



Pula, 23. siječanj 2009.

IZVJEŠTAJ O PRAĆENJU PROVEDBE ZAKONODAVSTVA NA PODRUČJU PROCJENE UTJECAJA NA OKOLIŠ I SUDJELOVANJA JAVNOSTI U OKVIRU PROJEKTA "MOBILIZACIJA JAVNOSTI ZA SUDJELOVANJE U POSTUPCIMA PROCJENE UTJECAJA NA OKOLIŠ" (SRPANJ 2007. - PROSINAC 2008.)

Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (NN 64/2008), Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš (NN 64/2008) i Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/2008) stupile su na snagu u lipnju 2008., prekasno za praćenje njihove primjene u praksi u sklopu projekta "Mobilizacija javnosti za sudjelovanje u postupcima procjene utjecaja na okoliš".

Projektni zadatak bio je 10-omjesečno praćenje provedbe novog zakonodavstva s područja procjene utjecaja na okoliš i primjene odredbi koje reguliraju sudjelovanje javnosti. Aktivnost praćenja primjene novih propisa predvidjeli smo s obzirom na očekivano vrijeme njihova usvajanja - kraj 2007. godine. Budući da je donošenje uredbi odgođeno 6 mjeseci, aktivnost praćenja provedbe zakonodavstva morali smo uskladiti s novim okolnostima. Premda su navedene uredbe stupile na snagu u lipnju 2008., svi postupci PUO koji su započeli prije tog datuma provodili su se prema odredbama starog Pravilnika o procjeni utjecaja na okoliš, tako da niti jedan postupak procjene utjecaja za zahvate, planove i programe za trajanja našeg projekta nije proveden prema novim uredbama. Shvativši na samom početku projekta da postoji takva mogućnost, odlučili smo aktivnost monitoringa primijeniti na postupke procjene utjecaja koji su se provodili prema "starim" propisima.

U razdoblju od srpnja 2007. do prosinca 2008. godine projektne partneri Sunce i Zelena Istra sudjelovali su u ukupno 23 postupka procjene utjecaja na okoliš i javnih rasprava o planovima i programima. Jednoipolgodišnji period monitoringa iskoristili smo za praćenje provedbe zakonodavstva koje regulira područje procjene utjecaja, ali, prije svega, razine i kvalitete sudjelovanja javnosti u tim postupcima. Jedan od rezultata je i 5 studija slučajeva koje najbolje ilustriraju uobičajenu praksu neučinkovitog sudjelovanja odnosno ignoriranja javnosti u postupku donošenja odluka na području zaštite okoliša.

Studije slučajeva koje smo pripremili i dokumentirali na internet stranicama

<http://mojapuo.zelena-istra.hr/bin/view/MojaPUO/StudijeSlucajevaPUO> su :

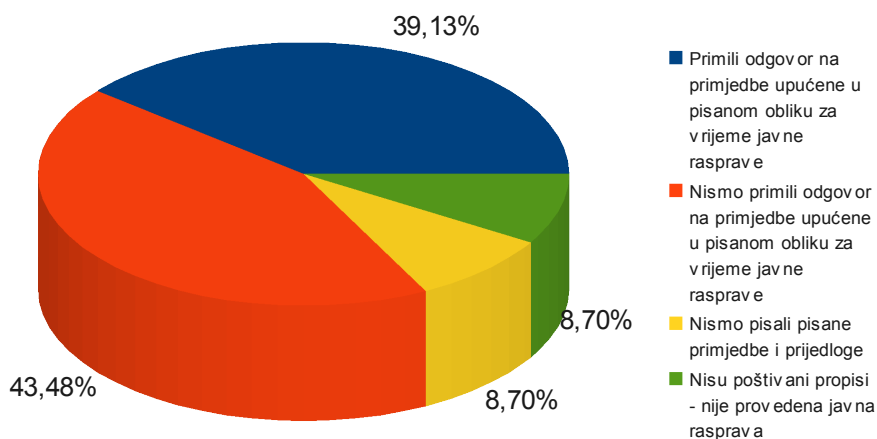
- 1) Postupak PUO za Županijski centar za gospodarenje otpadom Kaštijun - Pula (Istarska županija)
- 2) Postupak PUO za terminal za skladištenje i pretovar tekućih tereta u luci Ploče (Dubrovačko-neretvanska županija)
- 3) Izrada Plana gospodarenja otpadom grada Splita (Splitsko-dalmatinska županija)
- 4) Postupak PUO za eksploataciju tehničko-građevnog kamena u eksploatacijskom polju "Johovo" - Vojnić (Karlovačka županija)

5) Postupak PUO za golf igralište Brkač - Motovun (Istarska županija).

Popis praćenih postupaka

1. Prijedlog izmjena i dopuna Prostornog plana Istarske županije (listopad 2007)
2. Konačni prijedlog Generalnog urbanističkog plana grada Pule (ožujak 2008.)
3. Prostorni plan područja posebnih obilježja Donji Kamenjak i medulinski arhipelag (ožujak 2008.)
4. Izmjene GUP-a Grada Splita (rujan 2007.)
5. Prostorni plan uređenja Grada Visa (studenj 2007.)
6. Studija o utjecaju na okoliš eksploatacija plina iz eksploatacijskog polja "Izabela" (listopad 2007.)
7. Studija utjecaja na okoliš - izgradnja županijskog centra za gospodarenje otpadom "Kaštijan" (prosinac 2007.)
8. Studija ciljanog sadržaja o utjecaju na okoliš za izgradnju magistralnog plinovoda Vodnjan – Umag (siječanj 2008.)
9. Studija o utjecaju na okoliš dva LNG terminala u Tršćanskom zaljevu - javna rasprava organizirana u Sloveniji (Espoo konvencija, rujan 2008.)
10. Studija o utjecaju na okoliš golf igrališta Brkač, Motovun (listopad 2008.)
11. Studija o utjecaju na okoliš eksploatacije plina iz eksploatacijskog polja Sjeverni Jadran (studenj 2008.)
12. Studija o utjecaju na okoliš – rušenje građevina i uklanjanje otpada na lokaciji bivše tvornice Dalmacija d.d., Dugi rat (rujan 2007., Split)
13. Studija utjecaja na okoliš izgradnje turističkog naselja uvala Livka na otoku Šolta , I faza realizacije (veljača 2008.)
14. Studija utjecaja na okoliš izgradnje terminala za skladištenje i pretovar tekućih tereta u Luci Ploče (ožujak-travanj 2008.)
15. Studija potreba i opravdanosti eksploatacije mineralnih sirovina na prostoru Istarske županije (siječanj 2008.)
16. Javna rasprava o prijedlogu koje Općina Višnjan upućuje u postupku izmjena i dopuna Prostornog plana Istarske županije - Golf igralište Višnjan (ožujak 2008.)
17. Plan gospodarenja otpadom Istarske županije 2007. - 2015. (travanj-svibanj 2008.)
18. Prethodna javna rasprava o Planu gospodarenja otpadom Grada Pule (rujan 2008.)
19. Plan gospodarenja otpadom Grada Splita (veljača 2008., Split)
20. Plan gospodarenja otpadom Splitsko-dalmatinske županije (veljača 2008.)
21. Konačni prijedlog nacrtu revizije Nacionalne strategije i akcijskog plana zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti (srpanj-rujan 2008.)
22. Plan gospodarenja otpadom grada Kaštela (prosinac 2008.)
23. Javna rasprava o Studiji izbora lokacije za terminal za ukapljeni plin (srpanj 2007.)

Primili odgovor na primjedbe upućene u pisanom obliku za vrijeme javne rasprave	9	39,13
Nismo primili odgovor na primjedbe upućene u pisanom obliku za vrijeme javne rasprave	10	43,48
Nismo podnijeli pisane primjedbe i prijedloge	2	8,70
Nisu poštivani propisi - nije provedena javna rasprava	2	8,70
UKUPAN BROJ PRAĆENIH POSTUPAKA	23	100,00%



Odgovor na pisane primjedbe dobili smo u 9 slučajeva (39%) - u 5 slučajeva niti jedan prijedlog ili primjedba nisu usvojeni, dok je u 4 slučaja usvojen samo manji broj manje značajnih primjedbi, uz izostanak usvajanja značajnijih primjedbi.

Odgovor na pisane primjedbe upućene za vrijeme javne rasprave nismo dobili u 10 slučajeva (43%) (u 5 slučajeva nismo uopće primili odgovor premda je postupak davno zaključen, u 3 postupka propisi ne predviđaju odgovaranje na primjedbe, a u 2 slučaja postupak nije dovršen za vrijeme monitoringa).

Tijekom provedbe monitoringa u četiri slučaja smo reagirali zbog manjkave primjene zakonskih odredbi o sudjelovanju javnosti: u slučaju Plana gospodarenja otpadom Splitsko-dalmatinske županije, Plana gospodarenja otpadom Grada Splita, slučaju Plana gospodarenja otpadom grada Kaštela, te u slučaju prekogranične PUO za LNG terminal u Tršćanskom zaljevu. U slučaju PGO Grada Splita je naša opomena rezultirala organiziranjem javne rasprave, u slučaju PGO grada Kaštela najavom organiziranja. U slučajevima PGO Splitsko-dalmatinske županije i prekogranične PUO za LNG terminale u Tršćanskom zaljevu naša intervencija nije dala rezultat te javne rasprave uopće nisu provedene, što predstavlja izravno kršenje hrvatskih propisa, Aarhuske i Espoo konvencije koje je RH ratificirala.

Osim toga, slali smo i prijedloge za unaprjeđenje procedure sudjelovanja javnosti u tri postupka: 1) u postupku PUO za ŽCGO Kaštijun gdje je temeljem našeg prijedloga organizirano više javnih prezentacija i rasprava, a obavijesti o njima su iz nadležnog odjela Istarske županije išle dijelu zainteresirane javnosti e-mailom; 2) u postupku javne rasprave o Studiji izbora lokacije terminala za ukapljeni plin predložili smo produljene trajanja javne rasprave i organiziranje javnog izlaganja u mjestima koja su Studijom ocijenjena kao najpovoljnija za smještaj terminala, a ne u Zagrebu, ali naši prijedlozi nisu usvojeni; 3) u postupku PUO za LNG terminal Luka Omišalj investitoru smo poslali konkretne prijedloge za unaprjeđenje sudjelovanja javnosti, a Općini Omišalj ponudili da organiziramo prezentaciju o pravima i mogućnostima sudjelovanja javnosti u postupku PUO. Načelno su i jedni i drugi prihvatili prijedloge, ali za vrijeme provedbe monitoringa nije došlo do realizacije prijedloga.

Ostale udruge partneri na projektu, Eko Pan, Divina Natura, Franjo Košćec i Zeleni Osijek, također su sudjelovale u postupcima PUO i javnim raspravama o planovima i programima i to ukupno 12 puta tijekom 2008. godine. Osim u slučaju Varaždinske županije, koja je, prema iskustvima udruge Franjo Košćec, daleko naprednija po pitanju informiranja javnosti o planovima i programima i po načinu na koji se doprinos javnosti asimilira u konačnu odluku, u ostalim monitoriranim županijama situacija je slična onima u Istarskoj i Splitsko-dalmatinskoj županiji.

ZAKLJUČAK

Niska kultura participativnog odlučivanja svodi informiranje i sudjelovanje javnosti u postupcima PUO na objavu informacija o nekom postupku u medijima ili web stranici donositelja odluka s pozivom javnosti na sudjelovanje, koje se, ako se i dogodi, neće uzimati u obzir ili poštivati. Naime, uvriježena je **predrasuda da javnost donosi loše, nestručne, neutemeljene odluke**, a da je postupak PUO fundamentalno tehnički proces donošenja odluka. Tako **stručnost postaje izgovor za netransparentnost i donošenje odluka mimo znanja i interesa javnosti** odnosno za nedostatak odgovornosti prema građanima. Ostali razlozi uključuju **pomanjkanje znanja i vještina u oblikovanju i vođenju participativnih procesa** kao i **nedostatak primjera dobre prakse**.

Budući da legitimitet odluci daje poštivanje procedure, a ne smisleno sudjelovanje javnosti, tijela nadležna za provedbu procedura procjene utjecaja primjenjuju u najvećem broju slučajeva **minimalne propisane oblike informiranja i sudjelovanja javnosti**, premda shvaćaju da oni nisu dovoljni za učinkovito sudjelovanje javnosti u donošenju odluka. U četiri praćena postupka nisu bili poštivani ni minimalni zahtjevi, a naša je intervencija kod nadležnih tijela dala rezultate u dva slučaja.

Istovremeno, tijekom praćenja provedbe propisa naišli smo i na slučaj zastrašivanja tužbama s namjerom ušutkivanja najglasnijih predstavnika zainteresirane javnosti (slučaj PUO za golf igralište Brkač, Motovun). U stručnoj literaturi takvo je zastrašivanje već postalo dio teorije: zove se SLAPP - Strategic Litigation Against Public Participation.

¹

Glavni utvrđeni izvor okolišnih konflikata na relaciji javnost-investitor ili javnost-tijela nadležna za provedbu postupaka i donošenje odluka je neučinkovito sudjelovanje javnosti, budući da stavovi javnosti u procesu odlučivanja zapravo imaju samo status "preporuke" i nisu obavezujući. To umanjuje razinu moći javnosti u sudioničkom procesu. Time se povećava frustracija te javnost često bira prosvjede i druge oblike organiziranja u obrani svojih interesa mimo službene procedure. Okolišno zakonodavstvo utvrđuje samo obavezu konzultiranja javnosti, dok obaveza uvažavanja iznesenih stavova ne postoji.

Javnost je svjesna razine moći odnosno nemoći koja joj se nudi u procesu sudjelovanja. Stoga javnost procedure procjene utjecaja doživljava kao manipulaciju koja povećava nepovjerenje u državna tijela koja provode postupke PUO. Legitimna očekivanja javnosti da će odluka biti donesena u javnom interesu nisu ispunjena, a tijela nadležna za provedbu postupaka ne ulažu ni najmanje napore u kreiranju istinskog konzultativnog procesa.

Krajnja odluka kao rezultat pregovora i kompromisa u kojem svi sudionici procesa moraju naći svoj interes jedno je od mogućih rješenja za okolišne konflikte. Međutim, takav je scenarij još daleko od naše stvarnosti. ,

Prema rezultatima praćenja provedbe propisa i sudjelovanja javnosti, sposobnost javnosti u Hrvatskoj da utječe na donošenje odluka na području zaštite okoliša je minimalna uslijed velike neravnoteže moći između onih koji utječu na okoliš i onih koji trpe utjecaj. Neravnoteža u moći je zasnovana na informacijama koje sudionici postupaka posjeduju. Moć raste iz poznavanja vlastitih prava i iz raspolaganja znanstvenim podacima. Oba izvora moći su hrvatskoj javnosti teško dostupni. Dok je kod prvog razloga uzrok nemoći u nedovoljnoj informiranosti i edukaciji, u drugom slučaju je prepreka financijske prirode: javnost nema novaca za unajmljivanje stručnjaka ili za sudske sporove. Moć znanja je najsnažnije oružje u postupku procjene utjecaja i u pregovorima. Jedno od najvažnijih polazišta za učinkovito sudjelovanje javnosti je dostupnost informacija. No, informacije su najčešće teško dostupne, a nositelji zahvata ili tijela nadležna za proceduru ponekad zadržavaju neke informacije sve dok nije prekasno da bi se zahvat zaustavio. Sudjelovanje javnosti se ne omogućava rano u proceduri nego tek na njenom kraju, kada su mogućnosti za izmjene projekta minimalne. Konačno, nepoznavanje prava i pristup pravosuđu najslabija su karika moći javnosti.

Projektna pretpostavka o nedostatku informacija i edukacije o mogućnostima i pravima javnosti u okolišnom odlučivanju bila je točna, a ovim smo projektom doprinijeli ublažavanju tog nedostatka putem Interneta²,

¹ <http://mojapuo.zelena-istra.hr/bin/view/MojaPUO>

² <http://mojapuo.zelena-istra.hr/bin/view/MojaPUO/Publikacije>,

održavanjem edukacija i izdavanjem publikacija³, kroz konzultacije i putem telefonskih info-centara⁴. No, potrebni su značajniji institucionalni naponi da bi razina informiranosti i znanja o pravima pojedinaca i javnosti postala zadovoljavajuća.

Ukoliko želimo smanjiti okolišne konflikte, koji često dovode do skupih odgoda ili odustajanja od projekta, ali i ugrožavanja okoliša, prirode i zdravlja, potrebno je osigurati učinkovito i smisleno sudjelovanje javnosti. To se može postići samo poticanjem uključivanja javnosti u postupke u ranim fazama, odnosno primjenom bolje prakse sudjelovanja javnosti od one koje je kao minimum utvrđena propisima, uz obavezno ozbiljno razmatranje i uzimanje u obzir iznesenih stajališta javnosti prilikom donošenja odluka.



zelena istra

A project implemented
by the Contractor
Zelena Istra
Tel: ++385 (0)52506 065
+4385 (0) 052 506 065
www.zelena-istra.hr



The project
"Mobilization of the public for the
participation in Environmental
Impact Assessment" is funded
by the European Union,
Delegation of the European Commission
to the Republic of Croatia

The European Commission is the EU's executive body.

"The European Union is made up of 27 Member States who have decided to gradually link together their know-how, resources and destinies. Together, during a period of enlargement of 50 years, they have built a zone of stability, democracy and sustainable development whilst maintaining cultural diversity, tolerance and individual freedoms. The European Union is committed to sharing its achievements and its values with countries

³ Strateški sudski postupak (sudski progon) protiv sudjelovanja javnosti

⁴ 052/506-065 i 021/360-779

Tel: ++385 (0)1 4896 500
Fax: ++385 (0) 4896 555

and peoples beyond its borders".