVNE ZAŠTITE OKOLIŠA I OBNOVLJIVIH PRIRODNIH RESURSA U RH
23	INSTRUMENTI GRAĐANSKOPRAVNE ZAŠTITE OKOLIŠA I OBNOVLJIVIH PRIRODNIH RESURSA
25	ZAKLJUČAK





Obnovljivi prirodni resursi (*engl.* „renewable natural resources“) relativno je slabo korišten pojam u politici zaštite okoliša u Hrvatskoj. Često se može čuti o obnovljivim izvorima energije (*engl.* „renewable sources of energy“) ili o prirodnim resursima, no rijetko o *obnovljivim prirodnim resursima*. Obnovljivi prirodni resursi (OPR) su prirodni resursi koji koriste čovjeku, poput tla, vode i zraka koji se u relativno kratkom vremenu sami regeneriraju prirodnim procesima i koje čovjek može održivo konzumirati. Njima nasuprot su neobnovljivi prirodni resursi poput minerala i fosilnih goriva koji isto tako nastaju prirodnim procesima, ali u dužem vremenskom razdoblju pa ih se zato konzumirati može samo kratkoročno i neodrživo.

Obnovljivi prirodni resursi ključni su za održivi razvoj svake zemlje pa tako i Hrvatske. Vrlo je teško povećati količinu nekog takvog resursa, a jednom kada ga se uništi ili „prekonzumira“ - gotovo ga je nemoguće nadomjestiti ljudskom intervencijom. Stoga je bitna komponenta održivog razvoja svake zemlje uskladiti brzinu korištenja OPR-a za sadašnje ljudske potrebe s brzinom prirodne regeneracije OPR-a kako se njihova ukupna količina ne bi smanjivala. Ukupni fond obnovljivih prirodnih resursa tj. „prirodni kapital“ dugoročno se ne smije smanjivati ako želimo omogućiti i budućim generacijama da budu u mogućnosti zadovoljiti svoje potrebe korištenjem OPR-a.

U ovoj brošuri smo se, u skladu s fokusom projekta „Održivo korištenje obnovljivih prirodnih resursa“, odlučili usredotočiti na pet ključnih obnovljivih prirodnih resursa za Hrvatsku - šume, vode, poljoprivredna zemljišta, zrak i biološka raznolikost. Potrebno je s jedne strane zaštititi ove resurse od zagađenja kako im se na taj način ne bi narušila kvaliteta, a s druge strane ih je potrebno održivo koristiti za poboljšanje kvalitete ljudskog života onim tempom koji im omogućava da se prirodno regeneriraju tj. da ih nikad u potpunosti ne potrošimo. Svaka razvojna politika Hrvatske mora se temeljiti na održivom upravljanju (zaštititi kvalitete i održivom korištenju) ovih obnovljivih prirodnih resursa.

Ova brošura nastala je nekoliko mjeseci prije nego što će Hrvatska postati punopravna članica Europske unije. Bez obzira na to što i dalje traje rasprava o prednostima i nedostacima EU članstva za održivi razvoj Hrvatske, svi se slažu da će članstvo u EU imati veliki utjecaj na hrvatsku politiku održivog upravljanja prirodnim resursima. *Policy* proces se od tada značajno usložnjava i za hrvatske *policy* aktere više neće biti dovoljno pratiti samo politiku koja se događa u Hrvatskoj

već će trebati pratiti i politiku zaštite okoliša i održivog razvoja na EU razini, budući da će ona imati direktan utjecaj na obnovljive prirodne resurse u Hrvatskoj.

Za politiku održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima nisu bitne samo državne institucije koje donose različite zakone, strategije, pravilnike i planove. U *policy* procesu osim državnih aktera sudjeluju i ostali akteri poput poduzeća, lokalnih vlasti, nevladinih udruga, građanskih inicijativa te sami građani. Ova brošura namijenjena je prvenstveno građanima okupljenima u inicijative, udruge i ostale organizacije civilnog društva. Isto tako *policy* (politika) nisu samo pisani dokumenti već i sama praksa. Zbog toga smo velik dio ove brošure posvetili konkretnim pravnim instrumente koje individualni i organizirani građani mogu koristiti u svrhu održivog upravljanja poljoprivrednim tлом, vodom, zrakom, bioraznolikošću i šumama - posebice na lokalnoj razini.

Policy proces je kontinuirani proces koji nikad ne staje, a u ovom kontekstu mora biti kontinuirana i naša borba za očuvanje obnovljivih prirodnih resursa kako bi ih mogle koristiti i buduće generacije. O kontinuitetu možemo učiti od prirode koja kontinuirano stvara i obnavlja ove resurse te time izravno omogućava život ne samo čovjeku nego i ostalim živim bićima o kojima čovjek opet izravno ovisi. Bilo bi vrlo glupo i nepromišljeno prekinuti taj složeni mehanizam koji osigurava kontinuitet života.

2. ŠTO SU OBNOVLJIVI PRIRODNI RESURSI I ZAŠTO SU NAM BITNI?



Priroda, okoliš, održivi razvoj, prirodni resursi, obnovljivi prirodni resursi. Puno srodnih pojmova i puno pojmovne zbrke. Da bismo jasnije odredili obnovljive prirodne resurse, pokušat ćemo ukratko razriješiti ovu pojmovnu zbrku i dati kratka određenja ovih pojmova iz antropocentrične perspektive iako se o tim određenjima vode žustre akademske rasprave.

Priroda je pojam koji je čovjek stvorio kako bi definirao živi i neživi svijet koji ga okružuje, a koji je nastao „prirodnim procesima“ tj. bez ljudske intervencije. Tako je priroda definirana isključivo iz perspektive čovjeka koji je inače i sam dio prirode, no na ovaj način radi distinkciju od fizičkog dijela svijeta koji je stvorio sam čovjek. **Okoliš**, s druge strane, označava sav fizički svijet koji okružuje čovjeka bilo da je nastao „prirodnim putem“ ili ljudskom intervencijom pa tako u ljudski okoliš

spadaju kulturna baština i, primjerice, gradovi jer ih je stvorio čovjek.

Održivi razvoj je koncept koji je nastao 1987. godine u radu Brundtlandske komisije, a označava koncept razvoja koji zadovoljava potrebe sadašnje generacije ljudi, a da u isto vrijeme ne ugrožava mogućnost budućih generacija da zadovolje svoje potrebe. Kao i kod prethodnih definicija, ponovno se radi o antropocentričnoj perspektivi tj. onoj koja stavlja čovjeka na prvo mjesto. Iz te perspektive priroda ima instrumentalnu vrijednost tj. vrijedna je kada je za čovjeka korisna iz estetskih, emocionalnih, gospodarskih ili drugih razloga. Priroda ima i svoju intrinzičnu vrijednost tj. vrijednost sama po sebi, no iz perspektive održivog razvoja u ovoj brošuri fokusirat ćemo se isključivo na vrijednost prirode za zadovoljenje potreba ljudi koji žive danas i onih koji će živjeti u budućnosti.

Iz diskursa održivog razvoja pojavljuje se i termin **prirodni resursi**. Kako se iz perspektive održivog razvoja gleda instrumentalna vrijednost prirode, tako se u onom djelu prirode koji koristi čovjeku za *gospodarske* aktivnosti dodaje obično termin „resursi“. Pri tome treba razlikovati prirodne resurse kao dio prirode koji direktno postaje dio gospodarskog procesa te onaj dio prirode od kojeg čovjek ima koristi bez ikakva gospodarskog procesa. Naime prirodni resursi poput tla mogu biti ulazni faktor u ekonomskom procesu poljoprivrede na kraju kojeg dobivamo hranu. Međutim, priroda nam daje mnoge „usluge“ koje čovjek koristi, poput pročišćavanja vode i zraka, a da one nisu dio nikakve gospodarske aktivnosti. Te usluge se obično nazivaju **usluge ekosustava** (*engl.* „ecosystem services“) i postoje različiti načini kako pokušati izračunati monetarnu vrijednost tih usluga u klasičnim gospodarskim terminima. Prema studiji iz 1997. godine¹ priroda nam globalno bez ikakve naknade isporučuje proizvode i usluge u iznosu od 33 trilijuna USD godišnje tj. dvostruko većoj vrijednosti od cijele globalne ekonomije koja nam isporučuje proizvode i usluge za novac (onima koji ih si mogu priuštiti). Određivanju monetarnih vrijednosti tih prirodnih usluga mnogi se protive iz etičke perspektive (intrinzična vrijednost prirode) ili političke perspektive jer smatraju da je to prvi korak prema daljnjoj privatizaciji prirode i stavljanju ekosustava na tržište, što bi u konačnici dovelo do isključivanja siromašnih iz blagodati prirode.

Prirodni resursi (prirodna dobra) kao sastavnice prirode koje imaju ekonomsku vrijednost za čovjeka mogu se podijeliti na neobnovljive prirodne resurse i obnovljive prirodne resurse. U Hrvatskoj je tako u Zakonu o zaštiti prirode iz 2005. godine određeno: „prirodna dobra su sve sastavnice prirode koje čovjek koristi u gospodarske svrhe; prirodna dobra mogu biti neobnovljiva (mineralne sirovine) i obnovljiva (biološka dobra, vode, obnovljivo tlo).“ **Neobnovljivi prirodni resursi** su stoga sastavnice prirode koje nastaju prirodnim procesima, ali u duljem vremenskom razdoblju koje ponekad traje milijunima godina. Stoga se ti prirodni resursi ne obnavljaju dovoljno brzo u prirodi da bi ih bilo moguće koristiti održivo tj. njihovom ekstrakcijom iz prirode neće se ponovno regenerirati u prirodi. Primjeri neobnovljivih prirodnih resursa su fosilna goriva poput nafte, zemnog plina i ugljena te ostale rude i minerali. Iz perspektive održivosti moguće je racionalnije i efikasnije koristiti ove resurse kako bi se smanjila njihova potrošnja ili u određenim slučajevima reciklirati kao što je slučaj, primjerice, sa željezom. **Obnovljivi prirodni resursi** su one sastavnice prirode koje se prirodnim procesima relativno brzo obnavljaju pa ih čovjek može održivo koristiti. Primjer obnovljivih prirodnih resursa su tlo, vode, zrak, biljke i životinje jer se prirodnim procesima u relativno kratkom vremenu ti resursi sami regeneriraju. Tako je moguće koristiti ove resurse, a da se dugoročno ne smanjuje njihov ukupni fond ako brzina ljudske konzumacije tih resursa ne prelazi brzinu njihove prirodne obnove. Iz perspektive održivog razvoja nužno je koristiti obnovljive prirodne resurse za ljudske potrebe na način da se sačuva njihov ukupni fond kako bi i buduće ljudske generacije bile u stanju zadovoljiti svoje potrebe. Očuvanje kvalitete i kvantitete obnovljivih prirodnih resursa unatoč njihovu korištenju tako postaje jedan od ključnih zadataka održivog razvoja svake države. Održivo korištenje obnovljivih prirodnih resursa i zaštita od zagađenja obnovljivih prirodnih resursa temelj su politike **održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima** kao jedne od temeljnih politika održivog razvoja.

¹ Constanza, R. et al (1997) *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, Nature





3. HRVATSKA POLITIKA ODRŽIVOG UPRAVLJANJA OBNOVLJIVIM PRIRODNIM RESURSIMA

Kada u ovoj brošuri koristimo pojam „politika“ obično mislimo na prijevod engleskog pojma „policy“ što označava djelovanje ili nedjelovanje formalnih političkih institucija u određenoj javnoj temi. Svakodnevno korištenje pojma politika obično se odnosi na borbu političkih aktera za moć što se na engleskom označava kao „politics“. Budući da u hrvatskom jeziku ne postoji razlikovanje ova dva pojma (politics i policy), već se oni iscrpljuju u riječi „politika“, često se, kada se želi naglasiti značenje policy, upotrebljava termin „javna politika“. Javnu politiku prije svega kreiraju i provode različite državne institucije gdje jedan dio institucija osmišljava politiku, drugi je usvaja, a treći provodi pa govorimo o vertikalnoj dimenziji procesa javne politike. S druge strane postoji i horizontalna dimenzija procesa javne politike kada se u izradu ili provedbu javne politike uključuju različiti ne-državni policy akteri poput nevladinih udruga, privatnih poduzeća, stručnjaka, znanstvenika, građana i drugih.

Nacionalna politika održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima uvijek je usko vezana uz nacionalnu politiku održivog razvoja. Nakon definiranja globalne strategije održivog razvoja 1992. godine na UN Konferenciji o okolišu i razvoju u Rio de Janeiru, preporučeno je i da države članice kreiraju svoje nacionalne strategije održivog razvoja (NSOR). Budući da se u većini svijeta to nije dogodilo, na Svjetskom summitu o održivom razvoju 2002. godine u Johannesburgu postignut je dogovor da će do 2005. godine sve članice UN-a izraditi i početi provoditi svoje nacionalne strategije održivog razvoja te time i formalno započeti nacionalnu politiku održivog razvoja.

Republika Hrvatska je jedna od posljednjih članica Ujedinjenih naroda koja je izradila svoju nacionalnu strategiju održivog razvoja, ona je, pod nazivom Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske, usvojena tek 2009. godine. Tragove hrvatske politike održivog razvoja je, kad govorimo o službenim dokumentima, moguće naći i prije. Tako se Republika Hrvatska odredila prema održivom razvoju još u Deklaraciji o okolišu iz 1992. godine te poslije u Zakonu o zaštiti okoliša iz 2007. godine, no do 2009. godine Republika Hrvatska nije imala niti jednu strategiju ili neki drugi dokument koji bi pokušao odrediti hrvatsku politiku održivog razvoja kao međuresornu politiku koja uključuje ekonom-

sku, socijalnu i ekološku dimenziju.

Za koncept održivog razvoja je, prema dokumentu Agenda 21, usvojenom na UN Konferenciji o okolišu i razvoju 1992. godine, nužna participacija devet društvenih skupina (engl. *major groups*). To su mladi, žene, nevladine udruge, lokalne vlasti, poslovni sektor, sindikati, poljoprivrednici, znanstvenici i starosjedilački narodi. Nažalost, Strategija održivog razvitka iz 2009. godine izrađena je u krajnje neparticipativnom procesu tj. bez sudjelovanja prije navedenih društvenih grupa. Hrvatska se u procesu izrade mogla ugledati na mnogo participativnije modele država iz susjedstva, no, unatoč tome, tadašnja se izvršna vlast odlučila „posao“ povjeriti nekolicini konzultanata koji su napisali Strategiju. Niti u fazi javne rasprave nije došlo do velike participacije društvenih grupa jer su konzultacije o nacrtu Strategije iz nekog stihijskog razloga bile provedene samo u Zagrebu i Osijeku. Tako je 20. veljače 2009. godine, bez velike medijske pompe, Hrvatski sabor usvojio Strategiju održivog razvitka, a niska participacija u njezinoj izradi odrazila se tada i kasnije na njezinu relevantnost. Naime, malo ljudi i od onih koji se na neki način bave održivim razvojem tada je znalo za njezino usvajanje, a ta se situacija nije nažalost promijenila sve do danas. Budući da je malo *policy* aktera izvan državnih vlasti osjećalo „vlasništvo“ nad tim dokumentom, nitko se od tih aktera nije pobunio kada državne institucije nisu sustavno provodile strategiju.

Unatoč izostanku sustavnog praćenja (engl. *monitoring*) te vrednovanja (engl. *evaluation*) provedbe Strategije, sam dokument sadrži zanimljive prijedloge i podatke posebice u segmentu upravljanja obnovljivih prirodnih resursa pa ga je vrijedno analizirati iz današnje perspektive. Održivi razvoj je uz standardnu brundtlandsku, kratku definiciju određen i na pomalo osebujan način: „Održivi razvitak ostvaruje ravnotežu između zahtjeva za unapređivanjem kakvoće života (ekonomska sastavnica), za ostvarivanjem socijalne dobrobiti i mira za sve (socijalna sastavnica) te zahtjeva za očuvanjem sastavnica okoliša kao prirodnog dobra o kojima ovise i sadašnja i buduće generacije.“ Tako je u hrvatskoj definiciji održivog razvoja ekonomska sastavnica izjednačena s kvalitetom života, a ne ekonomskim rastom, što je progresivnije od brundtlandske definicije.

Održivo upravljanje obnovljivim resursima je u Strategiji najviše obrađeno u 2. poglavlju „Ključni izazovi ostvarenja održivog razvitka Republike Hrvatske“ gdje je kao jedan od ključnih izazova navedeno 2. potpoglavlje, „Okoliš i prirodna dobra“. Hrvatska je prema „Strategiji održivog razvitka“ u usporedbi s europskim državama natprosječno bogata obnovljivim prirodnim

resursima kao što su poljoprivredno zemljište, voda, zrak, šume i biološka raznolikost. Hrvatska tako, prema Strategiji, zauzima treće mjesto u Europi u raznolikosti biljaka (0,075 vrsta/km² ili 0,094 vrsta/km² uključujući podvrste), treće mjesto u Europi prema ukupnim obnovljivim izvorima vode prema UNESCO-u (35.200 m³ po stanovniku), natprosječna u Europi po prekrivenosti teritorija šumama (47% teritorija naspram 44 % što je europski prosjek)², natprosječna u Europi po kvaliteti zraka jer se već desetak godina poboljšava kvaliteta zraka osim u segmentu čestica, a sa 22,3% teritorija koji se koristi za poljoprivredu je jedva iznad europskog prosjeka (21,5%)³, no prema Strategiji ima još otprilike toliko neiskorištenog poljoprivrednog zemljišta. Strategija posebno ističe kako je „posebno potrebno štititi poljoprivredne površine, šume i vode” te time stavlja naglasak na ova tri obnovljiva prirodna resursa.

Hrvatski obnovljivi prirodni resursi raspoređeni su u fizičkom prostoru pa tako Strategija upozorava kako „tijekom planiranja i uređenja prostora i korištenja prirodnih dobara treba osigurati očuvanje značajnih i karakterističnih obilježja krajobraza te održavanje bioloških, geoloških i kulturnih vrijednosti“. Naime Strategija dalje navodi kako u ukupnoj površini Republike Hrvatske od 87.661 km², površinu kopna čini 56.594 km², a 31.067 km² je površina mora. Treba i reći da otoci zauzimaju samo 3.259 km², odnosno 5,8% površine hrvatskog kopna. U strukturi kopnenih površina prevladavaju poljoprivredne te iznose 29.557 km². Šumske površine iznose 26.083 km², a vodne površine (uglavnom jezera i vodotoci) zauzimaju samo 534 km². Tek 446 km² površina kopna otpada na naselja, što je dosta mala površina u odnosu na mnoge europske države.

Za obnovljive prirodne resurse ključni su ekosustavi koji ih regeneriraju uz pomoć drugih prirodnih procesa koji se nekad događaju i izvan dosega tih ekosustava. Ekosustav je zapravo kompleksno jedinstvo živih bića (biocenoza) i fizičkog prostora (biotop) koji se na hrvatskom jeziku još naziva i „stanište“. Prema nacionalnoj klasifikaciji iz 2009. ta su staništa u Hrvatskoj podijeljena na 11 osnovnih klasa i 56 potklasa:

1. *Površinske kopnene vode i močvarna staništa* (1.1. Stajačice, 1.2. Tekućice, 1.3. Hidrofitska staništa slatkih voda, 1.4. Obrasle obale površinskih kopnenih voda i močvarna staništa)

2. *Neobrasle i slabo obrasle kopnene površine* (2.1. Neobrasle i slabo obrasle stijene 2.2. Točila, 2.3. Požarišta, 2.4. Erodirane površine)

3. *Travnjaci, cretovi i visoke zeleni* (3.1. Cretovi, 3.2. Higrofilni i mezofilni travnjaci, 3.3. Suhi travnjaci, 3.4. Rudine 3.5. Visoke zeleni)

4. *Šikare* (4.1. Kontinentalne šikare 4.2. Pretplaninske šikare, 4.3. Mediteranske šikare, 4.4. Šikare alohtonog grmlja)

5. *Šume* (5.1. Priobalne poplavne šume vrba i topola, 5.2. Poplavne šume hrasta lužnjaka, crne johe i poljskog jasena, 5.3. Šume listopadnih hrastova izvan dohvata poplava, 5.4. Brdske bukove šume, 5.5. Bukovo-jelove šume, 5.6. Pretplaninske bukove šume, 5.7. Kontinentalne crnogorične šume, 5.8. Primorske vazdazelene šume i makije, 5.9. Antropogene šumske sastojine)

6. *Morska obala* (6.1. Muljevita morska obala, 6.2. Pjeskovita morska obala, 6.3. Šljunkovita morska obala, 6.4. Stjenovita morska obala, 6.5. Antropogena staništa morske obale)

7. *More* (7.1. Pelagijal, 7.2. Medioltoral, 7.3. Infralitoral, 7.4. Cirkalitoral, 7.5. Batijal)

8. *Podzemlje* (8.1. Kraške špilje i jame, 8.2. Nekraške špilje i jame, 8.3. Intersticijska podzemna staništa, 8.4. Antropogena podzemna staništa)

9. *Kultivirane nešumske površine i staništa s korovnom i ruderalnom vegetacijom* (9.1. Površine obrasle korovnom i ruderalnom vegetacijom, 9.2. Mozaične kultivirane površine, 9.3. Intenzivno obrađivane oranice na komasiranim površinama, 9.4. Višegodišnje zeljaste kulture, 9.5. Voćnjaci, vinogradi i maslinici, 9.6. Proizvodni vrtovi i rasadnici, 9.7. Međe i ograde kultiviranih površina, 9.8. Neproizvodne kultivirane zelene površine)

10. *Izgrađena i industrijska staništa* (10.1. Sela, 10.2. Gradovi, 10.3. Ostale izgrađene gospodarske površine, 10.4. Gospodarske površine, 10.5. Umjetna vodena staništa bez poluprirodnih zajednica biljaka i životinja)

11. *Kompleksi staništa* (11.1. Estuariji, 11.2. Obalne lagune, 11.3. Velike plitke uvale i zaljevi).

² UN Regional Information Office for Western Europe (http://www.unric.org/en/forests/27038-european-forests-a-case-for-biodiversity-and-sustainability)

³ Worldstat info (http://en.worldstat.info/Europe/List_of_countries_by_Agricultural_land_%28percentage_of_land_area%29)



Iz navedene klasifikacije vidi se da je u Hrvatskoj prisutna ne samo velika bioraznolikost već i raznolikost prirodnih staništa što politiku održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima čini još kompleksnijom. Prema Strategiji održivog razvitka najugroženijima se smatraju cretovi, močvarna i podzemna staništa.

Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske nije zamišljena kao provedbeni, već isključivo kao strateški dokument jer, uz ocjenu stanja, sadrži samo ciljeve te državne i nedržavne aktere koji bi trebali biti uključeni u provedbu tih ciljeva. Za praćenje ostvarenja tih ciljeva Strategija navodi tzv. pokazatelje održivog razvoja (POR) koje bi trebalo pratiti, kao što su: kakvoća zraka u urbanim i industrijskim područjima s obzirom na koncentracije onečišćujućih tvari (zrak), udio promjena kvalitete i plodnosti tla u određenom vremenskom razdoblju (poljoprivredno zemljište), indeks eksploatacije obnovljivih izvora vode (vode), udio ugroženih vrsta u ukupnom broju vrsta (bioraznolikost) te udio šuma pod održivim upravljanjem (šume).

Strategija ne sadrži nikakve konkretne mjere, nositelje mjera niti financijske indikatore te je provedba strategije trebala biti operacionalizirana usvajanjem akcijskih planova za svako njezino tematsko područje.

Strategija održivog razvitka je, kao što smo već spomenuli, unatoč relativno dobro postavljenim ciljevima ostala mrtvo slovo na papiru. Ministarstvo zaštite okoliša kao glavni državni akter zadužen za koordinaciju politike održivog razvoja krenulo je u izradu akcijskih planova kao što su onaj za održivu proizvodnju i potrošnju, ali ti procesi nisu finalizirani niti postoji proces sustavnog praćenja provedbe Strategije u koji bi bili uključeni i nedržavni akteri. Politiku održivog razvoja pa time i politiku održivog upravljanja obnovljivih prirodnih resursa svakako ne možemo vrednovati iz samo jedne strategije, no očito je da ne postoji koordinirana i sustavna provedba međuresorne politike održivog razvoja pa time i segmenta koji se tiče obnovljivih prirodnih resursa.

Uz Strategiju održivog razvitka za politiku održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima u Hrvatskoj bitni su i drugi dokumenti poput:

Policy dokument	Relevantnost za politiku održivog upravljanja OPR-ima
Zakon o zaštiti okoliša (2007) NN 110/07	Temeljni zakon ne samo za hrvatsku politiku zaštite okoliša već i za hrvatsku politiku održivog razvoja; određuje osnovne pojmove vezane uz održivi razvoj te definira državne institucije, njihove ovlasti i obveze u izradi relevantnih policy dokumenata vezanih uz prirodne resurse
Zakon o zaštiti prirode (2005) NN 70/05, 139/08, 57/11	Temeljni zakon za hrvatsku politiku upravljanja biološkom raznolikošću, ali posredno i drugim obnovljivim prirodnim resursima kao što su voda, tlo, zrak i šume.
Nacionalna strategija zaštite okoliša (2002) NN 46/02	Zastarjela, ali sveobuhvatna strategija koja jasno ocrtava policy institucionalni okvir dotadašnje hrvatske politike održivog razvoja i zaštite okoliša te ocrtava glavne izazove upravljanja OPR-ima
Nacionalni plan djelovanja za okoliš (2002) NN 46/02	Zastario, ali vrijedan popis mjera, policy stručnjaka te policy dokumenata vezanih uz održivo upravljanje OPR-ima
Izvešće o stanju okoliša u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2005. - 2008. (2012)	Najsustavnija ocjena stanja hrvatskih obnovljivih prirodnih resursa, ali i evaluacija cijele politike upravljanja OPR-ima; jasno su određeni trendovi te najveće prijetnje za OPR
Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske (2008) NN 143/08	Temeljna strategija za hrvatsku politiku održivog upravljanja biološkom i krajobraznom raznolikošću; sadrži ocjenu stanja, strateške ciljeve i akcijski plan s konkretnim mjerama te institucijama koje bi ih potencijalno provele, no bez financijskih pokazatelja troškova tih mjera
Zakon o zaštiti zraka (2011) NN 130/11	Temeljni zakon za hrvatsku politiku zaštite i poboljšanja kvalitete zraka što uključuje i ublažavanje i prilagodbu na klimatske promjene

Plan zaštite i poboljšanja kakvoće zraka u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2008. do 2011. godine (2008) NN 61/08	Temeljna strategija za hrvatsku politiku upravljanja kvalitetom zraka koju je usvojila Vlada RH koja daje vrlo detaljnu ocjenu stanja i dosadašnjih aktivnosti za poboljšanje kvalitete zraka u RH te sadrži precizne mjere za poboljšanje stanja, ali bez financijskih indikatora
Program postupnog smanjivanja emisija za određene onečišćujuće tvari u Republici Hrvatskoj za razdoblje do kraja 2010. godine, s projekcijama emisija za razdoblje od 2010. do 2020. godine (2010) NN 152/09	Bitan dio hrvatske politike upravljanja kvalitetom zraka koji se fokusira na smanjenje utjecaja sumporova dioksida (SO ₂), dušikova dioksida (NO ₂), hlapivih organskih spojeva (HOS-eva), amonijaka (NH ₃), krutih čestica (PM) i teških metala poput kadmija (Cd), olova (Pb) i žive (Hg) u desetogodišnjem razdoblju propisivanjem brojnih mjera koje bi trebale smanjiti ključna zagađenja i povećati kvalitetu zraka u RH
Zakon o genetski modificiranim organizmima (2005) NN 70/05, 137/09	Zakon koji ima velik utjecaj na hrvatsku politiku biološke raznolikosti jer regulira uvoz, eksperimentiranje i puštanje genetski modificiranih organizama u okoliš
Zakon o vodama (2009) NN 153/09	Temeljni zakon koji daje osnovni institucionalni okvir politike upravljanje kakvoće i količine vodnim resursima
Strategija upravljanja vodama (2008) NN 91/08	Strategija koja predstavlja osnovu nacionalne politike upravljanja vodama i koja zadaje dugoročne ciljeve, daje detaljnu ocjenu stanja i propisuje manji broj detaljnih mjera
Zakon o šumama (2005) NN 140/05, 82/06, 129/08, 80/10, 124/10, 25/12	Temeljni zakon koji definira institucionalni okvir i nacionalnu politiku upravljanja i zaštite šuma u Republici Hrvatskoj bez obzira u čijem su vlasništvu
Zakon o poljoprivrednom zemljištu (2008) NN 152/08, 25/09, 153/09, 21/10, 39/11, 63/11	Zakon koji definira institucionalni okvir i hrvatsku politiku upravljanja poljoprivrednim zemljištem koja uključuje zaštitu i namjenu zemljišta bez obzira na vlasništvo te raspolaganje polj. zemljištem u državnom vlasništvu

Hrvatsku politiku upravljanja obnovljivim prirodnim resursima kreiraju i provode sljedeće državne institucije:

Državna institucija:	Relevantnost za politiku održivog upravljanja OPR
Ministarstvo zaštite okoliša i prirode (www.mzoip.hr)	Glavna institucija izvršne vlasti za politiku održivog razvoja pa time i za politiku održivog upravljanja OPR-ima u RH
Odbor za zaštitu okoliša i prirode Hrvatskog sabora (www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5207)	Savjetodavno parlamentarno tijelo koje raspravlja sve policy dokumente vezane uz OPR koje donosi Hrvatski sabor
Savjet za održivi razvoj i zaštitu okoliša (www.mzoip.hr/default.aspx?id=6744)	Savjetodavno tijelo Vladi sastavljeno od stručnjaka i predstavnika okolišnih udruga, a služi da savjetuje državne institucije o politici održivog razvoja pa time i OPR-ima
Agencija za zaštitu okoliša (www.azo.hr)	Državna agencija čija je zadaća pratiti stanje glavnih okolišnih sastavnica u RH pa time i kvalitetu OPR-a
Ministarstvo poljoprivrede (www.mps.hr)	Ministarstvo koje je glavni kreator politike upravljanja poljoprivrednim zemljištem, šumama i vodama
Ministarstvo prostornog uređenja i gradnje (www.mgipu.hr)	Glavno ministarstvo za kreiranje prostorne politike što posredno ima veliki utjecaj na upravljanje OPR-ima
Fond za zaštitu okoliša i prirode (www.fzoeu.hr)	Najveći državni fond koji financira projekte održivog korištenja, zaštite i unapređivanja okoliša pa tako i OPR-a



Državni zavod za zaštitu prirode (www.dzpz.hr)	Državna ustanova koja obavlja stručne poslove zaštite prirode i obnovljivih prirodnih resursa
Hrvatske vode (www.voda.hr)	Glavna pravna osoba u Hrvatskoj za upravljanje vodama
Hrvatske šume (www.hrsume.hr)	Tvrtka u državnom vlasništvu čija je misija integralno i održivo gospodariti šumama u državnom vlasništvu
Državni hidrometeorološki zavod (www.meteo.hr)	Tijelo državne uprave zaduženo za znanstvena istraživanja i stručni rad u praćenju kvalitete voda i zraka u RH
Nacionalno vijeće za vode (www.sabor.hr/Default.aspx?art=50753)	Savjetodavno tijelo izvršnoj i zakonodavnoj vlasti sastavljeno od saborskih zastupnika i istaknutih stručnjaka zaduženo za politiku upravljanja vodama u RH
Savjet za prostorno uređenje RH (www.mgipu.hr/default.aspx?id=5254)	Savjetodavno tijelo Vladi sastavljeno prvenstveno od stručnjaka zaduženo za prostornu politiku koja posredno ima utjecaj na OPR-e, a posebice šume i poljoprivredno zemljište

U hrvatskoj politici održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima na neki način sudjeluju neki od sljedećih ne-državnih policy aktera:

Ne-državni policy akter:	Relevantnost za politiku održivog upravljanja OPR
Zeleni forum (www.zeleni-forum.org)	Nacionalna mreža 45 udruga za zaštitu okoliša i prirode čija je članica i Zelena akcija, a fokusira se uvelike na nacionalnu politiku održivog upravljanja OPR-ima
Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj (www.hrsor.hr)	Neprofitna ustanova privatnog sektora koja okuplja hrvatska poduzeća zainteresirana za nacionalnu politiku održivog razvoja, a time i upravljanja OPR-ima
Hrvatska gospodarska komora (www.hgk.hr)	Glavna gospodarska institucija koja zastupa interese gospodarskog sektora te se povremeno uključuje i u politiku održivog razvoja i upravljanja OPR-ima
Hrvatski seljački savez (www.savez.hr)	Udruga poljoprivrednika koja zastupa njihove interese i uključuje se u politiku upravljanja polj. zemljištem
Građanske inicijative za čisti zrak u Slavonskom Brodu, Sisku, Dugoj Resi, Kaštelima, Resniku, Brdovcu itd.	Inicijative građana koje su se pojavile oko nekog specifičnog lokalnog problema vezanog uz kvalitetu zraka, ali se često uključuju i u nacionalnu politiku upravljanja kvalitetom zraka
Hrvatska poljoprivredna komora (www.komora.hr)	Neprofitna institucija koja okuplja poljoprivrednike i zastupa njihove interese u politici upravljanja polj. zemljištem
Hrvatski autoklub (www.hak.hr)	Nacionalna udruga vozača i vlasnika vozila koja se posebice uključuje u nacionalnu politiku upravljanja kvalitetom zraka
Hrvatski savez udruga privatnih šumovlasnika (www.hsups.hr/o_nama.html)	Nacionalna udruga privatnih vlasnika šuma koja se uključuje u politiku korištenja, namjene i zaštite šuma u Republici Hrvatskoj
Hrvatski lovački savez (www.hls.com.hr)	Nacionalna udruga lovaca koja se uključuje u nacionalnu politiku biološke raznolikosti i upravljanja šumama
Hrvatski centar za čistiju proizvodnju (www.cro-cpc.hr)	Nevladina ustanova koja promiče koncept čistije proizvodnje i uključuje se u politiku održivog razvoja, a time i OPR-a



4. POLITIKA ODRŽIVOG UPRAVLJANJA ŠUMAMA, VODOM, ZRAKOM, BIORAZNOLIKOŠĆU I POLJOPRIVREDNIM ZEMLIŠTEM

U ovom poglavlju želimo kratko opisati neke specifičnosti ovih pet obnovljivih prirodnih resursa u Hrvatskoj na koje se fokusirao projekt. Koristit ćemo prvenstveno podatke iz Strategije održivog razvitka koji detaljno opisuju stanje hrvatskih šuma, voda, zraka, bioraznolikosti i poljoprivrednog zemljišta te ćemo opisati neke od glavnih izazova vezano uz održivo upravljanje tim obnovljivim prirodnim resursima.

ODRŽIVO UPRAVLJANJE ŠUMAMA

Šume su obnovljivi prirodni resurs jer se prirodnim procesima u relativno kratkom vremenu obnavljaju tako da ih čovjek može održivo koristiti. Prema aktualnim hrvatskim propisima, šume i šumska zemljišta su dobro od interesa za Republiku Hrvatsku. Vrijednost šuma kao obnovljivog prirodnog resursa za čovjeka je mnogostruka. Šume reguliraju klimatske prilike, štite tlo od erozije, reguliraju slivna područja i lokalne hidrološke sustave, a znatno utječu i na kvalitetu zraka i voda. Šume u Republici Hrvatskoj ispunjavaju gospodarsku, ekološku i društvenu funkciju tj. sve funkcije održivog razvoja.

Šume Republike Hrvatske su međunarodno priznate zbog svoje velike biološke raznolikosti i činjenice da je 95% šumskog područja prirodnog sastava, a što je rezultat duge šumarske tradicije održivog gospodarenja. Prema Strategiji održivog razvitka, šume i šumska zemljišta u Republici Hrvatskoj obuhvaćaju 26.083 km² što čini 47% kopnene površine države. Prema podacima iz Šumskogospodarske osnove područja za razdoblje 2006. – 2015. godine 78% ukupne površine šuma i šumskoga zemljišta je u vlasništvu RH, dok privatni šumoposjednici gospodare s 22% ukupne površine šuma i šumskoga zemljišta. Prema Strategiji održivog razvitka, od ukupnoga šumskog područja 79% čine bjelogorične, 16% čine crnogorične šume, a 5% su degradirane šume. Tijekom 2004. ukupna opožarena površina bila je 2.889 ha. U usporedbi s europskim šumama, šume u Republici Hrvatskoj su u vrlo dobrom stanju.

Sukladno Zakonu o šumama, u Hrvatskoj šume prema namjeni mogu biti gospodarske, zaštitne

i šume s posebnom namjenom. Gospodarske šume se, uz očuvanje i unapređenje njihovih općekorisnih funkcija, koriste za proizvodnju šumskih proizvoda. Zaštitne šume prvenstveno služe za zaštitu zemljišta, voda, naselja, objekata i druge imovine. Šume posebnih namjena su šume za proizvodnju šumskoga sjemena, šume unutar zaštićenih područja ili prirodnih vrijednosti te šume namijenjene znanstvenim istraživanjima, nastavi, potrebama obrane Republike Hrvatske te potrebama utvrđenim posebnim propisima. Iako su šume u dobrom stanju i njima se uglavnom upravlja održivo, postoji trend da se na najvrednijim prirodnim lokacijama šume i šumsko zemljište prenamjene u gospodarske, turističke ili druge zone. Najveća prijetnja za hrvatske šume dolazi od posljedica klimatskih promjena kao što su požari i suše.

ODRŽIVO UPRAVLJANJE VODAMA

Kad govorimo o održivom upravljanju vodama, uglavnom govorimo o obnovljivim izvorima vode. Prema Strategiji održivog razvitka, ukupni obnovljivi izvori vode u Hrvatskoj iznose čak 35.200 m³ po stanovniku. Rezerve pitke vode su relativno velike, a 90% vode za opskrbu crpi se iz zaliha podzemne vode. Priključenost na sustav javne vodoopskrbe iznosi 78%, a na sustave javne odvodnje 43%. U Republici Hrvatskoj se nalazi ukupno 32.000 km državnih vodotoka I. i II. reda (za I. red 73% potpuno uređeno, 24% djelomično, a 3% ih nije uređeno, za II. red 75% potpuno uređeno, ostalo neuređeno ili djelomično uređeno). Izvorišta (podzemne i površinske vode) koja se koriste ili su rezervirana za javnu vodoopskrbu zaštićuju se od onečišćenja i od drugih utjecaja koji mogu nepovoljno djelovati na zdravstvenu ispravnost voda ili njihovu izdašnost. Osnovni preduvjet provođenja zaštite izvorišta jest uspostavljanje i održavanje vodozaštitnih područja (zona sanitarne zaštite) izvorišta pitke vode za javnu vodoopskrbu. Važna mjera zaštite vodonosnika vode za piće jest donošenje i provođenje odluka o zoni sanitarne zaštite, kojima je obuhvaćeno oko 52% od ukupno oko 426 vodozahvata, na kojima se zahvaća 80% voda. Vodozaštitna područja (proglašena i predložena) pokrivaju prema Strategiji oko 10.552 km², odnosno oko 19% površine Hrvatske.

Strategija prepoznaje kako je potrebno odrediti i zaštititi strateške rezerve podzemne vode kako bi se dugoročno osigurala potreba javne vodoopskrbe za vodom na cjelokupnom području Hrvatske. Uključivanjem tih područja u prostorne planove i definiranjem njihove zaštite osigurat će se preduvjeti za odgovarajuće korištenje tih područja, kako u smislu svih vodno-



gospodarskih djelatnosti, tako i svih drugih aktivnosti koje mogu ugroziti očuvanje ovoga vrlo značajnog resursa. Podzemne se vode ponajprije iskorištavaju za javnu vodoopskrbu te se njihova kakvoća uglavnom ocjenjuje prema pokazateljima definiranim Pravilnikom o zdravstvenoj ispravnosti vode za piće. Strategija navodi da sadašnje stanje preventivne zaštite od poplava nije zadovoljavajuće. Nedovoljan je broj uređaja za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda i odgovarajućih uređaja za učinkovitu predobradu industrijskih otpadnih voda. Veliku prijetnju za zaštitu zaliha pitke vode čine i nedavne izmjene podzakonskih akata koje su oslabile zaštitu vodozaštitnih područja od kemijske i drugih opasnih grana industrije. Kao i kod šuma, veliku dugoročnu prijetnju za održivo upravljanje vodnim resursima čine klimatske promjene. Isto tako postoji nedovoljna transparentnost u korištenju izvora pitke vode u obliku koncesija industrije flaširanja vode.

ODRŽIVO UPRAVLJANJE ZRAKOM

Zrak rijetko doživljavamo kao prirodni resurs, već više kao prirodni element. To je uglavnom tako jer pojam resurs uglavnom asociramo s fizičkim stvarima koje je moguće posjedovati. Zrak je, za razliku od primjerice šuma i poljoprivrednog zemljišta, teško fizički omeđiti što je preduvjet za neki režim vlasništva nad prirodnim resursom. Isto tako često se pretpostavlja da je zrak neograničen pa da zato ne bi imalo ni smisla uspostaviti vlasništvo nad zrakom. Koliko je zrak bitan resurs, znaju u Hrvatskoj ljudi kojima ga nažalost nedostaje, poput stanovnika Siska, a u novije vrijeme Duge Rese i Slavonskog Broda. Zrak je obnovljivi prirodni resurs jer se prirodnim procesima relativno brzo obnavljaju plinovi koje iz zraka koristimo. Zrak promatramo kao resurs kada sadrži plinove koji čovjeku koriste (primjerice kisik), a ne sadrži plinove koji mu štete (primjerice dušični oksid). U širem kontekstu u zrak možemo ubrojiti i atmosferu pa ga promatrati kao resurs koji sprema određeni otpad (engl. *sink*). U kontekstu klimatskih promjena taj je otpad, primjerice, ugljični dioksid koji nastaje najvećim dijelom kao produkt spaljivanja fosilnih goriva radi dobivanja energije. Zelena akcija smatra da globalnu atmosferu treba gledati kao zajednički resurs (engl. *common pool resource*), a to znači da je pravedno da Hrvatska deponira u globalnu atmosferu određenu količinu stakleničkih plinova s obzirom na njezin broj stanovnika, njezin povijesni doprinos apsolutnim količinama deponiranih stakleničkih plinova u atmosferi te, naravno, koliko je još prema znanstvenim procjenama moguće globalno deponirati, a da se izbjegne klimatski kaos.

Prema Strategiji održivog razvitka zadnjih godina postoji trend poboljšanja kakvoće zraka u hrvatskim gradovima, a glavni problem su dušikov oksid i čestice. Izvan urbanih područja povišene su koncentracije prizemnog ozona i prekomjerno taloženje dušika. U Strategiji se tvrdi da Hrvatska prima više onečišćenja preko granica nego što ga izvozi. Uspostavljena je državna mreža za trajno praćenje kakvoće zraka, s tim da je treba znatnije nadograditi. Emisije proizvedene izgaranjem goriva imaju dominantan udio u ukupnim emisijama SO_2 , CO_2 , NO_x i čestica. Uz rast prometa, u Strategiji se kaže kako treba smanjiti emisije plinova (osobito CO_2 i NO_x) i drugih onečišćivala. Emisija stakleničkih plinova u 2006. je prema Strategiji iznosila 30.834 Gg CO_2 -ekv. Zbog svoga globalnog utjecaja na promjenu klime mora se pratiti trend emisija stakleničkih plinova, osobito CO_2 čiji je udio u ukupnoj emisiji stakleničkih plinova 2006. iznosio 77%. Promatrano sektorski, najveći doprinos emisiji stakleničkih plinova daje energetska sektor (73,1%).

U Strategiji se navodi kako je potrebno preusmjeravati promet sa cestovnog na energetska učinkovitije i za okoliš povoljnije oblike prijevoza. Tijekom 2007. bilježi se rast željezničkog prometa putnika i robe, dok je u cestovnom prometu smanjen broj putnika, ali povećan robni promet. Za rješavanje problema gradskog i prigradskog prometa potrebno je razviti sustav instrumenata i mjera kojima će se poticati korištenje javne prijevozne mreže, a u funkciji regionalnoga, gradskog i prigradskog prometa većih gradova potrebno je jačati korištenje necestovnog prometa i preusmjerivati se na željeznički promet. Doprinos unutarnje plovidbe održivom razvitku Republike Hrvatske očituje se kroz niski postotak emisija otrovnih spojeva u atmosferu i u ekonomičnosti korištenja neobnovljivih izvora energije. Strategija kaže da rezultati pokazuju da riječni promet ima najbolji odnos uloženo/dobiveno, odnosno s istom količinom energije po toni prevezenog tereta može se prevaliti najduži put, no postoje brojni problemi zaštite prirode koji su vezani uz projekte povećanja plovnosti rijeka i povezivanja istih kanalima. Isto tako, bez boljeg urbanog planiranja i radikalnih zaokreta u gradskoj prometnoj politici će se teško dostići ciljevi vezani uz poboljšanje kvalitete zraka u gradovima.

ODRŽIVO UPRAVLJANJE BIORAZNOLIKOŠĆU

Zakon o zaštiti prirode iz 2005. godine u članku 7. definira biološku raznolikost kao „sveukupnost svih živih organizama koji su sastavni dijelovi ekoloških sustava, a uključuje raznolikost unutar vrsta, između vrsta, životnih zajednica, te raznolikost između ekoloških su-

stava“. Biološka raznolikost je obnovljivi prirodni resurs jer se u relativno kratkom vremenu obnavlja količina živih organizama poput biljaka i životinja u okolišu uz održavanje ukupne raznolikosti unutar i među vrstama.

Prema Strategiji održivog razvitka, ukupan broj poznatih vrsta u RH iznosi oko 37.000 od čega su 1.136 endemi. Pretpostavka da ih ima i tri puta više ukazuje na nedovoljnu istraženost flore i faune. Riječ je o velikom broju s obzirom na površinu Republike Hrvatske te se, s obzirom na biološku raznolikost, Republika Hrvatska može svrstati među najbogatije zemlje Europe. Prema raznolikosti biljnih vrsta Republika Hrvatska (sa 0,075 vrsta/km² ili 0,094 vrsta/km² uključujući podvrste) zauzima treće mjesto u Europi. Fauna Republike Hrvatske izrazito je bogata vrstama iz skupine šišmiša (34 vrste) i ptica (375 vrsta), a prisutne su i sve tri vrste velikih zvijeri (medvjed, vuk i ris). Najslabije istražene vrste su iz skupina mahovina, gljiva i lišaja te beskrležnjaka. Među istraživanim biljnim i životinjskim skupinama (kralješnjaci, danji leptiri, vretenca, podzemna fauna, vaskularna flora i gljive) navedena je 1.131 ugrožena vrsta i podvrsta koje su i stavljene pod zakonsku zaštitu.

Zaštićena područja prema Strategiji održivog razvitka obuhvaćaju 8,54% ukupne površine Republike Hrvatske, odnosno 11,38% njezina kopnenog dijela. Od toga 4,76% čine nacionalni parkovi i parkovi prirode. Do sada je na području Republike Hrvatske u Upisnik zaštićenih prirodnih vrijednosti upisano 461 zaštićeno područje, od kojih je 9 pod preventivnom zaštitom. Radi očuvanja biološke raznolikosti divljih svojti i staništa te održavanja ili uspostavljanja povoljnog stanja ugroženih stanišnih tipova i divljih svojti, osim zaštićenih područja proglašena je i Ekološka mreža koja predstavlja sustav ekološki značajnih područja i ekoloških koridora za koje su propisane smjernice za mjere zaštite ciljeva i očuvanja ekološke mreže. Na područjima koja su dio Ekološke mreže Republike Hrvatske za svaki planirani zahvat koji sam ili s drugim zahvatima može imati bitan utjecaj na ciljeve očuvanja ekološke mreže provodi se postupak ocjene prihvatljivosti zahvata za prirodu, čime se dugoročno osigurava očuvanje povoljnog stanja tih područja (divljih svojti i stanišnih tipova). Isto tako treba imati na umu osim kopnene bioraznolikosti i morsku bioraznolikost budući da more zauzima 35,4% od ukupne površine. Glavni problemi biološke raznolikosti su ugrožena staništa koja se zbog prostorne ekspanzije ljudskih aktivnosti dodatno smanjuju, a i sustav upravljanja zaštićenim područjima prirode treba unaprijediti. U trenutku dok ovo pišemo, predložene izmjene Zakona o zaštiti prirode predviđaju de fa-

cto ukidanje Ekološke mreže što znači da će onaj njezin dio koji ne obuhvaća Natura 2000 ostati bez procedura ocjena prihvatljivosti programa, planova i zahvata na prirodu.

ODRŽIVO UPRAVLJANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM

Tlo je sastavnica okoliša, no poljoprivredno zemljište je prirodni resurs jer ga čovjek koristi za proizvodnju hrane. Radi se o obnovljivom prirodnom resursu jer se prirodnim procesima u relativno kratkom vremenu regenerira sastav tla koji ga čini pogodnim za poljoprivrednu aktivnost pa ga čovjek može koristiti održivo. Prema Strategiji održivog razvitka poljoprivredne površine zauzimaju 52,2% kopnenog prostora Republike Hrvatske. Od toga oko 80% poljoprivrednih površina su u privatnom vlasništvu, a oko 20% su državna zemljišta tj. gotovo obrnuta situacija od vlasništva nad šumama. Površine u vlasništvu države i dalje se smanjuju jer proces privatizacije i dalje traje. Zнатan dio poljoprivrednih površina se ne koristi za uzgoj poljoprivrednih kultura, što predstavlja dobar potencijal za znatno povećavanje poljoprivredne proizvodnje. Od ukupno 29.557 km², potencijalno obradive površine iznose 21.491 km², a trajno neobrađiva tla, zbog nepovoljnih fizikalnih ili kemijskih svojstava, zauzimaju 8.066 km². Od potencijalno obradivih površina sada se obrađuje svega 10.920 km², a 1.100 km² koriste se kao pašnjaci. U svakom slučaju, raspoložive poljoprivredne površine slabo se koriste, a uz to se ostvaruje niska razina poljoprivredne proizvodnje. Strategija tvrdi kako je povećavanje poljoprivredne proizvodnje moguće ostvariti korištenjem postojećih potencijalno obradivih 9.471 km² površina.

Strategija održivog razvitka navodi brojne probleme vezane uz poljoprivredno zemljište pa tako navodi kako je uočeno smanjivanje poljoprivrednih površina koje su nužne za gospodarski razvitak pojedinih krajeva Republike Hrvatske zbog ratnih razaranja i miniranih površina te izgradnje prometnica, naselja i gospodarskih objekata. Morska je obala zahvaćena trendom urbanizacije, česta je uzurpacija pomorskog dobra i nedovoljna je usklađenost gospodarskog i prostornog planiranja. Utvrđena su osjetnija oštećenja tla: u 2005. evidentiran je 1.151 potencijalno onečišćen lokalitet, a onečišćenje je dokazano na njih 38. Onečišćenja su, prema Strategiji, vezana uz neuređena odlagališta komunalnog otpada (299 u sanaciji), uz odlagališta opasnoga industrijskog otpada čija je sanacija u tijeku, zatim uz pojačanu industrijsku aktivnost, uz lokalitete vađenja mineralnih sirovina i uz područja na kojima



se nalaze vojna skladišta. Poljoprivredna zemljišta su u Hrvatskoj previše eksploatirana intenzivnom poljoprivredom tako da je kvaliteta tla sve lošija, a veliki problem predstavlja i sve veći trend u kojem poljoprivredna zemljišta postaju predmet građevinskih špekulanata.

5. POLITIKA UPRAVLJANJA OBNOVLJIVIM PRIRODNIM RESURSIMA U KONTEKSTU EUROPSKE UNIJE

Ova brošura nastala je nekoliko mjeseci prije no što će Republika Hrvatska postati punopravna članica Europske unije. Postupak pridruženja Hrvatske Europskoj uniji je već u velikoj mjeri obilježio sadržaj hrvatske politike održivog razvoja i održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima, no ulaskom Hrvatske u Europsku uniju utjecaj će biti još i veći. Za početak će se promijeniti sam policy proces pa će i hrvatski državni policy akteri i hrvatski nedržavni policy akteri morati sudjelovati u procesu politike održivog razvoja ne samo na nacionalnoj razini nego i na razini Europske unije. Za razliku od procesa pridruživanja u kojem je postojalo određeno vrijeme prilagodbe pa i moguće odgode od provedbe EU politike zaštite okoliša i održivog razvoja, kada Hrvatska uđe u Europsku uniju, sve promjene u EU politici će se gotovo direktno odraziti i na hrvatsku politiku zaštite okoliša i održivog razvoja. Stoga je ključno da se hrvatski policy akteri nauče snalaziti u tom novom „dvotračnom policy procesu“ kako bi hrvatska politika održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima doista bila na dobrobit svim građanima Hrvatske danas i u budućnosti.

Politika održivog razvoja jedna je od temeljnih politika Europske unije. Europska unija se Lisabonskim ugovorom koji funkcionira kao „ustav“ EU odredila prema održivom razvoju. Tako 2. članak Lisabonskog ugovora kaže kako će „raditi za održivi razvoj Europe temeljen na uravnoteženom ekonomskom rastu i stabilnosti cijena, visoko-konkurentnoj društveno-tržišnoj ekonomiji, težeći prema punoj zaposlenosti i društvenom napretku, te visokoj zaštiti i unaprjeđenju kvalitete okoliša“. U istom članku navodi se kako se Europska unija na globalnoj razini vodi vrijednostima među kojima je i „održivi razvoj Zemlje“. Specifičnije se u prvom poglavlju navodi kako će EU „pomoći razviti međunarodne mjere za očuvanje i unaprjeđenje kvalitete okoliša i **održivo upravljanje globalnim prirodnim resursima** kako bi se osigurao održivi razvoj“.

Politika održivog razvoja EU nabolje se može iščitati iz EU Strategije održivog razvoja koja je usvojena 2006. godine. Održivi razvoj je u njoj definiran u skladu s brundtlandskom definicijom kao „razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnje generacije, a da ne ugrožava mogućnost budućih generacija da zadovolje svoje potrebe“, no dodaje i da je „osiguravanje Zemljina kapaciteta da podrži život u cijeloj svojoj raznolikosti“.

Jedno od glavnih poglavlja Strategije je **Očuvanje i upravljanje prirodnim resursima**. Glavni cilj Strategije na kojem se to poglavlje temelji je „unaprijediti upravljanje i izbjeći **pretjeranu eksploataciju prirodnih resursa**, prepoznajući vrijednost **usluga ekosustava**“. Kao operativne ciljeve Strategija postavlja:

- Unaprijediti resursnu učinkovitost kako bi se smanjilo ukupno korištenje neobnovljivih prirodnih resursa i povezanih okolišnih utjecaja koji nastaju od korištenja sirovih materijala, **koristeći obnovljive prirodne resurse** tempom koji ne prelazi njihov regenerativni kapacitet.
- Osvojiti i zadržati kompetitivnu prednost unaprjeđenjem resursne učinkovitosti, među ostalim kroz promoviranje eko-učinkovitih inovacija.
- Poboljšati upravljanje i izbjeći pretjeranu **eksploataciju obnovljivih prirodnih resursa** kao što su riblji fond, **bioraznolikost, voda, zrak, tlo** i atmosfera, obnavljajući degradirane morske ekosustave do 2015. što je u skladu s Johannesburgskim planom (2002.) uključujući i postizanje maksimalnih kvota za ribarstvo do 2015.
- Zaustaviti gubitak **bioraznolikosti** i doprinijeti znatnom smanjenju u svjetskoj stopi gubitka bioraznolikosti do 2010. godine.
- Doprinijeti efektivno u postizanju četiri UN globalna cilja o **šumama** do 2015.
- Izbjeći stvaranje otpada i poboljšati učinkovito korištenje prirodnih resursa kroz primjenu koncepta „životnog ciklusa proizvoda“ i promoviranje ponovne upotrebe i recikliranja.

U svojim aktivnostima se Strategija održivog razvoja u području prirodnih resursa posebice nadograđuje na sljedeće EU politike: Zajednička politika ribarstva, EU Strategija održivog korištenja prirodnih resursa, EU Akcijski plan za šume, EU Strategija bioraznolikosti te Integrirano upravljanje vodama.

Evaluacija provedbe Strategije održivog razvoja EU iz 2006. godine napravljena je 2009. godine kada je zaključak bio da je održivi razvoj posto glavni element u sektorskim politikama Europske unije, ali da još u mnogo područja je napredak nedovoljan, a trendovi su sve lošiji. Evaluacijski izvještaj specifično navodi: „Potražnja za **prirodnim resursima** je ubrzano rasla i prekoračuje što Zemlja može održati na duži rok. Bioraznolikost je u padu na globalnoj razini i najveći ekosustavi su se našli pod velikim pritiskom“. Izvještaj velike nade polaže u tzv. održivu potrošnju i proizvodnju te navodi kako je ograničeni napredak prisutan u nekim sektorima u vezi odavanja degradacije okoliša i potrošnje prirodnih resursa od ekonomskog rasta. Kada govori o poglavlju Strategije pod nazivom Očuvanje i upravljanje prirodnim resursima, izvješće navodi da određeni napredak postoji u korištenju vode i zraka, no da i dalje postoji prijetnja bioraznolikosti i drugim prirodnim resursima. Izvješće govori da je godišnji gubitak **usluga ekosustava** procijenjen ekvivalentu od 50 milijardi EUR, a da će kumulativni gubitak u bogatstvu do 2050. godine biti prema procjeni ekvivalentan 7 % BDP-a. Izvješće navodi kako su šume u stabilnom stanju, ali izložene novim izazovima kao što su požari, oluje i drugi utjecaji klimatskih promjena. Zbog utjecaja klimatskih promjena pogoršava se i kvaliteta tla, bioraznolikost je i dalje u opasnosti, a vodenim resursima se i dalje neodrživo upravlja.

Od najbitnijih dokumenata za EU politiku održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima treba spomenuti i EU Strategiju održivog korištenja prirodnih resursa iz 2005. godine. Strategija je usvojena za razdoblje od čak 25 godina kako bi uspostavila efektivnije i održivije korištenje prirodnih resursa kroz njihov životni ciklus. U skladu s načelima održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima, temeljni cilj Strategije jest izbjeći **zagađenje i nestanak** prirodnih resursa, a da je u isto vrijeme u skladu s ciljevima ekonomskog rasta i pune zaposlenosti Lisabonske strategije. Strategija ne sadrži nikakve konkretne mete za svoje ciljeve iako ostavlja mogućnost da se takvi indikatori poslije razviju.

Kada gledamo cjelokupnu politiku EU, ne možemo baš reći da je politika održivog razvoja dominantna u odnosu na ostale razvojne politike. Naime, glavna razvojna strategija EU trenutno nije Strategija održivog razvoja, već strategija koja je zamijenila Lisabonsku strategiju i naziva se Europe 2020. Nakon financijske krize 2010. godine EU je usvojila ovu strategiju za desetljeće u kojem je glavni cilj „pametna, održiva i inkluzivna rast“ tako da je glavni naglasak ipak na održivom ekonomskom rastu, a ne na održivom razvoju. Unatoč tome, Strategija kao jedan od glavnih ciljeva ipak postavlja po-

znate 20-20-20 ciljeve u borbi protiv klimatskih promjena što itekako ima utjecaja na obnovljive prirodne resurse. Isto tako Europe 2020 zagovara i stvaranje što više „zelenih poslova“.

Nakon konferencije Rio+20 u Europskoj uniji vodi se rasprava o potrebi nove EU Strategije održivog razvoja pa je izgledno da će uskoro početi proces njezine izrade. Hrvatske institucije zadužene za koordinaciju politike održivog razvoja su izgleda odlučile ne ići u promjenu trenutne Strategije održivog razvitka iz 2009. niti krenuti u njezinu sustavnu provedbu, već pričekati novu EU Strategiju održivog razvoja koja će zadati novi smjer i u politici održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima. Smjer koji će EU zadati vjerojatno će i dalje biti uglavnom temeljen na povećanju učinkovitosti u korištenju prirodnih resursa i novim tehnologijama kako bi se pokušalo „odvojiti“ ekonomski rast od rasta materijalne potrošnje, što rezultira ukupnim smanjenjem prirodnog kapitala.

6. SUDJELOVANJE JAVNOSTI U KREIRANJU ZAKONA VEZANIH UZ ZAŠTITU OKOLIŠA I OBNOVLJIVIH PRIRODNIH RESURSA

Osim državnih institucija, u kreiranju politike održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima mogu sudjelovati i brojni nedržavni policy akteri. Veliki dio politike zaštite okoliša i obnovljivih prirodnih resursa čine zakoni koji uređuju to područje. U ovom poglavlju izlažemo postupak donošenja zakona u RH te navodimo mogućnosti sudjelovanja udruga građana te individualnih građana u istom kako bi unaprijedili hrvatsku politiku održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima.

Postupak donošenja propisa u RH propisan je:

1. *Ustavom (NN 85/10 pročišćeni tekst)*
2. *Poslovníkom Hrvatskoga sabora (NN br. 71/00, 129/00, 117/01, 6/02. – pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08. i 81/12)*

Postupak donošenja zakona sastoji se od:

1. *davanja inicijative*
2. *izrade prijedloga, predlaganja i*
3. *donošenja zakona.*



1. DAVANJE INICIJATIVE ZA DONOŠENJE ZAKONA

Inicijativu za donošenje/izmjenu zakona mogu imati sve fizičke i pravne osobe. Inicijativa se upućuje osobi/tijelu ovlaštenom za pokretanje postupka iznošenja mišljenja i prijedloga državnim tijelima kod donošenja propisa, podnošenje inicijative za donošenje odnosno za izmjene i dopune zakona. No, treba razlikovati davanje inicijative od prava na predlaganje zakona.

Pravo predlagati zakon/izmjenu zakona u RH ima:

- *svaki zastupnik*
- *klubovi zastupnika,*
- *radna tijela Sabora*
- *Vlada Republike Hrvatske.*

2. IZRADA PRIJEDLOGA ZAKONA

U postupku predlaganja zakona, kada je predlagatelj Vlada Republike Hrvatske, Nacrt prijedloga zakona pripremaju nadležna ministarstva. Nacrt prijedloga zakona se zatim upućuje na mišljenje (prema Poslovniku Vlade Republike Hrvatske): Uredu za zakonodavstvo, Ministarstvu financija, Ministarstvu vanjskih i europskih poslova te drugim tijelima državne uprave u čiji djelokrug ulaze pitanja koja se uređuju predmetnim prijedlogom.

U ovoj fazi udruge građana i individualni građani trebali bi surađivati s ministarstvom nadležnim za izradu prijedloga i to:

- a) sudjelovanjem u izradi zakona preko predstavnika udruge u radnim skupinama ili**
- b) dostavom pisanih mišljenja i prijedloga.**

Naime, udruge građana i individualni građani ne mogu direktno predlagati zakone, već samo posredno putem ovlaštenih predlagача tj. lobiranjem. Zakonodavni postupak službeno se pokreće dostavom Prijedloga zakona predsjedniku Hrvatskog sabora.

3. DONOŠENJE ZAKONA

Zakon se donosi, u pravilu, u redovnom postupku kroz dva čitanja. O Prijedlogu zakona, prije rasprave na sjednici Hrvatskog sabora, raspravljaju Odbor za zakonodavstvo i matično radno tijelo (Odbor). Sjednice odbora u pravilu se održavaju neposredno prije sjednica Sabora. Predstavnici udruge mogu na saborskim odborima iznositi svoje stavove vezane za Prijedlog zakona koji je na dnevnom redu sjednice u pisanom stručnom mišljenju te kao gosti na sjednicama.

A) Prvo čitanje zakona

Obuhvaća uvodno izlaganje predlagatelja, raspravu te donošenje zaključaka o podnesenim prijedlozima koji se dostavljaju predlagatelju.

B) Drugo čitanje zakona

Konačni prijedlog zakona predlagatelj je dužan podnijeti Hrvatskom saboru u roku od šest mjeseci od dana prihvatanja Prijedloga zakona u prvom čitanju. Izrada i rasprava o Konačnom prijedlogu prolazi istu proceduru kao i Prijedlog zakona (dakle: nadležno ministarstvo, stručna radna skupina, nadležna koordinacija Vlade Republike Hrvatske pa Vlada Republike Hrvatske). Udruge u ovom dijelu postupka sudjeluju na isti način kao i u prvom čitanju s razlikom da se sada ne podnose pisana mišljenja, već amandmani na Konačni prijedlog zakona. Amandmani se podnose u pisanom obliku i to u tekstu rješenja zakonskih odredbi kako bi zakon trebao glasiti, s obrazloženjem.

C) Treće čitanje zakona

U pravilu zakoni se donose u dva čitanja. Izuzetno, u proceduri donošenja, zakon može biti upućen u treće čitanje po odluci Hrvatskog sabora ili na zahtjev predlagatelja. Razlozi za upućivanje zakona u treće čitanje su ili kada je na Konačni prijedlog zakona podnesen veći broj amandmana ili kada su amandmani takve naravi da bitno mijenjaju sadržaj Konačnog prijedloga zakona. Treće čitanje provodi se po istom postupku kao i drugo čitanje. Udruge u ovom dijelu sudjeluju na isti način kao i u drugom čitanju tj. podnošenjem amandmana posredno putem zastupnika.

ZAKONODAVNI POSTUPAK KADA JE PREDLAGAČ ZAKONA SABOR

Postupak donošenja zakona je isti, osim što ga predsjednik Hrvatskog sabora upućuje istovremeno radnim tijelima Hrvatskog sabora i predsjedniku Vlade na očitovanje (i tada taj Prijedlog prolazi sličnu proceduru tj. o njemu se izjašnjava nadležno ministarstvo, stručna radna skupina, nadležna koordinacija Vlade RH, Vlada RH).

HITNI ZAKONODAVNI POSTUPAK

Zakon se, izuzetno, može donijeti po hitnom postupku tj. u postupku koji objedinjuje dva čitanja u slučajevima kada to zahtijevaju interesi obrane i drugi osobito opravdani državni razlozi, odnosno kada je to nužno radi sprečavanja ili otklanjanja većih poremećaja u gospodarstvu. Prijedlog može podnijeti svaki ovlašten predlagatelj, s time da, kada prijedlog podnosi za-

stupnik, mora imati pisanu podršku još 25 zastupnika. Prijedlog da se zakon donese po hitnom postupku mora biti dostavljen predsjedniku Hrvatskog sabora najkasnije 24 sata prije utvrđivanja dnevnog reda sjednice.

Udruge građana i individualni građani mogu na sljedeće načine sudjelovati u zakonodavnom postupku vezanom uz zaštitu okoliša i obnovljivih prirodnih resursa:

- upućivanje inicijative ovlaštenim predlagateljima za donošenje zakona odnosno za izmjene i dopune zakona
- sudjelovanje u izradi Prijedloga zakona (stručnošću i iskustvom treba se nametnuti nadležnim ministarstvima da imenuju predstavnike udruga u radne skupine za izradu zakona)
- davanje stručnih pisanih mišljenja, primjedbi i prijedloga na zakonske prijedloge
- zahtijevanje od Vlade Republike Hrvatske da predstavnike udruga uključi u rad stručnih radnih skupina i koordinacija
- sudjelovanje predstavnika udruga u radu odbora Hrvatskog sabora
- podnošenje prijedloga zakona, mišljenja na prijedloge odnosno amandmane putem ovlaštenih predlagatelja (zastupnika)
- lobiranje zastupnika na svim razinama (općine, županija/grad, Hrvatski sabor).

7. USTAVNOPRAVNA ZAŠTITA OKOLIŠA I OBNOVLJIVIH PRIRODNIH RESURSA U HRVATSKOJ

Pravni instrumenti zaštite okoliša pa time i obnovljivih prirodnih resursa važan su alat za nedržavne aktere da utječu na politiku upravljanja obnovljivim prirodnim resursima koja nije samo ono što piše u strategijama i zakonima, već i ono što državne institucije provode u praksi. Ti pravni instrumenti su dio pravne grane koja se naziva **pravo okoliša**. To je vrlo „mlada” pravna grana koja je nastala u 70-im godinama prošlog stoljeća kada se moderno zakonodavstvo počelo baviti pro-

blematikom zaštite okoliša. Naime, tek tada je javnost počela posvećivati veću pažnju problemima onečišćenja okoliša pa su političari u razvijenim državama pokušali pridobiti te glasače zakonodavnim inicijativama te se stoga razdoblje od 1970. do 1980. godine naziva „dekadom zaštite okoliša”. Pravo okoliša ne svrstava se niti u jednu tradicionalnu pravnu granu, već elemente prava okoliša nalazimo u mnogim pravnim granama kao, primjerice, u normama ustavnog prava, međunarodnog prava, kaznenog prava, upravnog prava, građanskog prava itd. Pravo okoliša je multidisciplinarna i opsežna grana prava, koja je još neistražena i koja se stalno mijenja i razvija.

Logično je započeti pregled pravnih instrumenata zaštite okoliša i obnovljivih prirodnih resursa pregledom pravnih instrumenata koji spadaju u ustavnopravnu domenu prava okoliša. Ustavnopravno uređenje okoliša i prirode te njihove zaštite u Republici Hrvatskoj je važno jer zakonske i druge norme moraju biti posve usklađene s Ustavom RH, odnosno s njegovim izvorišnim osnovama. U članku 3. Ustava propisano je kako su „sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredljivost vlasništva, **očuvanje prirode i čovjekova okoliša**, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava”. Dakle, načelo vladavine prava usko je vezano uz načelo očuvanja prirode i čovjekova okoliša. Naime, oba ta načela predstavljaju najviše vrednote ustavnog poretka RH i samo zajedno razmatrani mogu biti temelj za pravilno tumačenje Ustava u području prava okoliša.

Ustavnopravna zaštita obuhvaća odlučivanje o suglasnosti zakona s Ustavom, o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom te o suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorima, a odlučuje i o ustavnim tužbama.

1. ZAHTEJ/PRIJEDLOG O SUGLASNOSTI PROPISA S USTAVOM

Ustavni sud odlučuje o zahtjevu/prijedlogu suglasnosti zakona s Ustavom, o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom te o suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorima. **Svatko** ima pravo predlagati pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti zakona ili ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugog propisa.

Zahtjev kojim se pokreće postupak ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom mogu podnijeti:

- jedna petina zastupnika Hrvatskog sabora
- radno tijelo Hrvatskog sabora
- predsjednik Republike Hrvatske
- Vlada, glede podzakonskih propisa, ali ne i zakona
- Vrhovni sud ili drugi sud, ako se pitanje ustavnosti i zakonitosti javi u postupku pred sudovima
- pučki pravobranitelj
- predstavnička tijela jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave u stvarima iz područja ustrojstva, djelokruga ili financiranja lokalne samouprave.

Postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti smatra se, na zahtjev ovlaštenih predlagača, pokrenutim na dan primitka zahtjeva u Ustavnom sudu, odnosno na dan predaje zahtjeva preporučenom poštom. Kod svih ostalih inicijativa i prijedloga postupak se pokreće donošenjem rješenja Ustavnog suda - najkasnije godinu dana od primitka. **Svaka fizička i pravna osoba** ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Ustavni sud može i sam pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Ustavni sud može odlučiti da, do donošenja konačne odluke, privremeno obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na temelju zakona ili drugog propisa čija se ustavnost ocjenjuje ako bi posljedice u slučaju izvršenja bile teške i nepopravljive.

Ako se zakon odlukom Ustavnog suda proglaši neustavnim – ukida se! Ako je neki drugi propis (podzakonski akti) neustavan ili nezakonit - ukida se ili poništava (prestaje važiti od donošenja). Pravne posljedice ukidanja su takve da **svatko kome je povrijeđeno pravo pravomoćnim aktom** donesenim na temelju ukinutog ili poništenog propisa ili zakona ima pravo tražiti od nadležnog tijela **izmjenu** tog pojedinačnog akta. Prijedlog se može podnijeti u roku od šest mjeseci od objave odluke Ustavnog suda u Narodnim novinama ako od dostave onog pojedinačnog akta kojim je postupak pravomoćno okončan do podnošenja zahtjeva za ocjenu ustavnosti u povodu kojeg je ukinut zakon ili drugi propis nije prošlo više od godinu dana, a ako je propis poništen dvije godine. Ako je izvršenje pojedinačnih akata započeto - obustavit će se. Ako se posljedice ne mogu

otkloniti promjenom pojedinačnog akta, Ustavni sud može odrediti povrat u prijašnje stanje, naknadu štete ili nešto drugo.

2. USTAVNA TUŽBA

Ustavnom sudu može se podnijeti i ustavna tužba, a ona je sredstvo zaštite ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda. **Svatko** može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu u roku od **30 dana** ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom. Ako je podnositelj ustavne tužbe pravna osoba, to mora biti ona pravna osoba koja može biti nositelj ustavnih prava i temeljnih sloboda.

Razlog za podnošenje ustavne tužbe je povreda ustavnog prava, ljudskog prava ili temeljne slobode zajamčene Ustavom kad su ta prava povrijeđena sudskom presudom, rješenjem upravnog tijela ili drugim pojedinačnim aktom. Da bi se ustavna tužba mogla podnijeti, mora biti iscrpljen redovni pravni put tj. iskorišteni svi drugi redovni pravni instrumenti i lijekovi. Ustavna tužba može se podnijeti u roku od 30 dana računajući od dana primitka konačne odluke. Ustavna tužba ne sprečava primjenu osporavanog akta, ali na prijedlog podnositelja ustavne tužbe Ustavni sud može odgoditi ovrhu do donošenja odluke, ako bi ovrha prouzročila podnositelju tužbe štetu koja bi se teško mogla popraviti, a odgoda nije suprotna javnom interesu niti bi se odgodom nanijela nekome veća šteta.

Kada ustavnu tužbu usvoji i osporeni akt ukine, Ustavni sud u obrazloženju navodi koje je ustavno pravo povrijeđeno i u čemu se povreda sastoji. Pri donošenju novog akta, nadležno tijelo dužno je poštivati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci o ukidanju.

Sadržaj ustavne tužbe

- ime, prezime
- JMBG
- prebivalište ili boravište, odnosno tvrtka i sjedište podnositelja
- ime i prezime punomoćnika
- oznaka sporne odluke
- naznaka ustavnog prava ili slobode koje je povrijeđeno
- razlog tužbe
- dokaz da je iscrpljen raspoloživi pravni put
- dokaz o pravodobnosti i potpis.

Uz to treba podnijeti i osporeni akt u izvorniku ili ovjerenom prijepisu.

8. UPRAVNOPRAVNI INSTRUMENTI ZAŠTITE OKOLIŠA I OBNOVLJIVIH PRIRODNIH RESURSA U HRVATSKOJ

Upravno pravo pokriva veliko i raznoliko područje koje uključuje sve od vođenja državnih evidencija preko inspekcijskih poslova pa do raznih sfera u koju spada i zaštita okoliša i prirode. Specifičnost ove pravne grane ogleda se u tome što se na jednoj strani pojavljuje država, a s druge strane pojedinac ili pravna osoba. Država na autoritativan i jednostran način odlučuje o pravima i obvezama određenog subjekta kroz formu upravnog akta (dozvole, odobrenja i sl.), a da bi se utjecalo na tijek upravnog postupka, pojedinac ili pravna osoba mora imati status stranke u upravnom postupku.

Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09) propisuje kako je stranka osoba na čiji je zahtjev pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku, a može biti svaka fizička i pravna osoba. Do donošenja rješenja moguće je utjecati na ishod upravnog postupka sudjelovanjem u istom, a nakon donošenja rješenja redovnim i izvanrednim pravnim lijekovima.

Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10 i 143/12) određuje da sud u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akata kojima državna tijela i tijela koja imaju javne ovlasti rješavaju o pravima i obvezama u upravnim stvarima, a radi osiguravanja sudske zaštite prava građana i pravnih osoba te radi osiguranja zakonitosti. Pravo na pokretanje upravnog spora ima svaki **pojedinac ili pravna osoba** koji smatra da joj je **povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni osobni interes utemeljen na zakonu**. Upravni spor može se pokrenuti samo protiv upravnog akta.

Upravni akt je akt kojim državno tijelo ili pravna osoba s javnim ovlastima u obavljanju javnih ovlasti, rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari. Upravni akt je, primjerice, lokacijska ili građevinska dozvola ili neka odluka tijela javne vlasti kojom se nekom ne-što dozvoljava ili zabranjuje. Isto tako rješenja o studijama utjecaja na okoliš i prirodu nekog zahvata također su upravni akti, što znači da se protiv istih može pokrenuti upravni spor. Tako je npr. Zelena akcija podnijela tužbu Upravnom sudu jer je tadašnje Ministarstvo za-

štite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva donijelo odluku kojom odobrava Studiju utjecaja na okoliš za postrojenje za termičku obradu otpada odnosno zagrebačku spalionicu, bez adekvatnog sudjelovanja javnosti. Dakle, upravni akt je, u ovom slučaju, odluka Ministarstva, a podnošenjem tužbe pokreće se upravni spor.

Važno je napomenuti kako se spor može pokrenuti i ako tijelo **nije donijelo upravni akt** koji je bilo dužno donijeti, odnosno zbog „šutnje uprave“. Na primjer, ako drugostupanjsko tijelo nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donijelo rješenje o žalbi stranke protiv prvostupanjskog rješenja, a ne donese ga ni u daljnjem roku od 7 dana nakon ponovljenog traženja stranke - stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena (čl. 36. Zakona o upravnom postupku). Isto tako ako, primjerice, građanin zatraži neku informaciju o okolišu od Ministarstva zaštite okoliša i prirode, ima pravo pokrenuti upravni spor zbog „šutnje uprave“ ako o njegovu pravu na pristup toj informaciji Ministarstvo nije odlučilo u zakonskom roku. (za primjer vidi str. 27)



SUDJELOVANJE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU O PITANJIMA OKOLIŠA I OBNOVLJIVIH PRIRODNIH RESURSA

Kada govorimo o pravnim instrumentima zaštite okoliša i prirode, vrlo je bitno reći kako to nisu samo tužbe, kaznene prijave, žalbe i slično, odnosno „klasični pravni instrumenti“, već veliku ulogu imaju i različiti postupci u kojima javnost ima pravo sudjelovati. Vezano uz to, nemoguće je ne spomenuti najznačajniju konvenciju koja se bavi problematikom sudjelovanja javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša pa time i prirode, a to je tzv. Arhuška konvencija. Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša

(Arhuška konvencija) potpisana je 25. lipnja 1998. godine u danskom gradu Aarhusu i predstavlja međunarodni pravni okvir u području zaštite okoliša. Odredbe Aarhuske konvencije su prvi pravno obvezujući dokument namijenjen promicanju participativne demokracije, temeljen na priznavanju prava pojedincu da živi u zdravom okolišu. Potpisivanje Aarhuske konvencije zemljama potpisnicama se nameće obveza pravovremenog obavješćivanja javnosti o svim postupcima. Uključenost i sudjelovanje javnosti ne podrazumijeva samo da država odrađuje određena proceduralna i samostalna pravila već i obvezu ili dužnost državne vlasti da obavijesti relevantne strane pomoću mekog pristupa i omogućiti im sudjelovanje već u ranoj fazi, kada su sve mogućnosti otvorene. Za učinkovitu provedbu Aarhuske konvencije potreban je dobar pravni temelj u sektorskim zakonima, što u konačnici omogućuje stvaranje najboljih praksi sudjelovanja javnosti u svim postupcima koji imaju posljedice na obnovljive prirodne resurse. Današnje okolišne prakse uključuju sve veći broj oblika uključivanja javnosti, jer su nadležni organi sve svjesniji važnosti i širih učinaka odgovornog sudjelovanja javnosti. Međunarodna praksa pokazuje da su prednosti sudjelovanja u pitanjima okoliša i prirode višestruke.

POSTUPCI VEZANI UZ ZAŠTITU OKOLIŠA I PRIRODE U KOJIMA SE MORA OMOGUĆITI SUDJELOVANJE JAVNOSTI

Zakon o zaštiti okoliša iz 2007. godine propisuje pravo javnosti na sudjelovanje tj. regulira pravovremeno i učinkovito sudjelovanje javnosti u sljedećim postupcima:

- strateška procjena utjecaja na okoliš tj. procjena mogućih značajnih utjecaja na okoliš koji mogu nastati provedbom plana ili programa
- procjena utjecaja na okoliš; odnosno procjena mogućih značajnih utjecaja na okoliš određenih zahvata, tj. utjecaj zahvata na: tlo, vodu, more, zrak, šumu, klimu, ljude, biljni i životinjski svijet, krajobraz, materijalnu imovinu, kulturnu baštinu, uzimajući u obzir njihove međudnose
- postupci utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša, odnosno uvjeta koje neke tvrtke moraju ispuniti da bi dobile uporabne dozvole za postrojenje
- postupci izrade zakona i provedbenih propisa te ostalih općeprimjenjivih pravno obvezujućih pravila iz nadležnosti tijela javne vlasti, koji bi mogli imati značajan

utjecaj na okoliš, uključujući i postupke izrade njihovih izmjena i dopuna

- javnost isto tako ima pravo izraziti svoje mišljenje, primjedbe i prijedloge i na druge nacрте prijedloga plana i programa koji se tiču okoliša, a za koje nije određena obveza strateške procjene utjecaja na okoliš.

U ovoj publikaciji nećemo govoriti detaljno o svakom od ovih postupaka jer postoje mnogi priručnici koji obrađuju tu problematiku. Međutim, ukratko ćemo izložiti tko ima pravo sudjelovati u tim postupcima. Dakle, **svaka fizička i pravna osoba** koja zbog lokacije zahvata i/ili zbog prirode i utjecaja zahvata može dokazati da joj je **trajno narušeno pravo** ima vjerojatan pravni interes sudjelovati u postupcima uređenim Zakonom o zaštiti okoliša u kojima je predviđeno sudjelovanje zainteresirane javnosti. Dodatno, podrazumijeva se da ima dovoljan (vjerojatan) pravni interes za sudjelovanje u tim postupcima ima i udruga građana koja djeluje na području zaštite okoliša ako je registrirana sukladno posebnim propisima o udrugama te da joj je statutom kao cilj određena zaštita i poboljšanje okoliša, uključujući i zaštitu ljudskog zdravlja i zaštitu ili racionalno korištenje prirodnih dobara te ako je registrirana najmanje dvije godine prije nego je započeo postupak u kojem želi sudjelovati.

Te dvije prethodno navedene kategorije osoba koje su, dakle, u svojstvu zainteresirane javnosti sudjele u postupcima predviđenim Zakonom o zaštiti okoliša imaju pravo osporavati odgovarajući upravni akt tijela javne vlasti, za koji je predviđena mogućnost podnošenja žalbe odnosno tužbe te podnijeti žalbu Ministarstvu, odnosno tužbu nadležnom sudu, a radi osporavanja postupovne (proceduralne) i/ili materijalne (sadržajne) zakonitosti akata, radnji ili propusta.

Dodatno, te dvije kategorije osoba, ako smatraju da je odlukom, radnjom i propustom tijela javne vlasti ili djelovanjem ili propuštanjem djelovanja fizičke ili pravne osobe (primjerice: operatera, tvrtke, onečišćivača) u pitanjima zaštite okoliša povrijeđen Zakon o zaštiti okoliša odnosno posebni zakon kojim je uređena zaštita pojedine sastavnice okoliša ili zaštita od utjecaja opterećenja te propisi doneseni na temelju tih zakona, imaju pravo pred nadležnim sudom osporavati postupovnu i materijalnu zakonitost donesene odluke, radnje i propusta u vezi sa zaštitom okoliša te osporavati zakonitost djelovanja ili propuštanja djelovanja u pitanjima zaštite okoliša. Zahtjev za pokretanje takvog postupka mora biti podnesen u propisanom obliku, u roku od 30 dana od dana donošenja odluke koja se os-

porava, ili u slučaju radnje i propusta u roku od 15 dana od dana proteka roka za izvršenje radnje odnosno donošenje odluke. U zahtjevu mora biti navedeno i obrazloženo u čemu je sadržana odnosno na što se odnosi povreda propisa, a mora i biti potkrijepljen odgovarajućim dokazima.

U postupku u povodu takvog zahtjeva nadležni sud može:

a) naložiti operateru, tvrtki, onečišćivaču odnosno tijelu javne vlasti da poduzmu sve nužne mjere, uključujući i obustavu određenih djelovanja odnosno djelatnosti

b) obvezati tvrtku odnosno onečišćivača na plaćanje odgovarajuće naknade Fondu za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost

c) utvrditi nužne privremene mjere i naložiti operateru, tvrtki, onečišćivaču odnosno tijelu javne vlasti njihovu provedbu

d) ili donijeti drugu primjerenu odluku sukladno zakonu.

Međutim, iznimno je bitno ovdje navesti kako Zakon o zaštiti okoliša određuje i da, ako pojedini akt tijela javne vlasti nije pravomoćan jer je podnesen prethodno spomenuti zahtjev, a tvrtka, odnosno druga pravna i fizička osoba, na koju se taj akt odnosi, zbog toga odlučiti pričekati pravomoćnost akta, u slučaju da se utvrdi da je podnositelj zahtjeva zlorabio svoje pravo prema odredbama Zakona o zaštiti okoliša, tvrtka, odnosno druga pravna i fizička osoba imaju pravo tražiti naknadu obične štete i izmakle koristi od osobe koja je podnijela zahtjev.



SUDJELOVANJE JAVNOSTI U POSTUPKU DONOŠENJA PROSTORNIH PLANOVA

Sudjelovanje javnosti u postupku donošenja prostornih planova je posebice bitan upravno-pravni aspekt za zaštitu obnovljivih prirodnih resursa koji se, kao što smo već rekli, nalaze u fizičkom prostoru. Sudjelovanje javnosti osigurano je zakonskom obavezom po kojoj svi dokumenti prostornog uređenja moraju u postupku usvajanja proći postupak javne rasprave o prijedlogu prostornog plana, u okviru kojeg je uključeno i sudjelovanje tijela državne uprave, jedinica lokalne samouprave i uprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i građana.

Temeljem odredbi Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12) nositelj izrade prostornih planova dužan je objaviti informaciju o javnoj raspravi o prijedlogu prostornog plana i na internetskoj stranici Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja. Obavijest o javnoj raspravi mora sadržavati: mjesto, datum početka i trajanje javnog uvida, mjesto i datum jednog ili više javnih izlaganja te rok u kojem se nositelju izrade dostavljaju pisana očitovanja, mišljenja, prijedlozi i primjedbe na prijedlog prostornog plana. Dostavlja se najmanje osam dana prije početka javne rasprave na adresu elektroničke pošte Ministarstva. U javnoj raspravi može sudjelovati **svatko**, dakle bilo koja organizacija civilnog društva, bilo koji građanin, svi mogu dati svoje mišljenje na prostorni plan koji je predmet javne rasprave.

Vrlo važno je napomenuti kako je postupak donošenja prostornog plana zapravo ujedno i prvi u nizu postupaka u kojima se odlučuje o pitanju okoliša i prirode. Naime, u prostornom planu određuju se moguće lokacije za pojedine zahvate za okoliš, radi se podloga za moguće prenamjene zemljišta i slično. Dakle, vrlo je važno uključiti se u postupak izrade ili izmjene prostornog plana jer on je poslije podloga i za postupke procjene utjecaja na okoliš i prirode.



9. INSTRUMENTI KAZNENOPRAVNE ZAŠTITE OKOLIŠA I OBNOVLJIVIH PRIRODNIH RESURSA U REPUBLICI HRVATSKOJ



Kada govorimo o kaznenopravnoj zaštiti okoliša i obnovljivih prirodnih resursa, radi se o novom području prava u Republici Hrvatskoj. Iz toga slijedi da nema sudske prakse, nema statističkih podataka, a javljaju se i poteškoće pri definiranju kaznenih djela protiv okoliša i prirode te se javljaju poteškoće prilikom procjene štete.

Sve navedene značajke kaznenih djela rezultiraju malim brojem prijavljenih kaznenih djela. Tako prof.dr.sc. Cvitanović navodi kako „brojnost ovih KD nije velika – broj osuđenih osoba u 2005. godini jest 328“ te pretpostavlja „da je tamna brojka izuzetno visoka pa se može samo nagađati koliko je ovih kaznenih djela godišnje ostvareno, a koja nisu nikad prijavljena ili procesuirana“ (Cvitanović L., *Posebni dio kaznenog prava*, 2007.)

Kaznena djela protiv okoliša i prirode, kao i sva ostala, opisana su u Kaznenom zakonu RH, a to su:

- onečišćenje okoliša
- ispuštanje onečišćujućih tvari s plovnog objekta
- ugrožavanje ozonskog sloja
- ugrožavanje okoliša otpadom
- ugrožavanje okoliša postrojenjem
- ugrožavanje okoliša radioaktivnim tvarima
- ugrožavanje bukom, vibracijama ili neionizirajućim zračenjem
- uništavanje zaštićenih prirodnih vrijednosti
- uništavanje staništa
- trgovanje zaštićenim prirodnim vrijednostima
- protuzakonito unošenje u okoliš divljih svojti ili GMO-a
- protuzakoniti lov i ribolov
- ubijanje ili mučenje životinja
- prenošenje zaraznih bolesti životinja i organizama štetnih za bilje
- proizvodnja i stavljanje u promet štetnih sredstava za liječenje životinja
- nesavjesno pružanje veterinarske pomoći
- pustošenje šuma
- promjena vodnog režima
- protupravna eksploatacija rudnog blaga.
- protupravna gradnja

- djelotvorno kajanje
- teška kaznena djela protiv okoliša

Svakako treba još spomenuti i kaznena djela koja mogu biti povezana s kaznenim djelima protiv okoliša i prirode, a to su:

- zlouporaba položaja i ovlasti
- zlouporaba obavljanja dužnosti državne vlasti
- nesavjestan rad u službi
- KD protiv javnog reda – pokušaj oštećenja i uništenja kulturnog ili prirodnog dobra
- sklapanje štetnog ugovora.

KAZNENA PRIJAVA

Kazneni postupak inicira se podnošenjem kaznene prijave policiji ili državnom odvjetništvu. Kaznenu prijavu može podnijeti **svatko**, dakle svaka pravna i fizička osoba koja ima ozbiljna i određena saznanja o kaznenom djelu i počinitelju može o tome izvijestiti policiju ili državno odvjetništvo. Kaznena prijava nije obična obavijest o nekom događaju, već ima formalan učinak jer je **državni odvjetnik dužan** po njoj postupati i utvrditi je li prijava osnovana, a u slučaju odbačaja prijave o tome izvijestiti osobu oštećenu kaznenim djelom.

Za djela za koja se progoni po službenoj dužnosti ovlašteni tužitelj je **državni odvjetnik**, dok je za djela za koja se progoni po privatnoj tužbi ovlašteni tužitelj – privatni tužitelj. Što se tiče pitanja troškova podnošenja kaznene prijave, oni se javljaju samo u slučaju kada se pokreće kazneni postupak po privatnoj tužbi! Za kaznena djela za koja se progoni po prijedlogu ili po privatnoj tužbi, prijedlog za progon ili tužba mora se podnijeti u roku od 3 mjeseca od dana kad je ovlaštena fizička ili pravna osoba saznala za kazneno djelo i počinitelja.

Kaznena prijava jest dakle obavijest državnom odvjetniku o postojanju osnovane sumnje da je određena osoba počinila u zakonu propisano kazneno djelo. Iako Zakon o kaznenom postupku ne određuje pojam kaznene prijave niti njezin sadržaj, kaznena prijava nikako nije obična obavijest o nekom događaju te treba imati u vidu učinke kaznene prijave i moguće štetne posljedice za osobu koja je prijavljena. Također, u članku 302. Kaznenog zakona opisano je kazneno djelo **lažnog prijavljivanja kaznenog djela**. Navedeno kazneno djelo čini ona osoba koja prijavi bilo pisano, komunikacijskim sredstvom ili usmeno neku osobu da je počinila kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti iako zna da to nije istina. Isto djelo čini i onaj tko prijavi da je počinjeno kazneno djelo (dakle ne i određenu osobu da ga je počinila), iako zna da to nije istina, a radi se o kaznenom djelu za koje pokretanje kaznenog postupka nije prepušteno privatnoj tužbi ili povodom

prijedloga, ili tko sebe prijavi kao počinitelja takvog djela, a to nije istina.

UOBIČAJENA FORMA I SADRŽAJ KAZNE NE PRIJAVE

(za primjer vidi str. 26)

Zakon o kaznenom postupku ne propisuje formu kaznene prijave, ali da bi državni odvjetnik mogao postupati, prijava protiv poznate osobe trebala bi sadržavati:

- Ime i prezime počinitelja i adresu te, ako raspolažemo tim podacima, godine starosti počinitelja, imena roditelja, zanimanje i druge podatke na temelju kojih je lakše odrediti o kojoj se osobi radi.
- Što detaljnije opisati događaj (jasni opis) i obavezno navesti mjesto i vrijeme počinjenja kao i druge okolnosti koje mogu pomoći policiji i državnom odvjetništvu u daljnjem radu.
- Naziv i zakonski članak određenog kaznenog djela iz Kaznenog zakona možemo navesti, ali to nije nužno. Naime, državnog odvjetnika ne veže kvalifikacija navedena u kaznenoj prijavi budući da on odlučuje o kojem se kaznenom djelu radi na temelju utvrđenih podataka i činjenica.
- Nužno je navesti na temelju kojih dokaza i činjenica proizlazi da je prijava osnovana:
 - imena osoba koje imaju saznanja o počinjenom kaznenom djelu, naravno ako raspolažemo tim podacima
 - treba priložiti sve dokaze kojima raspolažemo, pismena koja mogu pomoći državnom odvjetniku i policiji u provođenju izvida.
- Ime i prezime oštećene osobe i njegova adresa. Podatke o podnositelju kaznene prijave (ime i prezime adresa). Ako je kaznenu prijavu podnijela određena osoba, državni odvjetnik mora tu prijavu riješiti uz obavijest oštećenoj osobi. Napominjemo kako državni odvjetnik i policija postupaju i na osnovu anonimne prijave.

Kaznena djela koja se gone po službenoj dužnosti prijavljuju se, kako zakon nalaže, državnom odvjetniku, a sam postupak objašnjen je u Zakonu o kaznenom postupku. Međutim, iz niza praktičnih razloga kaznena se djela u pravilu prijavljuju policiji, odnosno policijskoj upravi/policijskoj postaji nadležnoj za područje na kojem osoba koja prijavljuje ima boravište/prebivalište. Policija je dostupna u svakom trenutku, a njezini službenici su stalno na terenu i mogu najbrže reagirati na obavijest o počinjenom kaznenom djelu. Policija se može obavijestiti telefonom na dežurni broj ili na telefonski broj najbliže policijske postaje. Osoba može ostati i anonimna, što ovisi o načinu prijave, odnosno ako se nadležnoj policijskoj upravi/po-

stoji osoba obraća pismeno, sama odlučuje hoće li navesti svoje podatke ili ne, a ako osobno dođe u upravu/postaju, tada navodi i svoje podatke te se obavijest o kaznenom djelu unosi u zapisnik. Isto tako, policija se može obavijestiti tako da se dođe u najbližu policijsku postaju pa se obavijest o kaznenom djelu unese u zapisnik. Treća je mogućnost da se obavijesti najbliži policijski službenik. Za kaznena djela, gdje nije potrebno žurno reagiranje, obavijest se policiji ili državnom odvjetništvu može uputiti pismenim podneskom. Za sva saznanja o kaznenim djelima policija u najkraćem roku obavještava nadležno državno odvjetništvo, jer je ono državno tijelo koje je dužno pokrenuti kazneni progon svih djela koja se gone po službenoj dužnosti.

PREKRŠAJI PROTIV OKOLIŠA I PRIRODE

Prekršaji su povrede propisa koja nisu kaznena djela. Prekršaji se propisuju različitim zakonima, pa tako i Zakonom o zaštiti okoliša, Zakonom o otpadu, Zakonom o zaštiti prirode i drugim zakonima te odlukama jedinica lokalne i područne samouprave.

Ovlašteni tužitelji za prekršaje su:

- državni odvjetnik
- tijelo državne uprave
- pravna osoba s javnim ovlastima
- oštećena osoba.

Bez obzira na to tko su ovlašteni tužitelji, bilo koja osoba, dakle **svatko**, može prijaviti nadležnoj inspekciji ako smatra da je počinjen neki prekršaj protiv, primjerice, Zakona o zaštiti okoliša, Zakona o zaštiti prirode ili nekog drugog propisa iz područja zaštite okoliša i obnovljivih prirodnih resursa. Tada će inspekcija, ako smatra da je to opravdano, poduzeti daljnje korake radi pokretanja prekršajnog postupka. Tuženik može biti bilo koja fizička osoba dok se odgovornost pravne osobe za prekršaj temelji na krivnji odgovorne osobe. Dakle, pravne osobe ne mogu biti „krive“ za počinjeni prekršaj, no zato mogu odgovarati odgovorne osobe zaposlene u njima.





10. INSTRUMENTI GRAĐANSKOPRAVNE ZAŠTITE OKOLIŠA I OBNOVLJIVIH PRIRODNIH RESURSA

Građanskopravna zaštita okoliša i obnovljivih prirodnih resursa ima uporište u Ustavu koji u čl. 69. određuje kako „država osigurava uvjete za zdrav okoliš“. Isti članak kaže: „Svatko je dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša.“ Također, prije spomenuta Deklaracija o zaštiti okoliša u RH iz 1992. godine izražava prihvaćanje građanskopravne odgovornosti za onečišćavanje okoliša i načela „onečišćivač plaća“.

Građanskopravna zaštita okoliša i OPR-a ima dvostruku funkciju: preventivnu funkciju jer je svrha te vrste zaštite sprečavanje nastanka štete na okolišu, te represivnu funkciju jer regulira odgovornost za štetu nastalu onečišćenjem okoliša.

A) Preventivni mehanizmi građanskopravne zaštite okoliša i obnovljivih prirodnih resursa su:

1. *tužba zbog imisija*
2. *tužba zbog smetanja posjeda*
3. *ekološka tužba*.

1. TUŽBA ZBOG IMISIJA

Ta vrsta tužbe podnosi se zbog utjecaja štetnih imisija kao što su dim, čađa, otpadne vode, buka i sl. kojima se zagađuju i uništavaju okoliš i određeni obnovljivi prirodni resursi kao što su tlo, zrak, voda itd. Ovlašteni tužitelj (osoba koja podnosi tužbu) je vlasnik (posjednik) nekretnine na koju dospijevaju štetne imisije. Tuženik (osoba protiv koje se podnosi tužba) je osoba koja je tzv. proizvođač imisija dakle, osoba koje je odgovorna za štetne imisije. Tužba (tužbeni zahtjev) obično sadrži zahtjev za prestankom štetnih radnji, uspostavljanje prijašnjeg stanja i zabranu budućeg uznemiravanja štetnim imisijama.

Nedostatak ove tužbe jest da, ako postoji odobrenje nadležne vlasti za nastanak tih štetnih imisija (npr. odobrenje nadležnog tijela za rad neke tvornice, kamenoloma ili sl.) ne može se tražiti prestanak štetnih radnji! No, velika prednost ove tužbe jest što ona ne zastarijeva tj. ne postoji nikakav vremenski rok do kada se može podnijeti.

2. TUŽBA ZBOG SMETANJA POSJEDA

Tužba zbog smetanja posjeda može se podnijeti također zbog utjecaja štetnih imisija ili kad netko gradi na tuđem posjedu i zbog sličnih smetanja. Ovlašteni tužitelj (osoba koja podnosi tužbu) je posjednik nekretnine na koju dospijevaju štetne imisije. Tuženik (osoba protiv koje se podnosi tužba) je osoba koja je tzv. proizvođač imisija dakle, osoba koje je odgovorna za štetne imisije. Tužbom (tužbenim zahtjevom) obično se traži zaštita ili povrat posljednjeg stanja posjeda stvari tj. prestanak štetnih radnji, uspostavljanje prijašnjeg stanja i zabrana budućeg uznemiravanja štetnim imisijama.

Velika prednost ove tužbe je što su sudski postupci po ovoj tužbi hitni, a također je moguće određivanje privremenih mjera. No, nedostatak je što se tužba zbog smetanja posjeda mora podnijeti u roku od svega trideset dana od dana kad je tužitelj saznao za smetanje i počinitelja, a nakon proteka jedne godine od dana kad je smetanje nastalo ta se tužba više ne može podnijeti.

3. EKOLOŠKA TUŽBA

Ovlašteni tužitelj (osoba koja podnosi tužbu) jest svaka fizička ili pravna osoba (a i državni odvjetnik!). Tuženik (osoba protiv koje se podnosi tužba) može biti svaka fizička ili pravna osoba koja obavlja djelatnost iz koje proizlazi opasnost nastanka štete. Tužba (tužbeni zahtjev) sadrži zahtjev za poduzimanjem mjera za sprečavanje nastanka znatnije štete.

Veliki je nedostatak ove tužbe što u slučaju da postoji dozvola nadležne vlasti za obavljanje određene djelatnosti, tada se ne može tražiti prestanak obavljanja djelatnosti, već samo naknada štete. Budući da propisi ne koriste ime „ekološka tužba“, već joj se ime dalo u sudskoj praksi, radi lakšeg snalaženja, ovdje navodimo članak 1047. iz Zakona o obveznim odnosima koji se na nju odnosi.

(1) **Svatko** može zahtijevati od drugoga da **ukloni izvor opasnosti** od kojega prijeti znatnija šteta njemu ili određenom broju osoba, a i **suzdržati se** od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može spriječiti odgovarajućim mjerama.

(2) Sud će na zahtjev zainteresirane osobe **narediti da se poduzmu odgovarajuće mjere** za sprečavanje nastanka štete ili uznemiravanja ili da se **ukloni izvor opasnosti**, na trošak posjednika izvora opasnosti, ako ovaj

sam to ne učini.

(3) Ako šteta nastane u obavljanju općekorisne djelatnosti za koju je **dobivena dozvola** nadležnog organa, može se zahtijevati samo naknada štete koja prelazi uobičajene granice (prekomjerna šteta).

(4) Ali u tom slučaju se može zahtijevati poduzimanje **društveno opravdanih mjera** da se spriječi nastupanje štete ili da se ona smanji.

B) Represivni mehanizmi ostvarivanja građanskopravne zaštite okoliša i obnovljivih prirodnih resursa

Pod represivnim mehanizmima ostvarivanja građanskopravne zaštite podrazumijevamo kako je šteta u okolišu već nastala te je potrebno utvrditi odgovornost za štetu nastalu onečišćenjem okoliša. Odgovornost za štetu nastalu onečišćenjem okoliša i obnovljivih prirodnih resursa, u smislu građanskopravne zaštite, regulirana je člancima 150. do 173. Zakona o zaštiti okoliša.

Odgovornost za štetu nastalu onečišćenjem okoliša i obnovljivih prirodnih resursa

- Država je podnositelj zahtjeva za naknadu štete.
- Tužbe za naknadu štete podnose se protiv fizičkih i pravnih osoba koje se smatra odgovornima za štetu.
- Primjenjuju se odredbe Zakona o obveznim odnosima.
- Važno je što se ovdje traži **objektivna odgovornost** (kod obavljanja opasne djelatnosti). Objektivna odgovornost (engl. *strict liability*, njem. *Kausalhaftung*) je odgovornost za štetu za čiji se nastanak ne traži krivnja štetnika. Objektivna odgovornost nastaje kad se ispune, odnosno kad oštećenik dokaže ove pretpostavke: štetnu radnju, štetu, uzročnu vezu između štetne radnje i štete te protupravnost štetne radnje. Iznimno, uzročna se veza ne dokazuje, već presumira kod šteta koje su nastale u vezi s opasnom stvari ili opasnom djelatnošću, što je upravo ovdje slučaj.
- Ako je štetu prouzročilo više onečišćivača – primjenjuju se pravila o solidarnoj odgovornosti.
- Tužbe za naknadu štete zbog onečišćenja okoliša oslobođene su plaćanja sudske pristojbe, što je velika prednost!
- Profesionalna pomoć u sporovima ovog tipa jest vrlo skupa (odvjetnici) zbog velike vrijednosti predmeta spora.
- Sudska vještačenja povezana su s visokim troškovima.
- Zastarni rokovi regulirani su odredbama Zakona o obveznim odnosima: do 3 godine od saznanja za štetu i počinitelja, odnosno do 5 godina od nastale štete.





11. ZAKLJUČAK

Strategija održivog razvitka iz 2009. godine nije zaživjela kao referentno mjesto hrvatske politike održivog razvoja te možemo zaključiti da unatoč postojanju politike zaštite okoliša, socijalne i ekonomske politike, u Hrvatskoj ne postoji sveobuhvatna i koordinirana politika održivog razvoja. Održivi razvoj se još uvijek nalazi u „getu“ zaštite okoliša, što potvrđuje i činjenica da je Ministarstvo zaštite okoliša i prirode glavna državna institucija za koordinaciju politike održivog razvoja. To nipošto ne znači da je okolišna komponenta održivog razvoja dominantna u odnosu na socijalnu i ekonomsku komponentu, već da je cjelokupna politika održivog razvoja marginalna kao i resor zaštite okoliša i prirode na ljestvici prioriteta trenutne i svih prošlih hrvatskih vlada.

U posljednjih nekoliko godina događaju se brojne promjene u politici održivog razvoja i upravljanja obnovljivim prirodnim resursima. Promjenom vlasti poslije parlamentarnih izbora 2011. došlo je do novog institucionalnog okvira pa je od Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva te Uprave za zaštitu prirode pri Ministarstvu kulture nastalo Ministarstvo zaštite okoliša i prirode te Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja. Promjene u politici održivog razvoja su prije svega obilježili sukobi u sferi politike kao „politics“, napetosti među resorima koji se bave različitim elementima održivog razvoja te česte kadrovske promjene od kojih je najvažnija ona kada je ministrica zaštite okoliša i prirode nakon samo 6 mjeseci mandata morala podnijeti ostavku. Promijenio se i sastav Savjeta za održivi razvitak i zaštitu okoliša kao glavnog Vladina savjetodavnog tijela za koordinaciju politike održivog razvoja, no do sada nije imao znatan utjecaj na politiku održivog razvoja, niti je ona konačno zaživjela u obliku koordinirane međuresorne provedbe.

Paralelno s politikom zaštite okoliša i prirode u posljednjih desetak godina u Hrvatskoj razvilo se i pravo okoliša. Veliki utjecaj na hiperprodukciju, ali i generalno poboljšavanje kvalitete akata vezanih uz zaštitu okoliša i prirode imao je proces usklađenja s pravnom stečevinom EU, što je uvelike obilježilo i cjelokupnu hrvatsku politiku održivog razvoja. Unatoč poboljšanju sadržaja propisa zaštite okoliša i prirode, državne institucije slabo provode te propise i strateške dokumente, a da bi se to dogodilo, potrebna je zainteresirana javnost koja će koristiti sve pravne instrumente koji joj stoje na raspolaganju. Udruge građana i građanske inicijative za zaštitu okoliša i

prirode te poduzeća koja ne žele zagađenje okoliša i prirode kao ekonomske eksternalije su ključni akteri da koriste te pravne instrumente kako bi se dobri zakoni počeli provoditi, a loši počeli mijenjati.

Politika održivog upravljanja obnovljivim prirodnim resursima kao sastavni dio politike održivog razvoja se u Hrvatskoj uglavnom nalazi u rascjepu između zaštite i bezuvjetne eksploatacije obnovljivih prirodnih resursa. U segmentu zaštite dominantni su diskursi zaštite ljudskog zdravlja i turističkih interesa, a u manjoj mjeri zaštite prirode kao intrinzične vrijednosti. S druge strane se pojavljuje diskurs bezuvjetne eksploatacije obnovljivih prirodnih resursa zbog kratkoročnih ekonomskih interesa od kojih će korist imati manjina. Dominantnost diskursa bezuvjetne eksploatacije vidi se i u izmjenama Zakona o zaštiti prirode koje se trenutno nalaze u raspravi, a za koje je aktualni ministar zaštite okoliša i prirode izjavio da im je primarni cilj „uklanjanje prepreka za investicije“.

Trendovi vezani uz kvantitetu i kvalitetu obnovljivih prirodnih resursa su zabrinjavajući, što pokazuje i najnovija studija hrvatske podružnice HBS-a „Trebamo promjenu“ (2012.). Ona pokazuje da se u posljednjih 20 godina razvoja smanjuje ukupni prirodni kapital Hrvatske iako su koristi od toga razvoja vrlo nejednako raspodijeljene u društvu, ali javnost i dalje ne vidi održivost kao jedan od političkih prioriteta. Izgleda da, unatoč brojnim strateškim dokumentima i zakonima (ili možda zbog njih), Hrvatska kontinuirano uništava i smanjuje svoj prirodni kapital tj. „reže granu na kojoj sjedi“. Nadamo se da će pitanja koja smo u ovoj brošuri istaknuli otvoriti ozbiljnu raspravu među policy akterima kako zaustaviti ovaj trend. Nažalost, vrijeme nije na našoj strani i sve ga je manje za zaokret prema održivom upravljanju obnovljivim prirodnim resursima. Krajnje je vrijeme da naučimo cijeniti prirodni kapital od kojeg imamo brojne „dividende“ i da ga naučimo održivo koristiti za jednaku dobrobit svih građana Hrvatske danas i u budućnosti.

PRIMJERI PISANJA
KAZNENE PRIJAVE
I TUŽBE.

Obrazac kaznene prijave

Ime i prezime,
Adresa podnositelja

(Naziv državnog odvjetništva)

KAZNENA PRIJAVA

protiv:

Ime i prezime osumnjičenika., JMBG.....
- s osobni podaci (ako ih znamo)
- adresa

Razložan i logičan opis inkriminirane radnje-događaja:.....
(Navesti mjesto vrijeme izvršenja djela i sve druge podatke o načinu izvršenja i dr.)

Kao dokaz iznijetih tvrdnji predajem (dokumentaciju ili drugi materijalni dokaz) te predlažem saslušanje sljedećih svjedoka:

Kako zbog svega navedenoga smatram da postoji osnovana sumnja da su u djelovanju osumnjičenika ostvarena sva bitna obilježja kaznenog djela..... iz čl. Kaznenog zakona, predlažem da državno odvjetništvo poduzme sve zakonom predviđene radnje i protiv osumnjičenika pred nadležnim sudom pokrene kazneni postupak kako bi osumnjičenik bio proglašen krivim i kažnjen po zakonu, a meni nadoknađena materijalna šteta.

Zagreb, datum

Ime / prezime / potpis podnositelja



UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Frankopanska 16
10 000 ZAGREB

Tužitelj: ime / prezime / adresa

Tuženik: čelnik institucije / institucija / adresa

TUŽBA

I. Tužitelj je dana 23. travnja 2009. g. zatražio od Općine Kijevo informacije o statusu postupka procjene utjecaja na okoliša projekta XY i www.kijevo.hr u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, a koji je zahtjev tuženik zaprimio.

DOKAZ: preslika zahtjeva tužitelja od 23. travnja 2009. g. te preslika povratnice.

II. Kako po isteku zakonskog roka od 15 dana za dostavu informacije nije zaprimio odgovor tuženika, dana 26. svibnja 2009. g. tužitelj je podnio žalbu zbog nepružanja odgovora na zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informaciji čelniku tijela javne vlasti, g. Ivanu Stjepanu Bajanu, načelniku Općine Kijevo. Tuženik je predmetnu žalbu zaprimio.

DOKAZ: preslika žalbe tužitelja od 26. svibnja 2009. g. te preslika povratnice.

III. Budući da do 15. lipnja 2009. g. nije od tuženika zaprimio odgovor na žalbu od 26. svibnja 2009. g., tužitelj je požurio rješavanje po žalbi. Požurnicu je tuženik zaprimio 17. lipnja 2009. g.

DOKAZ: preslika požurnice od 15. lipnja 2009. g. te preslika povratnice.

Tužitelj podnosi tužbu Upravnom sudu iz sljedećih razloga:

Ad 1.

Tuženik se ogлуšio na zahtjev tužitelja (šutnja administracije) te je u zakonskom roku propustio dostaviti odgovor na stavljeni zahtjev što je suprotno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Ad 2.

Tuženik nije poštovao proceduru propisanu u čl. 17. st. 2. Zakona o pravu na pristup informacijama iz razloga što nije donio i dostavio odluku o žalbi tužitelja, a istu je propustio donijeti i nakon požurnice tužitelja.

Navedeno je suprotno i čl. 10. st. 1. i 3. Zakona o upravnim sporovima.

S obzirom da tuženik do današnjeg dana nije donio predmetno rješenje, a nakon isteka rokova propisanih Zakonom o pravu na pristup informacijama, Zakonom o općem upravnom postupku te Zakonom o upravnom sporu, tužitelj predlaže Upravnom sudu Republike Hrvatske da u skraćenom postupku donese sljedeću

P r e s u d u

Nalaže se tuženiku da u roku 15 dana donese rješenje o žalbi tužitelja od 26. svibnja 2009. g. te dostavi zatraženu informaciju, a sve u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Zagreb, datum

Ime / prezime / potpis podnositelja

IMPRESSUM

IZDAVAČ:

Zelena akcija / FoE Croatia
Zagreb, ožujak 2013.
Frankopanska 1, pp 952, 10000 Zagreb
tel./fax: +385 1 4813 096
za@zelena-akcija.hr
www.zelena-akcija.hr

AUTORI:

Željka Leljak Gracin
Tomislav Tomašević

UREDNIK:

Enes Ćerimagić

OBLIKOVANJE:

Tomislav Turković, www.tTom.info

GRAFIČKA PRIPREMA I TISAK:

ACT printlab, Čakovec

NAKLADA: 1000 kom.

ISBN-10 | 953-6214-28-8

ISBN-13 | 978-953-6214-28-0

EAN | 9789536214280



Naziv projekta:

“Održiva uporaba obnovljivih prirodnih resursa / Sustainable Use of Renewable Natural Resources” - SURE NaRe

Vise informacija o projektu potražite na:

www.zeleni-forum.org/novosti/surenare

Ova publikacija izrađena je uz pomoć Europske unije. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Zelene Akcije i ni na koji se način ne može smatrati da odražava gledišta Europske unije. (This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of Green Action and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.)



Frankopanska 1, pp 952, 10000 Zagreb

tel./fax: + 385 1 **4813 096**

za@zelena-akcija.hr / www.zelena-akcija.hr

