

zaštita okoliša

Uređuje: Vjeročka Vojvodić

Dušica Radojčić, Zelena Istra*

Procjena utjecaja na okoliš: Perspektiva javnosti i primjeri bolje europske prakse

Sudjelovanje javnosti je procedura utvrđena zakonskim propisima kojoj je svrha uključivanje javnosti u postupak odlučivanja o okolišnim pitanjima. Potreba za sudjelovanjem javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš temelji se na vjerovanju da javnost pogođena nekom odlukom ima pravo biti uključena u postupak donošenja te odluke te u sebi nosi "obećanje" da će u procesu konzultacija utjecati na konačnu odluku. Opće je prihvaćeno stajalište da sudjelovanje javnosti može značajno poboljšati kvalitetu odluke jer lokalna javnost bolje poznaje specifičnu lokalnu situaciju, može pomoći u otkrivanju pogrešaka i kreiranju alternativnih rješenja. Međutim u Hrvatskoj još uvijek nedostaje svijest o tome. Premda smo u svoje propise prepisali one europske kojima su regulirani minimalni standardi za informiranje i sudjelovanje i uveli načela **konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša**, poštivanje tih principa svedeno je na formu. Javnosti su neka prava zajamčena, ali se ona u stvarnosti teško ostvaruju, a pravo na sudjelovanje reducirano je na obavezu tijela vlasti da organiziraju javne rasprave o planovima ili zahvatima u okoliš. Tako se legitimitet nekog postupka procjene utjecaja na okoliš stječe poštivanjem procedure, a ne smislenim uključivanjem javnosti, što govori o nerazumijevanju pozitivnih strana sudjelovanja javnosti, njezine dodane vrijednosti i šireg društvenog značaja poput poboljšanja kvalitete odluka, izgradnje povjerenja u institucije, izgradnje socijalnog kapitala i drugih. Ne postoji ni svijest o mogućim negativnim posljedicama ignoriranja javnosti poput skupih odgoda ili odustajanja od zahvata u slučajevima snažnog protivljenja lokalne javnosti nekom projektu. Javnost shvaća da svoje interese ne može ostvariti u okviru formalnih postupaka procjene utjecaja na okoliš, pa se iz tog razloga mobilizacija javnosti vrlo često događa izvan tih postupaka. Takva situacija dovodi do dramatičnog gubitka povjerenja u javnu upravu kao i, općenito, u vladavinu prava.

Nastojanje da se javnost isključi iz postupka odlučivanja obično se pravda ispričama poput neprihvatljivosti "not in my background" stava te nestručnošću javnosti. Ako je javnost nestručna, neobjektivna i neracionalna, zašto se odlučivanje nije jednostavno prepustilo isključivo stručnjacima koji su najkompetentniji? Zašto se svakim novim propisom na području procjene utjecaja javnosti daju sve veća prava?

Vrijedi podsjetiti na glavne razloge. Na prvom mjestu je demokratski ideal – pravo javnosti da odlučuje o pitanjima koja izravno utječu na kvalitetu života jedno je od temeljnih prava u demokratskim društvima. Također, sudjelovanje javnosti osigurava i nužnu transparentnost procedure. Slijedi nužnost identifikaci-

je i provedbe javnog interesa. Iskustvo je pokazalo da tijela javne uprave često nisu izvor objektivnog odlučivanja u javnom interesu, već su samo posrednici u neravnopravnoj bitci između ekonomskih interesa i njihovih moćnih zagovarača i deklarativnog prava na zdrav okoliš i prirodu. Praksa je pokazala da tijela javne uprave često staju na stranu onih prvih, zanemarujući javni interes na koji ih onda podsjeća javnost sama.

Nedostaci hrvatskih propisa i prakse

Ukoliko se želi djelotvornije sudjelovanje javnosti, ali i djelotvornija procjena utjecaja, potrebno je mijenjati postojeće propise koji reguliraju to područje. Na brojne nedostatke propisa već dugo ukazuje praksa. Oni se moraju ukloniti želi li se ostvariti cilj procjene utjecaja na okoliš – održivi razvoj i optimalizacija trošenja resursa, zaštita prirodnih sustava, tj. identifikacija, procjena i ublažavanja biofizičkih, ali i socijalnih i drugih značajnih utjecaja razvojnih aktivnosti. Nova je ministrica za zaštitu okoliša najavila promjene Zakona o zaštiti okoliša, no, hoće li biti mudrosti za uvođenje promjena koje će procjenu utjecaja učiniti smislenim i djelotvornim mehanizmom za postizanje održivog razvoja, vidjet će se već do ljeta 2012., kada je najavljeno usvajanje izmjena zakona. Mi smo identificirali nekoliko osnovnih nužnih promjena koje bi osigurale učinkovitije informiranje i sudjelovanje javnosti, ali i učinkovitiju procjenu utjecaja, i dostavili ih ministarstvu tijekom javne rasprave. U prilog navedenim izmjenama propisa donosimo primjere najbolje europske prakse.

Nedostupnost cjelovitih studija utjecaja na okoliš

Kad je o pravu na pristup informacijama riječ, osnovna je prepreka nedostupnost cjelovitih studija utjecaja na okoliš. Propisima je utvrđena obaveza objavljivanja samo sažetaka studija na internetskim stranicama tijela koje provodi postupak procjene utjecaja na okoliš, dok se u cjelovite verzije studija utjecaja na okoliš može izvršiti samo uvid u trajanju od 30 dana, bez obzira na opseg same studije i bez mogućnosti kopiranja dijelova ili cijelih studija. Uvid je obično organiziran u predvorju prostorija javne uprave za radno vrijeme, a studije znaju imati i preko 1500 stranica. To znači da se predstavnicima javnosti koji ne žive u blizini mjesta organiziranog uvida u studiju krše prava zagwarantirana Aarhuškom konvencijom.¹ Zabranu objave cjelovitih tekstova studija utjecaja na okoliš Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i gradi-

* Temeljeno na predavanju Dušice Radojčić "Procjena utjecaja na okoliš: Perspektiva javnosti i primjeri bolje europske prakse" održanom 29. veljače 2012. u sklopu tribine "Zaštita okoliša u Hrvatskoj u procesu pristupanja Europskoj uniji (EU)" koju organiziraju Hrvatsko društvo kemijskih inženjera i tehnologa (HKDI) i časopis *Kemija u industriji* (KUI) pod pokroviteljstvom CEMEX-a Hrvatska d. d.

¹ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša ili, kraće, Aarhuška konvencija međunarodni je sporazum kojim su definirani zajednički standardi prava javnosti na informiranje, sudjelovanje i pristup pravosuđu. Konvencija je nastala u svrhu osnaživanja uloge građana i organizacija civilnog društva u pitanjima koja se odnose na zaštitu okoliša i zasnovana je na načelima participativne demokracije. Hrvatska je potpisnica Aarhuške konvencije od 1998. godine, no ratificirala ju je tek 2006. godine. Do današnjeg je dana Konvenciju potpisalo ukupno 45 država.

teljstva do sada je obrazlagalo pravom intelektualnog vlasništva. Međutim, na temelju rumunjskog slučaja u kojem je vlada uskratila organizacijama za zaštitu okoliša pristup studijama, tvrdeći da su one zaštićene autorskim pravom te da se mogu objaviti samo uz pristanak autora, Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije ustanovio je da je to protivno Aarhuškoj konvenciji jer su studije utjecaja na okoliš napravljene upravo za javni uvid (Romania ACCC/C2005/15; ECE/MO.PP/2008/5/Add.7, 16 April 2008 para. 28). Također, presuda Upravnog suda RH iz 2009. godine, gdje je privatna osoba tužila Grad Varaždin jer joj je bilo uskraćeno pravo na kopiranje dokumenta koji su bili na javnom uvidu, također je potvrdila da se ne može zabraniti preslik dokumenata na javnom uvidu, odnosno da se uvid ne može odvojiti od prava na kopiranje. Bolju praksu provodi Istarska županija koja, u slučajevima kada je sama nositelj zahvata, cjelovite tekstove studija utjecaj na okoliš objavljuje na internetu, kao i mnoge države Europske unije u kojima su cjelovite verzije dostupne besplatno ili uz razumnu naknadu. Zbog dosadašnje loše prakse mjerodavnog ministarstva, nužno je mijenjati propis tako da se uvede izričita obaveza stavljanja na raspolaganje javnosti cjelovitih verzija studija utjecaja na okoliš.

Netransparentnost imenovanja i načina odlučivanja savjetodavnih stručnih povjerenstava

Financijska veza izrađivača studije utjecaja na okoliš s investitorom ne bi bila pogubna za kvalitetu same studije kada bi postupak ocjene studije bio stručan i nepristran, odnosno kada bi se način odabira i sam postupak ocjenjivanja savjetodavnih stručnih povjerenstava za ocjenu studija temeljio na stručnosti i nepristranosti. Kako je danas postojećim propisom regulirano, savjetodavna stručna povjerenstva nisu tijela koja imaju dovoljno znanja za kvalitetnu ocjenu studija i nemaju potrebnu neovisnost u odlučivanju. Zbog imenovanja članova povjerenstava iz redova ministarstava i jedinica lokalne i regionalne samouprave, politika ima snažan utjecaj na njihov rad, čime se gubi objektivnost procjene utjecaja. Postupak procjene utjecaja na okoliš za golf-igralište Brkač kod Motovuna (2008.–2009. godina) najzorniji je primjer takve prakse. U tom je slučaju član povjerenstva, predstavnik državne uprave naprasno smijenjen nakon što se na studiju očitovao negativno, te zamijenjen članom koji je studiju podržao. Premda se radilo o blizini i mogućem značajnom negativnom utjecaju na dva područja Nacionalne ekološke mreže, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva u povjerenstvo nije imenovalo niti jednog predstavnika Državnog zavoda za zaštitu prirode, koji je mogao dati najmjerodavniji sud. Štoviše, mišljenje Državnog zavoda za zaštitu prirode dostavljeno za vrijeme javne rasprave, odbačeno je. U slučaju procjene utjecaja na okoliš za termoelektranu Plomin 3 (2011. – 2012.), zahvat koji država podupire i želi realizirati, u povjerenstvo je imenovano 7 predstavnika različitih ministarstava, 3 predstavnika lokalne i regionalne uprave, 1 predstavnik Zavoda za javno zdravstvo, 1 Fakulteta strojarstva i brodogradnje i 1 "ugovoreni član" nejasnih kompetencija. Vrlo često predstavnici lokalne uprave nemaju nikakvu ili dovoljnu stručnost za ocjenu mogućih utjecaja te uvode politiku u postupak koji bi je u potpunosti trebao biti lišen.

Mnogo bolju praksu predstavlja nizozemsko neovisno tijelo za procjenu studija utjecaja na okoliš, koje ima status fondacije, odnosno nije pod nadležnošću niti jednog ministarstva. Kako sami ističu, ne postoji nikakva financijska veza između njih i naručitelja. Svaki stručnjak radi neovisno i najprije se utvrđuje da ne postoji ni najmanji sukob interesa kod odabira stručnjaka. Kao krucijalne dijelove postupka procjene utjecaja na okoliš navode uključivanje javnosti u ranoj fazi odlučivanja i neovisnu ocjenu kvalitete studije.

Osim svega navedenog, kod nas je velik problem što ne postoji nikakva mogućnost kontrole rada povjerenstava. Na temelju čega

članovi povjerenstva donose svoje odluke? Europska komisija izradila je kontrolnu listu (*EC Guidelines for EIA Review*²) uz pomoć koje članovi povjerenstava ispituju stručnost i cjelovitost studije, a ispunjene liste dostupne su javnosti. Kod nas je postupak odlučivanja prepušten subjektivnoj i neobrazloženoj ocjeni svakog člana.

Prekratki rokovi za sudjelovanje

Slučaj koji donosimo prijavljen je Odboru za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije, a zaključak tog tijela vrlo je važan i za Hrvatsku budući da se identične situacije događaju i u nas. Radi se o slučaju izgradnje rafinerije nafte u španjolskoj regiji Extremaduri. Dokumenti za sudjelovanje javnosti bili su na raspolaganju javnosti u jednome gradu regije. Podnositelj tužbe morao je putovati oko 30 km kako bi stigao do mjesta javnog uvida, a dokumenti su imali obujam od više od 1000 stranica, što se moglo pregledavati na dva računala. Izrada preslika nije bila dopuštena, a javnost je svoja mišljenja morala dati u roku mjesec dana. Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije bio je mišljenja³ da su španjolske vlasti prekršile članak 6.(6) Aarhuške konvencije. Izbor samo jednoga grada u regiji u kojem su se mogli pregledati dokumenti nije bio prikladan, rok od jednoga mjeseca prekratak, a zabrana izrade preslika prekomjerno restriktivna. Odbor za usklađenost i praćenje provedbe je u ranijoj presudi bio mišljenja da rok od deset dana za proces sudjelovanja nije razuman; rok od 45 dana smatrao je razumnim. U Austriji se daje rok od šest do dvanaest tjedana, uz dodatna dva tjedna u razdobljima praznika. Europska komisija obično daje rok od osam tjedana, a Ujedinjeno Kraljevstvo od dvanaest tjedana. U odnosu na to rok od jednoga mjeseca čini se prekratkim. U Hrvatskoj se uglavnom utvrđuje minimalni zakonom predviđen rok od 30 dana, čak i u slučajevima vrlo opsežnih studija utjecaja na okoliš.

Nedorečenost propisa

Uredbom o procjeni utjecaja na okoliš propisan je obavezni sadržaj studije utjecaja na okoliš, u koji spadaju i varijantna rješenja zahvata. Od izrađivača studije se traži da priloži i "sažeti opis razmatranih alternativnih rješenja zahvata s obzirom na njihove utjecaje na okoliš i obrazloženje razloga odabira određene varijante zahvata". Tako široko sročena obaveza prikladna je upravo za izbjegavanje obaveze. Rasprava o alternativama trebala bi biti "srce" postupka procjene utjecaja na okoliš. Stoga je nužno preciznije definirati obavezu opisa projektnih alternativa u studiji. Nužno je uvesti i mogućnost predlaganja alternativnih lokacija koje nisu predviđene prostornim planovima. Ukoliko se kao povoljnija pokaže alternativa koja nije predviđena prostornim planom, prostorni plan se može mijenjati tj. uskladiti s rezultatima procjene utjecaja na okoliš. Ono što se događa u praksi je da se prostornim planovima, bez ikakve prethodne procjene, utvrđuju neka područja za izvjesne namjene i time onemogućava rasprava o mogućim boljim alternativama u pogledu smještaja nekog zahvata. Radi utvrđivanja najpovoljnije varijante nekog zahvata, pod alternativnim zahvatima treba obavezno opisati i nultu opciju ili opciju "ne činiti ništa".

Projekt izgradnje pročišćavača za vodu Škotske vodoprivrede, "Katri-ne Water Poject" (postrojenje pušteno u pogon 2007. godine), primjer je dobre prakse postupka odabira najpovoljnije lokacije za uređaj u sklopu procjene utjecaja na okoliš. Zbog zabrinutosti i protivljenja lokalne zajednice definirano je i obrađeno čak 17 mogućih lokacija za zahvat. Konačna je lokacija odabrana tek nakon intenzivnih javnih konzultacija. Problem nije bio u štetnim emisijama, već u vizualnom utjecaju na krajobraz. Radi smanjenja

² <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-support.htm>

³ ACCC/C/2009/36

vizualnog i krajobraznog utjecaja postrojenje je na odabranoj lokaciji djelomično ukopano, krov spremnika prekriven travom, a prije dovršenja građevinskih radova posađena su i visoka stabla kako bi se čitavo postrojenje sakrilo od pogleda.

Neučinkovito pravosuđe

Prava koja proizlaze iz zakona moguće je ostvariti samo uz učinkovito pravosuđe. U nas je pravosuđe sporo, a suci nedovoljno educirani o pravima javnosti koja proizlaze iz Aarhuške konvencije. Premda Zakon o zaštiti okoliša nalaže da se svi predmeti s područja zaštite okoliša moraju rješavati po hitnom postupku, što se u praksi ne događa. Sami postupci traju predugo, a pravni lijekovi nisu nimalo učinkoviti. Ima mnogo primjera koji to potvrđuju:

– **Akademski pobjeda javnosti:** Privatna osoba tužila je Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva Upravnom sudu 2004. godine zbog izostale javne rasprave u postupku procjene utjecaja na okoliš za asfaltnu bazu u Žminju. Sudu je trebalo 6 godina da presudi u korist tužitelja i naloži ponavljanje javne rasprave o studiji utjecaja na okoliš – za asfaltnu bazu koja je radila već 6 godina! Javna rasprava je održana, sve primjedbe javnosti su odbijene, pa asfaltna baza na 150 metara od kuća sada može mirno nastaviti s radom.

– **Neučinkovit pravni lijek:** Zelena Istra podnijela je 2009. godine tužbu Upravnom sudu protiv rješenja Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva o prihvatljivosti zahvata za okoliš izgradnje golf-igrališta Brkač kod Motovuna. Upravni sud je tužbu uvažio i 2011. godine poništio rješenje, te zaključio da MZOPUG mora “ponovno razmotriti sve odlučne činjenice i pridržavajući se pravnog stava izraženog u ovoj presudi donijeti novu cjelovito obrazloženu odluku.” Ministarstvo je u roku od 30 dana od presude donijelo novo rješenje. Zelena Istra smatra da rješenje i dalje nije “cjelovito obrazloženo” pa je tužbu na ponovljeno rješenje ponovila.

Sporo usklađivanje s trendovima i dobrom svjetskom praksom

Neki važni aspekti procjene utjecaja, koji su postali sastavni dio studija utjecaj na okoliš u mnogim državama svijeta, u nas nisu još zaživjeli premda su presudni za kvalitetu procjene. Spomenut ćemo samo neke poput procjene utjecaja na zdravlje, procjene društvenog utjecaja nekog zahvata i procjene vrijednosti zajednice.

Procjena utjecaja na zdravlje definira se kao procjena potencijalnih učinaka politika, programa, planova ili projekata na zdravlje populacije, posebno na ranjive skupine ili one u nepovoljnom položaju. Preporuke procjene utjecaja na zdravlje imaju cilj maksimalizirati pozitivne učinke na zdravlje i minimalizirati one negativne.

Procjena vrijednosti zajednice sadrži pregled potencijalnih utjecaja na kvalitetu okoliša s aspekta ljudi koji žive u neposrednoj blizini. Radi se o vrijednostima koje građani pridaju dijelovima okoliša – koje se obično razlikuju od mišljenja stručnjaka. Perspektiva građana trebala bi biti važan element prilikom izrade studije utjecaja na okoliš. U starom Pravilniku o procjeni utjecaja na okoliš postojala je preporuka izrađivačima da konzultiraju lokalnu javnost prilikom izrade studija. U novoj Uredbi o procjeni utjecaja na okoliš čak je i ta preporuka izbačena.⁴

Procjena društvenog utjecaja obuhvaća socijalne dimenzije okoliša poput mira, kvalitete društvenih odnosa, slobode od straha, osjećaja pripadnosti itd. Procjena društvenog utjecaja odgovara na pitanje kako neki plan, program ili projekt utječe na način života pogođenih sudionika, kako utječe na zajednicu, na osobnu imovinu i vlasništvo, na strahovanja i aspiracije itd.

⁴ <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/339664.html>

izvještaji sa skupova

POLYCHAR 20, Svjetski skup o naprednim materijalima

V. Kovačević i S. Kurajica

Sveučilište u Zagrebu, Fakultet kemijskog inženjerstva i tehnologije, Marulićev trg 19, Zagreb, Hrvatska

Sažetak

Od 26. do 30. ožujka 2012. godine u Dubrovniku je, u organizaciji Fakulteta kemijskog inženjerstva i tehnologije Sveučilišta u Zagrebu, održan Svjetski skup o naprednim materijalima, POLYCHAR 20 World Forum on Advanced Materials. Svoja postignuća u razvoju novih materijala prezentirali su znanstvenici iz 43 zemlje svijeta. POLYCHAR 20 je, bez sumnje, najveći i najznačajniji skup iz područja znanosti i inženjerstva materijala održan u Hrvatskoj u posljednjih nekoliko godina.

U ovom pregledu predstavljen je POLYCHAR 20, uloga skupova POLYCHAR u edukaciji mladih znanstvenika i znanstvena po-

dručja zastupljena na ovom znanstvenom skupu. Posebno su istaknuti značajniji iskoraci u istraživanjima u području biotehnologije, nanotehnologije te zaštite okoliša prezentirani na skupu. Također su predstavljeni i mladi znanstvenici, dobitnici nagrada.

Uvod

POLYCHAR Svjetski forum o naprednim materijalima (POLYCHAR World Forum on Advanced Materials) serija je prestižnih znanstvenih skupova orijentiranih inovacijama u znanosti i inženjerstvu materijala. Više informacija o POLYCHAR-u može se pro-