

# *Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša*

*Lana Ofak\**

UDK 342.732:504.06 (497.5)  
349.6 (497.5)

Prethodno znanstveno priopćenje (preliminary scientific report)

Primljeno 25. 11. 2008.

Prihvaćeno 2. 6. 2009.

Razmatraju se mogućnosti sudjelovanja javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša kojeg normativno uređenje u Hrvatskoj doživljava znatne promjene. One su posljedica stupanja na snagu Arhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (u lipnju 2007.) i novog Zakona o zaštiti okoliša (u studenom 2007.) te procesa usklađivanja hrvatskog pravnog sustava s pravnom stečevinom Europske zajednice. Time su stvorene pretpostavke u korist šire mogućnosti sudjelovanja javnosti u postupcima odlučivanja o okolišu. Daleko veći izazov bit će primjena Arhuške konvencije i direktiva Zajednice u praksi. Ona će ovisiti i o stupnju zainteresiranosti javnosti za pitanja okoliša.

*Ključne riječi:* sudjelovanje javnosti – participacija, okoliš – Hrvatska, Arhuška konvencija, Europska zajednica, Zakon o zaštiti okoliša

---

\* Lana Ofak, asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb)

## 1. Uvodne napomene

Čist i zdrav okoliš interes je svakoga.<sup>1</sup> Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša pojavljuje se kao jedno od važnijih sredstava zaštite okoliša. Svaka ljudska djelatnost utječe na okoliš koji ne može sam sebe zastupati, stoga putem sudjelovanja javnosti građani mogu, neizravno, postati glas okoliša (Regionalni centar, 1994: 33). Sudjelovanje javnosti može biti od koristi svakoj od grupa koje sudjeluju u odlučivanju – tijelima javne vlasti, privatnom sektoru i samoj javnosti. Koristi za tijela javne vlasti mogu proizaći iz činjenice da građani imaju neposredno znanje o stanju okoliša u svojim sredinama. Dijeljenje tog znanja s tijelima javne vlasti može dovesti do boljih odluka i smanjiti mogućnost nastajanja loših posljedica predloženih djelatnosti i mjera za okoliš. Sudjelovanje javnosti može koristiti i privatnom sektoru tako da mu pomogne otkriti neučinkovitosti u proizvodnom procesu, upotrebi sirovina, potrošnji energije, što može dovesti do stvarnog smanjenja troškova proizvodnje. Sudjelovanje javnosti koristi i samoj javnosti jer omogućuje pojedincima da imaju veći utjecaj na proces donošenja odluka, više nauče o ekološkom opasnostima kojima su izloženi i tome prilagode svoje djelovanje (Regionalni centar, 1994: 11–12).

U hrvatskoj pravnoj literaturi ima vrlo malo znanstvenih radova u vezi sa sudjelovanjem javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša, ali se zato o toj temi objavljuju članci te priručnici za državne službenike (MZOPUG, 2008; Matijević, 2006; Regionalni centar, 1994; Ban, 2004; Sarvan, 2006). Mogući razlog za nedostatak znanstvenih radova pravnih stručnjaka jest činjenica da je riječ o području koje nije vezano samo uz pravo, već zahtijeva interdisciplinarni pristup i od velikog je značenja za druge struke, osobito ekonomsku, građevinsku i arhitektonsku, te za biologe i ekologe (Vančina, 2001: 50; Tišma et al., 2006: 78; Tišma et al., 2006a: 36–37). Prisutno je i jako zanimanje i zalaganje udruga za zaštitu okoliša iz Hrvatske u tom području, osobito nakon što je Hrvatska potpisala Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (tzv. Arhušku konvenciju). Stoga su na internetu dostupni brojni članci, izvješća i prezentacije nevladinih organizacija.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Rad je prezentiran na znanstveno-stručnom skupu *Ekonomika i menadžment u javnom sektoru* održanom 9. svibnja 2008. na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Rijeci.

<sup>2</sup> V. primjerice Zelena Istra, 2008; Zelena akcija: Arhuška konvencija.

U radu će se razmotriti kako je sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu uređeno u Arhuškoj konvenciji te u Europskoj zajednici<sup>3</sup>. Prikazuju se normativna rješenja u Hrvatskoj i njihova usklađenost s Arhuškom konvencijom i pravnom stečevinom Zajednice. Rad završava prikazom dvaju primjera iz hrvatske prakse glede provedbe i pridržavanja odredaba Konvencije.

## 2. Arhuška konvencija

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša usvojena je 25. lipnja 1998. u Aarhusu u Danskoj u okviru Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu. Cilj joj je pridonijeti zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njezino zdravlje i dobrobit. U svrhu ostvarenja tog cilja svaka stranka Konvencije dužna je jamčiti pravo pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša sukladno odredbama Konvencije (čl. 1.). Konvencija se, dakle, sastoji od tri glavna dijela, tzv. stupa, od kojih je prvi – pristup informacijama o okolišu, drugi – sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu, a treći – pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Bitno je naglasiti da odredbe Konvencije predstavljaju samo minimum standarda ispod kojih stranka Konvencije ne smije ići. Stranke imaju pravo zadržati ili uvesti mjere kojima se osigurava širi pristup informacijama, opsežnije sudjelovanje javnosti u odlučivanju i širi pristup pravosuđu u pitanjima okoliša nego što se to traži Konvencijom (čl. 3/5.).

U svibnju 2005. usvojene su izmjene i dopune Arhuške konvencije u kojima se propisuju obveze glede sudjelovanja javnosti u odlučivanju u vezi s genetski modificiranim organizmima (GMO amandman). Za stupanje izmjena i dopuna na snagu potrebno je da ih ratificiraju tri četvrtine stranaka Konvencije.

---

<sup>3</sup> Budući da se obrađuju instituti svojstveni tzv. prvom stupu Europske unije koji danas čine Europska zajednica (prije Europska ekonomska zajednica) i Europska zajednica za atomsku energiju (Euratom), a koje se u službenom govoru Europske unije skraćeno nazivaju Zajednica, u tekstu će se koristiti pojmovi pravo Europske zajednice ili pravo Zajednice, a ne pravo Europske unije. Pravo Europske unije pretpostavlja pravo njezina sva tri stupa, od kojih drugi stup čine zajednička vanjska i sigurnosna politika, a treći policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima.

Arhuška konvencija nije jedini međunarodni ugovor koji sadržava odredbe o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o okolišu, a kojeg je stranka i Hrvatska. Godine 1991. u Espoo, Finskoj, usvojena je Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica koja je stupila na snagu u rujnu 1997. Espoo konvencija propisuje da se u postupcima procjene utjecaja planirane aktivnosti (iz Priloga I. Konvencije) na okoliš koja može izazvati značajne negativne utjecaje preko granica države treba omogućiti sudjelovanje javnosti na područjima koja bi mogla biti zahvaćena. Pored toga određene odredbe o sudjelovanju javnosti sadržavaju i Konvencija o prekograničnim učincima industrijskih nesreća iz 1992.<sup>4</sup> te Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime iz 1992.<sup>5</sup>

Tri se članka Arhuške konvencije bave sudjelovanjem javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša – čl. 6. koji se tiče odlučivanja o određenim djelatnostima, čl. 7. o sudjelovanju u vezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš te čl. 8. o sudjelovanju tijekom izrade provedbenih propisa i općeprimjenjivih pravno obvezujućih normativnih instrumenata. Jamstva koja Konvencija osigurava ovise o stupnju konkretnosti akta koji se donosi. Drugim riječima, najveća jamstva u pogledu sudjelovanja javnosti pružaju se glede odlučivanja o tome treba li dopustiti neku djelatnost ili ne. Tu je, zapravo, riječ o sudjelovanju u donošenju pojedinačnih akata koji se odnose na konkretan slučaj. Prava koja javnost ima u vezi sa sudjelovanjem u izradi planova i programa uređena su manje detaljno u usporedbi sa sudjelovanjem u odlučivanju o određenim djelatnostima, dok se strankama Konvencije još veća sloboda dopušta u odabiru rješenja za sudjelovanje javnosti u izradi javnih politika. Najslabija jamstva predviđena su za sudjelovanje javnosti tijekom izrade propisa, budući da su obveze stranaka Konvencije u tom području relativno blage.

Definicije pojmova javnosti i zainteresirane javnosti propisane su samom Konvencijom. Pojam javnost označuje jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine (čl. 2. t. 4.). Definicija javnosti stoga se odnosi na svaku osobu, bez obzira na njezino državljanstvo, prebivalište ili sjedište ako je riječ o pravnim osobama. Štoviše, izričito je zabranjena diskriminacija na temelju državljanstva, nacionalnosti ili prebivališta te,

<sup>4</sup> Stupila je na snagu za Republiku Hrvatsku 19. travnja 2000. (objava o stupanju na snagu – NN – MU 10/01).

<sup>5</sup> Stupila je na snagu za Republiku Hrvatsku 7. srpnja 1996.

ako je riječ o pravnoj osobi, s obzirom na mjesto gdje je prijavljena ili gdje joj je sjedište djelatnosti (čl. 3/9.)

Zainteresirana javnost određuje se kao javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana. Nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva smatraju se zainteresiranima (čl. 2. t. 5.). Ta definicija bitna je za primjenu odredaba Konvencije koje se odnose na sudjelovanje javnosti u odlučivanju. Ona, u prvom redu, obuhvaća osobe kojih bi prava mogla biti povrijeđena, primjerice pravo vlasništva ili pravo na zdrav okoliš. Međutim, definicija se odnosi i na osobe koje su zainteresirane za odlučivanje o okolišu, pri čemu se ne zahtijeva da te osobe dokažu svoj pravni interes, već je dovoljan i faktičan interes. Navedena definicija može se tumačiti i tako da zahtijeva od stranaka koje usko definiraju pravni interes u području koje uređuje Konvencija da prošire te definicije odnosno da priznaju subjektivna prava i na temelju izraženog interesa, a ne samo na temelju usko definiranih vlasničkih i drugih pravnih interesa (ECE, 2000: 40).

Nevladine organizacije za zaštitu okoliša izričito su uključene u definiciju zainteresirane javnosti, pod uvjetom da zadovoljavaju zahtjeve domaćeg zakonodavstva. Međutim, ti zahtjevi moraju biti u skladu s načelima Konvencije poput zabrane diskriminacije na temelju sjedišta ili uklanjanje financijskih prepreka za registraciju. Stranke mogu nametnuti uvjete koji se temelje na objektivnim kriterijima koji nisu nepotrebno isključivi (ECE, 2000: 41).

## 2.1. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima (čl. 6.)

Čl. 6. propisuje obvezu stranaka Konvencije da omoguće javnosti sudjelovanje u donošenju odluke o tome treba li dopustiti određene djelatnosti. To se, u prvom redu, odnosi na djelatnosti koje su navedene u Dodatku I. Konvencije (st. 1. t. a.). Riječ je o djelatnostima iz područja energetike, proizvodnje i prerade metala, prerade minerala, kemijske industrije, gospodarenja otpadom i drugim djelatnostima. Za njih se samom normom pretpostavlja da imaju značajne učinke na okoliš. Čl. 6. primjenjuje se i na odluke o djelatnostima izvan opsega Dodatka I. koje mogu imati značajne učinke na okoliš (st. 1. t. b.). Pored toga, primjena članka 6. proširena je, na odgovarajući način i gdje je to prikladno, i na razmatranja i dopunjavanja radnih uvjeta prethodno spomenutih djelatnosti (st. 10.).

Čl. 6. pokriva razne djelatnost. Može se odnositi na građevinske i uporabne dozvole, dozvole za uporabu voda ili drugih prirodnih izvora, kao i dozvole za ispuštanje onečišćujućih tvari u vodu, zrak ili tlo (ECE, 2000: 90). Premda Konvencija ne propisuje obvezu provođenja procjene utjecaja djelatnosti na okoliš, to je najčešća procedura u okviru koje stranke Konvencije osiguravaju sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima (ECE, 2000: 91).

Dopuštena je jedna iznimka od primjene odredaba o sudjelovanju javnosti, ako je riječ o djelatnosti za potrebe nacionalne obrane. Tada, ako je to predviđeno domaćim zakonodavstvom, stranka Konvencije može od slučaja do slučaja odlučiti ne primijeniti odredbe čl. 6., ako smatra da bi takva primjena mogla imati nepovoljan učinak na potrebe nacionalne obrane (st. 1. t. c.).

Što se tiče genetski modificiranih organizama, Konvencija propisuje blagu obvezu stranaka da u okviru svojega domaćeg zakonodavstva, koliko je to prikladno i izvedivo, primjenjuju odredbe čl. 6. na odluke o tome treba li dopustiti namjerno oslobađanje genetski izmijenjenih organizama u okoliš (st. 11.)

Čl. 6. Konvencije detaljno uređuje postupak sudjelovanja javnosti u vezi s predloženim djelatnostima koje potpadaju pod njezinu primjenu. Propisuje da zainteresirana javnost mora rano tijekom postupka odlučivanja biti obaviještena o predloženoj djelatnosti na odgovarajući, pravodoban i djelotvoran način te navodi minimalan sadržaj obavijesti koja se mora pritom dati (st. 2.). Postupci trebaju obuhvatiti razumne vremenske rokove za različite stadije, koji će osigurati dovoljno vremena za obavještavanje javnosti kako bi se javnost pripremila i djelotvorno sudjelovala prilikom odlučivanja o okolišu (st. 3.). Informacije važne za odlučivanje moraju se pružiti besplatno (st. 6.). Sudjelovanje javnosti mora se osigurati rano kad su sve mogućnosti otvorene i kad se može osigurati djelotvorno sudjelovanje javnosti (st. 4.). S tim je u vezi i propisano da stranke trebaju poticati moguće podnositelje zahtjeva na otpočinjanje razgovora sa zainteresiranom javnošću i na pružanje informacija koje se odnose na ciljeve njihova zahtjeva i prije nego zatraže dopuštenje odnosno podnesu svoj zahtjev (st. 5.) Uključivanjem zainteresirane javnosti u odlučivanje u ranoj fazi mogu se izbjeći mogući budući nesporazumi i sukobi. Javnosti i zainteresiranoj javnosti mora biti omogućeno iznositi svoje primjedbe i mišljenja glede predložene djelatnosti pisanim putem ili, kako je prikladno, prigodom javne rasprave ili upita podnositelja (st. 7.). Donesena odluka mora uzeti u obzir ishod sudjelovanja javnosti (st. 8.), a javnost se mora obavijestiti

o odluci čim je tijelo vlasti donese. Tekst odluke zajedno s razlozima na kojima se temelji moraju biti dostupni javnosti (st. 9.). Time su ukratko navedene obveze stranaka glede uređenja postupka sudjelovanja javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima koje predstavljaju minimum standarda koji su stranke Konvencije dužne osigurati.

## 2.2. Sudjelovanje javnosti u svezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš (čl. 7.)

Sudjelovanje javnosti u svezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš uređeno je tako da strankama ostavlja veću fleksibilnost u pronalaženju odgovarajućih rješenja (ECE, 2000: 113). Pored toga, Konvencija različito propisuje obveze stranaka tijekom izrade planova i programa koji se odnose na okoliš od obveza glede izrade politika.

Planovi, programi i politike nisu definirani u Konvenciji, stoga su ti pojmovi podložni tumačenju. Međutim, oni imaju određeno značenje u državama članicama Gospodarske komisije za Europu, a ponekad su definirani i zakonom (ECE, 2000: 113). Planovi i programi koji se odnose na okoliš mogu biti planovi prostornog uređenja, strategije regionalnog razvoja, planovi i programi iz područja prometa, turizma, energetike, gospodarenja vodama, zdravstva i sl., na svim razinama vlasti (ECE, 2000: 115). Premda Konvencija ne obvezuje stranke da provode procjenu utjecaja planova i programa na okoliš, jedan od načina provedbe njezinog čl. 7. jest osiguravanje sudjelovanja javnosti u postupku strateške procjene utjecaja planova i programa na okoliš.

Stranke Konvencije dužne su na odgovarajući praktičan i/ili drugi način osigurati sudjelovanje javnosti za vrijeme izrade planova i programa koji se odnose na okoliš, unutar jasnoga i pravičnog okvira, pruživši javnosti potrebne informacije (čl. 7. prva rečenica). U tom okviru primjenjuje se čl. 6. stavci 3., 4. i 8. (čl. 7. druga rečenica). To znači da postupci sudjelovanja javnosti moraju obuhvatiti razumne vremenske rokove (st. 3.) i provoditi se rano kada su sve mogućnosti otvorene (st. 4.), a donesena odluka mora uzeti u obzir ishod sudjelovanja javnosti (st. 8.) Nadležno tijelo vlasti utvrdit će koja javnost može sudjelovati, vodeći računa o ciljevima Konvencije (čl. 7. treća rečenica).

Konvencija odvojeno uređuje sudjelovanje javnosti tijekom izrade politika od sudjelovanja u izradi planova i programa, budući da su politike, u pravilu, manje konkretne od planova i programa. Glede sudjelovanja javnosti

u izradi politika ne postavljaju se konkretne obveze, već su stranke dužne nastojati pružiti tu mogućnost u mjeri u kojoj je to prikladno.

### 2.3. Sudjelovanje javnosti tijekom izrade provedbenih propisa i/ili općeprimjenjivih pravnoobvezujućih normativnih instrumenata (čl. 8.)

Odredbe Konvencije odnose se na tijela izvršne vlasti, a ne na tijela zakonodavne vlasti kada djeluju u okviru svoje zakonodavne funkcije.<sup>6</sup> Međutim, to ne sprječava parlamente i druga zakonodavna tijela da primjenjuju pravila Konvencije na svoje postupke. Iako su isključeni iz primjene Konvencije, preambula poziva zakonodavna tijela na primjenu njezinih načela u svom radu (ECE, 2000: 35).

Sudjelovanje javnosti tijekom izrade provedbenih propisa i općeprimjenjivih pravnoobvezujućih normativnih instrumenata koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš odnosi se na aktivnosti izvršne grane vlasti glede donošenja općenormativnih akata. Pojam općeprimjenjivi pravnoobvezujućii normativni instrumenti koristi se radi sprječavanja suzivanja pojma provedbeni propisi (ECE, 2000: 120). Ovo područje aktivnosti pokriveno je relativno blagim obvezama nastojanja promicanja sudjelovanja javnosti. U tu svrhu trebaju se utvrditi vremenski okviri dovoljni za djelotvorno sudjelovanje, objaviti nacrti pravila ili ih staviti na raspolaganje javnosti na neki drugi način te javnosti pružiti mogućnost davanja primjedbi izravno ili putem predstavničkih savjetodavnih tijela. Ishod sudjelovanja javnosti treba uzeti u obzir u najvećoj mjeri (čl. 8.).

## 3. Pravni okvir u Europskoj zajednici

Kako se Hrvatska nalazi u procesu pristupanja Europskoj uniji (EU), bitno je razmotriti kako je sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu uređeno u njezinom zakonodavstvu s kojim se hrvatski pravni sustav mora uskladiti.

Pravna stečevina Zajednice (EZ) u području zaštite okoliša sastoji se od oko 300 pravnih akata razvrstanih u sljedeće tematske skupine: horizon-

<sup>6</sup> Konvencija izričito iz definicije tijela javne vlasti isključuje tijela koja djeluju u sudbenom ili zakonodavnom svojstvu (čl. 2. t. 2. druga rečenica).



talno zakonodavstvo,<sup>7</sup> klimatske promjene, kakvoća zraka, gospodarenje otpadom, sektor voda, zaštita prirode, kontrola industrijskog onečišćenja i upravljanje rizicima, kemikalije i genetički modificirani organizmi, buka te nuklearna sigurnost i zaštita od zračenja.<sup>8</sup>

Pravno uređenje sudjelovanja javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša dio je horizontalnog zakonodavstva, a to područje imala je EZ uređeno i prije Arhuške konvencije. Štoviše, tzv. EIA<sup>9</sup> direktiva i IPPC<sup>10</sup> direktiva EZ poslužile su kao osnova za Dodatak I. Konvencije.

Vijeće EU usvojilo je u veljači 2005. Odluku o sklapanju Arhuške konvencije u ime EZ. Konvencija je za Zajednicu stupila na snagu u svibnju 2005. Pored EZ, i sve države članice EU ratificirale su Arhušku konvenciju. Dakle, s jedne strane njih obvezuje Konvencija, a s druge su strane obvezne poštovati i pravo Zajednice.

### 3.1. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima

Budući da institucije i tijela Zajednice ne donose odluke o tome treba li dopustiti predložene djelatnosti navedene u Dodatku I., već to spada u nadležnost država članica, ona je provedbu odredaba čl. 6. usmjerila na svoje države članice.

Direktiva Vijeća 85/337/EEZ o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (EIA direktiva) donesena je 1985. Izmijenjena je i dopunjena Direktivom Vijeća 97/11/EZ iz 1997. i Direktivom 2003/35/EZ Parlamenta i Vijeća iz 2003. Izmjene i dopune iz 2003. provedene su radi usklađivanja odredaba o sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu s Arhuškom konvencijom. Prilozi I. i II. te direktive sadržavaju popis projekta iz Dodatka I. Konvencije. EIA direktiva zahtijeva da se sudjelovanje javnosti provede u svakom postupku procjene utjecaja na okoliš (čl. 6/4.).

<sup>7</sup> Horizontalno zakonodavstvo ne uređuje neko specifično područje (poput gospodarenja otpadom ili kakvoće zraka), već se odnosi na pitanja koja se pojavljuju u različitim sektorima. Njime se propisuju mehanizmi kojima je cilj poboljšati donošenje odluka te razvoj zakonodavstva i njegovu provedbu (Regional EC, 2008: 31).

<sup>8</sup> O tome v. Tišma et al., 2008: 92–93.

<sup>9</sup> Environmental Impact Assessment (EIA).

<sup>10</sup> Integrated Pollution and Prevention Control (IPPC).

Pored toga, odredbe o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima sadržava i Direktiva Vijeća 96/61/EZ o integriranom sprječavanju i kontroli onečišćenja (poznatija kao IPPC direktiva).<sup>11</sup> Ta je direktiva uvela integrirani postupak izdavanja dozvola za rad postrojenja koja obavljaju industrijske djelatnosti (energetika, proizvodnja i prerada metala, prerada minerala, kemijska industrija, gospodarenje otpadom i druge industrijske djelatnosti navedene u Dodatku I. Direktiva propisuje mjere za sprječavanje ili, ako to nije moguće, za smanjenje emisija u zrak, vodu i tlo od prethodno spomenutih djelatnosti, uključujući mjere u vezi s otpadom, radi postizanja visoke razine zaštite okoliša (čl. 1.). Država je dužna osigurati da je zainteresiranoj javnosti dana mogućnost ranog i učinkovitog sudjelovanja u postupku izdavanja dozvola za nova postrojenja, izdavanja dozvola za svaku značajnu promjenu te dopunjavanja dozvola ili njezinih uvjeta za postrojenje ako je onečišćenje koje uzrokuje postrojenje takvog značenja da je potrebno razmotriti granične vrijednosti emisija utvrđene dozvolom ili uključiti nove granične vrijednosti u dozvolu. Radi tog sudjelovanja primjenjuje se postupak iz Priloga V. Direktive (čl. 15/1.).

Što se tiče genetski modificiranih organizama, Direktiva 2001/18/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća o namjernom oslobađanju genetički modificiranih organizama u okoliš sadržava odredbe o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o GMO-u (čl. 9.).

Sudjelovanje javnosti predviđeno je i u odredbama dviju direktiva koje se odnose na otpad – Direktiva 2006/21/EZ o gospodarenju otpadom iz eksploatacije sirovina<sup>12</sup> te Direktiva 2000/76/EZ o spaljivanju otpada. Postrojenja za gospodarenje otpadom iz eksploatacije sirovina (ekstraktivnih industrija) te postrojenja za spaljivanje i suspaljivanje otpada ne smiju obavljati djelatnost bez pribavljene dozvole nadležnog tijela, pri čemu javnost mora biti informirana o podnesenom zahtjevu za izdavanje dozvole te joj se mora omogućiti sudjelovanje u postupku izdavanja dozvole (čl. 8. Direktive o gospodarenju otpadom iz eksploatacije sirovina te čl. 12. Direktive o spaljivanju otpada).

<sup>11</sup> IPPC direktiva nekoliko je puta mijenjana i dopunjavana. Za usklađivanje s Arhuškom konvencijom bitne su izmjene provedene Direktivom 2003/35/EZ. Zbog mnogih promjena, Europski parlament i Vijeće usvojili su kodificiranu verziju IPPC direktive početkom 2008. (OJ L 24, 29. siječnja 2008., str. 8.) Kodificirani akt zapravo predstavlja pročišćeni tekst Direktive s određenim jezičnim promjenama i usklađivanjima (primjerice ažuriranje brojeva službenog lista u kojima su objavljeni akti koji se spominju u tekstu).

<sup>12</sup> Puni naziv je Direktiva 2006/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o gospodarenju otpadom iz ekstraktivnih industrija te o izmjenama i dopunama Direktive 2004/35/EZ

Premda se u tom slučaju ne radi o primjeni čl. 6. Arhuške konvencije o kojoj je riječ u ovom poglavlju, može se spomenuti da Direktiva o gospodarenju otpadom iz ekstraktivnih industrija propisuje i obvezu država članica da osiguraju da se zainteresiranoj javnosti pruži rana i učinkovita mogućnost sudjelovanja u izradi ili reviziji vanjskih sigurnosnih planova koje moraju imati postrojenja koja potpadaju u kategoriju A odnosno, pojednostavnjeno, u kategoriju onih kojih bi kvar ili nepravilan rad mogli uzrokovati veliku nesreću (čl. 6.).

Europska komisija trenutno ne posjeduje informacije o praktičnoj primjeni odredaba čl. 6. Konvencije o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o određenim aktivnostima, budući da tijela država članica izdaju dozvole (European Commission, 2008: 20). Međutim, do 25. lipnja 2009. Komisija će Europskom parlamentu i Vijeću poslati izvješće o primjeni i učinkovitosti Direktive 2003/35, kojom su EIA direktiva i IPPC direktiva usklađene s Arhuškom konvencijom glede sudjelovanja javnosti. U tom će se izvješću uzeti u obzir iskustva stečena u primjeni Direktive u državama članicama (čl. 5.).

### 3.2. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u vezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš

Donošenje planova i programa može biti u nadležnosti država članica, ali i Europske zajednice. Stoga treba razlikovati dvije kategorije propisa – one koji se odnose na planove i programe koje pripremaju i usvajaju tijela država članica te koje pripremaju i usvajaju institucije i tijela Zajednice.

#### 3.2.1. Planovi i programi koje usvajaju tijela država članica

Sudjelovanje javnosti u vezi s planovima i programima koji se odnose na okoliš, a koje donose tijela država članica, osigurava se provedbom sljedećih propisa:<sup>13</sup>

- Direktivom 2003/05/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2005. o sudjelovanju javnosti u vezi s izradom određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i izmjenama i dopu-

<sup>13</sup> Navedeni propisi Zajednice uređuju donošenje planova i programa koji se odnose na okoliš, a ne politika. Ne postoji propis Zajednice koji bi se odnosio na primjenu Arhuške konvencije u vezi s usvajanjem politika koje se odnose na okoliš.

nama direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/617/EZ glede sudjelovanja javnosti i pristupa pravosuđu,

- Direktivom 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SEA<sup>14</sup> direktiva),
- Direktivom 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavljanju okvira za djelovanje Zajednice na području politike voda (Okvirna direktiva o vodama),
- Direktivom 2007/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o procjeni i upravljanju rizicima od poplava, te
- Direktivom Vijeća 96/82/EZ o nadzoru nad opasnostima od većih nesreća koje uključuju opasne tvari (Seveso II direktiva).

U nastavku se ukratko prikazuju njihova osnovna obilježja odnosno odredbe o sudjelovanju javnosti u odlučivanju.

Direktiva 2003/05, pored odredaba kojima se mijenjaju i dopunjavaju odredbe EIA i IPPC direktive, sadržava i odredbe o sudjelovanju javnosti u pripremi i promjenama ili revizijama planova i programa koji se odnose na okoliš, a kojih je donošenje uređeno propisima Zajednice navedenim u Prilogu I. te Direktive. Riječ je o sljedećim planovima i programima:

- planovi gospodarenja otpadom (čl. 7/1. Direktive Vijeća 75/442/EEZ o otpadu),
- programi kojih je donošenje propisano radi smanjenja teških metala u baterijama i akumulatorima, poticanja tržišta baterija i akumulatora koji sadržavaju manju količinu opasnih tvari i/ili manje onečišćujućih tvari, poticanja istraživanja u tom području, postupnog smanjenja otpadnih baterija i akumulatora s opasnim tvarima u otpadu domaćinstava te njihova odvojenog skupljanja (čl. 6. Direktive Vijeća 91/157/EEZ o baterijama i akumulatorima koji sadržavaju određene opasne tvari),
- akcijski programi za određivanje ranjivih područja (čl. 5/1. Direktive 91/676/EEZ o zaštiti voda od onečišćenja koje uzrokuju nitrati poljoprivrednog podrijetla),
- planovi gospodarenja opasnim otpadom koji se mogu izraditi odvojeno ili u sklopu općih planova gospodarenja otpadom (čl. 6/1. Direktive 91/689/EEZ o opasnom otpadu),

<sup>14</sup> Strategic Environmental Assessment (SEA).

- unutar planova gospodarenja otpadom posebno poglavlje o gospodarenju ambalažom i ambalažnim otpadom, uključujući poduzete preventivne mjere i mjere poticanja sustava ponovne uporabe ambalaže (čl. 14. Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu),
- planovi ili programi za postizanje graničnih vrijednosti unutar određenog roka u područjima i naseljenim područjima u kojima su razine jedne ili više onečišćujućih tvari više od graničnih vrijednosti i tolerantnih vrijednost (čl. 8/3. Direktive 96/62/EZ o procjeni i upravljanju kakvoćom vanjskog zraka).<sup>15</sup>

Za razliku od EIA direktive, koja propisuje obvezu procjene utjecaja na okoliš pojedinih projekata, SEA direktiva predviđa stratešku procjenu utjecaja planova i programa na okoliš. Sukladno Direktivi, procjena se mora provesti za sve planove i programe koji se donose iz područja poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, prometa, gospodarenja otpadom, gospodarenja vodama, telekomunikacija, turizma, prostornog planiranja ili uporabe zemlje i koji uređuju okvir za dobivanje suglasnosti za izvođenje projekata navedenih u Prilogu I. i II. EIA direktive (čl. 3/2. (a) SEA direktive). Dakle, osim što je potrebno da se plan ili program izrađuje za neko od navedenih područja, bitno je i da sadržava kriterije ili uvjete kojima tijelo javne vlasti odlučuje o davanju suglasnosti za razvojni projekt. Primjerice, može se raditi o uvjetima koji određuju koje su vrste djelatnosti dopuštene u određenom području ili kojima je cilj očuvanje određenih obilježja nekog područja. Strateška procjena mora se provesti i za planove ili programe kojima je određeno da im je potrebna procjena sukladno čl. 6. ili 7. Direktive 92/43/EEZ o očuvanju prirodnih staništa te divljih životinjskih i biljnih vrsta (tzv. Habitats direktiva ili Direktiva o staništima), s obzirom na moguće djelovanje na područja (čl. 3/2.(b) SEA direktive). Navedeni članci Direktive o staništima zahtijevaju odgovarajuću procjenu bilo kojeg plana ili projekta koji nije izravno povezan ili potreban za upravljanje područjem, ali koji može imati značajan učinak na njega. Znači, ako je za neki plan ili projekt određeno da ima značajan ekološki učinak na određeno područje na temelju čl. 6/3. Direktive o staništima, to povlači za sobom i primjenu SEA direktive.

<sup>15</sup> Ta direktiva prestat će važiti 11. lipnja 2010. kako je predviđeno čl. 31/1. Direktive 2008/50/EZ o kakvoći vanjskog zraka i čišćem zraku za Europu koja uređuje, *inter alia*, istu materiju.

Države članice mogu proširiti primjenu SEA direktive, odnosno utvrditi planove i programe, pored onih navedenih u čl. 3/2.(a), koji uređuju okvir za dobivanje suglasnosti za izvođenje budućih projekata, a koji će vjerojatno imati značajan utjecaj na okoliš (čl. 3/4. SEA direktive). To mogu biti projekti iz područja koja nisu navedena u čl. 3/2., kao i projekti koji se ne nalaze na popisu u prilogima EIA direktive.

SEA direktiva sadržava odredbe o sudjelovanju javnosti u donošenju planova i programa na koje se primjenjuje. Te odredbe o konzultacijama (čl. 6. SEA direktive) obvezuju države članice da omoguće članovima javnosti da izraze svoje mišljenje o ekološkom izvješću koje se izrađuje u sklopu strateške procjene te o nacrtu plana ili programa prije njegova usvajanja ili podnošenja u zakonodavni postupak.

Postoje još dvije direktive koje se odnose na vode i koje također propisuju obvezu država članica omogućiti sudjelovanje javnosti u donošenju planova – Okvirna direktiva o vodama i Direktiva o procjeni i upravljanju rizicima od poplava.<sup>16</sup> Prva predviđa obvezu aktivnog uključivanja svih zainteresiranih strana u izradu, revidiranje i dopunjavanje planova upravljanja riječnim slivovima (čl. 14.), a druga u izradu, revidiranje i dopunjavanje planova upravljanja rizicima od poplava (čl. 10.). Aktivno uključivanje zainteresiranih strana na temelju čl. 10. Direktive o procjeni i upravljanju rizicima od poplava mora biti, sukladno čl. 9. Direktive, koordinirano s aktivnim uključivanjem zainteresiranih strana na temelju čl. 14. Okvirne direktive o vodama.

I naposljetku, sukladno Direktivi Vijeća 96/82/EZ o nadzoru nad opasnostima od većih nesreća koje uključuju opasne tvari (Seveso II direktiva), javnost se mora konzultirati prilikom donošenja ili dopunjavanja vanjskih planova sigurnosti (čl. 11/3.). To su planovi o sprječavanju nesreća većih razmjera koji se odnose na mjere zaštite koje će se poduzeti izvan postrojenja operatera.

### 3.2.2. *Planovi, programi i politike koje usvajaju institucije i tijela Zajednice*

Sudjelovanje javnosti u vezi s planovima i programima koji se odnose na okoliš, a koje usvajaju institucije i tijela Zajednice uređeno je čl. 9. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o primjeni odredaba Arhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i ti-

<sup>16</sup> Države članice moraju se uskladiti s odredbama te direktive do 26. studenoga 2009.

jela Zajednice. Sukladno toj uredbi, institucije i tijela Zajednice dužni su osigurati ranu i učinkovitu mogućnost javnosti da sudjeluje u pripremi, izmjenama ili revizijama planova i programa koji se odnose na okoliš dok su još sve mogućnosti otvorene. Osobito, ako Komisija priprema prijedlog takvog plana ili programa koji se podnosi drugim institucijama ili tijelima Zajednice na odlučivanje, mora osigurati sudjelovanje javnosti u toj pripremnoj fazi (čl. 9/1.).

Za razliku od donošenja planova i programa, na razini Zajednice ne postoji propis koji bi na jedinstven način uređivao sudjelovanje javnosti u donošenju politika. Komisija, uz prijedloge politika i propisa od velikog značenja, objavljuje dokumente – procjene učinka (*Impact Assessments*), a koji sadržavaju procjenu važnih ekonomskih, ekoloških i socijalnih učinaka potencijalnih političkih izbora. U pripremi tih procjena Komisija često ugovara stručne studije te provodi savjetovanja sa svim zainteresiranim stranama, koja su, još češće, otvorena za sve članove javnosti (European Commission, 2008: 13). Konzultiranje javnosti može se održati i kad se usvajaju politike za koje se prethodno ne pripremaju procjene učinka. Tako je konzultiranje s javnošću održano za Zelenu knjigu o boljem rastavljanju brodova, Zelenu knjigu: Prilagođavanje klimatskim promjenama u Europi – mogućnosti za djelovanje Europske unije te Zelenu knjigu: Za novu kulturu urbane mobilnosti (European Commission, 2008: 21).

Premda ne postoji pravno obvezujući akt koji uređuje način sudjelovanja javnosti u donošenju politika, Komisija je usvojila Opća načela i minimalne standarde za savjetovanje Komisije sa zainteresiranim stranama 2002. te Zelenu knjigu: *Europska inicijativa za transparentnost*, 2006. Nakon usvajanja Zelene knjige, Komisija je provela savjetovanje otvoreno za javnost putem interneta te je na temelju primljenih priloga usvojila Priopćenje o idućim mjerama nakon usvajanja Zelene knjige *Europska inicijativa za Europu*. U tom Priopćenju Komisija je zaključila da je potrebno jačanje primjene minimalnih standarda kako bi se podigla razina kvalitete savjetovanja Komisije (European Commission, 2007).

### 3.3. Sudjelovanje javnosti tijekom izrade provedbenih propisa i/ili općeprimjenjivih pravnoobvezujućih normativnih instrumenata

Sudjelovanje javnosti tijekom izrade zakonodavnih akata osigurava se u postupku pripreme procjena učinaka. Premda ne postoji jedinstveni akt koji uređuje to područje, sudjelovanje javnosti tijekom izrade zakona koji

bi mogli imati značajan učinak na okoliš može biti propisano u pojedinim aktima. Primjerice, čl. 9. Uredbe br. 178/2002 o općim načelima i zahtjevima zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te postupcima u pitanjima zdravstvene ispravnosti hrane određuje da se tijekom izrade, ocjene ili promjene zakonodavstva o hrani moraju održati otvorena i transparentna savjetovanja s javnosti, izravno ili putem predstavničkih tijela, osim ako to zbog hitnosti nije moguće.

Kad je riječ o usvajanju ostalih općeprimjenjivih pravnoobvezujućih instrumenata, ni u tom slučaju sudjelovanje javnosti nije sustavno uređeno. Komisija svoje ovlasti glede usvajanja provedbenih mjera ostvaruje u postupku odbora (komitologija) koji je uređen Odlukom Vijeća 1999/468/EZ o postupcima za izvršavanje provedbenih ovlasti koje su dodijeljene Komisiji. U tom postupku Komisija mora podnijeti nacrt provedbenih mjera odborima koji se sastoje od predstavnika država članica i koji dostavljaju svoja mišljenja o tim mjerama prije nego što ih Komisija usvoji. Postoje slučajevi da se tijekom izrade općeprimjenjivih mjera u postupku odbora održavaju savjetovanja s javnosti (European Commission, 2008: 23). To je, primjerice, propisano čl. 5/2. Direktive 2002/95/EZ o ograničavanju uporabe određenih opasnih tvari u električnim i elektroničkim uređajima.

#### 4. Pravni okvir u Republici Hrvatskoj

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu bilo je u određenom stupnju osigurano i prije nego što je Hrvatska potpisala Arhušku konvenciju. Stoga je prije hrvatske ratifikacije opći dojam bio da obveze iz drugog stupa nisu radikalne inovacije u hrvatskoj upravnoj praksi (Ban, 2004: 228). Konvencija je za Hrvatsku stupila na snagu 25. lipnja 2007.<sup>17</sup> Radi usklađivanja s tim međunarodnim ugovorom, ali prvenstveno i s pravnom stečevinom Europske unije, donesen je krajem 2007. novi Zakon o zaštiti okoliša (ZOZO; NN 107/07) koji je stupio na snagu 2. studenoga 2007. Odredbe o sudjelovanju

<sup>17</sup> Republika Hrvatska potpisala je Arhušku konvenciju 25. lipnja 1998. na Četvrtoj ministarskoj konferenciji Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu kad je Konvencija i usvojena. Hrvatski sabor ratificirao ju je u prosincu 2006. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša objavljen je 12. siječnja 2007. u NN – MU 1/07. Konvencija je za Hrvatsku stupila na snagu 25. lipnja 2007., tj. devedesetoga dana od datuma kad je Hrvatska položila depozitaru Konvencije svoju ispravu o ratifikaciji, što se dogodilo 27. ožujka 2007.



javnosti mogu se naći i u drugim konvencijama iz područja zaštite okoliša koje su na snazi u Hrvatskoj (primjerice u čl. 2/2. Konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica; NN-MU 6/96).

#### 4.1. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima uređeno je mnogobrojnim hrvatskim propisima koji su većinom novijeg datuma, što je, u pravilu, posljedica usklađivanja hrvatskog pravnog sustava s europskim. Riječ je o zakonima o zaštiti okoliša, o zaštiti prirode (NN 70/05, 139/08), o genetski modificiranim organizmima (NN 70/05), o općem upravnom postupku (NN 53/91, 103/96 – Odluka Ustavnog suda), o pravu na pristup informacijama (NN 172/03) te o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92, 77/92). Također, riječ je o uredbama o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08) te o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (NN 64/08), kao i o Pravilniku o ocjeni utjecaja zahvata za prirodu (NN 89/07).

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima u prvom se redu osigurava u postupku procjene utjecaja pojedinog zahvata na okoliš. Prvi pravni instrument za provedbu postupka procjene utjecaja na okoliš uspostavljen je 1980. Zakonom o prostornom planiranju i uređivanju prostora (NN 54/80) te detaljnije Pravilnikom o izradi studije o utjecaju na okolinu (NN 31/84) (Vlada Republike Hrvatske, 2003: 35).

Danas se postupak procjene utjecaja pojedinog zahvata na okoliš provodi prema Zakonu o zaštiti okoliša i Uredbi o procjeni utjecaja zahvata na okoliš. Sudjelovanje javnosti u tom postupku, osim odredbama ZOZO-a, uređeno je i Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.

Postupak procjene utjecaja na okoliš nije jedini postupak u kojem se, na temelju odredaba ZOZO-a, osigurava sudjelovanje javnosti u odlučivanju o tome treba li dopustiti određene djelatnosti. Sudjelovanje javnosti osigurava se i prilikom izdavanja rješenja o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša koji predstavljaju novost u hrvatskom pravu okoliša, a posljedica su usklađivanja s IPPC direktivom. Naime, prije početka gradnje i puštanja u rad, kao i prije značajne promjene u radu ili rekonstrukcije postrojenja namijenjenog obavljanju djelatnosti kojom se mogu prouzročiti emisije kojima se onečišćuje tlo, zrak, vode i more, tvrtka je obvezna ishoditi objedinjene uvjete zaštite okoliša (čl. 82/1.) Objedinjeni uvjeti zaštite okoliša

utvrđuju se radi cjelovite zaštite okoliša sprječavanjem, smanjivanjem i u najvećoj mogućoj mjeri otklanjanjem onečišćenja, prvenstveno na samom izvoru, te osiguravanjem promišljenog gospodarenja prirodnim dobrima nadzorom onečišćenja i uspostavljanjem održive ravnoteže između ljudskog djelovanja i socijalno-ekonomskog razvoja, s jedne strane, te prirodnih dobara i regenerativne sposobnosti prirode, s druge strane. Djelatnosti kojima se mogu prouzročiti emisije i pojedinosti u vezi s postupkom izdavanja rješenja utvrdila je Vlada Uredbom o postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša (NN 114/08).

Osim ZOZO-a, i Zakon o zaštiti prirode (ZZP) uređuje pitanje sudjelovanja javnosti u odlučivanju o tome treba li dopustiti određene djelatnosti. Izričito propisuje da je jedno od temeljnih načela zaštite prirode pravo javnosti na mogućnost sudjelovanja u odlučivanju o prirodi (čl. 5.). Sudjelovanje javnosti omogućuje se u postupku ocjene prihvatljivosti zahvata na prirodu. Naime, za planirani zahvat u prirodu koji nije obuhvaćen procjenom utjecaja na okoliš, a koji sam ili s drugim zahvatima može imati bitan utjecaj na ekološki vrijedno područje ili zaštićenu prirodnu vrijednost, ocjenjuje se njegova prihvatljivost za prirodu u odnosu prema ciljevima očuvanja tog ekološki značajnog područja ili zaštićene prirodne vrijednosti (čl. 36/1.). Postupak ocjene detaljnije je uređen Pravilnikom o ocjeni utjecaja zahvata za prirodu. Sudjelovanje javnosti propisano je i u postupku procjene rizika uvođenja stranih divljih svojti u prirodu (čl. 91/7. ZZP), a način pribavljanja mišljenja javnosti uređen je čl. 20. Pravilnika o načinu izrade i provođenju studije o procjeni rizika uvođenja, ponovnog uvođenja i uzgoja divljih svojti (NN 35/08).

Sudjelovanje javnosti osigurava se i Zakonom o genetski modificiranim organizmima u postupku izdavanja dopuštenja za namjerno uvođenje GMO-a u okoliš (čl. 35.).

Prava koja jamči Konvencija neovisna su o pravima stranaka u upravnom postupku koja one imaju u skladu s domaćim propisima. Stranke u upravnom postupku mogu imati posebna prava pored onih koja se priznaju javnosti ili zainteresiranoj javnosti na temelju Konvencije (ECE, 2000: 92).

#### 4.2. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u vezi s planovima, programima i politikama koje se odnose na okoliš

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u vezi s planovima i programima na jedinstven je način uređeno ZOZO-om, Uredbom o strateškoj procjeni plana i programa na okoliš (NN 64/08) i Uredbom o informiranju i sudje-

lovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (dalje: Uredba o javnosti). Pri tome se razlikuju planovi i programi<sup>18</sup> koji podliježu strateškoj procjeni utjecaja na okoliš i oni za koje se strateška procjena ne provodi.

Strateška procjena utjecaja na okoliš je postupak kojim se procjenjuju vjerojatno značajniji utjecaji na okoliš koji mogu nastati provedbom plana ili programa (čl. 55/1. ZOZO). Ona se obvezno provodi za plan i program koji se donosi na državnoj i područnoj (regionalnoj) razini iz područja: poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, rudarstva, prometa, telekomunikacija, turizma, gospodarenja otpadom i gospodarenja vodama te za prostorni plan županije i Prostorni plan Grada Zagreba (čl. 56.). Za izmjene i/ili dopune navedenih planova i programa obvezno se provodi postupak u kojem se odlučuje o potrebi provedbe strateške procjene (čl. 57/1.). U postupku strateške procjene javnost sudjeluje pri određivanju sadržaja strateške studije i u javnoj raspravi o strateškoj studiji i nacrtu prijedloga plana odnosno nacrtu prijedloga programa (čl. 12/1. Uredbe o javnosti).

Javnost ima pravo iznijeti svoje mišljenje, primjedbe te prijedloge i na nacrtu prijedloga planova i programa koji se odnose na okoliš<sup>19</sup> a za koje ZOZO-om nije određena obveza strateške procjene (čl. 142/1.). Uređenje pitanja za koje je planove i programe potrebno osigurati sudjelovanje javnosti i koja javnost može sudjelovati ZOZO je prepustio uredbi (čl. 142. st. 2. i 3.). Uredbom o javnosti određeno je da je riječ o planovima i programima kojih je donošenje propisano zakonom, a odnose se na okoliš (čl. 14/3.). Javnost koja ima pravo sudjelovati je javnost na koju ti planovi i programi mogu utjecati prilikom provedbe (čl. 14/4.)

Postoje i pojedinačni slučajevi da se sudjelovanje javnosti zakonom osigurava pri izradi pojedinih planova. Tako je područje prostornog planiranja, glede sudjelovanja javnosti, uređeno Zakonom o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07), koji u postupku izrade prostornog plana predviđa provođenje javnog uvida (čl. 88.), javnog izlaganja (čl. 89.) i javne rasprave (čl. 85.–93. te čl. 96.). U slučaju da se provodi strateška procjena utjecaja

<sup>18</sup> Planovi i programi definirani su ZOZO-om kao plan ili program koji je podložan pripremi i/ili usvajanju na državnoj, područnoj (regionalnoj) ili lokalnoj razini, ili koji je izvršeno tijelo pripremljeno za donošenje u Hrvatskom saboru ili Vladi te koji je uređen zakonom ili provedbenim propisom zakona, uključujući i planove i programe o izmjenama i dopunama tih planova i programa (čl. 3/1. t. 33.)

<sup>19</sup> Osim planova koji se donose u svrhu nacionalne obrane ili civilne zaštite (čl. 142/5.)

prostornog plana na okoliš, javnost sudjeluje primjenom odredaba Zakona o prostornom uređenju i gradnji, a ne Uredbe o javnosti (čl. 12/3. Uredbe).

ZOZO ne sadržava odredbe o sudjelovanju javnosti u izradi politika koje se odnose na okoliš. Premda Konvencija ne propisuje strogu obvezu omogućavanja sudjelovanja javnosti u izradi politika, već navodi da stranke moraju nastojati pružiti mogućnost sudjelovanja u mjeri u kojoj je to prikladno, to nikako ne znači da države u pogledu toga ne trebaju činiti ništa.

#### 4.3. Sudjelovanje javnosti tijekom izrade provedbenih propisa i/ili općeprimjenjivih pravnoobvezujućih normativnih instrumenata

Sudjelovanje javnosti tijekom izrade općenormativnih akata osigurano je novim ZOZO-om koji obvezuje tijela javne vlasti da osiguraju pravovremeno i učinkovito sudjelovanje javnosti u postupku izrade zakona i provedbenih propisa te ostalih općeprimjenjivih pravno obvezujućih pravila iz svoje nadležnosti, koji bi mogli imati znatan utjecaj na okoliš, uključujući i postupke izrade njihovih izmjena i dopuna (čl. 141/1.) Minimalan rok koji se može odrediti za sudjelovanje javnosti je 30 dana (čl. 140/3.) Na postupak se odgovarajuće primjenjuju odredbe Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša.

Kao i kod izrade planova, i ovdje postoje pojedinačni slučajevi da se sudjelovanje javnosti zakonom osigurava kod izrade određenih općih akata. Tako se ZZP-om omogućuje sudjelovanje javnosti u postupku proglašavanja zaštićenih prirodnih vrijednosti (čl. 22.), a postupak javnog uvida uređen je Uredbom o postupku javnog uvida kod proglašenja zaštićenog područja (NN 44/05).

#### 4.4. Usklađenost s Arhuškom konvencijom i pravnom stečevinom Europske zajednice

Postoje dva motrišta s kojih se može proučavati usklađenost Hrvatske s Arhuškom konvencijom i pravnom stečevinom Zajednice. Jedno se odnosi na promatranje normativne usklađenosti odnosno prijenosa normi iz Arhuške konvencije i direktiva EZ u hrvatsko zakonodavstvo, a drugo je pitanje provedbe i pridržavanja normi u stvarnosti. Naime, moguće je

da se, i kod potpune normativne usklađenosti domaćeg zakonodavstva s Konvencijom i direktivama, u praksi pojavljuju povrede njihovih odredbi te se u takvim slučajevima ne može govoriti o stvarnoj usklađenosti.

Dva su primjera neusklađenosti definicija iz Arhuške konvencije i ZOZO-a. Pojam zainteresirane javnosti iz ZOZO-a<sup>20</sup> nije usklađen s definicijom iz Konvencije (v. gore), jer je sužen krug osoba koje potpadaju pod taj pojam. Naime, u definiciji iz ZOZO-a nedostaju osobe koje su zainteresirane za odlučivanje o okolišu. Moguća posljedica toga je otežano pravo pristupa pravosuđu<sup>21</sup> osobama koje su zainteresirane za odlučivanje o okolišu. U praksi se taj problem može riješiti širim tumačenjem pravnog interesa kao pretpostavke za pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Drugi primjer neusklađenosti definicija nije toliko bitan za postupak sudjelovanja javnosti, već za ostvarivanje prava na pristup informacijama, ali je pogreška koja se dogodila prilikom provedbe Konvencije u hrvatskom zakonodavstvu. Riječ je o definiciji tijela javne vlasti kojom se utvrđuju tijela koja su dužna postupati po Konvenciji. Definicija iz ZOZO-a<sup>22</sup> je preuska te nije u skladu s definicijom iz Arhuške konvencije.<sup>23</sup>

Što se tiče usklađivanja hrvatskih zakona i drugih propisa s pravnom stečevinom EZ, bitno je naglasiti da je to proces koji nikad ne prestaje. Naime, EZ je vrlo aktivna u donošenju i mijenjanju i dopunjavanju propisa koji se odnose na okoliš. Prilikom donošenja odnosno izmjena i/ili dopuna tih propisa, ona uzima u obzir zahtjeve Arhuške konvencije i u propise

<sup>20</sup> Zainteresirana javnost je javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu te koja živi odnosno radi u području mogućih negativnih utjecaja na okoliš ili u području koje će vjerojatno biti pod negativnim utjecajem. Udruge civilnog društva koje djeluju na području zaštite okoliša i ispunjavaju sve uvjete sukladno ovom Zakonu smatrat će zainteresiranima (čl. 3/1. t. 60.).

<sup>21</sup> Pristup pravosuđu u Konvenciji se podrazumijeva kao pravo javnosti na pristup sudu ili nekom drugom neovisnom i nepristranom zakonski utemeljenom tijelu u slučaju povrede prava zajamčenih Konvencijom. Pristup pravosuđu uređen je čl. 9.

<sup>22</sup> Tijelo javne vlasti je tijelo državne vlasti, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima koje obavljaju djelatnosti u vezi s okolišem (čl. 3/1. t. 53.).

<sup>23</sup> Tijelo vlasti znači: (a) tijelo državne, regionalne i druge uprave, (b) fizičke ili pravne osobe koje obnašaju javne upravne dužnosti prema nacionalnom zakonodavstvu, uključujući posebne dužnosti, djelatnosti ili usluge u vezi s okolišem, (c) sve ostale fizičke ili pravne osobe koje imaju javne odgovornosti ili dužnosti, ili koje pružaju javne usluge u svezi s okolišem, a pod nadzorom nekog tijela ili osobe iz gornjih podstavaka (a) ili (b) ovoga stavka, (d) ustanove bilo koje organizacije regionalnih gospodarskih integracija navedene u čl. 17. koja je stranka ove Konvencije (čl. 2. t. 2.).

uključuje i odredbe koje se odnose na sudjelovanje javnosti. To treba činiti i Hrvatska.

Opasnost koja se, s aspekta zaštite okoliša, može pojaviti u praksi prilikom usklađivanja hrvatskih propisa s europskima jest snižavanje standarda zaštite. Tako Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš za niz zahvata snižava kriterije za obveznu procjenu utjecaja na okoliš u usporedbi s dotadašnjim<sup>24</sup> Pravilnikom o procjeni utjecaja na okoliš s mogućim obrazloženjem usklađivanja s Direktivom o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, premda ona predviđa samo minimum standarda te je državama dopušteno usvojiti odnosno zadržati strože standarde od minimuma.

Premda Direktiva o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš propisuje obvezu strateške procjene za sve planove i programe iz područja prostornog planiranja (čl. 3/2. t. a.),<sup>25</sup> provedba strateške procjene u Hrvatskoj predviđena je samo za prostorne planove županija i Grada Zagreba (čl. 56. ZOZO). Takvo je rješenje vjerojatno izabrano zbog izbjegavanja umnožavanja strateške procjene za plan ili program na nižoj razini, za koji je zakonom utvrđena obveza usklađenosti niže razine s višom razinom.<sup>26</sup>

Hrvatska se još nije uskladila s Okvirnom direktivom o vodama, Direktivom o gospodarenju otpadom iz eksploatacije sirovina ni Direktivom o očuvanju prirodnih staništa te divljih životinjskih i biljnih vrsta.

## 5. Primjeri iz hrvatske prakse

Hrvatska Vlada usvojila je 29. svibnja 2008. tri uredbe značajne za okoliš – Uredbu o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, Uredbu o procjeni utjecaja zahvata na okoliš te Uredbu o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš – a

<sup>24</sup> Primjerice kod postrojenja za obradu otpadnih voda i industrijskih postrojenja za proizvodnju papira i kartona (t. 24. i 30. Priloga I. Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš).

<sup>25</sup> Osim onih koji određuju korištenje malih površina na lokalnoj razini za koje država članica ne utvrdi da će vjerojatno imati značajan učinak na okoliš (čl. 3/3.).

<sup>26</sup> V. čl. 62. ZOZO. Prostorni planovi lokalne razine moraju biti usklađeni s dokumentom prostornog uređenja državne odnosno prostornim planom područne (regionalne) razine (čl. 60/2. Zakona o prostornom uređenju i gradnji).

pri tome je prekršila obvezu osiguravanja učinkovitog sudjelovanja javnosti predviđenu u čl. 8. Konvencije te čl. 140. i 141. ZOZO-a. Naime, bez obzira na odredbe Konvencije te ZOZO-a koji predviđa minimalan rok za sudjelovanje javnosti od 30 dana, nacrti uredbi javno su objavljeni na internetskoj stranici Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva 15. svibnja 2008. bez određivanja roka za slanje primjedbi (koji bi mogao trajati i dulje od 30 dana), a uredbi su usvojene samo dva tjedna nakon toga.

Premda postoje i drugi zanimljivi primjeri,<sup>27</sup> primjer koji je otvorio pitanje mogućnosti izravne primjene Arhuške konvencije u Hrvatskoj dolazi iz Splitsko-dalmatinske županije.

Županijska skupština Splitsko-dalmatinske županije usvojila je 14. veljače 2008. Plan gospodarenja otpadom Splitsko-dalmatinske županije za razdoblje 2007.–2015. (Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije 1/08). Javnosti nije bila dana mogućnost sudjelovanja u njegovoj izradi. Udruga za zaštitu okoliša iz Splita *Sunce* u nekoliko navrata je upozoravala na ne-transparentnost u postupku izrade Plana, ističući da su pritom prekršene odredbe Arhuške konvencije (*Sunce*, 2008). Za razliku od toga, o prijedlogu Plana gospodarenja otpadom Grada Splita za razdoblje 2008.–2015. održana je javna rasprava u ožujku 2008. te je javnosti omogućeno slanje primjedbi. Gradsko vijeće usvojilo je Plan gospodarenja otpadom Grada Splita 2. lipnja 2008.

Županije su dužne donijeti županijske (regionalne) planove gospodarenja otpadom (čl. 10. Zakona o otpadu, NN 178/04, 111/06, 60/08). Međutim, Zakon o otpadu ne sadržava nikakve odredbe o sudjelovanju javnosti za vrijeme izrade plana. S druge strane, za planove gospodarenja otpadom propisana je obveza provođenja strateške procjene utjecaja na okoliš unutar koje se mora osigurati sudjelovanje javnosti (čl. 56. i 140. ZOZO). Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš te Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima okoliša stupile su na snagu 12. lipnja 2008., dakle nakon što je Plan gospodarenja otpadom Splitsko-dalmatinske županije već bio usvojen. Stoga se njihove odredbe nisu mogle primjenjivati u toku postupka izrade plana. Međutim, to ne umanjuje odgovornost Republike Hrvatske za povredu odredaba Arhuške konvencije. Naime, Hrvatska je potpisala

<sup>27</sup> Od aktualnih postupaka kojima se posvećuje pozornost u javnosti mogu se izdvojiti izgradnja županijskog centra za gospodarenje otpadom Kaštijun, gradnja Hidroelektrane Kosinj te priprema Plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba.

Konvenciju još 1998., a ratificirala ju je u prosincu 2006. Od 1998. imala je osam godina vremena da uskladi svoje zakonodavstvo sa zahtjevima Konvencije koja je stupila na snagu u lipnju 2007.

S druge strane, postavlja se pitanje je li Splitsko-dalmatinska županija, u nedostatku odgovarajućih propisa koje su Sabor i Vlada propustili donijeti do trenutka stupanja Konvencije na snagu, trebala izravno primijeniti odredbe čl. 7. Konvencije o pravu javnosti na sudjelovanje u svezi s planovima koji se odnose na okoliš. Konvencija ne propisuje obvezu provođenja strateške procjene, ali nalaže strankama da osiguraju sudjelovanje javnosti za vrijeme izrade planova i programa koji se odnose na okoliš. Ustav određuje da međunarodni ugovori čine dio unutarnjega pravnog poretka, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Neposredna primjena međunarodnih ugovora, premda rijetka, nije nepoznata u praksi hrvatskih sudova, osobito u pogledu primjene Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Glede postupka koji se pri tome mogao primijeniti, zbog već spomenutog nedostatka propisa, Županija je tu pravnu prazninu mogla popuniti odgovarajućom primjenom odredaba čl. 7. Konvencije kojima se postavljaju minimalni standardi za provedbu postupka. Postupci sudjelovanja javnosti moraju obuhvatiti razumne vremenske rokove, provoditi se rano kad su sve mogućnosti otvorene, a donesena odluka mora uzeti u obzir ishod sudjelovanja javnosti. Uostalom, sudjelovanje javnosti u donošenju planova nije novost za županije, budući da su određena iskustva već stečena u donošenju, primjerice, prostornih planova.

## 6. Zaključak

Stupanjem na snagu Arhuške konvencije i novog Zakona o zaštiti okoliša u Hrvatskoj su stvorene pretpostavke u korist šire mogućnosti sudjelovanja javnosti u postupcima odlučivanja o okolišu. One su također i posljedica usklađivanja s europskim propisima, što je neprekidan proces budući da se na razini Zajednice često donose, mijenjaju i dopunjavaju propisi koji se odnose na okoliš. Pritom Zajednica uzima u obzir zahtjeve Arhuške konvencije i u propise uključuje odredbe koje se odnose na sudjelovanje javnosti, što treba činiti i Hrvatska.

Kao glavni izazov za Hrvatsku pojavljuje se primjena normi, tijekom koje će se pokazati stvaran utjecaj koju javnost može ostvariti u procesima odlučivanja o okolišu. Pružanjem širih mogućnosti sudjelovanja na hrvatsku javnost prebačena je i veća odgovornost za zaštitu okoliša, a tek će se u



praksi pokazati koliko je ona za to spremna i voljna. Zbog toga je i sama Arhuška konvencija obvezala stranke da u javnosti promiču odgoj i obrazovanje o okolišu i svijest o okolišu, osobito o tome kako dobiti pristup informacijama o okolišu, sudjelovati u odlučivanju o okolišu i dobiti pristup pravosuđu u pitanjima okoliša.

## Literatura i pravni izvori

- Ban, A. (2004) Zaštita okoliša: informiranje i sudjelovanje javnosti. U: K. Ott (ur.) Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – Izazovi institucionalnih prilagodbi. Zagreb: Institut za javne financije
- Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment
- Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora
- Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control
- Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances
- Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy
- Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste
- Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC
- Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment
- Directive 2002/95/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment
- Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC
- Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC
- Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks

- Economic Commission for Europe (ECE) (2000) *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York and Geneva: UN
- European Commission (2002) *Communication from the Commission – Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704 final
- European Commission (2006) *Communication from the Commission, Follow-up to the Green Paper European Transparency Initiative*, SEC (2007) 360
- European Commission (2006) *Green Paper – European transparency initiative*, COM (2006) 194 final
- European Commission (2008) *Aarhus Convention Implementation Report*, SEC (2008) 556
- European Commission *Commission's Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*, [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923\\_sea\\_guidance.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf), konzultirano 24. studenoga 2008.
- Matijević, D. (2006) *Priručnik za državne službenike: pristup javnosti informacijama i sudjelovanje javnosti u odlučivanju o vodama i okolišu*. Zagreb: REC
- Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, MZOPUG (2008) *Sudjelovanje javnosti u donošenju odluka o okolišu – Priručnik za provedbu*, Zagreb
- Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2008. godinu, NN 30/08
- Pravilnik o načinu izrade i provođenju studije o procjeni rizika uvođenja, ponovnog uvođenja i uzgoja divljih svojti, NN 35/08
- Pravilnik o ocjeni utjecaja zahvata za prirodu, NN 89/07
- Regional EC (2008) *Handbook for Implementation of EU Environmental Legislation*, <http://ec.europa.eu/environment/enlarg/handbook/handbook.htm>. Regional Environmental Center and Umweltbundesamt
- Regionalni centar (1994) *Priručnik za sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu: tekuća praksa i dalje mogućnosti*. Budimpešta: Regionalni centar zaštite okoliša za Srednju i Istočnu Europu
- Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in the matter of food law
- Regulation No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community Institutions and Bodies
- Sarvan, D. (2006) *Mogućnost podnošenja pravnih lijekova u postupku procjene utjecaja na okoliš*, Informator br. 5486.

- Sunce – Udruga za prirodu, okoliš i održivi razvoj, <http://www.sunce-st.org>, konzultirano 24. studenoga 2008.
- Tišma, S., K. Čulo, P. Bosnić-Blažić (2006) Metodološka primjerenost i praktična iskoristivost metode cost-benefit analize u okviru studije utjecaja na okoliš. *Gospodarstvo i okoliš*, 14 (2006), 78
- Tišma, S., M. Tršić, A. Pisarović (2006a) The costs of the implementation of the Aarhus Convention in Croatia. *Croatian International Relations Review*, 10 (2006), 36–37
- Tišma, S., O. Škunca, M. Šućur, J. Bjegović Kostelac, P. Gracin (2008) Zaštita okoliša i poslovna zajednica. *Gospodarstvo i okoliš*, 16 (2008)
- Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, NN 64/08
- Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, NN 64/08
- Uredba o postupku javnog uvida kod proglašenja zaštićenog područja, NN 44/05
- Uredba o postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša, NN 114/08
- Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš, NN 64/08
- Vančina, F. (2001) Procjena utjecaja na okoliš u sustavu prostornog uređenja i gradnje. *Gospodarstvo i okoliš*, 9 (2001), 50
- Vlada Republike Hrvatske (2003) Odgovori na upitnik Europske komisije, Poglavlje 22: Okoliš
- Zakon o genetski modificiranim organizmima, NN 70/05
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o prekograničnim učincima industrijskih nesreća, NN 7/99
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, NN 1/07
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica, NN 6/96
- Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime, NN 2/96
- Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03
- Zakon o prostornom uređenju i gradnji, NN 76/07
- Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92, 77/92
- Zakon o zaštiti okoliša, NN 107/07
- Zakon o zaštiti prirode, NN 70/05
- Zelena akcija, Arhuška Konvencija, [http://www.zelena-akcija.hr/files/Razno/GiZArhus\\_PP\\_20080312.pdf](http://www.zelena-akcija.hr/files/Razno/GiZArhus_PP_20080312.pdf), konzultirano 24. studenoga 2008.
- Zelena Istra (2008) Zelena Istra i Udruga za prirodu, okoliš i održivi razvoj Sunce, Mobilizacija javnosti za sudjelovanje u postupcima procjene utjecaja na okoliš, <http://mojapuo.zelena-istra.hr/bin/view/MojaPUO>, konzultirano 24. studenoga 2008.

PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING  
IN ENVIRONMENTAL MATTERS

*Summary*

*The paper discusses the possibilities of public participation in decision-making related to environmental matters, whose normative regulation in Croatia is undergoing considerable developments. These developments are a consequence of coming into force of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (June 2007), the new Environment Protection Act (November 2007), and the process of harmonisation of the Croatian legal system with the EU *acquis communautaire*. These pieces of legislation have created the preconditions for greater possibilities of public participation in decision-making procedures concerning environmental matters. Nevertheless, practical implementation of the Aarhus Convention and Community Directives will present a far greater challenge, which will also depend on the level of public interest in environmental matters.*

*Key words: public participation in environmental matters, the Aarhus Convention, the European Community, Environment Protection Act*