

Lana Ofak i Paula Jelić\*

## Pravna zaštita građana od prekograničnog onečišćenja zraka

### Sadržaj

#### 1. Uvod

1.1. Sažeti prikaz štetnih utjecaja onečišćenja zraka

#### 2. Zaštita zraka u Europskoj uniji

2.1. Prava građana u slučaju da država članica povredi obveze koje proizlaze iz direktiva koje se odnose na zaštitu zraka

#### 3. Međunarodni ugovori mjerodavni za pravnu zaštitu građana od onečišćenja zraka

3.1. Konvencija o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka s protokolima

3.2. Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica i Protokol o strateškoj procjeni okoliša

3.3. Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša i Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari

3.3.1. Pristup informacijama o okolišu

3.3.2. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu

3.3.3. Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša

3.3.4. Odbor za usklađenost (pridržavanje)

3.3.5. Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćivanja

#### 4. Zaključak

### 1. Uvod

Onečišćenje zraka je prisutnost jedne ili više tvari u zraku koje mu nisu svojstvene po prirodnom sastavu.<sup>1</sup> Onečišćenje zraka je lokalni problem ako je izvor onečišćenja jednokratni, kratak ili

\* Dr. sc. Lana Ofak je docentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Paula Jelić je magistrica prava. Rad se temelji na istraživanju Paule Jelić o onečišćenju zraka u Slavanskom Brodu za potrebe diplomskog rada *Upravno-pravna zaštita građana od onečišćenja zraka* koji je izrađen i obranjen pod mentorstvom Lane Ofak u veljači 2014.

<sup>1</sup> D. Puntarić/M. Miškulin/J. Bošnjir et al, *Zdravstvena ekologija*, Zagreb 2012, s. 325.

povremene aktivnosti. Međutim, kada je izvor onečišćenja trajan poput tvorničkih dimnjaka, dimnjaka iz ložišta ili stalnog gustog prometa u gradovima, širenje onečišćenja zrakom zbog gibanja vjetrova može doseći velike udaljenosti koje mogu prijeći i državne granice.<sup>2</sup> Upravo je i motiv za pisanje ovog rada onečišćenje zraka u Slavonskom Brodu koje je, između ostalog, uzrokovano ispuštanjem štetnih emisija iz Rafinerije nafte Brod a.d. u Bosanskom Brodu. Dodatno, krajem 2013. odobrena je kao prihvatljiva za okoliš izgradnja plinske termoelektrane-toplane Slavonski Brod<sup>3</sup>, a u Bosni i Hercegovini u tijeku je gradnja dviju termoelektrana na ugljen - TE Stanari<sup>4</sup> i TE Ugljevik 3<sup>5</sup>. U bliskoj budućnosti planira se još izgradnja TE Banovići<sup>6</sup> i Blok 7 TE Tuzla<sup>7</sup>.

U situaciji kada u nekom gradu postoji mnogo izvora onečišćenja zraka, od kojih se neki nalaze u drugoj državi, pitanje koje se legitimno postavlja jest kakva pravna sredstva stoje na raspolaganju u rješavanju tog problema. Rad će prvenstveno biti pisan iz položaja građana i njihovih prava koja se odnose na život u zdravom okolišu. Onečišćenje zraka u Slavonskom Brodu je bio samo povod za pisanje rada te je rad koncipiran na način da informacije u njemu mogu biti primjenjive na bilo koje drugo mjesto pogođeno istim problemom.

Rad započinje kratkim osvrtom na štetne utjecaje onečišćenja zraka na zdravlje ljudi i okoliš (v. poglavlje 1.1). S obzirom na to da je Hrvatska pristupila Europskoj uniji 1. srpnja 2013, a Bosna i Hercegovina je potencijalna zemlja kandidatkinja koja je s Europskom unijom 16. lipnja 2008. potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, u radu se prikazuje pravni okvir Europske unije koji se odnosi na zaštitu zraka (v. poglavlje 2). Posebno pitanje koje se analizira jest narav ciljeva koji su postavljeni u europskim direktivama o zaštiti zraka – jesu li oni pravnoobvezujući ili su samo političke aspiracije (v. poglavlje 2.1). Hrvatska i Bosna i Hercegovina su potpisnice međunarodnih ugovora koji su mjerodavni za suzbijanje onečišćenja zraka. U radu će se razmotriti obveze država koje proizlazi iz Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka s protokolima (v. poglavlje 3.1), Konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica i Protokola o strateškoj procjeni okoliša (v. poglavlje 3.2), te Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša i Protokola o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari (v. poglavlje 3.3). Za svaku od tih konvencija prikazat će se mehanizam nadzora nad njihovim pridržavanjem s posebnim naglaskom na mogućnost građana da iniciraju pokretanje postupka u odnosu na stranku za koju smatraju da ne ispunjava preuzete obveze.

### 1.1. Sažeti prikaz štetnih utjecaja onečišćenja zraka

Dnevno čovjek udahne oko 10 do 20 kilograma zraka (10 do 20 tisuća litara). Promjene kvalitete zraka imaju značaj utjecaj na čovjekovo zdravlje, što je posebno naglašeno kod djece zbog njihove manje mase, kao i rasta i razvoja njihovih pluća.<sup>8</sup> Prema podacima Svjetske zdravstvene

<sup>2</sup> *Ibid*, ss. 327-328.

<sup>3</sup> V. Rješenje hrvatskog Ministarstva zaštite okoliša i prirode o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša od 29. 11. 2013, [http://www.mzoip.hr/doc/IPPC/Rjesenje\\_05\\_12\\_2013\\_2.pdf](http://www.mzoip.hr/doc/IPPC/Rjesenje_05_12_2013_2.pdf).

<sup>4</sup> EFT - Rudnik i Termoelektrana Stanari, <http://www.eft-stanari.net/sr/tpp-stanari.html>.

<sup>5</sup> Comsar Energy, <http://comsar.com/projects-technologies/tpp-ugljevik>.

<sup>6</sup> Rudnik mrkog uglja Banovići, <http://rmub.ba/termoelektrana/>.

<sup>7</sup> Elektroprivreda BiH, <http://www.elektroprivreda.ba/stranica/blok-7-te-tuzla>.

<sup>8</sup> *Ibid*, s. 324.

organizacije, onečišćenje zraka je jedan od glavnih okolišnih rizika za ljudsko zdravlje. Procijenjeno je da je u 2012. preuranjeno umrlo 3,7 milijuna ljudi u svijetu zbog onečišćenja vanjskog zraka u gradovima i ruralnim područjima.<sup>9</sup> Prema Organizaciji za ekonomsku suradnju i razvoj, onečišćenje zraka u gradovima postat će do 2050. glavni okolišni uzrok smrtnosti u svijetu, ispred nečiste vode i nedostatka higijenskih mjera.<sup>10</sup> U područjima s onečišćenim vanjskim zrakom povišeno je obolijevanje od akutnih bolesti, češća su kronična stanja (prije svega od respiratornih bolesti), učestalija su pogoršanja i recidivi već razvijenih kroničnih stanja te je opći mortalitet viši u odnosu na područja bez onečišćenog zraka.<sup>11</sup> Osim štetnog utjecaja na ljudsko zdravlje, onečišćen zrak ima negativan utjecaj i na okoliš (biljke, životinje, ubrzano propadanje zgrada, mostova, vijadukta i sličnih konstrukcija).<sup>12</sup> Ekosustavi trpe zbog cvjetanja algi, odumiranja riba i ostalih poremećaja uzrokovanih onečišćenjem hranjivim dušikom (eutrofikacija). Taj je problem posebno izražen u najbogatijim i najraznolikijim prirodnim područjima Europe, od kojih je ugroženo više od tri četvrtine.<sup>13</sup> Tablica 1. prikazuje glavne onečišćujuće tvari i njihov utjecaj na ljudsko zdravlje i okoliš.

Tablica 1. Najčešći onečišćivači zraka<sup>14</sup>

Onečišćujuća tvar	Nepovoljan utjecaj na ljudsko zdravlje i okoliš
Lebdeće čestice (particulate matter [PM]) su složena mješavina mikroskopski sitnih čestica koje se sastoje od krutih i tekućih komponenti. Nastaju kao nusproizvodi brojnih čovjekovih aktivnosti (promet, proizvodnja energije, grijanje itd), kao i iz prirodnih izvora poput morske soli i zemljane prašine koju vjetar podiže od tla.	Rizik za zdravlje uzrokuju čestice manje od 10 mikrona (PM <sub>10</sub> ), a osobito one manje od 2,5 mikrona (PM <sub>2.5</sub> ). Pridonose bolestima dišnog sustava, kardiovaskularnim bolestima i raku pluća.
Prizemni ozon (O <sub>3</sub> ) nastaje u nižim slojevima atmosfere kao rezultat fotokemijskih reakcija dušičnih oksida (NO <sub>x</sub> ) i hlapivih organskih spojeva (HOC) u zraku.	Može smanjiti funkciju pluća, pogoršati astmu i druge bolesti pluća, a uzrokuje štetu na poljoprivrednim kulturama, šumama i biljkama smanjujući stopu rasta.
Sumporni dioksid (SO <sub>2</sub> ) posljedica je sagorijevanja fosilnih goriva. U atmosferi reagira s vodom te nastaju kisele kiše.	Šteti ljudskom zdravlju putem stvaranja sekundarnih lebdećih čestica i doprinosi zakiseljavanju tla i kopnenih voda.

<sup>9</sup> World Health Organization, *Ambient (outdoor) air quality and health*, Fact sheet N°313, ožujak 2014, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/en/>.

<sup>10</sup> OECD *Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*, <http://www.oecd.org/environment/oecdenvironmentaloutlookto2050theconsequencesofinaction.htm>.

<sup>11</sup> Puntarić et al (bilj. 1), s. 329.

<sup>12</sup> V. *ibid*, ss. 329-330.

<sup>13</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru Regija, Program Čisti zrak za Europu, COM/2013/0918 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0918&from=EN>.

<sup>14</sup> Izvor: European Commission, *Questions and answers on the EU Clean Air Policy Package*, MEMO/13/1169, 18 December 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-1169 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1169_en.htm), te Puntarić et al (bilj. 1), ss. 325-327.

Dušikovi oksidi (NO <sub>x</sub> ) nastaju upotrebom fosilnih goriva u prometu, proizvodnjom energije u industriji i kućanstvima.	Kao i sumporni dioksid štete ljudskom zdravlju putem stvaranja sekundarnih lebdećih čestica, doprinose nastanku kiselih kiša, ali također uzrokuju eutrofikaciju i ključna su komponenta u povećanju razine prizemnog ozona.
Amonijak (NH <sub>3</sub> ) nastaje od djelatnosti koje su povezane korištenjem gnojiva u poljoprivredi.	Šteti ljudskom zdravlju putem stvaranja sekundarnih lebdećih čestica te doprinosu zakiseljevanju i eutrofikaciji.
Hlapivi organski spojevi (HOC - eng. volatile organic compounds [VOC]) emitiraju se iz otapala u proizvodima i industriji, cestovnih vozila, grijanjem u kućanstvima i proizvodnjom energije.	Hlapivi organski spojevi su ključna komponenta u stvaranju prizemnog ozona.
Metan (CH <sub>4</sub> ) se emitira iz prirodnih izvora, primjerice močvara, kao i iz ljudskih aktivnosti poput plinskih sustava i stočarstva.	Metan je staklenički plin i ključna komponenta u stvaranju ozona.

## 2. Zaštita zraka u Europskoj uniji

Premda se kakvoća zraka u Europi znatno poboljšala u posljednjih nekoliko desetljeća, onečišćenje zraka ostaje glavni okolišni faktor povezan s bolestima koje se mogu spriječiti i preranom smrtnošću u Europskoj uniji. Tijekom 2010. onečišćenje zraka uzrokovalo je više od 400 000 preranih smrti.<sup>15</sup>

Europsko zakonodavstvo koje se odnosi na zaštitu zraka može se podijeliti na:

- 1) propise koji se odnose na izvore onečišćenja i standarde kvalitete zraka; daljnja podjela u okviru zakonodavstva koje se tiče izvora onečišćenja jest s obzirom na to radi li se o pokretnim ili nepokretnim izvorima i
- 2) propise koji se odnose na različite slojeve atmosfere (pri čemu se mjere zaštite ozonskog omotača razlikuju od mjera koje se odnose na niže slojeve atmosfere [troposferu]).<sup>16</sup>

Dio tih propisa usvojen je i s ciljem ispunjavanja međunarodnih obveza koje je Europska unija preuzela postavši strankom Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka (Geneva, 1979)<sup>17</sup> i njezinih protokola.

<sup>15</sup> Komunikacija Komisije (bilj. 13).

<sup>16</sup> Podjela preuzeta od: J. H. Jans/H.H.B. Vedder, *European Environmental Law After Lisbon*, Groningen 2012, s. 419.

Poticaj Europske unije da regulira zaštitu zraka je samorazumljiv, budući da ona obuhvaća industrijalizirane države koje graniče jedna sa drugom. Međutim, u početnoj fazi koja je započela 1970-tih godina usvajane su mjere koje su se prvenstveno ticale harmonizacije tehničkih standarda zbog interesa zajedničkog tržišta.<sup>17</sup> Tada nije postojao cjelovit pristup zaštiti zraka, već samo glede onečišćenja iz pojedinih industrijskih sektora.<sup>18</sup> Strategija poboljšanja kvalitete zraka uvedena je 1990-tih. Direktivom Vijeća 96/62/EZ o procjeni i upravljanju kvalitetom vanjskog zraka propisane su vrijednosti kvalitete zraka za 13 onečišćujućih tvari<sup>20</sup> te se od država članica zahtijevalo da uvedu određene postupke praćenja i izvješćivanja s obzirom na te tvari. U slučaju prekoračenja tih razina, države članice su bile obvezne provesti akcijske planove za saniranje situacije. Direktivom je uspostavljena opća strategija i metodologija koja je dopunjena nizom direktiva „kćeri“.<sup>21</sup> Te su direktive propisivale posebne metodologije za procjenu razine pojedinih vrsta onečišćujućih tvari u atmosferi i detaljne vrijednosti kvalitete zraka.<sup>22</sup>

Europska komisija je 2001. godine usvojila program Čisti zrak za Europu.<sup>23</sup> Cilj Programa je uspostaviti dugoročnu, integriranu strategiju za borbu protiv onečišćenja zraka i za zaštitu protiv učinaka onečišćenja na ljudsko zdravlje i okoliš. U okviru tog Programa Komisija preispituje politiku zaštite zraka i potrebu zakonodavnih reformi s obzirom na znanstvene podatke i međunarodne obveze u pitanjima poput zakiseljavanja i klimatskih promjena.<sup>24</sup> Kao jedan od rezultata Programa usvojena je nova Direktiva 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. 05. 2008. o kvaliteti vanjskog zraka i čistijem zraku za Europu.<sup>25</sup> Nova direktiva objedinila je izvornu Direktivu 96/62/EZ i većinu njezinih kćeri zajedno s brojnim pomoćnim instrumentima.

<sup>17</sup> Na temelju notifikacije o sukcesiji Republika Hrvatska stranka je Konvencije od 08. 10. 1991. (NN-MU 12/93). Ova Konvencija se na hrvatskom jeziku još naziva Konvencijom o prekograničnom onečišćenju zraka na velikim udaljenostima.

<sup>18</sup> V. npr. Direktivu 70/220/EEZ o usklađivanju propisa država članica o mjerama koje se poduzimaju protiv onečišćenja zraka emisijama iz motornih vozila.

<sup>19</sup> Direktiva Vijeća 84/360/EEZ od 28. 06. 1984. o suzbijanju onečišćenja zraka iz industrijskih postrojenja.

<sup>20</sup> Sumporni dioksid, dušikov dioksid, lebdeće čestice poput čađi (uključujući PM<sub>10</sub>), suspendirane lebdeće čestice, olovo, ozon, benzen, ugljikov monoksid, policiklički aromatskih ugljikovodici, kadmij, arsen, nikal i živa.

<sup>21</sup> Direktiva Vijeća 1999/30/EZ o graničnim vrijednostima sumpornog dioksida, dušikovog dioksida i dušikovih oksida, lebdećih čestica i olova u vanjskom zraku u okolišu, Direktiva 2000/69/EZ Europskog parlamenta i Vijeća koja se odnosi na granične vrijednosti za benzen i ugljični monoksid u vanjskom zraku, Direktiva 2002/3/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o ozonu u vanjskom zraku, Direktiva 2004/107/EZ Europskog parlamenta i Vijeća koja se odnosi na arsen, kadmij, živu, nikal i policiklične ugljikovodike u vanjskome zraku.

<sup>22</sup> M. Wilde, The new Directive on ambient air quality and cleaner air for Europe, *Environmental Law Review*, 12/2010, ss. 282 i dalje.

<sup>23</sup> Commission communication of 4 May 2001 “The Clean Air for Europe (CAFE) Programme: Towards a Thematic Strategy for Air Quality”.

<sup>24</sup> *Ibid.*, s. 284.

<sup>25</sup> Na različitim mjestima mogu se pronaći različiti nazivi ove Direktive na hrvatskom jeziku. Tako se „ambient air“ prevodi kao „okolni zrak“, zatim kao „vanjski zrak“, a ponekad kao zrak u okolišu. To je posljedica propusta da se na vrijeme odnosno trenutkom pristupanja Hrvatske Europskoj uniji (01. 07. 2013) objavi pravna stečevina Europske unije na hrvatskom jeziku. Od trenutka kada je Hrvatska postala članica, u službenom listu Europske unije objavljuju se svi akti i na hrvatskom jeziku. No to se odnosi samo na nove akte. Oni propisi Europske unije koji su usvojeni u razdoblju od 1952. do 01. 07. 2013. objavljuju se u posebnom izdanju Službenog lista Europske unije na hrvatskom jeziku. To je zakonodavstvo stupilo na snagu na dan pristupanja Hrvatske Uniji, a 20.000 stranica pravne stečevine još uvijek nije objavljeno.



U većini slučajeva zadržani su isti standardi. Glavna se razlika odnosi na usvajanje novih standarda u pogledu lebdećih čestica PM<sub>2,5</sub> koji nisu bili uključeni u prethodnici.<sup>26</sup>

Pored standarda kvalitete zraka postoje i nacionalne gornje granice emisija. One su postavljene Direktivom 2001/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2001. o nacionalnim gornjim granicama emisije (skraćeno: Direktiva o NGEE) za određene onečišćujuće tvari.<sup>27</sup> Sukladno toj Direktivi, najkasnije do 2010. države članice su morale ograničiti svoje godišnje emisije onečišćujućih tvari sumporovog dioksida (SO<sub>2</sub>), dušikovih oksida (NO<sub>x</sub>), hlapivih organskih spojeva (HOS-eva) i amonijaka (NH<sub>3</sub>) na količine koje ne prelaze gornje granice emisija utvrđene u Prilogu I Direktive. Cilj im je bio smanjiti onečišćenje zraka i njegov štetan učinak na javno zdravlje i okoliš diljem Unije te postići usklađenost s Protokolom iz Göteborga.<sup>28</sup>

U prosincu 2013. Komisija je usvojila novi paket politika za čišći zrak u Europi.<sup>29</sup> Sažeto, glavne komponente političkog i pravnog okvira EU-a koji se odnosi na kvalitetu zraka u sadašnjem trenutku su:

1. Tematska strategija o onečišćenju zraka iz 2005.<sup>30</sup> koja utvrđuje strateške ciljeve politike; ciljevi u pogledu kvalitete zraka za razdoblje do 2030. postavljeni su novim Programom Čisti zrak za Europu;<sup>31</sup>
2. Direktiva 2001/81/EZ o nacionalnim gornjim granicama emisije (Direktiva o NGEE) za određene onečišćujuće tvari; ova Direktiva je revidirana u prosincu 2013;
3. Direktiva 2008/50/EZ o kvaliteti vanjskog zraka i čistom zraku za Europu; ova Direktiva nije revidirana već je odlučeno da će se aktivnosti usredotočiti na postizanje usklađenosti s postojećim normama o kakvoći zraka najkasnije do 2020. te na korištenje revidirane Direktive o NGEE kako bi se smanjila emisija onečišćujućih tvari u razdoblju do 2030;
4. posebni propisi kojima je cilj ograničavanje emisija iz pojedinih ekonomskih sektora, poput Direktive o industrijskim emisijama, EURO standardima za vozila, standardima energetske učinkovitosti, standardima goriva za brodove, itd.<sup>32</sup>

Do revizije Direktive o NGEE došlo iz razloga što je Protokol iz Göteborga izmijenjen 2012. te je bilo potrebno da se propisi Unije usklade s novim međunarodnim obvezama. Stoga je predloženo donošenje nove Direktive o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih

<sup>26</sup> Wilde (bilj. 22), s. 284.

<sup>27</sup> Ovdje vrijedi ista napomena o različitim nazivima ove Direktive kao i za Direktivu o kvaliteti vanjskog zraka i čistom zraku za Europu (bilj. 25). Ova se Direktiva, primjerice, u Zakonu o zaštiti zraka još naziva Direktivom o nacionalnim vršnim emisijama za određene (pojedine) onečišćujuće tvari.

<sup>28</sup> Protokol o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona uz Konvenciju o prekograničnom onečišćenju zraka na velikim udaljenostima (1999).

<sup>29</sup> V. Europska komisija, Priopćenje za tisak, Okoliš – Novi paket politika za čišći zrak u Europi, 18. 12. 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1274\\_hr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1274_hr.htm).

<sup>30</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Thematic Strategy on air pollution* {SEC(2005) 1132} {SEC(2005) 1133}.

<sup>31</sup> Komunikacija Komisije (bilj. 13).

<sup>32</sup> European Commission (bilj. 14).

onečišćivača s gornjim granicama za 2020. i 2030.<sup>33</sup>, a postupak usvajanja bio mogao trajati od jedne do tri godine. Spomenuto je da Direktiva 2008/50/EZ o kvaliteti vanjskog zraka i čistom zraku za Europu nije revidirana. Komisija je razmotrila i to pitanje. Zaključila je da, iako su postojeći standardi kvalitete zraka iz te Direktive nedostatni u usporedbi sa Smjernicama Svjetske zdravstvene organizacije,<sup>34</sup> njihovo postroživanje bilo bi neučinkovito ako se ne smanji onečišćenje zraka iz glavnih izvora. Trenutno se protiv mnogo država članica vodi postupak zbog nepoštovanja postojećih standarda<sup>35</sup> te Komisija smatra da bi se predlaganje strožih standarda u ovom trenutku pokazalo kontraproduktivnim. Umjesto toga, predlažu se strože gornje granice u revidiranoj Direktivi o NGGE i nova Direktiva o smanjenju onečišćenja iz srednjih postrojenja za izgaranje što bi moglo utrti put za strože standarde u Direktivi o kvaliteti vanjskog zraka u kasnijoj fazi.<sup>36</sup>

### 2.1. Prava građana u slučaju da država članica povrijedi obveze koje proizlaze iz direktiva koje se odnose na zaštitu zraka

S aspekta zaštite prava građana na život u zdravom okolišu, bitno je razriješiti dvojbu jesu li ciljevi postavljeni u direktivama koje se odnose na zaštitu zraka samo političke težnje i smjernice ili su to zakonske obveze koje se moraju ispuniti. Odgovor koji ide u prilog drugoj tvrdnji zbog obvezujuće prirode direktiva dao je Sud Europske unije (Sud EU) u predmetu C-237/07 *Janecek* te spojenim predmetima C-165/09 do C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu and Others*.<sup>37</sup>

Predmet C-237/07<sup>38</sup> ticao se gospodina Janeceka koji živi na Landshuter Aleji, glavnoj obilaznici u Münchenu, otprilike 900 metara sjeverno od stanice za mjerenje kakvoće zraka. Mjerenja na toj stanici pokazala su da je u 2005. i 2006. granična vrijednost propisana za lebdeće čestice PM<sub>10</sub> prekoračena mnogo više od 35 puta, što je maksimalni broj dopušten prema saveznom njemačkom zakonodavstvu. G. Janecek podnio je tužbu protiv Bavarske pred Upravnim sudom (*Verwaltungsgericht*) u Münchenu. U tužbi je zahtijevao da se Bavarskoj naredi izrada akcijskog plana kakvoće zraka za Landshuter Aleji u kojem bi se utvrdile mjere koje se u kratkom roku trebaju poduzeti kako bi se osiguralo pridržavanje maksimalnog dopuštenog broja slučajeva prekoračenja granične vrijednosti emisija lebdećih čestica, a to je 35 na godinu. Nakon što mu je tužba odbijena, g. Janecek podnio je žalbu. Viši upravni sud (*Verwaltungsgerichtshof*) utvrdio je da zainteresirani stanovnici mogu zahtijevati od nadležnih tijela izradu akcijskog plana, međutim nemaju pravo inzistirati da plan sadrži posebne mjere koje bi u kratkom roku osigurale

<sup>33</sup> V. Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćivača i izmjeni Direktive 2003/35/EZ,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0920&from=EN>.

<sup>34</sup> World Health Organization, *Air quality guidelines. Global update 2005. Particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide*, <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Housing-and-health/publications/pre-2009/air-quality-guidelines.-global-update-2005.-particulate-matter.-ozone.-nitrogen-dioxide-and-sulfur-dioxide>.

<sup>35</sup> Komisija vodi postupak protiv Ujedinjene Kraljevine zbog propusta da smanji prekoračene razine dušikovog dioksida (v. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-154\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-154_en.htm)), te protiv 17 država članica zbog visokih razina lebdećih čestica PM<sub>10</sub> (v. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-47\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-47_en.htm)).

<sup>36</sup> European Commission (bilj. 14).

<sup>37</sup> Prikaz predmeta preuzet iz: L. Ofak, *Pravo na upravnosudsku zaštitu u pitanjima okoliša* (doktorska disertacija), Pravni fakultet u Zagrebu, 2012.

<sup>38</sup> Case C-237/07, Judgment of the Court (Second Chamber) of 25 July 2008, European Court Reports 2008 I-06221.

pridržavanje graničnih vrijednosti emisija. G. Janecek i Bavarska žalili su se protiv sudske odluke Saveznom upravnom sudu (*Bundesverwaltungsgericht*). Prema mišljenju tog suda, temeljem njemačkog prava g. Janecek nema pravo zahtijevati donošenje akcijskog plana. Međutim, Savezni upravni sud upitao je Sud EU (tadašnjeg naziva: Sud Europskih zajednica) može li pojedinac, temeljem prava Zajednice, zatražiti od nadležnog nacionalnog tijela izradu akcijskog plana u slučaju da postoji rizik da će se granične vrijednosti ili kritične razine prekoračiti. Naime, Direktiva 96/62/EZ o procjeni i upravljanju kakvoćom vanjskog zraka koja je izmijenjena i dopunjena Uredbom 1882/2003 propisuje da države članice moraju izraditi akcijske planove koji sadrže mjere koje se trebaju poduzeti u kratkom roku, ako postoji rizik da će granične vrijednosti i/ili kritične razine biti prekoračene, kako bi se smanjio taj rizik i ograničilo trajanje takvih pojava.

Sud EU utvrdio je da je nespojivo s obvezujućim učinkom direktive izuzeti mogućnost da se zainteresirana osoba pozove na obvezu koja je propisana direktivom. To se osobito odnosi na direktive kojima je cilj nadzirati i smanjiti atmosfersko onečišćenje te, time, zaštititi javno zdravlje. Stoga, ako postoji rizik da kritične razine i granične vrijednosti mogu biti prekoračene, osobe koje su izravno zainteresirane moraju biti u mogućnosti da zahtijevaju od nadležnih nacionalnih vlasti da izrade akcijski plan, čak i ako, prema nacionalnom pravu, te osobe imaju na raspolaganju i druga sredstva kojima mogu zahtijevati od nadležnih tijela da poduzmu mjere za borbu protiv atmosferskog onečišćenja.

Obvezu donošenja programa Sud EU je utvrdio i u spojenim predmetima C-165/09 do C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu and Others*.<sup>39</sup> Taj se predmet odnosio na Direktivu o NGGE. Sud je zaključio da su se zainteresirane osobe mogle pozvati na tu Direktivu pred domaćim sudovima i zahtijevati da u prijelaznom razdoblju od 27. studenog 2002. do 31. prosinca 2010. države članice usvoje ili predvide, u okviru nacionalnih programa, prikladne i koherentne politike i mjere kojima se mogu smanjiti, u cjelini, emisije onečišćujućih tvari na koje se Direktiva odnosi kako bi se najkasnije do kraja 2010. uskladile s nacionalnim gornjim granicama. Osim toga, ti programi moraju biti na raspolaganju javnosti i odgovarajućim organizacijama putem jasnih, razumljivih i lako dostupnih informacija.

Iz presuda u predmetima *Janecek* i *Stichting Natuur en Milieu and Others* jasno proizlazi da zainteresirane osobe temeljem prava Unije imaju pravo zahtijevati pred nacionalnim sudovima donošenje programa ili planova koje je država propustila donijeti prilikom provedbe neke europske direktive, osobito ako je posredan cilj te direktive zaštititi ljudsko zdravlje.

### 3. Međunarodni ugovori mjerodavni za pravnu zaštitu građana od onečišćenja zraka

U ovom dijelu rada sagledat će se obveze država koje proizlaze iz tri međunarodna ugovora: (1) Konvencije o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka s protokolima, (2) Konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica i Protokola o strateškoj procjeni okoliša, te (3) Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša i Protokola o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari. Naglasak će biti na razmatranju mogućnosti pravne zaštite kojima se mogu koristiti građani u slučaju

<sup>39</sup> Joined cases C-165/09 to C-167/09, Judgment of the Court (First Chamber) of 26 May 2011, European Court Reports 2011 I-04599.



prekogranichnog onečišćenja zraka. Tek je Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša zajamčila građanima pravna sredstva za zaštitu svog prava na život u zdravom okolišu. U radu neće biti riječi o rješavanju sporova među strankama konvencija pred Međunarodnim sudom ili arbitražom.

### 3.1. Konvencija o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka s protokolima

Konvencija o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka zaključena je 1979. u Ženevi pod okriljem Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda (UN) za Europu Gospodarskog i socijalnog vijeća (UNECE), a stupila je na snagu 1983.<sup>40</sup> Konvencija ima okvirni karakter te su njome države preuzele samo općenite obveze.<sup>41</sup> Nisu bili utvrđeni ciljevi smanjenja emisija, već su stranke samo trebale nastojati ograničiti i, koliko je to moguće, postupno smanjiti i spriječiti onečišćenje zraka. Zato se ta Konvencija treba promatrati kao proces suradnje koji je državama omogućio da postepeno razviju određene obveze putem protokola uz Konvenciju.<sup>42</sup> Usvojeni su sljedeći protokoli:

1. Protokol o dugoročnom financiranju programa suradnje za praćenje i procjenu dalekosežnog prekograničnog prijenosa onečišćujućih tvari u zraku u Europi (tzv. EMEP protokol) iz 1984;
2. Protokol o smanjenju emisija sumpora ili njihovih prekograničnih strujanja za najmanje 30% iz 1985;
3. Protokol o nadzoru emisija dušikovih oksida ili njihovih prekograničnih strujanja iz 1988;
4. Protokol o nadzoru emisija hlapivih organskih spojeva ili njihovih prekograničnih strujanja iz 1991;
5. Protokol o daljnjem smanjenju emisija sumpora iz 1994;
6. Protokol o postojećim organskim onečišćujućim tvarima iz 1998;
7. Protokol o teškim metalima iz 1998;
8. Protokol o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona iz 1999.

Na temelju notifikacije o sukcesiji Bosna i Hercegovina je stranka Konvencije i EMEP protokola, dok ostale protokole nije niti potpisala niti ratificirala. Međutim, očekuje se da će ih ratificirati u procesu približavanja Europskoj uniji. Hrvatska je i stranka Konvencije i svih protokola (izuzev Protokola iz 1985).<sup>43</sup>

U pogledu pitanja nadzora nad pridržavanjem režima koji je uspostavljen protokolima, tek je Protokolom iz 1991. uspostavljen mehanizam praćenja. U članku 3 Protokola propisano je da će stranke uspostaviti mehanizam za praćenje usklađivanja s ovim Protokolom. Kao prvi korak, na

<sup>40</sup> V. M. Seršić, Međunarodnopravni aspekti zaštite i očuvanja okoliša, u: O. Lončarić/L. Cvitanović/I. Gliha/T. Josipović/D. Medvedović/J. Omejec (ur), *Pravo okoliša*, Zagreb 2003, ss. 265-266.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> V. detaljnije o Konvenciji: L. Gündling, Multilateral Co-operation of States under the ECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution, u: C. Flinterman/B. Kwiatkowska/J.G. Lammers (ur), *Transboundary Air Pollution*, Dordrecht 1986, ss. 19-31.

<sup>43</sup> V. podaci o ratifikacijama: [http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap\\_s.html](http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html).

osnovi informacija dobivenih razmjenom informacija i godišnjih izvješća (sukladno članku 8 Protokola) ili drugim informacijama, svaka stranka koja smatra da druga stranka postupa ili je postupila na način koji nije sukladan s njezinim obvezama iz ovoga Protokola, može o tome izvijestiti Izvršno tijelo Konvencije (*Executive Body*)<sup>44</sup> i stranke na koje se to odnosi. Na zahtjev bilo koje stranke, pitanje se može razmatrati na sljedećem sastanku Izvršnoga tijela.

Daljnji korak je poduzet Protokolom iz 1994. koji je u članku 7 uspostavio Odbor za primjenu (*Implementation Committee*) sa zadaćom da preispituje provedbu tog Protokola te ispunjavaju li stranke preuzete obveze. Odbor strankama podnosi izvješća na sjednicama Izvršnog tijela te im, prema potrebi, daje odgovarajuće preporuke. Po razmatranju izvješća i preporuka Odbora stranke mogu, uzimajući u obzir postojeće okolnosti, te u skladu s praksom Konvencije, odlučiti i zatražiti odgovarajuće djelovanje i mjere koje će stranci pomoći u pridržavanju Protokola.

I naposljetku, Izvršno tijelo Konvencije osnovalo je Odbor za primjenu 1997. da nadzire pridržavaju li se stranke obveza koje su preuzele protokolima uz Konvenciju.<sup>45</sup> Postupak razmatranja predmeta koji se tiče navodnog nepridržavanja stranke može se pokrenuti pred Odborom na četiri načina. Prvo, stranka može obavijestiti Tajništvo da neka druga stranka ne ispunjava svoje obveze. Zatim, sama stranka može izvijestiti Tajništvo da nije u mogućnosti ispuniti neku obvezu iz protokola. Tajništvo može uputiti predmet Odboru te Odbor može na vlastitu inicijativu zatražiti od Tajništva da inicira kontakte sa strankom u pitanju.<sup>46</sup> Ovdje je bitno primijetiti da pripadnicima javnosti (građanima) nije dana mogućnost inicirati postupak pred Odborom. Što se tiče mjera koje se mogu odrediti stranci za koju se utvrdi nepridržavanje, one uopće nisu pobliže određene već je samo propisano da se o njima odlučuje konsenzusom te da moraju biti nediskriminatorne prirode kako bi dovele do toga se stranka uskladi s protokolom u pitanju.<sup>47</sup> Naglasak je na ohrabivanju stranaka da se pridržavaju obveza, a ne da ih se kažnjava.<sup>48</sup>

Jedna od temeljnih obaveza koje proizlaze iz režima uspostavljenog Konvencijom i protokolima je izvješćivanje Izvršnog tijela o nacionalnim emisijama onečišćujućih tvari te o načinu na koji država postupa u skladu s obvezama koje je preuzela u protokolima. Odbor smatra da je propust ispravnog izvješćivanja Izvršnog tijela ozbiljan slučaj nepridržavanja.<sup>49</sup> Drugi slučajevi nepridržavanja odnose se na situacije kada stranke nisu ispunile obvezu ukupnog smanjenja onečišćujućih tvari. Tada se stranke upućuju da izvještavaju o svom napretku u ispravljanju nepridržavanja,<sup>50</sup> a Odbor kontinuirano prati njihovo ispunjavanje obveza.<sup>51</sup>

<sup>44</sup> Izvršno tijelo Konvencije sastoji se od predstavnika stranaka i sastaje se barem jednom godišnje (v. čl. 10 Konvencije).

<sup>45</sup> Executive Body, *Decision 1997/2 establishing the Implementation Committee for the review of compliance by the Parties with their obligations under the protocols to the Convention*.

<sup>46</sup> Executive Body, *Decision 2012/25 on improving the functioning of the Implementation Committee*, [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2012/EB/Decision\\_2012\\_25.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2012/EB/Decision_2012_25.pdf).

<sup>47</sup> *Ibid*, XII, par. 11.

<sup>48</sup> A. Gillespie, *Climate Change, Ozone Depletion and Air Pollution - Legal Commentaries within the Context of Science and Policy*, Leiden 2006, s. 228.

<sup>49</sup> *Ibid*, s. 229.

<sup>50</sup> *Ibid*, s. 230.

<sup>51</sup> V. odluke Izvršnog tijela u pogledu nepridržavanja stranaka: [http://www.unece.org/env/lrtap/executivebody/eb\\_decision.html](http://www.unece.org/env/lrtap/executivebody/eb_decision.html).

### 3.2. Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica i Protokol o strateškoj procjeni okoliša

Procjena utjecaja zahvata na okoliš je procjena mogućih značajnih utjecaja na okoliš tako da se utvrdi mogući izravni i neizravni utjecaj zahvata na: zrak, tlo, vodu, more itd. Primjenom tog instituta u praksi ostvaruje se načelo predostrožnosti i to u ranoj fazi planiranja kako bi se utjecaji zahvata sveli na najmanju moguću mjeru i postigla najveća moguća očuvanost kakvoće okoliša. Zračni prostor ne poznaje pojam državnih granica. To prepoznaje i Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica koja uređuje pravni mehanizam u slučaju prekograničnih utjecaja. Usvojena je 1991. u Espoo u Finskoj pod okriljem UNECE-a (naziva se skraćeno Espoo konvencija). Konvencija je stupila na snagu 1997. Stranka Konvencije je Hrvatska,<sup>52</sup> a i sve njoj susjedne države, uključujući Bosnu i Hercegovinu.<sup>53</sup> Uz Konvenciju je sklopljen Protokol o strateškoj procjeni okoliša koji je stupio na snagu 2010.<sup>54</sup> Protokol predviđa prekogranične konzultacije za planove i programe koji mogu imati značajne utjecaje na okoliš, uključujući i zdravlje, kad postoji vjerojatan prekogranični utjecaj provedbe tog plana ili programa.

Stranke Espoo konvencije dužne su primijeniti njezine odredbe kada se radi o djelatnosti koja se nalazi u popisu iz Priloga I<sup>55</sup> i koja može izazvati značajne negativne posljedice preko granica države. Planirana aktivnost označava i svaku veću promjenu na predmetu aktivnosti. I za djelatnosti koje nisu navedene u Prilogu I može se izvršiti prethodna procjena ako se stranke slože i ako se prosudi da te djelatnosti mogu imati značajan štetni prekogranični utjecaj na okoliš.<sup>56</sup> Kriteriji na temelju kojih se vrši procjena navedeni su u Prilogu III Konvencije.

Konvencija propisuje proceduru kojom se stranke trebaju koristiti u slučaju prekograničnih utjecaja:

- Postupak započinje zemlja porijekla. Obavijest o planiranoj aktivnosti šalje svakoj stranci za koju smatra da može biti pogođena zemlja što je prije moguće.
- Pogođena zemlja je dužna potvrditi primitak obavijesti te izjasniti se o sudjelovanju u postupku procjene utjecaja na okoliš. Ako pogođena zemlja nije zainteresirana za sudjelovanje, Konvencija se neće primijeniti. Tada je zemlja porijekla, što se tiče procjene utjecaja na okoliš, vezana samo nacionalnim zakonom.
- Zemlja porijekla dostavlja pogođenoj zemlji odgovarajuće informacije o postupku procjene utjecaja na okoliš te o planiranoj aktivnosti i njenom mogućem značajnom negativnom prekograničnom utjecaju.

<sup>52</sup> NN-MU 6/96.

<sup>53</sup> Bosna i Hercegovina pristupila je Konvenciji 2009. V. UN Treaty Collection, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en).

<sup>54</sup> Hrvatska je stranka Protokola (NN-MU 7/09), a Bosna i Hercegovina ga nije ratificirala.

<sup>55</sup> Primjerice, u prvoj točki tog popisa navode se rafinerije nafte (izuzevši poduzeća koja se bave samo proizvodnjom maziva iz nafte) i postrojenja za pretvaranje 500 ili više tona ugljena ili bitumenskog škrljevca dnevno u plinovito ili tekuće stanje, a u drugoj točki navode se termoelektrane i druga postrojenja za sagorijevanje sa toplinskim kapacitetom od 300 ili više megavata te nuklearne elektrane i drugi nuklearni reaktori (izuzevši istraživačka postrojenja za proizvodnju i preradu fizionog i drugog materijala pogodnog za primjenu u regenerativnim reaktorima, čija maksimalna snaga ne prelazi 1 kilovat trajnog toplinskog opterećenja).

<sup>56</sup> V. čl. 2 st. 5 Konvencije.

- Pogođena zemlja na zahtjev zemlje porijekla dostavlja informacije o potencijalno zahvaćenom okolišu, ako je takva informacija potrebna za pripremu dokumentacije za procjenu utjecaja na okoliš.
- Zemlja porijekla dostavlja pogođenoj zemlji dokumentaciju o procjeni utjecaja na okoliš.
- U svim nabrojanim fazama moguće je sudjelovanje javnosti.
- Zainteresirane zemlje započet će s međusobnim konzultacijama.
- Zemlja porijekla treba pogođenoj zemlji dostaviti konačnu odluku o planiranoj aktivnosti zajedno s razlozima i okolnostima na kojima se temelji.
- Analiza poslije projekta (nadzor aktivnosti i utvrđivanje svakog negativnog utjecaja preko državne granice [dobrovoljno]).

U slučaju kada, primjerice, rafinerija nafte provodi rekonstrukciju svojih postrojenja ili kada se planira rekonstrukcija postojećih ili izgradnja novih termoelektrana, budući da takve djelatnosti mogu imati značajne prekogranične negativne posljedice, države su sukladno Espoo konvenciji dužne inicirati postupak procjene utjecaja na okoliš. Poteškoće u provedbi takve procedure između Hrvatske i Bosne i Hercegovine mogle bi se spriječiti tako da ih se uzme u obzir prilikom potpisivanja Međudržavnog sporazuma u području zaštite okoliša. I sama Konvencija u članku 8 predviđa da stranke mogu održavati postojeće ili sklapati nove bilateralne ili multilateralne ugovore ili druge sporazume kako bi izvršile svoje obveze iz Konvencije.

Zakonom o zaštiti okoliša<sup>57</sup> prenesene su u hrvatski pravni sustav odredbe Espoo konvencije. Kada Ministarstvo zaštite okoliša i prirode procijeni da bi zahvat koji će se provesti na teritoriju druge države mogao znatnije utjecati na okoliš u Hrvatskoj, ili na temelju obavijesti koju druga država dostavi, ili Ministarstvo dozna za zahvat u okoliš, ali o njemu nije primilo obavijest druge države, izvijestit će tu državu, o namjeri sudjelovanja u postupku procjene utjecaja toga zahvata na okoliš.<sup>58</sup>

Kako bi se pomoglo strankama da u potpunosti ispunjavaju svoje obveze iz Espoo konvencije Sastanak stranaka (tijelo Konvencije) je uspostavio Odbor za primjenu (*Implementation Committee*) 2001. godine.<sup>59</sup> Glavna zadaća Odbora je razmatrati podneske stranaka koji se tiču navodnog nepridržavanja Konvencije od strane druge stranke. Postupak razmatranja predmeta može se pokrenuti pred Odborom na tri načina. Jedna stranka može informirati Tajništvo da neka druga stranka ne ispunjava svoje obveze; sama stranka može izvijestiti Tajništvo da nije u mogućnosti ispuniti neku obvezu iz Konvencije; i Odbor može na vlastitu inicijativu pokrenuti postupak.<sup>60</sup> Ovdje je bitno primijetiti da pripadnicima javnosti (građanima) nije dana mogućnost inicirati postupak pred Odborom, kao ni u slučaju protokola uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka. U slučaju nepridržavanja, Sastanak stranaka može, nakon

<sup>57</sup> NN 80/13 i 153/13, v. čl. 202 st. 1 Zakona o gradnji.

<sup>58</sup> Čl. 136 st. 1 Zakona o zaštiti okoliša. Prema informacijama od 18. 02. 2014. Ministarstvo zaštite okoliša i prirode nije zaprimilo notifikaciju Bosne i Hercegovine za zahvat TE Stanari. V. <http://www.sbperiskop.net/kolumne/ptderd/o-nedostavljenoj-notifikaciji-o-procjeni-utjecaja-na-okolis-preko-drzavnih-granica-za-te-stanari>.

<sup>59</sup> *Decision II/4 of the second Meeting of the Parties revised as decision III/2. V. Structure and functions of the Implementation Committee and procedures for review of compliance*, [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/ImplementationCommittee/IC\\_functions\\_en.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/ImplementationCommittee/IC_functions_en.pdf).

<sup>60</sup> V. *ibid.*, par. 5 i 6.

razmatranja izvješća i preporuka Odbora, odlučiti o odgovarajućim općim mjerama kojima bi se pomoglo stranci da se uskladi s Konvencijom.<sup>61</sup>

Dosada je razmatrano šest predmeta na inicijativu stranaka<sup>62</sup> te pet predmeta na vlastitu inicijativu Odbora.<sup>63</sup> Zanimljiv je najnoviji predmet u odnosu na Ujedinjenu Kraljevinu. Naime, iako pripadnici javnosti nemaju mogućnost inicijative pokretanja postupka pred Odborom, Odbor je odlučio sam pokrenuti postupak na temelju informacija koje je zaprimio od zastupnika njemačkog parlamenta i irske udruge „Priatelji irskog okoliša“, s obzirom na planiranu gradnju nuklearne elektrane Hinkley Point C bez obavještanja o planiranoj aktivnosti država koje bi mogle biti pogođene tom djelatnošću (izuzev Irske i Austrije). Drugim riječima, pripadnici javnosti, uključujući i udruge građana, mogu izvijestiti Odbor o slučajevima nepridržavanja, pogotovo u situacijama kada jedna država ne želi sama inicirati postupak u odnosu na drugu. Tada Odbor prikuplja dodatne informacije o predmetu te odlučuje hoće li na vlastitu inicijativu pokrenuti postupak.

Slučaj koji se vodi pred Odborom između Ukrajine (zemlja porijekla) i Rumunjske (pogođena zemlja), a koji se odnosi se na kanal Bystroe na Dunavu, pokazuje da Ukrajina obećava Sastanku stranaka pridržavanje Espoo Konvencije, ali u praksi to ne čini.<sup>64</sup> Sastanak stranaka joj je izdao upozorenje, a ta sankcija zapravo ima samo učinak na reputaciju Ukrajine. Blagi karakter i politička priroda preporuka koje daju Odbori osnovani temeljem međunarodnih ugovora su razlog zašto uopće neke države postaju njihove potpisnice.<sup>65</sup>

### *3.3. Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša i Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari*

U Europi, međunarodnom priznavanju temeljnog ljudskog prava na zdrav okoliš najviše se približila Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, također usvojena u okviru UNECE-a. Ta je Konvencija zaključena 1998. u Aarhusu (Danskoj), a stupila je na snagu 2001. Skraćeno se naziva Aarhuškom konvencijom. Cilj joj je doprinijeti zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit. U svrhu ostvarenja navedenog cilja svaka stranka Konvencije dužna je jamčiti pravo pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša sukladno njezinim odredbama. U odnosu na prethodne dvije konvencije koje su prikazane u ovom radu, Aarhuška konvencija pruža građanima najznačajnije mogućnosti pravne zaštite u slučaju onečišćenja zraka: 1) pristup informacijama o okolišu, 2) sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu te 3) pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Odredbe Konvencije

<sup>61</sup> *Ibid.*, par. 13.

<sup>62</sup> Tri predmeta u odnosu na Rumunjsku i Ukrajinu, dva između Armenije i Azerbajdžana te jedan između Litve i Bjelorusije, v. [http://www.unece.org/env/eia/implementation/implementation\\_committee\\_matters.html](http://www.unece.org/env/eia/implementation/implementation_committee_matters.html).

<sup>63</sup> U odnosu na Armeniju, Azerbajdžan, Albaniju, Ukrajinu i Ujedinjenu Kraljevinu, v. <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/environmental-impact-assessment/areas-of-work/review-of-compliance/committee-initiative.html>.

<sup>64</sup> V. o tom predmetu: V. Rachynska, Selected problems of implementation of the Espoo Convention in Ukraine (on the example of Bystroe Canal Case), *Environmental Law Network International*, 1-2014, ss. 20 i dalje.

<sup>65</sup> *Ibid.*, s. 25.



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.<sup>66</sup> Bosna i Hercegovina je ratificirala Aarhušku konvenciju 2008.<sup>67</sup> Arhuška konvencija također obvezuje i Hrvatsku.<sup>68</sup>

Zbog ograničenosti prostora, dat ćemo pojednostavljeni prikaz obveza koje proizlaze iz Aarhuške konvencije. U kontekstu prekograničnih onečišćenja bitno je istaknuti da je prema Konvenciji izričito zabranjena diskriminacija na temelju državljanstva, nacionalnosti ili prebivališta te, ako se radi o pravnoj osobi, s obzirom na mjesto gdje je pravna osoba prijavljena ili gdje joj je sjedište djelatnosti.

### 3.3.1. Pristup informacijama o okolišu

Pravo na pristup informacijama o okolišu u osnovi znači pravo svake osobe da dobije informacije o okolišu. Pristup informacijama može se raščlaniti na dva aspekta – tzv. pasivni i aktivni. Pasivni pristup predstavlja pravo javnosti da zatraži informaciju od tijela javne vlasti te obvezu tih tijela da pruže traženu informaciju. Takav pristup omogućava se temeljem zahtjeva stranke.<sup>69</sup> Aktivni pristup podrazumijeva obvezu tijela javne vlasti da redovito sakupljaju informacije i obavještavaju javnost o njima bez potrebe da javnost posebno zatraži te informacije.<sup>70</sup>

Svatko može tražiti bilo koju informaciju o okolišu koju posjeduju tijela javne vlasti. Tijela javne vlasti su tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela lokalne i regionalne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe koje pružaju javne usluge u vezi s okolišem. Podnositelj zahtjeva za pristup informaciji nije obvezan navesti razloge zbog kojih traži njezin pristup. Informacija o okolišu je informacija koja se odnosi na bilo koju sastavnicu okoliša, kao što su zrak i atmosfera, voda, tlo, zemlja, biološka raznolikost (uključujući genetski izmijenjene organizme). Pod informaciju o okolišu spadaju i sve djelatnosti ili mjere koje bi mogle utjecati na sastavnice okoliša, kao i informacije o mogućem utjecaju stanja okoliša na ljudsko zdravlje i sigurnost. Tijela javne vlasti trebaju pružiti informacije u onom obliku u kojem su zatražene (pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili bilo kojem drugom materijalnom obliku), uključujući preslike predmetne dokumentacije ako ih je podnositelj zahtjeva zatražio. Osnovni zakon kojim se u Bosni i Hercegovini osigurava pravo građana na informacije je Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, kojeg je Parlamentarna skupština usvojila u 2000.<sup>71</sup> Pored toga, zakon koji vrijedi na nivou Republike Srpske je Zakon o slobodi pristupa informacijama.<sup>72</sup> To je propis čije se odredbe primjenjuju na sve informacije koje posjeduju tijela javne vlasti, a postupci u vezi s informacijama koje se odnose na okoliš dodatno su uređeni Zakonom o zaštiti životne sredine.<sup>73</sup> U Hrvatskoj je pristup informacija o okolišu uređen

<sup>66</sup> Čl. 3 st. 5 Aarhuške konvencije.

<sup>67</sup> Sl. gl. BiH MU 10/08.

<sup>68</sup> NN-MU 1/07.

<sup>69</sup> Pasivni pristup uređen je čl. 4 Aarhuške konvencije.

<sup>70</sup> Aktivni pristup uređen je čl. 5 Aarhuške konvencije.

<sup>71</sup> Sl. gl. BiH 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13.

<sup>72</sup> Sl. gl. RS 20/01.

<sup>73</sup> Sl. gl. RS 53/02, 109/05, 28/07 – prečišćeni tekst, 41/08 i 29/10.

Zakonom o zaštiti okoliša koji u svom IX. dijelu sadrži odredbe o informiranju javnosti te Zakonom o pravu na pristup informacijama.<sup>74</sup>

Pravo javnosti na pristup informacijama o okoliša treba se tumačiti u što širem smislu. Međutim, prema Aarhuškoj konvenciji ipak postoje razlozi (izuzeci) zbog kojih se može uskratiti neka informacija. Tijela javne vlasti mogu odbiti zahtjev za informacijom o okolišu ako bi njezino otkrivanje nepovoljno utjecalo na: povjerljivost postupka tijela vlasti, međunarodne odnose, državnu obranu ili javnu sigurnost, sudski postupak ili istragu, povjerljivost poslovne i industrijske informacije, pravo intelektualnog vlasništva te povjerljivost osobnih podataka. Informacija se također može uskratiti ako bi njezino objavljivanje nepovoljno utjecalo na okoliš, primjerice informacije o uzgajalištima ili rijetkim vrstama. Sve navedene razloge za odbijanje treba tumačiti na ograničavajući način, vodeći računa o javnom interesu kojem otkrivanje informacije služi. Mora se voditi računa i o tome odnosi li se tražena informacija na emisije u okoliš jer u tom slučaju postoji veći javni interes da se informacija otkrije.

Uzimanje javnog interesa u obzir zahtijeva uravnoteženje interesa, što znači da se mora postići ravnoteža između javnog interesa da se informacija otkrije, s jedne strane, i zaštićenog interesa (izuzetka) koji se štiti uskratim informacije u konkretnom slučaju, s druge strane. Tijelo javne vlasti mora provesti postupak kojim će osigurati da odluka o primjeni nekog izuzetka nije proizvoljna i da bi u konkretnom slučaju otkrivanje informacije dovelo do štete za zaštićeni interes o kojem je riječ. U negativnom odgovoru tijelo javne vlasti mora navesti razloge za odbijanje i pružiti informaciju o pravu na žalbu (pristup žalbenom ili sudskom postupku). Pravo na žalbu postoji i u slučaju da tijelo javne vlasti na zahtjev nije odgovorilo u propisanom roku.

Ako tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju, a ima saznanja o tijelu koje je posjeduje, dužno je bez odgode ustupiti zahtjev tome tijelu, a o čemu će obavijestiti podnositelja. Sva su tijela vlasti dužna posjedovati i dopunjavati informacije o okolišu koje su značajne za njihov rad. Osim toga, moraju javnosti pružiti informacije o vrsti i opsegu informacija o okolišu koje posjeduju te o uvjetima pod kojima te informacije postaju raspoložive i dostupne. Tijela javne vlasti dužna su i osigurati progresivni pristup informacijama o okolišu kroz elektroničke baze podataka koje su lako dostupne javnosti putem javnih telekomunikacijskih mreža. Ovo sve predstavlja aktivnu obvezu prikupljanja i objavljivanja informacija. Država je također dužna, u redovitim vremenskim razmacima koji nisu dulji od tri ili četiri godine, objavljivati nacionalno izvješće o stanju okoliša, uključujući informacije o kakvoći okoliša i informacije o opterećenjima na okoliš. U slučaju bilo kakve neposredne prijetnje ljudskom zdravlju ili okolišu, bez obzira je li uzrokovana ljudskim djelovanjem ili prirodnim silama (primjerice, potencijalna nuklearna katastrofa ili jako onečišćenje zraka), sve informacije koje javnosti mogu omogućiti poduzimanje odgovarajućih koraka za sprječavanje ili ublažavanje štete koja proizlazi iz te opasnosti trebaju odmah i bez odlaganja biti upućene svim dijelovima javnosti koji mogu biti pogođeni.

### 3.3.2. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša pojavljuje se kao jedno od važnijih sredstava zaštite okoliša. Temelji se na tome da je okoliš opće dobro, pa se odluke tijela javne vlasti koje bi mogle utjecati na okoliš moraju donijeti na transparentan način i uz uključivanje

<sup>74</sup> NN 25/13.

svih zainteresiranih. Tri se članka Aarhuške konvencije bave sudjelovanjem javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša – članak 6 koji se tiče odlučivanja o određenim djelatnostima, članak 7 o sudjelovanju u vezi s planovima, programima i politikama te članak 8 o sudjelovanju tijekom izrade propisa i općenormativnih akata. Jamstva koja Konvencija osigurava ovise o stupnju konkretnosti akta koji se donosi. Najveća jamstva u pogledu sudjelovanja javnosti pružaju se glede odlučivanja o tome treba li dopustiti neku djelatnost ili ne. Tu se, zapravo, radi o sudjelovanju u donošenju pojedinačnih akata (rješenja/dozvola) koji se odnose na konkretan slučaj. Prava koja javnost ima u vezi sudjelovanja u izradi planova i programa uređena su manje detaljno u usporedbi sa sudjelovanjem u odlučivanju o određenim djelatnostima, dok se strankama Aarhuške konvencije dopušta još veća sloboda u odabiru rješenja za sudjelovanje javnosti u izradi politika i propisa.

Pripadnici javnosti ostvaruju svoja prava sudjelovanjem u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš te postupku izdavanja okolišne odnosno ekološke dozvole koji se za zahvate u Republici Srpskoj (poput TE Stanari, TE Ugljevik) provode prema domaćim propisima. Cilj okolišne (ekološke) dozvole je cjelovita zaštita okoliša putem sprječavanja i kontrole onečišćenja uz osiguravanje uvjeta za sprječavanje značajnog onečišćenja okoliša zbog industrijskih aktivnosti. Okolišnu (ekološku) dozvolu moraju ishoditi subjekti koji obavljaju djelatnosti čije su posljedice ispuštanje štetnih emisija u zrak, tlo, vodu i more i time mogu imati veliki utjecaj na okoliš. To je dokument koji objedinjava sve važne podatke o nekom postrojenju i osigurava cjeloviti uvid u njihov rad. Rafineriji nafte Brod a.d. izdana je ekološka dozvola u prosincu 2011. godine od strane Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Vlade Republike Srpske.<sup>75</sup> Ta dozvola vrijedi do kraja 2015. godine. Kada će se ekološka dozvola ponovo razmatrati i mijenjati mora se omogućiti sudjelovanje javnosti i u tom postupku.

Na postupak procjene utjecaja zahvata na okoliš i izdavanje ekološke dozvole – osim Aarhuške konvencije – primjenjuje se Zakon o zaštiti životne sredine Republike Srpske. Kada se radi o projektima koji mogu imati prekogranični utjecaj na drugu državu, osim Aarhuške konvencije mjerodavna je i Espoo konvencija. Obveza uključivanja građana iz Hrvatske u te postupke također proizlazi i iz Zakona o zaštiti životne sredine. S aspekta građana iz Hrvatske tada se primjenjuju i hrvatski propisi koji imaju svrhu zaštititi hrvatski okoliš od zahvata koji će se provesti na teritoriju druge države. Zakon o zaštiti okoliša predviđa mogućnost sudjelovanja u postupku izdavanja okolišne dozvole vezano za postrojenje u drugoj državi. Ako hrvatsko Ministarstvo zaštite okoliša i prirode procijeni da bi rad postrojenja koje se nalazi na teritoriju druge države mogao prouzročiti štetu u okolišu odnosno opasnost za ljudsko zdravlje, prirodna dobra i okoliš u Hrvatskoj, ili na temelju obavijesti koju druga država dostavi posredstvom ministarstva nadležnog za vanjske poslove, ili Ministarstvo dozna za planirano postrojenje, ali o njemu nije primilo obavijest druge države, izvijestit će tu državu o namjeri sudjelovanja u postupku ishođenja okolišne dozvole.<sup>76</sup> Ministarstvo zaštite okoliša i prirode trebalo bi već sada imati na umu važnost te zakonske odredbe i pripremiti se za mogućnost njezine primjene. Naime, Ministarstvo je propustilo priliku za njezinu primjenu 2011. godine kada je rafineriji prvi put izdana okolišna dozvola, premda su se već i tada, ali i ranije u javnosti mogla čuti upozorenja na lošu kvalitetu zraka u Slavonskom Brodu. Ukoliko ne bude većih promjena u kvaliteti zraka u

<sup>75</sup> Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, Arhiva - ekološke dozvole i rješenja, [http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mgr/Servisi/Pages/Arhiva\\_-\\_ekoloske\\_dozvole.aspx](http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mgr/Servisi/Pages/Arhiva_-_ekoloske_dozvole.aspx).

<sup>76</sup> Čl. 138 st. 1 Zakona o zaštiti okoliša.

narednoj godini, svakako bi trebalo upoznati javnost s navedenom zakonskom odredbom i njezinim „blagodatima“ jer i oni imaju mogućnosti sudjelovati u tom postupku.

Prema Aarhuškoj konvenciji, javnost mora biti obavještena o predloženoj djelatnosti dovoljno rano u toku postupka kada su sve mogućnosti otvorene i kada se može osigurati djelotvorno sudjelovanje javnosti. Javnost ima pravo pristupa informacijama o lokaciji te fizičkih i tehničkih značajkama predložene djelatnosti, uključujući procjenu očekivanih emisija, opis značajnijih učinaka predložene djelatnosti na okoliš te informacije o predviđenim mjerama za sprječavanje i/ili smanjivanje učinaka. Javnost mora imati dovoljno vremena da se upozna s dokumentacijom i da podnese svoje komentare, uzimajući osobito u obzir vrstu, složenost i opseg predloženog zahvata u okoliš. Tijelo javne vlasti mora neposredno obavijestiti javnosti o odluci, čim je donese te učiniti dostupnim tekst odluke. Odluka mora uzeti u obzir ishod sudjelovanja. To ne znači da tijelo javne vlasti mora prihvatiti sve podnesene komentare i primjedbe. Međutim, nadležno tijelo mora ozbiljno razmotriti sve primljene komentare što znači da odluka mora sadržavati pisano obrazloženje koje uključuje razmatranje ishoda sudjelovanja javnosti.<sup>77</sup>

Sudjelovanje javnosti mora se omogućiti i prilikom donošenja planova i programa koji se odnose na okoliš, što uključuje i one koji se odnose na zaštitu zraka. Kako je u poglavlju 2.1 ovog rada navedeno, javnost ima pravo na tužbu protiv nadležnog tijela javne vlasti koje je propustilo donijeti plan ili program sukladno mjerodavno propisu. Prema hrvatskom Zakonu o zaštiti zraka,<sup>78</sup> ako se zbog značajnog prekograničnog prijenosa onečišćujućih tvari ili njihovih prekursora prekorači prag upozorenja, granična vrijednost, ciljna vrijednost, granica tolerancije ili dugoročni cilj, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode pokreće suradnju s nadležnim tijelima trećih država koje nisu članice Europske unije, u svrhu pripreme i provedbe zajedničkih kratkoročnih akcijskih planova za poboljšanje kvalitete zraka koji obuhvaćaju susjedna područja u blizini državnih granica gdje je nastalo onečišćenje osiguravajući tako razmjenu svih potrebnih i relevantnih podataka.<sup>79</sup> Akcijski plan donosi se u roku od 12 mjeseci od kraja one godine u kojoj je utvrđeno prekoračenje.<sup>80</sup> Prema našem saznanju takav Akcijski plan nije još donesen.

### 3.3.3. Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša

Pristup pravosuđu (sudskoj zaštiti) je važno sredstvo za osiguranje prava na pristup informacijama o okolišu i prava na sudjelovanje u odlučivanju o okolišu. Država mora osigurati pristup sudskoj zaštiti ako osoba smatra da je njezin zahtjev za informacijom o okolišu zanemaren, nepravilno odbijen, da je na njega odgovoreno na neodgovarajući način ili da s njime tijelo javne vlasti nije postupalo sukladno propisanim obvezama. Država je isto tako dužna pripadnicima zainteresirane javnosti osigurati pristup sudskoj kontroli donošenja odluka kojima se odobravaju djelatnosti koje mogu imati značajne učinke na okoliš. No, pristup pravosuđu mora biti osiguran i u svim drugim slučajevima kada se određenim odlukama, radnjama ili

<sup>77</sup> Detaljnije o sudjelovanju javnosti v. L. Ofak, Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša, *Hrvatska javna uprava*, 2-2009, ss. 443 i dalje; D. Medvedović/L.Ofak, Pravni položaj udruga u postupcima zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj, u: P. Dimitrijević/N. Stojanović (ur), *Ekologija i pravo: tematski zbornik*, Niš 2011, ss. 329 i dalje.

<sup>78</sup> NN 130/11 i 47/14.

<sup>79</sup> Čl. 48 st. 4 Zakona o zaštiti zraka.

<sup>80</sup> *Ibid*, primjena čl. 46 st. 6 na koju upućuje čl. 48 st. 4.

propustima krše propisi koji se odnose na okoliš. To znači da javnost mora imati osiguran pristup sudskoj kontroli odluka, radnji i propusta tijela javne vlasti i privatnih osoba koji su u suprotnosti s odredbama domaćeg zakonodavstva iz područja zaštite okoliša. U svim navedenim postupcima kontrole moraju se osigurati sljedeći uvjeti:

- pravna zaštita mora biti prikladna i djelotvorna, što uključuje i sudsku zabranu obavljanja određene djelatnosti ili radnje kako bi se spriječio nastanak štete,
- postupci moraju biti pravični, pravedni, pravodobni i ne pretjerano skupi,
- odluka koja se donesene mora biti dana u pisanom obliku i mora biti dostupna javnosti.<sup>81</sup>

U slučaju pokretanja tužbe protiv rješenja/dozvola koje izdaju nadležna tijela u Republici Srpskoj primjenjuje se Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske.<sup>82</sup> Tužba se podnosi u roku od 30 dana od dana dostavljanja upravnog akta stranci koja podnosi tužbu. Za potencijalnog podnositelja tužbe bitno je da može dokazati da je tužbu podnio u roku od 30 dana od dana kada mu je rješenje/dozvola bilo dostavljeno. Međutim, postavlja se pitanje od kada rok za podnošenje tužbe počinje teći ako zainteresiranoj osobi rješenje nije bilo osobno dostavljeno već ju za odluku saznala putem javne objave na web stranici nadležnog Ministarstva. Zainteresirane osobe mogu pokrenuti spor protiv odluke koja im nije bila osobno dostavljena, ako mogu dokazati da su tužbu podnijele u propisanom roku koji počinje teći od dana kada su saznale ili mogle saznati za odluku koju osporavaju.<sup>83</sup> Rješenja o odobravanju studije o utjecaju na životnu sredinu i ekološkim dozvolama objavljuju se na web stranici [www.vladars.net](http://www.vladars.net).<sup>84</sup> Međutim, problem nastaje u onim situacijama kada, protivno Aarhuškoj konvenciji i mjerodavnim domaćim propisima, javnost u drugoj državi uopće nije bila obaviještena o tome da se vode postupci. Konvencija i za takve slučajeve jamči pravo na pristup pravosuđu.<sup>85</sup>

### 3.3.4. Odbor za usklađenost (pridržavanje)

Aarhuška konvencija, u svom članku 15, otvorila je mogućnost za uspostavu mehanizma nadzora koji će biti dostupan ne samo državama, već i pripadnicima javnosti.<sup>86</sup> Na prvom Sastanku stranaka Konvencije u listopadu 2002. usvojena je Odluka I/7 o nadzoru nad pridržavanjem Konvencije<sup>87</sup> koji provodi Odbor za usklađenost (pridržavanje) (engl. *Compliance Committee*: Odbor).

<sup>81</sup> Detaljnije o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša v. Ofak (bilj. 37).

<sup>82</sup> Sl. gl. RS 109/05.

<sup>83</sup> Takav zaključak proizlazi iz predmeta ACCC/C/2006/16 protiv Litve, te iz predmeta ACCC/C/2008/33 koji se vodio protiv Ujedinjene Kraljevine. Ti postupci su se vodili pred Odborom za usklađenost koji je osnovan za nadzor nad praćenjem provedbe Aarhuške konvencije (v. dolje poglavlje 3.3.4 ovog rada).

<sup>84</sup> V. bilj. 75.

<sup>85</sup> Primjenjuje se čl. 9 st. 2 Konvencije koji osigurava pristup postupku ocjene zakonitosti postupaka u kojima se odlučuje o određenim djelatnostima koje mogu imati značajne učinke na okoliš, a u kojima javnost ima pravo sudjelovati.

<sup>86</sup> „Stranke će na svom sastanku stranke konsenzusom uspostaviti fakultativna rješenja, nesuprotstavljena, izvansudske i savjetodavne naravi za ocjenjivanje pridržavanja odredbi ove Konvencije. Ova rješenja omogućit će odgovarajuću uključenost javnosti, a mogu obuhvatiti i mogućnost razmatranja priopćenja pripadnika javnosti o pitanjima koja se odnose na ovu Konvenciju.“ (čl. 15).

<sup>87</sup> *Decision I/7 on Review of Compliance adopted at the first meeting of the Parties held in Lucca, Italy, on 21-23 October 2002*, <http://www.unece.org/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>.



Postupak pred Odborom može se pokrenuti na pet načina.

- 1) Stranka može podnijeti predstavku (engl. *submission*) u odnosu na drugu stranku (dosad je zabilježen jedan takav slučaj – predstavka Rumunjske u odnosu na Ukrajinu (ACCC/S/2004/1));
- 2) Stranka može podnijeti predstavku koja se odnosi na njezino vlastito pridržavanje (nijedan slučaj dosad).
- 3) Tajništvo može uputiti predmet Odboru (engl. *referral*) (nijedan slučaj dosad).
- 4) Pripadnici javnosti mogu podnijeti priopćenje (engl. *communication*) u odnosu na stranku Konvencije.
- 5) Odbor može razmotriti pitanja pridržavanja na vlastitu inicijativu i dati preporuke ako je to prikladno.

Ovlasti Odbora ograničene su činjenicom da je Sastanak stranaka Konvencije glavno tijelo koje donosi odluke u pogledu nepridržavanja. Odbor, u pravilu, održava sastanke četiri puta godišnje, a Sastanci stranaka se održavaju svake tri godine. Budući da su tri godine relativno dugo razdoblje, Odbor može, u svrhu rješavanja predmeta bez odlaganja, poduzimati određene mjere ako utvrdi nepridržavanje Konvencije u razdobljima između Sastanaka stranaka. Te su mjere podložne naknadnom razmatranju od strane Sastanka stranaka, a uključuju:

- a) pružiti stranci savjete i pomoć u provedbi Konvencije, u dogovoru sa strankom;
- b) dati stranci preporuke;
- c) zahtijevati od stranke da podnese strategiju, uključujući i rokove, za postizanje usklađenosti s Konvencijom te da podnese izvješće o provedbi takve strategije;
- d) u slučaju priopćenja koje podnese pripadnik javnosti, dati stranci preporuke o konkretnim mjerama za rješavanje pitanja na koja je ukazao podnositelj priopćenja.

Mjere pod b) do d) mogu se poduzeti jedino ako stranka o kojoj se radi na to pristane.

U slučaju da utvrdi nepridržavanje, pored mjera koje može poduzimati između zasjedanja Sastanaka stranaka, Odbor može Sastanku stranaka predložiti da poduzme jednu ili više sljedećih mjera:

- e) donijeti izjave o nepridržavanju (neusklađenosti);
- f) izdati upozorenja;
- g) obustaviti posebna prava i povlastice za stranku temeljem Konvencije, u skladu s važećim pravilima međunarodnog prava u vezi suspenzije primjene ugovora;
- h) poduzeti druge nekonfrontacijske, izvansudske i savjetodavne mjere koje bi bile prikladne.<sup>88</sup>

Bitno je napomenuti da ovo nije sudski postupak već se radi se o mehanizmu pomoći gdje država za koju je utvrđena povreda dobrovoljno surađuje s tijelima Konvencije kako bi ispravila

<sup>88</sup> V. UNECE, *Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism*, [http://www.unece.org/env/pp/compliance/CC\\_GuidanceDocument.pdf](http://www.unece.org/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf).

utvrđene neusklađenosti. Ako usporedimo mehanizam uspostavljen ovom Konvencijom s onima koji se odnose na pridržavanje Espoo konvencije i protokola uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju okoliša (v. gore pod 3.1 i 3.2) vidljivo je da se razlikuje u dvije ključne stvari. Prvo, javnost ima pravo izravno inicirati postupak pred Odborom te drugo, mjere koje se mogu izreći u odnosu na stranku koja se ne pridržava Konvencije su detaljnije propisane. To je zasigurno i razlog „popularnosti“ ovog mehanizma nadzora; do 21. 08. 2014. podnijeto je 98 priopćenja od strane pripadnika javnosti.<sup>89</sup>

### 3.3.5. Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćivanja

Jedan od načina na koji se osigurava provedba prava na pristup informacijama o okolišu je i Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćivanja (PRTR protokol). Protokol je usvojen uz Aarhušku konvenciju na izvanrednom sastanku stranaka u Kijevu 2003. godine. Cilj mu je unapređenje pristupa javnosti informacijama uspostavom jedinstvenih, cjelovitih nacionalnih registara ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari, čime bi se moglo olakšati sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu te pridonijeti sprječavanju i smanjenju onečišćenja okoliša.

Protokol je stupio na snagu 2009. godine. Stranka mu je Hrvatska,<sup>90</sup> a Bosna i Hercegovina iako ga je potpisala, nije ga ratificirala.<sup>91</sup> Protokol ima nekoliko obilježja samostalnog ugovora, neovisnog o Aarhuškoj konvenciji. Sve države mogu postati stranke Protokola, uključujući i one koje nisu ratificirale Aarhušku konvenciju, kao i one koje nisu članice UNECE-a. Protokol ima svoja vlastita tijela. Odbor za usklađenost osnovan je na prvom Sastanku stranaka po uzoru na Odbor za usklađenost s Aarhuškom konvencijom.

Stranke Protokola dužne su uspostaviti nacionalne registre ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari. Hrvatska je uspostavila Registar onečišćavanja okoliša.<sup>92</sup> U Republici Srpskoj donesen je Pravilnik o metodologiji i načinu vođenja registra postrojenja i zagađivača.<sup>93</sup> Nadležno tijelo za održavanje registra je Ministarstvo prostornog uređenja, građevinarstva i ekologije Republike Srpske. Najveći nedostatak postojećeg stanja u pogledu PRTR sustava u Bosni i Hercegovini je to što on ne funkcionira u praksi. Javnost nema pristup podacima i samim time se ne ispunjava glavni cilj postojanja ovakvog registra.<sup>94</sup>

## 4. Zaključak

Suzbijanje onečišćenja zraka, čak i u situacijama bez prekograničnog konteksta, težak je zadatak za države, čemu govore u prilog podaci o smrtnosti ljudi i učestalosti kroničnih bolesti uzrokovanih onečišćenjem zraka,<sup>95</sup> kao i broj postupaka koje Europska komisija vodi protiv

<sup>89</sup> <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>.

<sup>90</sup> NN-MU 4/08.

<sup>91</sup> V. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-13-a&chapter=27&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13-a&chapter=27&lang=en).

<sup>92</sup> Agencija za zaštitu okoliša, <http://www.azo.hr/RegistarOneciscavanjeOkolisaROO01>. V. detaljno o provedbi PRTR protokola u Hrvatskoj: Izvješće o provedbi Protokola o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari, [http://www.mzoip.hr/doc/Propisi/Naert\\_izvjesca\\_30\\_09\\_2013\\_1.pdf](http://www.mzoip.hr/doc/Propisi/Naert_izvjesca_30_09_2013_1.pdf).

<sup>93</sup> Sl. gl. RS 92/07.

<sup>94</sup> OSCE, *Priručnik za praktičnu primjenu Aarhuske konvencije u Bosni i Hercegovini*, s. 65, [http://www.fmoit.gov.ba/userfiles/file/AARHUS%20MANUAL\\_interactive.pdf](http://www.fmoit.gov.ba/userfiles/file/AARHUS%20MANUAL_interactive.pdf).

<sup>95</sup> V. poglavlje 1.1 ovog rada.

država članica koje ne ispunjavaju svoje obveze iz direktiva koje se odnose na zaštitu kvalitete zraka.<sup>96</sup> Kada se tom problemu doda još prekogranični element, za sagledavanje mogućnosti pravne zaštite građana potrebno je poznavanje i pravnog sustava države iz koje onečišćenje dolazi.

U ovom radu dan je pregled mogućnosti pravne zaštite koje stoje na raspolaganju građanima u situacijama prekograničnog onečišćenja zraka, a koje proizlaze iz prava Europske unije te triju međunarodnih konvencija koje se primjenjuju na Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu.

Pokazano je da najveće mogućnosti pruža pravo Europske unije te Aarhuška konvencija, budući da stavljaju pojedinca u prvi plan i daju mu mehanizme da pred sudovima osporavaju odluke, radnje i propuste tijela javne vlasti i privatnih osoba kojima se krše propisi iz područja zaštite okoliša.

Uočeno je da države, ponekad, nisu sklone provesti postupak procjene utjecaja na okoliš preko državnih granica u skladu s obvezama preuzetim Espoo konvencijom te Aarhuškom konvencijom.<sup>97</sup>

Pored toga, i pogođena zemlja ponekad propušta zauzeti se za zdravlje svojih građana i zaštitu okoliša i ne primjenjivati vlastite propise koji joj nalažu suradnju s drugom državom u kojoj se nalazi izvor onečišćenja te sudjelovanje u postupcima izdavanja dozvola za postrojenja čije djelatnosti mogu imati štetan utjecaj na zdravlje ljudi, prirodna dobra i okoliš preko državnih granica.

Čini se kao jedino rješenje da u spomenutim situacijama država mora dobiti poticaj izvana od strane građana da problemu počne ozbiljno i sustavno pristupati. Taj poticaj može biti u obliku pokretanja postupaka pred nadležnim domaćim tijelima bilo u Hrvatskoj bilo u Bosni i Hercegovini (inspekcije, upravni sudovi i sl) sukladno čl. 9 st. 3 Aarhuške konvencije. Osim toga, građani mogu inicirati i postupke protiv država pred odborima koji su nadležni za praćenje provedbe konvencija, što je omogućeno Aarhuškom konvencijom, a u novije vrijeme se čak, indirektno, omogućava i temeljem Espoo konvencije.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> V. bilj. 35.

<sup>97</sup> Najnoviji primjer odnosi se na zahvat TE Stanari, v. bilj. 58.

<sup>98</sup> Takav zaključak proizlazi iz slučaja gradnje nuklearne elektrane Hinkley Point C, v. poglavlje 3.2 ovog rada.

### *Summary*

*This paper deals with the problem of transboundary air pollution. It begins with a brief reference to the harmful effects of air pollution on human health and the environment. Taking into consideration that Croatia joined the EU on 1st of July 2013 and Bosnia and Herzegovina is a potential candidate country, which signed the Stabilisation and Association Agreement on the 16th of June 2008, the paper presents the legal framework of the European Union relating to the air protection. Both Croatia and Bosnia and Herzegovina are signatories to international treaties that are relevant for air pollution. Thus, the paper demonstrates the obligations of States under the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution and its Protocols, the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context and the Protocol on Strategic Environmental Assessment, and the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters and Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers. For each of these conventions the authors describe the non-compliance procedures. A special emphasis is given to the possibility of citizens to initiate proceedings against the party that (allegedly) does not meet its commitments.*