EKOLOŠKA MREŽA I SUDJELOVANJE JAVNOSTI U ZAŠTITI PRIRODE

UVODNA RIJEČ

Dugo vremena zadaća zaštite prirode bila je usmjerena na ono što je u prirodi rijetko i na ono što je osobito ugroženo. Danas kada govorimo o zaštiti prirode ona je i dalje usmjerena vrlo često na zaštitu biljnih i životinjskih vrsta i/ili staništa. No, zbog sve većeg onečišćenja, industrijalizacije i urbanizacije, izgradnje prometnica, ekstenzivne poljoprivrede i sl. postalo je jasno kako se zaštita prirode mora postaviti na široj osnovi.

Potrebno je zaštititi prirodu kao cjelinu.

Zahvati u prirodi se mogu vršiti samo kada su nužni i uz krajnji oprez. Civilizacija je u navali – priroda se povlači. Premda se mnogi pred tom činjenicom osjećaju nemoćno, premda su mnogi ravnodušni, mi vjerujemo, nadamo se i pridružujemo onoj vojsci ljudi koji osjećaju želju i poriv da nešto učine protiv sve većeg uništavanja prirode.

Ova brošura trebala bi pomoći svima onima koji se na svom poslu ili izvan njega moraju ili hoće baviti zaštitom prirode, od pojedinaca-građana preko udruga, gradova i općina. Zaštita raznolikosti krajolika, staništa, biljaka i životinja, a time i ekološke ravnoteže u cijeloj zemlji, zapravo je zbroj mnogobrojnih pojedinačnih mjera provedenih na najnižoj razini, koji se lančanom reakcijom prenose na više razine te tako štite i čine ekološku ravnotežu u čitavoj zemlji.

Na razini općina, gradova, a usuđujemo se zaključiti županija i države vidljive su razlike između teorije i prakse u zaštiti prirode. Naime, lakše je provesti neko istraživanje ili prikupiti neobavezni podatak, izraditi plan ili program, studiju, nego provesti praktične mjere zaštite.

Put do uspjeha u zaštiti prirode vrlo često je trnovit i pun zapreka, zahtijeva vrijeme, novac, predanosti i stručnost. I da ne zaboravimo, djelotvorna zaštita prirode moguća je tek onda ako je lokalno stanovništvo, ili barem veći dio, želi provesti. Zaštita prirode nije samo stvar države, pojedinca ili udruga za zaštitu prirode:

Zaštita prirode zadatak je svakog od nas pojednično i svih nas kao društva u cjelini!

PROJEKT „DEMOKRACIJA U PRAKSI“

Zaštita biološke raznolikosti u okviru Europske unije (EU) počiva na osnivanju mreže biološki važnih područja Natura 2000. Uspostava te mreže obaveza je i za našu zemlju. Hrvatska je 2007. proglasila nacionalnu ekološku mrežu - sustav najvrijednijih područja prirode, koja će biti podloga za određivanje budućih Natura 2000 područja.

Kako bi informirale sve dionike zaštite prirode o njihovim pravima i obvezama, udruge Sunce i Zelena Istra provele su tijekom 2009. projekt "Demokracija u praksi". Projekt je financiran od strane Euopske unije, a jedan od njegovih rezultata je i ova publikacija.

U okviru projekta provedeno je anketno istraživanje. Upitnik na temu „Nacionalna ekološka mreža i Natura 2000 – obveze i mogućnosti za općine i gradove“ je 2009. adresiran na lokalne

uprave i samouprave na području četiriju dalmatinskih županija i Istarske županije.

Prema rezultatima upitnika, ali i dosadašnjem iskustvu, lokalna administracija i stanovništvo na područjima ekološke mreže nedovoljno su svjesni obveza i posljedica zakonodavstva vezanog uz ekološku mrežu kao i ograničenja, ali i prednosti budućih Natura 2000 područja. Kao rezultat nedovoljne informiranosti,obaveze koje proizlaze iz zakonodavstva s područja zaštite prirode se ne provode na predviđeni način ili se u potpunosti zanemaruju.

Ovom publikacijom želimo informirati lokalnu upravu i javnost o posljedicama primjene novog zakonodavstva s područja zaštite prirode te osnažiti sudjelovanje javnosti u postupcima vezanim uz zaštitu prirode.

Rezultati upitnika **„Nacionalna ekološka mreža i Natura 2000 – obveze i mogućnosti za općine i gradove“** (na temelju 50 prispjelih odgovora):

- 24% ili 12 lokanih uprava nije znalo postoji li na području njihova grada ili općina ekološka mreža,
- 58% ili 29 lokalnih uprava nije znalo postoji li na području njihova grada ili općine potencijalno Natura 2000 područje,
- 58% ili 29 lokalnih uprava nije znalo koja su tijela odgovorna za upravljanje ekološkom mrežom,
- 54% ili 27 lokalnih uprava nije znalo ili nije bilo upoznato s prednostima uključivanja javnosti u postupku izrade planova upravljanja,
- 64% ili 32 lokalne uprave nisu znale na koje se sve načine javnost može uključiti u postupke odlučivanja u zaštiti prirode[1].

1. Cjeloviti prikaz provedene ankete može se pogledati na stranicama: http://participator.zelena-istra.hr/bin/view/Participator

ZAŠTO ŠTITITI PRIRODU?

Iako je priroda gotovo posvuda ugrožena, samo usporedbe s ranijim stanjem mogu dati objašnjenje što se dogodilo s prirodom i zašto nam je krajobraz osiromašen zajedno s životinjskim i biljnim svijetom. Od prapovijesnih vremena ljudi su živjeli od prirode i u skladu s prirodom. Tijekom povijesnih razdoblja mjenjala se priroda kao ogledalo u kojem se odražavala promjena kultura, civilizacija i stilova života. Kako se stanovništvo povećavalo, rasli su gradovi, a potrebe za hranom, zemljištem, trgovinom, cestama....oblikovale su i prirodu. Pogubni utjecaj čovjeka na prirodu, započeo je industrijskom revolucijom. Ljudskim djelovanjem na prirodu krčene su šume i nastajali su novi prostori za gradove, voćnjake, oranice, pašnjake. Nestanak šuma u Europi uzrokovao je nestanak mnogih životinjskih i biljnih vrsta. Nastajali su umjetni kanali, šljunčare, putovi, tuneli, mostovi, kamenolomi, luke. Pred naletom civilizacije povukla se priroda i prijeti joj nestanak.

- **Ekološki razlog** zaštite prirode usko je povezan s očuvanjem biološke ravnoteže i nužna je protuteža prenapučenim i onečišćenim gradovima te garancija očuvanja zdravlja čitavog Planeta. Sva živa bića na Zemlji su usko povezana u mrežu međusobnih odnosa. Gubitak jedne vrste ili staništa utječe na čitav niz drugih vrsta i procesa.
- **Gospodarski razlog** zaštite prirode nalazimo u prvom redu u temelju naše prehrane. Pripravke od biljnih i životinjskih organizama koristimo i u medicini, a veliki broj lijekova tek je u procesu otkrivanja. Resurse na kojima gradimo gospodarstvo i prometnu povezanost crpimo iz prirode. Priroda nam besplatno pruža usluge zaštite od poplava, erozije, pročišćavanja vode, zraka i tla te reguliranja klime.
- **Psihološki razlog** nalazimo u činjenici da korijene ljudskog zdravlja čine uživanja u biološkoj raznolikosti i krajoliku, doživljavanju slobodne prirode, miru i opuštanju.
- **Znanstveni i odgojni razlog** možemo tražiti u činjenici da za temeljna ekološka istraživanja trebamo prirodne životne uvjete na koje čovjek još nije u tolikoj mjeri utjecao. Učenje u prirodi i iz prirode daleko je kvalitetnije i cjelovitije.
- **Etički razlog** je najstariji i možda najvažniji. Netaknuta priroda je preduvjet za povratak sebi i razmišljanju, ona nam omogućava čovječnost u vremenu kada se temeljne društvene vrijednosti sve više gube. Znati živjeti u skladu s prirodom znači znati živjeti i u suradnji s ljudima.

ZAŠTITA PRIRODE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Ključnim događajem u povijesti zaštite prirode drži se osnutak prvoga nacionalnog parka na svijetu, Yellowstone (SAD, 1872.). U Europi nacionalni parkovi javljaju se nešto kasnije, početkom 20. stoljeća. Proces osnivanja nacionalnih parkova ubrzao se nakon Drugog svjetskog rata, a jačanjem ekološke svijesti, u razvijenim državama u to se vrijeme prvi put javljaju i ideje o održivom razvoju.

Prve ideje i poticaji za zaštitu prirode u Hrvatskoj vezani su uz drugu polovicu 19. stoljeća. Nositelji takvih poticaja bili su u prvom redu entuzijasti raznih struka: biolozi, geografi, šumari, liječnici, pravnici, ali i putopisci, umjetnici. Za razvoj zaštite prirode u Hrvatskoj posebno je važan razvoj zakonske regulative. Prvi zakonski akti bili su usmjereni na zaštitu pojedinih prirodnih vrijednosti i rijetkosti.

Godinom početka suvremenog razdoblja organizirane zaštite prirode u Hrvatskoj drži se 1946., kada je osnovan Zemaljski zavod za zaštitu prirodnih rijetkosti. Prekretnicu donosi Zakon o zaštiti prirode (ZOZP, 1960.), kojim je istaknuta važnost cjelokupne zaštite prirode nekog područja, za razliku od dotadašnjeg zakona koji se odnosio samo na pojedine prirodne rijetkosti. Zakon o zaštiti prirode prošao je kroz nekoliko izmjena i dopuna (1965., 1976., 1994., 1997., 2003., 2005., 2008.).

Republika Hrvatska (RH) je potpisnica i gotovo svih značajnih međunarodnih konvencija među kojima se ističe Konvencija o biološkoj raznolikosti (1992.) temeljem koje je izrađena i Nacionalna strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti (1999., 2008.). Osamostaljenjem Republike Hrvatske zaštita prirode unesena je i u čl 3. Ustava RH.

„očuvanje prirode i čovjekova okoliša jedna je od najvećih vrijednosti poretka RH"

Polazeći od ovog opredjeljenja Sabor RH donio je 5. lipnja 1992. Deklaraciju o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj. Deklaracija sadrži opredjeljenje cjelovitog osiguranja uravnoteženog ekološkog i gospodarskog razvitaka u cilju trajnog očuvanja nacionalne baštine za sadašnje i buduće generacije i provedbe ustavnog prava svih hrvatskih građana na zdrav život u očuvanom okolišu.

U okviru pristupanja Europskoj uniji, Hrvatska i dalje prilagođava svoje zakonodavstvo. Zaštita biološke raznolikosti Europske unije počiva na osnivanju europske mreže biološki najvažnijih područja, Natura 2000. U tom pogledu, Hrvatska se upravo sada nalazi na važnoj prekretnici, kada treba odgovoriti na postavljene ekološke standarde Europske unije, ali i zaštiti prirodu kako bi očuvana priroda uz čist okoliš postali aduti našeg gospodarstva, u prvom redu poljoprivrede i turizma.

Zaštita prirode u Hrvatskoj obuhvaća zaštitu značajnih područja te zaštitu pojedinih svojti i staništa.

ZAŠTIĆENE SVOJTE I STANIŠTA

Prema Zakonu o zaštiti prirode divlje svojte koje su ugrožene ili rijetke uživaju posebnu zaštitu (čl. 19). Temeljem prijedloga liste svojti pripremljenog od strane Državnog zavoda za zaštitu prirode (DZZP), središnje institucija za obavljanje stručnih poslova zaštite prirode, donesen je Pravilnik o proglašavanju divljih svojti zaštićenim i strogo zaštićenim (NN 07/06).

Klasifikacija stanišnih tipova u Europi se razvija već dvadesetak godina. Usprkos stalnom razvoju, niti jedna od europskih klasifikacija ne pokriva sve specifičnosti pojedinih zemalja pa se u mnogima pristupilo izradi nacionalnih klasifikacija stanišnih tipova. U Hrvatskoj je donesena Nacionalna klasifikacija stanišnih tipova (NKS) te Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o vrstama stanišnih tipova, karti staništa, ugroženim i rijetkim stanišnim tipovima te o mjerama za očuvanje stanišnih tipova (NN 119/2009)[2] .

2. Karte rasprostranjenosti pojedinih stanišnih tipova mogu se pregledati na stranicama: http://www.dzzp.hr/Novosti-032006KartaStanistaRH.htm.

ZAŠTIĆENA PODRUČJA

Prema Upisniku zaštićenih prirodnih vrijednosti Ministarstva kulture RH (2007.) u Republici Hrvatskoj ukupno je zaštićeno 458 prirodno vrijednih područja, u 9 kategorija, koja prekrivaju 8,69% ukupnog hrvatskog teritorija.

Zaštićena područja RH

KATEGORIJA	BROJ	POVRŠINA (ha)
STROGI REZERVAT	2	2395
NACIONALNI PARK	8	96135
POSEBNI REZERVAT	83	85334
PARK PRIRODE	11	424215
REGIONALNI PARK	2	159990
SPOMENIK PRIRODE	116	245
ZNAČAJNI KRAJOBRAZ	79	90987
PARK ŠUMA	35	8885
SPOMENIK PARKOVNE ARHITEKTURE	122	955
Ukupno	458	869141
Zaštićena područja unutar drugih zaštićenih područja		107791
Ukupna površina zaštićenih područja u RH		761350

Izvor podataka: www.dzzp.hr

Zaštićenim područjima upravljaju Javne ustanove (JU), a na temelju desetogodišnjih planova upravljanja. Planovi se provode godišnjim programima zaštite, očuvanja, korištenja i promicanja zaštićenog područja. Sudjelovanje javnosti u donošenju planova upravljanja za zaštićena područja od ključne je važnosti, jer bez potpore javnosti nije moguća kvalitetna provedba planova. Komunikacija s javnošću je temelj djelotvorne i dugoročne zaštite prirode.

EKOLOŠKA MREŽA

Zaštita prirode izvan djelokruga već zaštićenih područja osigurava se kroz postupak sagledavanja prihvatljivosti za prirodu planiranih zahvata koji mogu narušiti ravnotežu nekog ekološki važnog područja, te ugrađivanjem zaštite u planove uređenja prostora i korištenja prirodnih dobara.

Ekološki važna područja su ona uključena u ekološku mrežu Republike Hrvatske, a izabrana na temelju prisutnosti na nacionalnoj razini značajnih vrsta i staništa. Ekološka mreža je sustav međusobno povezanih ili prostorno bliskih ekološki značajnih područja, koja uravnoteženom biogeografskom raspoređenošću značajno pridonose očuvanju prirodne ravnoteže i biološke raznolikosti. Njezini dijelovi povezuju se prirodnim ili umjetnim ekološkim koridorima.

Nacionalna ekološka mreža u Hrvatskoj propisana je Zakonom o zaštiti prirode (NN 70/05, NN 139/08), temeljem kojeg je donesena Uredba o proglašenju ekološke mreže (NN 109/07)[3]. Novi Pravilnik o ocjeni plana, programa i zahvata za ekološku mrežu (NN 118/09) stavio je van snage

3. Područja ekološke mreže mogu se pregledati na stranicama http://www.cro-nen.hr/nem/.

dosadašnji Pravilnik o ocjeni prihvatljivosti zahvata za prirodu (NN 89/07).

Ekološkom mrežom upravljaju JU i to na način da ako je područje ekološke mreže ujedno i zaštićeno područje njom upravlja JU za upravljanje tim zaštićenim područjem, a ukoliko se pak nalazi izvan jedne od kategorija zaštite, upravlja JU za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima na području samouprave na čijem području se nalazi ekološka mreža.
Područjima ekološke mreže upravlja se temeljem planova upravljanja. Ipak najvažniji mehanizam zaštite lokaliteta ekološke mreže je postupak ocjene prihvatljivosti zahvata.

NATURA 2000

Europska unija, postavila je pred sebe ambiciozan cilj zaustavljanja gubitka biološke raznolikosti do 2010. godine. Snažni alati koji bi trebali pridonijeti tom cilju su Direktiva o staništima i Direktiva o pticama koje na europskoj razini definiraju prioritetne vrste i staništa zbog čijeg se očuvanja u svim zemljama članicama EU definiraju područja mreže Natura 2000. Republika Hrvatska će na svom teritoriju morati provesti spomenute direktive i to uspostavom područja mreže Natura 2000 za više od 250 vrsta i 70 staništa koji su prisutni u našoj zemlji, a za koje se smatra da su važni na razini EU.

Uspostava nacionalne ekološke mreže i mreže Natura 2000 proizlazi iz težnji za učinkovitijom zaštitom prirode jer dosadašnja praksa nije uspjela zaustaviti brz gubitak biološke raznolikosti. Sve veća industrijalizacija i trka za profitom s jedne strane, a s druge strane spoznaja da gubitkom prirode gubimo mnogo više no što možemo naslutiti, stavljaju čitavu europsku pa i svjetsku zajednicu pred konačan test.

Poznata je izreka:

Prirode je bilo bez ljudi, ali ljudi neće biti bez prirode.

OCJENA PRIHVATLJIVOSTI ZA EKOLOŠKU MREŽU

Svaka ljudska aktivnost ima određeni utjecaj na prirodu. Većina njih nema nekog bitnijeg utjecaja na životinjske vrste i staništa koja podliježu zaštiti u sklopu tog područja. Stoga se postupak ocjene prihvatljivosti provodi samo za one vrste i staništa zbog kojih je područje uvršteno u ekološku mrežu. Potrebno je na stručnim i znanstvenim temeljima ustanoviti koji je utjecaj beznačajan, a koji i kada postaje značajan. Zaključujemo stoga da mjerodavno tijelo za izdavanje dozvola ne smije dozvoliti one zahvate za koje je dokazano da će imati značajne štetne utjecaje. Ako se pak takav zahvat ipak mora provesti zbog prevladavajućeg javnog interesa onda se određuju kompenzacijske mjere.

Ocjena prihvatljivosti za ekološku mrežu je postupak kojim se procjenjuje postoji li vjerojatnost da provedba plana, programa ili zahvata u područje ekološke mreže, samog ili s drugim planovima, programima ili zahvatima, može imati značajan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže s obzirom na njezinu strukturu i funkcionalnost (čl. 35. ZOZP). Svaki zahvat procjenjuje se sam za sebe te ne postoji popis zahvata za koje se provodi postupak prihvatljivosti zahvata.

Postupak za ocjenu prihvatljivosti za ekološku mrežu sastoji se od dvije faze[4]:

- Prethodne ocjene prihvatljivosti
- Glavne ocjene prihvatljivosti s ocjenom drugih pogodnih mogućnosti

Prethodna ocjena

Nositelj zahvata podnosi **zahtjev** Ministarstvu kulture – Upravi za zaštitu prirode ili upravnom tijelu županije, najčešće na razini upravnih odjela za zaštitu prirode koji su nadležni za provođenje postupka ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu.

Ministarstvo provodi prethodnu ocjenu za područje ekološke mreže:

- ako je ono ujedno i zaštićeno područje u kategoriji nacionalnog parka, parka prirode, posebnog rezervata i spomenika prirode,
- ako se zahvat provodi na području dviju ili više županija, odnosno Grada Zagreba i županije,
- za zahvate za koje središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove prostornog uređenja, zaštite okoliša i graditeljstva provodi postupak procjene utjecaja na okoliš i postupka ocjene o potrebi procjene utjecaja na okoliš prema posebnom propisu.

Upravno tijelo županije, nadležno za poslove zaštite prirode, na čijem teritoriju se nalazi područje ekološke mreže:

- provodi prethodnu ocjenu za područje ekološke mreže koja obuhvaća zaštićeno područje u kategoriji regionalnog parka, značajnog krajobraza, park-šume i spomenika parkovne arhitekture,
- za zahvate na području koje nije posebno zaštićeno i za koje upravno tijelo županije pro-

4. Pravilnik o prihvatljivosti plana, programa i zahvata za Ekološku mrežu (NN 118/09)

vodi postupak procjene utjecaja na okoliš i postupka ocjene o potrebi procjene utjecaja na okoliš prema posebnom propisu,
- u postupku prethodne ocjene upravno tijelo dužno je zatražiti prethodno mišljenje Zavoda za zaštitu prirode.

Nakon što razmotri uredan zahtjev nadležno tijelo:

- **izdaje potvrdu o prihvatljivosti** kojom utvrđuje da zahvat nema značajan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže

ili

- **izdaje rješenje** kojim utvrđuje da zahvat može imati značajan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže te **da je potrebno provesti postupak Glavne ocjene zahvata**

Glavna ocjena

Glavnu ocjenu provodi Ministarstvo, odnosno upravno tijelo županije.

Ako se glavnom ocjenom utvrdi da planirani zahvat **nema štetan utjecaj** na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže, Ministarstvo, odnosno upravno tijelo, donosi:

- **Rješenje o dopuštenju zahvata**. Rješenjem se utvrđuju mjere ublažavanja štetnih posljedica na ekološku mrežu.

Ako se ocjenom o prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu utvrdi da planirani zahvat **ima štetan utjecaj** na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja mreže, Ministarstvo, odnosno upravno tijelo, donosi:

- **Rješenje kojim odbija zahtjev za izvođenje zahvata**. Upravno tijelo svoje rješenje dostavlja Ministarstvu.

Ako se ocjenom o prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu utvrdi da planirani zahvat ima štetan utjecaj na mrežu i da nema drugih pogodnih mogućnosti, zahvat se ipak može provesti ako postoje imperativni razlozi prevladavajućega javnog interesa, uključujući one socijalne i gospodarske naravi.

Utvrđivanje prevladavajućeg javnog interesa i kompenzacijskih uvjeta

Ako se u glavnoj ocjeni utvrdi da zahvat ima značajan negativan utjecaj, to ne znači da ne postoje druge mogućnosti za postizanje cilja. One mogu značiti traženje druge lokacije, drugačiji obim projekta, alternativne postupke ili nepoduzimanje ničega. Ako pak nema alternativnih rješenja, ili ako su učinci alternativih rješenja jednako štetni onda se mora dokazati da se **zahvat provodi u javnom interesu**.

Dakle, stranka u postupku ili zainteresirana strana, može Ministarstvu podnijeti zahtjev za pokretanje postupka utvrđivanja prevladavajućega javnog interesa i kompenzacijskih uvjeta.

Ako **se utvrdi** postojanje prevladavajućega javnog interesa, Ministarstvo donosi:

- **Rješenje o dopuštenju provođenja planiranog zahvata**. Rješenjem se utvrđuju kompenzacijski uvjeti u svrhu očuvanja opće povezanosti (koherentnosti) ekološke mreže.

Ako **se ne utvrdi** postojanje prevladavajućega javnog interesa, Ministarstvo će

- **Rješenjem odbiti zahtjev za provođenje zahvata**.

Moguć je samo jedan kompenzacijski uvjet:

- Zamjeniti oštećeno područje za identično područje drugdje, što znači ili novim područjem s istom veličinom populacije ciljanih vrsta ili površinom ciljanih staništa ili poboljšanjem postojećeg područja tako da se potpuno kompenzira šteta za područje ili kakvoću ciljanih vrsta i staništa na dotičnom području.

Za kompenzacijske uvjete postoje tri neizbježna zahtjeva te ukoliko im se ne udovolji zahvat nije dozvoljeno provesti[5].

5.
- Ciljane vrste i staništa su nenadoknadive. Vrste i staništa koja su u EU Direktivama o staništima i pticama radi kojih se uspostavina NATURA 2000 navedena kao prioritetne su nenadoknadive.
- Ako je uvjet iz 1. ispunjen postoji li prikladna lokacija gdje mogu biti primjenjeni kompenzacijski uvjeti.
- Moraju postojati mehanizmi koji će osigurati provedbu kompenzacija.

MOGUĆNOSTI SUDJELOVANJA JAVNOSTI

Sudjelovanje javnosti u pitanjima zaštite okoliša i prirode doživjelo je i doživljava mnoge normativne promjene uslijed usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s europskim. One su posljedice donošenja Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša[6] (Arhuška konvencija, 2007.), Zakona o zaštiti okoliša (2007.), Zakona o zaštiti prirode (2005.) te temeljem njih donesenih uredbi i pravilnika. Sudjelovanje javnosti u pitanjima okoliša regulirano je i drugim propisima.[7]

No, pravi izazov je njihova primjena u praksi. Čist i zdrav okoliš te očuvana priroda interes su svakog od nas. Okoliš ne može zastupati sam sebe, tu ulogu odvjetnika okoliša putem sudjelovanja javnosti preuzimaju građani na sebe. Sudjelovanje javnosti može biti od koristi svakoj od grupa koje sudjeluju u odlučivanju – tijelima javne vlasti, gospodarstvu i samoj javnosti.

Prednosti kvalitetnog sudjelovanja javnosti:

Donošenje odluka utemeljenih na relevantnim informacijama – uključivanjem javnost omogućava se prikupljanje različitih teorijskih i praktičnih znanja i podataka koji omogućavaju donošenje kvalitetnijih odluka.
Dugotrajne promjene i podrška – kada se odluke donose zajednički osigurava se veća podrška za njihovu provedbu i dugoročnost.
Rješavanje stvarnih problema – uključivanjem svih relevantnih dionika omogućava se identifikacija stvarnih problema i realnih načina njihova rješavanja.
Izbjegavaje i lakše rješavanje konflikata – uključivanjem javnosti u ranoj fazi, kada su sve mogućnosti još otvorene i fleksibilne, jednostavnije je identificirati postojeće ili moguće konflikte te pronaći njihova rješenja.
Smanjenje troškova – kvalitetnije sudjelovanje javnosti u početnim fazama donošenja odluka smanjuje kasnije moguće troškove vezane uz marketing, informiranje, sudske tužbe i gubitak reputacije.
Promjena socijalnih i institucionalnih odnosa – kvalitetan proces uključivanja javnosti omogućava izgradnju klime suradnje te međusobnog razumijevanja, povjerenja i poštovanja.
Poboljšanje reputacije – aktivno demonstriranje volje za slušanjem glasa javnosti i donošenje utemeljenih odluka značajno doprinosi izgradnji kredibiliteta, reputacije te povjerenja građana u institucije.[8]

Arhuška konvencija bavi se sudjelovanjem javnosti u odlučivanju u pitanjima zaštite okoliša:

- **koji se tiču odlučivanja u pojedinim djelatnostima (čl. 6.),**
- **sudjelovanju u svezi s planovima, programima i politikama (čl. 7.),**
- **sudjelovanju tijekom izrade provedbenih propisa i opće primjenjivih pravno obvezujućih normativnih akata (čl. 8.).**

Javnost tijekom ovih postupaka mora biti obaviještena putem javne obavijesti (čl. 166. ZOZP).

6. U odredbe Arhuške konvencije uvrštene su i EU Direktive 2003/35/EC Europskog parlamenta i Vijeća o sudjelovanju javnosti u donošenju odluka o okolišu
7. Zakon o pravu na pristup informacijama N.N. 172/03
Zakon o općem upravnom postupku N.N.5 3/91, N.N. 103/96
Zakon o upravnim sporovima N.N. 53/91, N.N.9/92, N.N. 77/92
8. Preuzeto iz: Stakeholder dialogue, A good practice approach to participation, Diana Pound, Dialogue Matters

Članak 6. Arhuške konvencije propisuje obvezu stranaka Konvencije da omoguće javnosti sudjelovanje u donošenju odluke o tome treba li dopustiti određene djelatnosti. Te djelatnosti mogu biti iz područja energetike, proizvodnje i prerade metala, kemijske industrije i gospodarenja otpadom, ali i razne građevinske i uporabne dozvole, dozvole za korištenje voda ili drugih prirodnih resursa.

Konvencija ističe **potrebu ranog obavještavanja javnosti** tijekom postupka o predloženoj djelatnosti i to na odgovarajuć, pravodoban i djelotvoran način te navodi minimalan sadržaj obavijesti koji se mora pri tom dati. Nadalje se ističu **razumski vremenski rokovi**, **besplatnost informacija**, **rano uključivanje javnosti** kako bi se izbjegli nesporazumi i sukobi, **donošenje odluka uvažavajući mišljenje javnosti i obavještavanje javnosti o donesenim odlukama** i sl.

Prema odredbama Konvencije, zemlje potpisnice pa tako i Republika Hrvatska, moraju podnositi Tajništvu Konvencije izviješća o njenoj provedbi.

Zakon o zaštiti prirode izričito propisuje kako je jedno od temeljnih načela zaštite prirode pravo javnosti na mogućnost sudjelovanja u odlučivanju o prirodi (čl. 4.). Osiguravanje pravovremenog i učinkovitog sudjelovanja javnosti odgovornost je tijela javne vlasti koje donosi odluku.

Nažalost trenutačna praksa sudjelovanja javnosti u zaštiti prirode upućuje na činjenicu kako je u većini slučajeva primjerenije govoriti o informiranju javnosti, a ne o sudjelovanju. Javnost je često svedena na pasivnog sudionika postupka gdje nema mogućnosti utjecanja na donošenje odluka u fazi kada su sve opcije još uvijek otvorene.

Stupnjevi sudjelovanja javnosti

	Tip aktivnosti		Tko odlučuje što?	Stupanj utjecaja dionika na konačan ishod	Primjeri		Kada je nabolje upotrijebiti	Zadobiven društveni kapital
1.	Davanje informacija		Nositelj vlasti informira javnost o donešenim odlukama ili provedenim aktivnostima.	Nema utjecaja (osim ako javnost ne prigovori ili ne pokrene prosvjede).	Reaktivne metode: • Izvješće za medije • Pisma • Letci • Novine • TV intervju • Službena obavijest • Reklama	Interaktivne metode: • Interpretacija • Javni sastanak/ okupljanje • Oglasna ploča • Otvoreni dani • Javna događanja	• Kada informacija nije kotroverzna te su dobra volja i povjerenje već uspostavljeni. • Kada organizacija ima od strane dionika mandat da donese odluku. • U slučaju hitnosti.	Najmanji
2.	Prikupljanje informacija		Nositelj vlasti traži informacije koje bi im pomogle u donošenju odluka.	Nema utjecaja.	Reaktivne metode: • Upitnici • Intervju • Fokus grupe • Istraživanja • Video dnevnici • Ankete o mišljenju	Interaktivne metode: • Istraživanja kvalitete života • Kartiranje s lokalnom zajednicom • Vijeće građana	• Kada se pretpostavlja kako će informacija biti dana dobrovoljno i bez sumnjičavosti. • Kada je jasno kako će se informacija koristiti - tko će je koristiti i na koji način.	
3.	Konzultacije		Nositelj vlasti konzultira dionike o njihovom mišljenju o prijedlogu, ali zadržava moć da prihvati ili odbaci što je predloženo. Kada se dionici međusobno ne slažu u mišljenjima nositelj vlasti odlučuje kako riješiti pitanje.	Ograničen utjecaj . Mogu utjecati na amandmane ili razvoj prijedloga, ali ne mogu predložiti nove alternative.	Reaktivne metode: • Davanje pismenih mišljenja • Izložbe s formularima za povratna mišljenja • Javni sastanci • Sastanci "jedan na jedan"	Interaktivne metode: • Facilitirane interaktivne radionice • Konferencije izgradnje koncenzusa • Forumi lokalnih zajednica	• Kada dionici imaju povjerenje u instituciju koja donosi odluke.	
4.	Zajedničko donošenje odluka	Sudjelovanje u donošenju odluka	Nositelj vlasti dijeli donošenje odluka s drugima i saziva sastanke kako bi se raspravila pitanja i dogovorili daljnji koraci. Ne koriste se nikakve specifične facilitacije ili tehnike.	Sudionici dijele donošenje odluka.	• Akcijske grupe • Tematske grupe • Javni sastanci • Sastanci koordinacijskog odbora • Sastanci tehničkih grupa		• Kada već postoji dobar društveni kapital, a od dionika se očekuje kooperativno ponašanje i bez iskusnog facilitatora. • Kada niti jedna strana ili interest neće dominirati. • Kada je u pitanju manja grupa. • Kada grupa ima mandat drugih dionika.	
		Vezan (ograničen) dijalog s dionicima	Nositelj vlasti unaprijed odredi opcije ili ograničenja prije no što dijalog započne npr. imperativi zakonski odredbi ili politika. Nositelj vlasti započinje i podržava proces koji okuplja zajedno dionike kako bi odlučili najprihvatljivije daljnje korake u okviru konteksta rasprave.	Dionici su potpuno uključeni, u okviru ranije definiranih okvira (ograničenja).	Dizajnirani procesi: dijalog između dionika, planski dizajnirani procesi facilitirani od strane treće, neutralne strane. Proces uključuje radionice s dionicima, između radionica odvijaju se druge faze procesa - prikupljanje, davanje informacija, konzultacije. Sve ovo radi se na unaprijed planiran i koherentan način.		• Kada je institucija voljna i u mogućnosti dopustiti drugima da utječu na ishod donošenja odluka. • Institucija mora unaprijed definirati neke od parametara i ima vlasništvo nad problemom, ali je otvorena na dogovor oko načina rješavanja problema. • Kada su pitanja kompleksna i potrebna je njihova integracija s drugim pitanjima. • Kako bi se riješile tenzije i konflikti ili kada je nužno zaustavljanje njihova eskaliranja već u samom startu. • Suradnja sa širim grupama je ciljana tema.	
		Otvoren dijalog s dionicima	Nositelj vlasti prihvaća kako je tek jedan od mnoštva dionika koji se nose sa složenim pitanjem. Postoji zajednička inicijativa za dijalogom, analizom pitanja i izgradnjom koncenzusa.	Dionici su u potpunosti uključeni u odluke i proces.	Isto kao gore navedeno, ali proces je dugoročniji, zahtijeva više resursa u pogledu sredstava i vremena (višegodišnji proces).		• Kada ne postoji isključivo jedan nositelja problema. • Kada su parametri debate široki, a ishod je otvoren. • Kada postoji potreba za kontinuiranom i dugoročnom suradnjom i partnerstvom.	Najveći

Preuzeto iz: Stakeholder dialogue, A good practice approach to participation, Diana Pound, Dialogue Matters

POSTUPAK OCJENE PRIHVATLJIVOSTI ZAHVATA ZA EKOLOŠKU MREŽU

PRETHODNA OCJENA ZAHVATA

- **POTVRDA** o prihvatljivosti (zahvat nema značajan utjecaj na ekološku mrežu)
- **RJEŠENJE** da zahvat ima značajan utjecaj na ekološku mrežu
- **MIŠLJENJE** o obvezi provedbe glavne ocjene (kad je zahvat propisan Procjenom utjecaja na okoliš)

GLAVNA OCJENA

- **RJEŠENJE** o dopuštanju zahvata (nema štetnog utjecaja)
- **RJEŠENJE** kojim se odbija zahvat (ima štetni utjecaj)

SUDJELOVANJE JAVNOSTI

- **PASIVNA JAVNOST**
- informira se kroz **OBJAVU** donesenih akata na internetskoj stranici

SUDJELOVANJE JAVNOSTI

- **AKTIVNA JAVNOST**
- informira se o:
  - **ZAHTJEVU NOSITELJA ZAHVATA**
  - **JAVNOM UVIDU**
  - **ISHODU POSTUPKA** (objavom akta)
- postavlja pitanja
- daje prijedloge i primjedbe za vrijeme javnog izlaganja
- daje pisane prijedloge i primjedbe
- sudjeluje u javnom izlaganju
- dobiva izvješće s obrazloženjem

UTVRĐIVANJE PREVLADAVAJUĆEG JAVNOG INTERESA I KOMPENZACIJSKIH UVJETA

→ **RJEŠENJE** o dopuštanju zahvata + **KOMPENZACIJSKI UVJETI**

→ **RJEŠENJE** o odbijanju zahvata

SUDJELOVANJE JAVNOSTI

→ **AKTIVNA JAVNOST** - dostavlja pisma mišljenja, prijedloge i primjedbe

→ informira se o: → **ZAHTJEVU**
→ **ISHODU POSTUPKA**

MOGUĆNOSTI SUDJELOVANJA JAVNOSTI U POSTUPKU OCJENE PRIHVATLJIVOSTI ZAHVATA ZA EKOLOŠKU MREŽU

Prethodna ocjena

U ovoj fazi postupka javnost je pasivna. O ishodu postupka Prethodne ocjene zahvata nadležno tijelo izvješćuje javnost i zainteresiranu javnost objavom donesenog akta (potvrde, rješenja, mišljenja) na svojoj internetskoj stranici.

Glavna ocjena

U ovoj fazi javnost ima aktivnu ulogu. U postupku Glavne ocjene zahvata javnosti i zainteresirana javnost bit će informirani o:

1. **zahtjevu** nositelja zahvata - nadležno tijelo će o zahtjevu informirati javnost i zainteresiranu javnost objavljivanjem informacije na svojoj internetskoj stranici. Informacija mora biti objavljena najmanje 30 dana.

2. **provedbi javnog uvida** - o javnom uvidu nadležno tijelo daje obavijest na svojoj internetskoj stranici i u dnevnom tisku, najmanje osam dana prije početka javnog uvida. Trajanje javnog uvida ne može biti kraće od 15 dana. Javnost i zainteresirana javnost mogu tijekom javnog uvida:

   - postaviti pitanja na koja odgovaraju predstavnici ovlaštenika i nositelja,
   - upisati prijedloge i primjedbe u knjigu primjedbi koja se obavezno nalazi uz predmet o kojemu se provodi javni uvid,
   - dati prijedloge i primjedbe za vrijeme javnog izlaganja te,
   - uputiti nadležnom tijelu pisane prijedloge i primjedbe u roku određenom u obavijesti o javnom uvidu.

Za vrijeme javnog uvida nadležno tijelo organizira **javno izlaganje**. U tijeku javnog izlaganja osigurava se nazočnost i sudjelovanje predstavnika ovlaštenika i nositelja te predstavnika jedinice lokalne (regionalne) samouprave na čijem se području provodi javni uvid i javno izlaganje. O javnom izlaganju zapisnik vodi službena osoba tijela koje koordinira i provodi javnu raspravu odnosno javno izlaganje. Zapisnik potpisuje službena osoba koja ga je vodila i odgovorna osoba tijela. Zapisnik sadrži pitanja, prijedloge i mišljenja sudionika javnog uvida danih za vrijeme javnog izlaganja te odgovore na pitanja. O provedenom javnom uvidu tijelo nadležno za njegovo provođenje priprema izvješće.

3. **ishodu postupka** glavne ocjene zahvata - nadležno tijelo izvješćuje javnost i zainteresiranu javnost objavom donesenog akta (rješenja, mišljenja) na svojoj internetskoj stranici.

Postupak utvrđivanja prevladavajućeg javnog interesa i kompenzacijskih uvjeta

U postupku utvrđivanja prevladavajućeg javnog interesa i kompenzacijskih uvjeta, Ministarstvo će o podnesenom zahtjevu i o ishodu postupka **informirati** javnost i zainteresiranu javnost objavljivanjem informacije na svojoj internetskoj stranici. Informacija mora biti objavljena najmanje 30 dana. **O ishodu** postupka **informacija** se daje objavom donesenog akta (rješenja, mišljenja).

U ovoj fazi javnost je aktivna jer joj se pruža mogućnost davanja pisanih mišljenja, prijedloga i primjedbi.

Troškovi prethodne ocjene i glavne ocjene padaju na teret nositelja plana, programa ili zahvata, a troškovi prevladavajućeg javnog interesa na teret podnositelja zahtjeva (stranke u postupku ili zainteresirane strane).

Sudjelovanje javnosti definirano je Pravilnikom o ocjeni prihvatljivosti plana, programa i zahvata za ekološku mrežu (NN 118/09)

Javni interes je interes u pitanjima zaštite okoliša koji iskazuje Država, ili jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave sukladno svojem statutu[9]. Stranka u postupku može dakle biti javnost i zainteresirana javnost.

Javnost je jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba, njihove skupine, udruge i organizacije sukladno posebnim propisima i praksi[10].

Zainteresirana javnost je javnost na koju utječe ili bi mogla 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 smatraju se zainteresiranim (čl. 2, 114., ZOZO NN 110/07).

9. Čl. 2. alineja 12. Zakon o zaštiti okoliša (NN 110/07)
10. Čl. 2. st. 13. Zakon o zaštiti okoliša (NN 110/07)

UMJESTO ZAKLJUČKA

U Republici Hrvatskoj javnost je slabo upoznata s pitanjima zaštite okoliša, mogućnostima sudjelovanja u postupcima donošenja i izmjena zakonskih odredbi i sudjelovanjima u postupcima zaštite okoliša i prirode. Kod nas je još uvjek uvriježeno mišljenje kako javnost nije sposobna donositi dobre odluke te da je nužno zlo ili smetnja. Tako stručnost postaje izgovor za ograničavanje javnosti u postupcima koji se tiču prirode i same lokalne zajednice koja je pogođena nekom odlukom. S druge pak strane nepostojanje tradicije sudjelovanja te dugogodišnja nemogućnost stvarnog utjecaja na proces odlučivanja dovele su do pasivnosti i nezainteresiranosti javnosti.

Želja nam je da zaštita prirode u svim svojim aspektima te svijest o njenoj zaštiti postanu nacionalni prioritet sa jasnim, cjelovitim i dugoročnim konceptom. Na takvoj podlozi možemo i trebamo graditi održivi ekonomski razvitak zemlje, na dobrobit sadašnjih i budućih generacija, biljnih i životinjskih zajednica, čitavog Planeta.

Želja nam je da se započne otvoren, iskren i konstruktivan dijalog o svim problemima koji stoje na putu učinkovite zaštite prirode, jer samo se dijalogom gradi demokratski sustav i stvaraju platforme za konkretno djelovanje.

Želja nam je da državna uprava spozna svu težinu i odgovornost koju nose kao prve sluge javnosti – to je ključ za razvoj demokracije.

Želja nam je postati društvo informiranog građanstva - to bi trebao biti kamen temeljec na kojem bi se gradila tvrđava naša ustavne demokracije.

Izdavač: Udruga za prirodu, okoliš i održivi razvoj Sunce
Obala HNP 7/III, HR - 21000 Split
Tel: +385 (0)21 360 779
Faks: +385 (0)21 317 254
E-mail: info@sunce-st.org
Internet stranice: http:// www.sunce-st.org

Urednice: Patricija Granić, Zrinka Jakl, Paula Podrug
Grafičko oblikovanje: Siniša Nosil
Naklada: 1 000 primjeraka
Tisak: Splitski grafiti d.o.o.
Tiskano na recikliranom papiru.
Split, studeni 2009. godine

Publikacija je izrađena u okviru projekta "Demokracija u praksi" koji je financiran iz PHARE programa Europske unije za Hrvatsku (ugovor br. 2006-0202-020201 sklopljen sa Središnjom agencijom za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije) .

Projekt provodi: Udruga Zelena Istra

Projektni partner: Udruga Sunce

Za više informacija o projektu:

Zelena Istra
Gajeva 3, HR - 52100 Pula
Tel: +385 (0)52 506 065
Faks: +385 (0)52 506 065
E-mail: udruga-zelena-istra@pu.t-com.hr
Internet stranice: http://www.zelena-istra.hr/
http://participator.zelena-istra.hr/bin/view/Participator/Radionice
Voditeljica projekta : Dušica Radojčić
dusica.radojcic@zelena-istra.hr

Ovaj projekt financira EUROPSKA KOMISIJA. Europska komisija je izvršno tijelo Europske unije. Stavovi izneseni u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Europske komisije. Za sadržaj odgovara isključivo Udruga Sunce.

Delegacija Europske komisije u Hrvatskoj
E-mail: delegation-croatia@ec.europa.eu
Internet stranice: http://www.delhrv.cec.eu.int/en

Europsku uniju čini 27 država članica koje su donijele odluku o postupnom povezivanju svojih znanja, resursa i sudbina. Tijekom 50-godišnjeg razdoblja proširenja, zajedno su gradile područje stabilnosti, demokracije i održivog razvoja istovremeno zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Europska unija nastoji svoja postignuća i vrijednosti podijeliti sa zemljama i narodima i izvan svojih granica.