

Lorena Korošec*
Dora Smolčić Jurdana**

UDK 338.584:338.1
JEL Classification O13, Q56
Pregledni članak

POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA - INTEGRALNI DIO KONCEPCIJE ODRŽIVOG RAZVITKA EUROPSKE UNIJE

Održivi razvoj postao je dio modernog razmišljanja cijelog globalnog društva. Formalno govoreći, održivi razvoj je globalni politički dogovor kojeg čini ravnoteža između socijalnog, ekonomskog i ekološkog aspekta razvoja na svim razinama, od lokalne do globalne. Europska unija je također iznijela koncept održivog razvoja, kojim se uvodi sustavno rješavanje pitanja zaštite okoliša kao ključne političke paradigme promicanjem održive potrošnje i proizvodnje, upravljanja okolišem na ekološki prihvatljiv način i procesa informiranja javnosti o negativnim utjecajima, te proizvodnje ekološki prihvatljivih proizvoda. Također je pružila i smjernice za njegovu provedbu za sve zemlje članice Europske unije. Provedba okolišnog zakonodavstva u gospodarstvu, u odnosu na održivi razvoj, predstavlja opće načelo novog, konkurentnog, dinamičnog i na znanju utemeljenog modela rasta europskog gospodarstva u trećem tisućljeću. Da bi provela načela održivog razvoja, Europska unija ima na raspolaganju niz političkih i financijskih instrumenata koji bi trebali doprinijeti postizanju ciljeva održivog razvoja. U istraživanju se ispituje učinkovitost ovih instrumenata i čimbenici koji su značajni za njihovu primjenu. Analiziraju se različiti aplikativni pristupi provedbi politike zaštite okoliša sa ciljem održivog razvoja zajednice (primjer Slovenije i Švedske), kao i specifičnosti pojedine koncepcije, njenih elemenata i dosega.

* L. Korošec, dr. sc., Fakulteta za komercijalne in poslovne vede, Celje, Slovenija. (E-mail: lorena.korosec@telemach.net).

** D. Smolčić Jurdana, prof. dr. sc., Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Opatija. (E-mail: doras@fthm.hr).

Ključne riječi: politika zaštite okoliša, instrumenti zaštite okoliša, održivi razvoj

1. Uvod

Politika okoliša je područje politike EU koje se ne spominje u Ugovoru iz Rima (1957.). Ključni događaj u području zaštite okoliša i Europske unije bila je Konferencija Ujedinjenih naroda o ljudskom okolišu održana u Stockholmu 1972., na kojoj je pitanje zaštite okoliša predstavljeno kao globalni cilj. Od tada je na snazi koherentan pristup politici zaštite okoliša kao rezultat javnog interesa i povećanja svijesti o pitanjima koja se odnose na uništavanje okoliša, kao i formiranja novog političkog pokreta koji je isticao naše pravo na život u zdravom okolišu.

Europska unija je iznijela koncept održivog razvoja, kojim se uvodi sustavno rješavanje pitanja zaštite okoliša kao ključne političke paradigme promicanjem održive potrošnje i proizvodnje, upravljanja okolišem na ekološki prihvatljiv način i procesa informiranja javnosti o negativnim utjecajima, te proizvodnje ekološki prihvatljivih proizvoda. (Kajfež, 2008.) Provedba okolišnog zakonodavstva u gospodarstvu, u odnosu na održivi razvoj, predstavlja opće načelo novog, konkurentnog, dinamičnog i na znanju utemeljenog modela rasta europskog gospodarstva u trećem tisućljeću. Da bi provela načela održivog razvoja, Europska unija ima na raspolaganju niz političkih i financijskih instrumenata koji bi trebali doprinijeti postizanju ciljeva održivog razvoja.

Formalno govoreći, održivi razvoj je globalni politički dogovor, kojeg čini ravnoteža između socijalnog, ekonomskog i ekološkog aspekta razvoja na svim razinama, od lokalne do globalne. Provedba održivog razvoja moralna je dužnost, ali postoje i jaki gospodarski razlozi za nju. Zadatak je države, vezan uz podizanje nacionalne produktivnosti, osigurati razvoj konkurentnog okruženja za tvrtke. U današnje vrijeme, konkurentnost je uvijek rezultat inovacija. Koristeći različite poticaje i pritiske, država može pomoći u uspostavljanju odgovarajuće, inovativne okoline u području proizvodnih faktora, potražnje, strukture i konkurencije u industriji, kao i strategije tvrtke. Izmjena zakona može biti inovativni uređaj koji donosi brojne ekološke prednosti tvrtci koja ih prva prepoznaje i koristi. Politika održivog razvoja je temeljna politika koju trebaju slijediti sve razvijene zemlje i zemlje u razvoju u prevladavanju krize. Globalno gospodarstvo može biti obnovljeno samo uvođenjem koncepta održivog razvoja.

Ovo istraživanje će pokazati kako održivi razvoj utječe na područje održive infrastrukture i konkurentnost zemlje.

2. Koncept održivog razvoja - razvoj političke doktrine i njezine teorijske osnove

Teorija ekonomskog rasta, razvijena tijekom 1950-ih i 1960-ih godina, određuje gospodarski rast sa kvalitativne točke gledišta - poboljšanje materijalnih uvjeta života. Glavni pokazatelj je realno povećanje BDP-a. Ekonomska aktivnost je zatvoren krug u kojem se novac prebacuje iz poduzeća u kućanstva kao isplate faktorskih usluga i natrag u poduzeća kao plaćanje za robu koju kućanstva kupuju od poduzeća. Kućanstva su vlasnici proizvodnih faktora i primaju prihode od sudjelovanja u procesu proizvodnje. Prihodi se generiraju kroz plaćanje za rad i kao prihod od kapitala koji su kućanstva uštedila i uložila u poduzeća. Država prima prihode od vlastite aktivnosti i kroz oporezivanje. Kućanstva, kao i države, koriste svoje prihode za potrošnju i štednju. Uštedeni prihod se koristi kao kapital, a potrošnja znači potražnju za proizvodima. U ovom slučaju okoliš je nebitan, bez obzira što obavlja neke od ključnih gospodarskih funkcija, kao što su osiguranje prirodnih resursa za proizvodnju, zbrinjavanje otpada i drugih emisija i mogućnosti za opuštanje i visoku kvalitetu života. Prema teoriji, gospodarski rast nije samo kvantitativan „već i kvalitativan budući se bavi pitanjima materijalne osnove za poboljšanje životnog standarda.” (Senjur, 1998., str. 3)

Tijekom 1980-ih došlo je do bliskije suradnje između nacionalnih gospodarstava zbog razvoja tehnologije i nižih barijera u međunarodnoj trgovini. Snažniji prodor globalizacijskih procesa imao je pozitivan utjecaj na rast i razvoj nacionalnih gospodarstava. Rastuća globalna ekonomija donijela je mobilnost kapitala i rada, otvorenost tržišta, razmjenu informacija i dobru ponudu proizvoda i usluga. No ipak, globalizacija nije imala samo pozitivan učinak. Donijela je i nove rizike:

- Nejednakost između bogatih i siromašnih, kako među državama tako i među stanovništvom tih država
- Degradacija okoliša: Korporativna dobit ima prioritet i prednost nad zaštitom okoliša. Lobiji su uspješno ustali protiv inovacija u području zaštite okoliša. S druge strane, ljudske aktivnosti vrše pritisak na okoliš te uzrokuju degradaciju okoliša. Ekološki problemi nastaju kada su ti pritisci tako veliki da okoliš više ne može obavljati svoje funkcije.
- Smanjenje uloge države u procesu donošenja odluka: Vidljivo je da su države izgubile velik dio svog suvereniteta. Kapitalni interesi su im oduzeli ulogu u procesu donošenja odluka.

Globalizacija predstavlja priliku za globalni rast i dobrobit ljudi, ali njezine prednosti moraju biti pravedno distribuirane. Stoga je bilo nužno postići sporazum o ekonomskom rastu, socijalnom izboru i zaštiti okoliša.

Godine 1983., Ujedinjeni narodi su usvojili Rezoluciju 38/161 "Postupak pripreme Perspektive zaštite okoliša za 2000. godinu i dalje" i zaustavili Brundtlandsku komisiju. Stvoreno kao nezavisna komisija, tijelo je bilo ovlašteno predlagati načine na koje međunarodna zajednica može ostvariti održivi razvoj koji bi zaštitio okoliš i ispunio težnje siromašnijih zemalja za gospodarskim razvojem. Slijedeći tradiciju Brandtove komisije u pitanjima Sjever-Jug i Komisije Palme u pitanjima sigurnosti i razoružanja, Brundtlandska komisija je sazvana u vrijeme rastuće zabrinutosti zbog globalnih klimatskih promjena i sve većih frustracija zemalja u razvoju zbog sve manjih izgleda za gospodarski razvoj i neuspjeh Zapada u donošenju ključnih odredbi svojih prijedloga za novi međunarodni ekonomski poredak.

Izvješće Komisije, Naša zajednička budućnost (1987.) ističe kako su tri globalne krize nastale tijekom prethodnog desetljeća - razvojna kriza, ekološka kriza i gospodarska kriza - bile integralno povezane. Siromaštvo i nerazvijenost velikog dijela svjetskog brzorastućeg stanovništva viđeni su kao čimbenici koji pridonose degradaciji prirodnih sustava, što pak produbljuje gospodarske krize s kojima se suočavaju mnoga društva. Značaj izvješća leži i u promicanju održivog razvoja, koji je definiran kao zadovoljavanje "potreba današnjice bez ugrožavanja sposobnosti budućih generacija u zadovoljavanju svojih potreba." Izvješće tvrdi da će gospodarski rast biti nužan za zemlje u kojima je većina siromašna, te da takvi narodi također moraju imati osiguran fer udio sredstava potrebnih za održavanje takvog rasta.

Ideja o održivosti proizlazi iz koncepta održivog razvoja koji je postao zajednički jezik na Konferenciji Ujedinjenih naroda o okolišu i razvoju (popularno nazvanju Earth Summit), koja je održana 1992. godine u Rio de Janeiru.

Konferencija Ujedinjenih naroda bila je usmjerena na tri široka koncepta. Prvi predmet rasprave bila je "Earth Charter" koja obuhvaća niz načela s ciljem razvoja i zaštite okoliša, zatim »Agenda 21« kao globalni akcijski plan za održivi razvoj i treće, zahtjev zemalja u razvoju za značajnim povećanjem sredstava za doprinos održivom razvoju Juga.

Održivi razvoj je stoga odstupanje od statičke percepcije postojećeg stanja, jer je usmjeren na proces promjena tijekom dužeg razdoblja u kojem je uporaba prirodnih izvora, usmjeravanje investicija u tehnološki razvoj i razvoj institucija prilagođen potrebama sadašnjih i budućih naraštaja. Uobičajeni ciljevi vlade odnose se na stvaranje odgovarajućeg poslovnog okruženja, jednaku raspodjelu dobiti, dobro socijalno osiguranje, kvalitetno obrazovanje i zdravstvo, te uspješno upravljanje gospodarskim rastom. Koncept održivog razvoja daje težinu klasičnim državnim ciljevima: bolja zaštita okoliša, naglasak na društveni kapital, ujednačen regionalni razvoj. Bit održivog razvoja usklađen je s poslovanjem određenih područja: gospodarstvo, socijalno područje, okoliš. Razvoj uključuje korištenje ljudskih, fizičkih i financijskih izvora na način koji učinkovito i perceptivno za-

dovoljava potrebe tržišta i druge ljudske potrebe. Koncept održivog razvoja nije usmjeren samo na industrijska, komercijalna i financijska područja, već uključuje i infrastrukturu, obrazovanje, zdravstvo, turizam, okoliš, itd. Budući da je razvoj u interesu ne samo javnog već i privatnog sektora, u upravljanju tvrtkama trebalo bi voditi više računa o socijalnim i ekološkim komponentama razvoja.

Među brojnim definicijama održivog razvoja mogu se izdvojiti sljedeće.

Sustav tri stupa (Harris, 2000.). Ovaj sustav se temelji na suprotstavljenom odnosu između ekonomije i ekologije. Uključuje tri stupa:

- Ekonomija: Održivi gospodarski sustav mora biti sposoban proizvesti dovoljno proizvoda i usluga za održavanje upravljivog sustava vlasti i inozemnog duga, te kako bi se izbjegla neravnoteža između različitih sektora koji imaju tendenciju pada poljoprivredne i industrijske proizvodnje.
- Okoliš: Održivi sustav zaštite okoliša mora očuvati sustav prirodnih resursa i izbjegavati njihovo prekomjerno iskorištavanje. To je pitanje očuvanja biološke raznolikosti, stabilnosti atmosfere i svih drugih ekoloških funkcija koje nisu primarno označene kao gospodarski resursi.
- Društvo: Socijalna održivost sustava mora postići odgovarajuću raspodjelu moći i kontrole nad socijalnim uslugama, te osigurati političku odgovornost i dovoljan odaziv birača.

Osnovna pretpostavka je da samo povezanost i istodobno postojanje sva tri stupa osigurava održivost.

Prošireni sustav tri stupa (Schubert i Stoner, 2007.). U proširenom sustavu tri stupa, održivi razvoj je koncept koji uz gospodarstvo, društvo i okoliš obuhvaća i upravljanje i moral, koji se izražavaju kroz vrijednosti.

Održivi razvoj kao politički koncept (Carter, 2001.). Održivi razvoj podrazumijeva transformaciju gospodarskog rasta uz široke društvene i kulturne promjene koje omogućuju pojedincu da ostvari svoj cjelokupni potencijal. Kao politički koncept, održivi razvoj obuhvaća pet osnovnih načela:

- Demokracija: Održivi razvoj podrazumijeva demokraciju prilikom rješavanja problema okoliša i međugeneracijske jednakosti.
- Jednakost: Svi gospodarski problemi vezani uz socijalnu i ekonomsku nejednakost.
- Načelo jednakosti: To je pitanje integracije jednakosti. Želimo zaštititi naš planet za buduće generacije, stoga naše radnje ne smiju nanijeti nepopravljivu štetu okolišu.
- Načelo uključivanja (inkluzije): Odnosi se na sektorske i horizontalne veze između različitih sektora u državi. To zahtijeva administrativnu reformu.

- Planiranje: Održivi razvoj se mora planirati jer ovisi o međudjelovanju političkih, socijalnih i ekonomskih čimbenika.

3. Proces razvoja politike zaštite okoliša Europske unije

Politika zaštite okoliša se ne spominje u Ugovoru iz Rima (1957.). Ključni događaj u području zaštite okoliša i EU bila je Konferencija Ujedinjenih naroda o ljudskom okolišu održana u Stockholmu 1972., na kojoj je pitanje zaštite okoliša predstavljeno kao globalni cilj. Od tada je na snazi koherentan pristup politici zaštite okoliša kao rezultat javnog interesa i povećanja svijesti o pitanjima koja se odnose na uništavanje okoliša, kao i formiranja novog političkog pokreta koji je isticao naše pravo na život u zdravom okolišu.

Europska unija utemeljena je iz ekonomskih razloga, stoga okoliš nije predstavljao prioritet, a razmatranja o zaštiti okoliša nisu bila uključena u Rimske ugovore iz 1957. godine. Štoviše, niti jedna europska zemlja nije imala jasno definiranu politiku zaštite okoliša do 1960. godine. Od 1970-ih, raste interes javnosti za okoliš u Europskoj uniji. Taj interes povezan je sa sviješću o ekološkim problemima koji su posljedica prevelike industrijalizacije i urbanizacije. Na Konferenciji u Stockholmu 1972. godine, izrada politike zaštite okoliša prenesena je na globalnu razinu. Tijekom svog predsjedanja Europskom unijom, Francuska se okoristila uvođenjem pitanja zaštite okoliša u globalnu političku arenu. U lipnju 1972., usvojen je Prvi akcijski program zaštite okoliša na Sastanku na vrhu čelnika država i vlada u Parizu za razdoblje od 1973. do 1976. Prvi akcijski program utvrdio je temeljna načela djelovanja i ciljeve EU politike zaštite okoliša. Cilj programa bio je smanjenje zagađenja, poboljšanje kvalitete života i međunarodna suradnja u području zaštite okoliša. (Franković, 2001.) Godine 1973. u okviru Europskog parlamenta osnovani su Odbor za zaštitu potrošača i Odbor za zaštitu okoliša. Nakon Prvog akcijskog programa uslijedio je Drugi akcijski program 1977. godine. Predstavljao je nastavak Prvog s težištem na sprečavanju onečišćenja vode i zraka i smanjenje buke. Poseban naglasak stavljen je na racionalno upravljanje prostornim i prirodnim resursima. (Franković, 2001.) Godine 1982. na snagu je stupio Treći akcijski program. Prioritetni zadaci programa bili su integracija zaštite okoliša u druge politike Europske unije, smanjenje zagađivanja, smanjenje buke, gospodarenje otpadom, poticanje tehnologija neškodljivih za okoliš i suradnja s državama prilikom rješavanja ekoloških problema. U skladu s ovim programom usvojena je Direktiva 85/3377/EEZ - "Procjena utjecaja na okoliš", na osnovu koje sve aktivnosti koje uzrokuju promjene vezane za okoliš moraju biti prethodno planirane, te dobivena potvrda o mogućim posljedicama takvih postupaka. Godine 1987. usvojen je Četvrti akcijski program (1987.-1992.), koji je nastavio integraciju

zaštite okoliša u druge politike Europske unije poput poljoprivrede, zapošljavanja, razvoja i transporta. Godina 1987. proglašena je Europskom godinom zaštite okoliša. Godine 1988. potpisan je Ugovor iz Maastrichta kojim se potvrđuje koncept održivog i neinflacijskog rasta koji ne šteti okolišu. Godine 1993, donesen je Peti akcijski program zaštite okoliša (1992.-2000.) koji predstavlja odgovor Europske unije na Agendu 21. Ovaj program obuhvaća temeljna određenja koncepta održivog razvoja. Naglašava ulogu potrošača i postavlja strože standarde zaštite okoliša za proizvode i procese. Osim zakonodavne regulative, Peti akcijski program zaštite okoliša primjenjuje i osnivanje fondova za zaštitu okoliša. (Phare programe potpore poduzećima, 2004.)

Ugovor iz Amsterdama potpisan 1997. godine, povećao je važnost EU politike zaštite okoliša. Izmjene u preambuli i članku 2 (ranije, članak B) Ugovora o Europskoj uniji ojačale su princip održivog razvoja, koji je sada jedan od temeljnih ciljeva EU. Članak 6. (3c) Ugovora o Europskoj zajednici sadrži izričitu izjavu da zaštita okoliša mora biti integrirana u sve politike svih sektora Zajednice. Godine 2000, koncept održivog razvoja Europske unije ponovno je definiran u okviru Lisabonske strategije. Održivi razvoj je sada usmjeren postizanju uravnoteženog gospodarskog rasta i stabilnosti cijena u izrazito konkurentnom gospodarstvu, punog radnog vremena i društvenog napretka, visoke razine zaštite okoliša i poboljšanja kvalitete okoliša. Godine 2001, usvojena je "Europska strategija za održivi razvoj". Glavni dokument EU-a glede zaštite okoliša, koji je stupio na snagu 2001. godine, je Šesti Akcijski program zaštite okoliša u EU, "Okoliš 2010: Naša budućnost, naš izbor". Program predlaže pet glavnih ciljeva strateškog djelovanja: poboljšanje provedbe postojećeg zakonodavstva, integriranje zaštite okoliša u druge politike EU-a, suradnja svih društvenih subjekata, osnaživanje građana i mijenjanje njihovog ponašanja, promicanje najbolje prakse na području urbanističkog i prostornog planiranja i korištenja zemljišta. Ove aktivnosti će se provoditi u četiri prioritetna područja djelovanja: klimatske promjene, biološka raznolikost, kvaliteta života i održivo upravljanje resursima i otpadom.

Tablica 1:

PREGLED AKCIJSKIH PROGRAMA U EUROPSKOJ UNIJI

Prvi akcijski program za razdoblje od 1973. do 1976.
Europska reakcija vezana uz osjetljiva područja zaštite okoliša: sve štetne aktivnosti moraju se pratiti i znanstveno provjeravati. Tehnološki napredak mora biti usklađen s ekološkim potrebama; primjena načela o emisijama i razmatranje standarda kvalitete.
Drugi akcijski program za razdoblje od 1977. do 1981.

Prije svega to je nastavak prvog programa, posebice: direktive i propisi za različita područja okoliša (zrak, voda i tlo), mjere za usklađivanje procedura unutar EU.
Treći akcijski program za razdoblje od 1982. do 1986.
Uvodi preventivne mjere i integrira ciljeve iz područja zaštite okoliša u važne sektore: zaštita Sredozemnog mora, smanjenje buke, uredbe u području ispušnih plinova i zaštita u području prometa. Osim toga, ovaj program predviđa smanjenje emisije stakleničkih plinova u industrijskim postrojenjima i obvezno korištenje najboljih raspoloživih tehnika (BAT).
Četvrti akcijski program za razdoblje od 1987. do 1992.
Konsolidacija ciljeva u pogledu okoliša u drugim područjima EU-a, posebno u industriji, prometu i energetici - Ovaj program nudi financijsku pomoć za ekološki neškodljivo djelovanje i istovremeno uvodi instrument za ekološki neškodljivu uporabu.
Peti akcijski program za razdoblje od 1993. do 2000.
Ovaj program je usmjeren na odgovarajući razvoj u smislu povezanosti ekonomskih i ekoloških ciljeva, decentralizaciju i participaciju, prijenos nadležnosti na nacionalne vlade i regionalne upravne jedinice (Načelo supsidijarnosti), i integraciju različitih igrača zainteresiranih za dijalog s različitim institucijama koje su odgovorne za donošenje visokih ekoloških standarda.
Šesti akcijski program za razdoblje od 2001. do 2010.
Provedba Europske strategije - predlaže pet glavnih ciljeva strateškog djelovanja: poboljšanje provedbe postojećeg zakonodavstva, uključivanje tijela koja se bave uređivanjem okolišne politike u kreiranje drugih politika, suradnja svih društvenih subjekata, osnaživanje građana i mijenjanje njihovog ponašanja, promicanje najbolje prakse na području urbanističkog i prostornog planiranja i korištenja zemljišta i sl.

Izvor: Phare program potpore poduzećima (2004.): SME -FIT EU Politika i smjernice za zaštitu okoliša, str. 8.

Godine 2003., Europska unija donijela je Okvirnu odluku o zaštiti okoliša kroz kazneno pravo. (Odluka 2003/80/JHA). U skladu s Protokolom iz Kyota, Europski parlament i Vijeće donijelo je 13. listopada 2003. Direktivu 2003/87/EZ kojom se utemeljuje Europski sustav za trgovanje emisijama, koji je dao Europi vodeću ulogu u ovom području.

U lipnju 2004., Europska komisija usvojila je radni dokument "Integracija okolišnih razmatranja u druga područja politike - inventura Cardiffskog procesa" (COM (2004) 394). Najveći uspjeh Cardiffskog procesa bilo je promoviranje i povezano podizanje svijesti o integraciji ekološke dimenzije u politike. Proces iz Cardiffa je osnovni poticaj za povezivanje unutarnjeg tržišta sa strukturnim reformama koje bi EU trebale pomoći da prebrodi gospodarsku krizu. Na razini nacionalnih država, strukturne reforme nisu u potpunosti ostvarene. Dobri su primjeri **sektori prometa, industrije, uzgoja i energije, u kojima je integracija ekoloških odrednica u politike bila uspješna.**

Na proljetnom sastanku u ožujku 2005. godine Europsko vijeće je potvrdilo prijedlog reforme Lisabonske strategije, koju je predstavila Europska komisija početkom veljače 2005. u svom izvješću "Novi početak Lisabonske strategije". Jedan od najvažnijih ciljeva revidirane Lisabonske strategije i dalje je rast i zapošljavanje, no osim toga, Lisabonski proces mora se i dalje temeljiti na ravnopravnosti sva tri aspekta Strategije - gospodarskog, društvenog i ekološkog.

Kako su se neodrživi uzorci proizvodnje i potrošnje, usprkos strategiji dogovorenoj u EU, nastavili i 2006. godine, usvojena je revidirana Strategija održivog razvoja EU, koja stavlja naglasak na sljedeća ključna područja: klimatske promjene i čista energija, održivi promet, održiva potrošnja i proizvodnja, očuvanje i upravljanje prirodnim resursima, javno zdravstvo i područje socijalne inkluzije, demografija i migracija. Obnovljena Strategija održivog razvoja EU (2006.) ključni je strateški dokument EU na području održivog razvoja. U njemu se ističe da su ulaganje u ljudski, društveni i ekološki kapital, kao i tehnološka inovacija, preduvjeti za dugoročnu konkurentnost, kao i za gospodarsko blagostanje, socijalnu koheziju, kvalitetno zapošljavanje i bolju zaštitu okoliša. Strategija održivog razvoja EU dopunjena je obnovljenom Lisabonskom strategijom (2006.), koja je usmjerena posebno na aktivnosti i mjere za povećanje konkurentnosti i gospodarskog rasta te broja radnih mjesta.

Tablica 2:

GLAVNI POKAZATELJI RAZVOJA - EUROSTAT

Područje	Glavni pokazatelj
Socijalni i gospodarski razvoj	Rast BDP-a po stanovniku
Klimatske promjene i energija	Emisija stakleničkih plinova Potrošnja obnovljivih izvora energije
Održivi promet	Potrošnja energije u prometu prema BDP-u
Održiva potrošnja i proizvodnja	Produktivnost izvora
Prirodni izvori	Obilje uobičajenih vrsta ptica Očuvanje ribljeg fonda
Javno zdravstvo	Godine zdravog života
Socijalna uključenost	Rizik od siromaštva
Demografske promjene	Razina zaposlenosti radne snage starije dobi
Globalno partnerstvo	Službena razvojna pomoć – udio bruto nacionalnog dohotka (BND)
Dobro upravljanje	Nema glavnog pokazatelja

Izvor: Održivi razvoj u EU – Izvješće o napretku EU strategije održivog razvoja iz 2009, Sažetak.

4. Provedba politike zaštite okoliša i politike održivog razvoja u EU

Provedba uključuje dva procesa: formalno prenošenje propisa u nacionalne pravne sustave pojedinih država članica i stvarnu primjenu zakonodavstva zaštite okoliša. Praktična primjena u velikoj mjeri ovisi o uvjetima unutar svake države članice. Zemlje se suočavaju s provedbom politike zaštite okoliša i koncepta održivog razvoja na razne načine. To ovisi o razini gospodarskog razvoja, ekonomskoj strukturi i količini investicijskih fondova, kao i institucijama i ljudskim resursima koji se bave pitanjima zaštite okoliša na razini države.

4.1. Primjena pravne stečevine EU na području zaštite okoliša u zemljama EU-15

Politika zaštite okoliša i zakonodavstvo Europske unije je postupno usvajano od 1970. godine, i tradicionalno se bori “za mjesto pod suncem” s ekonomskim politikama, osobito s politikom jedinstvenog tržišta (“rast i konkurentnost u odnosu na zaštitu okoliša”). Nekoliko važnih presuda Europskog suda pravde pomoglo je identificirati međusobni položaj dvaju tokova politike EU: najnoviji primjeri uključuju slučaj Komisija protiv Ujedinjenog Kraljevstva C-30/01 (presuda od 23. rujna 2003.) o primjeni zakonodavstva jedinstvenog tržišta s ekološkim komponentama za Gibraltar ili parnicu u tijeku - slučaj Komisija protiv Austrije (C-320/03) o ograničenju prometa preko Alpa iz ekoloških razloga. Pravna stečevina na području zaštite okoliša trenutno broji 561 zakonski obvezujućih propisa, direktiva koje su države članice dužne prenijeti, primijeniti i provesti.

4.1.1. Specifičnost okolišnog zakonodavstva EU

Postoje neke osobitosti utjelovljene u okolišne direktive koje ih razlikuju od drugih područja prava EU, a koje su važne za shvaćanje uzroka nedovoljne provedbe direktiva u državama članicama.

Prije svega, okolišne direktive EU karakterizira niz sekundarnih obveza (tj. obveza koje moraju biti u skladu s kasnijom fazom nakon početka primjene direktive). Neke od sekundarnih obveza također podrazumijevaju uspostavljanje infrastrukture i velika ulaganja (obrada komunalnih otpadnih voda, pitka voda, odlagališta i sl.).

Drugo, usklađenost s okolišnim zakonodavstvom EU često je povezana s korištenjem sredstava EU ili financiranjem iz kredita Europske investicijske banke.

Treće, mnogi dijelovi okolišnog zakonodavstva EU imaju značajnu komponentu sudjelovanja javnosti. To je sada naglašeno narednom ratifikacijom EU tzv. Arhuške konvencije (Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, usvojena u Århusu, Danska, 25. lipnja 1998.) , čija tri stupa zahtijevaju ne samo pristup javnosti informacijama o okolišu i sudjelovanje javnosti u donošenju odluka o pitanjima okoliša, već i pristup javnosti pravosuđu u ovoj domeni. Direktive koje su u skladu s tri stupa su usvojene ili se očekuje da će biti usvojene za provedbu Århuške konvencije unutar pravnog poretka Europske unije.

4.1.2. Opseg i vrsta problema u primjeni okolišnog zakonodavstva

Proces provedbe, kao faza oblikovanja politike zaštite okoliša, nije bio u središtu pozornosti u EU do sredine 1990-ih. Pozornost je prvenstveno bila usmjerena na formiranje zakonodavstva koje mora osigurati odgovarajuće instrumente i uspješnu provedbu zakonskih propisa o zaštiti okoliša. To, međutim, nije bio ostvareno. Kod višerazinskog upravljanja, koje je tipično za EU i gdje je provedba zakona podijeljena između nadnacionalne i nacionalne razine, države članice su pokazale svoju snagu na razini provedbe. Instrumenti koji su utvrđeni kao potpora provedbi zakonodavstva zaštite okoliša nisu bili pogodni za sve države; isti instrumenti nisu uvijek donijeli iste rezultate u različitim područjima. Zbog toga je provedba poseban izazov za EU.

Postoji nekoliko sektora zakonodavstva zaštite okoliša koji uzrokuju značajne probleme: zaštita prirode, kvaliteta vode i zraka, upravljanje otpadom i procjena utjecaja na okoliš. Glavni problemi zaštite prirode uključuju neusklađenost prenesenog zakonodavstva, nedovoljno označavanje lokacija Natura 2000, netočnu ocjenu planova i projekata koji utječu na zaštićene lokacije i kršenje strogih zahtjeva za zaštitu vrsta. Problemi vezani uz kvalitetu vode uglavnom se odnose na sekundarne obveze, kao što su označavanje zaštićenih zona, donošenje programa smanjenja onečišćenja ili izgradnja kanalizacije i sustava obrade komunalnih otpadnih voda, dok se problemi pitke vode javljaju samo u nekoliko područja EU. Većina problema vezanih uz kakvoću zraka odnosi se na nedostatak transpozicije ili izvješćivanja Europskoj komisiji. Neusklađenost zakonskih propisa i izostanak donošenja planova upravljanja, najtipičniji su problemi u sektoru otpada, zajedno s radom ilegalnih odlagališta u nekoliko država članica. Dostupni statistički podaci pokazuju da se zemljama EU-15 još uvijek teško uskladiti s okolišnim zakonodav-

stvom EU, a izgleda da se broj prekršaja godišnje ne smanjuje. Komisija nastoji poduzeti proaktivne mjere da bi se izbjeglo provođenje postupaka zbog povrede prava poput: paket-sastanaka tijekom kojih se razmatraju pritužbe ili slučajevi kršenja s vlastima država članica, bilateralni ili multilateralni proaktivni sastanci na kojima se pojašnjava kako se države članice moraju ponašati u skladu s svojim obvezama.

4.2. Provedba politike zaštite okoliša i zemlje EU-12

Od ranih 1990-ih, države istočne i srednje Europe suočavaju se sa dva ključna izazova: tranzicija iz centralno planiranog gospodarstva prema tržišnom gospodarstvu i uključenje u europske integracijske tokove.

U prvoj fazi tranzicije, države koje su mijenjale svoj gospodarski sustav i prilagođavale se tržišnoj ekonomiji zabilježile su visoku razinu inflacije, nizak gospodarski rast i visoku razinu nezaposlenosti. (Deflet, 2001.) Stoga, rješavanje ekoloških problema nije bio prioritet tijekom prvih godina tranzicije. Institucije za zaštitu okoliša su oslabile, a bivši regulatorni sustav zaštite okoliša koji je bio daleko od savršenog, gotovo je nestao. Neke institucije su reorganizirane, dok su druge pale kao žrtve industrijskih lobista. Nakon prve faze tranzicije, uslijedila je druga faza, koja je bila usmjerena na izgradnju institucija i infrastrukture. (Filipović, 2003.) Druga dekada svjedočila je snažnom rastu u cijeloj Istočnoj Europi koji je bio potaknut naglim porastom potrošnje, priljevom inozemnih izravnih ulaganja i izvozom roba. Odlični primjeri za to su Slovenija, Češka Republika, Mađarska, Poljska i Estonija, države koje su uspjele povećati svoj BNP do 1997. u odnosu na 1987. Nažalost, do smanjenja razvojnog zaostatka došlo je na račun degradacije okoliša što je posljedica skromnih zahtjeva propisa zaštite okoliša i osobito loše provedbe i neučinkovite kontrole. Unatoč usvajanju zajedničke politike zaštite okoliša Europske unije, nove države članice imaju slične probleme kao i zemlje EU-15. Pitanje zaštite okoliša je pri dnu političke agende.

U većini novih država članica, kreatori drugih politika vide provedbu mjera zaštite okoliša kao "ograničavajući faktor" u razvoju, a ne kao faktor koji bi mogao pridonijeti boljoj konkurentnosti i osigurati bolji prosperitet naroda. Neambiciozno i površno promišljanje kreatora politike i onih koji planiraju politiku zaštite okoliša navodi ih na preuzimanje uloge "regulatora/nadzornog tijela" i oni "sprječavaju razvoj" onih koji se bave infrastrukturom za zaštitu okoliša i provedbom tzv. "end-of-pipe" pristupa. Nove države članice očito su previdile važnu ulogu propisa o zaštiti okoliša u svojim naporima postizanja konkurentnosti. Smjer Europske unije u području propisa zaštite okoliša usklađen je sa sviješću da propisi zaštite okoliša također mogu biti izvor gospodarskog rasta.

5. Iskustva Švedske i Slovenije u provedbi politike zaštite okoliša kao dijela održivog razvoja

Cilj ovog poglavlja je analizirati, usporediti i predstaviti različite prakse održivog razvoja u zemljama članicama Europske unije. Poglavlje predstavlja komparativnu studiju o politikama održivog razvoja u Švedskoj i Sloveniji. Ove dvije zemlje su odabrane na temelju razlika u njihovim modelima održivog razvoja. Švedska je zemlja koju karakterizira dugogodišnja tradicija predanosti zaštiti okoliša i održivom razvoju. Pitanjima zaštite okoliša počela se baviti već u prvoj polovici 20. stoljeća, točnije lokalnim učincima emisija iz industrijskih postrojenja. Godine 1972., bila je domaćin prve međunarodne konferencije o okolišu na kojoj su postavljeni temelji održivog razvoja. Od tada, Švedska svojim djelovanjem i politikama kontinuirano dokazuje svoju predanost održivom razvoju. Švedskoj je važna globalna suradnja za zaštitu okoliša. Vrlo je učinkovito promicala međunarodnu suradnju na području zaštite okoliša, te je podržala međunarodni program značajnim stupnjem ljudskih i financijskih resursa. Švedska politika održivog razvoja predstavila je politiku za globalni razvoj, čiji cilj je pridonijeti pravednom i održivom razvoju. Predloženo je da se taj cilj primijeni na sva područja politike. Usmjerena je na sve one koji nisu imali koristi od napretka koji je donijela globalizacija. Siromašni ljudi i zemlje, osobito najsiromašniji među njima, moraju biti ovlaštene i imati veću mogućnost okoristiti se prednostima povećane globalne trgovine. Za razvojnu pomoć Švedska daje 1% svog BDP-a.

Slovenija je uključena u usporedbu kao zemlja koja može imati koristi od iskustva Švedske. Članstvo u ekološki svjesnoj EU donosi Sloveniji potrebu i obvezu sustavne integracije ekoloških načela u gospodarstvo, kao i metodu za organizaciju svakodnevnog života. Slovenija je usvojila pravnu stečevinu EU na formalnoj razini, ali griješi u specifičnim koracima koji su obično bolni. Početnu svijest o značenju održivosti poremetila je gospodarska i financijska kriza. Provedba ostaje ozbiljni izazov za Sloveniju, što potvrđuju sudski postupci ili presude Suda pravde te problemi s kojima se Slovenija suočava u postizanju ciljeva iz Kyota. Uporabom komparativne metode, osnove politike održivog razvoja prikazane su za obje zemlje na temelju analize i interpretacije dokumenata. Određene usporedbe između službenih politika i stvarne provedbe i učinaka tih politika u praksi temelje se na drugim izvorima (stručni članci, internetski izvori, itd.). Usporedba dviju zemalja uključuje:

- Vladina definicija održivog razvoja
- Definicija održivog razvoja u nacionalnoj strategiji
- Praćenje strategije održivog razvoja
- Poveznica sa Strategijom održivog razvoja Europske unije

- Ključni pokazatelji održivog razvoja i postignuti napredak
- Zaključak

5.1. Švedska - analiza stanja i pristupa

Vlada Švedske uvela je koncept održivog razvoja početkom 1990-ih. Godine 2002., predstavila je prvu nacionalnu strategiju održivog razvoja pod nazivom “Švedska strategija održivog razvoja”. Strategija je revidirana 2004. godine na Svjetskom sastanku na vrhu o održivom razvoju u Johannesburgu, a u ožujku 2006. godine Vlada je predstavila najnoviju strategiju održivog razvoja pod nazivom “Strateški izazovi: daljnja razrada švedske strategije održivog razvoja”. (Ahlgren, 2009).

Institucionalni položaj održivog razvoja: Švedski naponi u smjeru održivog razvoja doveli su do institucionalnih promjena. Održivi razvoj usvojen je 2003. godine kao opći cilj državne politike. Zadatak provedbe švedske strategije održivog razvoja odgovornost je vladinih ureda. Vlada je osnovala posebno tijelo u Uredu predsjednika Vlade, Koordinacijsku jedinicu za održivi razvoj, za koordiniranje međunarodnih i nacionalnih napora u ovom području i jačanje strateških inicijativa.

Definicija održivog razvoja u nacionalnoj strategiji

U nacionalnoj Strategiji održivog razvoja, Vladina vizija održivog razvoja definira se kao opći cilj državne politike, na nacionalnoj i međunarodnoj razini. “Ciljevi vizije održivog društva su solidarnost i pravda u svakoj zemlji, među zemljama i među generacijama.” Osnovna pretpostavka jest da pripadnici jedne generacije ne bi trebali živjeti život na način koji onemogućava njihovu djecu ili buduće generacije da uživaju u pristojnom životnom standardu. Održivi razvoj smatra se holističkim pristupom potrebama i problemima društva.

Praćenje strategije održivog razvoja

Švedska je razvila sustav koji obuhvaća 87 pokazatelja za praćenje provedbe usvojene strategije održivog razvoja. Dvanaest pokazatelja je odabrano za glavne

pokazatelje: prosječni životni vijek, nasilje, energetska učinkovitost, investicije, stopa zaposlenosti, javni dug, rast, rizik od siromaštva, koeficijent potpore stanovništva, staklenički plinovi, opasne tvari i pomoć u razvoju. Glavni pokazatelji pokrivaju šest ključnih područja održivog razvoja Švedske u skladu sa strategijom: zdravlje, održiva potrošnja i proizvodnje, gospodarski razvoj, socijalna kohezija, okoliš i klima i globalni razvoj.

Poveznica sa Strategijom održivog razvoja Europske unije

Deklaracija Europskog vijeća o vodećim principima održivog razvoja iz lipnja 2005. godine služila je kao smjernica za izradu švedske strategije. Noliko područja Strategije održivosti Europske unije se u velikoj mjeri podudara sa švedskom nacionalnom strategijom (održiva potrošnja i proizvodnja, socijalna uključenost, demografija i migracije, globalno siromaštvo i izazovi održivog razvoja).

Tablica 3. pokazuje da Švedska uglavnom bilježi pozitivan razvoj te da je iznad europskog prosjeka kad je riječ o ključnim pokazateljima održivog razvoja postavljenih od strane EU. Najproblematičnija područja su socijalna integracija, klimatske promjene te bioraznolikost.

Primjer Švedske dokazuje da zaštita okoliša nije u suprotnosti sa ciljem visoke konkurentnosti u gospodarstvu. Švedska je jedna od ekološki najosviještenijih zemalja na svijetu. Šveđani su ekološku svijest ugradili u svoje životne stilove, a Švedska je jedna od najkonkurentnijih zemalja na svijetu. Visoka razina javne svijesti o problemima okoliša diktirala je promjene u ponašanju države i poduzeća. Šveđani se nisu usredotočili na rješavanje ekoloških problema, ali su vidjeli u njima izazov za uvođenje preventivnih društvenih, tehnoloških i gospodarskih reformi. Švedska je uspjela spojiti ekološke i ekonomske izazove stvaranjem novih izvora rasta. Politika zaštite okoliša u Švedskoj je dio održivog razvoja. Nove i inovativne tehnologije zaštite okoliša pridonose gospodarskom rastu na različite načine. Smanjenjem troškova zaštite okoliša, Švedska omogućuje "više zaštite okoliša za manje novca", odnosno dostizanje prihvaćenih standarda zaštite okoliša na jeftiniji način. Inovativne tehnologije također stvaraju nova tržišta promicanjem potražnje za zelenim tehnologijama, robom i uslugama. Tehnologije za zaštitu okoliša su doprinjele prekidanju uzročne veze između onečišćenja okoliša i gospodarskog rasta, uz poštivanje ograničenja ekoloških standarda.

Tablica 3.:

**KLJUČNI POKAZATELJI RAZVOJA U ŠVEDSKOJ
U USPOREDBI SA EU PO TEMAMA**

Tema	Ključni pokazatelj	Švedska	EU
Klimatske promjene i energija	Emisija stakleničkih plinova	Mali pozitivan razvoj/ nema pozitivnog razvoja	Jednako kao i u EU
	Obnovljivi izvori energije	Izrazito pozitivan razvoj	Bolje nego u EU
Održivi prijevoz	Potrošnja energije u sektoru prijevoza u odnosu na BDP	Izrazito pozitivan razvoj	Bolje nego u EU
Prirodni resursi	Prisutnost običnih vrsta ptica u poljoprivrednim područjima	Izrazito negativan razvoj	Gore nego u EU
	Očuvanje riba	Podaci dostupni samo za EU	Podaci dostupni samo za EU
Globalno državljanstvo	Službena podrška razvoju	Izrazito pozitivan razvoj	Bolje nego u EU
Dobro upravljanje	Slučajevi kršenja	Teško za procijeniti	Bolje nego u EU
Socioekonomski razvoj	Rast bruto domaćeg proizvoda	Izrazito pozitivan razvoj	Bolje nego u EU
Održiva potrošnja i proizvodnja	Produktivnost resursa	Mali pozitivan razvoj / bez pozitivnog razvoja	Bolje nego u EU
Socijalna integracija	Rizik od siromaštva	Blago negativan razvoj	Bolje nego u EU
Demografske promjene	Stopa zaposlenosti radnika starosne skupine od 55 do 64 godine	Izrazito pozitivan razvoj	Bolje nego u EU
Zdravlje	Očekivani broj godina zdravog života po rođenju	Izrazito pozitivan razvoj	Bolje nego u EU
	Očekivana životna dob po rođenju	Izrazito pozitivan razvoj	Bolje nego u EU

Izvor: Utvärdering av Sveriges status med EU:s hållbarhetsindikatorer En genomgång utförd av SCB på uppdrag av Miljödepartementet, Statistiska centralbyrån, 2012 str.85-86.

5.2. Slovenija – analiza stanja i pristupa

Godine 2005., Vlada je donijela Strategiju razvoja Slovenije do 2013., koja zadovoljava standarde strategije održivog razvoja. Održivi razvoj time je postao sastavni dio odabranog razvojnog modela u Sloveniji. Nacionalni savjet za održivi razvoj (NCSD) sudjelovao je u pripremi Nacionalne strategije održivog razvoja (NSDS).

Institucionalni položaj održivog razvoja: Vodeće ministarstvo/institucija u procesu primjene Strategije održivog razvoja je Vladin Ured za rast. Provedba NSDS-a prati se u obliku Izvješća o razvoju koje jednom godišnje priprema Institut za makroekonomske analize i razvoj, a Vlada Republike Slovenije usvaja kao smjernicu za izradu nacionalne gospodarske i razvojne politike.

Definicija održivog razvoja u nacionalnoj strategiji: Strategija razvoja Slovenije uključuje četiri dimenzije: ekonomska, ekološka, socijalna i kulturna pitanja. U skladu sa Strategijom razvoja Slovenije, načelo održivog razvoja u gospodarskim i društvenim domenama prvenstveno se odnosi na postizanje kontinuiranog povećanja kapaciteta za gospodarski rast, ljudski razvoj i poboljšanje socijalne skrbi. Između ostalog, to pretpostavlja međugeneracijsku održivost sustava socijalnog osiguranja i javnih financija, stvaranje uvjeta za održivi rast stanovništva i sprječavanje razvojne izolacije određenih društvenih skupina ili regija zemlje. (Strategija razvoja Slovenije do 2013., str. 19.) U području prostornog razvoja, načelo održivog razvoja podrazumijeva takvu organizaciju gospodarstva, infrastrukture, zemljišta i načina života unutar ograničenja kapaciteta okoliša, prostora i prirodnih izvora da su prostorne potrebe stanovništva uspješno zadovoljene.

Praćenje strategije održivog razvoja: Izvješće o razvoju, koje priprema Institut za makroekonomske analize i razvoj, dokument je koji jednom godišnje opisuje realizaciju Strategije razvoja Slovenije. Poveznica sa Strategijom održivog razvoja Europske unije: Strategija razvoja Slovenije (SDS) je krovni strateški dokument, koji određuje razvojnu viziju i prioritete slovenskog razvoja. Istovremeno prenosi ciljeve Lisabonske strategije u nacionalno okruženje, uzimajući u obzir sve posebne razvojne mogućnosti i deficite u Sloveniji. Unatoč tome, treba naglasiti da je glavni cilj SDS-a gospodarski rast i povećanje stope zaposlenosti i četiri od pet razvojnih prioriteta SDS-a doprinose ostvarenju tog cilja, dok revidirana Strategija EU-a naglašava strukturne ekonomske promjene potrebne za održivije obrasce proizvodnje i potrošnje.

Strategija razvoja Slovenije i Strategija održivog razvoja EU-a usklađene su na razini strateških ciljeva - blagostanje ljudi ključni je cilj u oba dokumenta. Obje strategije su usmjerene na ekonomske, socijalne, ekološke i druge odnose. Što se tiče sadržaja, ova strategija objedinjuje temeljna polazišta i načela održivog razvoja, definira ciljeve i zadaću u sedam ključnih područja: klimatske promjene i čista energija, održivi promet, održiva potrošnja, očuvanje i upravljanje prirodnim izvorima, javno zdravlje, socijalna uključenost, demografija i migracije i siromaštvo u svijetu.

Ključni pokazatelji održivog razvoja i postignuti napredak

U studenom 2010. godine Statistički ured Republike Slovenije objavio je niz ključnih nacionalnih pokazatelja održivog razvoja.

Tablica 4.

KLJUČNI POKAZATELJI ODRŽIVOG RAZVOJA I NJIHOVI TREND OVI

Područja		Pokazatelji	
BLAGOSTANJE	Kvaliteta prirodnih resursa	Kvaliteta zraka Kvaliteta vode za piće Organski uzgoj	Negativan Negativan Pozitivan
	Gospodarski rast i sigurnost	BDP, dohodak kućanstva Registrirana stopa nezaposlenosti, Pristup socijalnoj zaštiti, Pristup obrazovanju Pristup zdravstvenoj skrbi, kriminal	Negativan Negativan Pozitivan Pozitivan Pozitivan
URAVNOTEŽENOST I UMJERENOST	Prirodni resursi	Potrošnja energije, Potrošnja vode iz javne vodoopskrbe. Stvaranje komunalnog i prehrambenog otpada, putnički promet	Negativan Pozitivan Negativan/ Pozitivan
	Istraživanje i razvoj stanovništva, jednakost spolova i siromaštvo	Izdaci na razvoj Ukupni porast stanovništva; Prihodi muškaraca i žena, Stopa rizika od siromaštva	Negativan Negativan Pozitivan Negativan Negativan/ Pozitivan
MEĐUGENERACIJSKA SURADNJA	Intenzivnost korištenja prirodnih resursa	Energijska intenzivnost, Emisije stakleničkih plinova Potrošnja mineralnih gnojiva u poljoprivredi Intenzivnost sječe drveća	Negativan Negativan Negativan
	Državni dug	Državni dug	Negativan
	Briga za sve generacije	Doba ovisnosti, Briga za djecu, Briga za starije	Negativan Pozitivan Pozitivan

Izvor: Statistički ured Republike Slovenije: Pokazatelji održivog razvoja za Sloveniju – drugo, ažurirano izdanje, 29. studenoga 2010., Posebno izdanje.

Trendovi na području održivog razvoja različiti su. Posljednjih godina bio je vrlo zamjetan utjecaj svjetske ekonomske i financijske krize koja je snažno utjecala na različita područja. Kod nekih pokazatelja promjena zato može biti samo odraz krize, a ne nekoga dugoročnog trenda. Pozitivnim promjenama možemo smatrati na primjer smanjivanje onečišćenosti vanjskog zraka česticama PM10, povećanje udjela obnovljivih izvora energije u konačnoj potrošnji energije, smanjivanje količine komunalnog otpada po stanovniku, povećanje broja djece uključene u dječje vrtiće itd. S druge strane možemo primijetiti mnogobrojne negativne promjene, na primjer povećanje stope registrirane nezaposlenosti, povećanje stope rizika od siromaštva i povećanje duga sektora država. Nekoliko pokazatelja već se dulje vrijeme bitno mijenja, na primjer mikrobiološka kvaliteta pitke vode, broj stanovnika po liječniku u primarnoj zdravstvenoj zaštiti i udio osuđenih osoba među stanovnicima Slovenije.

Slovenija nikad nije usvojila svoju strategiju za održivi razvoj. Područje održivog razvoja u Sloveniji je dio Razvojne strategije Slovenije koja se temelji na pretpostavci da je glavno razvojno zaostajanje Slovenije za prosjekom proširene EU i dalje na području gospodarskog razvoja. Razvojna strategija Slovenije se fokusira na gospodarske i socijalne uvjete a u manjoj mjeri na segmente okoliša. Pod prioritetima politika održivog razvoja fokus je uglavnom na smanjenju pritiska na okoliš. Kako su strateški dokumenti već osmišljeni takvi da ne uključuju sveobuhvatni, gospodarski, socijalno i ekološki uravnotežen koncept, koncept uravnoteženog razvoja u Sloveniji također nije u potpunosti ostvaren. Pri ocjenjivanju pomoću indeksa za održivo društvo, Slovenija je postigla najslabije rezultate s ekološkim indeksima: kvaliteta zraka, održivo korištenje resursa, recikliranje i korištenje obnovljive energije, zaštite biotičke raznolikosti, emisije stakleničkih plinova i ekološka bilanca. Sve gore navedeno upućuje na dva ključna izazova za Sloveniju ukoliko želi postići svoje ciljeve održivosti:

- Problem Slovenije je u tome što nema nadzorne mehanizme za nadzor i provedbu zakonodavstva zaštite okoliša. Najučinkovitiji nadzorni mehanizam u Sloveniji trenutno je Sud revizije Republike Slovenije. Ostale institucije ne rade svoj posao, što su dokazali sporovi EU protiv Slovenije.
- Prioriteti Slovenije su jasni. Mora zamijeniti model ekspanzivnosti s modelom kvalitete. Međutim, to neće biti dovoljno. Da bi se približila konceptu održivog razvoja, ona mora globalno promijeniti svoj mentalitet. Ključno je pitanje kako to postići.

Možemo zaključiti da politika zaštite okoliša Europske unije definira minimalne standarde zaštite okoliša u cijeloj Zajednici. U principu, razina nacionalnih standarda varira unutar EU-a, tj. veći su u bogatijim zemljama. Iako propisi ne moraju nužno poboljšati konkurentnost, primjena ekološke politike EU državi može koristiti: visoki ekološki standardi mogu potaknuti inovativnost i poduzet-

ništvo. Zaštita okoliša tako nadopunjuje cilj EU kad je riječ o razvoju dinamičnoga gospodarstva. Snažan gospodarski učinak mora ići ruku pod ruku s održivim korištenjem prirodnih resursa i gospodarenjem otpadom, održavanjem biološke raznolikosti, očuvanjem ekosustava i suzbijanjem dezertifikacije. Činjenica je da ekološki ogranci ostvaruju približno 320 milijardi eura prihoda (oko 2,5% europskog bruto nacionalnog prihoda), zapošljavaju oko 3,4 milijuna ljudi (oko 1,5% svih zaposlenih u EU) i kontroliraju većinu svjetskog tržišnog udjela. Tehnologije zaštite okoliša mogu pridonijeti rastu i konkurentnosti, smanjujući troškove zaštite okoliša, dok istovremeno unaprjeđuju okoliš i štite prirodne izvore. Kad je Slovenija pristupila EU, usvojila je ekološko zakonodavstvo EU i sve veću ulogu ekoloških uredbi. No, u praksi se ipak uočava odstupanje između usvojenog i provedenog.

6. Zaključak

Tijekom posljednjih 40 godina EU i njezine zemlje članice uložile su značajne napore na području izrade i provedbe politika vezanih uz zaštitu okoliša i održivi razvoj. Zemlje članice Europske unije su politiku zaštite okoliša počele provoditi nakon konferencije u Stockholmu i to u obliku Programa ekoloških kampanja (eng. Environmental Action Programmes - EAP). Na sastanku Europskog vijeća održanom 2001. godine u Gothenburgu usvojena je prva Strategija održivog razvoja Europske unije utemeljena na vjerovanju da bi ekonomske, socijalne i ekološke utjecaje svih politika trebalo ispitati na koordiniran način te uzeti u obzir u procesu donošenja odluka. U svrhu ocjenjivanja provedbe i napretka, Strategija održivog razvoja predviđa razvoj niza pokazatelja održivog razvoja. Utvrđuje i niz neodrživih trendova te horizontalnih instrumenata za promicanje održivog razvoja te dodaje ekološku dimenziju Lisabonskoj strategiji rasta i zapošljavanja u Europskoj uniji. Odluke donesene do sastanka Europskog vijeća održanog 2002. godine u Barceloni već su obuhvaćale i međunarodne komponente europske strategije održivosti. Time je ojačana uloga EU kao pokretača globalnih napora vezanih uz održivi razvoj. Izvješće donosi različite rezultate. Pozitivan trend zabilježen je u vezi očekivane životne dobi, učinkovitog iskorištavanja materijala te suradnje na području razvoja. U vezi rasta bruto domaćeg proizvoda (BDP) po glavi stanovnika, potrošnje energije u sektoru prijevoza te povjerenja javnosti u institucije Europske unije nije zabilježen značajan napredak, dok je negativan trend zabilježen vezano uz rizik od siromaštva, omjer podrške, emisiju stakleničkih plinova, potrošnju energije i upravljanje prirodnim resursima. Opći zaključak izvješća je da trenutni trendovi u Europskoj uniji nisu održivi. S obzirom na to da se gotovo polovica ključnih pokazatelja kreće u umjereno nepovoljnom smjeru, ne možemo još zaključiti da je Europska unija na putu ka postizanju održivog razvoja.

Europsko vijeće je također pozvalo zemlje članice da izrade nacionalne strategije. Održivi razvoj definira se na različite načine, no u praksi održivi razvoj zapravo znači razvoj kojim se postiže ravnoteža ekonomskih, socijalnih i ekoloških ciljeva za dobrobit sadašnjih i budućih generacija. Integracija ove tri dimenzije održivog razvoja jedna je od najteže ostvarivih ravnoteža u procesu donošenja nacionalne strategije. Većina zemalja članica Europske unije već je izradila i provela nacionalne strategije održivog razvoja. Njihove strategije odražavaju lokalne prioritete vezane uz održivi razvoj koji se mogu razlikovati od onih na razini EU u cjelini.

Švedska djeluje proaktivno kad je riječ o europskim naporima vezanima uz postizanje održivog razvoja. Održivi razvoj je ključni cilj politike koju provodi švedska vlada. Švedska teži ka postizanju uravnoteženog, razboritog pristupa ekonomskim, socijalnim i ekološkim dimenzijama održivog razvoja i naglašava ravnopravnost spolova. Održivi razvoj bio je sila poveznica Nacionalnog akcijskog plana Švedske za 2005. godinu izrađenog u skladu sa Lisabonskom strategijom.

Švedska strategija pokriva sve tri dimenzije održivog razvoja: ekonomsku, socijalnu i ekološku. Strategija polazi od dugoročne vizije održivog razvoja. Izvješće se također bavi međunarodnim naporima u vezi održivog razvoja, uključujući i inicijative UN-a te strategiju Europske unije u vezi spomenutog područja. Švedska igra aktivnu ulogu u mnogim međunarodnim aktivnostima koje se provode u vezi održivog razvoja. Politika koja ima za cilj postizanje pravednog i održivog globalnog razvoja naglašava važnost koherentnih aktivnosti unutar istih kao i između različitih područja obuhvaćenih politikom. Nastoji se postići osnovni cilj strategije poštujući u isto vrijeme i temeljne vrijednosti kao što su demokracija, pravo na jednake mogućnosti, uvjerenje da su svi ljudi stvoreni jednaki i uvažavanje stavova siromašnih u vezi razvojnih pitanja. Opisana politika i najveća globalna suradnja što se tiče rasta bruto nacionalnog dohotka (1% u 2006.) omogućuju Švedskoj da aktivno promiče razvojni cilj milenija: napola smanjiti razinu siromaštva do 2015. godine te potaknuti druge zemlje da se pridruže njezinim naporima. Švedska također proaktivno djeluje i unutar MMF-a, Svjetske banke, Svjetske trgovačke organizacije i OECD-a u cilju poticanja ekonomskog rasta, jednakih mogućnosti, jednakosti pred zakonom, proširene trgovine te učinkovitog smanjenja razine siromaštva.

S druge strane, Slovenija je tijekom posljednjih deset godina uspostavila sveobuhvatan okvir politika vezanih uz zaštitu okoliša te ojačala povezane institucije. Uspješno je prenijela i većinu odredbi direktiva Europske unije vezanih uz zaštitu okoliša u ključne nacionalne zakone. Unatoč uključivanja ekoloških pitanja u Strategiju (to su dokumenti spomenuti u dijelovima Osnovne informacije i Mehanizmi horizontalne integracije), ekološka pitanja nisu učinkovito integrirana kao prioritet ekonomskog razvoja u provedbi Strategije održivog razvoja i Nacionalnog razvoj-

nog plana. Najveće ograničenje predstavlja odjeljivanje aktivnosti planiranja i provedbe unutar pojedinih vladinih agencija. Slovenija je doživjela nagli ekonomski rast tijekom 2000-tih, pri čem se slovenski BDP po glavi stanovnika kretao vrlo blizu prosjeka OECD-a. Iako su ekološki pritisci pred kraj 2000-tih popustili, nastavak rasta donijet će Sloveniji niz ekoloških izazova koji zahtijevaju žurnu reakciju. Razmatrana pitanja uključuju:

- socioekonomske trendove,
- strateški okvir za postizanje održivog razvoja i tzv. zelenog rasta,
- integraciju ekoloških i fiskalnih politika, te
- promicanje ekoloških tehnologija, proizvoda i usluga.

Postizanje održivog razvoja uvelike ovisi o visokom stupnju političke angažiranosti, vladinim institucijama koje dobro funkcioniraju te prevladavanju grešaka u koordinaciji službenih politika. Uključivanje i koordinacija raznih vladinih odjela omogućuju šire viđenje problema, iznošenje različitih interesa te razmjene i prilagodbe između područja obuhvaćenih politikom. Većina zemalja članica Europske unije osnovala je koordinacijske odbore za održivi razvoj unutar relevantnih agencija i ministarstava, uspostavljajući tako nadležno tijelo za integraciju i okvir za djelovanje. Također je bitno i dodijeliti odgovornost za nadzor mehanizama koordinacije i različitih uključenih agencija. Nacionalne strategije održivog razvoja nisu osmišljene kao statički planovi. Baš suprotno. Očekuje se da će se mijenjati u skladu sa novim informacijama vezanima uz prioritete, tehnološke mogućnosti i ekonomičnost politika te u svrhu rješavanja problema vezanih uz provedbu. Učenje, prilagodba i kontinuirano poboljšanje morali bi činiti odrednice nacionalnih strategija. U tu svrhu potrebno je provoditi praćenje provedbe strategije, izvještavati relevantna upravljačka tijela i dionike te osigurati povratne informacije u svrhu korekcija i poboljšanja.

REFERENCE I BIBLIOGRAFIJA:

- Ahlberg, M. (2009). "Sustainable Development in Sweden - a Success Story". *Discourse Analysis*. 158. L'Europe en formation, 352, 157–180.
- Baker, S., Kousis M., Richardson, D., & Young S., (Eds.) (1997). *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*, London : Routledge.
- Baroh, M. (2005). *Trajnostni razvoj okoljske politike v Evropski Uniji* (magistrsko delo), Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Carter, N. (2001). *The Politics of the Environment: Idea, Activism, Policy*, Cambridge: University Press.
- Damjan, J., & Kostevc, Č. M. (2003). *The impact of EU integration on adjustment pattern on regional wages in transition countries*, Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- European Commission (EC) (2004.) *National Sustainable Development Strategies in the European Union - A First Analysis by the European Commission*, Commission Staff Working Document, April 2004.http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/links_en.htm#_6
- European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (2005). *Sustaining Sustainability: A Benchmark Study on National Strategies Towards Sustainable Development and the Impact of Councils in Nine EU Member States*, EEAC series, Background Study n.2, Lemma publishers, Utrecht. http://www.eeacnet.org/workgroups/sustdev_SDBenchmark.htm
- European Science and Technology Observatory (ESTO) (2000.) *National and Regional Programmes and Strategies for Sustainable Development*.
- European Commissions (2004.) *Phare Business support program: SME -FIT EU Environmental policies and Guidelines*, Ljubljana: European Commission, Chamber of craft of Slovenia.
- European Commission (online). *Environmental integration history*. Učitano 14.6 2012. Dostupnost: [ttp://ec.europa.eu/environment/integration/integration_history.htm](http://ec.europa.eu/environment/integration/integration_history.htm)
- Frankovič, A. (2001). *Računovodstvo ekologije* (diplomska naloga), Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Harris, J. M. (online). *Basic Principles of Sustainable development*. Učitano 5. svibnja 2011. Dostupno:[http://ase.tufts.edu/gdae/publication/working_papers/Sustainable%20 Development.PDF](http://ase.tufts.edu/gdae/publication/working_papers/Sustainable%20Development.PDF)
- Kajfež-Bogataj, L. (2008). *Kaj nam prinašajo podnebne spremembe?*, Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Kautto, STR., Lyytimäki, J., Rinne, J., & Assmuth, T. (online). *POINT (project)*. Finnish Environment Institute. Učitano 1.4.2012 Dostupno:<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=396202&lan=en&clan=en>.
- Lukšič, A., & Bahor, A. M. (2009). Konceptualna refleksija strategije razvoja Slovenije. *Razvojnih izzivi Slovenije-regionalni razvoj*, 2(9–10), 63–68.
- Plut, D. (2006). *Geografske razsežnosti in dileme urbanega sonaravnega razvoja*, Ljubljana: Znanstvenoraziskovalni inštitut Filozofske fakultete.
- Plut, D. (2008a). *Vrednotenje geografskega okolja in okoljska etika*, Ljubljana: Filozofska fakulteta v Ljubljani - Oddelek za geografijo.

- Plut D. (2008b). *Okoljska globalizacija, Svetovno gospodarstvo in Slovenija*, Ljubljana: Filozofska fakulteta v Ljubljani - Oddelek za geografijo.
- Schubert, U., & Stommer, E. ed. (2007). *Sustainable Development and EU Concepts*, Evaluation and application, Cheltenham: Elgar Publishing.
- Senjur, M. (1998). *Razvojna ekonomika*, Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Statistični urad Slovenije (2010). *Kazalniki trajnostnega razvoja za Slovenijo – druga, posodobljena izdaja (posebna objava)*, Ljubljana: Statistični urad Slovenije.
- Strategija razvoja Slovenije*. (2005), Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Sweden Statistics (2005). *Strategic Challenges. A Further Elaboration of the Swedish Strategy for Sustainable Development*, 2005, Stockholm: Sweden Statistics.
- Sweden Statistics (2009). *Hazardous chemicals 2009*, ispravljena verzija 11. svibnja 2011, Stockholm: Statistics Sweden.
- Statistics Sweden (2012). *Utvärdering av Sveriges status med EU:s hållbarhetsindikatorer En genomgång utförd av SCB på uppdrag av Miljödepartementet*, Stockholm: Statistics Sweden
- United Nations- Development Policy and Planning Office Department of Economic and Social Affairs. (2003). "A New Approach to Sustainable Tourism Development", *DESA Discussion Paper No. 29* 4–5.
- Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoja (2011). *Poročilo o razvoju Slovenije*, Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoja.
- Wagner-Ogorelc, V. (2000). *Kako resno Evropska unija obravnava trajnostni razvoj? Vključevanje okoljevarstvenih načel v politike drugih sektorjev EU*. Ljubljana: Umanotera.
- Wallace, D. (1995). *Environmental Policy and Industrial Innovation. Strategies in Europe, the USA and Japan*., London: Earthscan.
- Weal, A., Pridham, G., Cini, M., Konstadakopulus, D. Porter, M., & Flynn, B. (2000). *Environmental Government In European Union. An ever closer Ecological Union?*, Oxford: Oxford University Press.
- Wennergren, STR. (2007). *The Enforcement of EC Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (2002). *World Development Indicators*, Washington: World Bank [CD –ROM].
- World Economic Forum: *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2011*., Geneva: World Economic Forum.

World Economic Forum. (2006.) *The Global Competitiveness Index 2006-2007*,
Geneva: World Economic Forum.

World Economic Forum. (2007.) *The Global Competitiveness Index 2007-2008*,
Geneva: World Economic Forum.

World Economic Forum. (2008.) *The Global Competitiveness Index 2008-2009*,
Geneva: World Economic Forum.

ENVIRONMENTAL PROTECTION POLICY – INTEGRAL PART OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT CONCEPT IN THE EUROPEAN UNION

Summary

Sustainable development has become a part of global society's modern thinking. Formally speaking, sustainable development is a global political agreement that is made up of the balance between the social, economical and ecological aspects of development on all levels, from local to global. The European Union has also put forward the concept of sustainable development, which introduces a systematic solution to the question of environmental preservation as the key political paradigm of promoting sustainable consumption and production, environmental management in an ecologically acceptable manner, the process of informing the public about negative effects, as well as the production of ecologically acceptable products. It has also provided guidelines for its execution for all members of the European Union. The implementation of environmental legislation in the economy in relation to sustainable development represents the general principle of the new, competitive, dynamic and knowledge-based growth model of the European economy in the third millennium. In order to implement the principles of sustainable development, the European Union has numerous political and financial instruments at its disposal which are supposed to contribute to reaching the goal of sustainable development. In the research the special attention will be on the efficiency of these instruments and factors that affect their efficiency. This paper examines the efficiency of these instruments and the factors that are significant in their implementation. The paper analyzes various applicative approaches of the implementation of the politics of environmental preservation with the goal of the Union's sustainable development (examples of Slovenia and Sweden are given), as well as the specificities of individual conceptions, their elements and domains.

Key words: politics of environmental preservation, environmental preservation instruments, sustainable development.