

III Opća pitanja zaštite okoliša

Okoliš, kao specifičan medij u kojemu se odražavaju posljedice svih aktivnosti čovjeka, ili, što je još važnije, u kojemu su vidljive posljedice aktivnosti koje smo morali poduzeti, a nismo ih poduzeli, teško se može promatrati izdvojeno iz širega društvenog konteksta. Stoga se i stanje okoliša te dosezi koji jesu ili nisu postignuti u promatranome razdoblju mogu procjenjivati samo u okviru ukupne socijalne, gospodarske i političke situacije u zemlji.

Niz je čimbenika koji mogu utjecati i utječu na razinu i efikasnost mjera zaštite okoliša i svi oni čine okvir za izradbu ovoga Izvješća. Institucionalno jačanje u području zaštite okoliša te prema europskim standardima usmjerena legislativa važan su dio jačanja politike zaštite okoliša. Širina izrađenoga i usvojenoga zakonodavstva posljednjih godina, razine njezine implementacije, efikasnost integrirajućih procesa između raznih nadležnih i/ili uključenih institucija, uspješnost u ispunjavanju zadanih ciljeva, mjere poduzete da se stanje poboljša, mehanizmi koji su bili na raspolaganju i način kako su korišteni – sve su to bitni parametri za ocjenu stanja.

S druge strane, širi društveni, socijalni, pa i politički kontekst, u kojemu je nužnost zaštite okoliša prepoznata kao jedan od dugoročnih prioriteta razvitka RH, bitno je utjecao na promjenu odnosa u ovom području. Porast broja nevladinih skupina koje promoviraju zaštitu okoliša, i na državnoj i na regionalnim i lokalnim razinama, osnivanje i rad niza centara, agencija i sl. koji uz ostale svoje zadaće promiču i zaštitu okoliša, sve veći interes javnosti i porast osjetljivosti javnosti za pitanja zaštite okoliša, predstavljali su važan doprinos, djelujući i kao efikasan katalizator politike zaštite okoliša i ukupnoga održivog razvitka Hrvatske.

3.1 Opći okvir pri izradbi izvješća

3.1.1 Međunarodne obveze

RH je na području zaštite okoliša stranka ili sudionik mnogobrojnih međunarodnih pravnih instrumenata: konvencija, sporazuma, protokola i sl., putem kojih ostvaruje međunarodnu suradnju na više razina: multilateralno ili bilateralno te regionalno i/ili subregionalno. Ne ulazeći u detaljniju razradbu konvencija, sporazuma i protokola kojih je RH potpisnik temeljem obveza iz razdoblja obrađena prošlim Izvješćem o stanju okoliša (23 konvencije, 7 sporazuma i 11 protokola iz područja zaštite okoliša) navodimo da je od 1997. godine RH potvrdila ukupno šest konvencija i sedam protokola u svezi sa zaštitom okoliša, i to iz područja industrijskih nesreća, suzbijanja dezertifikacije te zaštite mora i prirode.

Većina se odredbi potvrđenih međunarodnih ugovora u RH provode. Međutim, postoje problemi na putu od potpune ugradnje međunarodnih obveza u zakonodavstvo RH do stvarne provedbe. Jedan od glavnih problema jest činjenica da su različita pitanja i odgovornosti povezane sa zaštitom okoliša podijeljene među više tijela državne uprave. Tako nerijetko, zakonski okvir za provedbu međunarodnoga ugovora čini niz različitih zakona. Time se javlja i potencijalni problem suradnje i koordinacije među tijelima nadležnim za te zakone. Praksa je pokazala da su najčešći problemi u primjeni povezani sa sustavnošću provedbenih mehanizama, tj. s osiguranjem potrebnih kadrova i financijskih sredstava kako bi se aktivnosti realizirale.

3.1.2 Zakonodavno jačanje

Od 1997. god izrađeno je i stupilo je na snagu 12 zakona koji se odnose na sastavnice okoliša te mnogi provedbeni propisi koji se odnose na sektore koji svojim aktivnostima utječu na kvalitetu sastavnica okoliša,

npr. industrija, energetika, promet, marikultura i akvakultura, kemikalije, šumarstvo i poljoprivreda. Mnogi od njih su tijekom tih 8 godina doradivani, revidirani ili ponovo izrađeni. Zaštita tla, kao vrlo bitna sastavnica okoliša do sada nije regulirana nikakvim pravnim aktima, a spominje se tek u dijelu pravilnika o poljoprivrednoj proizvodnji. Takva situacija predstavlja velik izazov za poboljšanje i donošenje novoga krovnog Zakona o zaštiti okoliša¹.

3.1.3 Sudionici zaštite okoliša i institucionalno jačanje

Institucije/tvrtke/centri

Učinkovitost zaštite okoliša u državi osiguravaju Hrvatski sabor, Vlada RH te predstavnička i izvršna tijela, jedinice lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave. U Hrvatskome saboru za zaštitu okoliša nadležan je Odbor za prostorno uređenje i zaštitu okoliša te drugi odbori. Na razini izvršne vlasti zaštita okoliša u nadležnosti je Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, ali su za pojedine dijelove okoliša nadležna i druga ministarstava i državne upravne organizacije (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Državna uprava za zaštitu i spašavanje).

Razdoblje nakon 2000. obilježeno je jačanjem institucijskih kapaciteta u zaštiti okoliša. Proces je započet ustrojem Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja, 2000. godine iz Državne uprave za zaštitu okoliša, kao odraz jačanja stava prema zaštiti okoliša. Preustrojem organizacije državne uprave potkraj 2003. godine formira se zajedničko Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, s time da se Uprava za zaštitu prirode izdvaja iz novoformiranog Ministarstva i prebacuje u Ministarstvo kulture. Od novih institucija potkraj 2002. godine osniva se Agencija za zaštitu okoliša te Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitosti, 2003. godine. Agencija za zaštitu okoliša središnja je ustanova za prikupljanje, objedinjavanje i obradbu podataka o okolišu na razini države, vođenje baza podataka o okolišu te praćenje i izvješćivanje o stanju okoliša. Agencija je osnovana s glavnim zadatkom uspostave, razvoja i koordinacije Informatičkoga sustava zaštite okoliša. Fond je, kao izvanproračunska pravna osoba, osnovan kako bi se osigurala potrebna dopunska sredstva za financiranje pripreme, razvoja i provedbe projekata, programa i sličnih aktivnosti podrške na području zaštite okoliša, energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije.

Na lokalnoj, odnosno područnoj/regionalnoj razini, djeluju tijela državne uprave i tijela lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave. Zaštita okoliša za razinu županije do 2001. godine bila je u djelokrugu Ureda za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša. Od 2001. godine to su Uredi državne uprave u županijama, odnosno njihove ustrojstvene jedinice (Službe) nadležne za zaštitu okoliša. U prosjeku te Službe raspolažu jednim do dva djelatnika zadužena za zaštitu okoliša, čiji je opseg posla iznimno širok: vođenje katastra emisija u okoliš, izdavanje dozvola i/ili rješenja prema propisima zaštite okoliša te izvršenje obveza oko provedbe propisa o zaštiti prirode, a neki pokrivaju i poslove povezane s prostornim uređenjem.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹ za obavljanje poslova iz samoupravnoga djelokruga i prenijetih poslova državne uprave ustrojavaju se upravna tijela. Kako za područje zaštite okoliša gotovo uopće nije bio osiguran kadar, poslove tih upravnih tijela u pojedinim županijama privremeno su preuzeli županijski zavodi koji se bave pitanjima zaštite okoliša.

Na razini gradova, poslovi zaštite okoliša obavljaju se u različitim upravnim tijelima, koja, osim u najvećim gradovima, redovito nemaju ni jednoga djelatnika zadužena isključivo za zaštitu okoliša.

¹ NN 82/94 i 128/99

Nekoliko posljednjih godina uočljiv je trend porasta institucija i organizacija koje se bave pojedinim aspektima okoliša. Zamjetan je porast pravnih subjekata koji se bave određenim provedbenim aktivnostima – mjerenjima, obradom podataka ili materijala, analitikom i obrazovanjem. Ustrojene su i/ili su proširile opseg djelatnosti više agencija i centara kojima zaštita okoliša nije osnovna djelatnost, a to su: Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj – HPSOR, Hrvatski centar za čistiju proizvodnju – HCČP, Centar za transfer tehnologija – CTT i Regionalni centar za okoliš – REC. Iako je na globalnoj razini njihov utjecaj na pristup i rješavanje određenih problema zaštite okoliša još ograničenog dometa, važni su za poticanje aktivnosti i jačanje područja zaštite okoliša.

Znanstveni i stručni programi, edukacija u školama

Raste broj dodiplomskih i postdiplomskih programa i studija zaštite okoliša i upravljanja okolišem – domaćih i međunarodnih, na Zagrebačkom, ali i na drugim sveučilištima u RH.

U programe obrazovnih ustanova uključene su teme zaštite okoliša te je pokrenut program "Škola u prirodi"; u kojem se učenici trećih i četvrtih razreda osnovnih škola preko učioničkih i izvan učioničkih sadržaja upoznaju s pojavama u prirodi, florom i faunom te stječu orijentacijske i izviđačke vještine. Program se sufinancira iz županijskih sredstava, pa se problem u provođenju programa javlja u županijama s proračunskim deficitom. U Zagrebačkoj županiji uključene su sve osnovne škole.

U RH provedba programa eko-škola započela je 1998. godine, a do danas je u projekt uključeno 310 osnovnih i srednjih škola, vrtića i učeničkih domova. Od toga broja status međunarodne eko-škole dobilo je 176 škola. RH prema broju eko-škola među vodećim je zemljama u svijetu, s tendencijom daljnje širenja programa.

Porast interesa javnosti / Nevladine udruge za zaštitu okoliša

Očit je porast interesa javnosti za sve okolišne teme – putem javnih medija, porastom izravne komunikacije s nadležnim institucijama, ali i udruživanjem u nevladine udruge za zaštitu okoliša. S druge strane, iako globalno izrazito osjetljiva za pitanja zaštite okoliša javnost je na lokalnoj razini u pravilu protivnik bilo kojega zahvata ili izgradnje objekta koji bi pomagao unapređenju zaštite okoliša te time objektivno često onemogućava ili otežava rješavanje nekih bitnih pitanja.

Prema Registru udruga 2005. godine u RH je bila registrirana 421 udruga povezana sa zaštitom prirode i okoliša, a prema podacima REC-a aktivno ih je 290. Posljednji popis MZOPUG za 2005. godinu navodi 207 nevladinih udruga. Međutim, s obzirom na aktivnosti, provedbu projekata i/ili pojavljivanje u javnim medijima, svega ih dvadesetak, tj. 10–15 %, ima aktivnu i važniju ulogu na državnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Relativna novina posljednjih godina jest jačanje regionalnih organizacija zelenih, koji na lokalnoj, regionalnoj pa i na državnoj razini počinju predstavljati važne čimbenike u planiranju i provedbi projekata koji mogu utjecati na okoliš. Iako su tako često efikasan korektiv nedovoljno ekološki planiranih projekata, ponekad svojim djelovanjem usporavaju i poskupljuju korisne projekte koji u konačnici unaprjeđuju zaštitu okoliša.

Otvorenost u komunikaciji s udrugama i javnošću općenito te javna dostupnost svih relevantnih podataka o stanju okoliša i mogućim utjecajima nekog projekta na okoliš svakako će smanjiti jaz između institucionalnih i izvaninstitucionalnih organizacija, te tome nadležne institucije trebaju posvetiti veću pozornost.

3.2 Provedba politike zaštite okoliša

3.2.1 Provedba ciljeva definiranih Nacionalnom strategijom zaštite okoliša i Nacionalnim planom djelovanja za okoliš

Zakon o zaštiti okoliša iz 1994. godine propisao je obvezu izradbe Strategije zaštite okoliša. Tek 8 godina nakon toga RH je dobila Strategiju. Istodobno, 2002. godine izrađen je i Nacionalni plan djelovanja za okoliš. Izradba i usvajanje tih dokumenata označili su bitan kvalitativni pomak u politici zaštite okoliša.

Strategijom i Nacionalnim planom raščlanjuju se obveze koje stoje pred RH na području zaštite okoliša, razvojni ciljevi te potrebne aktivnosti za njihovo ostvarivanje. Naglašena je važnost usmjerenja cjelokupne strategije razvoja RH prema konceptu održivoga razvoja te potreba planiranja aktivnosti u skladu s procesom približavanja i priključenja EU.

Analiza ostvarenja ciljeva i provedbe mjera definiranih Nacionalnim planom po sektorima i sastavnicama okoliša upućuje na to da postojeće sektorske politike samostalno ne mogu osigurati potrebnu zaštitu okoliša. Za to će biti potrebna bolja integracija zaštite okoliša u druge politike. Naime, uobičajena praksa jest deklarativno zastupanje i opredjeljenost za zaštitu okoliša, koja potom nije popraćena odgovarajućim mjerama i aktivnostima u sektorskim dokumentima što dovodi do izostanka provedbe. K tome, velika podjela nadležnosti u "području" dodatno otežava ostvarenje i smanjuje učinkovitost. I na državnoj i na lokalnoj razini snažno je prisutno nepoznavanje obveza vlastitoga sektora koje proizlaze iz Strategije zaštite okoliša i Nacionalnog plana djelovanja za okoliš, te je onda teško i očekivati provedbu/ispunjenje tih obveza. Gospodarski važni sektori s dugom tradicijom posebice su skloni ne pridavanju važnosti mjerama zacrtanim dokumentima zaštite okoliša.

Unatoč uspjehu u pojedinim područjima, RH se susreće s velikim izazovima glede ispunjavanja zadanih ciljeva. Za rješavanje mnogih problema postoji odgovarajući zakonodavni i institucionalni okvir, ali nedostaje njihova dosljedna primjena te odgovarajući nadzor. Problem je i neusklađenost podzakonskih akata.

Glede prioriternih problema okoliša – otpada i otpadnih voda, ohrabrujuće je što je 2005. godine donesena Strategija gospodarenja otpadom, a Strategija upravljanja vodama je pred usvajanjem. Proces pristupanja EU poslužio je kao svojevrsan katalizator, ubrzavajući mnoge aktivnosti, posebice one na usklađivanju nacionalnoga zakonodavstva s pravnom stečevinom EU te na usklađivanju hrvatskih sektorskih politika s europskim. Područja koja su ostvarila vidljiv napredak su zrak i otpad, s novim krovnim zakonima, podzakonskim aktima i strateško-planskim dokumentima, kao što je navedena strategija. Određeni napredak primjetan je i u području voda.

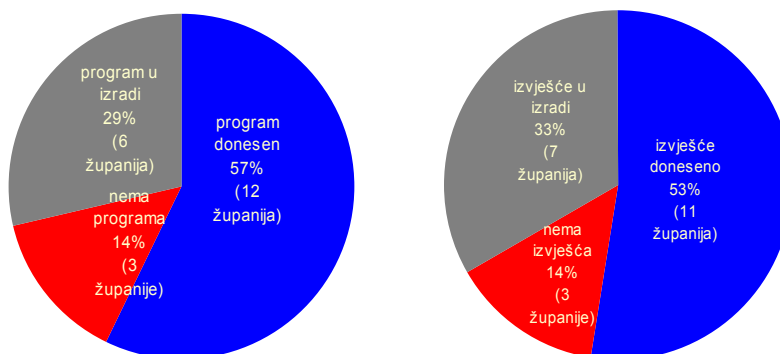
Usuglašavanje metodologije prikupljanja i obradbe podataka, odnosno uvođenje nacionalnih standarda koji će biti u skladu s EU normama jedna je od ključnih aktivnosti za osiguranje lakšeg praćenja stanja okoliša i provedbe politike zaštite okoliša u RH.

3.2.2 Provedba zaštite okoliša na regionalnoj i lokalnoj razini

Izradba dokumenata zaštite okoliša na regionalnoj i lokalnoj razini

Zakonom o zaštiti okoliša županijama je određena obveza da za svoje područje donose Programe zaštite okoliša i Izvješća o stanju okoliša. Gradovi i općine također donose svoje Programe zaštite okoliša «kada je potrebno posebno zaštititi okoliš određenoga područja grada ili općine radi očuvanja kulturno-povijesnih, estetskih i prirodnih vrijednosti krajolika». Tim dokumentima trebaju se definirati mjere zaštite okoliša u skladu s regionalnim i lokalnim posebnostima i obilježjima, naravno temeljem ciljeva, smjernica i planova strateških dokumenata državne razine.

Slika 1. Status izradbe Programa zaštite okoliša te izradbe Izvješća o stanju okoliša po županijama



Izvor: AZO

Tri godine nakon donošenja Strategije zaštite okoliša, samo 12 županija ima izrađene programe zaštite okoliša, različitoga stupnja usklađenosti sa Strategijom. Provedba izrađenih programa također nije na zadovoljavajućoj razini. Županije koje su izradile program obično su i one koje imaju izvješće o stanju okoliša. Međutim, ohrabruje činjenica da su oba dokumenta u izradbi u znatnome broju županija.

Na području nekih županija još nisu doneseni Planovi intervencija u zaštiti okoliša, u tijeku su izradbe i/ili revizije. U području zaštite zraka u pojedinim županijama nisu još izrađeni Programi zaštite i poboljšanja kakvoće zraka i nije uspostavljena lokalna mreža za praćenje kakvoće zraka

Provedba aktivnosti zaštite okoliša na regionalnoj i lokalnoj razini

Prikaz najvažnijih provedenih aktivnosti od strane upravnih tijela – županija daje se u tablici 2.

Tablica 2. Prikaz najvažnijih provedenih aktivnosti od strane upravnih tijela

1. ZAGREBAČKA ŽUPANIJA
Donesen Program zaštite okoliša
Izrađeno Izvješće o stanju okoliša
Izrađen Program postupanja s otpadom
Izrađen plan intervencija prema obvezi iz Plana intervencija o zaštiti okoliša ²
Izrađen popis otpadom onečišćenog tla
2. KRAPINSKO-ZAGORSKA
Donesen Program zaštite okoliša
Izrađen plan intervencija prema obavezi iz Plana intervencija o zaštiti okoliša
Sanacija odlagališta komunalnoga otpada za odlagališta "Gorjak", "Jesenje", "Tugonica", Marija Bistrica i "Medvedov jarek" Klanjec
3. SISAČKO-MOSLAVAČKA
Donesen Program zaštite okoliša
Izrađeno Izvješće o stanju okoliša
Izrađen plan intervencija prema obvezi iz Plana intervencija o zaštiti okoliša
Uvedeno obavješćivanje javnosti
4. KARLOVAČKA
Donesen Program zaštite okoliša
Izrađeno Izvješće o stanju okoliša
Izrađen plan intervencija prema obvezi iz Plana intervencija o zaštiti okoliša
Izrađena Studija gospodarenja opasnim otpadom

² NN 82/99,86/99,21/01

Imenovan županijski eko-stožer 2001.
5. VARAŽDINSKA
Donesen Program zaštite okoliša
Izrađeno Izvješće o stanju okoliša
Izrađen plan intervencija prema obvezi iz Plana intervencija o zaštiti okoliša
Izrađen Program sanacije i sufinanciranja otpadom onečišćenih površina na području svih 28 jedinica lokalne samouprave
Izrađen Katastar istražnih i eksploatacijskih polja mineralnih sirovina (s registrom izdanih rješenja i grafičkim prikazom svih polja)
Osnovan Županijski eko-stožer
6. KOPRIVNIČKO-KRIŽEVAČKA
Izrađeno Izvješće o stanju okoliša
Izrađen plan intervencija prema obvezi iz Plana intervencija o zaštiti okoliša
Izgradnja i stavljanje u funkciju pročistača otpadnih voda naselja Molve
osnovan Katastar onečišćavača na području Županije
7. BJELOVARSKO-BILOGORSKA
Sanirano odlagalište komunalnog otpada "Cerik" u Daruvaru
KEO županije – napredak u obuhvatu onečišćivača
Početak rješavanja deponije neopasnoga otpada za županiju – otkup zemljišta (742.000,00 kn)
8. PRIMORSKO-GORANSKA
Izrađeno Izvješće o stanju okoliša
Izrađen plan intervencija prema obvezi iz Plana intervencija o zaštiti okoliša
Izrađen Plan intervencija kod iznenadnoga onečišćenja mora
Uspostava sustava gospodarenja otpadom
Sanacija postojećih odlagališta
Izgrađen sustav za dispoziciju otpadnih voda
Izrađen program zaštite i poboljšanja kakvoće zraka
Izrađen plan za zaštitu voda
9. LIČKO-SENJSKA
Donesen Program zaštite okoliša
Izrađeno Izvješće o stanju okoliša
Izrađen Plan intervencija kod iznenadnoga onečišćenja mora
Stavljen u probni rad pročistač otpadnih voda
Postavljen eko-otok – selektivno gospodarenje otpadom
Izgrađeno 9 km kolektorske mreže na području grada Gospića
10. VIROVITIČKO-PODRAVSKA
Donesen Program zaštite okoliša
Izrađeno Izvješće o stanju okoliša
Izrađen Program postupanja s otpadom
Izrađen plan intervencija prema obvezi iz Plana intervencija o zaštiti okoliša
Osnovan županijski centar za gospodarenje otpadom
Osnovan županijski ekostožer
11. POŽEŠKO-SLAVONSKA
Izrađen plan intervencija prema obvezi iz Plana intervencija o zaštiti okoliša
Pušten u rad pročistač u Požegi
12. BRODSKO-POSAVSKA
Donesen Program zaštite okoliša
Izrađeno Izvješće o stanju okoliša
13. ZADARSKA

Izrađen plan intervencija prema obavezi iz Plana intervencija o zaštiti okoliša
14. OSJEČKO-BARANJSKA
Izrađeno Izvješće o stanju okoliša
Izrađen plan intervencija prema obvezi iz Plana intervencija o zaštiti okoliša
Uspostavljena županijska mreža za praćenja kakvoće zraka
15. ŠIBENSKO-KNINSKA
Donesen Program zaštite okoliša
Izrađen Plan intervencija kod iznenadnog onečišćenja mora
Izrađeno Izvješće o stanju okoliša
Donesena strategija gospodarenja otpadom
Izvršena sanacija divljih odlagališta
16. VUKOVARSKO-SRIJEMSKA
Izrađen plan intervencija prema obvezi iz Plana intervencija o zaštiti okoliša
17. SPLITSKO-DALMATINSKA
Donesen Program zaštite okoliša
Izrađen Plan intervencija kod iznenadnoga onečišćenja mora
Uspostavljen centar za obradbu opasnoga otpada ("Cian" Split)
18. ISTARSKA
Izrađeno Izvješće o stanju okoliša
Izrađen Plan intervencija kod iznenadnoga onečišćenja mora
19. DUBROVAČKO-NERETVANSKA
Izrađena Studija utjecaja na okoliš za zahvat marikulture na području Malostonskoga zaljeva i Maloga mora, kao prva strateška procjena utjecaja na okoliš na području Hrvatske, s vremenskim obuhvatom do 2010. godine
Donesen Plan intervencija u zaštiti okoliša na području Dubrovačko-neretvanske županije
Donesen Plan intervencija kod iznenadnoga onečišćenja mora u Dubrovačko-neretvanskoj županiji
Donesen Popis lokacija otpadom onečišćena tla i neuređenih odlagališta s planom sanacije na području Dubrovačko-neretvanske županije
Provedene pripremne aktivnosti na izgradnji Županijskoga centra za gospodarenje otpadom (pokretanje osnivanja Društva za upravljanje Županijskim centrom za gospodarenje otpadom)
Provedena I. faza hidro-geoloških istraživanja na lokacijama Županijskog centra za gospodarenje otpadom
Izrađena Studija izbora mikro lokacije Centra za gospodarenje otpadom na predloženim makro lokacijama u Prostornome planu Dubrovačko-neretvanske županije
Osnovano Društvo za upravljanje Županijskim centrom za gospodarenje otpadom
20. MEĐIMURSKA
Sanirano i konačno zatvoreno najveće odlagališta komunalnoga otpada "Totovec" na području Međimurske županije
Projekt Javne ustanove za odlaganje komunalnog i neopasno tehnološkoga otpada na području Sjeverozapadne Hrvatske
21. ZAGREB
Donesen Program zaštite okoliša
Izrađeno Izvješće o stanju okoliša
Izrađen plan intervencija prema obvezi iz Plana intervencija o zaštiti okoliša
Izgrađen Centralni uređaj za pročišćavanje otpadnih voda GZ (izrađena SUO)
Sanirano odlagalište Prudinec u Jakuševcu

Izvor: AZO

Prioritetni problemi na regionalnoj/lokalnoj razini

Pregledom stanja po županijama i dalje je vidljivo da su problemi gospodarenja otpadom i otpadnim vodama prioritetni, pri čemu je najistaknutiji problem otpada. Potreba za sanacijom službenih odlagališta komunalnoga otpada te saniranjem i smanjivanjem broja divljih deponija problem je koji se javlja u najvećem broju županija. Početkom 2005. godine trend je izmijenjen i započelo se s programima sanacije na oko 160 lokacija. Jedan od problema u gospodarenju otpadom na lokalnoj razini još je neuvrštenost potencijalnih lokacija za odlagališta komunalnoga otpada u lokalne i regionalne prostorne planove., pa tako i nepostojanje rezerviranih lokacija za te namjene.

U određenome broju županija pristupilo se procesu uspostave regionalnih ili županijskih centara za gospodarenje otpadom (Šibensko-kninska, Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska, četiri županije SZ Hrvatske, Primorsko-goranska, Zadarska itd.), sveukupno u 15 županija postoje potencijalna rješenja. U Gradu Zagrebu u tijeku je prikupljanje dokumentacije za izgradnju spalionice komunalnoga otpada.

Problem otpadnih voda izražen je osobito u Varaždinskoj, Požeško-slavonskoj, Primorsko-goranskoj te u Koprivničko-križevačkoj županiji, gdje su odvodnja i gospodarenje otpadnim vodama prepoznati kao jedan od prioriteta.

U Vukovarsko-srijemskoj županiji još nije uspostavljena javna ustanova za zaštitu prirode. Kao povremeni problem javlja se i ilegalna eksploatacija mineralnih sirovina. Zajedničko svim razinama vlasti jest manjak potrebnoga broja stručnih kadrova na poslovima zaštite okoliša, što aktivnosti povezane procesom pridruživanja EU još više ističu.

3.2.3 Instrumenti i mjere politike zaštite okoliša

Procjena utjecaja na okoliš

Zakon o zaštiti okoliša i Pravilnik o procjeni utjecaja na okoliš³ pravna su osnova za provođenje postupka procjene utjecaja na okoliš. Procjena utjecaja na okoliš provodi se za zahvate koji su planirani odgovarajućim dokumentima prostornoga uređenja i određeni su Popisom zahvata koji je sastavni dio Pravilnika.

Postupak procjene utjecaja na okoliš na razini pojedinačnog zahvata u fazi je usklađivanja s EU direktivama. U tu svrhu pokrenut je projekt CARDS 2003 *Environmental Impact Assessment (EIA) – Guidelines and Training, Croatia*.

RH je potvrdila Konvenciju o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica (ESPOO konvencija)⁴, koja je stupila na snagu 1997. godine. Njezina primjena na temelju dosadašnjega iskustva pokazala je da se postupak procjene utjecaja na okoliš za zahvat znatno oduljio, što upućuje na neprecizno definirane rokove za razmjenu podataka u samoj Konvenciji.

U razdoblju od 1997. do 1. 1. 2005. godine na razini Ministarstva zaprimljeno je 596 zahtjeva za provedbu postupka procjene utjecaja na okoliš. Najviše zahvata odnosilo se na prometne građevine i eksploataciju mineralnih sirovina, što je u skladu s rastom gospodarskih aktivnosti prikazanim u I dijelu Izvješća.

³ NN 59/00 i 136/04

⁴ NN MU 6/96

Tablica 3. Broj postupaka procjene utjecaja na okoliš prema vrstama zahvata i fazama postupka za razdoblje od 1997. do 2004. godine

VRSTA ZAHVATA								
Eksploatacija mineralnih sirovina	Energetske građevine	Građevine na zaštićenom području	Građevine za postupanje s otpadom	Građevne cjeline	Proizvodne građevine	Prometne građevine	Sportske građevine	Vodne građevine
135	49	1	77	13	130	136	9	46
FAZA POSTUPKA								
Prihvaćen zahvat	U postupku		Odbijen zahvat	Obustava postupka		Odbijen zahtjev		
509	18		26	41		2		

Izvor: MZOPUG

Ekonomski instrumenti i mjere

Financiranje zaštite okoliša počiva na jednom od ključnih načela – onečišćivač plaća i korisnik plaća. Kako bi se ostvarilo ovo načelo postoji niz mjera, ekonomskih, administrativnih i tržišnih. Naglasak u provedbi mjera u izvještajnome razdoblju stavljen je na ekonomske instrumente i mjere. Pozitivni učinci ekonomskih mjera višestruki su npr. osiguravaju internalizaciju troškova onečišćenja okoliša te su važan izvor financiranja programa zaštite okoliša.

U zakonodavstvu RH sada ne postoje propisane porezne olakšice za investitore koji ulažu u zaštitu okoliša.

Velik iskorak napravljen je osnivanjem Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u 2003. godini koji se financira sredstvima novih naknada u zaštiti okoliša te donošenjem zakonodavnih odredbi koje propisuju niz novih naknada u zaštiti okoliša.

One obuhvaćaju naknade koje se primjenjuju na korištenje motornih vozila i plaćaju pri registraciji, naknade za opterećivanje okoliša otpadom i to zbog proizvodnje opasnoga otpada, odnosno za odlaganje proizvodnoga i komunalnoga otpada, naknade za ambalažu i ambalažni otpad te naknade zbog emisija SO_2 i NO_2 . Obračun naknada za emisije SO_2 i NO_2 obračunava se i plaća prema količini emisija, izraženo u tonama za obračunsko razdoblje od jedne godine. Registar obveznika vodi Fond za energetske učinkovitost i zaštitu okoliša. Prema Uredbi o naknadama iz svibnja 2004. jedinična naknada za tonu emisija SO_2 i NO_2 za 2006. iznosi 310 kn, što je porast za 61% u odnosu na godinu prije.

Tako prikupljena sredstva troše se na provedbu projekata, programa i mjera zaštite okoliša, energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije. Fond je do sada većinu sredstava usmjerio na sanaciju odlagališta otpada, a manji dio na oporabu otpada, regionalne centre za gospodarenje otpadom, energetske učinkovitost te druga područja. Uz sve pozitivne učinke aktivnosti Fonda, u budućnosti će se sredstva Fonda svakako trebati usmjeriti više prema projektima sustavne zaštite okoliša i energetske učinkovitosti.

Politika cijena u području komunalnih usluga postupno prelazi na sustav koji se u potpunosti oslanja na načelo "onečišćivač plaća i korisnik plaća". Naknade za skupljanje, prijevoz i odlaganje otpada u RH relativno su niske. Kod komunalnoga otpada, u većini slučajeva osnovice za obračun naknada ne potiču oporabu otpada i time smanjenje količina otpada. Zakon o otpadu ostavlja mogućnost da se naknade obračunavaju prema količini otpada ili po jedinici zadužene površine. Obračun po količini otpada primjenjuje se već dulje u gospodarstvu, a obračun po jedinici zadužene površine uglavnom se primjenjuje za domaćinstva.

Ostale namjenske naknade u području zaštite okoliša odnose se na korištenje prirodnih resursa (vode, šume). Radi se o naknadi za korištenje i zaštitu voda te naknadi za korištenje općekorisnih funkcija šume (OKFŠ) koje

su prihod izvanproračunskoga fonda Hrvatskih voda, odnosno trgovačkoga društva Hrvatske šume d.o.o. Krajem 2005. godine donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva⁵ kako bi se osigurala potrebna ulaganja u zaštitu.

3.2.4 Inspekcija zaštite okoliša

U Hrvatskoj je od 2000. godine inspekcija zaštite okoliša ustrojena unutar Uprave za inspekcijske poslove Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Od tada, broj zaposlenih inspektora zaštite okoliša raste te je koncem 2005. godine iznosio 57, što je u odnosu na 2000. godinu povećanje od 108,8 %. Inspektori zaštite okoliša djeluju u okviru središnje službe (14) i 20 područnih jedinica (43), smještenih u svim županijskim središtima. Inspekcija zaštite okoliša ostvarila je napredak u stvaranju uvjeta za bolju tehničku opremljenost te za njezino stalno usavršavanje, osobito uspostavom sustava za redovito osposobljavanje kadrova kroz prihvaćanje projekta PHARE 2005 »Prilagodba inspekcije zaštite okoliša za provedbu novog nacionalnog zakonodavstva«. Sa svim navedenim poboljšanjima, inspekcija zaštite okoliša nema dovoljan broj inspektora za provedbu nadzora. Također, ne postoji potrebna razina suradnje i koordinacije među inspekcijskim tijelima kako bi se povećala efikasnost nadzora iako su pozitivni pomaci ostvareni.

Dodatna zapreka u učinkovitosti djelovanja inspekcije su nedostaci u zakonodavstvu, npr. inspektor zaštite okoliša donosi rješenje o zabrani obavljanja djelatnosti tek nakon tri izrečene kazne ukoliko pravna ili fizička osoba ne postupi po rješenju.

Od 2002. godine bilježi se stalno povećanje broja inspekcijskih nadzora povezanih s obvezama pravnih ili fizičkih osoba proizašlih iz rješenja o prihvaćanju PUO, osobito nadzora subjekata pojedinih gospodarskih djelatnosti (brodogradnja, farme, ribogojilišta, odlagališta).

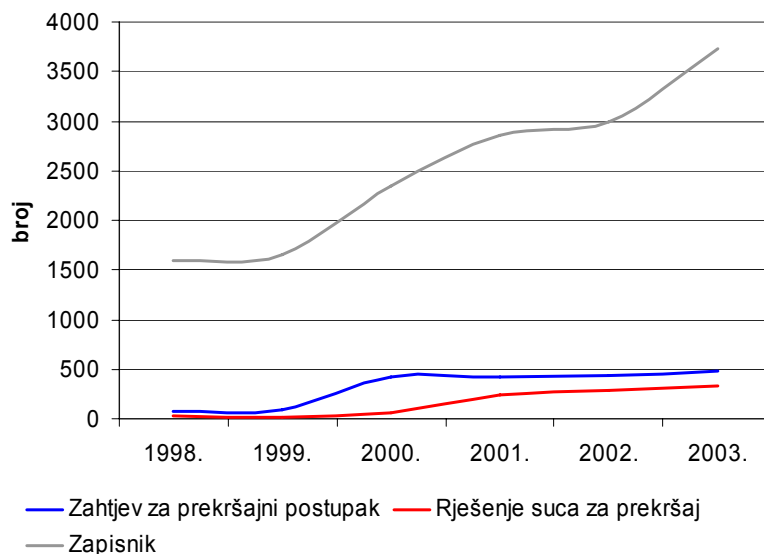
Znatno je unaprijeđen rad sa strankama radi veće informiranosti i mogućnosti pravne pomoći u svezi sa zaštitom njihovih prava, a riješeni su i svi zaostali žalbeni predmeti iz razdoblja 2001.– 2004. godine. Osim na važnu savjetodavnu/informativnu zadaću te na preventivno djelovanje na zaštiti okoliša inspekcija zaštite okoliša još znatno vrijeme mora posvetiti upoznavanju nadziranih subjekata sa zakonskim obvezama.

Unatoč povećanu broju novih propisa u području zaštite okoliša radi usklađivanja zakonodavstva RH s pravnom stečevinom EU, stanje se pojedinih nadziranih subjekata (zdravstvene ustanove, farmaceutska industrija, cementare) poboljšano, posebice u postupanju s otpadom.

Provođenje mjera glede inspekcijskoga nadzora, prihvaćenih u Nacionalnom planu djelovanja na okoliš, s obzirom na utjecaj svih okolnosti i kratkoću proteklog vremena, može se ocijeniti zadovoljavajućim, iako u svim mjerama još uvijek nisu postignuti optimalni rezultati.

⁵ NN 150/05

Slika 2. Rezultati rada inspekcije zaštite okoliša



Izvor: DZS

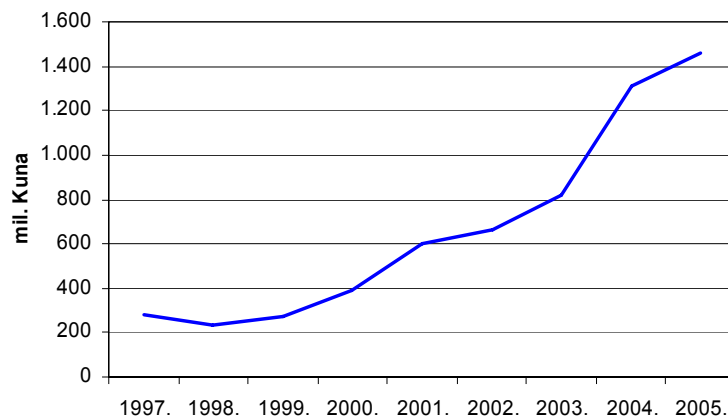
Razlozi za takvo stanje proizlaze iz manjka ljudskih resursa (potrebnoga broja inspektora) i financijskih sredstava u inspekciji zaštite okoliša te iz slabosti hrvatskoga pravnog sustava i sudstva.

3.3. Ulaganja u zaštitu okoliša

Financijska ulaganja u zaštitu okoliša mogu se promatrati kroz uložena proračunska sredstava, ali i ukupna ulaganja iz drugih izvora, kao što su sredstva prikupljena određenim izvan-proračunskim fondovima, vlastita sredstva onečišćivača, zajmovi, sredstva međunarodne pomoći i dr.

U 2004. godini samo 0,46 % sredstava iz državnoga proračuna izdvojeno je za zaštitu okoliša, ne uključujući sredstva koja su namijenjena za plaće i administraciju sustava. Međutim, ta razina ulaganja, uz pretpostavku da sve investicije u zaštitu okoliša nisu statistički evidentirane i obrađene, te trend rasta, nije dovoljna za postizanje ciljeva zaštite okoliša, a za udovoljavanje standardima EU ti će se iznosi morati višestruko povećati. Opća je ocjena da su ulaganja u zaštitu okoliša nedostatna pa se u svim strateškim dokumentima ističe potreba i prioritet povećanja ulaganja u infrastrukturu zaštite okoliša. Prema statističkim podacima, ostvarene investicije u zaštitu okoliša povećane su s 0,21 % BDP-a (282 mil.kn) u 1997. godini na 0,37 % BDP-a (660,5 mil. kn) u 2002., odnosno na 0,64 % BDP-a (1.460 mil. kn) u 2005. godini s trendom daljnjega rasta. Ovi podatci obuhvaćaju samo ulaganja u infrastrukturu (dugotrajnu imovinu).

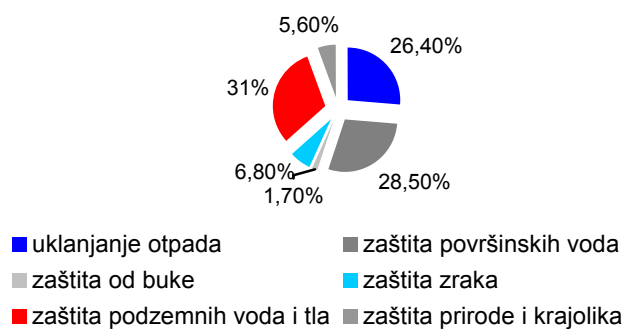
Slika 3. Investicije u zaštitu okoliša



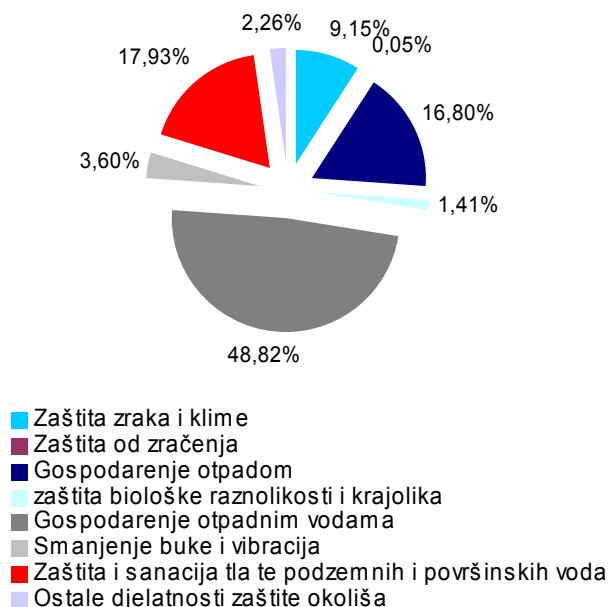
Izvor:DZS

Promatrajući strukturu investicija prema sektorima zaštite okoliša, može se zaključiti da se, u razdoblju od 1997. do 2002., najviše ulagalo u zaštitu površinskih i podzemnih voda – 51,5 %. Osnovni razlog tomu jest organiziranost sustava vodnoga gospodarstva, koji ostvaruje prihode iz vlastitih izvora, ponajviše od posebnih namjenskih naknada. U odnosu na razdoblje 1997.–2002., posljednjih godina nije došlo do većih promjena u strukturi ulaganja. Prednjače ulaganja u gospodarenje otpadnim vodama i otpadom, koja čine više od 65 % ukupnih ulaganja u zaštitu okoliša.

Slika 4. Ostvarene investicije za zaštitu okoliša prema vrsti zaštite
a) za razdoblje 1997. – 2002.



b) za razdoblje 2004. – 2005



Izvor: DZS

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zakonsku obvezu provođenja mjera zaštite okoliša, pa stoga iz svojih proračuna izdvajaju određena sredstva za tu namjenu. Rashodi za zaštitu okoliša jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 1998. – 2002. iznosili su oko 2,02 milijardi kuna. U području gospodarenja otpadom i upravljanja otpadnim vodama utrošeno je najviše sredstava, iako se radi o nedovoljno izdvojenim sredstvima.

S obzirom da je infrastruktura povezana s gospodarenjem otpadom, opskrbu pitkom vodom, vodooodvodnju i zbrinjavanje otpadnih voda, uglavnom u vlasništvu lokalnih samouprava, mogućnosti ulaganja privatnoga kapitala u cjelini su vrlo ograničene. Uključenost privatnoga sektora u projekte infrastrukture zaštite okoliša u velikoj mjeri ovisi o mogućnosti jedinica lokalne samouprave da financiraju takve projekte vlastitim sredstvima. Treba spomenuti i projekte vanjske pomoći, kao što je npr. projekt Svjetske banke Zaštita od onečišćenja voda na priobalnom području (Jadranski projekt), u sklopu kojega se u okviru 47 potprojekata pristupilo izgradnji kanalizacijskih sustava s pratećim objektima, na mjestima tzv. "crnih točaka" komunalne infrastrukture na Jadranskoj obali.

Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost je, od početka svog rada 2004. godine, ostvario ukupni prihod u iznosu od 387 milijuna kuna (u 2004. godini 170,5 mil. kn, a u 2005. godini 212,7 mil. kn). Za provedbu programa i projekata zaštite okoliša tijekom 2004. i 2005. godine ukupno je uloženo 201,3 milijuna kuna, a samo za sanaciju odlagališta komunalnog otpada i divljih odlagališta u istom je razdoblju izdvojeno 171,4 milijuna kuna. Sufinanciranje programa i projekata energetske učinkovitosti od strane Fonda započeto je 2005. godine, a za njihovu za provedbu izdvojeno je 2,1 milijuna kuna.

Projektima čistije proizvodnje u RH koji su provedeni uz međunarodnu financijsku pomoć, 118 projekata čistije proizvodnje u 51 tvrtki, procjenjuje se da je uštedeno oko 80 milijuna kuna. Povrat uložениh financijskih sredstava u više od polovice projekata ostvario se za manje od šest mjeseci. Tvrtke su najviše ulagale u promjenu opreme i poboljšanje procesa te u recikliranje.

Unatoč pozitivnim mjerama (početak rada Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost) te postojanju raznih izvora financiranja u izvještajnom razdoblju, sustav za financiranje zaštite okoliša još nije uspostavljen.