
ISSN 0554-6397
UDK 339.923(4-67 EU):349.6(497.5)
PRETHODNO PRIOPĆENJE
(*Preliminary communication*)
Priljeno (*Received*): 02/2004.

Dr. sc. **Axel Luttenberger**, docent
Pomorski fakultet
Studentska 2, 51000 Rijeka

Usklađivanje propisa Europske unije o održivom razvoju u Republici Hrvatskoj

Sažetak

Održivim razvojem smatraju se mjere omogućavanja gospodarskog razvoja na način njegova nastavka u budućnosti, bez iscrpljivanja izvora i oštećenja bilo kojeg dijela društva. Potrebno je uspostaviti ravnotežu između gospodarskog razvoja i zahtjeva društva za kakvoćom i sigurnosti s ciljem razvoja modernog, održivog prijevoza. Budući napredak ovisi o pomirbi gospodarskih, socijalnih i ekoloških potreba te osiguranja da politika na različitim područjima podstiče iste ciljeve. Rad daje pregled pravnih vrela Europske unije i Republike Hrvatske, navodi izazove država pristupnica za oživotvorenje pravne stečevine na području održivog razvoja uz analizu načela da ljudi i njihov okoliš mogu djelovati kao partneri na uzajamnu korist. Autor raspravlja i uspoređuje propise o održivom razvoju Europske unije i Hrvatske, te nudi prijedloge mogućeg pristupa kod usklađivanja propisa, posebno ističući mogućnost oživotvorenja i nacionalne interese.

Ključne riječi: održivi razvoj, usklađivanje propisa, zaštita okoliša, prijevoz

1. Uvod

Danas je cilj, sve više, da se razvoj odredi unutar ekoloških parametara, jer ne postoji dilema da li treba rasti, već kako rasti, a odgovor je u održivom razvoju. Pri tome, svaka od disciplina ima svoj karakteristični pogled na održivi razvoj, pa se, tako, pravo bavi odgovarajućom zakonskom regulativom kojom će usmjeravati aktivnosti, nadzirati provedbu i sankcionirati nepoštivanje određenih odredbi. Stoga rad obrađuje definicije održivog razvoja, daje analizu pravnih vrela Europske unije i zakonodavstva Republike Hrvatske, te razmatra izazove država pristupnica za oživotvorenje pravne stečevine na području održivog razvitka.

2. Pravni izvori Europske unije o održivom razvoju

U dosadašnjem procesu stvaranja Europske unije i planiranju njenog proširenja na ukupan prostor Europe, pitanju okoliša posvećuje se stalna pozornost. Uloga je Europske unije podsticati usklađen i uravnotežen razvoj gospodarskog života unutar Zajednice da omogući dugotrajni, neinflacijski i ekološki održivi razvoj. Dakle, moguće je definirati zajedničku ekološku politiku ujedinjene Europe, kroz sljedeće odrednice ciljeva i načela.

Politika okoliša ima zajedničke ciljeve sačuvati, zaštititi i unaprijediti kvalitetu okoliša, pridonijeti zaštiti zdravlja ljudi, te osigurati pažljivu i racionalnu uporabu prirodnih resursa i podsticanje mjera na međunarodnoj razini koje se bave regionalnim i globalnim problemima. [8] Politika okoliša Zajednice ima za cilj postići visoki stupanj zaštite, uvažavajući različite situacije u različitim regijama Zajednice. Temelji se na načelu predostrožnosti, na načelu prevencije, na načelu prema kojem se šteta nanijeta okolišu prioritetno rješava na izvoru i načelu prema kojem uzročnik zagađivanja mora platiti naknadu (načelo "polluter pays"). Načelo predostrožnosti znači da u slučajevima kada postoji znanstvena neizvjesnost, ali prethodna znanstvena spoznaja daje osnove za brigu o potencijalno pogibelnim čimbenicima za okoliš ili zdravlje, iako opasnost nije dokazana, mora se poduzeti aktivnost za sprječavanje.

Od 1973. godine do danas niz opsežnih akcijskih planova za okoliš određuju i definiraju politiku EU za okoliš. Tako je 2001. godine Europska unija izradila svoj Šesti akcijski program za okoliš, [1] definirajući četiri područja unutar kojih je potrebno hitno djelovati. To su klimatske promjene, zaštita prirode i biološke raznolikosti, zdravlje i poboljšanje kvalitete življenja, očuvanje prirodnih resursa te saniranje otpada. [2]

Akcijski program se ne usmjeruje samo na legislaciju, već sve više uključuje partnerstvo i zajedničke akcije različitih zainteresiranih sudionika. Lokalne zajednice mogu bolje razumjeti određene mjere zaštite okoliša od udaljenog središnjeg zakonodavca. Naglašava da pristup mora biti realan uz razmjenu najboljih iskustva u primjeni propisa.

Europska agencija za zaštitu okoliša (European Environment Agency - EEA) [3] osnovana je 1993. godine sa sjedištem u Kopenhagenu. Agencija prati ekološke promjene i probleme, prikuplja i analizira ekološke statističke podatke o državama članicama Europske unije i izvješćuje javnost o stanju okoliša. Preko tzv. European Environment Information and Observation Network - EIONET mreže povezuje nacionalna središta za zaštitu okoliša. Agencija nastoji djelovati kao posrednik između državnih institucija koje se bave pitanjima zaštite okoliša i prikupljanjem ekoloških podataka. Znanstvena područja kojima se bavi su: kakvoća zraka, vode i tla, flora i fauna, biotopi, prirodni resursi, odlaganje otpada, kemikalije opasne za okoliš i zaštita obala.

3. Hrvatski pravni izvori održivog razvoja

Sabor Republike Hrvatske još je 1992. donio Deklaraciju o okolišu, a Hrvatska je postala stranka mnogih konvencija i u sve većem broju službenih dokumenata upotrijebljena je sintagma održivi razvoj. Za poštivanje kriterija održivog razvoja potrebno je uskladiti tri komponente nužne za definiranje održivog razvitka, a to su: gospodarska, socijalna i komponenta okoliša. U tom smislu pitanje zaštite okoliša pravno je uređeno u brojnim dokumentima, od Ustava, preko zakona do različitih provedbenih akata kojima je regulirano to područje.

Ustav Republike Hrvatske utvrđuje jedno od osnovnih prava čovjeka - pravo na zdrav život i okoliš, a istodobno obvezuje društvenu zajednicu da osigura uvjete za ostvarenje tog prava. Građani, državna, javna i gospodarska tijela i udruge dužni su, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša. [5] Na opisan način domaći zakonodavac izrijeком uvodi u najviši pravni akt norme ekološkog prava.

Deklaracija o zaštiti okoliša [6] ističe da je država odlučna ustrajati u izgradnji pravnog sustava, sukladno međunarodnim ugovorima i standardima europske i svjetske zajednice, koji će, u potpunosti, osigurati trajnu, sustavnu i učinkovitu zaštitu okoliša.

Može se smatrati da se sve grane bave normama prava okoliša, pa zbog toga trebamo razlikovati zakone koji su izvori prava okoliša. Prije svega, treba napomenuti postojanje općih ekoloških zakona kao što je Zakon o zaštiti prirode, [14] te posebnih zakona o zaštiti, kao Zakon o zaštiti zraka. [15] Nadalje, brojni su tzv. individualni zakoni (nacionalni park, prirodni rezervat, park prirode), a izvor prava su i posebni zakoni (pitanja opasnih tvari, kemikalija, otpada, zaštite od buke, zračenja). Također, treba se istaknuti značenje ostalih zakona s ekološkim normama s uobičajenim poglavljima o toj materiji (kazneni i civilni kodeksi). Isto tako, treba napomenuti postojanje tzv. zakona pluralne namjene (primjera radi Zakon o prostornom planiranju), kao i zakona koji normativno ne uređuju, isključivo, pitanja ekologije, ali su za tu oblast važni (inspekcije, porezi, upravni postupci).

Podzakonski propisi su značajni kao provedbeni propisi koje donose ministri i ravnatelji u obliku pravilnika, uredaba, naputaka, kao i podzakonskih akata. Daljnja vrsta općenormativnih akata su opći akti Vlade kao izvršnog tijela koja donosi uredbe, odluke, rješenja i zaključke.

Prema Zakonu o zaštiti prirode, zaštita prirode pravo je i obveza svake fizičke i pravne osobe, te su, u tom smislu, dužni surađivati radi izbjegavanja i sprječavanja opasnih radnji i nastanka šteta, uklanjanja i sanacije posljedica nastale štete, te obnove prirodnih uvjeta koji su postojali prije nastanka štete. [13 čl.4.t.4.] Javnost ima pravo na slobodan pristup informacijama o stanju prirode, pravo na pravodobno obavješćivanje o štetama u prirodi i o poduzetim mjerama za njihovo uklanjanje, te pravo na mogućnost sudjelovanja u odlučivanju o prirodi. [13 čl.4.t.5.] Oštećenje prirode je stanje prirode, kada su ljudskim djelovanjem promijenjeni prirodni procesi u tolikoj mjeri

da je narušena prirodna ravnoteža ili su uništene prirodne vrijednosti. [13 čl.7.t.35.] Udruge u cilju zaštite prirode mogu zatražiti od nadležnih tijela i drugih ovlaštenih pravnih osoba poduzimanje odgovarajućih mjera iz njihove nadležnosti radi zaštite prirode, pokretati odgovarajuće postupke pred upravnim i sudskim tijelima u slučaju nanošenja šteta u prirodi, ugrožavanja ili na drugi način umanjavanja značenja prirodne vrijednosti. [13 čl.241.]

Zakon o zaštiti okoliša je temeljni zakon kojim se uređuje zaštita okoliša radi njegovog očuvanja, smanjivanja rizika za život i zdravlje ljudi, osiguranja i poboljšanja kakvoće življenja za dobrobit sadašnjih i budućih generacija.[12 čl.1.] Njime se osigurava Zaštitom cjelovito očuvanje kakvoće okoliša, očuvanje prirodnih zajednica, racionalno korištenje prirodnih izvora i energije na najpovoljniji način za okoliš, kao osnovni uvjet zdravog i održivog razvoja. Onečišćenje okoliša je definirano kao promjena stanja okoliša koja je posljedica štetnog djelovanja ili izostanka potrebnog djelovanja, ispuštanja, unošenja ili odlaganja štetnih tvari, ispuštanja energije i utjecaja drugih zahvata i pojava nepovoljnih za okoliš. [12 čl.5.]

Prema Pomorskom zakoniku [9] onečišćenje morskog okoliša sastoji se od štete koja se, u pravilu, sastoji u izdacima učinjenim u smislu suzbijanja nastalog oštećenja te uklanjanju njegovih posljedica sanacijom, pri čemu treba imati na umu da se unošenjem štetnih tvari u morski okoliš narušava kakvoća morskog okoliša, što može prouzročiti znatan financijski gubitak obalnom gospodarstvu, kao što su to turizam ili ribarstvo.

Po Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama [10 čl.1.st.2.] na zaštitu morske obale i mora od onečišćenja, osim onečišćenja s plovnih i plutajućih objekata, primjenjuju se propisi o vodama i propisi o zaštiti okoliša. Sredstva za upravljanje pomorskim dobrom čine i naknade od šteta nastalih onečišćenjem pomorskog dobra. [10 čl.12.st.4.] U slučaju onečišćenja mora, lučka kapetanija dužna je odmah izvršiti očevid, utvrditi stanje i uzrok onečišćenja i, ako je moguće, visinu štete. Nastalu štetu treba utvrditi, ako je moguće, u nazočnosti počinitelja onečišćenja, a po potrebi i u nazočnosti vještaka i svjedoka. Lučka kapetanija dužna je o onečišćenju mora izvijestiti nadležno tijelo županije radi poduzimanja odgovarajućih mjera za odstranjivanje štetnih tvari u moru. [10 čl.92.] Fizička ili pravna osoba koja koristi naprave, uređaje i postrojenja za prihvat, smještaj i preradu ulja na pomorskom dobru, dužna je prigodom iskrcavanja, prekrcaavanja ili ukrcavanja izvijestiti nadležno tijelo županije radi poduzimanja odgovarajućih mjera za odstranjivanje štetnih tvari s pomorskog dobra. [10 čl.93.st.1]

Zakon o prijevozu opasnih tvari [11] propisuje obvezno osiguranje odgovornosti za štetu trećim osobama – nanесenu prijevozom opasnih tvari.

Zakonom o zaštiti od buke [15] određuju se mjere zaštite od buke na kopnu, vodi i u zraku te nadzor nad njihovom provedbom radi sprječavanja ili smanjivanja buke i otklanjanja opasnosti za zdravlje ljudi. Naime, buka kao neželjeni zvuk danas postaje sve veći problem, pa je ona označena kao jedan od važnih ekoloških problema, posebno u urbanim područjima koja su opterećena intenzivnim prijevozom, pa se ukazuje potreba da se poduzmu odgovarajuće mjere u odnosu na različite izvore buke.

4. Rasprava i usporedba propisa održivog razvoja Europske Unije i Republike Hrvatske

Ujedinjena Europa, vjerna svom početnom određenju zajedničkih interesa u ekologiji, postupak prijema novih članica uvjetuje donošenjem i primjenom strogih ekoloških propisa u svakoj državi koja se priprema za pristupanje Europskoj uniji. Zbog toga EU posvećuje posebnu pozornost problemima zaštite okoliša u zemljama koje su kandidati ili u procesu pridruživanja Europskoj uniji.

Europska unija odvaja velika financijska sredstva u konkretne projekte u tim zemljama kojima direktno pridonosi stvaranju ekološke svijesti, obrazovanju kadrova, osposobljavanju institucija, te donošenju i primjeni odgovarajućih propisa zaštite okoliša. Pri tome, vrlo precizno, određuje svoje norme i jasno postavlja standarde koje svaka zemlja kandidat treba ispuniti u vrlo kompleksnom i dugom procesu pridruživanja i potom eventualnog učlanjenja.

Pravna osnova sadrži oko 200 instrumenata koji se odnose na onečišćenje zraka i vode, postupanje s otpadom i kemijskim proizvodima, biotehnologiju, zaštitu od radioaktivnog zračenja i očuvanje prirode. Riječ je o tzv. *acquis communautaire* Europske unije za oblast okoliša zvanog "environmental acquis".

Kada je riječ o pravnoj prilagodbi hrvatskih ekoloških propisa standardima Europske unije, proces treba dinamički promatrati kroz dvije faze. U prvoj, postojećoj fazi prilagodba se odnosi na obveze iz Nacionalnog programa Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji 2003. - s 12 oblasti; druga faza sadrži obveze prilagodbe u dužem periodu pristupanja EU - s oko 30 oblasti, uz napomenu da se konkretna prilagodba razrađuje u sklopu Strategije pridruživanja Europskoj uniji u dijelu zaštite okoliša.

Nacionalni program i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatske precizno definiraju, pored ostalih oblasti, i obveze prilagođivanja u oblasti zaštite okoliša. Suradnja Hrvatske i Europske unije u oblasti okoliša odnosi se na široki spektar očuvanja prirode i unapređenja kvalitete životne sredine prema zajedničkim standardima utvrđenim od strane EU. Ovim sporazumom se Hrvatska i Europska zajednica obvezuju surađivati u borbi protiv uništavanja okoliša radi promicanja njegove održivosti. Postavljeni su konkretni ciljevi zaštite okoliša koji obuhvaćaju šesnaest područja iz gospodarskih aktivnosti.

Nacionalna strategija zaštite okoliša [7] i strategija uz akcijski plan određuju politiku zaštite okoliša, utvrđuje prioritete, nositelje aktivnosti i način zaštite, pa je time postavljen početni pravni okvir u području ekologije za pridruživanje naše zemlje Europskoj uniji. Strategija zaštite okoliša definirana je tematskim područjima s odgovarajućim planovima prioriteta - Priority Action Plan.

Strategija je izraz nastojanja da se rastuća svijest o potrebi zaštite okoliša Republike Hrvatske pretvori u jasan, cjelovit i dugoročan koncept. Ona polazi od nedvojbene potrebe da se stanje okoliša u Republici Hrvatskoj unaprijedi, te opredjeljenja da se to može ostvariti dogradnjom postojećeg sustava zaštite okoliša.

Koncept održivog razvoja mora postati dominantna odrednica strategije razvoja RH. S njim se na budućnost zaštite okoliša gleda drukčije i u znatno širem kontekstu

nego ranije. Nastojanjem da se usmjeri k održivom razvoju, Republika Hrvatska želi ciljeve zaštite okoliša uskladiti s dugoročnim nacionalnim socijalnim i ekonomskim interesima.

Polazeći od koncepta održivog razvoja, zaštita okoliša se nastoji inkorporirati u cjelokupnu politiku i sve razvojne planove. To znači uvođenje okoliša kao jedne od dimenzija u sve velike teme ekonomskog i socijalnog razvoja koje u 21. stoljeću stoje pred nama.

5. Zaključna razmatranja

Politika održivog razvoja, uz uvažavanje najviših ekoloških standarda svake države, predstavlja *conditio sine qua non* njene sadašnjosti i budućnosti. U suvremenom procesu globalizacije ne postoji više isključivost regionalne ili pak nacionalne privilegije neovisnog uređenja pitanja koja po svom dometu prelaze omeđeni prostor neke konkretne regije ili države. U pitanjima ekologije, u načelu, doista nema uže prostorne dimenzije, jer je prirodni prostor zajedničko pravo korištenja i obveza zaštite praktično cijeloga svijeta.

Ekološka održivost poštuje cjelovitost različitih ekosustava, nosivi kapacitet i zaštitu prirodnih izvora uključujući i biološku raznolikost. Dakle, pod održivim razvojem smatraju se mjere omogućavanja gospodarskog razvoja na način njegova nastavka u budućnosti, bez iscrpljivanja izvora i oštećenja bilo kojeg dijela društva.

Godine 1998. Europsko vijeće započelo je novu inicijativu za provedbu odredaba Ugovora o Europskoj zajednici i Ugovora o Europskoj uniji [8] na način da se zahtijeva uključivanje pitanja okoliša i održivog razvitka u različita područja, s vodećem ulogom sektora energije, prijevoza i poljoprivrede.

Pravna regulativa okoliša je od temeljnog značenja za Europsku zajednicu radi ostvarivanja ekoloških ciljeva i jedan od budućih strateških zadataka je rješavanje značajnih propusta u oživotvorenju propisa. Zahtjev je današnjice uspostava primjerenih i praktičnih pravnih mehanizama s ciljem osnaženja održivog razvitka i slijedom toga održivog prijevoza.

Izazov današnjim problemima okoliša ogleda se u potrebi uključivanja pitanja okoliša u sva rješenja donositelja odluka, pronalaženju načina užeg povezivanja tržišta i potrošača, zahtjevima za promjenom ponašanja i podsticanju boljeg planiranja. U tom smislu potrebno je ujednačiti nacionalna pravna rješenja, imajući na umu da se ne sprječava razvitak i uz to povezane zahtjeve za prijevoz, ali uz zaštitu ljudskog zdravlja i okoliša.

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u postupku odlučivanja i pristupu sudovima ekološkim pitanjima (Aarhus konvencija) [4] u svojoj preambuli povezuje zaštitu okoliša s ljudskim pravima te ističe pravo javnosti da od vlasti zahtijeva informaciju i obvezu vlasti da na upite odgovori, kao i pravo na sudjelovanje javnosti u postupku odlučivanja, te regulira pristup sudu.

Po našem mišljenju, zakonodavac u Hrvatskoj treba djelovati na osnovi realnog stanja prilikom predlaganja propisa, a regulacija mora biti cjelovita, bez isključivanja pojedine djelatnosti i izvora onečišćenja. Hrvatska slijedi rješenja međunarodnih pravnih vrela, te je u tom smislu neophodno pratiti daljnji razvoj, imajući na umu mogućnost stvarnog oživotvorenja tih pravnih rješenja u Republici Hrvatskoj i vlastite interese, sve uz neophodno sudjelovanje javnosti.

Pri tome, za ekološke norme, značajna je njihova primjena, odnosno sposobnost vlasti da ih primjenjuje kroz osnaženje, sudjelovanje svih strana, obrazovanje ili na drugi način, a to u primjeni znači dugotrajni postupak. Tako je – i u djelatnosti prijevoza – potrebno uvoditi načelo održivog razvoja, što je povezano s određenim poteškoćama u oživotvorenju propisa i neophodnim troškovima, kako bi se ostvario cilj da ljudi i okoliš djeluju kao partneri na uzajamu korist.

Konačno, načelo dobrog okolišnog menadžmenta uključuje potrebu za preventivnom djelatnošću i reguliranim postupkom kod nastanka štete, a uspostava neovisnih tijela može pridonijeti poboljšanju efikasnosti ostvarenja održivog razvoja i održivog prijevoza.

Literatura

- [1] Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of July 2002, OJ L 242 of 10/9/2002
- [2] The Sixth Environment Action Programme of the European Community, COM (2001) 31 final
- [3] EEC Regulation 1210/1990, amended by EEC Regulation 933/1999
- [4] The UN/ECE Convention on Access of Information, Public Participation in Decisionmaking and Access to Justice in Environment Matters, (the Aarhus Convention) UN, New York and Geneva, 2000
- [5] Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, 56/90., 135/97., 113/00., 124/00., 41/01.
- [6] Deklaracija o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 34/92.
- [7] Nacionalna strategija zaštite okoliša, Narodne novine, 46/02.
- [8] Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj Uniji, Narodne novine, 30/03.
- [9] Pomorski zakonik, Narodne novine, 17/94., 74/94., 43/96.
- [10] Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, 158/03.
- [11] Zakon o prijevozu opasnih tvari, Narodne novine, 97/93.
- [12] Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, 82/94., 128/99.
- [13] Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, 162/03.
- [14] Zakon o zaštiti zraka, Narodne novine, 45/95.
- [15] Zakon o zaštiti od buke, Narodne novine, 20/03.

Axel Luttenberger

Harmonisation of EU Legislation on Sustainable Development in the Republic of Croatia

Summary

Sustainable development denotes economic development measures enabling the process to be maintained in future within acceptable level of global resource depletion and without compromising any segment of human society. It is necessary for economic development to be well-balanced with social requirements for quality and safety, with a view to enabling development of modern, sustainable transportation. Our future development will depend on reconciliation of economic, social, and ecological requirements, as well as on the condition that equal targets be encouraged by policies in different fields. There are sources of EU and the Republic of Croatia legislations presented in the paper, as well as appeals from member-states for implementation of legal heritage in the field of sustainable development, in addition to analysis of the principle of possible interaction between human beings and environment as partners to their mutual benefit.

By way of discussing and contrasting EU and Croatian legislations on sustainable development, the author has also presented his proposal for possible approach to harmonisation of law, with particular emphasis on its implementation and national interests.

Key words: sustainable development, harmonisation of law, environmental protection, transportation

Adeguamento alle norme dell'Unione europea sullo sviluppo sostenibile nella Repubblica di Croazia

Sommario

Per sviluppo sostenibile s'intende l'adozione di misure che permettono lo sviluppo economico e la sua continuità nel futuro senza provocare l'esaurimento delle risorse e recare danno alla società. Si rende quindi necessario stabilire un equilibrio tra lo sviluppo economico e le esigenze di qualità e sicurezza della società anche a riguardo all'incremento del trasporto. Lo sviluppo futuro sta nel saper conciliare le esigenze economiche, sociali ed ecologiche e garantire che la politica operando su vari campi tenda allo stesso fine.

Il saggio illustra gli atti giuridici originari dell'Unione europea e quelli della Repubblica di Croazia, elenca le condizioni poste agli stati aderenti all'Unione per attuare le norme relative allo sviluppo sostenibile e si sofferma sul concetto che l'uomo e l'ambiente possono agire da partner a reciproco vantaggio.

L'autore discute e mette a confronto le norme di sviluppo sostenibile dell'Unione europea e della Croazia e fa proposte per adeguare le norme sostenendone l'effettività di attuazione senza perder di vista gli interessi nazionali.