



**PRAVO OKOLIŠA**  
**(PRAVO ZAŠTITE OKOLIŠA, EKOLOŠKO PRAVO)**  
**- PRAVNA GRANA**  
**I**  
**INTERDISCIPLINARNI STUDIJSKI PREDMET**

***Očuvanje prirode i čovjekova okoliša između ostalih najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. (čl. 3 Ustava RH)***

***Svatko ima pravo na zdrav život.***

***Država osigurava uvjete za zdrav okoliš.***

***Svatko je dužan u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša. (čl. 69 Ustava RH)***

***More, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu.***

***Zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti. (čl. 52 Ustava RH)***

## PRETHODNE NAPOMENE

Zaštita ekosustava, odnosno zaštita prirode i okoliša danas ini sastavni dio gospodarskog i šireg društvenog razvoja gotovo svake zemlje na svijetu. Svi oni koji žele sa uvati svoj okoliš te pridonijeti ukupnoj zaštiti i o uvanju biološke raznolikosti imaju obvezu razvijati politiku zaštite okoliša. Unutar ove društvene politike posebno mjesto ima pravni sustav s ugra enim normativnim vrijednostima i rješenjima koje mogu pripomo i u zaštiti i o uvanju okoliša, kao i održivom razvoju društva.

U okviru nacionalnog, ali i me unarodnog prava okoliša, posljednja etiri desetlje a bila su vrijeme u kojem se razvijala sustavna izgradnja pravnog režima zaštite okoliša u skladu s novim spoznajama i potrebama. U Republici Hrvatskoj u injen je zna ajan iskorak u pravnom normiranju podru ja zaštite i o uvanja okoliša. S obzirom na to da je jedna od obveza Republike Hrvatske za pristupanje Europskoj uniji bila uskla ivanje našeg zakonodavstva iz podru ja zaštite okoliša sa zakonodavstvom Europske unije, sprovedene zakonske promjene dijelom su uzrokovane tim procesom, a za o ekivati je da e se nacionalna i europska zakonska rješenja nastaviti razvijati i usavršavati.

Hrvatska se opredijelila za prihva anje smjernica *održivog razvoja* kojim se istovremeno osiguravaju gospodarski razvoj i socijalna pravednost, ali i uvjeti zaštite prirodnih resursa koji nedvojbeno predstavljaju i najve e bogatstvo naše zemlje. Iako je esto teško pomiriti sve ove ciljeve, pogotovo interese gospodarstva i potrebe o uvanja i zaštite okoliša, valja vjerovati da se smjernice održivog razvoja ogledaju i u zakonima i podzakonskim aktima obra enima u okviru studijskog predmeta *Pravo okoliša*.

Studijski predmet i skripte iz *Prava okoliša* sadrže i obra uju zna ajan dio doma eg zakonodavstva, kao i me unarodnog prava okoliša, te pridonose ekološkom obrazovanju i ekološkom osvješ ivanju ne samo studenata stru nog upravnog studija ve i ja anju ekoloških interesa i pismenosti javnosti za brojna pitanja iz podru ja zaštite i prava okoliša. Stranice skripta koje slijede sadrže relativno kratki prikaz ve ine najvažnijih dijelova gra e iz programa predmeta *Pravo okoliša*, ali na pojedinim mjestima proširenim znanstvenim spoznajama bez kojih bi ekološko obrazovanje, odgoj i komunikacija studenata ostali zakinuti na uvidu u izvanpravne dimenzije zaštite i o uvanja okoliša.

Osnovnu literaturu iz ovog predmeta predstavlja udžbenik «Pravo okoliša» pripremljenog i napisanog od grupe autora: O. Lon ari -Horvat, L. Cvitanovi a, I. Glihe, T. Josipovi , D. Medvedovi a, J. Omejec i M. Serši . Njima pripadaju najve e zasluge jer su brojnim zainteresiranima omogu ili razumijevanje složenih pitanja prava okoliša s op epravnog, gra anskopravnog, upravnoopravnog, poreznopravnog i kaznenopravnog stajališta na sažet i jasan na in s dobro promišljenim i preglednim sustavom gra e. Skripte su u suštini sažetak najbitnijih poglavlja iz navedenog udžbenika i studentima trebaju pomo i u bržem savladavanju materije predmeta, kao i u u inkovitom ponavljanju gradiva. No, to ne bi trebalo (niti smjelo) otkloniti potrebu i mogu nost korištenja udžbenika u njegovom izvornom i cjelovitom obliku. Studente se posebno upu uje da se u sklopu ovog predmeta koriste korisnim informacijama sa web-stranice *Ministarstva zaštite okoliša i prirode RH* – [www.mzoip.hr](http://www.mzoip.hr)., kao i sa drugih ekološki specijaliziranih internetskih stranica (npr. Državnog zavoda za zaštitu prirode - [www.dzpz.hr/](http://www.dzpz.hr/)). U bogatstvu takvih stranica isti e se website *Europske agencije za zaštitu okoliša* (EEA) - <http://www.eea.europa.eu/> . Knjižnica Pravnog fakulteta u Osijeku ima i dio nazvan Zelena knjižnica energetske efikasnosti (ZeeK) u kojem se nalaze tiskane i elektronske publikacije o energetskej efikasnosti i sustavima iskorištavanja obnovljivih izvora energije.

## SADRŽAJ

<b>1. UVODNA RAZMATRANJA U SVEZI PRAVA OKOLIŠA, EKOLOGIJE I ZAŠTITE OKOLIŠA</b>	
1.1. Definicije i značenja izraza «pravo» (Što je «pravo»?).....	str. 5
1.2. Pojam, definicija i obilježja prava okoliša te njegov položaj u pravnom sustavu.....	7
1.3. O ekologiji, ekološkoj politici i kvaliteti života.....	12
1.4. Nastanak i povijesni razvoj zaštite okoliša (ekološke politike) kao društveno-političkog fenomena.....	16
1.5. Razlike između zaštite okoliša i zaštite prirode i teorije o zaštiti okoliša.....	23
1.6. Koncept održivog razvoja ( <i>sustainable development</i> ) i zaštita okoliša.....	25
1.7. Zaštita okoliša i tehnologija.....	28
<b>2. NAELO I IZVORI PRAVA OKOLIŠA</b>	
2.1. Načela prava okoliša.....	32
2.1.1. Načelo preventivnosti.....	33
2.1.2. Načelo uzročnosti (načelo plaćanja troškova onečišćenja).....	34
2.1.3. Načelo kooperacije (načelo cjelovitosti i načelo sudjelovanja javnosti).....	35
2.1.4. Načelo opće naknade (opće odgovornosti).....	36
2.2. Izvori prava okoliša u pravnom poretku RH.....	37
2.2.1. Materijalni i formalni izvori.....	37
2.2.2. Ustav i ustavnopravne norme.....	38
2.2.3. Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj.....	41
2.2.4. Zakoni.....	42
2.2.5. Podzakonski akti.....	43
2.3. Normativne institucije ekološke politike.....	45
2.4. Upravne institucije za zaštitu okoliša u RH (državna uprava).....	46
<b>3. ZAŠTITA NEKIH DIJELOVA OKOLIŠA U HRVATSKOM PRAVNOM SUSTAVU</b>	
3.1. Zaštita posebno vrijednih dijelova prirode.....	55
3.1.1. Nacionalni parkovi.....	56
3.1.2. Parkovi prirode.....	57
3.1.3. Strogi rezervati i posebni rezervati.....	58
3.1.4. Park-šume, značajni krajobrazi, spomenici prirode, regionalni parkovi i spomenici parkovne arhitekture.....	58
3.1.5. Zaštićene biljne i životinjske vrste.....	60
3.1.6. Zaštićeni minerali i fosili.....	61
3.2. Zaštita i unaprjeđenje šuma.....	62
3.3. Zaštita i unaprjeđenje poljoprivrednog zemljišta.....	65
3.4. Zaštita zraka od onečišćenja.....	68
3.5. Zaštita od buke.....	72
<b>4. GRAĐANSKOPRAVNA ZAŠTITA OKOLIŠA</b>	
4.1. Građanskopravna zaštita okoliša kao instrument ostvarivanja načela preventivnosti.....	75
4.1.1. Susjedska prava i stvarnopravna zaštita od imisija.....	76

4.1.2. Građanskoopravna zaštita okoliša sprovođenjem tzv. <i>negatorne tužbe</i> .....	78
4.1.3. Građanskoopravna zaštita okoliša kroz <i>posjedovnu zaštitu</i> .....	79
4.1.4. Građanskoopravna zaštita okoliša obuhvaćena kroz odgovornost za štetu, popravljanje štete i ekološku tužbu.....	80
<b>5. KAZNENOPRAVNA ZAŠTITA OKOLIŠA.....</b>	<b>86</b>
5.1. Onečišćenje okoliša.....	88
5.2. Ispuštanje onečišćujućih tvari s plovnog objekta.....	89
5.3. Ugrožavanje ozonskog omotača.....	89
5.4. Ugrožavanje okoliša otpadom.....	90
5.5. Ugrožavanje okoliša postrojenjem.....	90
5.6. Ugrožavanje okoliša radioaktivnim tvarima.....	91
5.7. Ugrožavanje bukom, vibracijama ili ionizirajućim zračenjem.....	91
5.8. Uništavanje zaštićenih prirodnih vrijednosti.....	91
5.9. Uništavanje staništa.....	92
5.10. Trgovanje zaštićenim prirodnim vrijednostima.....	92
5.11. Protuzakonito unošenje u okoliš divljih svojti.....	93
5.12. Protuzakoniti lov i ribolov.....	93
5.13. Ubijanje i mučenje životinja.....	93
5.14. Prenošenje zaraznih bolesti životinja i organizama štetnih za bilje.....	95
5.15. Proizvodnja i stavljanje u promet štetnih sredstava za liječenje životinja.....	95
5.16. Nesavjesno pružanje veterinarske pomoći.....	96
5.17. Pustošenje šuma.....	96
5.18. Promjena vodnog režima.....	97
5.19. Protupravna eksploatacija rudnog blaga.....	97
5.20. Protupravna gradnja.....	97
<b>6. MEĐUNARODNOPRAVNI ASPEKTI ZAŠTITE I ODRŽIVANJA OKOLIŠA.....</b>	<b>100</b>
6.1. Razvoj međunarodnog prava okoliša.....	100
6.2. Osnovna načela međunarodnopravne zaštite i održavanja okoliša.....	104
6.3. «Meko pravo» na području zaštite i održavanja okoliša.....	106
6.4. Običajno međunarodno pravo na području zaštite i održavanja okoliša.....	106
6.5. Najvažniji međunarodni ugovori posvećeni zaštiti i održavanju okoliša.....	107
6.5.1. Zaštita atmosfere.....	107
6.5.2. Zaštita morskog okoliša.....	109
6.5.3. Zaštita međunarodnih vodenih tokova.....	111
6.5.4. Zaštita biološke raznolikosti.....	111
6.5.5. Prekogranični promet opasnog otpada.....	112
6.6. Politika zaštite okoliša i <i>pravo okoliša</i> u Europskoj zajednici (Europskoj uniji).....	114
<b>7. ZAKLJUČAK NA RAZMATRANJA: MJESTO I VAŽNOST PRAVA OKOLIŠA U SUVREMENOJ ZAŠTITI OKOLIŠA.....</b>	<b>119</b>
<b>LITERATURA.....</b>	<b>131</b>

# 1. UVODNA RAZMATRANJA U SVEZI PRAVA OKOLIŠA, EKOLOGIJE I ZAŠTITE OKOLIŠA

## 1.1. Definicije i značenja izraza «pravo» (Što je «pravo»?)

Izraz *pravo* ima više značenja, ali je ta mnogostrukost značenja riječi "pravo" više prisutna u pravnoj teoriji i filozofiji prava nego u običnom životu. Zato je sasvim u pravu talijanski pravni filozof *G. del Vechio* koji tvrdi **da svi znaju šta je pravo ali ga teško mogu definirati**.

Za pravnog teoretičara *H. Kelsena* pravo je sustav normi specifičnog logičkog značenja, specifični prinudni poredak. On, kao i drugi zastupnici normativne teorije, pravo shvaća kao idejnu tvorevinu, sastavljenu od tvorevina ljudskog duha. Te duhovne tvorevine, skupovi uređenih sistematiziranih značenja, međusobno povezanih vezama, nemaju ni vremensku ni prostornu dimenziju.

Ovakvo shvaćanje prava treba razlikovati od prirodno-pravnih shvaćanja. Za njih je pravo prvenstveno etička pojava tj. sistem vrednota.

U pravnoj teoriji i filozofiji pravo se određuje ne samo kao idealna, duhovna pojava, tj. kao skup misli, već i kao realna pojava. Realne pojave su one koje imaju i vremensku i prostornu dimenziju. Kao realna pojava, pravo je vezano za ljude i njihovu psihu, kao i za njihovo društvo.

Moguće je utvrditi tri različita pristupa određivanju pojma prava: *Jusnaturalizam*: za koji je pravo etička pojava; *Legalizam* i *normativizam*: za koji je pravo skup normi kao psiholoških ili logičko-jezičkih pojmova; *Socijalizam*: za kojeg je pravo socijalno-materijalna kategorija.

Neki pisci vide pravo kao volju vladajuće klase sa ciljem da se održi postojeći društveni poredak. Dok se u pogledu vanjskog elementa prava - državne sankcije - većina teoretičara slaže, dotle se ne slažu za unutarnji element tj. onaj koji izaziva takav vanjski element. Traženje unutrašnje suštine prava svodi se uglavnom na ispitivanje koje društvene odnose odnosno radnje, ponašanja ljudi pravo regulira. Neki te odnose određuju neposredno, a neki posredno na taj način što određuju tzv. cilj prava.

Prvo gledište koje razgraničava pravo od drugih društvenih normi po odnosima tj. ponašanju ljudi koje pravo regulira smatra da pravo regulira samo vanjske, tjelesne radnje, ponašanje ljudi dok unutrašnje, psihičke radnje regulira moral.

Drugo gledište tvrdi da pravo regulira slobodu uvijekovog postupanja kada bi ta sloboda bila u sukobu sa slobodom drugog ovjeka.

***Sva ova gledišta se svode na to da pravo regulira društvene odnose u kojima može doći do povrede općedruštvenog interesa, zajedničkih interesa svih članova društva.*** Ovi zajednički interesi se prema jednim sastoje u društvenom redu, drugima u miru, a trećima u pravdi.

Postavlja se pitanje zašto bi bila potrebna državna prinuda ako pravo štiti opće društvene interese. Vanjsko obilježje prava je državna prinuda što ukazuje na njegovu unutrašnju suštinu. U društvenim odnosima koje pravo regulira dolazi do nepomirljivih sukoba različitih grupa/klasa pa je prinuda jedini način reguliranja tih sukoba.

Volja jedne strane se protivi volji druge strane. Pravo se definira i kao obrambeni bedem društva. **Pravo se može definirati i kao skup pravnih pravila ponašanja (normi). Pravna norma je pravilo ponašanja koje u slučaju nepoštivanja uređuje i sankcionira država.**

Pravo se po područjima koje regulira obično dijeli na posebne **grane**:

- Ustavno pravo je grana prava koja proučava i regulira temelje na kojima počinje država, te slobode, prava i dužnosti uvijek i građanima.
- Upravno pravo, koja proučava i regulira djelovanje tijela državne uprave i drugih državnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima;
- Građansko pravo regulira odnose između u privatnih fizičkih ili pravnih osoba. Dijeli se na:
  - Stvarno pravo - skup pravnih pravila kojima se uređuju odnosi među ljudima povodom stvari.
  - Obvezno pravo - skup pravnih pravila kojima se uređuju oni društveni odnosi u kojim je jedna strana (vjerovnik) ovlaštena od druge strane (dužnika) tražiti neku naknadu, a druga strana je tu naknadu dužna izvršiti.
  - Nasljedno pravo - skup pravnih pravila kojima se za slučaj smrti jedne osobe - ostavitelja, uređuje prijelaz njene imovine (odnosno njezinih subjektivnih prava i obveza) na druge osobe - njezine nasljednike
  - Pravo intelektualnog vlasništva (autorsko pravo, pravo industrijskog vlasništva)
- Privredno/trgovačko pravo koje regulira odnose između u pravnih subjekata u privredi (gospodarstvu);
- Kazneno/krivno pravo propisuje najteže povrede pravnog poretka i regulira njihovo kažnjavanje;
- Radno pravo uređuje sklapanje i prestanak radnih odnosa, prava i obveze subjekata u radnom odnosu, te ostala važna pitanja i modaliteti u radnom odnosu i u vezi s njim;
- Međunarodno pravo uređuje odnose između u subjekata međunarodnog prava: država, međunarodnih organizacija i pojedinaca (iako svi teoretičari ne priznaju pojedinca za subjekta ovog pravnog poretka). Obuhvaća diplomatsko pravo, konzularno pravo, pravo međunarodnih ugovora i svemirsko pravo;
- Procesno/proceduralno/postupovno pravo koje uređuje postupanje sudova i drugih tijela, te prava i obveze stranaka pred sudovima i drugim institucijama (npr. građansko procesno pravo, kazneno procesno pravo, itd.);
- Kanonsko pravo je skup pravila koja vrijede za određenu vjersku zajednicu. Tako postoje npr. rimokatoličko kanonsko pravo, pravoslavno kanonsko pravo, anglikansko kanonsko pravo i šerijatsko pravo;
- **Pravo okoliša – skup pravnih normi i propisa kojima se uređuju odnosi između u uvijek i prirode, odnosno regulira zaštita prirode i okoliša;**
- Itd.

## 1.2. Pojam, definicija i obilježja prava okoliša te njegov položaj u pravnom sustavu

Problematika okoliša predstavlja danas jednu od najzastupljenijih tematika u najširoj javnosti, ali i važnu društvenu preokupaciju. Pitanja u svezi okoliša i njegove zaštite prešla su iz područja *subkulture* u glavne struje zapadne ali i drugih kultura.

Prirodni okoliš se danas nalazi u višestrukoj krizi<sup>1</sup>. Iz tog je razloga svako suvremeno društvo nužno orijentirano na postavljanje i pridržavanje *ekoloških kriterija razvoja*, odnosno konkretnih *ekoloških standarda* u sve dimenzije života, a osobito u područjima proizvodnje, rada, transporta, potrošnje i slobodnog vremena, kulture i politike.

Obrambena moć prirode zbog ovjekovih je zahvata silno oslabljena. Zbog toga je na mnogim mjestima ekološki prirodni tijek prekinut. Bezobzirno eksploatiranje prirode u proizvodnim procesima, epidemija konzumerizma, naglo globalno demografsko povećanje i zaostalost svijesti o ekološkim granicama nužno su vodili ka ugrožavanju okoliša.<sup>2</sup> Stoga su, ponovimo, *ekološki kriteriji, standardi i zakoni* nužni, a to su ujedno i najvažnije smjernice buduće globalnog društvenog razvoja.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> «Okoliš se znatno promijenio u posljednjih 20 godina. Unatoč širenju meunarodne ekološke scene (deklaracije, konvencije, diplomacija itd.) stanje okoliša se ne poboljšava, nego pogoršava. Održivi razvoj je nedovoljno prisutan u praksi a većina država (kao i svjetska zajednica) ne čini dovoljno na zaštitu okoliša. Pitanje odnosa razvoja i okoliša generalno se dotiče dva ključna aspekta: (1) odnos ovjeka (društva, kulture) i prirode i (2) odnos ovjeka (društva) i institucionalnog sistema zasnovanog na morali i pravu. Prvi ima milenijsku tradiciju u kulturnoj evoluciji a drugi je nastao u evoluciji kapitalističkog društva. Potrebno je afirmirati pitanje: što je dobro za ovjeka i društvo, a ne što je ponajprije dobro za sistem. To pitanje mora trajno postavljati i na njega odgovarati ponajprije ovjek (društvo), a ne ovjeku i društvu otuđeni formalni sistem prava i morala. (...) Nije dovoljno štiti prirodu i okoliš od neumjerene kolonizacije od strane modernog društva, nego je potrebno štiti društvo od njega samoga. Štiti prirodu i okoliš, ovjek štiti i sam sebe. Štiti društvo i pojedinca zna i štiti ga od njegova vlastitog otuđeni sistema (mreže njegovih i globalnih režima) koji krade od budućnosti privatiziraju i plijeni. Jer, kako se umrežavaju pojedinci, institucije i društva, tako se umrežavaju i organizacije međunarodnih režima (IMF, WB, WTO, itd.) u cjelovit imperijalni sistem koji ovjeku anstvu nudi 'budućnost bez alternativa'. Takvom sistemu treba se suprotstaviti globalno organizirano civilno društvo. Otudeni institucionalizirani režimi i sam otudeni sistem u cjelini (nekoga društva) ugrožava perspektive pojedinca, društva i potencijale prirode jer stvara i nameće nove standarde, racionalne uglavnom samome sebi kao sistemu. To se zbiva i na globalnoj razini. U zaštiti građana od sistema liberalnog kapitalizma i financijskog imperijalizma potrebna je i afirmativna uloga države, koja kao oblik političkog organiziranja građana mora služiti njihovu boljitku i zaštitu. Odnos države i društva potrebno je ponovno aktualizirati u svjetlu trajne socijalnoekološke krize.» Sravni Cifrić, I., *Razvoj i okoliš – dileme i perspektive*, izvor u Galić, B. I. Žažar, K., ur., *Razvoj i okoliš – perspektive održivosti*, zbornik radova, PF press, Zagreb, 2013., str. 31-31

<sup>2</sup> «Predmoderna društva imala su integralni pristup odnosu društva (zajednice, sela) i okoliša (prirode), koji je u sebi sadržavao specifičan socijalnoekološki metabolizam. Industrijsko društvo (u nastajanju od sredine 18. st., nap. R.O.), razvijaju i svoju samostalnost i neovisnost od prirode, uspostavilo je novi tip socijalnoekološkog metabolizma – industrijski metabolizam. On danas povećava 'dužni kapitalizam' (u društvu i prirodi), 'ekološki otisak stopala' i čini kraćim 'dan ekološkog duga'. Zaprijetio je prirodi i okolišu zagađivanjem i degradacijom» Ibid., str. 31

<sup>3</sup> Prije određivanja *ekoloških kriterija* treba napraviti detaljnu analizu mogućnosti društvene zajednice da plati određenu cijenu za smanjenje štetnih poremećaja u okolišu. Ta cijena ne smije biti tako visoka da postane koštom daljega gospodarskog rasta, ali niti preniska tako da ekološki poremećaji postanu koštom istog rasta. Pritom je nužno ispravno usmjeriti raspoloživa sredstva u ona područja gdje se postižu najveći i pozitivni učinci. To treba biti temeljni putokaz za planiranje razvitka gospodarstva u cjelini. Pri takvom se pristupu glavni problemi svode na izbor kriterija koje treba primijeniti u alokaciji raspoloživih sredstava za zaštitu i unaprjeđenje ovjekove sredine kao i metoda koje pritom treba upotrijebiti. Svako suvremeno društvo danas treba *ekološke kriterije* u definiranju buduće razvoja, ali i



Premda je oneišenje i svakovrsno uništavanje okoliša planetarno rasprostranjeno, posljedice se ne odražavaju u svim dijelovima svijeta na podjednak način. U siromašnijem dijelu svijeta, koji je uslijed gladi, demografske eksplozije i/ili neimaštine opterećen vlastitim preživljavanjem, ekološki problemi dodatno otežavaju čak i preživljavanje. U razvijenim i bogatim zemljama, koje su i tehnološki naprednije, naglasak se stavlja na već odavno ugroženom okolišu i oporavku od posljedica oneišenja: oneišenom zraku i vodi, neracionalnoj uporabi vode, oneišenom zemljištu (najviše zbog suvremene poljoprivrede), erozijama, zračenjima, otpadu, buci te ugroženosti životinjskih i biljnih vrsta. U najnovije vrijeme cijeli se svijet suočava s problemom izmjene klime, kao i s pitanjima u svezi moderne genetske tehnologije i genetskog inženjeringa (u incima uporabe genetske tehnologije). Zbog svojih karakteristika (*sukcesivnost, kumulativnost i trajnost*) ekološki problemi svakodnevno prostorno proširuju (globalne klimatske promjene, razaranje ozonskog omotača, smanjenje biološke raznolikosti itd.) i produbljuju ekološku krizu.

Zbog svega navedenog, ***nacionalno i međunarodno pravo okoliša*** imaju ogromnu važnost u zaštiti i unaprjeđenju prirodnog okoliša, izgradnji društava na temelju održivog razvoja te uvažavanju ekoloških kriterija koji suštinski utječu na kakvoću života (shvaćeno šire od njezine materijalne dimenzije).

Za pravo okoliša (*pravo zaštite okoliša, ekološko pravo*, eng. *environmental law*, njem. *Umweltrecht*) u domaćoj i stranoj pravnoj literaturi kao i u pozitivnom pravu Republike Hrvatske ne postoji definicija koja bi imala sveobuhvatno i općeprihvatljivo značenje. Pravo okoliša, zbog njegove sadržajne raznolikosti, također nije moguće svrstati u neku od tradicionalnih grana prava (disciplina) kao što su *ustavno pravo, upravno pravo, građansko pravo, kazneno pravo, financijsko pravo* - premda se *elementi* prava okoliša nalaze u svim ovim pravnim granama. Problemi zaštite okoliša *ne poznaju nacionalne granice*, pa je stoga zaštita okoliša predmetom i *međunarodnog prava*, osobito prava Ujedinjenih naroda i Europske unije. Broj normi međunarodnog prava u području zaštite okoliša neprekidno se povećava. Danas se ipak problemi okoliša većinom reguliraju normama **upravnog prava** kao grane javnog prava. Upravo stoga pojedini autori pravo okoliša svrstavaju u dio tzv. *posebnog upravnog prava*.

Prema *normativnom* (formalnopravnom) shvaćanju, jedinstveni pravni sustav tvori ukupnost pojedinih grana prava. Pravo okoliša je jedno od novih pravnih područja (grana) za koje se još traži odgovarajuće mjesto u okviru postojećeg pravnog poretka. U posljednjih dvadesetak godina ipak dolazi do vidnog pomaka u pravnom mišljenju – pomak donosi spoznaju o potrebi stvaranja i oblikovanja prava okoliša kao posve nove i samostalne grane prava. U njezinu se, pak, oblikovanju ističu tri bitna zahtjeva: **1)** kreiranje novih normativnih koncepata regulacije okoliša, **2)** stvaranje i razvitak originalnih pravnih postupaka, **3)** davanje legitimacije novim subjektima (akterima) u odgovarajućim pravnim odnosima. Ostvarenje tih zahtjeva dovelo bi do transparentnosti, potrebne svakoj suvremenoj regulaciji okoliša i njegovoj zaštiti. A time ujedno i do priznavanja prava okoliša kao nove, zasebne grane jedinstvenog pravnog sustava.

Drugi razlog još uvijek nedefiniranog položaja prava okoliša u okviru pravnog sustava nalazi se u primjeni pomalo zastarjelog **regulativnog** (normativnog) **modela** zaštite okoliša,

---

konkretne *ekološke standarde* koji će biti brzo i efikasno ugrađeni u postojeći i na in proizvodnje, potrošnje i općenito ponašanja pojedinaca i društava.

stvorenog 60-ih i 70-ih g. XX. stolje a. Ti se regulativni (normativni) modeli zaštite okoliša u pravilu oslanjaju na *pravo nadzora* i *pravo kaznenih i administrativnih propisa*, to jest «*pravo zabrane i odbijanja*».

Bez obzira na opisane poteško e, može se ustvrditi kako pravo zaštite okoliša obuhva a sve *pravne norme u materijalnopravnom, organizacijskom i postupovnom smislu koje se odnose na zaštitu okoliša, racionalno gospodarenje okolišem, uspostavljanje prijašnjeg stanja i planiranje svih postupaka i radnji kojima je cilj uravnotežiti prirodne i umjetno stvorene elemente okoliša u njihovoj me usobnoj povezanosti te tako sprije iti štetne utjecaje na samu prirodu (njezine žive i nežive elemente).*

Današnji problemi okoliša po etno su se artikulirali na temelju istraživanja i spoznaja prirodnih znanosti (biologije, kemije, itd). Pravo okoliša mora preuzeti te prirodno-znanstvene spoznaje, preoblikovati ih u pravnu normu i time postati *racionalnim pravom*, kojemu nije potrebno korištenje tradicionalnih odnosa i spoznaja niti oslanjanje na njih. U konkretnim životnim uvjetima to zna i da se racionalizacija prava ostvaruje u *profesionalizaciji* kao specifi nom koraku u diobi rada; u *pozitivizaciji* kao sve ve oj neovisnosti o tradiciji; u *generalizaciji* kao oblikovanju op ih na ela, iz kojih bi morale proizlaziti pojedina ne norme logi nom dedukcijom; u *sistematizaciji prava*, njegovoj *standardizaciji* i *procesualizaciji*, što je odraz pretvaranja prava u sustav.

Pravo okoliša ima i svoju *eti ku dimenziju*. Naime, u okviru europske antropocentri ne eti ke paradigme – koja je omogu ila uspostavu tehnološko-ekonomskog gospodstva (vladavine) gra anske civilizacije nad prirodom, ograni avaju i moralnost samo na ljudsku zajednicu – postoje e i budu e novo pravo okoliša nezamislivo je bez jasne redefinicije eti kog stava ljudi prema prirodi i okolišu. Potrebna je, dakle, nova etika. Mnogi je autori ve danas nazivaju *ekološkom etikom*. U odre ivanju njezina predmeta Kirn je možda najjasniji: «Ekološka etika se bavi vrijednosnim prosu ivanjem svih aspekata ljudskog vladanja spram okoliša, spram bioti kih zajednica, spram ekosistema, spram biosfere i spram prirode uop e. Razvoj ekološke etike bit e u velikoj mjeri ovisan o ekološkim spoznajama i dostignu ima zaštite okoliša koji e se preoblikovati u ekološke norme, zapovijedi, zabrane i dužnosti ovjekovog ponašanja spram okoliša. Tu se ne e više i i samo za tehnološkim i ekonomski korektnim ponašanjem u okolišu, ve i za moralno dopuštenim ili nedopuštenim vladanjem (...) Ekološka etika po et e funkcionirati kad postupanja neodgovaraju a za okoliš ne budu sankcionirana i zabranjena samo pravno, ve i moralno. Pravna regulacija zaštite okoliša s jedne strane i nastaje pod pritiskom ekološke eti ke svijesti, a s druge strane pridonosi širenju i produbljivanju ekološke etike, posebno još u onom njezinom dijelu gdje dolazi do identiteta pravnih i moralnih sankcija. Kao što je moralna osuda odre enih ekonomskih odnosa obi no bila povijesni signal da su ti odnosi ekonomski preživjeli, tako je i sveop i moralni revolt protiv degradacije okoliša glasnik povijesne preživjelosti i neprihvatljivosti odre enog na ina života, odre enih tehnologija, odre enog individualnog i kolektivnog ponašanja.»<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Kirn, A., Od antropocentri ne k ekocentri noj etici, *Socijalna ekologija*, Zagreb, vol. 1, br. 3, 1992., str. 281-282. Nadalje: «Etika zna i primjenu odre enih na ela morala i uvjerenja, shva anja i vrijednosti koje se smatra vrijednim, a u odre enim okolnostima i korisnim, pa ak i nužnim za integritet pojedinca, ali i prosperitet društvene zajednice. Primejr etike koja bi imala obilježja pogodna za djelovanje prema okolišu i razvoju mogao bi se na i u shva anjima koja polaze od odnosa slobode i nužnosti, odgovornosti prema rezultatima djelovanja i isklju ivog djelovanja na osnovi uvjerenja.» Hinšt, Z., *Internalizacija apekata održivog razvoja*, u Gali , B. i Žažar, K, ur., *Razvoj i okoliš – perspektive održivosti*, zbornik radova, PF press, Zagreb, 2013., str. 314

Pravo okoliša ima izrazit *reformski karakter*, zahva a u društveni i politiki realitet, i zato uzrokuje iznimne konflikte i politike napetosti. Svaka odluka, naime, u području prava okoliša potencijalni je izvor raznorodnih konflikata. Pravnim normama o o uvanju okoliša subjektima se, u pravilu, nalaže određeno *injenje, propuštanje* odnosno *trpljenje*. Time se vrlo često neposredno zahva a u sadržaj pravovaljano ste enih, naj eš e imovinskih prava, što neizbježno vodi konfliktu. Valja voditi računa i o društvenim i političkim poretcima, a osobito o odnosu izme u ekologije i ekonomije, kao i o različitostima na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Reformsko pravo, kao što je ekološko, koje nema dugu tradiciju, teško je uvesti i ustaliti u pravnom poretku. Na institucionalnoj razini konflikt e morati rješavati bilo *upravni sudovi* (kontrolom upravnih akata u upravnom sporu), bilo *ustavni sudovi* povodom ustavnih tužbi (u vezi s pojedinačnim aktima) ili pak povodom zahtjeva za ocjenom ustavnosti i zakonitosti (u vezi s općim propisima). Na taj e na in sudska praksa zasigurno u velikoj mjeri pridonositi oblikovanju novih pogleda na pravne instrumente zaštite ovjekova okoliša.

Karakteristika koja odlikuje tradicionalni model zaštite okoliša bila je njegovo oslanjanje na ve spomenute regulativne ili «*command and control*» instrumente. Tijekom 1970-ih i 1980-ih novi propisi o zaštiti okoliša stvorili su širok pravni okvir u ve ini zemalja, ali mnogi ekološki problemi nastavili su se pogoršavati *usprkos* sve ve em regulativnom naporu. Zbog toga je sve ve i broj, prije svih drugih, ekonomista, industrijalaca i desno orijentiranih političara kritizirao primjenu pravnih propisa. Zbog toga su tržišni instrumenti, koji su se općenito smatrali u inkovitijim i korisnijim od propisa, stjecali sve više pristaša. Ekološki napredak potkrijepljen je eksplicitnom pretpostavkom da je tržište najbolje sredstvo za postizanje održivosti. To dakako ima veze i s promjenom ideološko-političke i ekonomske paradigme do koje je došlo početkom 1980-ih godina, a koju najjednostavnije objašnjavamo s nadolaskom «neoliberalizma». To nam govori da je izbor instrumenta provedbe zaštite okoliša samo djelomično «tehničko» pitanje izbora naju inkovitijeg sredstva za postizanje ciljeva zaštite te da je to također «politički» proces u kojem odluke uvjetuju sukobljeni interesi. Provedbeni instrumenti trebaju promijeniti ponašanje proizvođača i/ili potrošača, tako da ne iznenaju da e ugroženi interesi mobilizirati sredstva da utječu na te izbore.

***Regulativa (pravni propisi) je ipak ostala najviše korišteni instrument politike zaštite okoliša.*** Šire definirana, regulativa uključuje svaki pokušaj vlade da utječe na ponašanje građana i poslovnih ljudi, ali ovdje se koristi da označi ono što mnogi, prilično ružno, zovu «upravljaj i kontroliraj» («*command and control*») ili «prisilnom» regulativom. Ona uključuje vladino (državno) određivanje standarda za kontrolu one išenja koje neki postupak ili proizvod mora zadovoljiti i državne službenike koji e, oslanjaju i se na pravni sustav, provoditi državne propise u koje su ugrađeni kriteriji i standardi. Ukupnost svih ovih brojnih i različitih državnih propisa, u potpunosti ili djelomično posve enih zaštiti okoliša, tvore još uvijek novu granu prava – ***pravo okoliša*** (pravo zaštite okoliša, ekološko pravo).

Regulativni standardi obično se javljaju u jednom od tri oblika. *Okolišni standardi* utvrđuju granice ukupne koncentracije one iste a dopuštene na nekom području, kao što su npr. ulica, zrak, tlo ili voda za pranje. *Emisijski standardi* ograničavaju ono što pojedini izvor smije emitirati, tako da se otrovni otpad iz tvornica, ispušni plinovi iz vozila i poljoprivredne otpadne tvari u rijekama reguliraju uglavnom na taj način. *Tehnološki standardi* zahtijevaju upotrebu posebne vrste tehnologije za kontrolu one išenja ili

proizvodnog postupka, kao što je pro ista u električnoj centrali ili katalizator u vozilu, ili upotrebu posebnih materijala ili proizvoda poput bezolovnog goriva.

Neki propisi ciljaju izravno na *ponašanje građana* pojedinaca. Zakoni o istom zraku stvorili su gradske zone bez dima u kojima je zabranjeno ložiti ugljen, gradovi zagušeni prometom smanjili su broj vozila koja smiju ući u središte grada, dok mnoge lokalne vlasti zahtijevaju od građana da odvajaju kućni otpad za recikliranje.

Regulativa je također važan instrument kojim međunarodna zajednica primjenjuje u rješavanju problema zajedničkih resursa (npr. zabrana CFC-a i potapanje toksičnog otpada u more) i problema prirodnih resursa (npr. upotreba ribarskih kvota i zabrana kitolova).

Kako je političko značenje oneišnja poraslo tijekom 1970-ih, većina vlada je usmjerila svoje prve zakonske propise na velike industrijske zagađivače odgovorne za glavnu štetnu emisiju. Kako je bilo relativno malo tvrtki u odnosu na potrošače, bilo je lako uvesti reda. Industrija je imala sredstva za investiranje u smanjenje zagađivanja, a tvornički dimnjaci i cijevi za otpadne vode bili su krajnje vidljivi simboli zagađivanja. Golemi postojeći i pravni programi (mnogobrojni propisi) stvoreni radi smanjenja zagađivanja i dalje su regulativu najviše korištenim ekološkim instrumentom. EU je npr. od kraja 1960-ih usvojila više od 600 propisa koji se izravno odnose na okoliš. ***Politika zaštite okoliša danas je još uvijek primarno zaokupljena sadržajem, donošenjem i provedbom propisa.***

Usprkos tome što se pravo okoliša još uvijek ne smatra samostalnom granom prava, ono se već danas oblikuje u *interdisciplinarni studijski predmet* zastupljen u okviru različitih visokoobrazovnih programa, ne nužno pravnih. Stoga je za nastavno-studijske svrhe pravo okoliša oblikovano kao jedinstvena i samostalna programsko-nastavna disciplina i to kroz integraciju programskih tema iz raznih grana prava. Iz tog su razloga postojeći i studijski predmeti *Pravno, gospodarsko i socijalno stajalište zaštite okoliša* (u dijelu pod nazivom *Pravni aspekti zaštite okoliša i održivi razvoj*) i *Pravo okoliša* (oba na Sveučilištu J.J. Strossmayera u Osijeku) po svojoj prirodi interdisciplinarni, ali metodološki jasno postavljeni, dinamički predmeti i prilagodljivog unutarnjeg sadržaja. Pored upoznavanja s teorijskim temeljima i konkretnim rješenjima sadržanim u pravnim propisima (kao obrazovnim ciljevima), ovi studijski predmeti za svrhu imaju i jačanje ekološke svijesti, etike i ekološke pismenosti pojedinca i društva kao neophodnih uvjeta za rješavanje suvremene ekološke krize. Za razliku od predmodernih društava u kojima se ekološka pismenost oblikovala iz svakodnevnih osobnih i kolektivnih iskustava, u modernom društvu svaka se pa i ekološka pismenost stječe ponajprije tijekom institucionalnog obrazovanja.

No, pravo okoliša (kao pravna grana i studijski predmet) nije samo po sebi dostatno za utvrđivanje kriterija za izgradnju budućih društava zasnovanih na održivom razvoju, biološke i krajobrazne raznolikosti te uvažavanja kvalitete života primjerene sadašnjim i budućim generacijama. Izgradnja takvih društava pretpostavlja mnogo šire područje djelovanja nego što je ono koje pokriva *pravo okoliša*. Konkretnije, pravnim i drugim kriterijima se ne mogu utvrditi niti preoblikovati ciljevi podizanja drugih društava bez postojanja, neprestane nadogradnje i djelovanja jedne multi/interdisciplinarne znanosti. Takva se znanost o morfologiji zajedničkog života zove ***ekologija***. Rezultati istraživanja ekologije trebaju usmjeravati svestranu i aktivnu participaciju svih u pitanjima opstanka i međusobne podržavajuće ovisnosti živih bića i okoliša, i to u svim područjima društvenog i državnog života.

Upravo iz razloga dobrog razumijevanja temelja prava okoliša, neizostavno se treba upoznati s osnovama ekologije kao sveobuhvatne prirodne znanosti o okolišu. Tek u tim multidisciplinarnim ekološkim okvirima, u pravilu *izvanpravnim*, dobiva i pravo okoliša svoje pravo značenje i odgovarajuće mjesto.

### **1.3. O ekologiji, zaštiti okoliša (ekološkoj politici) i kvaliteti života**

Upravo smo naglasili kako su današnji problemi okoliša i njegove zaštite takvi da ih nije moguće striktno i isključivo ograničiti na pravni aspekt. ***Ustavna i zakonodavna regulacija zaštite okoliša*** samo je jedna, iako vrlo značajna, od pretpostavki za pravilan pristup globalnom rješavanju zadaća očuvanja prirode i okoliša. Ekološko pitanje nije i neće nikada biti, dakle, samo i isključivo pravno pitanje.

Kad se spomenu riječi *ekologija*, *eko*, *ekološki* i slično većina ljudi ne pomisli na *prirodnu znanost*, kompleksnu i multidisciplinarnu, čiji je predmet istraživanja međusobni odnos i utjecaj žive i nežive prirode, već pomisli na ono što se na hrvatskom jeziku zove *zaštita okoliša*.

Ekologija je, dakle, ponajprije *znanstvena disciplina* ili *grana biologije*, a zbog svojih specifičnih znanstvenih potreba sjedinjuje niz znanstvenih disciplina i njihove metode: botaniku, zoologiju, antropologiju, pedologiju, geologiju, meteorologiju, hidrologiju, matematiku, fiziku, kemiju i druge. Suvremena **ekologija** ili *znanost o okolišu* (*environmental science*) po etimologiji se razvijala kao znanost koja proučava odnose između organizma i sredine u kojoj taj organizam živi. Pojam ekologije je u znanstvenu uporabu uveo 1866. g. njemački biolog *Ernst Haeckel* označavajući njime učenje o biljnom i životinjskom svijetu u njihovom okruženju. Današnja ekologija se razvija u sintezu svih znanstvenih disciplina koje promatraju veze između živih bića, kao i između njih i njihova okoliša. Ekologija promatra organizme, ali i protok energije i kretanje tvari u prirodi: kopnu, vodi i zraku. Ona je postala studij struktura i funkcija prirode. Ekološka su istraživanja sveobuhvatna jer se ekologija razvila u sintezu svih znanstvenih disciplina koje promatraju svijet i živi svijet. U njima se isprepljuju i navedene ali i novije znanstvene discipline kao što su genetika, molekularna biologija, biokemija, organska kemija, fiziologija, itd. Ekologija bi se stoga već danas mogla pojmiti kao sveobuhvatna znanost koja teži proučavanju morfologije (oblika) zajedničkog života.

Nadalje, zbog čestog i uobičajenog poistovjetavanja ekologije i zaštite okoliša, pridjev ekološki često se koristi u smislu *štićenja i unaprjeđivanja okoliša, ponajprije prirodnog*. Problematika zaštite okoliša u najširem smislu pripada, naravno, i u području je prirodnih (pa tako i ekologije) i u području društvenih znanosti, ponajprije sociologije, ali i npr. prava. Zaštita okoliša je zapravo više «kulturno» nego «prirodno» obilježena.

**Ekološka politika ili politika zaštite okoliša** je ukupnost organiziranih mjera i političko-društvenih aktera (pojedinci, organizacije, država tj. privatni, civilni i javni sektor) koji ostvaruju *ekološku strategiju* kao koherentan program ciljeva doveden u realnost u odnosu spram kulturnog, gospodarskog i socijalnog konteksta društva. *Ekološka politika* (*politika zaštite okoliša*) *obuhvaća sve mjere (pravne, tržišno-ekonomske, znanstveno-*

tehnološke, odgojno-obrazovne) koje su potrebne za stvaranje takvog okoliša koje je ovje anstvu nužno potrebno za zdravlje i koje je primjereno ovjekovom dostojanstvu; za zaštitu zemljišta, zraka i vode, biljaka i životinja od štetnih ovjekovih zahvata; te za ograni avanje ovjekovih štetnih postupaka. Ekološka politika, dakle, sadrži mjere koje imaju preventivnu, represivnu i reparativnu funkciju – izbjegavanje daljnjeg ugrožavanja okoliša, ograni avanje sadašnjih optere enja i one iš enja odnosno otklanjanje i smanjivanje ve nastalih šteta na okolišu. Ekološka politika može biti usmjerena na rješavanje ekološke problematike unutar pojedinog lokaliteta, regije, države, zajednice država na nekom prostoru (npr. EU) ili cijeloga svijeta.

Svaka ekološka politika mora prije svega definirati tzv. **kvalitetu života** (eng. *quality of life*, njem. *Lebensqualität*) kao svoj najvažniji cilj. Nastanak pojma kvalitete života (možda bi bolje bilo koristiti izraz *kvaliteta življenja*) pripisuje se engleskom ekonomisti Arthuru C. Pigou (otprilike 1920. godine), ali se u znanstvenoj, politi koj i dnevnoj uporabi sintagma sustavno pojavljuje tek od 70-ih godina XX. st. Izraz je vezan uz rasprave o «granicama rasta» i «kvalitativnog rasta», a ishodište mu je u nezadovoljstvu socijalnim produktom kao mjerilom gospodarskog rasta, blagostanja i standarda. Kvaliteta života može se, u pomalo idealiziranom obliku, odrediti kao razvojni cilj, to jest kao stanje/proces kojim pojedinac/društvo stvara trajne uvjete svog opstanka na Zemlji. U tom smislu, izraz takva stanja/procesa u osnovi je predstavljen kao kompleksni doživljaj zadovoljstva na koji utje u razli iti imbenici, od prirodnih uvjeta preko ekonomskih mogu nosti do društvenog ure enja. Stoga se pojam kvalitete života u pravilu i izvodi iz subjektivne procjene važnosti koju pojedinci pridaju pojedinim podru jima života (npr. zdravlje, razvoj osobnosti i intelektualni razvoj obrazovanjem, rad i kvaliteta radnih uvjeta, koli ina slobodnog vremena, raspolaganje dobrima i uslugama, kvaliteta okoliša, ljudska prava, kvaliteta života zajednice), odnosno iz subjektivne procjene stupnja ostvarenosti pojedinih ispitivanih aspekata «kao sastavnih dijelova složenog doživljaja zadovoljstva kvalitetom življenja»<sup>5</sup>.

Prema tome, kvaliteta života, kao bitan preduvjet svake racionalne ekološke politike, obuhva a subjektivni koncept (sre u, zadovoljstvo, osobito materijalnim dobrima i sl.). U sebi uklju uje i sve ono što je ovjek stvorio oko sebe (objektivni indikatori: radna mjesta, urbani centri, ...), zajedno s kriterijima stanja prirodnog okruženja ( isto a zraka, vode, klime, buka...). Najve i problem odre ivanja «kakvo e življenja» jest u «pomirenju univerzalnih ljudskih potreba i individualnih kulturnih razlika». Zato e se objektivno razlikovati definicije kvalitete života u razli itim zemljama, premda svaka zemlja mora ra unati i na svjetske standarde u tom podru ju.

Definiranje kvalitete života provodi se tako što se prethodno utvr uje postoje e stanje u pojedinim relevantnim oblastima, a potom se definiraju ciljevi ekološke politike sukladno

---

<sup>5</sup> Valja upozoriti da konotacijsko zna enje izraza «kvalitete života» nije istovjetno u razli itim znanstvenim disciplinama koje se njome koriste. Tako se ovom sintagmom u ekonomiji opisuje životni standard, u medicini ozna va stupanj sa uvanih funkcija bolesnika, u psihologiji se koristi kao mjera zadovoljenja ljudskih potreba, u ekologiji je predstavljen kroz uvjete i stanje fizi kog i biološkog okoliša i sli no. Zbog nastale zbrke o «kvaliteti života» se ne može govoriti kao o sustavno definiranom znanstvenom konceptu.

Od mnogobrojnih definicija «kvalitete života» izdvajamo onu sadržanu u programu njema kih socijaldemokrata iz 1972. g.: «Životna kvaliteta ve a je negoli viši životni standard. Životna kvaliteta pretpostavlja slobodu, kao i slobodu od straha. Ona predstavlja sigurnost ve u od ljudske solidarnosti, šansu za samoodre enje i samoostvarivanje, za smisleno korištenje vlastitih snaga u radu, igri i zajedni kom životu, za sudjelovanje u prirodi i vrijednostima kulture, šansu da se ostane ili postane zdrav.»

ciljevima koje država želi ostvariti u toj domeni. Razlika između postojećeg (utvrđenog) i poželjnog stanja područja je ekološke politike. To znači da problem životne sredine – ovjekova okoliša općenito – mora postati bitnim sadržajem ukupne razvojne politike neke zemlje.

Na ovom mjestu osvrnuti i na iskrivljenu sliku stvarnoga gospodarskog i drugog blagostanja koju daje BDP (*bruto društveni proizvod*) ukoliko je, premda naširoko poznato, jedino mjerilo i pristup mjerenju gospodarskog i društvenog napretka. Naime, taj je pristup posljednjih godina sve češće izložen kritici gospodarskih i društvenih reformatora, pa čak i ekonomskih stratega iz više vode ih svjetskih ekonomskih ustanova. Manjkavost BDP-a sastoji se u tome što se kroz njega ne vidi jasna razlika između gospodarskih aktivnosti kojima se uistinu poboljšava kvaliteta življenja ljudi i gospodarskih aktivnosti kojima se kvaliteta ne poboljšava.

Od tridesetih godina 20. st., kada je ovaj agregatni pokazatelj osmišljen, pa do danas, BDP je korišten da bi se zbrojilo proizvodne uinke neke privrede (u novonajavljenoj protuvrijednosti), pri čemu vrsta proizvodnje i njezin stvarni učinak na blagostanje nije bio važan. Gledano kroz oči BDP-a, svako se privredno djelovanje smatra dobrodošlim. To vodi u paradoksalnu situaciju da se u BDP-u uključuju povećani troškovi npr. policijske zaštite i rada sudova kao posljedice porasta zločina (a oni su mogli porasti zbog ekonomskih neuspjeha poput nezaposlenosti, siromaštva i ekonomske nejednakosti), zatim povećani troškovi zdravstvene zaštite (iako se zdravlje stanovnika može pogoršati zbog povećane pretilosti, pušenja, potrošnje alkoholnih pića i konzumiranja narkotika, a što svoje uzroke ima i u gospodarskim poremećajima), nadalje povećani troškovi nacionalne obrane (proizvodnja novih zrakoplova, tenkova, projektila i bombi), a u BDP ulazi i novonajavljena protuvrijednost napora uklanjanja odlagališta toksičnih tvari, otklanjanja naftne mrlje ili pročišćavanje izvora zagađene podzemne vode. Sve ove i druge privredne aktivnosti istina pozitivno utječu na ukupni nacionalni bruto društveni proizvod. Problem je u tome što se krajnje nategnuto može ustvrditi da navedene i slične privredne aktivnosti doista pridonose poboljšanju kakvoće našeg življenja. Štoviše, znatan postotak našeg BDP-a – a ovaj je udjel svake godine sve veći – potiče na gospodarskom djelovanju koji ni na koji način ne pridonosi našem blagostanju. Ukratko, kako je to rekao senator Robert Kennedy, «uz pomoć BDP-a možemo izmjeriti sve osim onoga što životu daje smisao».

Kasnih 80-ih i ranih 90-ih godina 20. st. sve su češće pokušaji da se pronađe prikladna alternativa BDP-u. *Indeks održiva gospodarskog blagostanja (ISEW)*, *stvarni pokazatelj napretka (GPI)*, *Fordhamov indeks društvenog zdravlja (FISH)*, *UN-ov indeks razvoja ovjeka (HDI, Human Development Index<sup>6</sup>)* i *indeks gospodarskog blagostanja (IEWB)* pripadaju među popularnije alternativne pokazatelje. Svakim od njih nastojalo se odrediti «stvarno» gospodarsko poboljšanje ljudskog blagostanja. Svi oni, svaki na svoj način, dodaju ili oduzimaju od BDP-a neke vrijednosti koje ga stoga čine realnijim i bližim kriterijima pravog blagostanja i kvalitetnog življenja. Ovdje posebno ističemo oduzimanje (neuključivanje u BDP) vrijednosti ekonomskih djelovanja koja dovode do iscrpljivanja

---

<sup>6</sup> HDI se koristi kao pokazatelj kvalitete života u nekom društvu. Po ovom indeksu zemlje se mogu kategorizirati u skupine. Visok stupanj društvenog razvoja imaju zemlje s indeksom iznad 0,800, srednji između 0,500 i 0,800, a nizak s manje od 0,500. HDI kombinira pokazatelje triju područja: dugovječnost, odnosno prosječna životna doba (minimalna 25 godina i maksimalna 85 godina); obrazovanje, odnosno razina pismenosti (minimalna 0 % i maksimalna 100 %); bruto društveni proizvod po glavi stanovnika mjereno kupovnom moći (minimalna vrijednost 100 dolara, maksimalna vrijednost 40.000 dolara). Mjesto pojedine zemlje na rang-ljestvici prema HDI razlikuje se od mjesta prema BDP-u. Neke zemlje npr. imaju visok BDP, a relativno nizak HDI (u pitanju su pojedine zemlje izvoznice nafte).

prirodnih resursa i zagađivanja prirodnog okoliša. U svezi ovoga navodimo i mjeru (pokazatelj) pod nazivom *ekološki otisak (stopala)*, tj. *ecological footprint*. To je mjera iskorištavanja prirodnih dobara Zemlje prerađana u u poljoprivrednu površinu (hektare) po stanovniku koji su potrebni za proizvodnju hrane, energije i ostalih resursa nužnih za održavanje postojećeg standarda života stanovništva na nekom području ili cijeloj Zemlji. Ona pokazuje opterećenje prirodnog okoliša zbog potrošnje prirodnih resursa i odbacivanje otpada iz proizvodnje u usporedbi s produktivnosti ekosustava mora i kopna. Trenutačno stanje pokazuje da se povećava potražnja za biokapacitetom, te se zaključuje da se danas u jednoj kalendarskoj godini troši 25 posto više planetarnih resursa od stvarnih bioloških kapaciteta Zemlje.

U statističari posegnu za vrlo specifičnim mjernim instrumentima za usporedbu gospodarskog boljitka i kakvoće življenja mnoge gospodarski najnaprednije zemlje pokazuju insuficijenciju u važnim životnim dimenzijama i zapravo estu degradaciju u pogledu kakvoće života. Naime, kad razmišljamo o kriterijima određivanja dobre kakvoće življenja – ime bi se ekonomija zapravo i trebala baviti – odmah nam pada na um pristojno obrazovanje, o uvanje zdravlja, dostojna skrb za našu djecu te život u sigurnim sredinama i zajednicama, te život u sa uvanom i nezagaenom prirodnom okolišu.

*Europska komisija* pokrenula je razvoj «europskog sustava za društveno informiranje i praćenje blagostanja» s namjerom da uspostavi precizniji mehanizam mjerenja «stvarnoga» gospodarskog i društvenog napretka svojih pet stotinjaka milijuna stanovnika. Istraživačka skupina u sklopu Europske komisije koja se bavi tim pitanjem izradila je iscrpni nacrt stavki koje bi trebalo uvrstiti u društvene odrednice, po evši sa samim pojmom kakvoće življenja, koja je definirana kao «skup nematerijalnih aspekata života, kao što su zdravlje, društveni odnosi ili pak kvaliteta prirodnog okoliša». Kakvoća življenja, nadalje, trebalo bi obuhvatiti i «stvarne životne uvjete», i «subjektivan osjećaj blagostanja pojedinaca», nalazi se između ostalog u studiji. U Europi pripadnici akademske zajednice, politički imbenici i najšira javnost tvrde da razvoj sam po sebi ne jamči ljudima bolji život. Stoga *Europska komisija* uzima u obzir itavo mnoštvo drugih pokazatelja kojima se nastoji «izmjeriti» sreća, uključivši i stupanj razvijenosti društvene kohezije, uklanjanje društvenih razlika i rast društvenog kapitala (obrazovanja, inovacija, zdravlja...). Poželjno je održivo gospodarstvo, koje zadovoljava potrebe sadašnjeg trenutka na taj način da se ne ugrozi sposobnost budućih naraštaja da zadovolje vlastite potrebe. U Europi vladajuće strukture jesu spremne, čak i voljne, preispitati stare dogme te iznova promisliti neke osnovne pretpostavke o samoj prirodi gospodarskog napretka.



## GLAVNI POKAZATELJI RAZVOJA – EUROSTAT

Područje	Glavni pokazatelj
Socijalni i gospodarski razvoj	Rast BDP-a po stanovniku
Klimatske promjene i energija	Emisija stakleničkih plinova Potrošnja obnovljivih izvora energije
Održivi promet	Potrošnja energije u prometu prema BDP-u
Održiva potrošnja i proizvodnja	Produktivnost izvora
Prirodni izvori	Obilježja uobičajenih vrsta ptica Ouvanje ribljeg fonda
Javno zdravstvo	Godine zdravog života
Socijalna uključenost	Rizik od siromaštva
Demografske promjene	Razina zaposlenosti radne snage starije dobi
Globalno partnerstvo	Službena razvojna pomoć – udio vlastitog bruto nacionalnog dohotka (BND) kao pomoć
Dobro upravljanje	Nema glavnog pokazatelja

Izvor: Održivi razvoj u EU – Izvješće o napretku EU strategije održivog razvoja iz 2009, sažetak

### **1.4. Nastanak i povijesni razvoj zaštite okoliša (ekološke politike) kao društveno-političkog fenomena**

Usprkos nužnosti razlikovanja *ekologije* kao prirodne znanosti i *zaštite okoliša* kao društveno-političkog fenomena, njihovi razvojni putovi su nerazdvojno povezani i višestruko isprepleteni. Do pojave ekologije kao znanosti došlo je zbog sve izraženije brige za okoliš manifestirane u prvim pokretima za očuvanje prirode i okoliša tijekom druge polovice 19. st. Tada su se prvi put zapazile nedvosmislene uzročno-posljedične veze zapadnoeuropske industrijske civilizacije i propadanja okoliša – sve veći nedostatak sirovina i prve ekološke katastrofe. Isto tako, građanski pokreti usmjereni prema zaštiti okoliša uporišta za svoje tvrdnje i optužbe pronalazili su (i još uvijek pronalaze) u novonastaloj znanosti ekologije kao najpropulzivnijoj znanosti modernoga doba. Istodobno se zanimanje za problematiku zaštite okoliša širilo na sve društvene slojeve, te je zaštita okoliša uskoro obilježila i kršiti ansku etiku i općenite rašireni moral. Takav porast zanimanja pridonio je razvoju ekologije kao znanosti zbog publiciteta koji su izazivala «okolišna» pitanja u sve široj javnosti. Stoga kada se danas govori o *ekologiji kao znanosti te zaštiti okoliša kao društveno-političkom fenomenu*, ne treba smetnuti s uma ***istodobnu prirodno-znanstvenu, ali i društvenu dimenziju kako ekologije, tako i zaštite okoliša***. Posljedica sve većeg zanimanja populacije za pitanja zaštite okoliša bio je interes koji su za navedene fenomene iskazivali krugovi znanstvenika društvenih smjerova, posebice sociologa ali i drugih. To je uskoro dovelo do pojave novih znanosti, poput, primjerice *socijalne ekologije* koja je veliku pozornost posvetila toj dihotomiji.

Moglo bi se reći i kako se u podijeljenosti ekologije i zaštite okoliša po *binarnoj opoziciji kultura/priroda* može pročitati temeljna podijeljenost civilizacije u kojoj živimo. Znanost, kako prirodna tako i društvena, nudi modele za premošćivanje tog svakim danom sve dubljeg jaza zanemarivanjem, ili barem ublažavanjem tog odnosa neprijateljske suprotnosti.

Stoga se od suvremene znanosti i znanstvenika pomalo iracionalno očekuje da novim rješenjima, pogotovo izumom nove «iš» tehnologije, svijet izvedu iz ekološke krize. Nova tehnologija, kako se nada i očekuje, u sintagmi «održivog razvoja» u sebi ujedinjuje ideju razvoja i stalnoga napretka s idejom o uvanjavanju okoliša te na taj način konzervirati postojeće stanje prirode i okoliša (ako ne i poboljšati to stanje).

Kako za ekologiju, tako i za zaštitu okoliša je vrlo značajno pitanje prošlosti i povijesti jer su se upravo u prošlosti zbili događaji koji su doveli do promjene koja se kretala prema obrascu smanjivanja područja prirode i povećavanja područja kulture. Prema nekim znanstvenicima taj je prijelomni trenutak otkriven i po etak poljoprivrede i sjedilačkog načina života (8.000-10.000 godina pr.n.e.), i to stoga jer se upravo prihvaćanjem toga modela života svijet prirode više nije doživljavao kao dom nego se po etak shvaćao kao ono izvana, strano, ono što graniči s uređenim svijetom ljudskog kulturnog okoliša.

Za razvoj ekološke ideje presudna je ideja prema kojoj je uvijek bilo nešto koje se odvojilo od ostatka prirode, bilo koje pripada kulturi kao nešto suprotstavljeno prirodi. To nipošto nije moderna ili nova ideja. Klice takvoga razmišljanja prisutne su već u staroj Grčkoj, konkretno kod Aristotela.

Neki drugi spominju Aristotela i kao prvoga znanstvenika koji je proučavao odnose uvijek s njegovim okolišem. Iako se ova ideja o Aristotelu kao nekoj vrsti preteke ekologije kao znanosti može činiti radikalnom, vrlo je vjerojatno kako je do pojave ekološke ideje, odnosno zanimanja za probleme iz područja zaštite okoliša, došlo poglavito zbog općerajenog uvjerenja kako se uvijek zapadne kulture nepovratno odvojio od prirode. To je uvjerenje povezano s idejom o tome kako je uvijek u težnji za gospodarenjem nad prirodom nanio okolišu nepopravljivu ili vrlo malo vjerojatno popravljivu štetu. Stoga zanimanje za probleme zaštite okoliša prosječanom sudioniku zapadne kulture donosi neku vrstu iskupljenja grijeha za rane koje su prirodi i životnoj sredini nanijeli njegovi preci, ali i on sam sudioništvom u dominantnoj kulturi današnjice.

S početkom razlikovanja «uređenoga svijeta» (kultura) od onoga «neuređenoga» (priroda) po etak je i kronološki doživljaj svijeta u kojemu se traži za etak svakog fenomena. Slijedom tog modela svijeta koji je ustrojio i vidio enje formalnih znanosti, kao godina rođenja znanstvene ekologije spominje se i ime njemačkog biologa Ernsta Haeckela kao za etnika.

Dok se godina 1866. i njemački biolog *Ernst Haeckel* smatraju ishodištem znanstvene ekologije, za etak pak suvremenog pristupa zaštiti okoliša smatraju se knjiga *Nijemo proljeće* iz 1962. godine i njezina autorica *Rachele Carson*. Ta je knjiga upozorila na ugrožavanje prirode kemijskim spojevima i pokazala da oneiš okoliša nije samo estetski problem nego neposredna prijetnja složenim procesima samoga života. Bio je to sjajno napisan tekst koji je oslikao apokaliptičnu viziju buduće Amerike, zemlje u kojoj su izumrle sve ptice pjevice kao posljedice tretiranja plodnih oranica zaštitnim sredstvima. Ipak, jedan od prvih globalnih istupa u svjetskoj javnosti koji je upozorio da postoje i svjetski gospodarski sustav nije sposoban osigurati budućnost ovještva, bio je onaj Rimskoga kluba, koji je svoja, djelomice neuspjela, stajališta iznio u studiji pod naslovom *Granice rasta* (1972. g.). Ta se stajališta temelje na prvom numeričkom modelu svjetskog gospodarstva, a koji su izradili stručnjaci s *Massachusetts Institut of Technology* (MIT). Model je pokazao katastrofičnu sliku linearne ekstrapolacije tada prevladavajućeg svjetskog gospodarskog poretka i postao svjetskim zagovarateljem *nultog rasta* (zaustavljanje daljnjeg ekonomskog rasta). Izazvao je mnoge kontroverze, a i sami autori modela uskoro su priznali

pogrešnost pretpostavki i prognoza koji su doveli u pitanje preživljavanje ovjeanstva zbog triju me usobno povezanih imbenika: rasta populacije, nestajanja prirodnih resursa zbog sve veih zahtjeva industrije u svijetu i porasta oneiš enja koja priroda ne može apsorbirati.

Dakle, godina 1972. treba se smatrati *po etkom suvremene zaštite okoliša* i od tada sve do današnjih dana ona se razvija progresivnom brzinom. Ipak, nikada se ne smije zaboraviti da je i ranije postojala djelomi na zaštita okoliša kroz pojedine propise u svijetu ali i u Hrvatskoj. Ona se sprovodila kroz npr. *gra anske zakone* u segmentu imisija, susjedskih odnosa, ali i propisima upravnoga prava kao npr. kroz zakone o vodama itd. Iste 1972. godine je održana i Stocholmska konferencija o ovjekovom okolišu, te je osnovan UNEP – *Agencija UN za zaštitu okoliša*. Slijede e 1973. g. u Hrvatskoj je Rudi Supek objavio knjigu *Ova jedina zemlja: Idemo li u katastrofu ili u tre u revoluciju?*, koja se tako er smatra klasikom na podru ju studija zaštite okoliša<sup>7</sup>. Uzrok ponovnog oživljavanja i popularizacije ekologije potkraj 60-ih i po etkom 70-ih g. prošloga stolje a stru njaci vide u više ili manje o iglednom pogoršanju prirodnih životnih uvjeta, izbijanju naftne krize i svjetske recesije, ali i u sve razvijenijoj svijesti o opasnostima koje proizlaze iz daljnjeg nekontroliranog razvoja industrijskog društva. Do snažnoga industrijskog razvoja i velikoga ekonomskog rasta došlo je nakon Drugog svjetskog rata kao izravne posljedice «hladnoga rata» izme u zemalja zapadnoga, kapitalisti kog svijeta i socijalisti kog Sovjetskog Saveza. Ekonomski se razvoj kroz eksploziju industrijske proizvodnje promovirao kao osnovno oru e za vojni otpor suprotnoj vojno-politi koj sili. Eksplozija industrijske proizvodnje bez ekološke zaštite dovela je do zna ajnih ekoloških problema ve tijekom 60-ih godina prošlog stolje a. Tada su najve i problemi zabilježeni u podru ju zdravstva jer je zdravlje ljudi bilo ozbiljno ugroženo opasnim zaga enjem voda, tla i zraka.

Tijekom 1980-ih godina problematika «zaštite okoliša» definitivno prestaje biti rubnom temom kojom se jedino bave pripadnici supkulturnih skupina i specifi ne akademske zajednice, odnosno tada ekološka problematika postaje sastavnim dijelom politike «civiliziranih» i «demokratskih» zemalja svijeta. Tih su godina tako er nastali važni ekološki tekstovi: «The Global 2000 Report to the President» iz 1980., «World Conservation Strategy» iz iste godine, «Our Common Future» Svjetske komisije za zaštitu okoliša i razvoj iz 1987. g., «Staying Alive» Vandane Shive iz 1988. g. te «Concern for Tommorow», zbornik urednika F. Langewega iz 1989. g. Ve je iz ovog šturog izbora tekstova vidljivo kako je tijekom osamdesetih g. 20. st. u studijima zaštite okoliša došlo do široke *institucionalizacije* problematike zaštite okoliša kao i ekologije kao prirodne znanosti. Uvid u probleme zaštite okoliša postao je veoma raširen, a ekologija je kao znanost ja ala širenjem spoznaja i akumuliranjem znanja. Dodatno valja spomenuti nastanak i ja anje suvremenih *pokreta i gra anskih inicijativa* (NGO, organizacije civilnog društva) usmjerenih na vo enje brige o okolišu i sprovo enja mjera zaštite okoliša. Upravo *politi ka*

---

<sup>7</sup> U suvremenom svijetu svakim se danom mijenjaju odnosi obuhvata podru ja prirode i podru ja okoliša u korist okoliša kao onog ljudskim djelovanjem ure enoga svijeta rada, na štetu svijeta prirode doživljavanog kao svijeta kaosa i nereda. S napredovanjem takvog sraza u korist okoliša, u zapadnom intelektualno-znanstvenome svijetu svakim danom jaaju i *studiji zaštite okoliša* koji, usprkos mnogim vezama s ekologijom kao prirodno-znanstvenom disciplinom, ipak predstavljaju svijet za sebe, svijet koji osim prirodno-znanstvene, društveno-znanstvene i gra anski-aktivisti ke dimenzije, u sebi ugra uje i svijet visoke politike. Studiji zaštite okoliša mogu se definirati kao «interdisciplinarno podru je usredoto eno na probleme odnosa ovjeka, društva i okoliša. Temeljne ideje ove discipline imaju svoje porijeklo u razli itim disciplinama: biologiji, ekologiji, fizici, kemiji, sociologiji, psihologiji, pravu, upravnim i političkim znanostima itd. (Classics in Environmental Studies, 1997., str. 13)

*dimenzija pritiska gra anskih slojeva* dovela je do velike zainteresiranosti globalne politike (ponajprije Ujedinjenih naroda) za problematiku zaštite okoliša.<sup>8</sup>

Svi navedeni imbenici oja ali su i *politi ke mehanizme* radi odgovornijeg ponašanja prema okolišu. Dokument Svjetske komisije za zaštitu okoliša i razvoj (WCED) «Our Common Future» (*Naša zajedni ka budu nost*) iz 1986. godine razradio je koncepciju provo enja smjernica održivoga razvoja kao svugdje deklarativno, a u nekim zemljama i stvarno prihva ene ekološke politike. Pojam «održivoga razvoja» bio je predstavljen i u dokumentu koji je prethodio «Our Commone Future», odnosno u «The World Conservation Strategy» iz 1980. g., ali je dokument Svjetske komisije za zaštitu okoliša i razvoj od tog pojma napravio internacionalni program djelovanja. «Održivi razvoj» je od 1980-ih g. naovamo postao osnovicom velikoga broja lokalnih, regionalnih, nacionalnih i me unarodnih planova zaštite okoliša tzv. *zelenih agenda*. Ideja «održivosti» uvedena je u sva podru ja gospodarstva, tako da se od 1980-ih g. neprestano govori o održivoj poljoprivredi, održivome turizmu, održivome prometu, održivoj industriji, održivoj energetici itd.

Kada se govori o razvoju studija zaštite okoliša te ekoloških ideja tijekom 1980-ih g., nikako se ne smije smetnuti s uma i vrijedno je ponovnog spominjanja kako su pojedini ekolozi i drugi stru njaci ve u to vrijeme upozoravali da «održivi razvoj», te cijeli niz me unarodnih konvencija, direktiva, protokola i sl. koji se pozivaju na njega i propisuju odre ena ponašanja državama, zapravo predstavljaju nastavak provo enja bezobzirne

---

<sup>8</sup> Od kraja 1980-ih naovamo u definiranju pojma «civilno društvo» naglašava se sloboda udruživanja, samoorganizacija slobodnih gra ana, društveni kapital i socijalna povezanost, a civilnim se vrlinama smatra aktivno i odgovorno gra anstvo. U organizacije civilnog društva ubrajaju se udruge, zaklade, fondacije, privatne ustanove, sindikati, udruge poslodavaca te vjerske zajednice. One se pozicioniraju u društvenom prostoru izme u obitelji, države i tržišta povezuju i se u ostvarivanju zajedni kih interesa. Organizacije civilnog društva nazivaju se dobrovoljnim, neovisnim, neprofitnim, nevladinim ili tre im sektorom. Svaki od tih naziva isti e jedan njihov aspekt. Kada organizacije civilnog društva nazivamo «nevladinim» (NVO, eng. NGO) to zna i da se radi o organizacijama koje ne osnivaju vlast i država, ve sami gra ani. Suština djelovanja NVO je povezivanje pojedinaca bez posredovanja i/ili vrste kontrole države. Organizacije nastaju kao odgovor gra ana na probleme lokalne/šire zajednice jer ih državne institucije/organi neuspješno rješavaju. Ponekad se radi o tromosti državnog aparata, politiki kim razlozima ili o odluci da se to ne želi raditi. No, to ne zna i da u rješavanje nekog društvenog problema NVO ne žele ili ne teže uklju iti i državu. Stoga treba naglasiti da kada se govori o nevladinom sektoru ne govorimo o apsolutnoj nepovezanosti vlade i ovog sektora jer vlada ulaže sredstva u rad neprofitnog sektora, no to ne utje e, ili ne bi trebalo utjecati, na aktivnosti same organizacije. Organizacije civilnog društva zaparvo sura uju s vladom i u idealnim uvjetima postižu da država odgovorno ispunjava svoja obe anja. Organizacije civilnog društva ponajviše pronalazimo u demokratskim zemljama utemeljenim na vladavini prava i s razvijenim tržišnim gospodarstvom. Ponekad se na civilno društvo gleda kao na opoziciju aktualnoj vlasti s funkcijom *watch dog* (psa uvara) koji štiti i podu ava gra ane kako se efikasno zaštititi od negativnih uplitanja aktualnih vlasti i op enito države. U Europskoj uniji je uloga NVO veoma važna u kontekstu šireg europskog upravljanja i važnosti sudioni ke demokracije te u kreiranju politike EU. Organizacije civilnog društva djeluju na europskoj, državnim, regionalnim i lokalnim razinama na kojima se zasniva i provodi proces europskog odlu ivanja. Važna uloga udruga i drugih organizacijskih oblika nevladinog sektora, kao aktivnih sudionika u procesu donošenja odluka je predstavljanje stavova, zada a, ciljeva i problema posebnih skupina gra ana pred europskim institucijama – npr. siromašne osobe, osobe s invaliditetom, žrtve nasilja, nezaposlene osobe, etni ke manjine, ali i zastupanje problema, interesa i dobiti životinja i problema zaštite i o uvanja prirode (okoliša). U RH sukladno Zakonu o udrugama, udruga predstavlja svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizi kih, odnosno pravnih osoba koj se , radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, zaštiti okoliša i prirode i održivi razvoj te za humanitarna, socijalna, kulturna, odgojno-obrazovna, znanstvena, sportska, zdravstvena, tehni ka, informacijska, strukovna uvjerenja i ciljeve koji nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom. U Hrvatskoj je trenutno registrirano preko 51.000 udruga kao daleko najbrojnijeg oblika organizacija civilnog društva. Europe Direct informacijski centar Slavonski Brod, Što je to civilno društvo?, Slavonski Brod, 2014.

kolonijalne politike koja razvijenim zemljama, kroz implementaciju sofisticiranih (i skupih) ekoloških tehnologija, omogući spojavanje nespojivog – zaštitu okoliša uz istovremeni razvoj, ali i da strogo pridržavanje «održivoga razvoja» nerazvijenim zemljama onemogući postizanje bilo kakvog ekonomskog razvoja. Opravdano je kritizirano izjednačavanje država, bez obzira na različiti stupanj ekonomskog razvoja, u podnošenju tereta globalnog zagađivanja okoliša. Neosporna je činjenica kako je okoliš degradiran zbog bezobzirna iskorištavanja i uništavanja okoliša kojeg su provodile, i danas provode, razvijene industrijske zemlje svijeta, uglavnom one Zapadne Europe, Sjeverne Amerike i Australije (uz nedavno pridruženu Kinu). Isto tako, zbog specifičnih geoklimatskih uvjeta, posljedice zagađivanja okoliša koje uzrokuju razvijene zemlje najteže pogađaju siromašne i industrijski nerazvijene zemlje (katastrofalne suše u Africi i južnoj Aziji, poplave u Bangladešu, uragani u Južnoj Americi, potresi u Aziji, Južnoj i Središnjoj Americi), koje se zbog neposjedovanja sofisticiranih tehnologija, kao i zbog siromaštva, ne mogu djelotvorno obraniti od razornih posljedica uništenja prirode i okoliša.

Iako su na globalnoj razini tijekom 1980-ih zamijećeni veliki pomaci u politici u smislu težnje za ekološkim napretkom, na nacionalnim razinama to je desetljeće upamćeno po velikim ekološkim katastrofama poput one u nuklearnoj energiji i Chernobylu, što govori u prilog tome da gospodarstvo i nacionalna politika vodstva nisu bili skloni rješavanju ekoloških problema usprkos proklamiranoj brizi za zaštitu okoliša. Opaćena panika koja je zahvatila svijet nakon *chernobilske katastrofe* izazvala je globalni otpor prema korištenju nuklearne energije i svemu što je povezano s radijacijom. U osamdesetima su zabilježeni i veliki akcidenti tankera za prijevoz nafte poput havarije tankera Amoco Cadiz nadomak francuske rivijere, veliki skandali povezani sa zagađivanjem kroz pretjeranu upotrebu fertilizatora (umjetnih gnojiva), pesticida i insekticida. Sve to izazvalo je revolt izravno i neizravno pogođenih građana, ne samo ekoloških aktivista. To je dovelo do promjene strategije rada nevladinih udruga za zaštitu okoliša koje počinju primjenjivati djelovanje u komisijama, savjetodavnim vijećima, nadzornim odborima i sličnim službenim državnim i nadležnim tijelima. Time se željelo aktivne ekološke udruge uključiti u procese odlučivanja koji imaju utjecaja na stanje okoliša. No, nisu sve ekološke udruge taj proces uključivanja i povezivanja sa službenim tijelima dočekale s entuzijazmom i to stoga jer su u njemu vidjele pokušaj vlastite neutralizacije uključivanjem u glavnu, ovu ili onu, političku struju, pa čak i kao pokušaj da se one podmitu atraktivnim i dobro plaćenim mjestima u raznim vijećima i odborima. Takve nezadovoljne udruge su se stoga odлучile na drugačije modele djelovanja poput modela *Greenpeacea*, odnosno na provođenje agresivnih kampanja kojima se istodobno upozorava, educira i sprječava štetno djelovanje na okoliš. Treće su se pak skupine povukle iz aktivnog političkog djelovanja i počele prakticirati «zdravi život» u svojevrsnim komunama, relativno malim zajednicama-oazama koje same proizvode hranu, odjeću i sl.

I koncept «održivog razvoja» je podijelio pripadnike različitih ekoloških pokreta, te dok pojedine ekološke udruge prihvaćaju načela održivog razvoja, druge, radikalnije skupine kritiziraju održivi razvoj i upozoravaju kako se bez drastične promjene razmišljanja o postavkama zapadne civilizacije neće postići nikakav napredak u pitanjima zaštite okoliša. Te dvije različite koncepcije prisutne u ekološkim pokretima mogu se definirati kao teze naturalizma i teze antropocentrizma. O njima sociolog Ivan Cifri kaže: «U različitim odgovorima ekoloških pokreta i ekoloških pozicija mogu se susresti dvije teorijski različite i suprotne polazne teze: teza naturalizma i teza antropocentrizma. Naturalistička pozicija polazi od toga da je uvijek jedna od životinjskih vrsta, doduše sa bitnim razlikama, ali ipak samo jedna od' koja živi i stvara svoj svijet u ograničenoj prirodi. On se stoga mora

podvrgavati prirodnim zakonima ako ne želi razoriti cjelokupni ekosustav. ovjekova kultura i napredak prirodno su ograničeni. Druga, jasno uočljiva teza kaže kako priroda živi u ovjekovu kulturnom svijetu, a ne obratno, ali ovjekov svijet još uvijek nije dovoljno kultiviran da bi bio 'lijep' novi svijet.»

Crne prognoze iznesene u *Granica rasta* – industrijalizacija, rast stanovništva, glad u svijetu, iscrpljivanje prirodnih izvora, degradacija okoliša – mogu se izbjeći i uspostavljanjem uvjeta ekonomske i ekološke stabilnosti koji su održivi u daljoj budućnosti<sup>9</sup>. Stanje zadovoljavajuće ravnoteže može se postići i tako što se zadovoljiti osnovne potrebe svake osobe. Zauzvrat, svaki pojedinac ima jednake mogućnosti ostvarenja svojih potencijala. Ako svjetska politika prihvati realizaciju održivoga razvoja ljudskog društva te ako krene s brзом implementacijom smjernica održivoga razvoja, pozitivni rezultati će se ranije pokazati. Iako su takve formulacije utrle put općeprihvaćenoj koncepciji «održivog razvoja», mnogi kasniji zaštitari okoliša su kritizirali takav pristup rješavanju ekoloških problema planeta Zemlje i to stoga jer se u središte interesa ponovno postavlja ovjek i njegov opstanak na planetu, a zanemaruju sve ostale vrste koje također žive na njemu i dijele njegovu sudbinu. Posebice su održivi razvoj i slične modele kritizirali *animalisti* i angažirani aktivisti. Oni su opravdano upozorili kako se «racionalnijim» ponašanjem ovjeka ne rješavaju problemi koji su doveli do sadašnje žalosne situacije, već se takvim modelom ponašanja samo «kupuju» vrijeme za produženje bahate ljudske egzistencije na štetu ostalih biljnih i životinjskih vrsta na Zemlji. Stoga je koncept održivog razvoja ocijenjen licemjernim, kao proizvod istoga mentalnog sklopa koji je doveo do uništenja velikih dijelova planeta Zemlje nesmiljenim pohodom gospodara koji iz prirode uzima sve što mu se prohtije.

Iako se problematika zagađivanja okoliša često vezuje uz kapitalizam i promišlja kao jedna od «bolesti» kapitalizma, ne treba zaboraviti kako i socijalističke zemlje, ili bivše socijalističke zemlje, imaju velike, pa i veće ekološke probleme nego zemlje razvijenog kapitalizma. Naime, razvijene kapitalističke zemlje paralelno su s rastom proizvodnje razvijale i tehnologije koje omogućavaju zadovoljavajuću zaštitu okoliša, a implementaciju takvih tehnologija i sustava regulirale su kao zakonsku obvezu svih zagađivača. To je, dakako, rezultiralo i poboljšanjem stanja okoliša u tim razvijenim zemljama. U bivšim socijalističkim zemljama nije bilo tako, pa se te zemlje danas susreću s obvezom uvođenja vrlo skupih ekoloških standarda u proizvodne procese te sustava zbrinjavanja otpada i pročišćavanja otpadnih voda. One zemlje koje su zainteresirane za ulazak u EU-u dužne su udovoljiti takvim standardima kako bi bile prihvaćene kao poželjni članovi. Ivan Cifri u tom smislu tvrdi: «Riječ je, dakle, o kritici industrijskoga kapitalističkoga načina proizvodnje koji, tjeran logikom kapitala, s jedne strane, sve više koristi prirodne resurse i dobra, a s druge strane, time 'proizvodi' sve više štetnih otpadaka za prirodu i društvo. Ekološki pokreti u toj svojoj dimenziji ukazuju na suštinu društvenih odnosa, a ne samo problem zaštite prirode, jer su zagađivanje prirode i njena zaštita prisutni kako u kapitalističkim tako i u socijalističkim zemljama, pa ekološka problematika postaje i politička problematika, a ekološki pokreti postaju, ili tendiraju da postanu, politički pokreti, ni u i šire se i u socijalizmu».

Osamdesete godine zapamćene su i po uvođenju *ekoloških poreza* pod motom «zagađivača plaća», a oni su se samo u nekim zemljama pokazali uspješnim sredstvom za zaštitu okoliša. Naime, osnovna ideja takve vrste nameta bilo je iskorištavanje sredstava prikupljenih na taj

---

<sup>9</sup> Godine 1989. Rimski klub objavljuje reviziju ranijih crnih prognoza u dokumentu pod naslovom *Preko granica rasta*

na in u projekte zaštite okoliša, što nije u svim zemljama podjednako uspješno realizirano. Nastanak ekoloških poreza ponovno vežemo uz Arthura C. Pigoua, ve spomenutog engleskog ekonomistu i teoreti ara ekonomije blagostanja. U svom poznatom djelu *The Economics of Welfare*, objavljenom 1920. godine, upozorio je na potrebu da država u politiku zaštite prirode i brige o njoj uklju i i *fiskalne instrumente*, kao što su porezi i subvencije. Prvi porezi uvedeni s ekološkim ciljem, tj. porezi na štetnu emisiju, nazvani su upravo po njihovu tvorcu «Pigouvi porezi».

Najpoznatiji ekološki tekstovi iz devedesetih godina proteklog stolje a ipak pokazuju notu optimizma u pogledu ekološke budu nosti Zemlje. Njihovi autori smatraju kako je velika pozornost koju su ekološki pokreti, znanstvenici, politi ari i šira javnost posvetili zaštiti okoliša u prethodnim desetlje ima urodila plodom te se nazire trenutak kada e se re i «zbogom» neekološkome društvu. Ipak, priznaju kako ta promjena nije laka jer uvijek postoji netko tko se zbog ovog ili onog razloga opire promjeni. Razdoblje po etka 21. stolje a najavljuju kao doba izazova za mnoge vlade svijeta koje e radi zaštite okoliša, a u skladu s potpisanim me unarodnim dokumentima, morati uvesti razli ite zakonske, porezne i sli ne ekološki djelotvorne instrumente. Taj zadatak u ve ini slu ajeva ne e biti lak zbog otpora pojedinih privrednih subjekata. Ipak, moderna industrija sve više sura uje s vladama na svim razinama upravo radi postizanja djelotvorne zaštite okoliša. Osim dobre volje privrednih subjekata, te zakonskih obveza, nikako ne treba smetnuti s uma ni to kako u mnogim zemljama potroša i nagra uju povjerenjem, odnosno kažnjavaju nepovjerenjem one koji ne prihva aju okolišu prihvatljive tehnologije.

Tekst Agende 21 (Plan 21) je temeljni dokument zaštite okoliša kojeg je iznjedrila UN-ova *Konferencija o zaštiti okoliša i razvoju* (UNCED) održana u Rio de Janeiru 1992. g. Agenda 21 u ekološkim se krugovima smatra globalnim i lokalnim ekološkim programom djelovanja za 21. stolje e. Mišljenje javnosti u vezi s pitanjima zaštite okoliša kre e se u smjeru sve ve eg podizanja ekološke svijesti i traženja pozitivnih promjena u «okolišnom» ponašanju. Naglašava se kako su zbog zahtjeva javnosti i vlade po ele pozitivno ekološki djelovati kao i industrije koje tako er mijenjaju na in djelovanja u onaj prihvatljiv okolišu. Godine 2002. u Johannesburgu u Južnoj Africi održan je *Svjetski samit o održivom razvoju* (Rio + 10) na kojem se raspravljalo o napretku postignutom u primjeni odluka donesenih na UNCEDU 1992. godine i tragalo za novim mogu nostima za održivi razvoj u okvirima Agende 21. Konferencija Ujedinjenih naroda o održivom razvoju (*United Nations Conference on Sustainable Development - UNCSD*) 'Rio + 20', održana je 2012. godine ponovno u Rio de Janeiru, a na njoj su se razra ivali širi okviri i uvjeti za održivi razvoj.

Obveza svih stanovnika planeta Zemlje, a ne samo ekološki «nastrojenih» pojedinaca, jest da osobnim zalaganjem i odgovornim ponašanjem pridonose zaštiti okoliša – i lokalnoj i globalnoj, poruka je svih tekstova koji govore o ekološkoj budu nosti planeta. Jedan od najutjecajnijih tekstova vezanih uz promišljanje budu nosti Zemlje je onaj bivšeg ameri kog potpredsjednika Ala Gorea «Zemlja u ravnoteži» iz 1992. godine. U toj se knjizi navode svi uzroci ekološke krize planeta Zemlje te se nude uravnotežene i promišljene strategije izbjegavanja destrukcije ekosfere. Knjiga završava prezentacijom globalnog *Marshallovog plana* radi stabilizacije svjetske populacije, razvoja i diobe prihvatljivih tehnologija, utemeljenja nove svjetske globalne ekonomije te primjene dogovora i sporazuma novoga globalnoga ekološkog konsenzusa. Kriti ari su odmah nakon objave te knjige uo ili diskrepanciju izme u aktualne ameri ke ekološke politike (za koju Al Gore kao potpredsjednik bio odgovoran) te ideja i savjeta iz knjige. No, takve su se pojave uo ile i kod drugih ekološki angažiranih autora koji su istodobno imali priliku kreirati ekološku

politiku svojih vlada. Takva dihotomija ne pruža puno optimizma za ekološku budućnost Zemlje. Upravo suprotno.

*Premda zahtijeva razumijevanje određenih ekoloških principa i spoznaja, može se zaključiti kako se zaštita okoliša (ekološka politika) ne bavi znanstvenim istraživanjima i nije poddisciplina ekologije, te je stoga od nje valja dobro razlikovati. Zaštitu okoliša može se shvatiti i kao društveni ili politički pokret koji ima za cilj educirati javnost o problemima onečišćenja okoliša i poticati na raznorodne oblike zaštite prirode i okoliša.*

### 1.5. Razlika između zaštite okoliša i zaštite prirode i teorije o zaštiti okoliša

Na ovom je mjestu potrebno naglasiti i objasniti razliku između zaštite okoliša (eng. *environmentalism*, njem. *Umweltschutz*) i zaštite prirode (eng. *nature conservation*, njem. *Der Naturschutz*). Naime, različita određivanja pojma okoliša trajno uzrokuju velike probleme u pravi okoliša, ali i u široj zaštiti okoliša. Tako, primjerice, *Stockholmska deklaracija UN* iz 1972. godine određuje pojam prirodnih izvora svijeta, ali ne i pojam ljudskom djelatnošću stvorenih elemenata koji pripadaju tom pojmu okoliša. U nas npr. *Zakon o zaštiti okoliša* (1994.) definira okoliš kao prirodno okruženje: zrak, tlo, voda i more, klima, biljni i životinjski svijet u ukupnosti uzajamnog djelovanja i kulturnu baštinu kao dio okruženja koje je stvorio ovaj svijet.

Razlika između zaštite prirode i zaštite okoliša temelji se na različitim izmjenama u pojmovima «priroda» i «okoliš». Prema *Ekološkom leksikonu* priroda je «čitav svemir, sveukupni materijalni svijet, neživi i živi, zakonitosti koje u njemu vladaju i sile koje u njemu djeluju». S druge strane, «okoliš» je prirodno okruženje; zrak, tlo, voda, klima i živa bića u ukupnosti uzajamnoga djelovanja. No, u okoliš se pridodaje i *kulturna baština* kao dio okruženja koji je stvorio ovaj svijet.

OSNOVNE RAZLIKOVNE KARAKTERISTIKE	ZAŠTITA PRIRODE	ZAŠTITA OKOLIŠA
OBJEKT	Priroda i krajolik kao sustav aktivnosti u prirodnim razvojnim tokovima, uz naglasak na biotskoj komponenti (biljke i životinje) poznatim znanstvenoekološkim, kemijskim i estetskim kriterijima	Okoliš kao sustav odnosa u vezi s ljudskim potrebama ili interesima s obzirom na prirodu (npr. sigurnost pri dobivanju nuklearne energije, uklanjanju otpada), prije svega iz gospodarskih i zdravstvenih razloga
MJERILA VRIJEDNOSTI	Pretežno ekocentrično = vlastito pravo prirode	Pretežno antropocentrično = prema interesima ljudi
CILJEVI	1) nesmetan razvoj 2. (prirodna) mogućnost cirkulacije u prirodi na temelju samoregulacije	1) trajan (dugoročan) razvoj okoliša kako bi se mogao koristiti 2) (materijalna) efikasnost cirkulacije u prirodi
METODIKA ZAŠTITE	Pretežno «ekološka» (odnosno biološka) rješenja – samoregulacija	Pretežno tehnička rješenja (tehnologija okoliša)



Na prvi je pogled uo ljivo kako pojam okoliš u sebi nosi predznak kulture, odnosno upu uje na preobrazbu osnovne materije prirode vanjskim djelovanjem ovjeka, koji se postavlja izvan obuhvata te prirode. Tako er, hrvatska rije *okoliš* upu uje na ono što se nalazi oko ne ega, što okružuje nešto što se shva a kao centar, središnjicu. U smislu problematike zaštite okoliša nedvosmisleno je kako se, sukladno antropocentri nome pogledu na svijet koji njeguje zapadna civilizacija, radi o ovjeku kao centru svijeta i okolišu kao potpuno ili djelomi no ure enom svijetu koji ovjeka okružuje. Iako se na prvi pogled ini kako pojam prirode u sebi obuhva a i sve ono što pokriva pojam okoliša, paradoksalno je da svakim danom ta situacija postaje upravo obrnuta, pa se i u zakonskom-pravnome smislu *Zakon o zaštiti prirode RH* odnosi na one dijelove prirode koji u zakonskome smislu uživaju viši stupanj zaštite od onoga pripadaju eg «ostatku» okoliša (to se ponajprije odnosi na zašti ena podru ja prirode, spomenike prirode, nacionalne parkove i parkove prirode). S druge pak strane, *Zakonom o zaštiti okoliša RH* «osigurava se cjelovito o uvanje kakvo e okoliša, o uvanje prirodnih zajednica, racionalno iskorištavanje prirodnih izvora i energije na najpovoljniji na in za okoliš, kao osnovni uvjet zdravog i održivog razvoja».

*Okoliš se, dakle, štiti s obzirom na interese ljudi i mogu nosti oblikovanja okoline. Nasuprot tome, zaštita prirode odvija se neovisno o ljudskim interesima i bazira se na zaštiti svih organizama u prirodi.*

Danas prevladavaju tri razli ite teorije o zaštiti okoliša, koje istodobno ocrtavaju i razli ete ke stavove ovjeka prema prirodi odnosno okolišu koji ga okružuje.

***Antropocentri na teorija*** temelji se na skrbi za prirodne životne odnose na osnovi ovjekova blagostanja, osobito za budu e generacije. Današnje pravo i pravne znanosti još su uvijek temeljene na antropocentri nom sustavu vrijednosti. Promotre li se, primjerice, važe i zakoni o zaštiti okoliša, uvidjet e se da su u njima naj eš e upotrebljavane formulacije: «zaštita ovjeka, biljaka, životinja i drugih stvari», «život, zdravlje i druga dobra», « ovjek i okoliš» itd. Hrvatski zakonodavac postavlja kao cilj «smanjivanje rizika za život i zdravlje ljudi», «osiguranje i poboljšavanje kakvo e življenja» i sli no.

To, pak, zna i da se i pravo okoliša, po svojim stajalištima, neposredno temelji na danas još uvijek op epriznatim etim kim vrijednostima, ugra enima u ustave svih zemalja zapadne demokracije koje na prvo mjesto postavljaju ovjeka. Upravo je stoga ono primarno orijentirano na okoliš i njegovu zaštitu. U tom se smislu i naziv»pravo okoliša» pokazuje primjerenim postoje im mjerilima vrijednosti, temeljem kojih se i sam okoliš još uvijek shva a kao puki predmet ovjekove regulacije.

***Teorija o ekocentri noj zaštiti okoliša*** shva a prirodu kao vrijednost za sebe, a njezinu zaštitu kao pravo same prirode. Njezin je krajnji domet sveobuhvatna eti na pozicija, nazvana *holisti kom*, koja drži da sve na svijetu ima vrijednost u cjelini prirode (ljudi, životinje, biljke, anorganski svijet). Ideja prema kojoj prirodu vrijedi uvati zbog nje same, posve odvojeno od koristi koje pruža ovjeku, dio je vjerskih tradicija u kojima se posve uje priroda: primjerice budizma, hinduizma i taoizma, te tradicionalnog zapadnja kog poganstva.

***Resursno-ekonomska teorija*** razmatra zaštitu prirodnih izvora, osobito onih koji nisu obnovljivi, s aspekta gospodarske koristi.

Me u teorijama još uvijek je najzastupljenija antropocentri na teorija.

## 1.6. Koncept održivog razvoja (sustainable development) i zaštita okoliša

Već je ranije kazano (vidi pod 1.4.) kako su od 1972. godine do danas pojedini iz aspekta ekologije važni događaji znatno utjecali na stvaranje političkog konsenzusa o temeljnim ciljevima svjetske ekološko-gospodarske politike, dovode i do toga da je po etna koncepcija nultog rasta iz *Granica rasta* s početka 1970-ih godina postupno zamijenjena sadašnjom koncepcijom **održivog** (trajnog, uravnoteženog) **razvoja** (*sustainable development*).

«Ekološki leksikon» (iz 2001. g.) održivi razvoj definira kao «pristup iskorištavanju raspoloživih resursa i gospodarenja njima tako da se zadovoljavaju današnje potrebe, ali bez okrnjivanja buduće generacije u zadovoljavanju njihovih potreba». Jedna druga definicija slično kazuje: *održivi razvoj je takav razvoj koji izlazi u susret potrebama sadašnjih generacija bez ugrožavanja mogućnosti buduće generacije da zadovolje svoje potrebe.*

Izraz «održivi razvoj» se proširio u ekonomiji, sociologiji, pravu i drugim društvenim ali i prirodnim znanostima, ušao je u poslovne krugove, o njemu raspravljaju lokalne, regionalne i nacionalne vlade i međunarodni politički skupovi, a i najšira je javnost također esto koristi. Pojava pojma i razrada koncepta «održivog razvoja» potaknuli su planetarne edukacijske aktivnosti, kako u institucionalnim tako i u izvaninstitucionalnim oblicima.

Koncepcija održivoga razvoja, po prvi put jasno oblikovana 1986. g. u izvještaju Svjetske komisije za zaštitu okoliša i razvoj (WCED) pod nazivom *Our Common Future*, danas je vladajuća u području zaštite okoliša, predstavlja svojevrsno zrcalo iscrpljenosti koncepcije razvika<sup>10</sup> za etog u 18. i 19. st. utemeljene na industrijalizmu i ekonomskom rastu zasnovanom na neograničenoj eksploataciji prirodnih resursa. Industrijalizam i neprestani rast proizvodnje doveli su do povećanja razlika između u sposobnosti samoreprodukcije ekosustava i «snaga agresije» (iskorištavanje prirodnih resursa) na prirodu, ime je bio otvoren i prostor nazvan *ekološkom krizom*.

Iz sadržaja *Agende 21*, jednog od temeljnih dokumenata *Konferencije UN-a o okolišu i razvoju* održane 1992. godine u Rio de Janeiru, proizlazi da koncepcija održivog razvoja

---

<sup>10</sup> «Pod **razvojem**, za razliku od rasta kao kvantitativne promjene, podrazumijevamo kvalitativne promjene nekog fenomena ili društva koje su poželjne i u skladu s našim očekivanjima. To je stvaranje potencijala za nastanak većeg i boljeg stanja. Od razvoja se uvijek očekuje više i bolje, općenito 'progres', pa se u današnjoj situaciji permanentnih kriza postavlja pitanje može li se razvoj u nekim segmentima društva shvatiti i kao 'regresijski' koji se kao korak nazad dovesti do dva koraka naprijed. (...) Razvoj modernog društva stvorio je razvojnu dilemu koja otvara pitanje kolapsa prirode i društva i koja se u osnovi odnosi na smjer razvoja i njegovu ekološku osnovu. **Napredak** se najčešće shvaća kao općeniti pojam za pozitivnu, očekivanu promjenu. Ponekad se zapadno-europski napredak naziva 'Bacon-projekt' (...) Postoji niz autora koji govore o napretku. Navest ćemo, primjera radi (...): a) kršanski koncept, kao povijest spasa, b) koncept emancipacije, kao postizanje većeg autonomije pojedinca, c) ekonomski, kao oslobodjenje ekonomije od regulativnih stega i d) napredak u smjeru demokracije. (...) Moderni napredak povezan je s dvije prosvjetiteljske ideje: ideje napretka društva te napretka znanosti i tehnike (...), a obje su sastavnice ideje od *dvostrukoj emancipaciji* – uvijek (od prirodnih, odnosno od društvenih sila) koja je do danas ostala utopija Postoji kritika napretka kao 'velikog obećanja' koje nije ispunjeno. (...) Za neke su razvoj i napredak pojmovi *blizanci*, dok drugi drže da se razvoj odnosi na evoluciju – promjene organskog svijeta (organizmi, ekosustavi) a napredak je povezan s ljudskim utjecajem. Napredak se zbiva svjesno i ciljano je usmjeren, a razvoj započinje nesvjesno bez određenog cilja. (...) Društvena promjena, utemeljena na tehničkom progresu, od predindustrijskog u industrijsko društvo naziva se razvojem (...). S razvojem se mijenja socijalna struktura društva, ali i sustav društvenih vrednota.» Sravni kao pod 1, str. 22

obuhvaća a tri područja (po Iva na «*tri stupa*»): okoliš, ekonomiju i društvo. Kad je razvoj održiv, on unaprijeđuje položaj ljudi u društvenoj zajednici (manji broj siromašnih, socijalno isključeni, veća jednakost u društvu, itd.), zadržava dosegnutu razinu ili unaprijeđuje ekonomiju (privredu, gospodarstvo), a s okolišem postupa odgovorno.<sup>11</sup>

Govoreći o stupu «okoliš» ili zaštiti ekosfere, održivi razvoj ne smije uništiti temeljne, prirodne uvjete nužne za ljudski život, kao što su čista voda i zrak – oni bi trebali zauvijek ostati dostupni svima pod jednakim uvjetima. Neobnovljive resurse (npr. nafta, rude...) trebalo bi izuzeti od iskorištavanja barem u mjeri koja se osigurati da se ne iscrpe prije nego što se tehnologija i industrija ne preusmjere na druge resurse, a s obnovljivim resursima (npr. riblji fond, drveni fond...) trebalo bi postupati tako da ih se sustavno ne iscrpljuje i ne uništava. U biti takvog određenja održivog razvoja leži zahtjev za održanjem okoliša «zdravim» i poštivanjem *načela dužnosti* prema budućim generacijama.

Stup «ekonomija» ili stabilan gospodarski razvoj uključuje rast kvalitete življenja, visoku stopu zaposlenosti, stabiliziranje razine cijena i izvagospodarsku ravnotežu.

Stup «društvo» ili pravedna raspodjela životnih šansi uključuje pravednost izmeđ u pojedinaca, pravednost izmeđ u Sjevera i Juga, Istoka i zapada te pravednost izmeđ u generacija.

*Pravilo održivosti* (iako rasprava o tome što je održivost u praksi nije dovršena stoga što naše sadašnje odluke utječu na buduću i naraštaje na složene načine) kazuje da društveno blagostanje ne raste ako se potrošnja korisnih dobara (tržišnih i netržišnih) povećava na trošak blagostanja naše djece – bilo zbog narušavanja kvalitete okoliša, bilo zbog nejednake raspodjele dohotka unutar i izmeđ u generacija ili zbog ugrožavanja osobne slobode. Održivost zapravo i nije tako novi pojam jer se već prakticirala ranije u seljačkim društvima, a koja su uspješno izgradila vlastiti socijalnoekološki metabolizam u skladu s prirodom. Održivost se najprije se primjenjivala u šumarstvu, pa tako H. C. Carlowitz (1645.-1714. g.) piše da su se i prirast šuma kontinuirano ravnomjerno.

U konačnici, suvremenom pristupu *zaštiti okoliša, temeljenom na koncepciji održivog razvoja*, svojstveno je da pokušava postići i prije svega tri cilja:

1. zaštitu pojedinih ekosustava (o čuvanje biološke raznolikosti te zaštita žive i nežive prirode);
2. zaštitu i racionalno korištenje prirodnih izvora kao što su zrak, voda i zemljište;
3. zaštitu od štetnih utjecaja, o čuvanje i obnavljanje kulturnih i estetskih vrijednosti krajolika.

---

<sup>11</sup> A. Kirn tvrdi da održiv razvoj «zna i postojan, razvoj koji čuva samog sebe i ne ruši i ne ugrožava uvjete svoje trajne reprodukcije, izdržljiv, uravnotežen, suprirodan razvoj.» Osnovna obilježja i uvjeti održivog razvoja su: «služi i budućim generacijama bez odricanja od sadašnje razine nematerijalne i materijalne kulture i potrošnje, povezanost s lokalnom zajednicom donosi novu kvalitetu, obnovljivi izvori mogu se koristiti u granicama njihove mogućnosti i obnove, traži dogovoreno obnavljanje zaliha bioloških izvora i produktivnosti agrikulturnih sustava i njihovu raznolikost, neobnovljivi izvori postupno se moraju zamijeniti obnovljivima, te bez šteta odbaciti, razgraditi ili apsorbirati otpad, tehnička kreativnost i poduzetništvo, životni standard koji mogu koristiti svi stanovnici, prijelaz u održivi razvoj znači i olakšati, vrijednosni i kulturni izazov koji traži nove vrijednosti i pristupe, ali i drugo.» Hinš, Z., Internalizacija aspekata održivog razvoja, u Gali, B. i Žažar, K., ur., *Razvoj i okoliš – perspektive održivosti*, zbornik radova, PF press, Zagreb, 2013., str. 315

Usprkos kritikama održivog razvoja: koncept je *drveno željezo*, prazna *politi ka sintagma*, suviše *op enito definiran*, «*kvadratura kruga*», on «*nije knjiga recepata*», ni «*model*» nego *smjer* koji respektira eko-socijalno-tržišno gospodarstvo, itd., koncept predstavlja civilizacijski izazov, istodobno *cilj* i *proces* u kojemu se konkretiziraju, ažuriraju i korigiraju ciljevi nacionalnih (regionalnih, sektorskih itd.) strategija u skladu s prirodnim kapacitetima (resursima). U njemu je sadržan i etički aspekt. Kako bi se ponešto od koncepcije održivog razvoja ipak ostvarilo potrebno je uvažavati nekoliko osnovnih načela: «ravnopravnosti» (equity), «demokracije», «predostrožnosti» (precautionary), «integracije politika» (policy integration) i «planiranja».<sup>12</sup> U zadovoljavanju uvjeta održivog razvoja mora se polaziti od «zlatnih pravila» uvažavanjem ekološke, ekonomske i socijalne komponente, od zaštite ekosfere na osnovi poštivanja kapaciteta u prirodi do stabilnog gospodarskog razvoja na osnovi rasta kvalitete življenja i visoke stope zaposlenosti. Pritom se moraju *uvažavati i sve zakonske norme i strateška opredjeljenja* u zaštiti okoliša i održivog razvoja u svim zemljama, EU-i (ukoliko je u pitanju europska zemlja članica) i na razini svjetskog društva.

Ukoliko se prema kriterijima i navedenim ciljevima održivog razvoja ocjenjuje sadašnje stvarno stanje okoliša, tada se bez dvojbe može zaključiti da svijet tek dijelom ulazi u novu epohu, i to samo po tome što reciklira i standardizira, tj. propisuje konceptualno drukčije obrasce ponašanja. Međutim, svi ostali elementi održivog razvoja praktički se još nisu mogli realizirati – npr. stabiliziranje broja stanovnika na Zemlji, ograničen rast gospodarstva, održavanje trajne kvalitete okoliša i ekosustava, odbacivanje vojne proizvodnje, zadovoljavanje potreba ovisno o prirodnim izvorima, itd.

S obzirom na takvo stanje, unatoč proklamiranom opredjeljenju za provedbu koncepcije održivog razvoja, još su uvijek praktički mogući i različiti smjerovi daljnjeg razvika ovog društva. Ovisno o stvarnom ponašanju ovog društva:

- jedan bi smjer vodio daljnjem tendencijskom ugrožavanju prirode i smanjivanju izdržljivosti prirodnih granica. Njegov bi izbor praktički značio put u sigurnu katastrofu planeta ili pojedinih njegovih ekosustava. Prepoznaje se kroz postojeće tendencije kvantitativnog eksponencijskog gospodarskog rasta;
- drugi bi smjer vodio zaustavljanju agresije i održavanju postojećeg stanja prirodne izdržljivosti. To bi bila praktična provedba koncepcije «nultog rasta»;
- treći bi smjer vodio smanjivanju agresije i istovremenom povećanju izdržljivosti prirode – tj. njene samoreproduktivne sposobnosti. Njegov bi izbor značio smanjivanje tempa rasta odnosno promjenu strukture rasta. To bi, kao koncepcija, bio «diferenciran», «kvalitativan» ili «podnošljiv» rast, a kao načelo oblikovao bi se kroz strategiju održivog razvoja.

Neprijeporno je da samo posljednji navedeni smjer razvika osigurava budućnost naše vrste. U suprotnom, oblikovanje i osiguravanje budućnosti novi su društveni zahtjevi, koji upućuju na političku dimenziju ekoloških pitanja. Taj svijet politike, pogotovo visoke, kronološki se definira kroz mnogobrojne konvencije i deklaracije, ministarske i predsjedničke konferencije, samite i slične skupove koji su obilježeni stigmom «nove stranice» u povijesti moderna ovogjeka prema okolišu. Na žalost, usprkos općeprihvaćenom načelu «održivoga razvoja» na koji se zaklinju svi moderni političari «zapadnoga kruga», svakim danom omjer prirode i okoliša sve više ide u korist okoliša, odnosno na štetu prirode.

---

<sup>12</sup> Sravniti kao pod 1, str. 23

## 1.7. Zaštita okoliša i tehnologija

Između mnogih problema s kojima se čovječanstvo suočava glede projekcije budućeg razvitka (povećanje stanovništva, smanjenje obradivih poljoprivrednih površina, problem ograničenih zaliha hrane i vode, ograničenost sirovina i energije, oštećivanje okoliša itd.) najveći i najsloženiji problemi za rješavanje su **nove tehnologije**. Za razliku od tehnike pod kojom se podrazumijevaju sredstva za rad (oružje, strojevi) kojima se čovjek služi u proizvodnji dobara i usluga, tehnologija je skup znanja i umijeća o postupcima («recepti») koji se primjenjuju ili koje treba primijeniti kod obrade ili prerade sirovina. Tehniku i tehnologiju ponekad se zajedno obuhvaća nazivom *tehnik proizvodnje*, pa se tako napredak na tom polju označava kao *tehnički progres*.

Povijesno gledano, čovjek je bio zauzet i ponesen tehnološkim uspjesima (progresom), kao i povećanjem osobnog i društvenog standarda, tako da je u jednom razdoblju zaboravio, ili bolje rečeno zanemario utjecaj tehnologije na okoliš. Tako je došlo do znatnog i po uzrocima različitog onečišćenja zraka, vode, tla i atmosfere (osobito u urbanim sredinama), do smanjenja područja pod šumama, ugroženosti i nestanka životinjskih i biljnih vrsta, do toplinskog (zagrijanih različitim industrijskim otopinama i plinovima) i kemijskog zagađenja vode i zraka, gomilanja otpada itd. Iz svega toga bi se moglo zaključiti da je civilizacijski napredak donio nesumnjivu korist za čovječanstvo s jedne strane, dok bi s druge strane taj napredak kroz onečišćenje okoliša mogao dovesti do uništenja same civilizacije.

Ipak, visoka razina kulturnog, znanstvenog i tehnološkog razvitka jednostavno mora poslužiti kao temelj za razuman i skladan odnos između čovjeka i okoliša. Čovjek bi, prema tome, trebao doći u stanje u kojem može predvidjeti pozitivne i negativne aspekte razvitka, te u tom smislu osigurati sustavne mjere kojima će minimizirati nepovoljni utjecaj tehnoloških promjena na okoliš. Valja očekivati da će današnji sukob između čovjeka i tehnološkog razvitka i oštećivanja okoliša biti pokretač snaga koja će *korigirati* postojeće tehnologije i koja će *uvesti* nove tehnologije koje će manje ugrožavati okoliš. Prijelaz na elektroniku i njezinu praktičnu primjenu donio je tehnologiju s visokim udjelom znanstveno-inovacijskog i obrazovnog utjecaja, malom potrošnjom sirovina, malim utroškom energije u proizvodnji i eksploataciji te opadajućim stupnjem zagađivanja prirode. Ta nova visoka tehnologija – mikroelektronika, robotika, fleksibilna automatizacija, biotehnologija, genetički inženjering, laser, optička vlakna, umjetne sirovine, umjetna inteligencija itd. – donosi posve novu i in proizvodnju, korjenito promijenjen odnos čovjeka prema radu i nadu u drastičnu promjenu onosa čovjeka prema prirodi.

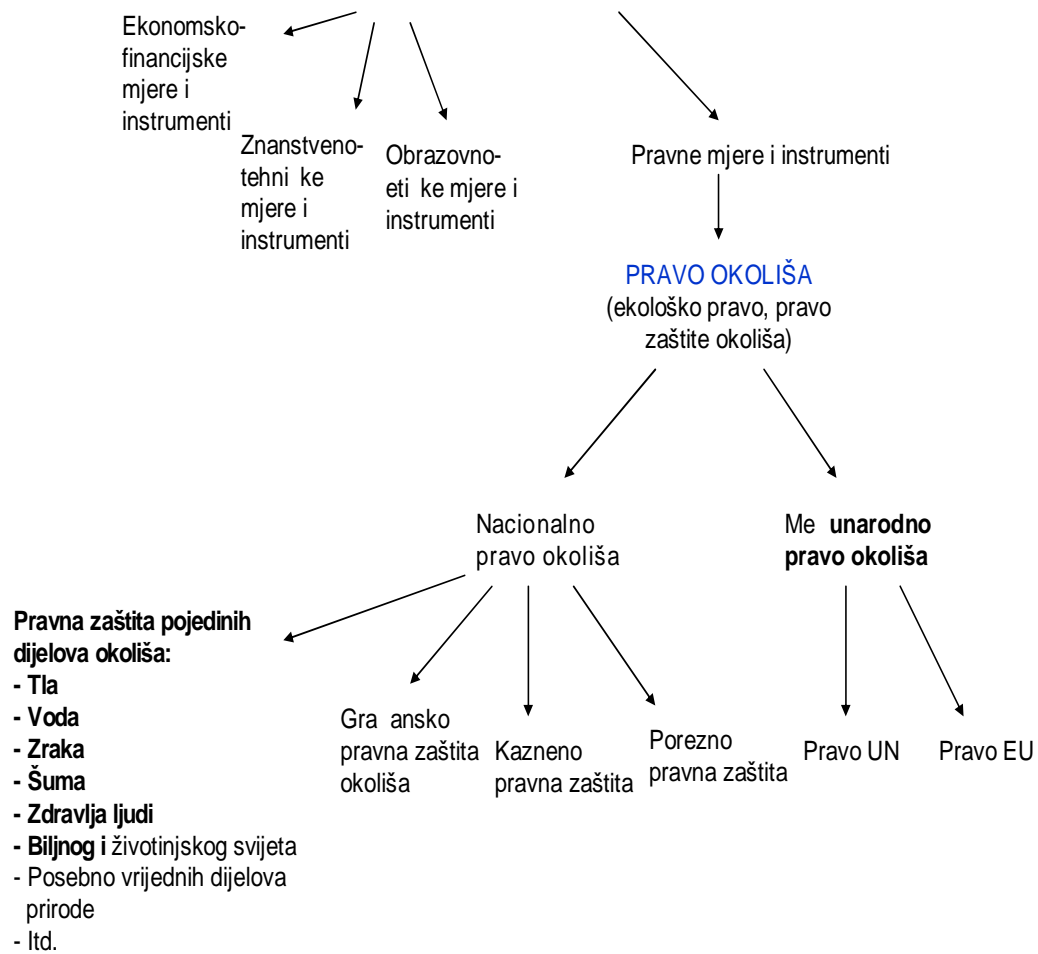
Na veza između društveno-ekonomskih promjena i tehnološkog razvitka povijesno pokazuje da tehnološki razvitak uvijek nose neke određene društvene skupine koje s novim tehnologijama žele sebi osigurati dodatna tržišta i dobru zaradu. Prema tome, tehnologija se u kapitalizmu može smatrati sredstvom za postizanje određenih pojedinačnih i grupnih ciljeva koji ne moraju biti u skladu s općim i posebnim društvenim ciljevima i potrebama (npr. ekološkim). Isto tako, kroz neravnomjeran razvitak tehnologije bogatije zemlje s novim tehnologijama proširuju svoju društvenu moć i granice utjecaja, te veoma često mijenjaju i političke odnose u svijetu ili dijelovima svijeta.

Premda se unaprijed ne zna kakve će posljedice po društvo ili prirodu izazvati primjena novih tehnologija (npr. genetičkog inženjeringa ili interneta), tehnologija kroz znanost i tehniku traži sve manji utjecaj političkog nadzora. Iako moderne tehnologije predstavljaju afirmaciju znanosti (ili baš zbog toga), one vode ka stvaranju superstrukture i na njima oblikovane tehnokracije. *Tehnokracija* je sloj stručnjaka koji dominiraju u donošenju društvenih odluka, a to može dovesti do nastanka tehnokracije i zarobljavanja ovjeka kao prirodnog bića. Postoji bojazan da na mjesto slobode i demokratske socijalne države može doći i tehnokratska pravna država koja bi slobodu i demokraciju učinila suvišnim, a demokratsko političko oblikovanje društva (i života) nemoguće.

***Problemi zaštite okoliša vrlo su kompleksni, međusobno povezani i uvjetovani. Za njihovo sagledavanje i rješavanje nužni su značajni znanstveno-istraživački napori i brojna originalna tehnološka rješenja.*** Tijekom protekla tri desetljeća u svijetu je skupljeno veliko praktično i tehničko iskustvo i dobiveno niz podataka i informacija u svim područjima ljudske djelatnosti pa tako i u području zaštite okoliša, što ulijeva izvjestan optimizam. Kod razvoja novih tehnika proizvodnje naglasak se s tehnika nazvanih *end of pipe* (one se orijentiraju na popravak nastalih šteta – npr. pročišćavanje otrovnih ispušnih plinova u pogonima i otklanjanje kemijskog zagađenja vode) prebacuje na *clean technologies* koje otklanjaju uzroke ekoloških problema, a ne posljedice (npr. novi materijali, štednja energije, recikliranje itd.)

Iako se već više desetljeća industrijsko društvo «muči» s vlastitim otpadom (u proizvodnji i u potrošnji), u posljednje vrijeme je nastao pojam, odnosno koncept, «Green New Deal» (pojam asocira na izvorni «New Deal» u vrijeme velike ekonomske i socijalne krize u Sjedinjenim Državama tijekom 1930-ih godina). Njegov je cilj putem *istih (održivih) tehnologija i proizvoda* (tehnološka modernizacija proizvodnje) postići i ekološke strukturne promjene koje će smanjiti, između ostalog, negativne klimatske promjene na globalnoj razini. Termin «Green New Deal» je prvi naveo ekonomist Thomas L. Friedman (2007. u *New York Timesu*). Prihvatio ga UN-program (UNEP), a ekonomist Edward B. Barbier formulira koncept (politika, investicije i poticajni mehanizmi) s tri cilja: 1) ponovno oživljavanje svjetske politike, stvaranje radnih mjesta i zaštita ugroženih skupina, 2) smanjenje ovisnosti o ugljikovodicima (ugljen i nafta), degradacije okoliša i nestašice vode, 3) promicanje milenijskih ciljeva UN i okončanje ekstremnog siromaštva. Koncept je dio ukupnog nastojanja na smanjenju globalnih ekoloških (klimatskih) posljedica, poglavito s aktivnostima na «dekarboniziranju» (smanjenje štetnih emisija ugljika) i «dematerijaliziranju» (apsolutnog smanjenja potrošnje resursa). «Green New Deal» je vrlo aktualna strategija transformacije kao ponudeni odgovor na aktualnu trostruku krizu: ekološku, financijsku i socijalnu, ali koja još nema svoj revolucionarni subjekt koji bi predvodio pozitivne promjene.

## ZAŠTITA OKOLIŠA (prirode)



## 2. NA ELA I IZVORI PRAVA OKOLIŠA

Do **ekološke krize** koja može dovesti u pitanje ovjekov opstanak doveli su nas bezobzirno eksploatiranje prirodnih bogatstava u proizvodnim procesima, epidemija konzumerizma, naglo globalno demografsko povećanje i zaostalost svijesti o postojenju ekološkim granicama. Ekološka kriza se manifestira u brojnim problemima: oneišćenom zraku i vodi, neracionalnoj uporabi vode, oneišćenom zemljištu, erozijama, zračenjima, otpadu, buci, te ugroženosti opstanka brojnih životinjskih i biljnih vrsta. U najnovije vrijeme cijeli se svijet suojava s problemom izmjene klime, kao i s pitanjima u svezi moderne genetske tehnologije i genetskog inženjeringa. Zbog toga što su ekološki problemi *sukcesivni, kumuliraju i i trajni*, ekološka kriza se svakodnevno proširuje i produbljuje.

Zaštita i očuvanje okoliša (prirode, ekosustava) danas je sastavni dio gospodarskog ali i šireg društvenog razvoja svih zemalja na svijetu. Svi oblici razvoja su nužno orijentirani na postavljanje i pridržavanje *ekoloških kriterija razvoja*, odnosno konkretnih *ekoloških standarda* u svim dimenzijama života. Svi oni koji u vremenu produbljivanja ekološke krize žele sauvati svoj okoliš te pridonijeti ukupnoj globalnoj zaštiti i očuvanju okoliša imaju obvezu razvijati **politiku zaštite okoliša** ili **ekološku politiku**. Ova društvena politika ima za cilj održavanje okoliša (prirode) u takvom stanju koje ne ugrožava ovjekov opstanak na nekom prostoru i vremenu. Politiku zaštite okoliša čini ukupnost organiziranih na razini (mjera) i političko-društvenih aktera (pojedinci, organizacije, država ili privatni, civilni i javni sektor) koji ostvaruju *ekološku strategiju* kao koherentan program ciljeva doveden u realnost u odnosu spram kulturnog, gospodarskog i socijalnog konteksta društva. Sve su poznate skupine mjera - pravne, tržišno-ekonomske, znanstveno-tehnološke i odgojno-obrazovne - potrebne za stvaranje takvog okoliša koje je u stvarstvu nužno potrebno za zdravlje i koje je primjereno ovjekovom dostojanstvu, za zaštitu zemljišta, zraka i vode, biljaka i životinja od štetnih ovjekovih zahvata te za ograničavanje ovjekovih štetnih postupaka. S obzirom na funkciju, sve mjere ekološke politike razvrstavaju se na preventivne, represivne i reparativne – izbjegavanje daljnjeg ugrožavanja okoliša, ograničavanje sadašnjih opterećenja i oneišćenja odnosno otklanjanje i smanjivanje već nastalih šteta na okolišu.

Politika zaštite okoliša danas je još uvijek primarno zaokupljena sadržajem, donošenjem i provedbom pravnih normi i propisa. **Pravo** se može definirati i kao skup pravnih pravila ponašanja ili pravnih normi. Pravna norma je pravilo ponašanja koje u slučajevima nepoštivanja uređuje i sankcionira država. Pravo se s obzirom na područje koje regulira dijeli na posebne grane. **Pravo okoliša, pravo zaštite okoliša ili ekološko pravo**, kako sve zovemo ovu zasebnu i mladu granu prava, dio je nacionalnog i međunarodnog pravnog sustava. Ova grana prava razvija i ugrađuje normativne vrijednosti i rješenja koja žele i mogu pripomoći u zaštiti i očuvanju okoliša (prirode), kao i održivom razvoju društva. Pravo okoliša obuhvaća sve pravne norme (u materijalnopravnom, organizacijskom i postupovnom smislu) koje se odnose na zaštitu okoliša, racionalno gospodarenje okolišem, uspostavljanje prijašnjeg stanja i planiranje svih postupaka i radnji kojima je cilj uravnotežiti prirodne i umjetno stvorene elemente okoliša u njihovoj međusobnoj povezanosti te tako spriječiti štetne utjecaje na samu prirodu (njezine žive i nežive elemente). Ove se pravne norme u pravilu oslanjaju na pravo nadzora i pravo kaznenih i administrativnih propisa, to jest «pravo zabrane i odbijanja».



Pravo okoliša svoje spoznaje i rješenja zaštite i o uvanja okoliša preuzima iz prirodnih (ponajviše iz ekologije) i tehni kih, ali i društveno-humanisti kih znanosti i preoblikuje ih u pravnu normu. Pravo okoliša je stoga *racionalno pravo* i potrebno mu je neprestana povezanost s novim znanstvenim spoznajama i otkri ima. Postoje e i budu e pravo okoliša nezamislivo je bez jasne redefinicije eti kog stava ljudi prema prirodi i okolišu, odnosno razvoja *ekološke etike*. Pravo okoliša ima i izrazit *reformski karakter* jer mijenja društvenu i politi ku stvarnost i time uzrokuje iznimne konflikte i politi ke napetosti. Svaka normativna vrijednost i odluka u podru ju prava okoliša potencijalni je izvor raznorodnih neslaganja, otpora i sukoba. Pravnim normama o zaštiti okoliša subjektima (pojedincima, organizacijama, državnim tijelima) se, u pravilu, nalaže odre eno *injenje, propuštanje* odnosno *trpljenje*. Time se vrlo esto mijenja (smanjuje) ne ije ranije pravovaljano ste eno, naj eš e imovinsko pravo, što neizbježno vodi ka konfliktu.

## **2.1. Na ela prava okoliša**

**Na ela** (maksime, principi) jesu smjernice, misli vodilje, osnovna pravila, putokazi, postulati za rad usmjeren odre enom cilju. Oni su i kriteriji za djelovanje i prosu ivanje. Oni determiniraju metodu pristupa stvarnosti koja je objekt promatranja ili obrade.

Poznavanje na ela prava okoliša od presudnog je zna aja za onoga tko stvara pravne norme, ali i za onog tko ih primjenjuje.

*Za pravo okoliša odre ene zemlje važna su ona na ela koja proizlaze iz njezina ustava, uz nužno uvažavanje op evaže ih na ela prirodnih znanosti. Zakonodavstvo mora ta na ela prihvatiti i razraditi.*

U stranoj pravnoj literaturi naj eš e se isti u etiri osnovna na ela prava okoliša:

1. na elo preventivnosti,
2. na elo uzro nosti,
3. na elo kooperacije i
4. na elo op e naknade (zajedni kih tereta) – treba ga prihvatiti iako se zbog svoje prirode ovo na elo pokazuje suprotnim na elu uzro nosti.

Iz detaljnije analize etiri osnovna na ela mogu e je izdvojiti još nekoliko pomo nih (sekundarnih) na ela prava okoliša:

- na elo *statusa quo*, koje zahtijeva o uvanje ili zabranu pogoršanja postoje eg stanja,
- na elo opreza (*precautionary principle*), koje se iskazuje latinskom maksimumom «in dubio pro securitate»,
- na elo zaštite
- na elo trajnosti ure ivanja odnosa
- na elo zabrane izbjegavanja ekoloških pravila,
- na elo kontroliranja osobne odgovornosti
- tzv. «Cradle-to-grave Princip»

U nastavku će se detaljnije razmotriti četiri osnovna načela. Prihvate li se u konkretnim zakonima pojedinih država, ona predstavljaju temelj za a) *interpretaciju* pravnih normi pri njihovom primjenjivanju, za b) *normiranje* ekološke problematike drugim posebnim zakonima i podzakonskim aktima i za c) *odlučivanje* u pojedinim upravnim i sudskim stvarima.

### **2.1.1. Načelo preventivnosti**

U osnovi je ovog načela sprječavanje nastanka novih šteta po okoliš. Radi se o planiranom postupanju za budućnost – preventiva prije rizika, opasnosti, onečišćenja i ugrožavanja prirodnih izvora.

Načelo preventivnosti obuhvaća vremenski i prostorno udaljene opasnosti, služe manje vjerojatnosti pojave štete – *sve do sumnje u postojanje opasnosti*. Pravodobna preventiva djeluje dugoročno, za buduću generaciju, i ne smije se ograničavati na sadašnja stanja.

Različiti su postupci države u slučajevima kada postoji vjerojatnost da će nastupiti zabranjena posljedica odnosno kad postoji tek sumnja u nastanak opasnosti. Većina pravnih poredaka zahtijeva danas intervenciju države već u slučaju osnovane sumnje o nastanku opasnosti. U vezi s tim, sekundarno načelo *in dubio pro securitate* isto je se kao posebno načelo unutar ovog načela preventivnosti.

I Hrvatska je prihvatila načelo preventivnosti kao jedno od osnovnih načela zaštite okoliša.

Da bi se olakšala njegova primjena hrvatski je zakonodavac ugradio u *Zakon o zaštiti okoliša* iz 2013. g. (1. 4.) značenje nekih važnih pojmova, daju im snagu tzv. *zakonskih (legalnih) definicija*. Stoga ćemo se i ovdje upoznati s nekim od važnih pojmova navedenih i definiranih u ovom zakonu:

*Okoliš* je prirodno okruženje organizama i njihovih zajednica uključivo i ovjeka, koje omogućuje njihovo postojanje i njihov daljnji razvoj: zrak, vode, tlo, zemljina kamena kora, energija te materijalna dobra i kulturna baština kao dio okruženja kojeg je stvorio ovjek; svi u svojoj raznolikosti i ukupnosti uzajamnog djelovanja.

*Kakvoća okoliša* je stanje okoliša i/ili sastavnica okoliša, koje je posljedica djelovanja prirodnih pojava i/ili ljudskog djelovanja, izraženo morfološkim, fizikalnim, kemijskim, biološkim, estetskim i drugim pokazateljima.

*Standard kakvoće okoliša* je propisana kakvoća okoliša ili pojedine sastavnice okoliša na određenom području.

*Onečišćenje okoliša* je promjena stanja okoliša koja je posljedica štetnog djelovanja ili izostanka potrebnog djelovanja, ispuštanja, unošenja ili odlaganja štetnih tvari i drugih nepovoljnih utjecaja za okoliš.

*Onečišivač* je svaka pravna ili fizička osoba čije djelovanje neposredno ili posredno uzrokuje onečišćenje okoliša.

*Ugroženi okoliš* svako je trajno ili privremeno djelovanje ovjeka koje može narušiti ekološku stabilnost ili biološku raznolikost ili na drugi način može nepovoljno utjecati na okoliš.

*Rizik za okoliš* je vjerojatnost da će neki zahvat posredno ili neposredno prouzročiti štetu okolišu ili ugroziti život i zdravlje ljudi.

*Opasnost po okoliš* prekomjerna je rizik koji zbog visokog stupnja vjerojatnosti nastanka događaja ili opsega moguće štete za okoliš zahtijeva mjere koje su posebno propisane.

*Šteta u okolišu* je oštećenje ili gubitak prirodne funkcije sastavnih dijelova okoliša nastala ljudskim djelovanjem.

*Ekološka nesreća* izvanredan je događaj ili vrsta događaja prouzročena djelovanjem ili utjecajima koji nisu pod nadzorom i imaju za posljedicu ugrožavanje života ili zdravlja ljudi i u većem opsegu nanose štetu okolišu.

*Štetna tvar* je tvar koja su svojstva opasna po ljudsko zdravlje i okoliš s dokazanim akutnim i kroničnim toksičnim učincima, vrlo nadražujuća, kancerogena, mutagena, nagrizajuća, zapaljiva i eksplozivna tvar, ili tvar koja u određenoj količini ili koncentraciji ima takva svojstva.

*Emisija* je ispuštanje ili istjecanje tvari u tekućem, plinovitom ili krutom stanju, ili ispuštanje energije (buka, vibracija, radijacija, toplina) te mikrobiološkog onečišćavanja iz određenog izvora u okoliš.

*Zaštita okoliša* je skup odgovarajućih aktivnosti i mjera kojima je cilj sprječavanje opasnosti za okoliš, sprječavanje nastanka šteta i/ili onečišćavanja okoliša, smanjivanje i/ili otklanjanje šteta nanesenih okolišu te povrat okoliša u stanje prije nastanka štete.

*Održivi razvitak* je gospodarski i socijalni razvitak društva koji u zadovoljavanju potreba današnjeg naraštaja uvažava iste moguće potrebe idućih naraštaja, te omogućuje dugoročno očuvanje kakvoće okoliša, biološke raznolikosti i krajobraza.

### **2.1.2. Načelo uzročnosti (načelo plaćanja troškova onečišćenja)**

Smisao ovog načela je u tome da svatko tko onečišćuje ili ugrožava okoliš, odnosno prouzrokuje štetu, mora trpjeti troškove onečišćavanja ili pak naknaditi štetu. Ono je dakle općenito naravi jer sadrži pravilo da je onečišćivač stvarno i financijski odgovoran, to jest da je obavezan – djelomičnim saniranjem, cjelovitim saniranjem ili financijskim kompenzacijama – otkloniti prouzročeno onečišćavanje okoliša. Posljedica je toga načela da u pravu više nije moguće govoriti o tzv. «slobodnim dobrima», tj. o takvim dobrima koja bi bilo moguće oštećivati bez sankcija.

Danas se u pravnoj literaturi navodi više varijanti sustava za provođenje ovog načela. Zajedničko im je obilježje da se za *uzrokovanje onečišćenja* okoliša plaća porez ili neki

drugi oblik fiskalnog davanja prema određenim kriterijima koji osiguravaju razmjernost oneišćenjem. Neki pri tome zastupaju tzv. neoklasistični pristup tržišne zaštite okoliša, koji se temelji na dva osnovna sustava: sustavu emisijskih naknada i sustavu emisijskih dozvola. No, u većini zemalja, posebice srednje i istočne Europe, temeljno je obilježje da troškove zaštite okoliša *praktički snose porezni obveznici*. Naime, postoje državne mjere koje se ostvaruju iz sredstava javnog financiranja (otpadne vode, kanalizacija, gradski uređaji za pročišćavanje itd.). To vrijedi osobito kod većih zahvata u prostor što ih u pravilu obavlja država.

Posebno je pitanje *odgovornosti za nastalu štetu* uzrokovanu oneišćenjem okoliša. U tom se slučaju primjenjuju opća pravila obveznog prava.

U praksi je ovo na prvo mjesto teško ostvarivo – osobito kada ima više uzročnika (postavlja se npr. pitanje kako odmjeriti štetu zbog umanjivanja ljepote nekog krajolika), no to ne umanjuje vrijednost ovoga načela.

Hrvatski zakonodavac uvodi na prvo mjesto uzročnosti u osnovna načela ekološkopravnog poretka dajući im naziv **načelo plaćanja troškova oneišćenja**. Temeljno je pravilo da oneišćenje snosi troškove nastale oneišćenjem okoliša. Troškovi nastali oneišćenjem okoliša pritom obuhvaćaju a) troškove nastale u vezi s oneišćenjem okoliša, b) troškove sanacije i c) troškove pravnih naknada štete.

### **2.1.3. Načelo kooperacije (načelo cjelovitosti i načelo sudjelovanja javnosti)**

Prema ovom načelu potrebno je zajedničko djelovanje svih zainteresiranih strana (kooperacija). Prema ovom načelu država, društvo i gospodarski subjekti ne mogu djelovati odvojeno. Dakle, država, ali i pravne (poduzeća, obrazovne institucije, nevladine organizacije) i fizičke osobe (stručnjaci raznih profila, seljaci, lovci itd.) imaju obvezu štiti okoliš i zajednički djelovati.

Država, po svojoj općoj funkciji, mora osiguravati zaštitu cjelokupnoj zajednici i u tu svrhu ima ovlaštenja u ustavu i zakonima, osigurana sredstva, pa i sredstva prisile, što je nedvojbeno stavlja u poseban položaj. Načelo kooperacije pak unosi promjene u ulogu države kao isključivog stvaratelja i donositelja normi: ustanovljavaju se posebni oblici sudjelovanja, koji na određeni način, u području zaštite okoliša, ograničavaju tu ulogu. Smisao je kooperacije i u približavanju znanosti i struci, a time i u depolitizaciji problema. Država ne raspolaže svim znanjima različitih struka (osobito na području tehnike i tehnologije), koja su iznimno važna pri rješavanju brojnih potreba za standardizacijom i normiranjem. Sudjelovanje visokokvalificiranih znanstvenih institucija također, osobito pri realizaciji velikih projekata (infrastruktura, prostorna rješenja) olakšava državi oblikovanje pravnih akata i odluka, te se time problemi depolitiziraju i dobivaju na stručnosti. Takvo odlučivanje omogućuje i lakše preuzimanje nekih troškova iz sustava javnog financiranja.

U okviru ovog načela primjenjuje se i *pravilo cjelovitosti* koje zahtijeva neophodno zajedničko djelovanje i suradnju tijela državne uprave i jedinica lokalne samouprave i uprave pri donošenju strategije, programa, planova intervencije i propisa o zaštiti okoliša; izdavanju dozvola, suglasnosti i odobrenja; provođenju financijske politike; provođenju

nadzora i drugih mjera zaštite okoliša. Tijela državne uprave, kao i tijela jedinica lokalne samouprave i uprave, obvezna su, s druge strane, osigurati na ine i uvjete zajedni kog djelovanja grana i institucija kako bi se cjelovito i ravnomjerno postigli ciljevi zaštite okoliša.

U rješavanju ekoloških problema, također treba spomenuti, mora sudjelovati zapravo cjelokupna javnost. Ovo posebno iz razloga što su ekološki problemi kompleksni i međusobno povezani – npr. šume na brojne načine utječu na očuvanje zemljišta (sprječavaju eroziju), kvalitetu zraka (“pluća svijeta”) i vode (pročišćavaju ih), ali i na kvalitetu života općenito (lijep krajobraz).

Javnost, također, prema pravnom poretku RH ima pravo na pravodobno informiranje o onečišćenju okoliša, o poduzetim mjerama, i s tim u vezi na slobodan pristup podacima o stanju okoliša.

U konkretizaciji ove obveze sva tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima te sve pravne osobe koje obavljaju poslove u vezi sa zaštitom okoliša, kao i sve pravne osobe koje onečišćuju okoliš, imaju dužnost:

- odmah obavijestiti javnost o onečišćenju okoliša,
- periodično informirati javnost o onečišćenju okoliša,
- davati podatke kojima raspolažu zainteresiranim institucijama, organizacijama i pojedincima (u roku od mjesec dana od dana primitka zahtjeva),
- putem sredstava javnog priopćenja što prije obavijestiti javnost kad se radi o izvanrednim slučajevima osobite ugroženosti okoliša.

Uključivanjem načela kooperacije u osnovna načela zaštite okoliša – istina, pod drugim nazivima: načelo cjelovitosti i načelo sudjelovanja javnosti – hrvatski je zakonodavac stvorio dobne temelje za ostvarenje i provedbu svih sadržaja koje to načelo danas obuhvaća u zemljama zapadne civilizacije.

#### **2.1.4. Načelo opće naknade (opće odgovornosti)**

Drugi nazivi za ovo načelo su “načelo zajedničkih tereta” ili “načelo jednakih troškova”.

Ovo je načelo u relativnoj *suprotnosti* s načelom uzročnosti. Po ovom se načelu, naime, troškovi zaštite okoliša financiraju iz proračuna (dakle, plaćaju ih porezni obveznici), odnosno za određene troškove sredstva se dobivaju iz poreznog sustava.

Državna sredstva mogu biti neposredna (investicije) ili posredna (financijska pomoć, krediti, garancije, porezne i carinske olakšice, itd.). Sredstva se stječu i posebnim oporezivanjem onečišćivača ili pak putem sankcija zbog prekršaja onečišćivanja okoliša.

Načelo opće naknade temelji se na spoznaji da državu nije moguće osloboditi onih obveza koje su namijenjene zadovoljavanju ustavnih prava na zdrav život i zdrav okoliš. Smatra se da je državna intervencija još uvijek nužna i zbog zastarjelih i naslijeđenih onečišćenja, koja su posljedica dugotrajnog lošeg postupanja ili poslovanja. Među razloge za državnu intervenciju ubrajaju se i akutna stanja koja valja odmah rješavati. Nerijetko se na tom

podru je uvažavaju op i državni ciljevi, koji zbog svojih prioriteta spadaju u nacionalne programe za prestrukturiranje gospodarstva (rješavanje nezaposlenosti zbog zatvaranja pogona s prekomjernim negativnim utjecajem na okoliš).

U nekim su zemljama uvedeni tzv. *ekološki porezi* (npr. Finska, Švedska, Norveška, Nizozemska i Danska uvele su poreze na emisije ugljika i sumpornog dioksida). Oni se primjenjuju i na raznovrsne proizvode – pesticide, umjetna gnojiva, automobilske gume, ambalažu.

Na elo op e naknade ili zajedni kih tereta hrvatski zakonodavac ne ubraja izri ito u osnovna na ela zaštite okoliša. Njegovo se postojanje u pravnom poretku RH temelji na ustavnim odredbama koje propisuju da je svatko dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova u skladu sa svojim gospodarskim mogu nostima, odnosno da se porezni sustav temelji na na na elima jednakosti i pravednosti. Te ustavne odredbe detaljnije se razra uju u Zakonu o zaštiti okoliša, osobito u odredbama o ekonomskim poticajima kojima je cilj motivirati sve gospodarske subjekte na prihva anje i provedbu mjera zaštite okoliša.<sup>13</sup>

## **2.2. Izvori prava okoliša u pravnom poretku RH**

### **2.2.1. Materijalni i formalni izvori**

Za potrebe prava okoliša dostatno je istaknuti podjelu izvora prava na materijalne i formalne. Pod materijalnim izvorom prava razumijevaju se «društveni uzroci odnosno društveni imbenici koji stvaraju pravo, tj. pravila ponašanja». To su razna politi ka na ela, shva anja društvenih i gospodarskih odnosa, pogledi na svijet, obi aji, pravi nost i moral, pravni osje aji, religijska shva anja i sli no, koji utje u na oblikovanje odre enog pravnog poretka.

Apstraktni i generalni imperativi ljudskog ponašanja, oblikovani u pravne norme – to jest pravni propisi – predstavljaju, pak, formalni izvor prava.

Zna ajniji su *formalni* od materijalnih izvora prava zaštite okoliša. Me u formalnim izvorima najzna ajniji su *pravni propisi*. Kao temeljni propis izdvaja se Ustav Republike Hrvatske.

---

<sup>13</sup> Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/2013) u drugom dijelu ( l. 8-19) navodi sljede a na ela: na elo održivog razvitka; na elo predostrožnosti; na elo o uvanja vrijednosti prirodnih dobara, biološke raznolikosti i krajobraza; na elo zamjene i/ili nadomještaja; na elo otklanjanja i snacije štete u okolišu na izvoru nastanka; na elo cjelovitog pristupa; na elo suradnje; na elo one iš iva pla a; na elo pristupa informacijama i sudjelovanja javnosti; na elo poticanja; na elo prava na pristup pravosu u.

### 2.2.2. Ustav i ustavnopravne norme

Ustavnopravnim normama zaštite okoliša smatra se ukupnost svih normi sadržanih u Ustavu neke zemlje koje su specifično usmjerene na materiju zaštite okoliša. Ustav, kao i zakonodavstvo uopće, obrađuju se svakome nije vlasništvo ili ponašanje opterećuje (onečišćuje ili ugrožava) okoliš. Prema izvješću u nevladine organizacije za zaštitu okoliša *Eartjustice* iz 2008. g., odredbe koje se odnose na zaštitu okoliša ili prirodnih resursa sadrži 119 ustava na svijetu (po drugima čak 130 do 140 ustava sadrže ekološke norme). Budući da je ustav temeljni i najviši pravni akt, ustavna zaštita prava pruža najjači i mogući oblik pravne zaštite u okviru države. Glavna posljedica ustavnog priznanja nekog prava jest u tome da je svatko dužan poštovati ga. Svi zakoni i drugi propisi moraju biti u suglasnosti s ustavom, u protivnom njihovi donositelji snose rizik da će biti stavljeni izvan snage od strane nadležnih nositelja kontrole. Jednako vrijedi i za pojedinačne akte tijela javne vlasti. Sudovi sude na temelju ustava i drugih važećih izvora prava, stoga pojedinci mogu tražiti sudsku zaštitu svojih ustavnih prava. Osim toga, budući da je za reviziju ustava, u pravilu, predviđena posebna (stroža) procedura, prava zajamčena ustavom ne mogu se mijenjati na način koji inače vrijedi za donošenje i mijenjanje zakona.<sup>14</sup>

U **članku 3. Ustava RH** propisano je da su sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava uvijek, nepovredivost vlasništva, *obveza uvanje prirode i uvijekova okoliša*, vladavina prava i demokratski višestranački sustav – najviše vrednote ustavnog poretka RH i temelj za tumačenje Ustava.

Zahtjev da se zaštita okoliša uređuje zakonima proizlazi kako iz načela diobe vlasti, karakterističnog za državu utemeljenu na vladavini prava (čl. 4. Ustava), tako i iz načela demokracije države (članak 1. Ustava). Načelo vladavine prava usko je vezano uz načelo o uvanja prirode i uvijekova okoliša. Oba načela predstavljaju najviše vrednote ustavnog poretka RH i samo zajedno razmatrani mogu biti temelj za pravilno tumačenje nacionalnog Ustava u području prava okoliša.

*Ustav RH* utvrđuje određene ekološke norme:

1. pravo na zdrav život
2. obvezu države da osigura pravo građana na zdrav okoliš
3. obvezu svih društvenih subjekata da osobitu skrb posvećuju zaštiti prirode i ljudskog okoliša
4. pružanje osobite zaštite svim stvarima i dobrima posebnog ekološkog značenja koji su od interesa za RH
5. mogućnost ograničenja poduzetnika slobode i vlasničkih prava radi zaštite prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

(1)(2)(3) Odredba **članka 69. Ustava** stavka 1. sadrži ustavno određivanje da svatko u RH ima pravo na zdrav život, u stavku 2. istog članka propisana je obveza države da osigurava uvjete za zdrav okoliš, dok je u odrebi stavka 3. istog članka propisana dužnost svakoga da, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećuje zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša.

<sup>14</sup> Ofak, L., *Pravo na zdrav okoliš i okolišna demokracija*, u Galić, B. i Žažar, K., ur., *Razvoj i okoliš – perspektive održivosti*, zbornik radova, PF press, Zagreb, 2013., str. 200-201

Ustavotvorac ne određuje što obuhvaća pojam «zdravog života», te je cjelokupna odredba podložna različitim tumačenjima. Može se zaključiti da je pravo na zdrav život poseban ustavnopravni izraz šireg prava koje se naziva «pravom na zdrav okoliš». Pravo na zdrav okoliš bilo je sadržano u članku 69. stavku 2. ustava RH u razdoblju od 1990. do 2001. g. U toj je odredbi bilo propisano da Republika osigurava pravo građana na zdrav okoliš. Izmjene odredbe članka 69. stavka 2. Ustava uslijedile su 2001. godine, od kada je na snazi važeća odredba prema kojoj država osigurava uvjete za zdrav okoliš. Tim je izmjenama iz ustavnopravnog poretka RH uklonjeno izričito ustavno odredbe o «pravu građana na zdrav okoliš». Ipak, zbog zadržavanja ustavnog odredbe, prema kojem svatko u RH ima pravo na zdrav život, može se zaključiti da «pravo na zdrav okoliš» nije u cijelosti uklonjeno iz ustavnopravnog poretka RH, jer je pravo na zdrav život samo poseban izraz tog šireg prava.

Inače, pravo na zdrav okoliš pripada u ljudska prava treće generacije (*human rights of third generation*). Ona su nova kategorija, čiji su nositelji najčešće neodređeni kolektiviteti («narod» ili «nacija», «građani», «zajednica», «svatko», itd.), to jest oni kolektiviteti koji «ne spadaju u uobičajenu pojavnu sliku u međunarodnom javnom pravu i nisu nosioci prava». Stoga se nazivaju još i «pravima naroda», «pravima solidarnosti» ili pak «kolektivnim pravima». Njihova je pravna priroda sporna i dosada ne postoji suglasnost o tome zaslužuju li ona doista status «prava» ili ne.

U političkom smislu pravo na zdrav okoliš predstavlja pobjedu europskih intelektualaca nad dogmatskim ideologijama, te izraz multikulturalnosti i ljudskih prava. Intelektualci postmodernisti su u multikulturalnosti vidjeli svojevrstan protuotrov za modernističku misao (neograničeni materijalni napredak, tržišni kapitalizam, državni socijalizam, ideologija nacionalne države), na čemu se doktrini jednodruštva suprotstave raznolikost u svjetonazoru. Stavivši težište na ljudska prava, još su se žestoko okomili na jednodruštvo. Uvođenjem općih ljudskih prava te prava na zdrav okoliš uvidjelo se da je prava svakog pojedinca podjednako vrijedna te da je i sama Zemlja dragocjena. Ideja o europskom ujedinjenju (EU) znači težnju za stvaranjem novoga povijesnog okvira kojim bi se pojedinac mogao osloboditi starog jarma zapadne ideologije, te istodobno povezati ljudski rod u novoj zajednici koja prihvati, odjeveno u ruhu univerzalnih ljudskih prava i neospornog prava na zdrav okoliš – što zajednici nazivamo globalnom osviještenošću. Ta naša ideja, san, uvodi u globalno doba. Europska ideja je snažna upravo zato što se usuđuje ponuditi novu povijest, u kojoj se pridaje važnost kakvoći i življenja, održivosti, miru i skladu. U održivoj civilizaciji, koja se temelji na kakvoći i življenja, umjesto na neograničenoj akumulaciji bogatstva u rukama pojedinca, sama materijalna podloga modernog napretka bila bi prevladana. Stabilno globalno gospodarstvo radikalno je prijedlog, ne samo zato što ono dovodi u pitanje konvencionalan način na koji smo navikli iskorištavati prirodne resurse već i stoga što ono dokida samu predodžbu povijesti kao krivulje materijalnog napretka u neprekidnom rastu. Cilj je održivoga globalnoga gospodarstva neprekidno ponavljati sadašnje kvalitetno stanje usklađivanjem ljudske proizvodnje i potrošnje s mogućnošću u prirodi da reciklira otpadne tvari i obnavlja resurse. Održivo, stabilno gospodarstvo označava stvarni svršetak povijesti definiran neograničenim materijalnim napretkom. Ako europski san znači svršetak jedne povijesti, on istovremeno upućuje i na početak druge povijesti. U novoj europskoj viziji budući nosi osobna preobrazba poprma osobitu važnost, namjesto akumulacije materijalnih dobara u rukama pojedinca. Taj novi san nije usredotočen na zgrtanje bogatstva, već na uzdizanje ljudskog duha. Europskim snom nastoji proširiti međuljudsko razumijevanje, a ne teritorij. Njime se ovdje anstvo izvodi iz materijalističkog zatvora, u kojem je bilo zatočeno od ranih dana prosvjetiteljstva 18. stoljeća, te se uvodi u svjetlost nove budući, koju pokreće idealizam (Jeremy Rifkin, «Europski san»).



Najpoznatiji pravni akt meunarodnog prava u kojem se pravo na zdrav okoliš priznaje zna enje ljudskog prava je Afri ka povelja o pravima ovjeka i naroda, koja je utvrdila na elo politike i pravne jednakosti izme u prava naroda, s jedne strane, i «klasi nih» ljudskih prava, s druge strane. Time je ona postala reprezentativni meunarodnopravni dokument koji je na osobiti na in inaugurirao ljudska prava tre e generacije kao pravnu kategoriju. Izuzimaju i navedenu Afri ku povelju, ostali meunarodnopravni akti o zaštiti okoliša iznimno su suzdržani u priznavanju prava tre e generacije. Ipak, u Stockholmskoj deklaraciji UN (1972.) koristi se izraz «pravo», dok se u Deklaraciji iz Rija (1992.) taj pojam izbjegao, iako se u lanku 3. ipak spominje «pravo na razvoj».

Na razini nacionalnih prava, zemlje koje su u svoje ustave inkorporirale «pravo na zdrav život» još uvijek su relativno malobrojne (Švicarska, Ma arska, Nizozemska, Španjolska, Kina, Portugal, Gr ka...). Ni u tim zemljama, me utim, još uvijek ne postoje jasno izgra eni i u inkoviti pravni mehanizmi njegove zaštite, osobito kada zaštitu traži gra anin-pojedinac,.

Zaklju no, doktrinarna rasprava o pravnoj prirodi prava na zdrav okoliš, kao ljudskog prava tre e generacije, još uvijek traje. Meunarodno pravo, ali i ve ina nacionalnih zakonodavaca, s tim se problemom još nije ni po ela ozbiljnije baviti. Stoga se pravo na zdrav okoliš danas još uvijek mora smatrati *deklaratornim* i *neobvezuju im*, premda se može o ekivati da e takva ocjena o njegovoj pravnoj prirodi u budu nosti biti revidirana.

(4) Republika Hrvatska pruža *osobitu zaštitu pojedinim dobrima i stvarima od posebnog zna enja* kao što su:

- more, morska obala i otoci, vode, zra ni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelove prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog zna enja.

Tu se pojavljuju pojmovi *op e dobro* (zrak, more, voda u prirodnom toku, morska obala-pomorsko dobro) i *javno dobro* (javno dobro u op oj uporabi, javno dobro u javnoj uporabi).

*Op a dobra* služe svima i nitko s njima ne može privatnopravno raspolagati ni po kojoj osnovi. Premda predstavljaju stvari u prirodnom, fizi kom smislu, ona ne mogu biti predmetom stvarnih prava, jer se ne smatraju stvarima u stvarnopravnom smislu. Ako i ukoliko u odnosu prema njima i postoji vlast, ona nije privatna, nego javna. Razumljivo je stoga da RH vodi brigu i pruža osobitu zaštitu takvim stvarima, jer je ona nositelj javne vlasti (ali ne i vlasnik tih stvari).

Sve druge stvari, osim onih koje pripadaju kategoriji *op ih dobara*, mogu biti predmetom stvarnih prava, što zna i: mogu biti u stvarno-pravnom smislu. To se odnosi i na dobra i stvari koji su navedeni u **lanku 52. Ustava**, a ne pripadaju *op im dobrima*. Ta su dobra i stvari specifi ni po tome što ih se zakonom, u okvirima ovlaštenja koja daje lanak 52. Ustav, može proglasiti dobrima od interesa za RH, a time im pružiti i njezinu osobitu zaštitu, odnosno odrediti na in na koji ih mogu upotrebljavati i iskorištavati njihovi vlasnici i ovlaštenici drugih prava na njima. Proglašenje tih stvari dobrima od interesa za RH ne zna i, dakle, da na njima nije mogu e stjecati pravo vlasništva i druga stvarna prava, odnosno da ona koja ve postoje moraju prestati. To zna i: zakonom se odre uje poseban na in njihova upotrebljavanja i iskorištavanja, koji moraju uvažavati i sami vlasnici odnosno ovlaštenici drugih prava na takvim stvarima.

(5) U nas se ustavom jam i pravo vlasništva. No, pored toga što Ustav sadrži vlasni ku garanciju, on istodobno propisuje: «Vlasništvo obvezuje. Nositelji vlasni kih prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi op em dobru.» ( 1. 48. st. 2. Ustava), te «Poduzetni ka se sloboda i vlasni ka prava mogu iznimno ograni iti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti RH, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.» ( 1. 50. st. 2. Ustava).

Individualisti ka koncepcija prava vlasništva ne smije predstavljati apsolutnu slobodu jer se tada ne bi mogli ostvariti ekološki zahtjevi. Pojedinci žive u društvu, u njega su utjelovljeni i u njemu me usobno povezani. Ta prirodna datost ini nužnim postojanje i djelovanje društvenih mehanizama, iji je cilj onemogu avanje zloupotrebe slobode, uvažavanje socijalne povezanosti, zadovoljavanje op ih i javnih interesa.

Poznavanje sadržaja prava vlasništva i njegove socijalne funkcije od presudnog je zna enja u raspravama o okolišu i njegovoj zaštiti. To je ujedno i osobit problem ekološkog prava, koji zahtijeva zasebnu i cjelovitu analizu.

### 2.2.3. Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj

*Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj* (NN 34/92) donijeta je u Saboru RH, na Skupnoj sjednici svih vije a, 5. lipnja 1992. godine i izražava vrsto opredjeljenje RH da u cijelosti osigura uravnotežen ekološki i gospodarski razvitak u cilju trajnog o uvanja nacionalne baštine za sadašnje i budu e generacije i provedbe ustavnog prava hrvatskih državljana na zdrav život, dostojnog standarda, u o uvanom okolišu.

U njoj se utvr uje da e RH, u ostvarenju tog cilja, ustrajati na izgradnji pravnog sustava sukladno me unarodnim ugovorima i standardima europske i svjetske zajednice, kojim e u potpunosti osigurati trajnu, sustavnu i u inkovitu zaštitu okoliša, i to tako što e: racionalno gospodariti tlom i šumama, provoditi mjere o uvanja kvalitete zraka, zaštititi sve izvore pitke vode, provesti neodložne mjere zaštite priobalja i podmorja Jadrana, bdjeti nad o uvanjem spomeni ke kulturne baštine i temeljnih vrijednosti prirodnog nacionalnog blaga itd. Nadalje, u Deklaraciji se utvr uje da RH trajno zadržava pravo da nužnim mjerama ograni i i nadzire upravljanje prirodnim vrijednostima osobitog nacionalnog interesa te usmjerava gospodarsku pretvorbu Hrvatske (npr. zabranom «prljavih tehnologija», procjenom utjecaja svakog investicijskog ulaganja na okoliš, usmjeravanjem energetske politike na obnovljive izvore energije itd.). Provedbu deklariranih ciljeva RH spremna je osigurati uspostavom zasebnog i stru nog ministarstva za zaštitu okoliša te uvo enjem materijalne i krivi ne odgovornosti za one koji ugrožavaju i uništavaju prirodne vrijednosti i ovjekov okoliš, kao i postupnim uvo enjem odgovaraju e naknade za narušavanje okoliša, prema na elu zaga iva pla a. Naposljetku, u Deklaraciji se utvr uje da RH priznaje izuzetno i dugoro no zna enje unapre ivanja planova i programa svih razina odgoja i obrazovanja pod motom – misli globalno, djeluj lokalno, kao i pravo pojedinca da zna i da ima pristup najnovijim informacijama o stanju prirodnog okoliša i prirodnih resursa te pravo da bude konzultiran i da sudjeluje u odlu ivanju o aktivnostima koje e imati zna ajan utjecaj na okoliš.

Može li se Deklaracija smatrati izvorom prava okoliša u RH? Prema legalnom određenju, *deklaracijom* se izražava opće stajalište Zastupničkog doma Sabora o pitanjima unutarnje ili vanjske politike te o drugim bitnim pitanjima važnim za državu. U tom smislu deklaracija nije neposredan izvor prava. Nasuprot tome, *rezolucijom* Zastupnički dom ukazuje na stanje i probleme u određenom području i na mjere koje bi trebalo provoditi u tom području. Rezoluciji se mora priznati snaga pravnog vrelo, no to deklaracija nije jer se radi o pravnom aktu u kojemu prevladavaju izlaganja izvjesnih naravnih, najčešće političkih, stajališta. Ona u većini slučajeva nemaju karakter pravnog propisa, pa time ni snagu izvora prava. Ipak, zbog svog sadržaja, kao i položaja u političkom i društvenom poretku zemlje tijela koje je donosi (Hrvatski sabor u ovom slučaju), stajališta izložena u deklaraciji uvijek daju naslutiti potrebu nekog budućeg zakonskog normiranja, sukladno sadržaju deklaracije. Na ovaj način treba ocjenjivati i pravnu prirodu Deklaracije. Ipak ova je deklaracija bila osnovom za donošenje Zakona o zaštiti okoliša (1994.), osobito u pogledu njegovog sadržaja koji je u cijelosti sukladan u njegovim odredbama.

#### 2.2.4. Zakoni

*Zakoni* su vrlo značajni izvori prava zaštite okoliša. Na hijerarhijskoj ljestvici pravnih normi zakon, kao izvor prava, slijedi neposredno poslije ustava. Praktički promotreno, zakon predstavlja najvažnije i osnovno pravno vrelo. Zakon je i osnovna poluga za djelovanje upravnog aparata države.

Osobitosti prava okoliša proizlaze iz činjenice da se *njegovim predmetom bave sve tradicionalne grane prava*, odnosno da se pravne norme koje uređuju okoliš i njegovu zaštitu pojavljuju u zakonima iz različitih grana prava. Stoga sistematika ovog nastavnog predmeta razlikuje tzv. *ekološke zakone* od ostalih zakona u kojima su sadržane ekološke norme:

1. ekološki zakoni
2. ostali zakoni u kojima su sadržane neke ekološke norme

1. **Ekološki zakoni** mogu biti opći i posebni. *Opći* ekološki zakoni su oni kojima je osnovni predmet regulacije zaštita okoliša. U *općim ekološkim zakonima* ubraja se npr. Zakon o zaštiti okoliša (1994.). U Zakonu o zaštiti okoliša uređuju se temeljna načela hrvatskog pravnog poretka o zaštiti okoliša, dokumenti o zaštiti okoliša, provedba zaštite okoliša u Hrvatskoj, odgovornost za one štete okoliša te sustav financiranja zaštite i nadzor nad provedbom zaštite okoliša.

U *posebnu* vrstu zakona ubrajaju se zakoni o zaštiti pojedinih zaštićenih dijelova prirode u Republici. Tu pripada npr. Zakon o zaštiti zraka koji je RH donijela radi cjelovitog i obuhvatnog načina uređenja problema zaštite zraka i zračnog prostora.

Vrlo su česti i tzv. *individualni* zakoni kojima se regulira konkretan prirodni izvor (nacionalni park, prirodni rezervat, specijalni zoološki rezervat, park prirode, memorijalni prirodni spomenik, ornitološki rezervat i sl.). *Individualnih ekoloških zakona* ima mnogo kao, na primjer, Zakon o proglašenju parka prirode Lonjsko polje (1990.), Zakon o proglašenju Plitvičkih jezera nacionalnim parkom (1949.), itd.

2. U *ostale zakone* koji sadrže samo pojedine ekološke norme ubrajaju se npr. *kaznenopravni* i *građanskopravni* zakoni. Tu su i zakoni koji imaju pluralne namjene jer nastoje pomiriti interese svih zainteresiranih adresata, a da se istovremeno ostvari svrha zbog koje su doneseni. U tu vrstu zakona ubrajaju se osobito oni o prostornom uređenju i planiranju prostora, kao i oni kojima se pospješuje gospodarstvo, promet, kvaliteta života i zdravlja ljudi te zaštita različitih dobara.

Posebna su kategorija zakoni koji ne sadrže izričite odredbe o zaštiti okoliša, ali su za to područje ipak relevantni – primjerice o upravnom i drugim postupcima, o inspekcijama, određenim poreznim zakonima, itd.)

#### 2.2.5. Podzakonski akti

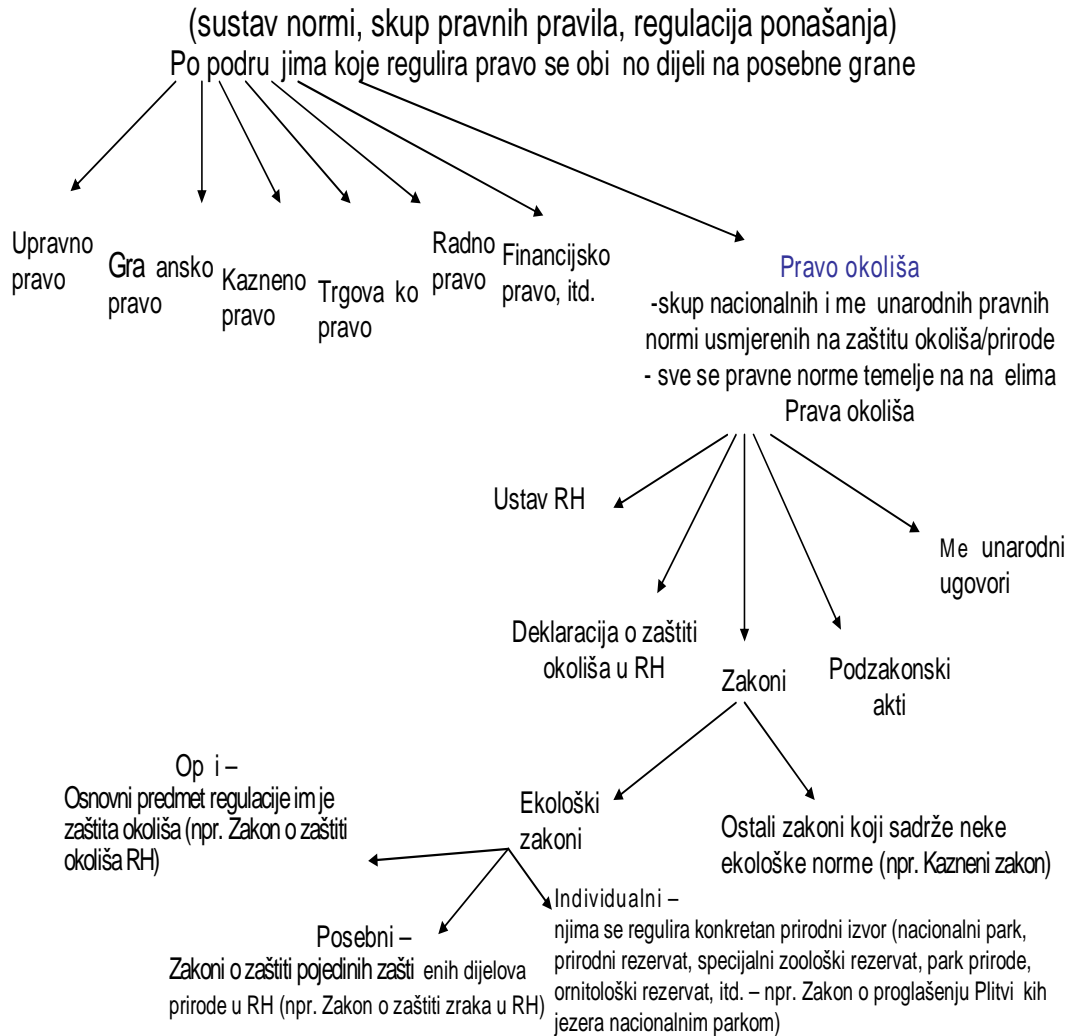
Propisivanje pravila ponašanja u određenoj društvenoj sredini isključivo putem zakona ideal je koji nigdje nije moguće praktički ostvariti. Zakonodavnim putem uređuju se mnoga izuzetno važna područja, ali time ne može biti postignuta sveobuhvatnost normativne regulacije. Pravna se područja reguliraju i drugim pravnim pravilima, nižim po svojem rangu od zakona, a to su tzv. podzakonski općenormativni akti. Potreba za takvim aktima proizlazi i iz nastojanja da zakonski tekst bude precizan, nedvosmislen, jasan i osobito pregledan. Niz detalja, posebice onih za izvršenje zakona, koji bi ometali takvo nastojanje kad bi bili uključeni u zakonski tekst, ipak valja razraditi određenim pravnim aktom. Podzakonski općenormativni akt zasigurno je najpogodniji oblik za ostvarenje tog cilja. Područje prava okoliša u RH najčešće se uređuje dvjema vrstama podzakonskih općenormativnih akata: **i)** onima za izvršenje zakona, a koja donose nadležna tijela državne uprave, te **ii)** onima za izvršenje zakona odnosno onima koji zamjenjuju zakon, a koje donosi Vlada RH.

*Podzakonskih akata* ima mnogo kao, primjerice, Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja, Pravilnik o zaštiti poljoprivrednog zemljišta od onečišćenja štetnim tvarima, Uredba o opasnim tvarima u vodama, Uredba o standardima kakvoće mora na morskim plažama, različiti pravilnici i naredbe itd.

\*\*\*

Može se zaključiti da se norme prava okoliša ne nalaze samo u specifičnim i cjelovitim zakonima o zaštiti okoliša, prirode ili krajolika. Iz prethodnih je rečenica otkriveno da, na temelju funkcionalnih opredjeljenja, prava okoliša tvore sve pravne norme, neovisno o vrstama i sadržaju propisa u kojima se nalaze, koje su relevantne za područje zaštite okoliša.

# PRAVO



### 2.3. Normativne institucije ekološke politike

Važan segment cjelovite ekološke politike jesu **institucionalni ekološki sustavi**. Institucije su skupovi oblika ponašanja nastalih u društvenoj interakciji kroz koje se ta interakcija kontinuirano odvija. Kod institucija bitnom se pretpostavkom ne smatra svjesna usmjerenost k cilju (kao kod sustava ljudske suradnje), već protok vremena kojim se obrasci ponašanja u interakciji stabiliziraju, tako da stvaraju trajna i pouzdana odgođivanja ponašanja drugih u odgovarajućim situacijama.

Među u raznovrsnim institucijama u društvu (simboličkim, kognitivnim, interesnim) za ekološko pravo najvažnije su normativne institucije, kao što su *pravni sustav, državna uprava* itd., čiji je predmet usklađivanje ponašanja ljudi s tim sadržajima.

Konkretna se ekološka politika u RH može pravilno vrednovati praćenjem i ocjenjivanjem sljedećih institucionalnih normativnih rješenja koje RH nudi u području zaštite okoliša:

1. Opsega i uspješnosti preuzimanja obveza prema okolišu
  - uspjeh ekološke politike zavisi od nacionalnog konsenzusa, jedinstvenog pristupa mjerama zaštite okoliša, te o bezrezervnom sudjelovanju cjelokupne državne administracije, na razini s vladom, u ostvarivanju preuzetih obveza
2. Uinkovitosti sustava monitoringa i informacijskog sustava
  - monitoring (praćenje stanja okoliša) znači i sustavno mjerenje emisija, imisija, praćenje prirodnih i drugih pojava, praćenje kakvoće okoliša i promjena stanja u okolišu
  - praćenje stanja okoliša i pravilno informiranje na području zaštite okoliša, kao i tehnike oblikovanje informacijskih sustava, potrebni su radi ispravnog odgođivanja prioriteta, nadziranja i osiguravanja provedbe propisa, upotpunjavanja programa i pružanja potrebnih podataka donositeljima odluka (bilo u privatnom, bilo u javnom sektoru)
3. Upravljanje sposobnosti, obučavanje i obrazovanje
  - premda je obrazovanje na području zaštite okoliša u većini zemalja već nekoliko godina uključeno u sve obrazovne razine, od predškolske do fakultetske, naglasak je i dalje na tehničkim vještinama, nasuprot onim upravljanim i političkim.
  - nedostaju i mjere izgradnje i poticanja svijesti javnosti
4. Razvoja novih partnerstava i uključivanje sektora privatnog poduzetništva u mjere ekološke politike
  - uinkovita ekološka politika posvećuje iznimnu pažnju stvaranju snažne mreže raznovrsnih nevladinih organizacija na ovom području, jer je snažan ekološki pokret temeljni jamac da se pitanja zaštite okoliša kontinuirano bitno na dnevnom redu politike
  - s druge strane, neprijeporno je da se upravo sektor privatnog poduzetništva odigrati ključnu ulogu u odgođivanju vladajućih uvjeta zaštite okoliša, te stoga svaka država mora, preko svoje gospodarske komore, poticati prihvaćanje odgovarajućih kodeksa

ponašanja u privatnom sektoru i uvažavanje smjernica u interesu očuvanja životne sredine

#### 5. Pravilne provedbe programa i projekata za zaštitu okoliša

- postavljanje programiranja i projektiranja zaštite okoliša na posve nove osnove jedan je od najvažnijih zadataka svake ekološke politike (lak pristup značajnim sredstvima, kvalitetne studije, brza provedba), ali i jedan od najefikasnijih pokazatelja (ne)uspješnosti ekološke politike određene zemlje

#### 6. Pravne regulacije i ustrojstva institucija za zaštitu okoliša

- sve ranije navedeno pokazuje da normativna djelatnost države u području zaštite okoliša nije sama po sebi dovoljna za pravilno i uspješno rješavanje ekoloških problema
- no, i dalje je nesporno da je pravna regulacija zaštite okoliša enormno važna; to se odnosi kako na materijalno-pravne, tako i na organizacijske i postupovne norme o zaštiti okoliša

Od iznimnog je značaja i sama kakvoća postojećih institucija za zaštitu okoliša: bez zdravih institucija dobre se namjere nikada neće moći provesti u djelo.

### **2.4. Upravne institucije za zaštitu okoliša u RH (državna uprava)**

Republika Hrvatska je od 1990. g. postupno ustrojavala organizaciju zaštite okoliša na državnoj i lokalnim razinama. Današnji joj je ustroj utemeljen na zakonima kojima se uređuje *sustav državne uprave, lokalna i regionalna samouprava, ustrojstvo i djelokrug ministarstava i državnih upravnih organizacija*. Većina stručno-savjetodavnih tijela, institucija i ustanova, u kojima su djelokrugu i poslovi zaštite okoliša, osnovana je posebnim *upravnim zakonima* kojima se uređuje pojedina upravna oblast.

U nastavku će se imenovati i detaljnije prikazati nadležnost nekih javnih tijela koji se bave poslovima zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj na razini cjelokupnog državnog teritorija.

#### **1. Odbor za prostorno uređenje i zaštitu okoliša Hrvatskog sabora**

Ovaj Odbor je radno tijelo Hrvatskog sabora. U njemu se raspravlja o prijedlozima i poticajima za donošenje zakona i drugih akata te o drugim pitanjima iz djelokruga Sabora. Radno tijelo prati, u okviru svog djelokruga, rad Vlade i drugih tijela čiji rad nadzire Sabor te raspravlja o izvješćima tijela i ustanova koja ona na temelju zakona podnose Saboru. Radno tijelo nakon provedene rasprave zauzima stajalište, odnosno utvrđuje prijedloge akata i o tome izvješćuje Sabor. U radnom tijelu raspravlja se o predstavkama i prijedlozima koje građani podnose Saboru. Radno tijelo pokreće razmatranje pitanja iz svog djelokruga, a obvezatno je razmotriti svako pitanje iz svog djelokruga koje mu uputi na razmatranje ili za koje to traži predsjednik ili Predsjedništvo Sabora. Radno tijelo može uključiti znanstvene i

druge organizacije i pojedine stručnjake u pripremanje akata ili razmatranje pojedinog pitanja iz njegova djelokruga, ako su za to osigurana financijska sredstva, a može predložiti Vladi da se ti poslovi povjere ministarstvima ili drugim tijelima državne uprave. Odbor ima brojna prava i dužnosti matična radnog tijela u područjima koja se odnose na zaštitu okoliša.

U djelokrugu su Odbora:

- prostorno uređenje i zaštita graditeljske baštine,
- usklađivanje djelatnosti rada zaštite prostornih resursa i usklađivanje regionalnoga prostornog razvoja,
- promicanje uređenja prostora u svrhu učinkovitijeg gospodarenja prostorom, graditeljstva i usklađivanja izgradnje građevina od važnosti za Republiku Hrvatsku,
- uređivanje građevinskog zemljišta i druga pitanja prostornog uređenja,
- temeljna rješenja zaštite i promicanja sveukupnih djelatnosti zaštite okoliša, sukladno svjetskim kriterijima,
- mjere praćenja, očuvanja i unapređivanja biološke i ekološke ravnoteže prirodnih dobara (more, voda, zrak, tlo, rudno blago, biljni i životinjski svijet) u odnosu na gospodarski razvitak,
- mjere korištenja i upravljanja pojedinim dijelovima okoliša, a posebice glede posebno zaštićenih dijelova prirode,
- praćenje i proučavanje pitanja nuklearne i radiološke sigurnosti radi osiguranja visoke razine te sigurnosti i djelotvorne zaštite ljudi i okoliša od ionizirajućih zračenja,
- poticanje mjera za saniranje postojećeg stanja devastacije okoliša i daljnje sprječavanje onečišćenja radi promicanja kvalitete življenja i zdravlja ljudi,
- pritužbe upućene Saboru kojima se ukazuje na štetne radnje glede devastacije okoliša te ispitivanje njihove utemeljenosti.

## 2. Ministarstvo zaštite okoliša i prirode<sup>15</sup>

Ministarstva su središnja tijela državne uprave. Ministarstva obavljaju upravne i druge stručne poslove iz svog djelokruga. *Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja RH* osnovano je 2000. godine. U međuvremenu je promijenilo naziv u *Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva*, te u zadnjoj promjeni u *Ministarstvo zaštite okoliša i prirode* (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).

Djelokrug Ministarstva zaštite okoliša i prirode određen je *Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave* (Narodne novine br. 150/11, 22/12).

Ministarstvo zaštite okoliša i prirode obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na:

- opću politiku zaštite okoliša u ostvarivanju uvjeta za održivi razvitak;
- zaštitu zraka, tla, voda, mora, biljnog i životinjskog svijeta u ukupnosti uzajamnog djelovanja, osiguravanje praćenja stanja onečišćenja zraka, tla, voda i morskog okoliša te osiguravanje provedbe mjera radi sprječavanja onečišćenja zraka, tla,

---

<sup>15</sup> Izvor na <http://www.mzoip.hr/default.aspx?id=9246>, pristup 2014.



voda i morskog okoliša, osiguravanje pra enja stanja te osiguravanje provedbe mjera radi sprje avanja svjetlosnog one iš enja okoliša;

- prati stanje u vezi s uzrocima promjene klime i ošte enja ozonskog sloja, skrbi o provedbi mjera ublaženja i prilagodbe klimatskim promjenama te provodi mjere za smanjivanje tvari koje ošte uju ozonski sloj te provedbu mjera zaštite;
- izradu prijedloga mjera za unapre enje stanja u podru ju zaštite okoliša, provedbu ciljeva zaštite okoliša utvr enih strategijom zaštite okoliša i izradu izvješ a o stanju okoliša u državi, predlaganje, promicanje i pra enje mjera za unapre ivanje zaštite okoliša;
- provedbu procjene utjecaja na okoliš; osiguravanje provedbe katastra one iš avanja;
- sustavno pra enje stanja okoliša (monitoring);
- vo enje informacijskog sustava zaštite okoliša, utvr ivanje mjera, uvjeta i suglasnosti zaštite okoliša; skrb, uskla ivanje i vo enje nadzora nad financiranjem programa zaštite okoliša;
- postupanje s otpadom;
- pripremu prijedloga standarda zaštite okoliša;
- ocjenjivanje uvjeta za rad pravnih i fizi kih osoba iz podru ja zaštite okoliša;
- ostvarivanje me unarodne suradnje u zaštiti okoliša;
- odre uje strateške odrednice održivog razvitka po konceptu zelenog gospodarstva s ciljem poticanja stvaranja dodane vrijednosti u sektoru energetike, transporta i turizma;
- utvr ivanje politike djelovanja i obavljanje upravnoga nadzora i nadzora nad stru nim radom Fonda za zaštitu okoliša i energetske u inkovitost;
- inspekcijske poslove zaštite okoliša;
- poticanje odgoja i obrazovanja te istraživanja u svezi sa zaštitom okoliša.

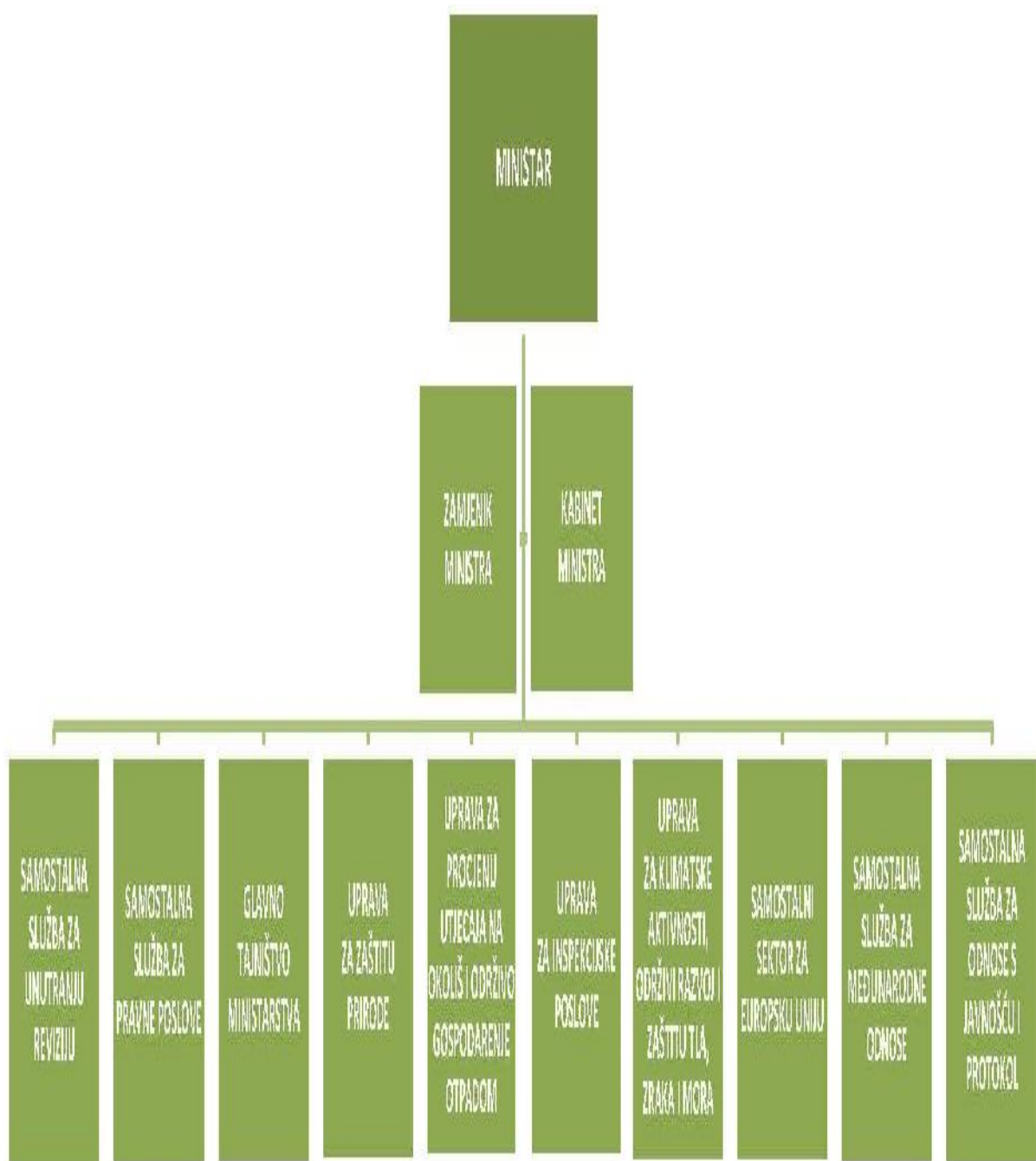
Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na:

- istraživanje, prou avanje, pra enje, evidentiranje, dokumentiranje i promicanje prirodne baštine, središnju informacijsko-dokumentacijsku službu;
- utvr ivanje svojstva zašti enih dijelova prirode te njihovo vrednovanje;
- vo enje središnjih upisnika zašti enih dijelova prirode;
- propisivanje mjerila za utvr ivanje programa javnih potreba u podru ju zaštite prirode Republike Hrvatske;
- skrb, uskla ivanje i vo enje nadzora nad financiranjem programa zaštite prirode;
- osnivanje i nadzor nad ustanovama za obavljanje poslova djelatnosti zaštite prirode;
- ocjenjivanje uvjeta za rad pravnih i fizi kih osoba na poslovima zaštite prirode;
- osiguravanje uvjeta za obrazovanje i usavršavanje stru nih djelatnika u djelatnostima zaštite prirode, provedbu nadzora prometa, uvoza, izvoza zašti enih dijelova prirode;
- utvr ivanje uvjeta za korištenje i namjenu zašti enih dijelova prirode, te upravljanje zašti enim dijelovima prirode;
- utvr ivanje uvjeta zaštite prirode; inspekcijske poslove zaštite prirode.

Ministarstvo obavlja poslove koji se odnose na sudjelovanje Republike Hrvatske u radu tijela Europske unije u podru jima iz njegove nadležnosti. Ministarstvo obavlja i druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost posebnim zakonom.

Za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva ustrojene su sljedeće upravne organizacije i druge unutarnje ustrojstvene jedinice u sastavu Ministarstva, a sukladno Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva zaštite okoliša i prirode (NN, 10/2014).

- a) Kabinet ministra
- b) Zamjenik ministra
- c) Samostalna služba za unutarnju reviziju
- d) Samostalna služba za pravne poslove
- d) Glavno tajništvo ministarstva
- e) Uprava za zaštitu prirode
- f) Uprava za procjenu utjecaja na okoliš i održivo gospodarenje otpadom
- g) Uprava za inspekcijske poslove
- h) Uprava za klimatske aktivnosti, održivi razvoj i zaštitu tla, zraka i mora
- i) Samostalni sektor za Europsku uniju
- j) Samostalna služba za međunarodne odnose
- k) Samostalna služba za odnose s javnošću i protokol



Prema Strateškom planu Ministarstva za razdoblje 2014.-2016. g., sukladno politici Vlade RH koja se strateški opredijelila i dovršila proces pridruživanja zemljama EU u kojima rješavanje ekološke problematika zauzima značajno mjesto, strateški ciljevi Ministarstva jesu:

**Opći cilj 1.: Zaštititi okoliš**

Posebni cilj 1.1. Poboľjšati preduvjete za sprečavanje svih vrsta onečišćenja okoliša, praćenje stanja sastavnica okoliša, uključivanje segmenata zaštite okoliša u ostale sektorske politike, nadzor i postupanje u zaštiti okoliša

Posebni cilj 1.2. Ublaženje i prilagodba klimatskim promjenama i zaštita ozonskog sloja

Posebni cilj 1.3. Osigurati preduvjete za uspostavu cjelovitog sustava gospodarenja otpadom

Posebni cilj 1.4. Uspostaviti i razvijati jedinstveni informacijski sustav zaštite okoliša  
Posebni cilj 1.5. Praćenje i izvješćivanje iz područja zaštite okoliša  
Posebni cilj 1.6. Unaprijediti stanje okoliša kontinuiranim nadzorom  
Posebni cilj 1.7. Osigurati odgovarajuću kvalitetu i količinu podataka o vremenu, klimi, stanju voda i kvaliteti zraka, te pravovremeno upozorenje na prirodne nepogode i katastrofe i ublažavanja posljedica ekoloških nesreća i katastrofa

#### **Opis i cilj 2.: Zaštita i očuvana priroda**

Posebni cilj 2.1. Osigurano povoljno stanje očuvanosti vrsta i staništa  
Posebni cilj 2.2. Ojačati sustav upravljanja u zaštiti prirode  
Posebni cilj 2.3. Postignut optimalni model (očuvanja) korištenja zaštićenih područja i N2000 područja  
Posebni cilj 2.4. Ojačati sustav nadzora u zaštiti prirode

Opis i ciljevi MZOIP proizlaze iz strateških ciljeva RH u zaštiti okoliša i prirode definiranim u relevantnim strateškim dokumentima:

- Nacionalna strategija održivog razvitka
- Nacionalna strategija zaštite okoliša
- Nacionalni plan djelovanja za okoliš
- Plan zaštite zraka, ozonskog sloja i ublaženja klimatskih promjena u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012. – 2016. (u postupku donošenja)
- Strategija gospodarenja otpadom Republike Hrvatske
- Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske
- Akcijski plan za obrazovanje za održivi razvitak
- Strategija i akcijski plan

U nadležnosti ovog Ministarstva je nadzor nad poslovanjem:

- Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitosti kao izvanproračunskog korisnika državnog proračuna
- Agencije za zaštitu okoliša
- Državnog zavoda za zaštitu prirode
- Nacionalnih parkova i parkova prirode
- Državnog hidrometeorološkog zavoda

### 3. Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitosti<sup>16</sup>

Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitosti osnovan je na temelju odredbi članka 60. stavka 5. Zakona o zaštiti okoliša ("Narodne novine", br. 82/94. i 128/99.) i članka 11. Zakona o energiji ("Narodne novine", br. 68/01.). Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitosti objavljen je u "Narodnim novinama" br. 107/03), a primjenjuje se od 01. siječnja 2004. godine.

Prema odredbama Zakona o zaštiti okoliša Fond se osniva radi osiguranja dodatnih sredstava za financiranje projekata, programa i sličnih aktivnosti u području očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unapređivanja okoliša.

---

<sup>16</sup> Izvor na <http://www.fzoeu.hr/hrv/index.asp?s=ofondu&p=iskaznica>, pristup 2014.

Prema odredbama Zakona o energiji Fond se osniva s ciljem sudjelovanja svojim sredstvima u financiranju nacionalnih energetske programe imaju i u vidu postizanje energetske u inkovitosti, odnosno korištenja obnovljivih izvora energije.

Prema odredbama Zakona o Fondu za zaštitu okoliša i energetske u inkovitost Fond je osnovan radi financiranja pripreme, provedbe i razvoja programa, projekata i sli njih aktivnosti u podru ju o uvanja, održivog korištenja, zaštite i unapre ivanja okoliša te u podru ju energetske u inkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije.

Djelatnost Fonda obuhva a poslove u svezi s financiranjem pripreme, provedbe i razvoja programa i projekata i sli njih aktivnosti u podru ju o uvanja, održivog korištenja, zaštite i unapre ivanja okoliša i u podru ju energetske u inkovitosti i korištenju obnovljivih izvora energije, a osobito: stru ne i druge poslove u svezi s pribavljanjem, upravljanjem i korištenjem sredstava Fonda,

- posredovanje u svezi s financiranjem zaštite okoliša i energetske u inkovitosti iz sredstava stranih država, me unarodnih organizacija, financijskih institucija i tijela, te doma ih i stranih pravnih i fizi kih osoba,
- vo enje baze podataka o programima, projektima i sli nim aktivnostima u podru ju zaštite okoliša i energetske u inkovitosti, te potrebnim i raspoloživim financijskim sredstvima za njihovo ostvarivanje,
- poticanje, uspostavljanje i ostvarivanje suradnje s me unarodnim i doma im financijskim institucijama i drugim pravnim i fizi kim osobama radi financiranja zaštite okoliša i energetske u inkovitosti u skladu s Nacionalnom strategijom zaštite okoliša i Nacionalnim planom djelovanja za okoliš, Strategijom energetskeog razvitka i Programom provedbe Strategije energetskeog razvitka, nacionalnim energetskeim programima, drugim programima i aktima u podru ju zaštite okoliša i energetske u inkovitosti, te me unarodnim ugovorima ija je stranka Republika Hrvatska za namjene utvr ene odredbama Zakona o Fondu za zaštitu okoliša i energetske u inkovitost,
- obavljanje i drugih poslova u svezi s poticanjem i financiranjem zaštite okoliša i energetske u inkovitosti utvr enih Statutom Fonda.

Zakonom o Fondu za zaštitu okoliša i energetske u inkovitost propisane su naknade i posebna naknada koje pla aju obveznici pla anja za zaštitu okoliša i energetske u inkovitost, i to:

- naknada one iš iva a okoliša
- naknade korisnika okoliša
- naknada na optere ivanje okoliša otpadom
- posebna naknada za okoliš na vozila na motorni pogon

Navedene naknade i posebna naknada pla aju se pod uvjetima i na na in propisan Zakonom o fondu za zaštitu okoliša i energetske u inkovitost i na temelju njega donesenih propisa.

Fond je osnovan kao izvanprora unski Fond u svojstvu pravne osobe i s javnim ovlastima utvr enim Zakonom. Javne ovlasti odnose se na donošenje upravnih akata u svezi pla anja naknada i posebne naknade, vo enje o evidnika obveznika pla anja, propisivanje uvjeta koje moraju ispunjavati korisnici sredstava Fonda i uvjeta za dodjeljivanje sredstava.

#### 4. Agencija za zaštitu okoliša

Agencija za zaštitu okoliša je neovisna javna ustanova osnovana odlukom Vlade Republike Hrvatske za prikupljanje, objedinjavanje i obradu podataka o okolišu.

Potreba za osnivanjem Agencije definirana je strateškim dokumentom u zaštiti okoliša - Strategijom zaštite okoliša Republike Hrvatske, koja ju pozicionira kao središnje stru no tijelo i mogu eg promotora održivoga razvoja. Tako er, osnivanje Agencija predvi a se Planom provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između RH i EU, te uskla ivanjem nacionalnog pravnog i institucijskog okvira u području zaštite okoliša s pravnim okvirom Unije, kao i potrebom za dogradnjom infrastrukture nužne za efikasnu provedbu politike zaštite okoliša.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Djelatnost Agencije za zaštitu okoliša propisana je člankom 8. Statuta Agencije za zaštitu okoliša, koji navodi: Agencija zaštite okoliša obavlja poslove prikupljanja i objedinjavanja prikupljenih podataka i informacija o okolišu, radi osiguravanja i pra enja provedbe politike zaštite okoliša i održivog razvitka.

Djelatnost Agencije obuhva a osobito:

- uspostavu, razvoj, vo enje i koordinaciju jedinstvenog informacijskog sustava zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj,
- prikupljanje i objedinjavanje podataka i /ili informacija o okolišu,
- vo enje odgovaraju ih baza podataka o okolišu,
- pra enje i izvješ ivanje o stanju okoliša,
- pra enje i izvještavanje o utjecaju okoliša na zdravlje,
- obavljanje stru no-savjetodavnih poslova pri odre ivanju sadržaja, metodologije i na ina pra enja stanja okoliša i vo enja jedinstvenog informacijskog sustava zaštite okoliša,
- pripremu podataka za izradu dokumenata i izvješ a u vezi sa zaštitom okoliša i održivim razvitkom,
- izradu stru nih podloga za izradu odnosno suradnju na izradi, dokumenata održivog razvitka i zaštite okoliša te izvješ a koja se daju u vezi s provedbom tih dokumenata,
- izradu Izvješ a o stanju okoliša iz članka 51. stavka 2. Zakona o zaštiti okoliša,
- izradu Nacionalne liste pokazatelja,
- suradnju s tijelima državne uprave, upravnim odjelima županije, upravnim odjelima Grada Zagreba, upravnim odjelima velikog grada, grada i op ine, pravnim osobama s javnim ovlastima i drugim osobama, me unarodnim tijelima, institucijama i udrugama na izradi i realizaciji projekata i programa zaštite okoliša,
- provo enje odnosno sudjelovanje u provedbi me unarodnih ugovora i sporazuma iz područja zaštite okoliša kojih je Republika Hrvatska stranka, u dijelu koji se odnosi na izvješ ivanje prema preuzetima obvezama,
- sudjelovanje u projektima i programima iz područja zaštite okoliša koji se provode na temelju me unarodnih ugovora, po ovlasti Ministarstva zaštite okoliša i prirode,
- osiguravanje uvjeta za pristup informacijama o okolišu, kojima raspolaže i koje nadzire.

Agencija je središnje informacijsko tijelo Republike Hrvatske za koordinaciju izvješ ivanja i izvješ ivanje Europske komisije o provedbi pojedinih propisa zaštite okoliša te provodi tu koordinaciju izvješ ivanja i izvješ ivanje.

Sura uje s Europskom agencijom za okoliš i izvješ uje u skladu sa zahtjevima Europske informacijske i promatra ke mreže (EIONET).

Agencija obavlja i druge poslove u skladu s Zakonom o zaštiti okoliša, Uredbom o osnivanju Agencije za zaštitu okoliša, Statutom Agencije i posebnim propisima, koji služe za ostvarivanje djelatnosti Agencije utvr ene ovim člankom. (Izvor na <http://www.azo.hr/DjelatnostIZadaci01>, pristup 2014.)

## 5. Državni zavod za zaštitu prirode<sup>18</sup>

Državni zavod za zaštitu prirode je središnja ustanova koja obavlja stručne poslove zaštite prirode u Hrvatskoj. Osnovan je Uredbom Vlade Republike Hrvatske 30. listopada 2002. godine, a započeo je sa radom u rujnu 2003. god., sukladno *Strategiji i akcijskom planu zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske* (NSAP) (NN 81/99) te Planu provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kojeg su Hrvatska i Europska unija potpisale 2001. godine. Sukladno Zakonu o zaštiti prirode (NN 70/05 i 139/08) Zavod obavlja stručne poslove zaštite prirode za Republiku Hrvatsku i to posebno poslove koji se odnose na: inventarizaciju, praćenje i ocjenu stanja prirode; pripremanje stručnih podloga za zaštitu prirodnih vrijednosti, ocjenjivanje dijelova prirode, utvrđivanje uvjeta zaštite prirode, upravljanje zaštićenim područjima i korištenje prirodnih dobara; izradu stručnih podloga u svezi izrade ocjene prihvatljivosti zahvata za prirodu; izvješćivanje o stanju prirode; sudjelovanje u provedbi međunarodnih ugovora o zaštiti prirode te organiziranje i provođenje odgojno-obrazovnih i promidžbenih aktivnosti u zaštiti prirode. Zavod je započeo djelovati u rujnu 2003. godine i aktivno suraduje s tijelima državne uprave, agencijama, fakultetima, nevladinim udrugama, školama i ostalim interesnim skupinama.

Kako je pokazala analiza provedena tijekom izrade NSAP-a iz 1999. godine, Hrvatskoj je nedostajalo središnje stručno tijelo koje je sustavno i koordinirano prikupljati i obrađivati podatke o zaštiti prirode, tako da predstavljaju podlogu za stvaranje politike zaštite prirode. Visokoškolske ustanove, prirodoslovni muzeji, instituti i stručne nevladine udruge provode osnovna znanstvena istraživanja te sporadično i nesustavno obavljaju stručne poslove poput inventarizacije i monitoringa, no do osnutka Državnog zavoda za zaštitu prirode nije postojala stručna služba zaštite prirode kojoj bi to bila osnovna djelatnost. Stručni poslovi su se djelomično obavljali u okviru ministarstva nadležnog za zaštitu prirode, no zbog prevladavajućih upravnih poslova, nije bilo moguće istovremeno kvalitetno obavljati i stručne poslove. Naime, od 2000. godine, Republika Hrvatska se počinje aktivnije uključivati u zaštitu prirode na međunarodnoj razini te je dosad potvrdilo desetak međunarodnih konvencija i protokola.

Ugrađivanjem odredbi iz ovih međunarodnih ugovora, kao i svih relevantnih direktiva Europske unije u Zakon o zaštiti prirode iz 2005. i izmjene Zakona iz 2008. godine te otvaranjem pristupnih pregovora za ulazak u Europsku uniju u listopadu 2005., opseg poslova u zaštiti prirode je u velikoj mjeri povećan i zahtjeva kvalitetnu stručnu službu sposobnu da prati i uključuje se u sve odgovarajuće međunarodne aktivnosti vezane uz zaštitu prirode. Stoga su osnivanje, rad i razvoj Zavoda, kao središnjeg stručnog tijela za zaštitu prirode, temeljne pretpostavke za provedbu Zakona o zaštiti prirode i ispunjavanje obveza Republike Hrvatske kao članice Europske unije.

Većina država srednje i zapadne Europe ima utemeljenu stručnu službu zaštite prirode, a imaju okosnicu istih zavoda, agencije ili centri. Na razini same Europske unije djeluje Europski tematski centar za biološku raznolikost, kao stručna podrška Upravama u okviru Europske komisije.

---

<sup>18</sup> Izvor na <http://www.dzpp.hr/o-nama/>, pristup 2014.

### **3. ZAŠTITA NEKIH DIJELOVA OKOLIŠA U HRVATSKOM PRAVNOM SUSTAVU**

Studij pravne zaštite okoliša obuhvaća i proučava razvoj pravnog režima i zaštite pojedinih njegovih dijelova – tla, vode, zrak, šuma, zdravlje ljudi, biljnog i životinjskog svijeta, posebno vrijednih dijelova prirode, kulturnih i prostornih vrijednosti, te zaštite od ionizirajućeg zračenja, otrova, kemijskog materijala, buke, zbrinjavanja otpada itd. Vrlo je teško sve te dijelove sustavno i temeljito obraditi i prikazati. Stoga je dalje prikazano kako je u suvremenom hrvatskom pravnom sustavu uređena pravna zaštita nekih dijelova okoliša. U prikazu je uglavnom samo eksplicirano stanje *de lege lata* (po postojećim propisima), a temeljita kritička rasprava o nekim normativnim rješenjima i njihovo sagledavanje *de lege ferenda* (po propisima koje bi trebalo donijeti) ostaju za neku drugu priliku.

#### **3.1. Zaštita posebno vrijednih dijelova prirode**

##### **Oblici zaštite dijelova prirode**

Već preko stotinu godina razvija se ideja i poduzete su mnoge akcije za očuvanje vrijednih prirodnih područja te određeni životinjskih i biljnih vrsta kojima prijeti potpuno uništenje pretjeranim iskorištavanjem toga prirodnog bogatstva, onečišćenjem ili na neki drugi način. Sve te akcije, koje su u nizu država dobile i legislativnu potporu, smatrale su se donedavno ipak isključivo akcijama zaljubljenika u prirodu koje treba podržati iz sentimentalnih, estetskih i drugih sličnih razloga. Danas je konačno pokopano takvo tradicionalno gledište i na temelju snažnih argumenata zauzeto je novo stajalište da zaštite područja mogu donijeti velike praktične koristi i mogu pridonijeti održavanju razvoja.

U svijetu je danas zaštite skoro deset tisuća područja, različitog oblika i stupnjeva pravne zaštite. Razlike među državama su velike, i to po ukupnoj površini područja koje je pod zaštitom i prema odnosu zaštićenog područja prema ukupnoj teritoriji države. Rijetko se mogu naći dvije države koje imaju identičan politički stav prema zaštiti prirode i jednaku legislativu, mada se u okviru niza međunarodnih organizacija, projekata i konferencija godinama radi na formiranju zajedničkog pristupa i premda su sklopljeni brojni međunarodni ugovori.

I u RH usvojena je ideja o zaštiti pojedinih dijelova prirode za koje se smatra da su osobito vrijedni i zato su od posebnog interesa za zemlju. U Ustavu RH je zato propisano da «biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku, imaju njezinu osobitu zaštitu (čl. 52. st. 1.). Na temelju te odredbe i skladu s njom donesen je Zakon o zaštiti prirode kojim su određeni oblici zaštite dijelova prirode i pravni režim svakog od njih.

Prema Zakonu o zaštiti prirode (NN 80/13, čl. 111. st. 1.) zaštićeni dijelovi prirode (područja) su:



- nacionalni park,
- park prirode,
- strogi rezervat,
- posebni rezervat,
- regionalni park
- park-šuma,
- značajni krajobraz,
- spomenik prirode,
- spomenik parkovne arhitekture,
- zaštićene biljne i životinjske vrste, te
- zaštićeni minerali i fosili

Zaštićena područja od državnog značenja su: nacionalni park, park prirode, strogi rezervat i posebni rezervat.

Zaštićena područja od lokalnog značenja su: park-šuma, značajni krajobraz, spomenik prirode, regionalni park i spomenik parkovne arhitekture.

### 3.1.1. Nacionalni parkovi

Svjetska unija za zaštitu prirode i prirodnih izvora (IUCN) odredila je pojam i bitna obilježja nacionalnog parka. Nacionalni je park definiran kao razmjerno veliko područje (kao minimum preporučuje se 20km<sup>2</sup> od čega potpuno sačuvano treba biti 10km<sup>2</sup>) u kojem više ekosustava nije promijenjeno ljudskim djelovanjem, postoje značajna obitavališta biljnih i životinjskih vrsta te ima karakterističnih geomorfoloških predjela posebno interesantnih za znanstveni i odgovorni rad, za rekreaciju, ili su pak iznimnih prirodnih ljepota. God. 1872. utemeljen je u svijetu prvi nacionalni park Yellowstone (SAD) odlukom američkog Kongresa. U Europi danas ima oko 200 nacionalnih parkova, ali se smatra da svega 10 do 20 posto udovoljava ciljevima upravljanja te kategorije zaštićenih prirodnih područja.

U našem suvremenom pravu okoliša nacionalni park je definiran kao «prostrano, pretežno neizmijenjeno područje kopna i/ili mora iznimnih i višestrukih prirodnih vrijednosti, a obuhvaća jedan ili više sačuvanih ili neznatno izmijenjenih ekosustava» a «prvenstveno je namijenjen očuvanju izvornih prirodnih i krajobraznih vrijednosti». Nacionalni park ima «znanstvenu, kulturnu, odgojno-obrazovnu i rekreativnu namjenu» (čl. 111. Zakona o zaštiti prirode).

U RH određeno područje može proglasiti nacionalnim parkom jedino Sabor i to zakonom. Do sada je utemeljeno osam nacionalnih parkova:

- Plitvička jezera (1949.), Paklenica (1949.), Risnjak (1953.), Mljet (1960.), Kornati (1980.), Brijuni (1983.), Krka (1985.) i Sjeverni Velebit (1999).

U dosadašnjoj praksi nacionalni su parkovi u nas proglašavani zakonima, ali se samo okvirno određivalo njihovo područje. Naredbama i rješenjima tijela državne uprave određivala su se bliže granice.

U cilju očuvanja prirodnih vrijednosti u nacionalnom parku općenito je zabranjena gospodarska uporaba dobara i nisu dopuštene nikakve radnje koje mogu prouzročiti promjene i oštećenja prirode. U nacionalnom je parku dopušteno obavljanje samo onih djelatnosti kojima se ne ugrožava izvornost prirode. Posjetivanje i razgledavanje nacionalnih parkova dopušteno je na elno svim pod propisanim uvjetima. Tako u nacionalnim parkovima nije dopušteno:

- sječa i pošumljavanje, branje biljaka, ispaša stoke, loženje vatre, vađenje mineralnih sirovina, građenje bez dozvole, odlaganje građevinskog materijala i otpada.
- mijenjanje prirodnog izgleda, mijenjanje vodotoka, lov i ribolov, nošenje oružja.

Neke aktivnosti mogu biti dopuštene uz posebno odobrenje. Golem broj posjetitelja nekih naših nacionalnih parkova, koji donose velike gospodarske koristi brojnim subjektima (npr. ugostiteljima, hotelijerima, jedinicama lokalne samouprave) uzrokom je brojnih strukturalnih i drugih rasprava i sporova o odnosu zaštite prirodnih vrijednosti i gospodarske uloge i značenju nacionalnih parkova. Nesumnjivo je da pretjerana, neodgovarajuća i neracionalna turistička i druga gospodarska eksploatacija nacionalnih parkova ugrožava samu njihovu egzistenciju, jer uništenjem njihovih vrijednosti, zbog kojih su i osnovani, gubi se i razlog njihovog postojanja.

Globalna zaštita, uređenje i korištenje svakog pojedinog nacionalnog parka određuje se prostornim planom koji donosi Hrvatski sabor. Detaljna pravila o zaštiti, unapređenju nacionalnog parka te prekršajne sankcije i upravne mjere koje se poduzeti u slučaju nepoštivanja propisa propisuju se za svaki nacionalni park posebnim podzakonskim propisom – pravilnikom o unutarnjem redu u nacionalnom parku.

U nacionalnim parkovima Mljet i Kornati štiti se i more i podmorje (morsko dno i podzemlje).

Proglašenjem nekog područja nacionalnim parkom ne mijenja se pravo vlasništva na nekretninama. Međutim, vlasnici su značajno ograničeni pri korištenju i raspolaganju nekretninama. U slučaju prodaje nekretnina država ima pravo prvokupa. Svakim nacionalnim parkom upravlja posebna javna ustanova koju osniva Vlada RH.

Neposredni nadzor i zaštitu u nacionalnom parku obavljaju nadzornici koji su službenici uprave nacionalnog parka. Mogu nositi oružje i imati prilično široke ovlasti.

Nadzor nad primjenom propisa o zaštiti prirode u nacionalnom parku provode inspektori zaštite prirode te drugi inspektori, svaki u okviru svoje nadležnosti (građevinski, šumarski, ribolovni).

### 3.1.2. Parkovi prirode

Park prirode je prostrano i dijelom kultivirano područje kopna i/ili mora velike bioraznolikosti i/ili georaznolikosti, s vrijednim ekološkim obilježjima, naglašenim

krajobraznim i kulturno povijesnim vrijednostima. ( l. 115. st. 1. Zakona o zaštiti prirode). U parku prirode dopušteno je obavljanje djelatnosti kojima se ne ugrožavaju njegova bitna obilježja i uloga. Park prirode proglašava se tako er zakonom. Tako su proglašeni parkom prirode: Kopa ki rit (1967.), Medvednica, Velebit, Biokovo, Telaš ica, Lonjsko polje, Papuk, U ka, Vransko jezero, Žumberak i Samoborsko gorje.

Proglašenjem nekog podru ja parkom prirode ne mijenja se pravo vlasništva na nekretninama. Parkovima prirode upravljaju posebne javne ustanove koje osniva Vlada RH. Nadzor vode nadzornici i inspektori.

### 3.1.3. Strogi rezervati i posebni rezervati

*Strogi rezervat* je podru je kopna i/ili mora s neizmijenjenom ili neznatno izmijenjenom sveukupnom prirodom, a namijenjen je isklju ivo o uvanju izvorne prirode. ( l. 112. Zakona o zaštiti prirode). Kod nas su do sada proglašena dva stroga rezervata: Hajdu ki i Rožanski kukovi na Velebitu i Bijele i Samarske stijene na Velikoj Kapeli.

U strogom rezervatu zabranjene su gospodarske i druge djelatnosti, ali se može dopustiti posje ivanje, obavljanje istraživanja i pra enja stanja prirode.

*Posebni rezervat* je podru je kopna i/ili mora od osobitog zna enja zbog jedinstvenih, rijetkih ili reprezentativnih prirodnih vrijednosti, ili je ugroženo stanište ili stanište ugrožene divlje vrste, a prvenstveno je namijenjen o uvanju tih vrijednosti ( l. 114. st. 1. Zakona o zaštiti prirode).

Tu nije dopušten lov, branje biljaka, ribolov, melioracijski zahvati i sli no. Ipak, dopušteni su zahvati i djelatnosti kojima se održavaju ili poboljšavaju uvjeti važni za o uvanje svojstva zbog kojih je proglašen rezervatom. Iznimno, dopušten je uzgoj riba i/ili drugih vodenih organizama u posebnim rezervatima u kojima je u trenutku proglašenja zate ena djelatnost uzgoja, u opsegu i na na in koji ne ugrožava svojstva zbog kojih je proglašen rezervat.

U Hrvatskoj postoji 69 posebnih rezervata (stanje 1991. godine) ukupne površine 30.000 ha. Posebni rezervati osnivaju se kao: botani ki (floristi ki, pumske vegetacije), zoološki (ornitološki, ihtiološki), geološki i hidrološki, rezervat u moru i dr.

### 3.1.4. Park-šume, zna ajni krajobrazi, spomenici prirode, regionalni parkovi i spomenici parkovne arhitekture

*Park šuma* je prirodna ili sa ena šuma ve e bioraznolikosti i/ili krajobrazne vrijednosti, a koja je namijenjena i odmoru i rekreaciji ( l. 119. Zakona o zaštiti prirode). U Hrvatskoj su 23 šume dobile status park-šume (stanje 1991. g.), a njihova je ukupna površina 7.659 ha.

*Zna ajni krajobraz* je prirodni ili kultivirani predjel velike krajobrazne vrijednosti i bioraznolikosti i/ili georaznolikosti ili krajobraz o uvanih jedinstvenih obilježja karakteristi nih za pojedino podru je ( l. 118. Zakona o zaštiti prirode). Krajobraz je dio prostora iji je karakter rezultat me usobnog djelovanja prirodnih i/ili ljudskih imbenika. Do sada je u Hrvatskoj (stanje 1991. g, dugi niz godina pod nazivom *zašti eni krajolik*) 28 lokaliteta proglašeno zna ajnim krajobrazom, a njihova ukupna površina je 17.544 ha.

*Spomenik prirode* je pojedina ni neizmijenjeni dio prirode koji ima ekološku, znanstvenu, estetsku ili odgojno-obrazovnu ( l. 117. Zakona o zaštiti prirode). Spomenik prirode može biti: geološki, geomorfološki (špilja), hidrološki (vrela, slap, jezero), botani ki (npr. Dvije platane u Trstenu kod Dubrovnika, Gup eva lipa u Gornjoj Stubici), prostorno mali botani ki i zoološki lokalitet. Na spomeniku prirode nisu dopuštene radnje koje ugrožavaju njegova obilježja i vrijednosti.

*Regionalni park* je prostrano prirodno ili dijelom lutivirano podru je kopna i/ili mora velike bioraznolikosti i/ili georaznolikosti, s vrijednim ekološkim obilježjima i krajobraznim vrijednostima karakteristi nim za podru je na kojem se nalazi ( l. 116. Zakona o zaštiti prirode) U regionalnom parku dopuštene su gospodarske i druge djelatnosti i zahvati kojima se ne ugrožavaju njegova bitna obilježja i uloga.

*Spomenik parkovne arhitekture* (nekad ranije *hortikulturni spomenik*) je umjetno oblikovan prostor (perivoj, botani ki vrt, arboretum, gradski park) koji ima estetsku, stilsku, umjetni ku, kulturno-povijesnu i odgojno-obrazovnu vrijednost ( l. 117. Zakona o zaštiti prirode). Na spomeniku parkovne arhitekture ne smiju se obavljati zahvati kojima bi se promijenile ili narušile njegove neizmijenjene vrijednosti.

*Status spomenika parkovne arhitekture* ima u RH preko 100 lokaliteta, npr. arboretumi Opeka kod Varaždina i Trsteno kod Dubrovnika, botani ki vrtovi na Velebitu, u Zagrebu i Kaštel Lukši u, parkovi u Zagrebu (Maksimir, Jurjevska, Ribnjak, Zrinjevac), Osijeku, Donjem Miholjcu, Karlovcu, akovcu, Kor uli, Iloku, Valpovu, Našicama, Opatiji, Zadru, Varaždinu itd.

Vlasništvo nad nekretninama ne mijenja se donošenjem odluke o proglašenju nekog podru ja strogim rezervatom. Ovim podru jima upravlja javna ustanova koju osniva županijska skupština.

U tablici su prikazane kategorije zaštite prirodnih područja, razina upravljanja i tko ih proglašava.

<b>Kategorija zaštite</b>	<b>Namjena</b>	<b>Razina upravljanja</b>	<b>Proglašenja</b>
<b>STROGI REZERVAT</b>	o uvanje izvorne prirode, praćenje stanja prirode te obrazovanje	Županijska	Vlada RH
<b>NACIONALNI PARK</b>	o uvanje izvornih prirodnih vrijednosti, znanstvena, kulturna, odgojno-obrazovna i rekreativna	Državna	Hrvatski sabor
<b>POSEBNI REZERVAT</b>	o uvanje radi svoje jedinstvenosti, rijetkosti ili reprezentativnosti, a osobitog je znanstvenog značenja	Županijska	Vlada RH
<b>PARK PRIRODE</b>	zaštita biološke i krajobrazne raznolikosti, odgojno-obrazovna, kulturno-povijesna, turističko-rekreativna namjena	Državna	Hrvatski sabor
<b>REGIONALNI PARK</b>	zaštita krajobrazne raznolikosti, održivi razvoj i turizam	Županijska	županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba
<b>SPOMENIK PRIRODE</b>	ekološka, znanstvena, estetska ili odgojno-obrazovna	Županijska	županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba
<b>ZNAČAJNI KRAJOBRAZ</b>	zaštita krajobrazne vrijednosti i biološke raznolikosti ili kulturno-povijesne vrijednosti ili krajobrazno uvanjenih jedinstvenih obilježja, odmor i rekreacija	Županijska	županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba
<b>PARK - ŠUMA</b>	o uvanje prirodne ili sačuvane šume veće krajobrazne vrijednosti, odmor i rekreacija	Županijska	županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba
<b>SPOMENIK PARKOVNE ARHITEKTURE</b>	o uvanje umjetno oblikovanog prostora odnosno stabla koji ima estetsku, stilsku, umjetničku, kulturno-povijesnu, ekološku ili znanstvenu vrijednost	Županijska	županijska skupština ili gradska skupština Grada Zagreba

### 3.1.5. Zaštite prirodnih biljne i životinjske vrste

*Zaštite prirodnih biljne i životinjske vrste.* Posebnu zaštitu mogu dobiti pojedine biljne i životinjske vrste koje su ugrožene ili rijetke. Odluku o tome donosi Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja uz prethodno mišljenje Ministarstva poljoprivrede. Hrvatska se smatra jednom od najbogatijih zemalja Europe s obzirom na biološku raznolikost. Mnoge naše biljke i životinje su endemične, rijetke i ugrožene i zato su dobile ili tek trebaju dobiti posebnu pravnu zaštitu.

Do sada su u RH proglašene zašti enima mnoge (44) biljne vrste kao primjerice: planinski bor, alpski jaglac, tisa, gorski božur, velebitska degenija, hrvatska sibireja, runolist, dubrova ka ze ina.

Zašti ene su i brojne životinjske vrste kao primjerice: pojedine vrste sisavaca (šišmiš, vjeverica, puh, hr ak, dupin, vuk, zerdav, vidra, ris, sredozemna medvjedica itd.), ptica (plijenori, gnjurci, zovoji, vranci, aplje, rode, orlovi, jastrebovi, sokolovi, ševe, lastavice, vrapci, vorci, sove, vodomari itd.).

Povrh tih izrijekom nabrojanih zašti enih biljnih i životinjskih vrsta zašti ene su i sve samonikle biljke i divlje životinje (divlje vrste) koje se nalaze u nacionalnom parku, strogom rezervatu, posebnom rezervatu i u špiljama. *Divlje vrste* su one vrste koje nisu nastale pod utjecajem ovjeka kao posljedica umjetnog odabiranja (odabir i uzgoj u svrhu dobivanja pasmina udoma enih životinja i sorti kultiviranih biljaka) ili genetske modifikacije nasljednog materijala tehnikama moderne biotehnologije.

Mada ne pripadaju zašti enim biljnim i životinjskim vrstama, one uživaju *ex lege* jednaku zaštiti. Mjere zaštite divljiv rsta obuhva aju: kontinuirano pra enje stanja o uvanosti, privremenu ili lokalnu zabranu uzimanja primjeraka iz prirode i korištenja odre enih populacija, reguliranje razdoblja i/ili metoda uzimanja primjeraka iz prirode, primjenu lovnih i ribolovnih pravila koja vode ra una o o uvanje populacija vrsta prilikom uzimanja pojedinih primjeraka iz prirode, uspostavu sustava dopuštenja za uzimanje iz prirode ili odre ivanje kvota, reguliranje kupnje, prodaje, nu enja na prodaju, držanja u svrhu prodaje ili transporta u svrhu prodaje, uzgajanje u zato eništvu životinjskih vrsta, kao i umjetno razmnožavanje biljnih vrsta, pod strogo kontroliranim uvjetima, kako bi se smanjilo uzimanje vrsta iz divljine i procjenu u inka donesenih mjera.

Zaštita biljnih i životinjskih vrsta sastoji se u zabranjivanju svih radnji kojima se zašti ena biljka ili životinja ometa ili uznemiruje u njenom prirodnom životu i slobodnom razvoju. Tako er je zabranjeno prikrivanje, prodaja, kupnja ili na drugi na in pribavljanje zašti ene biljke ili životinje te prepariranje zašti ene životinje. Jedinke divljih životinja iz prirode koje pripadaju nekoj strogo zašti enoj vrsti, a koje su prona ene iscrpljene, bolesne, ozlije ene, ranjene ili otrovane zbrinjavaju se u oporavilištima za divlje životinje, u svrhu oporavka i povratka u prirodu.

### 3.1.6. Zašti eni minerali i fosili

*Mineral* je prirodna tvorevina, sastavni dio litosfere, odre enog i stalnog kemijskog sastava i fizi kih svojstava koji su stabilni u odre enim uvjetima tlaka i temperature. Mineralom u smislu Zakona o zaštiti prirode ( l. 9) smatra se i nakupina ili tvorevina minerala. Minerali u smislu ovoga Zakona nisu mineralne sirovine. *Fosili* su ostaci živih organizama iz geološke prošlosti, kao i otisci njihovih životnih aktivnosti.

Pronalazak minerala i fosila iznimnog zbog svoje rijetkosti, veli ine, izgleda ili obrazovnog i znanstvenog zna aja nalaznik je dužan prijaviti Ministarstvu u roku od osam dana od dana pronalaska.

Ako Ministarstvo utvrdi da minerali ili fosili predstavljaju prirodnu vrijednost koju je potrebno zaštititi, po službenoj dužnosti donosi rješenje o nužnim mjerama zaštite nalazišta u svrhu sprječavanja uništenja, oštećenja ili krađe nalaza u roku od 30 dana od dana prijave nalaza.

Na mjestu nalaza ne smiju se obavljati nikakvi zahvati niti djelatnosti koje bi mogle dovesti do uništenja ili oštećenja nalaza, ako Ministarstvo ne odluči drukčije.

Vlasnik ili nositelj prava na zemljištu na kojem su pronađeni minerali i fosili dužan je omogućiti istraživanje nalazišta.

Pravna i fizička osoba koja namjerava uzimati minerale ili fosile iz prirode radi stavljanja u promet dužna je ishoditi dopuštenje Ministarstva.

### **3.2. Zaštita i unaprjeđenje šuma**

Općekorisne funkcije šuma obitaju se osobito u: zaštiti zemljišta, prometnica i drugih objekata od erozije, bujica i poplava, utjecaju na vodni režim i hidroenergetski sustav, utjecaju na plodnost zemljišta i poljoprivrednu proizvodnju, utjecaju na klimu (ublažavanje i inka «staklenika atmosfere»), stvaranju kisika i pročišćavanju atmosfere, utjecaju na ljepotu krajolika, razvitku turizma i lovstva, stvaranju uvjeta za liječenje, oporavak, odmor i rekreaciju, očuvanje genofonda šumskog drveća i ostalih vrsta šumske biocenoze i u obrani zemlje i razvoju lokalnih zajednica.

Zaštiti šume poklanjali su pozornost i naši preci. Istina, to su činili ponajprije iz gospodarskih razloga, no nerijetko ni ekološki aspekt nije bio zanemaren. Tako se već u srednjovjekovnim statutima naših dalmatinskih gradova iz 13. i 14. st. – posebno u korčulanskom, splitskom i trogirskom – nalazi niz odredbi o načinu korištenja šuma, zabranama sjekanja ili o obvezi stanovnika da sade drveće.

Zbog važnosti šuma – njihovih gospodarskih i općekorisnih funkcija – već je u Ustavu RH proklamirano da su šume od posebnog interesa za Hrvatsku i da imaju njezinu osobitu zaštitu. Stoga se zakonom određuje na način na koji se šume, kao i dobra od interesa za Republiku, mogu upotrebljavati i iskorištavati i time ograničiti vlasnike i druge ovlaštenike u njihovim pravima. *Zaštita šuma* jest skup mjera koje su dužne poduzimati osobe koje gospodare šumama radi zaštite šuma od požara, drugih elementarnih nepogoda, štetnih organizama i štetnih antropogenih utjecaja.

Nekoliko zakona odnosi se na šume i njima se reguliraju određeni aspekti vlasništva, iskorištavanja i zaštite šuma, no temeljni propis kojim se započelo s uređivanjem zaštite šuma je *Zakon o šumama* iz 1983. godine, koji je do danas više puta noveliran. Danas je na snazi temeljni *Zakon o šumama* iz 2014. godine (NN 94/14). Po tom zakonu šumom se smatra zemljište obraslo šumskim drvećem u obliku cjeline na površini većoj od 10 ari (1000 m<sup>2</sup>). Šumom se smatraju i: šumski rasadnici i sjemenske plantaže koje su sastavni dio šume, šumska infrastruktura, protupožarni prosjeci te ostala manja otvorena područja unutar šume, šume u zaštiti enim područjima prema posebnom propisu, šume od posebnoga ekološkoga, znanstvenoga, povijesnoga ili duhovnoga interesa, vjetrobrani i zaštitne zone –

zaštitni pojasevi drve a površine ve e od 10 ari i širine ve e od 20 m. *Šumskim zemljištem* se smatra zemljište na kojem se uzgaja šuma ili koje je zbog svojih prirodnih osobina i uvjeta gospodarenja predvi eno kao najpovoljnije za uzgajanje šuma.

*Prema kriteriju namjene* šume se klasificiraju na: 1. gospodarske šume, 2. zaštitne šume i 3. šume s posebnom namjenom.

*Gospodarske šume* namijenjene su ponajprije za proizvodnju drva i drugih šumskih proizvoda.

*Zaštitne šume* služe prije svega zaštititi zemljišta, vodnih tokova, erozivnih područja, naselja itd.

*Šume s posebnom namjenom* su: šume registrirane za proizvodnju šumskog sjemena, šume koje predstavljaju posebne rijetkosti ili ljepote ili su od posebnog znanstvenog ili povijesnog znanja, šume namijenjene znanstvenom istraživanju, nastavi, vojnim i drugim potrebama, te šume namijenjene odmoru i rekreaciji.

Prema kriteriju geografskog položaja šume i šumska zemljišta razvrstavaju se na

1. šume i šumska zemljišta na kontinentalnom području i
2. šume i šumska zemljišta na području krasi.

Šume i šumska zemljišta zauzimaju veliki dio teritorija Hrvatske i predstavljaju jedno od najve ih nacionalnih bogatstava. One obuhva aju oko 35 posto površine naše države i po tome smo jedna od najšumovitijih zemalja Europe.

Vrlo velika vrijednost šume za gospodarstvo (namještaj, papir, građevni materijal, ogrjev itd.), ali i brojne nemjerljive ekorišne funkcije šume uvjetovale su da je i pravnim propisima poklonjena posebna pozornost skrbi za šume. Glavni je cilj istodobno omogućiti s jedne strane gospodarsku eksploataciju šume, a s druge strane osigurati njezinu biološku reprodukciju, poboljšati kakvoću šume tako da se ukupni šumski fond ne smanji i da se osiguraju postojeće i unaprijede ekorišne funkcije šume (*održivo gospodarenje*). Zato se u Zakonu o šumama rabi poseban šumarski i pravni pojam – *gospodarenje šumama*. Izraz *gospodarenje šumama* temeljem Zakona o šumama obuhva a:

1. jednostavnu biološku reprodukciju, 2. proširenu biološku reprodukciju šuma, 3. iskorištavanje šuma i šumskog zemljišta (plodovi), 4. korištenje ekorišnih funkcija šume, 5. izgradnju i korištenje šumskih prometnica i drugih objekata u svrhu gospodarenja šumama.

Radi osiguranja jedinstvenog i trajnog gospodarenja šumama na području RH ustanovljeno je jedinstvenog šumskogospodarstveno područje RH i propisana obveza gospodarenja šumama na temelju i u skladu s planskim dokumentima.

Šumsko gospodarstveno područje obuhva a sve šume i šumska zemljišta šumskogospodarstvenog područja koji je objavljen uz zakon o šumama i njegov je sastavni dio. Šumskogospodarstvenu osnovu područja donosi javno poduzete „Hrvatske šume“, a odobrava Ministarstvo poljoprivrede.

Iznimne vrijednosti šuma i šumskog zemljišta razlog su što se, pored brojnih i strogih pravila kojima se vlasnici i drugim ovlaštenicima određuje na in gospodarenja, zakonom



propisuju i brojne zabrane, druge obveze i ograničenja prava. Neka od njih odnose se samo na vlasnike šuma i šumskih zemljišta te pravne osobe koje gospodare šumama u državnom vlasništvu, druge se odnose na fizičke i pravne osobe koje nisu vlasnici, a treće su usmjerene na sve osobe, fizičke i pravne, bez obzira na njihov vlasničko-pravni položaj (1. 32. Zakona o šumama):

1. Svima, bez obzira radi li se o državi kao vlasniku šuma ili drugim fizičkim ili pravnim osobama kao vlasnicima, zabranjeno je pustošiti šumu, oštećivati stabla i sječke i rijetke vrste drveća.

Vlasnik ili pravna osoba koja gospodari šumom može posjeći i jedno ili više stabala tek poslije provedenog posebnog postupka odabiranja i obilježavanja stabla. I onda kad je sječka odobrena, ona se provodi u vrijeme koje je utvrđeno šumskogospodarstvenom osnovom područja. Da bi se spriječila neovlaštena sječka stabala i grana, propisan je poseban režim manipuliranja drvom. Naime, drvo i grane posjećene u šumi mogu se izvesti, prevoziti, primiti na otpremu, preradu ili pohranu, prodavati i kupovati samo ako su žigosani i ako je izdan poseban dokument – popratnica.

2. Napasanje stoke, brst koza i žirenje svinja u šumi na elno su zabranjeni. Iznimke su moguće uz odobrenje pravnih osoba koje gospodare šumama u državnom vlasništvu.

3. Jednako je tako na elno zabranjeno sakupljanje šušnja, mahovine, šumskih plodova, iskorištavanje humusa, gline, pijeska, šljunka, kamena te smolarenje osim uz dopuštenje Hrvatskih šuma ili druge pravne osobe koja gospodari šumama u državnom vlasništvu.

4. Pravne osobe koje gospodare šumama i vlasnici šuma dužni su poduzimati mjere za zaštitu od požara i drugih elementarnih nepogoda, biljnih bolesti i štetočina. To podrazumijeva urediti nužne mreže prosjeka i postaviti promatranice. U šumi je na elno zabranjeno loženje otvorene vatre i paljenje drvenog ugljena. To je dopušteno samo na određenim mjestima i uz poduzimanje odgovarajućih mjera opreza.

Šumski požari na području krša su česti i uvijek su opasnost za šumu, ostalo raslinje na šumskom zemljištu, naselja i okoliš u cjelini. Požari koji mogu ugroziti živote ljudi ili prouzročiti štetu smatraju se *ipso lege* elementarnom nepogodom i onda se za tijela državne vlasti otvara mogućnost da se koriste odgovarajućim, vrlo širokim ovlastima.

5. U šumi je zabranjena gradnja objekata osim ako je prostornim planom predviđena gradnja objekata infrastrukturne za potreba športa, rekreacije, lova i obrane.

U šumi je zabranjeno odlaganje smeća i otpada.

„Hrvatske šume“ i druge pravne osobe koje gospodare šumama u državnom vlasništvu dužne su organizirati službu nadzora. Uvar koji zatekne u šumi osobu koja protupravno prisvaja šumsko drveće ili sporedne šumske proizvode ili poduzima druge štetne radnje ima pravo: 1. zatražiti od nje osobnu iskaznicu ili drugu ispravu kojom se dokazuje identitet, 2. pregledati osobu, njezinu prtljagu ili prijevozno sredstvo i 3. privremeno oduzeti protupravno prisvojeno drvo i ostale šumske proizvode te sredstva kojima je izvršeno protupravno prisvajanje.

Šumski inspektori ovlaštene su: 1. pregledati programe gospodarenja šumama, provedbene planove te njihovu neposrednu provedbu, 2. pregledati op e akte, poslovne knjige i druge isprave koje se odnose na gospodarenje šumama, 3. pregledati šumske radove, objekte, ure aje i naprave, 4. nadzirati kako se provode mjere zaštite od biljnih bolesti, šteto ina i požara, 5. nadzirati gospodari li se šumama posebne namjene na propisani na in.

Ako inspektori utvrde protupravno ponašanje ovlaštene su: 1. narediti mjere zdravstvene zaštite šuma, 2. obustaviti kr enje i sje u šuma, 3. privremeno oduzeti bespravno posje eno drvo, dijelove stabala i druge bespravno prisvojene šumske proizvode, 4. narediti provedbu radova odre enih planovima za gospodarenje šumom ije bi neizvršenje moglo prouzro iti štetne posljedice, 5. narediti privremene mjere u hitnim slu ajevima kad postoji opasnost za op i interes itd.

### **3.3. Zaštita i unaprije enje poljoprivrednog zemljišta**

U prošlosti, kad je slobodnih površina za poljoprivrednu obradu bilo u izobilju ili su se one mogle bez ve ih teško a proširiti kr enjem šuma, država u pravilu nije poklanjala naro itu pažnju zaštiti tla od prenamjene, erozije, štetnog djelovanja ili one iš enja, niti se brinula o tome koristi li se vlasnik svojim poljoprivrednim zemljištem racionalno ili ga zapušta.

Do prekretnice u odnosu prema poljoprivrednim tlima došlo je tek od polovice 19. st, a posebice u dvadesetom stolje u kada su se površine pogodne za poljodjelstvo bitno smanjile, a enormno su porasli broj stanovnika i potrošnja poljoprivrednih proizvoda. Tada se u nizu država vlast upli e u vo enje gospodarstva te donosi, prvenstveno iz gospodarskih razloga, ali ni ekološki nisu zanemarivi, propise kojima vlasnike sili da se racionalno koriste svojim zemljištem i brinu o njegovoj proizvodnoj sposobnosti.

Najve i korak prema pravnoj zaštiti svih tala, a poglavito poljoprivrednih, dolazi u drugoj polovici dvadesetog stolje a kada se svim prijašnjim uzrocima pridružuje novi – one iš enje tla. One iš enja tla razli itog podrijetla poprimila su ogromne razmjere, a osobito u industrijski razvijenim državama. Kontaminacija tla teškim metalima, organskim toksi nim supstancijama, uklju uju i tu i mineralna gnojiva i pesticide, posebno je zna ajan problem u nizu industrijski razvijenih europskih država, no ni manje razvijene zemlje nisu pošte ene tog zla. Tu su i opasnosti od radioaktivnog one iš enja tla.

Sve to nagnalo je brojne države da pravnim propisima interveniraju i pokušaju zaštititi kakvo u tla kako bi se ono i dalje moglo koristiti za proizvodnju što zdravije hrane. U gotovo svim suvremenim europskim zemljama doneseni su zato zakoni i drugi pravni propisi kojima se ure uju pojedini aspekti zaštite poljoprivrednih i drugih zemljišta – o zabrani i ograni enju prenamjene poljoprivrednih i drugih zemljišta u gra evinska, o obvezi racionalnog korištenja zemljištem, o zaštiti od erozije, od one iš enja kemijskim tvarima, od one iš enja voda itd.

Ustavom RH propisano je da su sva zemljišta, pa tako i poljoprivredna, od interesa za RH i imaju, stoga, njezinu osobitu zaštitu te da se zakonom može odrediti na in njihove upotrebe i iskorištavanja. Temeljni zakon kojim se ure uje na in iskorištavanja i zaštite poljoprivrednog zemljišta bio je *Zakon o poljoprivrednom zemljištu* iz 1984. g. Danas je

važe i *Zakon o poljoprivrednom zemljištu* iz 2013. g. (NN br. 39/13). Relativne este izmjene pokazuju oscilacije u političkim i stručnim stavovima u pogledu vlasničkih odnosa na poljoprivrednom zemljištu i s tim u uskoj vezi s iskorištavanjem i zaštitom tog zemljišta.

*Poljoprivrednim zemljištem* smatraju se: 1. oranice, vrtovi, voćnjaci, vinogradi, maslinici, livade i pašnjaci, 2. ribnjaci, trstici, močvare koje nisu posebno vrijedni biotopi, 3. drugo zemljište koje se koristi ili ne koristi, a može se privesti poljoprivrednoj proizvodnji, 4. neobraslo šumsko zemljište i zemljište obraslo po etnim ili degradacijskim razvojnim stadijima šumskih sastojina (makija, garig, šikare, šiblji i drugo), a pogodno je za poljoprivrednu proizvodnju.

Poljoprivredno zemljište u RH preko polovice kopnenog područja. Kao poljoprivredno zemljište vodilo se 2000. g. 3,156.000 ha, što je 56 % kopnene površine. Statistički podaci pokazuju da se površine poljoprivrednog zemljišta neprekidno smanjuju. Samo u razdoblju od 1965. do 1990. površina poljoprivrednog zemljišta smanjila se za 167.000 ha, pri čemu posebno zabrinjava brzo smanjivanje oranih površina. Uzrok tome je upotreba poljoprivrednog zemljišta u druge, nepoljoprivredne svrhe. To je neminovno, no o čemu je da se sa zemljištem u prošlosti ipak nije postupalo promišljeno. Posebno veliki problem je bespravna izgradnja. Smatra se da danas u RH postoji otprilike 50.000 bespravno izgrađenih objekata.

U suvremenom hrvatskom pravnom sustavu propisana su pravila koja bi trebala spriječiti neracionalno iskorištavanje poljoprivrednog zemljišta u druge nepoljoprivredne svrhe. *Zakon o poljoprivrednom zemljištu* sadržava u tom pogledu najznačajnije odredbe. Neke od njih istodobno imaju i širu svrhu – da pridonese zaštiti poljoprivrednog zemljišta od oneištenja.

Prvo, svaka fizička i pravna osoba koja namjerava promijeniti namjenu poljoprivrednog zemljišta dužna je to prijaviti upravnom tijelu nadležnom za poslove poljoprivrede (županijski ured za gospodarstvo). Prenamjena se može sprovesti samo u skladu s dokumentima prostornog uređenja i drugim propisima. Zaštita poljoprivrednog zemljišta osigurava se i u postupku izdavanja lokacijske dozvole za zahvate u prostoru izvan građevinskog područja. Nadalje, postoji i pravna mjera koja je ujedno i gospodarska i fiskalna. Naime, ukoliko se trajno mijenja namjena zemljišta tako da se ono više ne iskorištava za poljoprivrednu proizvodnju postoji dužnost plaćanja jednokratne odštete državi zbog smanjenja vrijednosti i površine poljoprivrednog zemljišta kao dobra od interesa za Republiku. Odšteta se ne plaća ako se grade objekti koji su povezani s poljoprivrednom proizvodnjom.

Drugo, poljoprivredno zemljište treba zaštititi od oneištenja štetnim tvarima radi omogućevanja proizvodnje zdrave hrane, radi zaštite zdravlja ljudi, životinjskog i biljnog svijeta, radi nesmetanog korištenja i radi zaštite životnog okoliša.

Poljoprivredno zemljište štiti se od oneištenja prvenstveno zabranama, ograničavanjem i sprječavanjem izravnog unošenja štetnih tvari u tlo odnosno unošenja tih tvari vodom i zrakom te poduzimanjem drugih mjera kojima je svrha očuvanje i poboljšanje njegove plodnosti.

Štetnim tvarima u poljoprivrednom zemljištu smatraju se stvari koje mogu u određenim koncentracijama privremeno ili trajno prouzročiti promjene kemijskih, fizikalnih i bioloških osobina zemljišta zbog čega se umanjuje njegova proizvodna sposobnost, odnosno onemogućava njegovo korištenje za poljoprivrednu proizvodnju – teški metali i potencijalno toksični elementi poput kadmija, žive, olova, arsen, kobalt, nikal, bakar, krom i cink. Štetnim tvarima mogu postati i one stvari koje su inače korisne i uobičajeno se unose u poljoprivredno tlo – mineralna gnojiva, gradski mulj, gnojnica, sredstva za zaštitu bilja itd.

U cilju sprječavanja nastajanja takvih šteta ili bar njihovog smanjivanja na minimum, brojnim zakonima, koji se odnose na planiranje i građenje, propisuju se tehničke, tehnološke i druge zaštitne mjere i standardi koje investitor i izvođač radova moraju primijeniti pri projektiranju, izgradnji, rekonstrukciji i puštanju u pogon objekata koji bi mogli ugroziti poljoprivredno zemljište. Također se zakonom propisuju i sigurnosne mjere za transport stvari koje bi mogle zbog nezgode onečištit tlo. Tijela državne uprave, poglavito brojne inspekcije, dužna su nadzirati primjenu tih propisa i poduzimati odgovarajuće mjere da se opasnosti spriječe ili otklone.

Usprkos ovim, u prvom redu preventivnim propisima, nerijetko dolazi do onečišćenja poljoprivrednog tla i ta je opasnost uvijek prisutna. Stoga je naš zakonodavac u *Zakonu o poljoprivrednom zemljištu* propisao mogućnost poduzimanja različitih mjera prema pravnim i fizičkim osobama koje su svojim radnjama ili propuštanjima prouzročile onečišćenje. Te mjere imaju ponajprije represivni karakter, ali i reparabilni jer im je cilj popravak nastale štete. No, imaju i preventivni karakter: 1. poljoprivredni inspektori su ovlašteni utvrditi koje se mjere i u kojem roku moraju poduzeti da se nezakonitosti otkolone (posebno hitne mjere); 2. poljoprivredni inspektori protiv fizičkih i pravnih osoba te odgovornih osoba u pravnoj osobi mogu pokrenuti sudske postupke zbog počinjenog prekršaja; 3. pravna ili fizička osoba koja je prouzročila onečišćenje ima obvezu naknaditi štetu vlasniku odnosno drugom ovlašteniku na zemljištu (posjedniku, zakupniku, plodouživatelju itd.) – najprije temeljem sporazuma, a ako se on ne postigne o visini naknade odlučuje sud; 4. pravne i fizičke osobe dužne su pratiti stanje poljoprivrednog zemljišta kojim se koriste i u slučaju onečišćenja o svom trošku obaviti sanaciju poljoprivrednog zemljišta.

Treće, značajna je i zaštita od erozije (npr. zabranom sječe stabala, zatravnjivanjem strmog zemljišta, pošumljavanjem), zatim zaštita od poplava, požara itd. Erozija je velika opasnost za poljoprivredno zemljište i njegovu kakvoću. Ona je primarno prouzročena prirodnim djelovanjem (voda, vjetar). I uvijek može pospješiti eroziju tla svojim djelovanjem, ali isto tako može je bitno smanjiti poduzimanjem agrotehničkih mjera, obranom od bujica, poplava, gradnjom uređaja za navodnjavanje, sadnjom zaštitnih šuma itd. U Hrvatskoj, osobito u pojedinim regijama, jako je izražen problem erozije tla i štete koju ona nanosi poljoprivredi su ogromne.

Poduzimanje agrotehničkih mjera radi sprječavanja erozije tla može, temeljem Zakona o poljoprivrednom zemljištu, propisati općinsko odnosno gradsko vijeće. Povrh toga vlasnici obradivog poljoprivrednog zemljišta, a to su oranice, vrtovi, voćnjaci, vinogradi i livade, trebaju održavati dugogodišnje nasade i višegodišnje kulture koje su zasajene radi zaštite tla od erozije.

U cilju sprječavanja poplava i štetnog djelovanja poplavnih voda *Zakonom o vodama* propisuje se obveza izgradnje i održavanja vodnih građevina (nasipi, umjetna korita,

odteretni kanali, ustave, brane sa akumulacijama), obavljanje zaštitnih radova i provođenje mjera obrane od poplava.

Uređenje sustava melioracijske odvodnje i navodnjavanja sigurno je jedan od najboljih, ali tehnički najslabijih i najskupljih na području zaštite poljoprivrednog zemljišta. Njegova prednost je u tome što se ujedno podiže bonitet zemljišta te osiguravaju povoljniji uvjeti za poljodjelstvo i druge djelatnosti. Taj sustav čini skup vodnih građevina (kanalna mreža, crpne stanice, drenaže, propusti, naplovi, ustave itd.) i uređaja za odvodnjavanje suvišnih voda na poljoprivrednom zemljištu kojima se neposredno ili posredno omogućuje brže i pogodnije otjecanje površinskih ili podzemnih voda.

Do ugrožavanja i uništavanja velikih površina poljoprivrednih zemljišta i na njima zasađenih visokovrijednih dugogodišnjih kultura (maslinici, vinogradi, voćnjaci), kao i skupina drveća koje se ne smatraju šumom te one iz koje zrak nerijetko dolazi i zbog požara. Ti su požari posebice opasni i česti u ljetnim mjesecima u našem priobalnom području. Oni ne samo da štete poljoprivrednim zemljištima i kulturama na njima nego često ugrožavaju i prijete šumama, naseljenim mjestima i ljudima. *Zakon o zaštiti od požara* iz 1993. g. obvezuje vlasnika odnosno korisnika zemljišta da u vrijeme žetve ili vršidbe ne napusti opsega i u drugo vrijeme kad je opasnost od požara vjerojatna ili otkada osigura vatrogasno dežurstvo odnosno motrila ko-dojavnu službu te odgovaraju u opremu i sredstva za gašenje požara.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu statuirao je obvezu za sve vlasnike i druge ovlaštenike da obrađiva poljoprivredna zemljišta, tj. oranice, vrtove, voćnjake, vinograde, maslinike i livade, održavaju sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju u skladu s agrotehničkim mjerama ne umanjuju i njihovu vrijednost. Ta odredba ima nesumnjivo svoju gospodarsku svrhu, ali i veliku ulogu u zaštiti samog zemljišta jer neobrađivanjem tlo se zakorovljuje i obrasta višegodišnjim raslinjem što ga čini neprikladnim za poljodjelstvo. Da bi se to zemljište ponovo privelo svrsi, potrebni su veliki ljudski naponi i materijalna sredstva. Stoga je otvorena mogućnost da se poljoprivredno zemljište koje nije obrađeno u prethodnoj godini može dati u zakup domaćoj fizičkoj ili pravnoj osobi, a postoji i mogućnost uvođenja lokalnih poreza na neobrađeno poljoprivredno zemljište.

### **3.4. Zaštita zraka od one ispuštanja**

Ljudi su na različite načine oduvijek puštali zrak. Ta je pojava, međutim, bila ograničena na relativno mali prostor (susjedstvo, naselje), pa nije stoga privlačila osobitu društvenu pozornost koja bi vodila stvaranju posebnih pravnih propisa. Tek rijetko u pojedinim se državama javljaju normativni akti kojima je cilj sprječavanje one ispuštanja zraka dimom i neugodnim mirisima. Tako je 1306. godine engleski kralj Edward I izdao kraljevski dekret kojim je zabranio u Londonu uporabu ugljena u otvorenim pećima, a krajem 16. st. Francuski kralj Charles VI postupio je slično zabranivši puštanje «smrdljivog i odvratnog dima».

Zaštita zraka od one ispuštanja postala je veliki problem u 20. stoljeću. Ta su one ispuštanja prouzročena snažnim razvojem industrije, korištenjem energije u raznovrsne svrhe (industrija, promet, kućanstva), ali i nuklearnim pokusima i katastrofama (Černobil,

Bophal). Intenzitet one i š enja kontinuirano se i progresivno pove a va. Daleko najve e i dio (do 97 posto) svjetske proizvodnje industrijske energije dolazi od fosilnih goriva (ugljen, nafta, plin). Pri njihovu izgaranju u atmosferi se, me u ostalim tvarima, stvara uglji ni dioksid koji se mjeri u desecima milijardi tona. Tome treba dodati i ogromne koli ine sumpora, olova i drugih štetnih elemenata, spojeva i krutih estica (prašine, a e) U stru noj literaturi navodi se podatak da je danas u svijetu poznato oko 60.000 toksi nih tvari koje zaga uju zrak u ogromnim koli inama. Od sredine tog stolje a niz europskih zemalja donosi zakone i druge propise kojima se pokušava cjelovito urediti zaštita zraka od one i š enja. Takve propise donose Velika Britanija, Francuska, Belgija, Njema ka, Nizozemska, Španjolska, Luksemburg i Irska. No, pokazalo se da i dobro nacionalno zakonodavstvo, strogi standardi i mjere za isto u zraka ne daju baš uvijek odgovaraju i rezultat. Istraživanja su pokazala da u mnogim sredinama najve e i dio atmosferskog one i š enja dolazi od inozemnih izvora.

One i š eni zrak negativno utje e na zdravlje ljudi, biljni i životinjski svijet i klimu. U Hrvatskoj od 1995. godine postoji *Zakon o zaštiti zraka*. Trenutno je na snazi *Zakon o zaštiti zraka* iz 2014. godine (NN 47/14). Osnovni cilj ovoga zakona je o uvanje zdravlja ljudi, biljnog i životinjskog svijeta, kulturne i materijalne vrijednosti, sprje avanje one i š enja koja utje u na klimatske promjene, tj. postizanje najbolje kakvo e zraka, te uspostaviti, održavati i unaprije ivati cjelovit sustav upravljanja kakvo om zraka, kao i korištenje u inkovitijih tehnologija s obzirom na potrošnju energije te poticanje uporabe obnovljivih izvora energije, zatim osiguranje dostupnosti javnosti informacija o kvaliteti zraka, emisijama stakleni kih plinova i potrošnji tvari koje ošte uju ozonski sloj, a još i izvšenje obveza preuzetih me unarodnim ugovorima i sporazumima kojih je Republika Hrvatska stranka, te sudjelovanje u me unarodnoj suradnji u podru ju zaštite zraka, ozonskog sloja i ublažavanja klimatskih promjena.. Me utim, zaštita zraka od one i š enja prouzro enih radioaktivnim tvarima, tehnološkim nesre ama i elementarnim nepogodama ure uje se posebnim zakonima (*Zakonom o zaštiti od ioniziraju ih zra enja, Zakonom o zaštiti od elementarnih nepogoda itd.*)

Notorno je da više nema apsolutno istog zraka i da se to više ne može posti i. Zrak je svugdje one i š en u ve em ili manjem stupnju. Zato se ne može više operirati samo s dva pojma – isti i one i š en zrak, nego se može govoriti tek o kakvo i zraka, tj. o stupnju njegove isto e odnosno one i š enosti. Cilj je osigurati što kvalitetniji ( istiji) zrak sa što manjim stupnjem one i š enja te izbje i dostizanje viših stupnjeva one i š enja.

Zakon o zaštiti zraka (NN 47/14, l. 24. st. 1.) prema stupnju one i š enosti uspostavlja dvije kategorije kakvo e zraka. U prvoj kategoriji je isti i neznatno one i š en zrak. U drugoj je kategoriji zrak koji je one i š en što zna i da su prekora ene grani ne vrijednosti.

Grani ne vrijednosti (GV) i ciljne vrijednosti za pojedine one i š uju e tvari u zraku te dugoro ne ciljeve i ciljne vrijednosti za prizemni ozon u zraku propisuje Vlada uredbom.

Jedan od glavnih na ina ostvarivanja postavljenih ciljeva – sprje avanje i smanjivanje one i š enja zraka – nesumnjivo je pra enje i utvr ivanje kakvo e zraka, stupnja njegove one i š enosti i izvora ispuštanja one i š uju ih tvari u zrak (emisije). Tek kad se raspolože to nim i pouzdanim podacima može se inicirati pokretanje zakonom propisanih postupaka i mogu se primijeniti prisilne mjere i kazne. Stupanj one i š enosti zraka prati se mjerenjem i opažanjem promjena zraka u razli itim podru jima (naseljena mjesta, nenaseljena mjesta, okolica industrijskih pogona, promjene na biljkama, gra evinama itd.).

Kakvo je zrak i stupnja njegove oneištenosti treba se kontinuirano pratiti i stoga se uspostavljaju tri odvojena sustava. a) državna mreža, b) područne mreže za praćenje kakvoće zraka i c) mjerenja posebne namjene, tj. u okolini izvora oneištenja zraka.

Prema kategorijama kakvoće zraka utvrđuju se područja kakvoće zraka u Hrvatskoj. Postoje tri kategorije područja kakvoće zraka: 1. područja istog ili neznatno oneištenog zraka, 2. područja umjereno oneištenog zraka, i 3. područja prekomjerno oneištenog zraka.

Kategorizacija područja ima određene pravne, gospodarske i druge efekte. O tome u koju je kategoriju kakvoće zraka razvrstano neko područje ovisi i krug prava i obveza različitih subjekata u sprječavanju oneištenja zraka, ali i u nekim drugim sferama društvenog života – od gradnje objekata i obavljanja nekih gospodarskih djelatnosti do uporabe automobila.

Na područjima za koja je utvrđeno da je zrak ist ili neznatno oneišten (I. kategorija kakvoće zraka) djeluje se isključivo preventivno kako se zbog izgradnje i razvoja područja ne bi prekoračile preporučene vrijednosti kakvoće zraka. Na područjima za koja je utvrđeno da je zrak umjereno oneišten (II. kategorija) potrebno je primijeniti mjere smanjivanja oneištenja kako bi se postigle granice vrijednosti. Na područjima za koja je utvrđeno da je zrak pretjerano oneišten (III. kategorija) potrebno je primjenjivati sanacijske mjere kako bi se kratkoročno postigle granice vrijednosti, a dugoročno preporučene vrijednosti kakvoće zraka. Sanacijske mjere sastoje se u zamjeni sirovina (goriva) ili tehnološkog procesa, ili u sprječavanju otpadnih plinova prije otpuštanja u zrak, preseljavanjem ili prestankom rada pogona, preusmjeravanjem prometnih tokova itd.

Ustavom RH ustanovljeno je ustavno pravo svake osobe na zdrav život ( 1. 69 st. 1) i, s tim u svezi, dužnost Republike da osigurava pravo na zdrav okoliš ( 1. 69. st. 2). Sva su ustavna prava, u pravilu, povezana s odgovarajućim obvezama. Zato je Ustavom propisano da su, međutim u ostalim subjektima, i gradani te gospodarska tijela dužni posvećivati osobitu skrb zaštititi zdravlje ljudi, prirode i ljudskog okoliša ( 1. 69 st. 3).

Zrak je opće dobro koje je od interesa za RH te su fizičke i pravne osobe dužne postupati u skladu s pravnim normama kojima se propisuje zaštita zraka od oneištenja. To se posebno odnosi na fizičke i pravne osobe koje su vlasnici ili korisnici nekog izvora oneištenja (trebaju pratiti i mjeriti emisije, dostavljati podatke o emisijama tijelu koje vodi katastar oneištenja okoliša, nastojati smanjiti emisije itd.). Kada se grade ili rekonstruiraju stari industrijski objekti potrebno je prije izdavanja lokacijske dozvole procijeniti utjecaj na okoliš. Tom se procjenom utvrđuje eventualni nepogodni utjecaj gradnje na okoliš, posebice na kakvoću zraka.

### Mjere i postupci za sprječavanje i smanjivanje oneištenja zraka

*Zakonom o zaštiti zraka* propisana je široka lepeza pravnih, gospodarskih i drugih mjera pomoću kojih se namjerava spriječiti oneištenje zraka ili smanjiti razina njegova oneištenja odnosno kojima se istodobno želi spriječiti i smanjiti razina oneištenja zraka. Neke od tih mjera imaju globalni i preventivni značaj, druge su usmjerene na konkretnu situaciju i individualnog oneištenja zraka, s tim da one mogu biti preventivnog ili represivnog karaktera.

Mjere su:

1. propisivanje standarda grani nih emisija one iš uju ih tvari
2. propisivanje tehni kih standarda kakvo e proizvoda, ure aja i opreme
3. zabrane i ograni enja proizvodnje, prometa i uporabe štetnih tvari
4. preventivne mjere za zaštitu zraka pri izradi dokumenata ure enja prostora
5. dozvole za izgradnju, rekonstrukciju i puštanje u rad objekata koji mogu one istiti zrak
6. mjere sprje avanja one iš enja zraka plinovima u cestovnom prometu
7. obveza donošenja programa mjera za smanjivanje one iš enja zraka

(1) U nizu država jedna od glavnih mjera preventivnog karaktera koja se koristi u zaštiti zraka od one iš enja jest propisivanje maksimalno dopuštenih koncentracija odre enih tvari – npr. sumpornog dioksida, dušikovih oksida, uglji nog monoksida i dioksida, a e, prašine, teških metala i dr. U novije doba standardi dopuštenih vrijednosti štetnih tvari utvr uju se brojnim aktima EU, koje su neke lanice poptuno recipirale pa i nemaju vlastitih normi o tome.

I hrvatskim Zakonom o zaštiti okoliša predvi eno je donošenje tehni kih standarda za odre ene proizvode, ure aje, opremu koji mogu prouzro iti rizik ili opasnost za okoliš, uklju uju i i zrak. Tim standardima trebaju se odrediti grani ne vrijednosti emisija i imisija u vezi s proizvodnim postupkom i korištenjem ure aja i opreme. Zakon propisuje da e Vlada propisati grani ne vrijednosti emisija, kao i druge mjere.

U tom cilju Vlada je 1997. donijela Uredbu o grani nim vrijednostima emisije one iš uju ih tvari u zrak iz stacionarnih izvora. Tom su uredbom propisane grani ne vrijednosti emisija odre enih štetnih tvari, a grani ne vrijednosti propisane su posebno za svaku skupinu one iš iva a. Za svaku vrstu emisije propisano je njezino pra enje te nov ane kazne za kršenje tih propisa.

(2) U više europskih država pravnim propisima utvr eni su standardi kakvo e pojedinih proizvoda s osnovnim ciljem da se ograni i koli ina štetnih tvari u njima ili da se ak neke štetne tvari uklone iz njih. To je osobito slu aj s razli itim pogonskim gorivima jer su one iš enja zraka korištenjem goriva u industrijske svrhe i u prometu najve a. Primjerice, ograni ava se koli ina olova u benzinu, sumpora u loživom ulju itd. Nastoje se usvojiti jedinstveni standardi u proizvodnji automobila i njihovih dijelova, zatim standardi za proizvodnju drugih ure aja, npr. hladnjaka, itd.

I u nas su doneseni propisi kojima se utvr uju standardi kakvo e niza proizvoda ija uporaba one iš uje ili ugrožava isto u zraka – npr. loživih ulja. Zakon o zaštiti okoliša i Zakon o normizaciji (1996.) donose niz tehni kih standarda kojima s propisuju na in izrade, proizvodnje, ozna avanja, postupanja i korištenja proizvoda, ure aja, opreme i proizvodnih postupaka.

(3) Hrvatska je potpisnik Montrealskog protokola o tvarima koje ošte uju ozonski omota i stoga je u Hrvatskoj, temeljem tog protokola i posebne uredbe, zabranjena proizvodnja, uvoz i korištenje taksativno nabrojanih tvari odnosno ograni ena je koli ina odre enih tvari koje se smiju upotrijebiti tijekom jedne godine.



Posebnim zakonima i podzakonskim propisima zabranjuje se i ograničava proizvodnja, promet, držanje, skladištenje, prijevoz i uporaba nekih tvari i proizvoda koji, izmeđ u ostalog, mogu biti opasni one iš iva i zraka.

(4) Vrlo važna mjera globalnog, dugoročnog i preventivnog karaktera o ituje se u sferi prostornog ure enja. Treba, naime, odabrati najpovoljnije lokacije za izgradnju stambenih naselja kako ne bi bili izloženi one iš avanju zraka.

Posebne mjere preventivnog karaktera kojima je cilj sprječavanje one iš enja zraka u konkretnoj situaciji, poduzimaju se prije izgradnje objekata. Osim toga postoje i mjere za poboljšanje kakvo e zraka.

U slu ajevima dostizanja kritičnih razina one iš enja zraka (zima, magla, smog) poglavarstva gradova i op ina mogu narediti primjenu posebnih mjera zaštite građana i na in njihova ostvarivanja. Ne kaže se, međ utim, koje su to mjere. O pojavama kritičnog one iš enja zraka građani se obvezno obavješ uju preko sredstava javnog priop avanja i na druge prikladne načine.

Osim ovih mjera postoji i inspekcijski nadzor koji provodi nadležni inspektorat (Državna uprava za zaštitu okoliša).

### **3.5. Zaštita od buke**

Jedan od oblika ugrožavanja i narušavanja zdravog okoliša je i buka. Ocjena o postojanju buke ponajprije je subjektivna s gledišta građana, trajanja, izvora, vremena i mjesta emitiranja nekog zvuka. Međ utim, ona ina se buke može objektivno utvrditi odgovarajućim instrumentima, a mjeri se u rasponu od 0 do 130 decibela. Prekomjerna buka ina može nepovoljno utjecati na ljudsko zdravlje i izazvati gluho u, poremećaj živčanog sustava, smanjenje intelektualnih sposobnosti.

Studije o utjecaju buke ustanovile su tri kategorije buke koje objektivno imaju negativne učinke. Buka jakosti 55 do 60 decibela ometa spavanje, 60 do 65 decibela jako uznemiruje slušatelja, a iznad 65 decibela može izazvati promjene u ponašanju.

Stalno povećanje buke<sup>19</sup> i opasnosti koje ona donosi razlog su nastojanjima da se pravnim propisima utje e na njezino reguliranje kako bi se ona zadržala u odre enim granicama, a po mogu nosti i maksimalno smanjila. U *Petom programu zaštite okoliša* Europska komisija je 1993. g. proklamirala da «nitko ne smije biti podvrgnut bučnija razina ugrožava zdravlje i kvalitetu života» te da e Unija i svaka država članica poduzeti odgovarajuće legislativne i egzekutivne mjere zaštite ljudskog zdravlja ugroženog prekomjernom bukom.

---

<sup>19</sup> Prema podacima OECD-a, početkom 1980-ih g. više je od 130 milijuna osoba u zapadnoeuropskim zemljama bilo redovito izvrgnuto bučnivošoj od 65 decibela, a najvećim dijelom ta je buka bila izazvana motornim vozilima. Desetlje e kasnije stanje buke je još lošije. Unatoč planovima i mjerama za njezino smanjenje 1996. g. oko 20 % stanovništva EU-e – približno 80 milijuna – trpjelo je takvu buku koju zannstevnici i liječnici smatraju neprihvatljivom jer većinu ljudi ometa u spavanju i izaziva im zdravstvene teško e. Povrh toga oko 170 milijuna stanovnika živi u «sivoj zoni» u kojoj razina buke izaziva ozbiljno uznemirenje tijekom dana.

Kao i u mnogim drugim područjima zaštite okoliša, tako i svezi sa zaštitom od buke, svaka država ima drukčiji pristup njezinoj pravnoj regulaciji pa se i njihovi pravni propisi bitno razlikuju. U Hrvatskoj je danas zaštita od buke općenito uređena *Zakonom o zaštiti od buke* (NN 30/09), ali i u nizu drugih zakona i podzakonskih akata nalaze se norme kojima se propisuje npr. dopuštena razina buke, izvori buke, mjere za njezino sprječavanje, nadzor, mjere za otklanjanje uzroka i uklanjanje posljedica.

Kod nas *Zakon o zaštiti od buke* definira buku kao neželjen ili po ljudsko zdravlje i okoliš štetan zvuk u vanjskom prostoru izazvan ljudskom aktivnošću, uključujući i buku koju emitiraju: prijevozna sredstva, cestovni promet, pružni promet, zračni promet, pomorski i riječni promet kao i postrojenja i zahvati za koje se prema posebnim propisima iz područja zaštite okoliša pribavlja rješenje o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša, odnosno rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš. *Štetni učinci* su učinci štetni za ljudsko zdravlje i okoliš. *Buka štetna po zdravlje ljudi* jest svaki zvuk koji prekoračuje propisane najviše dopuštene razine s obzirom na vrstu izvora buke, mjesto i vrijeme nastanka. *Smetanje bukom* jest stupanj smetnje stanovništva uzrokovane bukom okoliša određene na temelju rezultata dobivenih računanim metodom ili mjerenjem buke okoliša. *Indikator buke* jest akustička veličina za opis buke okoliša koja je povezana sa štetnim učincima buke. *Karta buke* jest prikaz postojećeg i/ili predviđenog stanja emisije buke na promatranom području, izražena harmoniziranim indikatorima buke. Najvažniji podaci koje karta buke sadrži jesu prekoračenje propisanih dopuštenih vrijednosti, procijenjeni broj ljudi izloženih pojedinim razinama buke te procijenjeni broj stanova, škola, bolnica izloženih određenim vrijednostima indikatora buke u promatranom području.

Dopuštena razina buke nije određena zakonom, već je odredbom 1. 6. st. 4. istog zakona propisano da se tu razinu odredi podzakonskim aktom ministar nadležan za zdravstvo. Razine najviše dopuštene buke utvrđene su *Pravilnikom o najvišim dopuštenim razinama buke u sredinama u kojima ljudi rade i borave*. Tako u boravišnim prostorijama stambenih zgrada najviša dopuštena razina buke koja potječe od pogonskih prostorija u zgradi, od koje nje instalacija i susjednih stanova ili poslovnih prostora te od stranih izvora buke izvan zgrade ne smije prijeći vrijednost od 30 decibela noću i 40 decibela danju. U području bolnica, oporavilišta, odmora rekreacije, kulturno-povijesnih spomenika i velikih parkova dopuštena je buka od 50 decibela danju, a 40 noću.

U stambenim gradskim područjima, ostalim naseljima, turističkim područjima, kampovima te područjima škola, fakulteta i znanstvenih instituta buka je danju dopuštena do 55, a noću do 45 decibela. Najviša dopuštena razina buke je u poslovno-stambenim područjima s objektima javne namjene unutar gradskog središta te u području uz autoceste i glavne gradske prometnice gdje buka danju ne bi smjela prijeći vrijednost od 65 a noću 50 decibela.

Pravna zaštita stanovništva od buke ima dva temeljna cilja: spriječiti nastajanje buke i smanjiti postojeću buku na dopuštene razine. Zaštita od buke ostvaruje se tako da se: 1. spriječiti nastajanje buke, 2. utvrditi i pratiti njezina razina i 3. otkloniti i smanjiti buku na dopuštenu razinu. U tu svrhu u mnogim zemljama propisuju se brojne mjere različitog pravnog i tehničkog karaktera: standardi za proizvodnju i uporabu određenih predmeta (zrakoplova, vozila, strojeva i sl.), uvjeti gradnje objekata (cesta, željeznička pruga, aerodroma, stambenih zgrada, industrijskih postrojenja, itd.), uvjeti za obavljanje djelatnosti u kojima se stvara buka u zatvorenim ili otvorenim prostorima te daju široke ovlasti upravnim tijelima

da spriječi stvaranje buke preko dopuštene razine i time efikasno zaštiti zdravlje i mir stanovništva. Dakle, o buci se mora voditi računa od strane tijela državne vlasti ali i tijela jedinica lokalne samouprave. O buci se vodi računa već kod donošenja dokumenata prostornog uređenja.

Naseljena područja koja imaju više od 100.000 stanovnika obvezna su izraditi 1. strateške karte buke i 2. akcijske planove. *Strateška karta buke* jest temeljna karta buke namijenjena cjelovitom ocjenjivanju izloženosti stanovništva buci od različitih izvora buke. *Aksijski planovi* su planovi izrađeni radi upravljanja bukom okoliša i njezinim štetnim učincima, uključujući i mjere zaštite od buke.

Nadzor nad primjenom *Zakona o zaštiti od buke* te propisa donesenih na osnovi njega provodi sanitarna inspekcija u županijama, a inspektori su ovlašteni: izmjeriti buku, zabraniti uporabu izgrađenog odnosno rekonstruiranog objekta, zabraniti korištenje akustičkih uređaja na otvorenim prostorima ako nemaju propisanu ispravu ili se ne pridržavaju pismene upute, narediti uklanjanje nedostataka na izvorima buke, narediti poduzimanje drugih propisanih mjera, osobito podnijeti prijavu za privredni prijestup i prekršaj. U postupku koji se vodi o prekršaju mogu se pravnim osobama izreći i novčane kazne do 80.000 kuna, a fizičkim osobama do 10.000 kuna. Pored novčane kazne može se pravnoj i fizičkoj osobi izreći i zaštitna mjera zabrane obavljanja djelatnosti u trajanju od tri mjeseca do jedne godine. Nadzor nad primjenom drugih propisa o zaštiti od buke u odgovornosti je drugih tijela državne uprave – inspekcija i policije.

#### 4. GRA ANSKOPRAVNA ZAŠTITA OKOLIŠA

Ure enje zaštite okoliša najprije se osniva na *javnopravnim propisima*. Ustavno pravo na zdrav život i ustavna obveza države da osigurava pravo građana na isti okoliš u velikoj mjeri otkrivaju javnopravni karakter odredaba o zaštiti okoliša. Da bi država mogla izvršavati svoju obvezu, mora imati potreban instrumentarij, a odredivanjem *upravnopravnog režima* za pojedine dijelove okoliša važne za ostvarivanje prava na zdrav život i isti okoliš, kao i kaznenopravne i poreznopravne mjere pravni su instrumentarij koji bi trebao omogućiti državi ispunjene njezine obveze prema građanima. S obzirom na to da zaštita okoliša nije samo problem pojedinih država, nego globalni, nužna je suradnja i dogovor svih članova međunarodne zajednice, te je stoga važan i *međunarodni aspekt* zaštite okoliša.

Pojedinci nisu uvijek zadovoljni ni mjerama koje poduzima država ni u slučaju tih mjera na stanje okoliša, koje nerijetko utječu i na izvršavanje njihove privatnopravne vlasti. Stoga postoji potreba da pojedinci odnosno druge privatnopravne osobe mogu same poduzimati mjere kojima bi spriječili ili onečišćenje okoliša, odnosno popravili stanje već onečišćenog okoliša, i time štitili svoju privatnopravnu vlast. Jedan je od načina djelovanje kroz organizacije koje se bave zaštitom okoliša i koje svojim djelovanjem, tzv. zelenim akcijama, sigurno dosta pridonose zaštiti okoliša. Drugi načini djelovanja kojim pojedinci i drugi privatnopravni subjekti mogu postići i zaštitu okoliša jest putem pravnih sredstava, i to služe i se *instrumentima građanskog (privatnog) prava, kroz pravila odštetnog i stvarnog prava*. Ukoliko je npr. neka nekretnina izložena onečišćenju, ili prijeteći opasnost od onečišćenja dijela okoliša za koji je zainteresiran, primjenom ovih pravila štiti se svoja privatna prava, a ujedno može pridonijeti zaštiti okoliša. Štiti i svoj interesni dio štiti se i djelujući na okoliša te se time ostvaruje i jedan od slogana kojim se popularizira ideja zaštite okoliša, «misli globalno, djeluj lokalno».

Posebno značajna je za građansku pravnu zaštitu okoliša i odgovornost za štetu nastalu onečišćenjem okoliša imaju *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* (ZOV, NN 91/96), kao osnovni pravni izvor stvarnopravnog uređenja u RH, te *Zakon o obveznim odnosima* (ZOO, 2004.), kao osnovni pravni izvor obveznog prava u sklopu kojega su uređena i opća pravila o odgovornosti za štetu. Ovi se propisi primjenjuju glede onih pitanja građanske pravne zaštite okoliša i odgovornosti za štetu koja nisu uređena posebnim propisima o zaštiti okoliša, te kad ti posebni propisi izričito upućuju na njihovu primjenu. U tom smislu ZOV i ZOO imali bi značajne *supsidijarne pravne izvora* za građansku pravnu zaštitu okoliša. No, unatoč tome, njihova je važnost za ostvarivanje građanske pravne zaštite okoliša u praksi vrlo velika. S jedne strane, posebni propisi o zaštiti okoliša ne upućuju u potpunosti na odgovornost za onečišćenje okoliša, već samo upućuju na primjenu općih odredbi obveznog prava o izvanugovornoj odgovornosti za štetu. S druge strane, tim su propisima uređena zaštita stvarnih prava, ograničavanje vlasništva radi zaštite ljudskog okoliša i zdravlja ljudi, susjedska prava – zaštita od štetnih emisija i sl., a kroz to i svojevrsna zaštita okoliša. Štiti i svoje nekretnine građanskom (privatnopravnom) zaštitom, pojedinci koji se inače ne bi aktivno uključivali u zaštitu okoliša, mogu je i nesvjesno, štiti ujedno i okoliš pa na taj način i djeluju same prirode.

Funkcija građanske pravne zaštite okoliša je u RH dvojaka: 1. preventivna (na temelju preventivnosti), 2. saniranje posljedica nastalih onečišćenjem okoliša.

#### **4.1. Gra anskopravna zaštita okoliša kao instrument ostvarivanja na elu preventivnosti**

Zakon o zaštiti okoliša u velikom broju odredbi određuje mjere kojima se sprječava nastanak štete na okolišu. U čl. 11. propisano je da se radi izbjegavanja rizika ili opasnosti za okoliš pri planiranju ili izvođenju zahvata trebaju primijeniti sve prethodne mjere zaštite okoliša. Odredba čl. 12. propisuje zabranu umanjivanja vrijednosti pojedinih dijelova okoliša te određuje da se prirodni izvori trebaju nastojati očuvati na razini kakvoće koja nije štetna za ljude, biljni i životinjski svijet.

Radi ostvarivanja svih preventivnih mjera zaštite Zakon o zaštiti okoliša predviđa poseban mehanizam izrade strategije zaštite okoliša kojom bi se dugoročno odredilo i usmjerilo ciljeve upravljanja okoliša u skladu s ukupnim gospodarskim, društvenim i kulturnim razvojem na području države (čl. 18) te izrade programa zaštite okoliša (čl. 19-21). Samo provedenje zaštite okoliša uređeno je čl. 23-49.

##### **4.1.1. Susjedska prava i stvarnopravna zaštita od imisija**

U hrvatskom pravu ostvarivanje susjedskih prava može biti djelotvoran instrument za ostvarivanje na elu preventivnosti zaštite okoliša.

Susjedska prava su emanacija prava vlasništva i pripadaju vlasniku nekretnine kao dio njegovog prava vlasništva. Odredbama o susjedskim pravima uređuju se odnosi između susjeda – vlasnika nekretnina na način da služenje nekretninom jednoga ne bude na štetu drugoga, što pretpostavlja i određeno ograničavanje pravnih vlasti vlasnika nekretnina. *Susjedska prava* su dakle ovlasti, dužnosti i zabrane u izvršavanju prava vlasništva na nekretninama koje međusobno graniče ili se nalaze u neposrednoj blizini.

##### *1. Pravo posjeda i grane i korijenje tuđega drveta*

Vlasnik ima pravo iz svojega zemljišta istrgnuti žile i korijenje tuđega drveća kao i odsjeći i grane tuđega drveta koje se nalaze u zračnom prostoru iznad njegove nekretnine.

##### *2. Pravo pristupa na tuđu nekretninu*

Vlasnik odbjegle životinje, rojapčela ili kakve druge stvari ima pravo u slučaju da neka od tih stvari dospije na tuđu nekretninu, u primjerenom roku pristupiti na tuđe zemljište i uzeti ju nazad.

##### *3. Pravo na uporabu tuđe nekretnine radi izvođenja radova*

Vlasnik nekretnine, u pravilu kućne, ima pravo uporabiti tuđe zemljište radi izvođenja neophodnih radova (npr. postaviti skele). Po završetku radova dužan je nekretninu dovesti u prijašnje stanje i popraviti počinjenu štetu. Ako to vlasnik zahtijeva dužan je platiti mu i primjerenu naknadu.

#### *4. Pravo zahtijevati mjere radi sprjege odrušenja štete od rušenja zgrade*

#### *5. Pravo na ispravak ili obnovu međe*

Međa se obnavlja ako nije sporna, ali postoji opasnost da se ne može i raspoznati. Međa se ispravi ako se uopće ne raspoznaje ili se raspoznaje ali je međa u susjedima sporna. Postupak za uređenje međe provodi sud u izvanparničnom postupku.

#### *6. Pravo suvlasništva na međi*

Stablo koje raste na samoj međi i suvlasništvo je susjeda s obje strane međe i to na jednake dijelove.

#### *7. Pravo suvlasništva zajedničke ograde*

Ograda između dvije nekretnine (zid, plot, živica itd.) može biti zajednička ili vlastita. Ako je zajednička onda je suvlasništvo susjeda s obje strane međe, osim ako bi se dokazalo da je vlasništvo samo jednoga od njih. Svaki od susjeda može rabiti zajedničku ogradu do polovine njezine širine, a troškove održavanja suvlasnici snose na jednake dijelove.

#### *8. Dužnost postavljanja i održavanja vlastite ograde*

Ograda podignuta na vlastitom zemljištu nije u suvlasništvu već je temeljem načela superficies solo cedit u vlasništvu onoga tko je zemljište. Ako ne postoje posebni propisi ili mjesni običaji, svaki je vlasnik po ZV dužan s desne strane svojega glavnoga ulaza, gledano s puta, ograditi svoj prostor i razdvojiti ga od susjedova. Ogradu je dužan održavati u dobrom stanju.

#### *9. Dužnost odvođenja kišnice s krova*

#### *10. Zabrana potkopavanja tuđe nekretnine*

#### *11. Zabrana mijenjanja naravnoga toka vode*

Mijenjanje toka bi nanosilo štetu vlasniku drugoga zemljišta.

### Imisije

Ipak, kad se govori o susjedskim pravima kao instrumentu kojim se ostvaruje načelo preventivnosti, najprije se misli na zaštitu od imisija. Imisije su štetni utjecaji koji plinovite, krute ili tekuće tvari što dolaze s jedne nekretnine utječu na korištenje susjednih nekretnina. Odredbe o imisijama u hrvatskom su pravu sadržane u čl. 110. ZOV-a. Iz tih odredaba proizlazi da se od vlasnika nekretnine na kojoj se nalazi uzrok štetnih imisija može zahtijevati propuštanje radnji koje uzrokuju nedopuštene imisije. Ako se radi o nedopuštenim imisijama koje ujedno mogu onečištit i okoliš, takvim se zahtjevom ujedno sprječava i onečišćenje okoliša. Nadalje, vlasnik može zahtijevati uklanjanje uzroka štetnih imisija, tj. promjenu stanja tuđe nekretnine na kojoj se nalazi izvor imisija tako da više ne uzrokuje nedopuštene imisije, a time i da ne uzrokuje onečišćenje okoliša.

Zna enje pravila op eg stvarnopravnog ure enja o zaštiti od imisija za ostvarivanje na ela preventivnosti zaštite okoliša ovisi o tome u kojim se sve slu ajevima zaštita od imisija može zahtijevati, odnosno koje se imisije smatraju nedopuštenima (zabranjenima). Po na inu odašiljanja imisije se dijele na *posredne* (neizravne) i *neposredne* (izravne).

*Neposredne imisije* su one kod kojih je radnja upravljena izravno i neposredno na to da krute, plinovite ili teku e supstancije dospiju na susjedno zemljište (npr. izlijevanje vode, bacanje sme a itd.). Neposredne imisije su u pravilu uvijek zabranjene.

*Posredne imisije* su one kod kojih je susjedovo zemljište slu ajno ili djelovanjem prirodne sile izloženo smetnjama koje potje u od radnje na susjednom zemljištu. Dije se na *uobi ajene* koje su dopuštene i *prekomjerne* koje su nedopuštene. Osnovni kriterij razgrani enja je uobi ajenost korištenja s obzirom na prirodu i namjenu nekretnine i s obzirom na mjesne prilike.

Vlasnici nekretnina, uz zakupce ili najmoprimce, koje su izložene prekomjernim posrednim imisijama ovlašteni su od vlasnika nekretnine s koje potje u zahtijevati otklanjanje njihovih uzroka i naknadu štete koju su prouzro ile. Osim toga može se zahtijevati i prestanak aktivnosti od kojih imisije potje u. Druk ije je me utim ako imisije potje u od djelatnosti koja je dopuštena od strane vlasti. Tada vlasnici nekretnina koje su izložene djelovanju imisija nemaju pravo zahtijevati zabranu obavljanja te djelatnosti ve samo naknadu štete koju su pretrpjeli. Zaštita od imisija može se zahtijevati ak i prije nego su one upu ene na nekretninu, a to je mogu e u slu aju kad prijeti predvidiva opasnost bilo od neposrednih bilo od posrednih prekomjernih imisija.

#### 4.1.2. Gra anskopravna zaštita okoliša sprovo enjem tzv. *negatorne tužbe*

Negatorna tužba (*actio negatoria*) je vlasni ka tužba koju vlasnik-posjednik može podi i protiv svakoga onoga koji ga neosnovano uznemirava na drugi na in a ne oduzimanjem stvari i zahtijevati da to uznemiravanje prestane, uklju uju i i imisije. *Negatorna tužba je glavno pravno sredstvo za zaštitu od imisija, a time i za stvarnopravnu zaštitu okoliša.*

Tužitelj mora dokazati da je vlasnik odnosno kvalificirani posjednik stvari (ovom se tužbom prema ZOV može poslužiti i kvalificirani posjednik ili predmnijevani vlasnik – *actio negatoria publiciana*). To je me utim kod negatorije znatno lakše jer je tuženik u posjedu stvari, a predmnijeva se da je njegov posjed zakonit i pošten. Dakle, treba dokazati samo da se nalazi u posjedu stvari.

Tužitelj mora dokazati in uznemiravanja (imisije) koji mora biti protupravan i predstavljati trajno smetanje.

Tuženi ili pasivno legitimirani je onaj koji je izvršio in uznemiravanja odnosno smetanja, odnosno onaj po ijem je nalogu smetanje izvršeno, te onaj u iju je korist smetanje izvršeno, a on je tu korist naknadno odobrio.

Tužbeni zahtjev kod negatorije upravljen je na prestanak uznemiravanja i na propuštanje daljega uznemiravanja. Kao sporedni zahtjev može se postaviti zahtjev za naknadom štete.

Kao što vlasništvo ne zastarijeva, tako ne zastarijeva ni pravo na podnošenje negatorne tužbe, a što nedvojbeno predstavlja prednost kad se radi o zaštiti okoliša. No, sporedni zahtjev za naknadom štete zastarijeva prema općim pravilima obveznog prava.

#### 4.1.3. Građanskoopravna zaštita okoliša kroz posjedovnu zaštitu

Zaštita okoliša može se ostvarivati na posjedovnoj razini posjedovnom tužbom ili dopuštenom samopomoć i zbog smetanja posjeda nekretnine nedopuštenim imisijama. Posjedovna zaštita može biti djelotvorna na inozemnu zaštitu okoliša i ostvarivanja na elu preventivnosti.

Samovlasno smetanje posjeda je uznemiravanje posjednika u posjedovanju ili oduzimanje mu posjeda bez njegove volje. Oduzimanje posjeda podrazumijeva potpuni prestanak faktične vlasti dosadašnjega posjednika i uspostavu faktične vlasti od strane oduzimatelja.

Uznemiravanje posjednika u posjedovanju obuhvaća radnje i ponašanja kojima se faktična vlast posjednika ograničava, ometa i osporava.

Dva su oblika zaštite posjeda prema ZOV: sudska zaštita i dopuštena samopomoć.

##### 1. Sudska zaštita

Ostvaruje se u posebnom, hitnom postupku - *postupku za smetanje posjeda*. Postupak se pokreće tužbom zbog smetanja posjeda ili krađom i neovlašteno posjedovnom tužbom.

Zaštita se pruža prema posljednjem stanju posjeda i nastalom smetanju, bez obzira na pravo na posjed, pravni temelj posjeda, poštenje posjednika, kao i bez obzira na to u kojemu je interesu izvršeno smetanje.

Tužitelj može biti samo onaj koji je do krađe smetanja bio posljednji mirni posjednik. To može biti i neposredni i posredni posjednik, kao i suposjednik.

Tuženik ili pasivno legitimirani je onaj koji je izvršio krađu i smetanja, ali i onaj koji je dao nalog za smetanje ili u kojemu je interesu počinjeno smetanje, a on se od toga nije ogradio.

Rok za podizanje tužbe je 30 dana od dana kada je tužitelj saznao za smetanje i počinitelja (subjektivni rok). Objektivni rok iznosi godinu dana od nastalog smetanja.

Teret dokaza leži na tužitelju. On mora dokazati činjenicu da je bio posljednji mirni posjednik i mora dokazati krađu i smetanja.

Tužbeni zahtjev upravljen je na to da se 1. utvrdi da je tuženik počinio smetanje tuženikova posjeda, 2. da se naredi uspostava posjedovnog stanja kakvo je bilo u krađi i smetanja i 3. da se zabrani takvo ili slično smetanje ubuduće.



Obrana tuženika je putem prigovora: 1. pomanjkanje aktivne legitimacije (tvrdi da tužitelj uopće nije bio posjednik); 2. promašena pasivna legitimacija (tvrdi da nije izvršio in smetarija); 3. pomanjkanje animusa turbandi (tvrdi da uopće nije bio svjestan da in smetanje); 4. pomanjkanje protupravnosti smetanja odnosno da smetanje nije bilo samovlasno; 5. protek prekluzivnoga roka (roka za tužbu); 6. vicioznost posjeda (tuženik tvrdi da je tužitelj prema njemu viciozan posjednik).

Odluka suda donosi se rješenjem, a ne presudom. Time se naglašava da spor nije pravno riješen jer još uvijek postoji mogućnost da se spor drukčije riješi u vlasničkoj parnici.

*Privremena naredba* je sudsko rješenje koje se donosi prije okončanja postupka zbog smetanja posjeda. Tim se rješenjem u hitnim slučajevima štiti posjedovno stanje nastalo prije smetanja ili se smjesta naredjuje povrat u prijašnje stanje.

## 2. Dopuštena samopomoć

Za vrijeme dok ima pravo na zaštitu, posjednik nekretnine koja je uznemiravana nedopuštenim imisijama ima pravo i na zaštitu putem samopomoći. *Samopomoć* je pravo posjednika da primjerenom silom ili na drugi prikladan način odbije samovlasno smetanje posjeda.

Samopomoć je dopuštena samo pod ovim pretpostavkama:

1. da je nužna jer bi sudska zaštita stigla prekasno,
2. da je opasnost od smetanja posjeda neposredna,
3. ako primijenjena sila nije veća jakosti nego li je primjerena okolnostima.

Iz ovih pretpostavki može se zaključiti da je samopomoć izniman put zaštite okoliša – u pravilu se, kad god to okolnosti omoguće, mora tražiti sudska zaštita. Pravo na samopomoć gasi se u roku od 30 dana od dana saznanja za smetanje i počinitelja smetanja (subjektivni rok), a svakako godinu dana od uvođenja smetanja (objektivni rok).

### 4.1.4. Građansko-pravna zaštita okoliša obuhvaćena kroz odgovornost za štetu, popravljavanje štete i ekološku tužbu

#### 1. Ekološka tužba

Posebnu važnost za ostvarivanje zaštite okoliša imaju odredbe čl. 156. ZOO o zahtjevu za uklanjanjem opasnosti štete. Odredbama ovoga članka daje se pravo svakome da podigne zahtjev kojim traži da se ili odredeni broj osoba zaštiti od izvora opasnosti od kojega prijeti znatnija šteta ili od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnosti štete, a kako se odnosi i na slučajeve kad prijeti šteta za okoliš, naziva se i *ekološkom tužbom*. Zahtjev iz čl. 156. ZOO može podignuti svatko, pa i onaj tko nije izravno ugrožen, drugim riječima ima svatko može zahtijevati poduzimanje odgovarajućih mjera kojima se sprječava nastanak štete na okolišu odnosno uklanjanje izvora opasnosti za okoliš. Upravo zbog širine aktivne

legitimacije, omogućeno je da tužitelj bude svatko. Tužba iz čl. 156 ZOO ima značenje tzv. *narodne, popularne tužbe* (actio popularis).

Ekološka tužba privlači se kao instrument zaštite okoliša, no njena je primjena u hrvatskom pravnom poretku ipak bitno ograničena. Uz ograničenja – npr. ekološka tužba ne može se moći poduzeti i kad se radi o općekorisnoj djelatnosti za koju postoji dopuštenje nadležne vlasti (ograničenje materijalnopravne naravi), formulacija tužbenog zahtjeva, jer se po pravilima parničnog postupka već u tužbi mora postaviti točan i potpun zahtjev, a to znači da se u ekološkoj tužbi moraju navesti mjere za sprječavanje štete ili unemiravanja (ograničenje postupovne naravi) - ekološka tužba prikladna je za preventivno postupanje protiv štetnih djelatnosti po okoliš, štoviše, čini se vrlo prikladnom privatnopravnom zaštitom okoliša. To posebice jer se može spriječiti započinjanje djelatnosti koje bi mogle štetiti okolišu prije nego što šteta nastupi. Također, njena je velika prednost što svatko ima pravo na njeno podizanje, čime se bitno širi krug osoba potencijalnih skrbnika okoliša i njegove zaštite.

## 2. Odgovornost za štetu

Drugo značenje građanskopravne zaštite okoliša odnosi se na odgovornost za već nastalu štetu na okolišu, na popravljivanje te štete i uklanjanje one izvorstva. Odgovornost za štetu i obveza naknade štete nastale one izvorstvom okoliša vjerojatno je najdjelotvornije sredstvo građanskopravne zaštite okoliša. Pravni institut odgovornosti za štetu nastalu one izvorstvom okoliša ima najprije represivnu funkciju, ali i preventivno značenje.

*Odgovornost za štetu* je takav obveznopravni odnos u kojem je jedna strana dužna popraviti prouzročenu štetu drugoj strani, a druga je strana ovlaštena zahtijevati takav popravak.

Zakon o zaštiti okoliša (čl. 50-59.) uveo je objektivnu odgovornost za štetu nastalu one izvorstvom okoliša, tj. odgovornost bez krivnje. Za nastalu štetu odgovara se po načelima objektivne, uzročne, kauzalne odgovornosti za štetu, i to općenito pravilima obveznog prava kojima je ta šteta uređena. Glede osnovne odgovornosti za štetu i pretpostavki te odgovornosti primjenjuju se općenita pravila obveznog prava.

Iz pravila Zakona o zaštiti okoliša i Zakona o obveznim odnosima proizlazi da se za nastanak obveznopravnog odnosa odgovornosti za štetu nastalu one izvorstvom okoliša moraju ispuniti slijedeće pretpostavke:

1. Subjekti obveznoga odnosa odgovornosti za štetu (subjekt koji je odgovoran za štetu zove se štetnik, a subjekt koji zahtijeva odštetu zove se oštećenik). Utvrđivanjem štetnika ostvaruje se osnovno načelo odgovornosti za štetu – pravilo «one izvorstva plaća».
2. Štetna radnja štetnika
3. Šteta
4. Uzročna veza (kauzalni nesus) između štetne radnje i štete
5. Protupravnost štetne radnje (za štetu se odgovara samo ako je ona prouzročena protupravnom radnjom, odnosno radnjom kojom je povrijeđeno neko pravilo).

Kao štetnik se u prvom redu javlja fizička osoba. Da bi se fizička osoba pojavila ne samo kao štetnik već i da bude odgovorna za štetu potrebno je da ima dva svojstva: ubrojivost i poslovnu sposobnost.

*Ubrojivost* znači da neka osoba pravilno shvaća zbivanja oko sebe i da na osnovi toga shvaća anja donosi, prema shvaćanju sredine u kojoj živi, pravilne odluke. Ubrojivost ili deliktna sposobnost je svojstvo fizičke osobe da odgovara za svoje protupravne radnje, a po našem se pravu stječe s navršениh 14 godina života. Osobe koje nisu ubrojive ne odgovaraju za počinjenu štetu.

Ima štetnih radnji kod kojih se traži samo ubrojivost, a kod nekih se traži i poslovna sposobnost. Da bi pravna osoba bila deliktно sposobna dovoljno je da ima poslovnu sposobnost.

Štetna radnja je svaki čin ili propust štetnika koji uzrokuje štetu na strani oštećenika. Štetna radnja se može podijeliti u dvije skupine:

1. građanski delikt povodom kojega nastaje tzv. deliktна odgovornost za štetu i
2. povredu obveznoga odnosa povodom koje nastaje tzv. ugovorna odgovornost za štetu.

*Građanski delikt* je štetna radnja na osnovi koje izvorno i samostalno nastaje odgovornost za štetu (npr. razbiti prozor nečijega stana).

*Povredu obveznoga odnosa* je takva štetna radnja koja dovodi do preoblikovanja postojećega obveznopravnoga odnosa u odnos odgovornosti za štetu ili do toga da pored postojećega obveznopravnoga odnosa nastane i odnos odgovornosti za štetu (npr. neispunjavanje ugovorne obveze bez opravdanoga razloga).

Šteta je (po ZOO) umanjenje nečije imovine (običajna šteta) i sprečavanje njezina povećanja (izmakla dobit), a i nanošenje drugome fizičkoj ili psihičkoj boli ili straha (nematerijalna šteta).

*Materijalne ili imovinske štete* su sve one štete koje su nastale kao posljedica štetne radnje poduzete izravno na imovinskoj masi oštećenika.

*Neimovinske ili nematerijalne štete* su povrede neimovinskih prava i interesa koji su prvenstveno vezani uz osobu (npr. pravo na ime, dostojanstvo, interes da nam se ne zadaju boli). Naziva se još imaterijalna, nenovčana, neekonomska, idealna i moralna šteta.

*Pozitivna ili običajna šteta* (*damnum emergens*) sastoji se u umanjenju postojećeg imovine oštećenika. Ponekad se naziva i stvarnom štetom.

*Negativna šteta ili izmakla korist* (*lucrum cessans*). Izmakla korist je dobitak kojem se netko nada po redovitom tijeku stvari ili prema posebnim okolnostima i bio bi ga ostvario da nije bilo štetne radnje. Negativne štete su isključivo materijalne.

Uzročnost kao pretpostavka odgovornosti za štetu je veza između štetne radnje kao uzroka i nastale štete kao posljedice. U nizu događaja treba među mnogim uzrocima i posljedicama pronaći jedan događaj koji je pravno relevantan i uzima se kao određeni uzrok određene posljedice.

Među uzrocima koji dovode do štete ponajprije je ljudska radnja, no ona ne mora znači samo in ve se može sastojati i u propustu.

Ako kod nastupanja nekoga štetnoga događaja koincidiraju kao uzroci ljudska radnja i prirodni događaji, uzima se u obzir samo ljudska radnja.

Ako djeluje više uzroka, a svi potječu od ljudske radnje, kao uzrok se uzima ona koja je štetnom uspjehu najbliža i za određeni štetni uspjeh tipična.

Uzroka veza između u štetne radnje i štete nužna je pretpostavka odgovornosti za štetu. Oštećenik mora dokazati postojanje uzročne veze.

Protupravnost znači i povredu nekoga pravnoga pravila pozitivnoga pravnoga poretka.

Objektivni elementi protupravnosti sastoje se u činjenici da je za postojanje protupravnosti dovoljno da je štetnom radnjom povrijeđeno neko pravilo koje spada u pravni poredak.

Subjektivni elementi protupravnosti izraženi su krivnjom počinitelja. Prema ZOO krivnja postoji kad je štetnik uzrokovao štetu namjerno ili nepažnjom.

*Namjera (dolus)* je takva vrsta krivnje kod koje se traži da je štetnik postupao znajući i hoće. Štetnik hoće uzrok (štetnu radnju) i hoće posljedicu (štetu kod druge osobe). Namjera se određuje subjektivno jer su za nju odlučujući i subjektivni elementi - volja i znanje. Namjera bi odgovarala umišljaju u kaznenom pravu. Kod namjere se ne traži znanje štetnika o protupravnosti radnje. Dovoljno je da je štetna radnja objektivno protupravna. Prije ZOO razlikovala su se tri stupnja namjere: obična namjera, zla namjera i zloradost.

### 3. Popravljanje štete

Pod popravljanjem štete razumijeva se uklanjanje, naknadanje ili ublažavanje štetnih posljedica koje su nastupile zbog određene štetne radnje.

U našem pravu postoje tri osnovna oblika popravljanja štete: naturalna restitucija, naknada štete i satisfikacija.

#### Naturalna restitucija

Naturalna restitucija znači i povrat u prijašnje stanje, odnosno uspostavu stanja koje je bilo prije nego što je šteta nastala. Javlja se u tri osnovna oblika. Prvi je *individualna restitucija* koja znači vraćanje iste stvari.

Drugi oblik je *generička restitucija*, a sastoji se u davanju zamjenjivih stvari umjesto oduzetih ili oštećenih.

Treći oblik je *restitucija u obliku troškova*. Iako se radi o davanju novca (popravak) ipak to nije naknada štete jer je oštećeni dobio natrag svoju stvar u onakvom stanju u kakvom je postojala prije oštećenja.

Naturalna restitucija vrši se samo onda ako je moguće. Faktična nemogućnost postoji onda ako je npr. propala individualno određena stvar. Pravna nemogućnost postoji u onom slučaju kada bi vraćanje u prijašnje stanje značilo povredu pozitivnih propisa. U takvim slučajevima gdje naturalna restitucija nije moguća do i dalje do naknade štete jer je to najprikladnije.

### Naknada štete

To je oblik popravljivanja štete koji se sastoji u novčanom ekvivalentu.

Pod obujmom naknada štete razumijeva se skup svih šteta koje su se dogodile uslijed neke štetne radnje. Tu spadaju obična šteta i izmakla korist, troškovi učinjeni radi umanjenja ili ublažavanja štetnih posljedica i kamate na iznos naknade.

Među najvažnijim oblicima ustanovljenja naknade štete su:

- Ustanovljenje propisom koji sadrži cjenik ili tarifu o naknadi određene vrste šteta (npr. za šumske štete);
- Arbitrano ustanovljenje od strane suda po njegovu slobodnom uvjerenju;
- Ustanovljenje od strane suda prema procjeni sudskih vještaka;
- Komisijsko ustanovljenje;
- Ustanovljenje sporazumom između štetnika i oštećenika.

Iznos naknade može se odrediti u dva oblika: ukupnom (jednokratnom) iznosu i u obliku novčane rente.

Naknada u obliku novčane rente određuje se u pravilu za materijalnu štetu uslijed smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja.

Novčana renta određuje se doživotno ili za određeno vrijeme, a isplaćuje se mjesečno unaprijed.

### Satisfakcija

Satisfakcija je takav oblik popravljivanja štete koji se priznaje oštećeniku kao neko subjektivno zadovoljenje bez obzira na štetu i njezinu naknadu.

Razlikuje se moralna od novčane satisfakcije. Moralna satisfakcija (nematerijalna) može se sastojati u obavljanju presude, ispravka, opozivu uvrede ili čemu drugom čime se može ostvariti svrha popravljivanja štete.

Novčana satisfakcija (materijalna) postoji kada se oštećeniku daje svota novca kao subjektivno zadovoljavanje. Daje se za:

-pretrpljene fizičke boli;

-za pretrpljene duševne boli zbog umanjenja životne aktivnosti, naruženosti, povrede ugleda, časti, slobode ili prava osobe, smrti bliske osobe;  
-za pretrpljeni strah

Sigurno je da se pretrpljeni bol i strah ne mogu izraziti u novcu, stoga novac koji se daje na ime odštete ne može biti naknada (kao što ga naziva ZOO), nego samo neka vrsta zadovoljenja. Za one štete kod kojih je moguće ustanoviti ekvivalent daje se naknada, a za one kod kojih je to nemoguće daje se satisfakcija.

Osim odgovornosti za štetu kao sredstvo popravljivanja već uinjene štete postoji i jedan institut kojem je svrha preveniranje šteta. Prema ZOO svatko ima pravo zahtijevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od kojeg prijeti znatnija šteta njemu ili određenom broju osoba. Također je svatko ovlašten od drugoga tražiti da se uzdrži od djelatnosti koja izaziva uznemiravanje ili opasnost štete ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može spriječiti odgovarajućim mjerama. Zahtjev se ostvaruje tzv. *tužbom na propustanje*.

## 5. KAZNENOPRAVNA ZAŠTITA OKOLIŠA

Pojam kaznenopravne zaštite okoliša podrazumijeva kompleks etičkih te napose kriminoloških, kaznenopravnih, penoloških i drugih sadržaja iz sustava kaznenopravnih znanosti funkcionalno objedinjenih opim kriminalnopolitičkim nastojanjima u smislu njegove zaštite.

Kaznenopravna zaštita okoliša zasnovana je na tzv. biocentričnoj koncepciji, a ona okoliš tretira kao zaštićeno dobro *per se*, za razliku od starijih i danas napuštenih antropocentričnih shvatanja koja su okoliš definirala kao isključivo tzv. ovjekov okoliš, smatraju i ga samo pukim resursom u funkciji zadovoljavanja ljudskih potreba. Biocentriizam nameće zaključak da se ovjek ne bi trebao u eko-sustavu ponašati kao «aristokrat» unutar cjeline prirode vladaju i nad nižim stvorovima, biljkama i životinjama, već na njih gledati kao na članove zajednice svih živih bića gdje «život posjeduje svoje vlastito pravo», a ovjek ima dužnost tome svijetu i životu služiti i za nj odgovarati.

S aspekta kaznenog prava nije odlučno, iako nije ni nevažno, zašto netko poštuje stanovitu normu – da li iz svog unutarnjeg uvjerenja i «slobodno» ili «pod prisilom» potencijalne neugode. Kaznenopravnom utilitarizmu važno je samo to da pojedinac poštuje pravni sustav, makar to bilo i zbog straha od kazne ili druge odgovarajuće sankcije. Pokazalo se, međutim, da je doseg kaznenopravnog instrumentarija u suzbijanju kažnjivih ponašanja relativno ograničen, a posebno se ta konstatacija odnosi na kažnjiva ponašanja protiv okoliša. Naime, kriminološka i kriminalnopolitička dimenzija suzbijanja kaznenih djela i prekršaja kojima se ugrožava i povređuje okoliš ukazuju na niz posebnosti, o kojima valja voditi računa pri sagledavanju i određivanju uloge kaznenog prava u zaštiti okoliša.

Prema statističkim pokazateljima udio kaznenih djela protiv okoliša konstantno je na najnižoj razini te u strukturi kaznenih djela ne prelazi 2 posto ukupnog broja. Od svih kaznenih djela protiv okoliša iz gl. XX. Kaznenog zakona (KZ), najveći dio prijava, optuženja i osuđenih presuda odnosi se na samo dva kaznena djela: protuzakonit lov, odnosno protuzakonit ribolov.

Jedna od temeljnih kriminoloških značajki ove skupine kaznenih djela jest da se mahom radi o tzv. kaznenim djelima «bez žrtve» odnosno djelima kod kojih je žrtva «apstraktna», tj. prema standardnom obrascu rezoniranja «nema izravno pogođeno» kaznenim djelom. Posljedice, opseg i kakvoća ugrožavanja odnosno povrede zaštićenog dobra u pravilu nisu odmah i u cijelosti vidljive, a još češće pripisuju se samo slučajno. One išćenje okoliša ostvaruje se prilitajeno, jedva zametljivo, ali kontinuirano, dok relevantni društveni faktori kontrole ne reagiraju navrijeme ili uopće ne reagiraju. Za okoliš se smatra da može apsorbirati gotovo neograničene količine išćenja, ili se o tome uopće i ne razmišlja, a u pojedinim slučajevima izostanak elementarne etike i krajnja ljudska sebičnost imaju kao posljedicu toleriranje i najgrubljih prekršaja. To su samo neki od razloga zašto je kod kaznenih djela protiv okoliša visoka tzv. *tamna brojka kriminaliteta*.

Kazneno pravo dio je politike suzbijanja kažnjivih ponašanja, politike suzbijanja kriminaliteta ili tzv. *antikriminalna politika*. Pod tim pojmom valja razumjeti kompleks ukupnih nastojanja države da na njezinom području bude što manje ostvarenih kažnjivih ponašanja (kaznenih djela i prekršaja), a da ona ostvarena budu što prije otkrivena, tj. da

bude prona en njihov po initelj i da, nakon zakonito provedenog postupka, po initelju bude izre ena odgovaraju a kaznena sankcija. Suvremenu kaznenu politiku u funkciji zaštite okoliša valja sagledati u kontekstu op ih kriminalnopoliti kih na ela. Kazneno pravo i kaznenopravna reakcija op enito, pa i u segmentu zaštite okoliša samo je krajnje sredstvo zajednice (*ultima ratio societatis*) te obuhva a dva komplementarna smjera odnosno modaliteta djelovanja: *preventivni* i *represivni*.

Iako je naglasak na prevenciji, oba se modaliteta ostvaruju pravnim i izvanpravnim sredstvima, djelovanjima državnih i nevladinih tijela. U najužem smislu politiku suzbijanja kažnjivih ponašanja, dakle i u podru ju zaštite okoliša, u prvom redu obuhva a njezin normativni dio, uklju uju i *zakonodavnu, sudbenu i izvršnu* razinu. Sukladno l. 41. KZ svrha je kažnjavanja da se, uvažavaju i op u svrhu kaznenopravnih sankcija, izrazi društvena osuda po injenog kaznenog djela, utje e na po initelja da ubudu e ne ini kaznena djela, utje e na sve ostale da ne ine kaznena djela i da se primjenom propisanih kazni utje e na svijest gra ana o pogibeljnosti kaznenih djela i pravednosti kažnjavanja njihovih po initelja. Hrvatska kaznenopravna doktrina, ali i sudska praksa, time nedvojbeno afirmira primjenu sankcija s izraženim preventivnim u inkom, a posebno kroz primjenu tzv. *parapenalnih* i alternativnih kaznenopravnih sankcija, kao što su mjere upozorenja ili institucija zamjene kazne zatvora ili nov ane kazne radom za op e dobro na slobodi. Napose bi primjena tih sankcija bila poželjna kada se one izri u odnosno primjenjuju za kaznena djela protiv okoliša, uklju ivo posebne obveze i institucionalizirani nadzor u postupku njihova izvršenja. Kada je rije o ovim kaznenim djelima, individualizacija, primjenom op ih pravila o izboru vrste i mjere kazne i drugih kaznenopravnih sankcija, valjala bi biti inspirirana elementom restitucije, naknade štete i aktivnog utjecaja na po initelja da ubudu e poštuje pravni sustav i njime zašti ena pravna dobra, dakle okoliš u najširem smislu. U tom smislu, alternativna sankcija rada za op e dobro na slobodi, uz pristanak osu enika, pruža najviše mogu nosti. Ipak, naglasak djelovanja antikriminalne politike može jedino biti na nerepresivnom segmentu odnosno razli itim mjerama planirane društvene prevencije, pri emu na prvom mjestu treba istaknuti element odgoja i obrazovanja te razli itih modaliteta prakti nog uklju ivanja uže ili šire društvene zajednice u konkretne programe zaštite okoliša.

Kazneni zakon RH iz 2012. g. u svojoj **glavi dvadeset** ure uje kaznena djela protiv okoliša.

Kako nedvosmisleno upu uje naziv glave, objekt kaznenopravne zaštite u njoj propisanih inkriminacija je «okoliš» u najširem smislu. Kaznena djela protiv okoliša zamišljena su po uzoru na njema ko, odnosno austrijsko kazneno zakonodavstvo. To ne zna i da ranije hrvatsko kazneno zakonodavstvo nije poznavalo odgovaraju e inkriminacije. Zapravo je ve ina inkriminacija kojima se zašti uje okoliš u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu preuzeta iz ranijeg zakonodavstva, no spomenute su inkriminacije bile dislocirane u razli itim glavama posebnog dijela kaznenog zakonodavstva, napose u glavi kaznenih djela protiv zdravlja ljudi i protiv gospodarstva.

Kaznenim zakonodavstvom, uz primjenu propisa iz podru ja zaštite okoliša, ostvaruje se cjelovit konceptualni pristup zaštiti okoliša, smanjivanje rizika za život i zdravlje ljudi, o uvanje biljnog i životinjskog svijeta odnosno o uvanje prirodnih zajednica i ekološke stabilnosti.

Kaznenopravna zaštita okoliša svoje utemeljenje nalazi u odgovaraju im ustavnopravnim i me unarodnopravnim izvorima. Brojni su me unarodnopravni izvori kojima se zašti uje



okoliš. Mnoge od tih međunarodnih ugovora potvrdila je (ratificirala) ili je njima pristupila na temelju nostrifikacije o sukcesiji i Republika Hrvatska, prihvativši obveze koje iz njih proizlaze. Njima se posebno zaštićuju zrak, klima i ozonski omotač; prirodna i kulturna baština; regulira promet otpadom i opasnim tvarima; zaštiti uju vode i more te uspostavljaju standardi nuklearne sigurnosti.

Razumljivo, vode i rauna o supsidijarnom i fragmentarnom karakteru kaznenopravne zaštite općenito, a napose kaznenopravne zaštite okoliša, valja podsjetiti da se zaštita okoliša primarno ostvaruje izvan kaznenog prava, dakle nekaznenim i nerepresivnim instrumentarijem, kroz zakonsku i podzakonsku regulativu drugih grana prava, napose upravnog prava, ali i nekih drugih (građanskog prava, financijskog itd.) grana prava. Spomenutim je propisima inkriminiran cijeli niz prekršaja i za njih su propisane prekršajne sankcije. Osim toga, tim se propisima određuje značenje ključnih pojmova važnih za razumijevanje kaznenih djela iz dvadesete glave KZ-a. Od najvažnijih zakona u tom smislu treba navesti: Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o zaštiti od buke, Zakon o zaštiti od ionizirajućeg zračenja, Zakon o otpadu, Zakon o komunalnom gospodarstvu, Zakon o prijevozu opasnih tvari, Zakon o zapaljivim tekućinama i plinovima, Prostorni plan Republike Hrvatske, Zakon o prostornom uređenju, Zakon o građevini, Zakon o elektroprivredi, Pomorski zakonik, Zakon o morskim lukama, Zakon o vodama, Zakon o financiranju vodnog gospodarstva, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o zaštiti bilja, Zakon o šumama, Zakon o zaštiti životinja, Zakon o zaštiti od požara itd.

### Pojedina kaznena djela protiv okoliša

#### **5.1. One išenje okoliša ( 1. 193. KZ)**

Tko protivno propisima otpusti, unese ili ispusti količinu tvari ili ionizirajućeg zračenja u zrak, tlo, podzemlje, vodu ili more kojom se može trajnije ili u znatnoj mjeri ugroziti njihova kakvoća ili se mogu u znatnoj mjeri ili na širem području ugroziti životinje i biljke, ili se može ugroziti život ili zdravlje ljudi, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina (st. 1.).

Tko otpusti, unese ili ispusti tvar ili ionizirajuće zračenje u zrak, tlo, podzemlje, vodu ili more i time ugrozi život ili zdravlje ljudi, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do osam godina (st. 2.).

Ako je kazneno djelo iz st. 1. počinjeno iz nehaja počinitelj se kazniti kaznom zatvora do dvije godine, a ukoliko je kazneno djelo iz st. 2. počinjeno iz nehaja počinitelj se kazniti kaznom zatvora do tri godine (st. 3.).

Dakle, kazneno djelo one išenja okoliša iz članka 193. st. 1. i 2. može se počiniti s namjerom ili, sukladno odredbi stavka 3. članka, iz nehaja. Svijest počinitelja mora obuhvatiti mogućnost nastupanja zabranjene posljedice.

Počinitelj kaznenog djela oneišnjelokoliša može biti fizička osoba, a odgovornost pravnih osoba za oneišenjeokolišaregulirana je kao odgovornost za prijestup odnosno prekršaj.

Radnja počinjenja kaznenog djela iz ovoga članka je oneišenjeokolišapostupanjem protivno posebnim propisima o njegovoj zaštiti, stoga je riječ o tzv. *blanketnoj dispoziciji*, povezanoj s prije navedenim propisima o zaštiti okoliša. Nema kaznenog djela ako je počinitelj postupao sukladno spomenutim propisima odnosno dopuštenim standardima oneišnjelokoliša. Oneišenje, prema zakonskom opisu djela odnosno odredbi *Zakona o zaštiti okoliša* realno sastoji u: a) ugrožavanju kakvoće zraka; b) ugrožavanju kakvoće tla; c) ugrožavanju kakvoće vode, vodotoka ili mora; d) ugrožavanju kakvoće prirodnog genetskog sklada biološke raznolikosti; e) ugrožavanjem života ili zdravlja ljudi.

Traži se kumulativno da oneišenje prelazi određenu mjeru, tj. da je ostvareno: a) na širem području i b) trajnije i u znatnoj mjeri koja može pogoršati uvjete života ljudi ili životinja ili koja može ugroziti opstanak bilja ili drugog raslinja. Dovoljno je za postojanje djela nastupanje više i same mogući u tom smislu.

Kazneni postupak za kazneno djelo oneišnjelokoliša, kao i za više kaznenih djela iz ove glave, pokreće se po službenoj dužnosti.

## **5.2. Ispuštanje oneišujućih tvari s plovnog objekta (čl. 194. KZ)**

Tko protivno propisima ispusti oneišujuće tvari s pomorskog objekta u more ili s plovnog objekta u kopnene vode, i time pogorša njihovu kakvoću, kaznit će se zatvorom do tri godine (st. 1.).

Ovom kaznom iz st. 1. kaznit će se tko protivno propisima ispusti manje količine oneišujućih tvari s pomorskog objekta u more ili s plovnog objekta u kopnene vode, a što u svojoj ukupnosti ima za rezultat pogoršanje njihove kakvoće (st. 2.).

Tko djelo iz st. 1. i 2. počinio iz nehaja, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine.

## **5.3. Ugrožavanje ozonskog omotača (čl. 195. KZ)**

Tko protivno propisima proizvodi, uvozi, izvozi, stavlja u promet ili koristi tvari koje oštećuju ozonski sloj, kaznit će se zatvorom do tri godine (st. 1.).

Tko ovo kazneno djelo počinio iz nehaja, kaznit će se zatvorom do jedne godine (st. 2.).

#### **5.4. Ugrožavanje okoliša otpadom ( l. 196. KZ)**

Tko protivno propisima u jednoj ili više naizgled povezanih pošiljaka izvrši nedozvoljeni promet otpadom, u koli ini koja je ve a od neznatne, kaznit e se kaznom zatvora do dvije godine (st. 1.).

Tko protivno propisima odbacuje, odlaže, sakuplja, skladišti, obra uje, uvozi, izvozi ili prevozi otpad ili posreduje u tome ili s njim uop e gospodari ili postupna na na in koji može trajnije ili u znatnoj mjeri ugroziti kakvo u zraka, tla, podzemlja, vode ili mora, ili u znatnijoj mjeri ili na širem podru ju ugroziti životinje, bilje ili gljive, ili ugroziti život i zdravlje ljudi kaznit e se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina (st. 2.).

Tko ovo kazneno djelo po ini iz nehaja, kaznit e kaznom zatvora do dvije godine (st. 3.).

Ovim se lankom inkriminira postupanje sa otpadom koji ugrožava okoliš. Pod «otpadom» se u smislu *Zakona o otpadu* smatraju «tvari i predmeti koje je pravna ili fizi ka osoba odbacila ili odložila, namjerava ih ili mora odložiti.» Po mjestu nastanka razlikuju se tzv. komunalni i tehnološki otpad, a po svojstvima tzv. opasni i inertni otpad. Pojam «opasnog otpada» prema *Zakonu o otpadu* jest onaj koji «sadrži tvari koje imaju jedno od ovih svojstava: eksplozivnost, reaktivnost, zapaljivost, nagrizanje, nadržajljivost, toksi nost, infektivnost, kancerogenost, mutagenost» itd.

Po initelj ovog kaznenog djela može biti svatko. Op enito, radnja je po injenja manipulacija otpadom protivno propisima: a) odbacivanje otpada; b) odlaganje otpada; c) sakupljanje otpada; d) skladištenje otpada; e) obrada otpada; f) uvoz, izvoz ili prijevoz otpada ili posreduje s njim.

Djelo je mogu e po initi s namjerom ili iz nehaja. Ako je djelo po injeno s namjerom propisana je kazna zatvora do dvije godine (st. 1.) odnosno od šest mjeseci do pet godina (st. 2.), a ako je ovo djelo po injeno iz nehaja propisana je kazna zatvora do dvije godine.

#### **5.5. Ugrožavanje okoliša postrojenjem ( l. 197. KZ)**

Tko protivno propisima rukuje postrojenjem u kojem se odvijaju opasni postupci ili u kojem su pohranjene ili se koriste opasne tvari ili pripravci koji mogu izvan postrojenja trajnije ili u znatnoj mjeri ugroziti kakvo u zraka, tla, podzemlja, vode ili mora, ili u znatnoj mjeri ili na širem podru ju ugroziti životinje, bilje ili gljive, ili ugroziti život ili zdravlje ljudi, kaznit e se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

Tko ovo kazneno djelo po ini iz nehaja, kaznit e se kaznom zatvora do dvije godine.

Relevantna su ona postrojenja kojima se oslobaaju štetne tvari koje mogu ugroziti okoliš. Štetne se tvari odre uju sukladno Zakonu o zaštiti okoliša (toksi na, kancerogena, mutagena, itd.).

Po initelj može biti svatko.

## **5.6. Ugrožavanje okoliša radioaktivnim tvarima ( l. 198. KZ)**

Kazneno djelo čini tko protivno propisima proizvodi, prerađuje, rukuje, koristi, posjeduje, skladišti, prevozi, uvozi, izvozi ili odlaže nuklearni materijal ili druge opasne radioaktivne tvari tako da može trajnije ili u znatnijoj mjeri ugroziti kakvoću zraka, tla, podzemlja, vode ili mora, ili u znatnoj mjeri ili na širem području ugroziti životinje, bilje ili gljive ili ugroziti život ili zdravlje ljudi, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina (st. 1.).

Tko ovo kazneno djelo počinji iz nehaja kaznit će se kaznom zatvora do dvije godine (st. 2.).

Nuklearnim i drugim opasnim radioaktivnim tvarima smatraju se, u skladu s odredbom *Beške konvencije o građanskoj odgovornosti za nuklearne štete* iz 1963. g., radioaktivne tvari dobivene u procesu proizvodnje ili korištenju nuklearnog goriva kao i svaka tvar koja je postala radioaktivna zbog izlaganja zračenju emitiranom u tijeku tog procesa, isključujući radioizotope koji su nastali u završnoj fazi proizvodnje i koji se mogu koristiti u znanstvene, medicinske, poljoprivredne, trgovačke ili industrijske svrhe. U RH radioaktivni otpad se smatra «izvorom ionizirajućeg zračenja.»

Ovo se kazneno djelo može počinjati s namjerom, ali i iz nehaja. Za kazneno djelo iz st. 1. propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina, a iz nehaja kaznom zatvora do dvije godine.

## **5.7. Ugrožavanje bukom, vibracijama ili neionizirajućim zračenjem ( l. 199. KZ)**

Tko protivno propisima proizvede buku, vibracije ili neionizirajuće zračenje i time dovede u opasnost život ili zdravlje ljudi, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine.

Što je buka, njezini izvori i štetni utjecaj na zdravlje uvijek određeni su Zakonom o zaštiti od buke (vidi ranija izlaganja).

Kazneno djelo ugrožavanja bukom, vibracijama i neionizirajućim zračenjem spada u kategoriju općih kaznenih djela (*delicta communia*), dakle počinitelj može biti svatko tko ostvari zakonsko bielo djelo.

Kazneni postupak za kazneno djelo onečišćavanja okoliša bukom pokreće se po službenoj dužnosti.

## **5.8. Uništavanje zaštite prirodnih vrijednosti ( l. 200. KZ)**

Tko protivno propisima usmrti, uništi, posjeduje, hvata ili uzima jedinku zaštićene životinje, biljaka ili gljiva ili drugu zaštićenu prirodnu vrijednost, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine (st. 1.).

Tko ovo djelo po ini prema strogo zašt enoj divljoj svojti životinja, biljaka ili gljiva, kaznit e se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina (st. 2.).

Tko kazнено djelo iz stavka 1. i 2. ovoga lanka po ini iz nehaja, kaznit e se kaznom zatvora do dvije godine.

Nema kaznenog djela iz stavka 1. ovoga lanka ako je po injeno prema nezatnoj koli ini pripadnika svojte ili druge zašt ene prirodne vrijednosti i nezatno je utjecalo na o uvanje te svojte ili druge zašt ene prirodne vrijednosti i nezatno je utjecalo na o uvanje te svojte ili druge zašt ene prirodne vrijednosti.

### **5.9. Uništavanje staništa ( I. 201. KZ)**

Tko protivno propisima uništi ili izazove znatno propadanje staništa zašt ene svojte životinja, biljaka ili gljiva, ili uništi ili izazove znatno propadanje stanišnog tipa, kaznit e se kaznom zatvora do tri godine (st. 1.).

Tko djelo iz stavka 1. ovoga lanka po ini prema staništu, odnosno podru ju razmnožavanja, podizanja mladih, migracije i hibernacije strogo zašt ene divlje svojte životinja, biljaka ili gljiva, kaznit e se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina (st. 2.).

Kaznom iz stavka 2. ovoga lanka kaznit e se tko uništi ili izazove znatno propadanje staništa u zašt enom podru ju prirode ili na ekološki zna ajnom podru ju (st. 3.).

Tko kazнено djelo iz stavka 1., 2. i 3. ovoga lanka po ini iz nehaja, kaznit e se kaznom zatvora do dvije godine.

### **5.10. Trgovanje zašt enim prirodnim vrijednostima ( I. 202. KZ)**

Tko protivno propisima trguje, uvozi, izvozi ili prevozi živu ili mrtvu jedinku zašt ene svojte životinja, biljaka ili gljiva ili drugu zašt enu prirodnu vrijednost, njezine dijelove ili prera evine dobivene iz nje, ili bez odobrenja iznese iz Republike Hrvatske zašt enu prirodnu vrijednost ili je ne vrati u Republiku Hrvatsku u roku odre enom odobrenjem, kaznit e se kaznom zatvora do tri godine (st. 1.).

Tko djelo iz stavka 1. ovoga lanka u ini prema strogo zašt enoj divljoj svojti životinja, biljaka ili gljiva, kaznit e se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina (st. 2.).

Tko kazнено djelo iz stavka 1. i 2. ovoga lanka po ini iz nehaja, kaznit e se kaznom zatvora do dvije godine.

Nema kaznenog djela iz stavka 1. ovoga članka ako je počinjeno prema neznatnoj količini pripadnika svojte ili druge zaštićene prirodne vrijednosti i neznatno je utjecalo na očuvanje te svojte ili druge zaštićene prirodne vrijednosti.

### **5.11. Protuzakonito unošenje u okoliš divljih svojti ili GMO ( čl. 203. KZ)**

Tko protivno propisima prenese preko granice živ genetski modificiran organizam ili uvede živ genetski modificiran organizam ili stranu divlju svojtu mikroorganizama, gljiva, biljaka ili životinja u okoliš u kojem prirodno ne obitava i time nanese znatnu ili trajnu štetu prirodi, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

### **5.12. Protuzakoniti lov i ribolov ( čl. 204. KZ)**

Tko lovi divljač u vrijeme lovostaja ili na području na kojem lov nije dopušten ili lovi bez položenog lova kog ispita, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine (st. 1.).

Tko lovi divljač, ribu ili druge slatkovodne ili morske organizme na način ili sredstvima kojima se oni masovno uništavaju ili upotrebom nedopuštenih pomoćnih sredstava, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine (st. 2.).

Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se tko vrhunski trofej divljači i trajno iznese u inozemstvo (st. 3).

Predmeti namijenjeni ili uporabljeni za počinjenje kaznenog djela i ulovljeni se oduzeti (st. 4).

Inkriminacijom se cjelovito zaštićuje divlji životinjski svijet, odnosno divljač. *Zakon o lovu* određuje sadržaj pojma «divljač». *Zakon o morskom ribolovu*, odnosno *Zakona o slatkovodnom ribarstvu* određuje sadržaj pojma «riba» i «slatkovodni ili morski organizmi».

Zakonsko bi se obuhvatala dva različita modaliteta radnje počinjenja ovog kaznenog djela. Djelo je opće naravi (*delictum communium*), može ga počiniti svatko. Kazneno djelo protuzakonitog lova moguće je počiniti samo s namjerom.

### **5.13. Ubijanje ili mučenje životinja ( čl. 205. KZ)**

Tko usmrti životinju bez opravdanog razloga ili je teško zlostavlja, nanosi joj nepotrebne boli ili je izlaže nepotrebnoj patnji, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine (st. 1.).

Tko kazneno djelo iz stavka 1. ovoga članka počinji iz koristoljublja, kaznit će se kaznom zatvora do dvije godine (st. 2.).

Tko iz nehaja uskratom hrane ili vode ili na drugi način izloži životinju tegobnom stanju kroz dulje vrijeme, kaznit će se kaznom zatvora do šest mjeseci (st. 3.).

Životinja iz ovoga članka oduzeta će se (st. 4.).

Kod ovog kaznenog djela riječ je, u suštini, o uspostavi odgovarajućih civilizacijskih standarda ponašanja prema životinjama kao dijelu okoliša, zaštiti njihova biološka i dostojanstva života uopće. Zaštićuje se «dobrobit» životinja. U tom smislu valja upozoriti na odredbe odgovarajućih posebnih propisa. Tzv. veterinarska zaštita dobrobiti životinja regulirana je ranije važećim *Zakonom o veterinarstvu*:

1) zabranjeno je zlostavljati i mučiti životinje tijekom uzgoja, držanja, korištenja, radne uporabe, ili posebnih oblika školovanja (dresure), 2) životinje se tijekom prijevoza i prilikom klanja ne smiju izlagati mučenju i patnji, 3) svaki posjednik životinja mora sa životinjom humano postupati i životinju zaštititi od patnji i bolova te pravovremeno zatražiti veterinarsku pomoć, 4) bolesnoj ili ozlijeđenoj životinji mora se, kad je to moguće prije, pružiti odgovarajuća veterinarska pomoć i potrebita njega, osim ako bolest ili ozljeda nije takva da životinju treba odmah usmrтити, 5) nastambe i objekti u kojima su smještene životinje moraju biti primjerene pripadnoj vrsti i kategoriji životinja te opremljene tako da mogu zadovoljiti biološke potrebe pripadne vrste i kategorije životinja, 6) životinjama se mora osigurati potrebna i zdravstveno ispravna hrana i voda, 7) znanstvenoistraživački pokusi na životinjama mogu se obavljati samo u zdravstveno-medicinskim, veterinarskim, farmakološkim i drugim znanstvenim ustanovama, a životinje se tijekom pokusa ne smiju izlagati mučenju i patnji.

Također, «dobrobit» životinja – glede držanja, smještaja, hranidbe, zaštite i odnosa prema životinjama – zaštićuje se u skladu s relevantnim međunarodnopravnim standardima. *Zakonom o dobrobiti životinja* (prestao je važiti, a na snazi je *Zakon o zaštiti životinja*, NN 125/2013) regulirala se zaštita životinja pri držanju i uzgoju, pri obavljanju zdravstvene zaštite i zootehničkih zahvata, problematika usmrćivanja životinja, zaštita životinja pri klanju, u prijevozu, u gospodarskom uzgoju, zaštita tzv. «životinja za društvo» («kućnih ljubimaca»), zaštita divljih životinja u prirodi, zaštita životinja u zoološkim vrtovima, cirkusima i na izložbama, zaštita napuštenih i izgubljenih životinja, zaštita životinja pri uzgoju radi daljnje prodaje te zaštita životinja za pokuse i druga znanstvena istraživanja. Članom 3. i 4. ovog Zakona afirmirao se na član stav prema kojemu «nitko ne smije životinju bez razloga ubiti, nanositi joj bol i patnju».

Djelo iz čl. 1. 205. KZ-a je, s obzirom na počinitelja, općenite naravi i može ga počiniti svatko. Pored temeljnog oblika djela iz st. 1. Zakon propisuje kvalificirani oblik u st. 2: «Tko kazneno djelo iz st. 1. ovoga članka počinio iz koristoljublja», odnosno privilegirani, nehajni oblik djela u st. 3. članka: «Tko iz nehaja uskratom hrane ili vode ili na drugi način izloži životinju tegobnom stanju kroz dulje vrijeme». Posebna inkriminacija iz st. 2. članka inspirirana je spoznajama o događajima kod nas u posljednje vrijeme – npr. organiziranim borbama pasa ili drugih životinja.

#### **5.14. Prenošenje zaraznih bolesti životinja i organizama štetnih za bilje ( l. 206. KZ)**

Tko ne postupi po propisima ili odlukama kojima nadležno državno tijelo određuje mjere za suzbijanje ili sprječavanje širenja zarazne bolesti kod životinja ili organizama štetnih za bilje pa zbog toga dođe do opasnosti od širenja te bolesti ili njezinih uzročnika, odnosno pojave ili širenja organizama štetnih za bilje, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine (st. 1.).

Tko kazneno djelo iz stavka 1. ovoga članka počinio iz nehaja, kaznit će se kaznom zatvora do šest mjeseci (st. 2.).

Objekt zaštite je životinjski i biljni svijet kao dio okoliša.

Zarazne bolesti životinja utvrđene su u *Zakonu o veterinarstvu*, a obuhvaćaju zoonoze (bolesti zajedničke ljudima i životinjama), nametnike i druge organske bolesti. Zaraznim bolestima biljaka drže se one navedene u *Zakonu o zaštiti bilja*.

Počinitelj može biti svatko. Djelo je moguće počinjeno i nenamjerno, no nema sumnje da je radnja ostvarena i onda kada počinitelj postupi protivno propisima odnosno naredbama.

Za temeljno kazneno djelo počinjeno s namjerom propisana je kazna zatvora do jedne godine, a ako je djelo počinjeno iz nehaja kazna zatvora do šest mjeseci.

#### **5.15. Proizvodnja i stavljanje u promet štetnih sredstava za liječenje životinja ( l. 207. KZ)**

Tko proizvede radi prodaje ili stavi u promet sredstva za liječenje ili sprječavanje zaraze kod životinja koja su opasna za njihov život ili zdravlje pa zbog toga dođe do širenja zarazne bolesti ili uginuće i broj životinja, kaznit će se kaznom zatvora do dvije godine (st. 1.).

Tko kazneno djelo iz stavka 1. ovoga članka počinio iz nehaja, kaznit će se kaznom zatvora do šest mjeseci (st. 2.).

Inkriminacijom se štiti ugrožavanje dobrobiti odnosno života i zdravlja životinja kao neodvojivog dijela okoliša, pa je djelo i svrstano upravo u glavu kaznenih djela protiv okoliša, a ne, kao u ranijem kaznenom zakonodavstvu, u glavu kaznenih djela protiv gospodarstva.

Pod «sredstvom za liječenje ili sprječavanje zaraze kod životinja» valja u smislu *Zakona o veterinarskim lijekovima i veterinarsko-medicinskim proizvodima* razumjeti veterinarski lijek odnosno veterinarsko-medicinski proizvod.

Svaki veterinarski lijek prije stavljanja u promet mora biti ispitan u svrhu ispitivanja kakvoće, djelotvornosti i podnošljivosti, a veterinarsko-medicinski proizvod u svrhu utvrđivanja kakvoće i prikladnosti, te u tom smislu dobiti odobrenje nadležnog ministarstva.



Opasna za život i zdravlje životinja bit će, prema tome ona sredstva za liječenje ili sprječavanje zaraze koji ne odgovaraju propisanim zahtjevima kakvoće, djelotvornosti, podnošljivosti i prikladnosti za životinje, a proizvedeni su radi prodaje ili stavljanja u promet. Za djelo se traži i nastupanje odgovarajuće posljedice, «širenja zarazne bolesti ili uginuća i broj životinja», kao uvjeta kažnjivosti.

Počinitelj može biti svatko. Djelo se može počiniti s namjerom, ali i iz nehaja.

#### **5.16. Nesavjesno pružanje veterinarske pomoći ( 1. 208. KZ)**

Veterinar ili veterinarski djelatnik koji se pri pružanju pomoći, pregledu, cijepljenju ili liječenju životinje ne pridržava pravila veterinarske struke pa zbog toga nastupi oboljenje, znatno pogoršanje bolesti ili uginuća životinje, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine.

I ovim se kaznenim djelom, kao i prethodnim, zaštićuje dobrobit životinja odnosno, u užem smislu, njihov život i zdravlje. Inkriminirano djelo čini «veterinar ili veterinarski djelatnik», a oni su fizičke osobe, prije svega diplomirani veterinari, veterinarski tehničari i veterinarski bolničari, a iznimno i stručnjaci ostalih struka koji obavljaju određene specijalizirane poslove u veterinarskoj dijagnostici i analitici.

Za razliku od drugih kaznenih djela iz ove glave, kazneno djelo nesavjesnog pružanja veterinarske pomoći specijalno je kazneno djelo (*delictum proprium*). Počiniti ga može samo veterinar ili veterinarski djelatnik. Za kazneno djelo iz ovoga članka propisana je kazna zatvora do jedne godine, dok ne postoji nehajni oblik djela.

#### **5.17. Pustošenje šuma ( 1. 209. KZ)**

Tko protivno propisima sije ili krade šumu ili na drugi način pustoši šumu, a time ne čini neko drugo kazneno djelo za koje je propisana teža kazna, kaznit će se kaznom zatvora do dvije godine (st. 1.).

Tko kazneno djelo iz stavka 1. ovoga članka počinu u šumi koja je sastavni dio područja koje je propisom ili odlukom nadležnog tijela proglašeno zaštićenom prirodnom vrijednosti, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine (st. 2.).

Predmeti namijenjeni ili uporabljeni za počinjenje kaznenog djela ili nastali počinjenjem kaznenog djela neće se oduzeti (st. 3.).

Pustošenje se odnosi na gospodarske šume, zaštitne i šume s posebnom namjenom (šume posebne rijetкости ili ljepote, posebnog znanstvenog ili povijesnog značenja).

Tko počinu kazneno djelo iz st. 1., kaznit će se kaznom zatvora do dvije godine.

Tko ovo kazneno djelo po čini u šumi koja je posebno zaštićena ili u šumi koja je sastavni dio posebno zaštićenog područja prirode kaznit će se kaznom zatvora do tri godine.

#### **5.18. Promjena vodnog režima ( čl. 210. KZ)**

Tko protivno propisima promijeni ili poremeti vodni režim, a time ne čini neko drugo kazneno djelo za koje je propisana teža kazna, kaznit će se kaznom zatvora do dvije godine (st. 1.).

Tko kazneno djelo iz stavka 1. ovoga članka po čini na području koje je propisom ili odlukom nadležnog tijela proglašeno zaštićenom prirodnom vrijednosti, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine (st. 2.).

Predmeti namijenjeni ili uporabljeni za počinjenje kaznenog djela ili nastali počinjenjem kaznenog djela će se oduzeti (st. 3.).

Za pokušaj kaznenog djela iz stavka 1. i 2. ovoga članka počinitelj će se kazniti (st. 4.).

#### **5.19. Protupravna eksploatacija rudnog blaga ( čl. 211. KZ)**

Tko protivno propisima obavlja eksploataciju rudnog blaga i time prouzroči znatnu štetu, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine (st. 1.).

Tko protivno propisima obavlja eksploataciju rudnog blaga u području koje je propisom ili odlukom nadležnog tijela proglašeno zaštićenom prirodnom vrijednosti, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina (st. 2.).

Predmeti namijenjeni ili uporabljeni za počinjenje kaznenog djela ili nastali počinjenjem kaznenog djela će se oduzeti (st. 3.).

Za pokušaj kaznenog djela iz stavka 1. ovoga članka počinitelj će se kazniti (st. 4.).

#### **5.20. Protupravna gradnja ( čl. 212. KZ)**

Tko protivno propisima gradi građevinu u području koje je propisom ili odlukom nadležnog tijela proglašeno zaštićenom prirodnom vrijednosti, kulturnim dobrom ili drugim područjem od posebnog interesa za državu, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

\*\*\*\*

#### **Djelotvorno kajanje ( čl. 213)**

Sud može osloboditi kazne po initelja kaznenog djela iz lanka 193. (one iš enje okoliša), lanka 194. (ispuštanje one iš uju ih tvari s plovnog objekta), lanka 196. (ugrožavanje okoliša otpadom), lanka 197. (ugrožavanje okoliša postrojenjem) te lanka 198. (ugrožavanje okoliša radioaktivnim otpadom) ovoga Zakona koji prije nastupa teških posljedica dobrovoljno otkloni opasnost ili stanje koje je prouzrokovao.

### **Teška kaznena djela protiv okoliša ( 1. 214 KZ)**

(1) Ako je kaznenim djelom iz lanka 193. stavka 1. i 2. , lanka 194. stavka 1. i 2., lanka 196. stavka 1. i 2., lanka 197. stavka 1., lanka 198. stavka 1. i lanka 199. ovoga Zakona prouzro ena teška tjelesna ozljeda jedne ili više osoba, ili se promjene prouzro ene one iš enjem ne mogu dulje vrijeme otkloniti, ili nastupi velika nesre a, po initelj e se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina. po initelj e se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina.

(2) Ako je kaznenim djelima navedenim u stavku 1. ovoga lanka prouzro ena smrt jedne ili više osoba, po initelj e se kazniti kaznom zatvora od tri do petnaest godina.

(3) Ako je kaznenim djelom iz lanka 193. stavka 3., lanka 194. stavka 3., lanka 196. stavka 3., lanka 197. stavka 2. i lanka 198. stavka 2. ovoga Zakona prouzro ena teška tjelesna ozljeda jedne ili više osoba, ili se promjene prouzro ene one iš enjem ne mogu dulje vrijeme otkloniti, ili nastupi velika nesre a, po initelj e se kazniti kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

(4) Ako je kaznenim djelima navedenim u stavku 3. ovoga lanka prouzro ena smrt jedne ili više osoba, po initelj e se kazniti kaznom zatvora od jedne do osam godina.

(5) Ako je kaznenim djelom iz lanka 200. stavka 1. i 2., lanka 201. stavka 1., 2. i 3. i lanka 202. stavka 1. i 2. ovoga Zakona prouzro ena znatna šteta, po initelj e se kazniti kaznom zatvora od jedne do osam godina.

6 Ako je kaznenim djelom iz lanka 206. stavak 1., lanka 207. stavka 1. i lanka 208. ovoga Zakona prouzro ena znatna šteta, po initelj e se kazniti kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

(7) Ako je kaznenim djelom iz lanka 200. stavka 3., lanak 201. stavka 4., lanka 202. stavka 3., lanka 206. stavka 2. i lanka 207. stavka 2. ovoga Zakona prouzro ena znatna šteta, po initelj e se kazniti kaznom zatvora do tri godine.

Imaju i u vidu tzv. apstraktnu težinu djela odnosno propisanu kaznu, *teška kaznena djela* iz ove glave oblici su kaznenog djela kada je nekim od navedenih kaznenih djela a) prouzro ena teška tjelesna ozljeda jedne ili više osoba, ili se promjene prouzro ene one iš enjem ne mogu dulje vrijeme otkloniti, ili nastupi velika nesre a; b) prouzro ena smrt jedne ili više osoba; te c) prouzro ena znatna šteta.

## ZAKLJUČAK

Iako fragmentaran, prikaz problematike kaznenopravnih aspekata tzv. prava okoliša, koja je nedvojbeno vrlo složena, omogućuje izvođenje nekoliko važnih zaključaka:

1. Temeljni problem zaštite okoliša danas i u budućnosti jest ne samo jedan od najznačajnijih izazova i uvjet opstanka civilizacije već i pitanje *par excellence*, kako za globalnu zajednicu, tako i za svakog pojedinca. U tom smislu, održivi razvitak ljudskog društva pretpostavlja transformaciju od koncepta tzv. heterogene ka izgradnji koncepta autonomne etike u odnosu prema okolišu kao objektu zaštite *per se*.
2. Kako kazneno pravo nedvojbeno pripada sferi heterogene etike, utoliko je i njegova funkcija, kao dijela politike suzbijanja kažnjivih ponašanja, općenito biti definirana u smislu fragmentarnosti i supsidijarnosti, pa tako i u zaštiti okoliša.
3. Kaznenopravna zaštita okoliša ostvaruje se propisivanjem kaznenih djela i sankcija za njihove počinitelje u skladu sa suvremenim kriminalnopolitičkim na elima odnosno na elima kaznenog prava, koja su *in abstracto* komplementarna, a *in concreto* potencijalno suprotstavljanja: npr. na elu pravne države na elu socijalne države, na elu zakonitosti na elu individualizacije, na elu razmjernosti kazne stupnju krivnje na elu razmjernosti kazne težini ugrožavanja ili povrede zaštite okoliša itd.
4. Stoga valja imati na umu da je kaznenopravna zaštita okoliša moguća samo kao *ultima ratio socioetatis* i parcijalno rješenje, dok bi se težište zaštite trebalo nalaziti u sferi nekaznenih (npr. upravnih, fiskalnih i dr.) nerepresivnih te izvanpravnih mjera i mjera društvene prevencije.
5. U kaznenopravnoj zaštiti okoliša valjalo bi u prvome redu primjenjivati sankcije kao što su mjere upozorenja, sigurnosne i odgojne mjere te tzv. alternativne sankcije.

## **6. ME UNARODNOPRAVNI ASPEKTI ZAŠTITE I O UVANJA OKOLIŠA**

### **6.1. Razvoj me unarodnog prava okoliša**

Stockholmska konferencija 1972. g.

Prvim me unarodnim ugovorima o zaštiti i o uvanju okoliša bile su obuhvaćene me unarodne rijeke i jezera. Nakon Bečkog kongresa 1815. godine zaključen je niz me unarodnih ugovora o podjeli ribolovnih prava na rijekama, nadziranju plovidbe i o uređenju drugih načina upotrebe i iskorištavanja me unarodnih rijeka, a u kojima se zalazi i u pitanja zaštite okoliša. Prvi napori za o uvanje ribljih vrsta u moru počinju se tridesetih godina 19. stoljeća, a prvi pokušaj da se me unarodnim mjerama zaštite kopnene divlje životinje bila je *Deklaracija o zaštiti ptica korisnih za poljodjelstvo*, koju su 1875. potpisale Austro-Ugarska i Italija.

Me unarodni ugovori zaključeni početkom 20. st. stoljeća bili su posvećeni poglavito zaštiti me unarodnih rijeka i uređenju ribolova u njima, te zaštiti komercijalno vrijednih vrsta na moru i kopnu.

Vojno, kao i korištenje atomske energije u civilnom sektoru prouzročilo su usvajanje prvih me unarodnih ugovora o nadzoru nuklearnog naoružanja, nadzoru upotrebe nuklearne energije u miroljubive svrhe te o nadzoru odlaganja radioaktivnog otpada.

Djelovanje država na me unarodnom planu usmjereno na zaštitu i o uvanje okoliša je krajem šezdesetih godina dvadesetog stoljeća i to pod utjecajem rasteće svijesti o potrebi zaštite i o uvanja okoliša. Na razvoj ekološke svijesti utjecali su brojni *ekocidi* (ekološke katastrofe) koji su imali snažan negativni utjecaj na tlo i vode, kao i na ljudsko zdravlje (trovanje živom ispuštenom u more u Japanu, posljedice upotrebe DDT-a u poljoprivredi, tankerske nezgode s katastrofalnim posljedicama za morski okoliš itd.). Ovi su katastrofalni događaji promijenili poimanje onoga što se smatralo rutinskim rizikom i s velikom se pažnjom, pa i panikom, pokušalo prepoznati i druge slične prijetnje. Postalo je jasno da nisu dovoljne samo jednostrane akcije država, propisi na nacionalnoj razini ili ograničen broj država, već je potrebno hitno, sustavno, plansko i koordinirano djelovanje država na me unarodnoj razini.

*Me unarodno pravo zaštite okoliša* dio je me unarodnog prava koji se konstantno, široko i sustavno razvija tek u novije vrijeme, a posebno nakon *Konferencije UN-a o općem okolišu* održane 1972. godine u Stockholmu. Na njoj su sudjelovali predstavnici 113 država te brojnih me unarodnih organizacija zabrinuti zbog stanja prirodnog okoliša. Na Konferenciji, dotad najvećoj u organizaciji UN-a, održanoj od 5. do 16. lipnja (inače je 5. lipnja me unarodni *Dan zaštite okoliša*), usvojena je *Deklaracija o općem okolišu* (dvadeset i šest načela za zaštitu, o uvanje i poboljšanje okoliša) te *Akcijski program* koji je sadržavao sto i devet preporuka za konkretne akcije država. Na temelju i preporukama *Stockholmske konferencije* istaknuta je obaveza država da štite okoliš te da ne

uzrokuju štetu okolišu drugih država i okolišu koji je izvan granica nacionalne jurisdikcije. Ujedno je naglašena potreba suradnje država u primjeni postoje ih me unarodnih ugovora posve enih zaštititi okoliša. Tako er je na temelju preporuka ove konferencije krajem 1972. godine osnovana nova me unarodna ustanova pri UN - *Program UN-a za okoliš* (UNEP – United Nations Environment Program).

Na ela i preporuke Konferencije nisu bili obvezni. No, ubi ajena je praksa država pri reguliranju novih oblasti me unarodnoga prava da putem *deklaracija, preporuka* i sli nih me unarodnih dokumenata koji ne sadrže obvezna pravna pravila najprije odrede op a, vode a na ela i definiraju osnovne ciljeve, a koji e s vremenom biti usvojeni u obliku *ugovora* ili se razviti u *obi ajno pravo*, dakle postati **obvezna pravna pravila**.

Tu su praksu slijedile države i pri izgradnji me unarodnih pravila za zaštitu i o uvanje okoliša. Konferencija je uspjela, usprkos tome što na njoj nije usvojen niti jedan me unarodni ugovor, stvoriti novu kolektivnu atmosferu suradnje izme u država i bila je prvi ozbiljni korak u izgradnji me unarodnoga prava okoliša.

Niz me unarodnih ugovora zaklju enih nakon *Stockholmske konferencije* dijele se prema (1) razini me unarodnopravnog ure enja na **globalne, regionalne** i **subregionalne** me unarodne ugovore. Ve ina ugovora su regionalnog karaktera. Regionalni pristup zaštititi okoliša ima brojne prednosti jer npr. svaka regija zahtijeva specifi an pristup problemima zaštite okoliša zbog svog karakteristi nog industrijskog i gospodarskog razvoja (npr. problemi one iš enja zraka u Europi i Africi su razli iti). Nadalje, države odre ene regije izravno su zainteresirane za zaštitu oceana, mora ili rijeka koje protje u kroz njihovo podru je, pa e brže preuzeti i savjesnije izvršavati obveze iz nekog regionalnog ugovora.

Po drugom kriteriju razlikovanja me unarodnih ugovora, (2) predmetu zaštite, razlikuju se **me unarodni ugovori posve eni zaštititi biološke raznolikosti i zaštititi prirode**, zatim one koji **ure uju zaštitu pojedinih dijelova prostora** (tlo, slatke vode, more, atmosfera), te **ugovore koji reguliraju proizvodnju, uporabu, odlaganje i promet škodljivim tvarima** (npr. prijevoz opasnih i škodljivih tvari morem, prekograni ni promet opasnog otpada i sl.).

Idealno gledaju i, potpuna zaštita okoliša zahtijeva potpunu zabranu unošenja u okoliš svih štetnih tvari, no to je na sadašnjem stupnju razvoja, neostvariv cilj premda me unarodni ugovori posve eni zaštititi pojedinih dijelova prostora strogo ograni avaju unošenje u okoliš štetnih tvari. Osnovno je na elo zabrana emisije i odlaganja najštetnijih tvari, dok se emisija i odlaganje manje štetnih tvari ograni avaju na koli ine koje se mogu prirodnim procesima s vremenom razgraditi i u initi neškodljivima. Ugovori posve eni biološkoj raznolikosti mogu se podijeliti na one koji se bave zaštitom i one koje se bave o uvanjem. Cilj prvih jest sprje avanje nestanka vrsta koje su ugrožene, dok se drugima obi no ure uje takav na in iskorištavanja pojedinih vrsta – koje još nisu ugrožene – koji ne e izazvati njihovu ugroženost i istrebljenje. Ugovori posve eni opasnim i štetnim tvarima ure uju upotrebu, odlaganje i promet škodljivim tvarima na na in koji ne e štetiti zdravlju ljudi i okolišu.

Ovisno o predmetu zaštite, razlikuje se i (3) na in (tehnika) regulacije. U pogledu same tehnike me unarodnopravne regulacije, UNEP je uveo model tzv. **okvirne konvencije i dodatnih protokola**. Ovaj je model 1980-ih godina prevladavao u ure ivanju zaštite i o uvanja okoliša. *Okvirnom konvencijom*, kojom stranke preuzimaju op enite obveze, stvara se pravni okvir za postupno usvajanje dodatnih protokola s detaljnim i konkretnim

obvezama stranaka. Time se omogu uje postupno reguliranje odre enih problema, najprije preuzimanjem op enitih obveza, a zatim, kad za to sazriju uvjeti, i usvajanjem dodatnih instrumenata s precizno utvr enim obvezama stranaka. Do usvajanja dodatnih instrumenata stranke su vezane op im odredbama okvirne konvencije koje su, iako op enite, ipak obvezatne.

#### Konferencija u Rio de Janeiru 1992. g.

Intenzivni industrijski razvoj izazvao je pojavu tzv. *druge generacije problema* vezanih uz okoliš (npr. klimatske promjene, ošte enje ozonskog omota a, suše, uništenje šuma, prijetnje biološkoj raznolikosti), koji nisu bili obuhva eni na elima i preporukama *Stockholmske konferencije* niti me unarodnim ugovorima zaklju enim nakon te konferencije. Rješavanje tih problema nametalo je sasvim nov pristup, naime izravno uklju ivanje zaštite i o uvanja okoliša u planove razvoja.

Kao što je ve ranije izloženo, s tim u vezi izgra uje se koncept tzv. **održivog razvoja**, koji nakon izvješ a *Svjetske komisije za okoliš i razvoj* 1987. postaje glavnim pojmom i idejom vodiljom novog pristupa zaštiti i o uvanju okoliša.

*Konferencija UN-a o okolišu i razvoju* održana 1992. godine u Rio de Janeiru istaknula je nužnost održivog razvoja svih država što podrazumijeva razvoj ne po svaku cijenu, cijenu koja bi dovela u pitanje opstanak ovje anstva. Prema izvješ u *Svjetske komisije za okoliš i razvoj* (tzv. *Brundtland Report*, prema imenu norveške premijerke koja je predsjedala Komisiji) u initi razvoj održivim zna i osigurati da on zadovolji potrebe sadašnjih generacija, a da ne dovede u pitanje mogu nost budu ih generacija da zadovolje svoje potrebe. Dakle, održivi razvoj je takav razvoj koji vodi ra una o okolišu. Stoga se planiranje zaštite i o uvanja okoliša treba izravno uklju iti u planiranje razvoja kako bi se razvoj planirao samo do granica koje dopušta okoliš. Potaknuta izvješ em *Svjetske komisije za okoliš i razvoj*, *Op a skupština UN* je odlu ila sazvati *Konferenciju UN o okolišu i razvoju u Rio de Janeiru*, a na njoj su sudjelovali predstavnici 179 država i više stotina predstavnika raznih nevladinih udruga.

Osnovni dokumenti usvojeni u Riju, potaknuti osnovnom idejom-vodiljom održivog razvoja, jesu: *Deklaracija o okolišu i razvoju* (dvadeset i sedam na ela), *Agenda 21* (preporuke, tematski svrstane u etrdeset poglavlja), te *Na ela o gospodarenju, o uvanju i održivom razvoju šuma*. Uz usvajanje tih pravno neobvezuju ih dokumenata, na Konferenciji u Rio de Janeiru otvorene su na potpisivanje i dvije konvencije: *Konvencija o biološkoj raznolikosti* i *Okvirna konvencija UN o promjeni klime*.

Kao jedan od na ina za postizavanje održivog razvoja, na Konferenciji je istaknuta i a) u inkovitija primjena postoje ih me unarodnih ugovora te b) promicanje progresivnog razvoja me unarodnog prava zaštite i o uvanja okoliša na podru jima gdje postoje i okvir nije dovoljan ili nije zadovoljavaju i.

Poruke iz Rija o nužnosti održivog razvoja su neupitne, no dokumenti iz Rija ne daju gotov odgovor na pitanje kako uravnotežiti interese okoliša i razvoja, tj. koja i kakva konkretna ponašanja i djelovanja država trebaju dovesti do tog cilja. *Agenda 21* daje tek najavu

pravca kojim treba krenuti u postupku razrade i primjene koncepta održivog razvoja. To je odista opširan akcijski program održivog razvoja u 21. stoljeću, a unutar njega su obrađeni gotovo svi važniji aspekti održivog razvoja: borba protiv siromaštva, ravnopravnost spolova, poštovanje interesa domaćeg stanovništva, participacija društvenih grupa u političkom procesu, zaštita klime, zaštita različitosti, zaštita rezervi pitke vode itd. Poglavlje 28 posvećeno je održivom razvoju na lokalnoj razini.

Pored navedenih pet dokumenata summit u Riju je ustanovio Komisiju za održivi razvoj (CSD) pod okriljem *UN ekonomskog i socijalnog komiteta* (ECOSOC). CSD je bio glavni organizator priprema za konferenciju u Johannesburgu 2002. godine («Rio + 10»). Summitu su nazočili ili predstavnici 202 zemlje i EU-e kao posebne vrste sudionika. Svaka je država, prema preporuci UN, u svojoj delegaciji imala i predstavnike nevladinih udruga (organizacija civilnog društva). Cilj ovog skupa na vrhu bio je uiniti desetogodišnji pregled od UN Konferencije o okolišu i razvoju (*UNCED*) iz 1992. u Rio de Janeiru te ojačati globalnu obvezu prema održivom razvoju, uvažavajući i tehnološki napredak i nove izazove «svjetskog gospodarskog poretka». Samit je usvojio dva ključna dokumenta: *Političku deklaraciju o održivom razvoju* i *Plan provedbe*.

*Politička deklaracija o održivom razvoju* (*The Johannesburg Declaration on Sustainable Development*) ukazuje na urotačeno od Rio de Janeira do Johannesburga, upozorava na aktualne izazove, naglašava tri stupa održivog razvoja na svim razinama te odlučnost u iskorjenjivanju siromaštva, promjeni obrazaca proizvodnje i potrošnje, te zaštiti i upravljanju prirodnim izvorima. Ponavlja pozive za rješavanjem opasnosti kao što su strana okupacija i oružani sukobi, korupcija, terorizam i netolerancija. Dokument ističe osnaživanje uloge žena i emancipaciju, te važnu ulogu domorodnog stanovništva. Deklaracija ponavlja obvezu svih država prema UN Povelji i međunarodnom pravu, poziva na jačanje multilateralizma, te uključenosť svih velikih skupina (*major groups*) u rješavanje pitanja održivog razvoja. *Plan provedbe* (*Plan of Implementation*) predviđeno je kao okvir za provedbu obveza usvojenih još prije deset godina na Konferenciji iz Rio de Janeira. Obuhvaća 11 poglavlja: uvod; iskorjenjivanje siromaštva; potrošnja i proizvodnja; prirodni izvori; zdravlje; male i otvorene države u razvoju; Afrika; ostale regionalne inicijative; sredstva provedbe; i institucionalni okvir.

Konferencija Ujedinjenih naroda o održivom razvoju (*United Nations Conference on Sustainable Development - UNCSD*) 'Rio+20', održana je 2012. godine u Rio de Janeiru, a postavila je sveobuhvatni okvir za održivi razvoj. Jedna od najvažnijih odluka Konferencije je definiranje budućih Ciljeva održivog razvoja (*Sustainable Development Goals – SDGs*), koji uključivati tri dimenzije održivog razvoja – gospodarsku, socijalnu i okolišnu, te koji se trebaju nadovezati na razvojne politike sadržane u Milenijskim razvojnim ciljevima (MDGs) i predstavljati globalnu razvojnu agendu za razdoblje nakon 2015. godine.

#### Arhuška konvencija iz 1998. g.

U okviru Gospodarske komisije UN-a za Europu, 1998. godine je u Aarhusu (Danska) organizirana četvrta ministarska konferencija «Okoliš za Europu». Na konferenciji je usvojena važna i dalekosežna *Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u*



*donošenju odluka i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša.* Arhuška konvencija se smatra ugovorom o okolišnoj demokraciji jer se temelji na shvaćanju da «olakšavanje pristupa informacijama i sudjelovanje javnosti u odlučivanju u području zaštite okoliša unaprijeđuje kakvoću i provedbu odluka, pridonosi svijesti javnosti o pitanjima okoliša, pruža javnosti mogućnost izražavanja svoje zabrinutosti i omogućuje tijelima vlasti posvećivanje dužne pozornosti toj zabrinutosti» (9. alineja preambule). Vrsta demokracije koju promiče Arhuška konvencija naziva se participativnom demokracijom, a takva demokracija ne mora biti u suprotnosti s predstavničkom demokracijom, već je može podupirati i nadopunjavati. Značaj te konvencije ogleda se i u tome što se po prvi put u nekom obvezujućem međunarodnom ugovoru sklopljenom na europskom kontinentu pravo na zdrav okoliš izražava kao ljudsko pravo: «Radi doprinosa zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit, svaka strana jamči pravo pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša sukladno odredbama ove Konvencije» (1.1.) Tijela javne vlasti nisu vlasnici okoliša, a građani imaju ista prava kao i vlast u odnosu na okoliš. Pristup informacijama podrazumijeva da pripadnici javnosti imaju pravo znati što se događa u okolišu koji ih okružuje. Osim toga, oni moraju biti u mogućnosti raspravljati s tijelima vlasti o tome što je najbolje za okoliš te razmatrati brojne odluke koje bi mogle imati utjecaja na okoliš – planove prostornog uređenja, građevinske dozvole, praćenje emisija itd. Kako bi ostvarila svoje pravo na sudjelovanje u odlučivanju, javnost mora imati istu količinu znanja o okolišu koju imaju tijela javne vlasti. Samo će u tom slučaju zaista moći i sudjelovati u procesima odlučivanja o pitanjima okoliša te neće biti u podređenom položaju u odnosu na tijela javne vlasti. Arhuška konvencija ne nameće nadležnim tijelima obvezu da se prihvate svi podneseni komentari i primjedbe javnosti, ali nadležna tijela moraju ozbiljno razmotriti sve primljene komentare što znači da odluka mora sadržavati pisano obrazloženje koje uključuje razmatranje ishoda sudjelovanja javnosti. Pristup pravosuđu znači da pripadnicima javnosti, uključujući i nevladine organizacije, moraju biti dostupni sudski mehanizmi kako bi im se, u slučaju povrede, pružila zaštita prava na pristup informacijama i sudjelovanje u odlučivanju zajamčeni Konvencijom. Međutim, Arhuška konvencija obvezuje stranke i da osiguraju pristup upravnim ili sudskim postupcima kojima se osporavaju akti, radnje i propusti privatnih osoba i tijela javne vlasti koji su protivni propisima koji se odnose na okoliš.<sup>20</sup>

## **6.2. Osnovna načela međunarodnopravne zaštite i odlučivanja okoliša**

Osnovna načela zaštite i odlučivanja okoliša – 1) načelo prevencije, 2) načelo opreza i 3) načelo «one iščivanja plaćanja» - zajednička su nacionalnom i međunarodnom pravu okoliša. Ova su načela dobrim dijelom već ranije obrađena te se stoga u daljem izlaganju navesti njihove specifičnosti u sklopu međunarodnog prava okoliša.

1) Međunarodni ugovori posvećeni zaštiti i odlučivanju okoliša promiču u «**načelo prevencije**» kroz propisivanje obveza *procjene utjecaja na okoliš te stalnog promatranja i praćenja one iščivanja* (monitoring).

<sup>20</sup> Ofak, L., Pravo na zdrav okoliš i okolišna demokracija, u Galić, B. i Žažar, K., ur., *Razvoj i okoliš – perspektive održivosti*, zbornik radova, PF press, Zagreb, 2013., str. 197-198

**Procjena utjecaja na okoliš** je postupak kojim treba osigurati dobivanje podataka o vjerojatnim posljedicama planiranih djelatnosti na okoliš i o mogu im mjerama za njihovo sprje avanje i smanjivanje. O rezultatim postupka procjene utjecaja na okoliš ovisi ho e li se dopustiti obavljanje planirane djelatnosti. Osim što je obveza procjene utjecaja na okoliš redovito sadržana u me unarodnim ugovorima koji se bave zaštitom pojedinih dijelova prostora i biološke raznolikosti, toj je važnoj materiji posve en i poseban me unarodni ugovor – *Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš u prekograni nom kontekstu* iz 1991. godine. Strankama Konvencije mogu postati države lanice Gospodarske komisije UN za Europu, države koje u toj komisiji imaju konzultativni status i regionalne organizacije sastavljene od država lanica Komisije na koje su države lanice prenijele nadležnost u pogledu materije ure ene Konvencijom, uklju uju i pravo zaklju ivanja me unarodnih ugovora. Prema Konvenciji prethodna procjena utjecaja na okoliš obvezna je prije po etka brojnih djelatnosti – npr. gradnje nuklearnih postrojenja, rafinerija, talionica i sl. – za koje ej vjerojatno da e imati zna ajan štetni prekograni ni utjecaj na okoliš. O planiranom obavljanju takvih djelatnosti svaka je država dužna obavijestiti sve ostale države na ijem je podru ju mogu zna ajan štetni u inak na okoliš i takve države imaju pravo sudjelovati u postupku procjene utjecaja na okoliš.

**Promatranje (monitoring)** je stalno pra enje stupnja one iš enosti kako bi se, uo e li se promjene, mogle poduzeti potrebne mjere spre avanja ili smanjivanja one iš enja. Osim što služi u preventivne svrhe, promatranje je važan pokazatelj stupnja provo enja pojedinih me unarodnih ugovora.

2) Na elo prevencije podrazumijeva, dakle, procjenu rizika kako bi se izbjegle štetne posljedice na okoliš. Pritom se procjena rizika i mjera koje treba poduzeti zasniva na postoje im znanstvenim spoznajama. No, na sadašnjem stupnju razvoja znanosti nisu uvijek i u potpunosti poznate sve posljedice planiranih ili poduzetih djelatnosti na okoliš. Stoga se od osamdesetih godina prošlog stolje a uvodi jedno novo na elo, strože i zahtjevnije od na ela prevencije iz kojeg se razvilo. Radi se o «*na elu opreza*» (eng. precautionary principle) koje zahtijeva poduzimanje mjera za sprje avanje ili nadzor mogu ih štetnih posljedica odre enih djelatnosti ve u sluaju sumnje da takve posljedice mogu nastupiti, iako još ne postoje sigurni znanstveni dokazi o tome. Dakle, mjere sprje avanja ili nadzora treba poduzeti ako znanstveni dokazi u ine vjerojatnim da bi štetne posljedice mogle nastupiti, iako to još nije sa sigurnoš u znanstveno dokazano. Dok je na elo prevencije istaknuto još u *Stockholmskoj deklaraciji* i neki su njegovi aspekti još prije Konferencije u Riju postali dijelom obi ajnog me unarodnog prava, na elo opreza, koje je uvršteno u gotovo sve me unarodne ugovore s podru ja zaštite i o uvanja okoliša od po etka 1990-ih i koje je sadržano u *Deklaraciji iz Rija*, tek se potvr uje kao na elo op eg me unarodnog prava.

3) Na elo «*one iš iva pla a*» prvi se put spominje na me unarodnom planu 1972. godine kada je dogovoreno da troškove trebaju snositi sami one iš iva i, a ne države. Izvorno se ovo na elo odnosilo samo na troškove sprje avanja i nadziranja one iš enja, ali ponekad i na troškove naknade štete. *Deklaracija iz Rija* potvr uje ovo na elo ne preciziraju i na koje se sve troškove odnosi.

U Deklaraciji iz Rija istaknuto je još jedno važno na elo – na elo *zajedni ke, ali diferencirane odgovornosti država*. U skladu s tim na elom razli it je udio razvijenih zemalja i zemalja u razvoju u degradaciji okoliša, a to se treba odraziti i u razli itim

obvezama svake od tih kategorija država (zaštiti okoliša bi trebale značajnije doprinosti razvijene zemlje).

### **6.3. «Meko pravo» na području zaštite i očuvanja okoliša**

«Meko pravo» (fleksibilno pravo, *soft law*) naziv je koji se u svim jezicima uvriježio za različite međunarodne akte (*preporuke, deklaracije, smjernice, standarde, kodekse ponašanja*) čiji je sadržaj svrha da utječe na postupke subjekata međunarodnog prava, ali u pogledu kojih ne postoji jasna volja da budu izvorom njihovih prava i obveza.

Meko pravo daje smjernice budućeg ponašanja država premda te smjernice nisu obvezne. Takva je situacija vrlo česta na području zaštite i očuvanja okoliša gdje države oklijevaju preuzeti ugovorne obveze koje nerijetko zahtijevaju radikalnu promjenu ponašanja, uključujući i napuštanje gospodarski profitabilnijeg načina djelovanja (npr. nacionalnih poduzeća). U takvim okolnostima prihvaćanje «mekog prava» omogućuje državama da zajednički pristupe rješavanju određenih problema, iako još ne žele ili nisu u mogućnosti preuzeti precizne ugovorne obveze.

Nekadašnja i pravila «mekog prava» s vremenom se usvajaju u obliku međunarodnih ugovora, neka od njih ponavljanim vršenjem u praksi država koje prati pravna svijest o obvezatnosti takve prakse prerastaju u običajno međunarodno pravo, a nekadašnja i pravila «mekog prava» zauvijek ostaju u toj kategoriji.

Osim dokumenata s konferencija u Stocholmu i Rio de Janiru, značajnu ulogu u razvoju međunarodnog prava okoliša imala je još jedna kategorija «mekog prava», tj. smjernice i preporuke koje su za pojedine oblasti zaštite i očuvanja okoliša usvajane u sklopu UNEP-a (United Nations Environmental Programm) i koje su prethodile zaključivanju svih važnijih globalnih i regionalnih međunarodnih ugovora.

### **6.4. Običajno međunarodno pravo na području zaštite i očuvanja okoliša**

Izvori međunarodnog prava okoliša isti su kao i ostalih dijelova međunarodnog prava.

U praksi je često teško sa sigurnošću reći koja pravila na području zaštite i očuvanja okoliša još imaju karakter preporuka, koja pravila predstavljaju putokaz progresivnom razvoju, tj. u pogledu kojih je običajni proces u tijeku, a koja su od njih već stekla svojstva običajnih međunarodnih pravnih pravila koja obvezuju sve države, dakle i one koje nisu članke nekog od ugovora posvećenog zaštiti i očuvanju okoliša. Usprkos navedenim teškoćama postoji općeglasanje da su se kroz ugovornu praksu država nakon Stockholmske konferencije na području zaštite okoliša razvila dva pravila općeg međunarodnog običajnog prava: *pravilo koje zabranjuje državama oneišćenje okoliša* i *pravilo koje obvezuje države da suraduju u zaštiti okoliša*.

Obi ajno me unarodno pravo na podru ju zaštite i o uvanja okoliša ti e se, prije svega, **zabrane one iš enja okoliša**. One iš enje je glavni oblik degradacije okoliša. Pod one iš enjem se smatra « ovjekovo izravno ili neizravno unošenje tvari ili energije u okoliš koje uzrokuje takve škodljive posljedice kao što su ugrožavanje zdravlja ljudi, štete žvima i ekosustavima, umanjenje privlačnosti prostora i drugo...» (definicija OECD-a iz 1974.). Dok je zabrana prekograni nog one iš enja isprva uključivala samo zabranu da djelatnosti unutar teritorija jedne države ili pod njenom jurisdikcijom, daljnjim razvojem prava zaštite okoliša ova se zabrana prekograni nog one iš enja proširila i na zabranu uzrokovanja štete prostorima koji nisu pod vlaš u i jurisdikcijom ni jedne države, kao što su otvoreno more ili svemir. Država je dužna spriječiti prekograni no one iš enje usvajanjem odre enih zakonskih, upravnih ili sudskih mjera. Dakle, zabrana prekograni nog one iš enja sadrži obvezu države da upotrijebi dužnu pažnju kako bi spriječila nastupanje štetnog događaja.

Moguća je situacija da je država poduzela sve odgovarajuće mjere kako bi spriječila prekograni no one iš enje, a ono se ipak dogodilo. U takvim slučajevima nema kršenja međunarodne obveze i nema države koja bi se mogla smatrati odgovornom za protupravno postupanje. Kako u tim slučajevima druga država i njeni državljani bez svoje krivnje trpe štetu, stvara se potreba za postojanjem obveze države na čijem je području izazvan štetni događaj da naknadi štetu iako se ona ne zasniva na protupravnom djelovanju. Stoga Komisija za međunarodno pravo pokušava promovirati progresivni razvoj međunarodnog prava, izgrađujući i pravila o međunarodnoj odgovornosti za štetne posljedice koje proizlaze iz djela koja nisu zabranjena međunarodnim pravom.

Drugo pravilo za koje postoji opće slaganje da je postalo dio običajnog međunarodnog prava je **pravilo o obvezi suradnje država u zaštiti i o uvanju okoliša**, a koje je 24. na elu *Stockholmske deklaracije o okolišu* te 27. na elu *Deklaracije o okolišu i razvoju iz Rija*. Obveza suradnje očituje se u dužnosti djelovanja država u dobroj vjeri kako bi se postigao cilj koji je zadovoljiti njihove interese i koji je biti u interesu međunarodne zajednice kao cjeline. Procjena je li odre enim djelovanjem udovoljeno obvezi suradnje u zaštiti i o uvanju okoliša ovisi o okolnostima svakog pojedinog slučaja. No, postoje određena tipična ponašanja koja nedvojbeno upućuju na namjeru suradnje u zaštiti okoliša: **uzajamno obavješćavanje, savjetovanje, pregovori, uzajamna pomoć** itd.

## **6.5. Najvažniji međunarodni ugovori posvećeni zaštiti i o uvanju okoliša**

Najvažniji međunarodni ugovori odnose se na zaštitu atmosfere, morskog okoliša, međunarodnih vodotokova, biološke raznolikosti te na prekograni ni promet opasnog otpada.

### **6.5.1. Zaštita atmosfere**

Zaštita atmosfere obuhvaća tri glavna područja: ozonski omotač, klimu i zrak.

**Ozonski omota** atmosfere je sloj ozona u atmosferi koji štiti živa bića od štetnog djelovanja sunčevih ultraljubičastih zraka. Količina ozona u atmosferi koja se stvara i koja se razgrađuje jest u ravnoteži, ali tu ravnotežu progresivno remete određeni plinovi poput klorofluorouglijaci (CFC) i haloni koji su isključivi proizvodi starijih aktivnosti. Oštećenje ozonskog omota izaziva slabije upijanje ultraljubičastih zraka koje stoga u prekomjernoj količini dopiru na Zemljinu površinu te ugrožavaju ljudsko zdravlje, floru i faunu. Promjene u vertikalnoj distribuciji ozona ujedno izazivaju i promjenu globalne klime i utječu na globalno povećanje temperature. Godine 1985. u Beču je zaključena *Konvencija o zaštiti ozonskog omota*. Konvencija obvezuje stranke da zaštite ljudsko zdravlje i okoliš od štetnih utjecaja koji mogu nastati od oštećenog ozonskog omota a i to postupnim smanjenjem, prestankom proizvodnje i uporabe štetnih tvari. Preciznije i konkretnije obveze stranke Konvencije preuzele su 1987. usvajanjem *Montrealškog protokola o tvarima koje oštećuju ozonski omota*. Kasnije su u Londonu 1990. prihvaćene i dopune toga protokola. Montrealski se protokol smatra jednim od najuspješnijih međunarodnih ugovora na području zaštite okoliša jer sadrži mehanizme za osiguranje njegove praktične primjene. Razvijene zemlje imaju obvezu tehničke suradnje i prijenosa tehnologije zemljama u razvoju kako bi one bile uspješne u eliminaciji štetnih tvari.

**Klimatske promjene** najozbiljniji su problem globalnog značenja. Globalno povećanje temperature (znano pod nazivom «efekt staklenika») posljedica je povećanja količine ugljikovog dioksida i drugih plinova koji zadržavaju toplinu u atmosferi. Povećanje količine ugljikovog dioksida rezultat su izgaranja fosilnih goriva. Problem globalnog povećanja temperature dodatno je pogoršan uništenjem šuma, zbog čega je smanjena apsorpcija ugljikovog dioksida, kao i oštećenjem ozonskog sloja. Daljnje globalne klimatske promjene mogu ozbiljno djelovati na životne uvjete u mnogim područjima na Zemlji, uzrokujući i sušu, porast razine mora zbog otapanja polarnog leda i poplavljanje velikih dijelova obale. Jednino je rješenje, kako se danas čini, u upotrebi alternativnih izvora energije.

Okvirna konvencija UN o promjeni klime koja je usvojena 1992. godine u Rio de Janeiru sadrži općenite ciljeve i načela, te općenite obveze država. Kao krajnji cilj svojih odredaba i daljnjih pravila koja budu donesena u skladu s tim odredbama, Konvencija određuje stabilizaciju u atmosferi koncentracije plinova koji doprinose globalnom povećanju temperature na razini koja će spriječiti opasno miješanje ljudskih aktivnosti u klimatski sustav. U ostvarivanju ciljeva Konvencije države se obvezuju suradivati: u izradi nacionalnih i regionalnih programa mjera za ublažavanje klimatskih promjena nadzorom emisije plinova koji pridonose globalnom povećanju temperature, kao i mjera za olakšavanje prilagodbe klimatskim promjenama; u razvoju, primjeni i širenju tehnologija, prakse i procesa za nadzor, smanjivanje i sprječavanje emisije štetnih plinova; u znanstvenom, tehnološkom, tehničkom, socio-ekonomskom i drugim vrstama istraživanja, sustavnom praćenju promjena klime, razmjeni informacija te razvoju javne svijesti o klimatskim promjenama.

Po uzoru na Bečku konvenciju o zaštiti ozonskog omota a i Konvenciju UN o promjeni klime stavlja nadzor provođenja svojih odredaba u nadležnost Konferencije stranaka. Ta Konferencija ima značajnu ulogu u određivanju opsega obveza pojedinih kategorija država stranaka i ima središnju ulogu u postupku izmjene i dopune Konvencije, kao i u zaključivanju dodatnih protokola. Protokol s detaljnim obvezama stranaka usvojen je 1997. u Kyotu. Osim obveza koje se odnose na sve stranke, Protokol posebno donosi i obveze za stranke i za svaku od njih navodi postotak na koji treba smanjiti emisije plinova koji pridonose globalnom povećanju temperature. Protokol predviđa i mogućnost svojevrsne

trgovine dopuštenim emisijama tih plinova izme u država. Države mogu razmjenjivati koli ine dopuštenih nacionalnih emisija ili im se kao vlastito može priznati smanjenje emisija postignuto ulaganjem u projekte u drugim državama.

**Zrak** je ure en regionalnom *Konvencijom o prekograni nom one iš enju zraka na velikim udaljenostima* koja je pod okriljem UN zaklju ena 1979.godine, a stupila je na snagu 1983. godine. Stranke Konvencije obvezuju se ograni iti i postupno smanjiti i sprije iti one iš enje zraka, a kao prva etapa izra en je *Program suradnje u pra enju i procjeni prekograni nog prijenosa one iš uju ih stvari na velike udaljenosti u Europi*. Konvencija omogu uje pravno ure ivanje one iš enja cjelokupnog europskog zra nog prostora, bez obzira na državne granice, koordinacijom mjera nadzora i utvr ivanjem zajedni kih standarda emisije. Regionalni pristup rješavanju problema naglašava se u samoj definiciji prekograni nog one iš enja zraka na velikim udaljenostima koje se ozna uje kao one iš enje koje ima štetne posljedice na takvoj udaljenosti od izvora emisije koja ne omogu uje razlikovanje udjela pojedinih izvora ili grupa izvora.

Konvencija ima okvirni karakter (države su preuzele op enite obveze), a detaljnije obveze država potpisnica ure ene su sljede im protokolima: 1. Protokol o dugoro nom financiranju programa suradnje za pra enje i procjenu prekograni nog prijenosa one iš uju ih stvari u zraku na velike udaljenosti u Europi (1984.), 2. Protokol o smanjenju emisije sumpora ili njihovih prekograni nih tokova za najmanje 30% (1985.) i novi protokol o daljnjem smanjenju emisije sumpora (1994.), 3. Protokol o kontroli emisije dušikovih oksida ili njihovih prekograni nih tokova (1988.), 4. Protokol o nadzoru emisija hlapljivih organskih spojeva ili njihovih prekograni nih tokova (1991.), 5. Protokol o organskim tvarima (1998.), 6. Protokol o teškim metalima (1998.) i 7. Protokol o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i zemaljskog ozona (1999.).

### 6.5.2. Zaštita morskog okoliša

Zaštita morskog okoliša na me unarodnoj razini zapo ela je me unarodnom *Konvencijom o spre avanju one iš enja mora naftom* koja je zaklju ena 1954. godine u Londonu. Ona se ograni ila na zabranu namjernog ispuštanja nafte s brodova odre ene veli ine i u odre nim podru jima mora.

Obveza država da spre avaju one iš enje mora sadržana je i u *Ženevskoj konvenciji o otvorenom moru* iz 1958. godine. Odredbe su se uglavnom odnosile na one iš enje mora naftom i radioaktivnim materijalom.

Kao i *Ženevska konvencija o otvorenom moru* i ostale konvencije o zaštiti morskog okoliša usvojene do po etka sedamdesetih godina prošlog stolje a odnosile su se uglavnom na spje avanje one iš enja mora naftom i radioaktivnim materijalom, reguliraju i pretežno gra ansku odgovornost za štetu od one iš enja.

Po etkom 1970-ih godina zaštita se proširuje jer je postalo jasno da tada postoje e me unarodne konvencije ne mogu biti osnovom u inkovite me unarodnopravne zaštite morskog okoliša. Ubrzani razvoj tehnologije prozro io je pove ano one iš enje mora – osim nafte i radioaktivnih materija, brojni o eiš iva i dospijevali su u morski okoliš iz svih

izvora – ne samo s brodova i s različitih naprava za istraživanje i iskorištavanje podmorja nego i s kopna, iz zraka te potapanjem otpadaka.

Pod utjecajem Stockholmske konferencije nakon 1972. godine počinju sustavnija i sveobuhvatnija zaštita morskog okoliša. Na temelje i preporuke iz Stockholma inspirirali su donošenje niza međunarodnih ugovora posvećenih zaštiti morskog okoliša, prvo na regionalnoj razini, s obzirom na to da se regionalna razina pokazala najpogodnijom za pretvaranje na temelje i preporuka sa Stockholmske konferencije u konkretne obveze obalnih država. Regionalni ugovori posvećeni zaštiti morskog okoliša doneseni su pretežno pod okriljem UNEP-a.

Tako je za Sredozemlje usvojena okvirna *Barcelonska konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od one išćenja* (1976.), te pet protokola uz nju koji se odnose na sprječavanje one išćenja potapanjem brodova i zrakoplova, na one išćenje naftom i drugim štetnim tvarima, zaštitu od one išćenja od kopnenih izvora, zaštitu posebno značajnih područja Sredozemnog mora, te zaštitu od one išćenja zbog istraživanja i iskorištavanja epikontinentalnog pojasa i morskog dna i podzemlja. Inačiče epikontinentalni pojas obuhvaća i more izvan teritorijalnog mora (12 milja od obale ili otoka) do dubine od 200 metara na kojem obalna država može vršiti eksploataciju podmorja.

U skladu sa temeljima i preporukama Konferencije UN o okolišu i razvoju 1992. izmijenjeni su 1995. *Barcelonska konvencija* i protokol posvećen potapanju i usvojen je novi Protokol o posebno zaštiti onim područjima Sredozemnog mora i biološkoj raznolikosti u Sredozemlju. Godine 1996. usvojeni su izmijenjeni Protokol o zaštiti Sredozemnog mora od kopnenih izvora i djelatnosti i novi Protokol o sprječavanju one išćenja Sredozemnog mora zbog prekograničnog prometa opasnim otpadom i njegovog odlaganja, a 2002. usvojen je novi protokol o suradnji u sprječavanju one išćenja s brodova i borbi protiv one išćenja Sredozemnog mora u hitnim situacijama.

Osim regionalnih ugovora, nakon Stockholmske konferencije 1972. usvojene su u sklopu Međunarodne pomorske organizacije (IMO) i dvije globalne konvencije posvećene zaštiti morskog okoliša: *Konvencija o sprječavanju one išćenja mora potapanjem otpadaka i drugih stvari s brodova i zrakoplova* (1972., izmjena 1996.g.) i *Međunarodna konvencija o sprječavanju one išćenja s brodova* (1973., izmjena 1978. g.).

Najznačajniji globalni međunarodni ugovor usvojen nakon Stockholmske konferencije 1972. godine koji je zaokružio dotadašnji razvoj prava zaštite morskog okoliša i ujedno stvorio osnove za njegov daljnji razvoj jest *Konvencija UN o pravu mora* iz 1982. g., koja je stupila na snagu 1994. g. Ona predstavlja kodifikaciju i progresivni razvoj prava mora općenito, a odredbe o zaštiti i sprječavanju morskog okoliša sadržane su pretežno u njenom dvanaestom dijelu. Osnovno na temelje dvanaestoga dijela Konvencije, koje je ujedno i osnovno na temelje običajnog prava u oblasti zaštite morskog okoliša od one išćenja, sadržano je u članku 192., koji, potvrđujući i na temelje 7. Stockholmske konferencije iz 1972., utvrđuje osnovnu dužnost država da štite morski okoliš. Osim navedenog osnovnog na temelje, u Konvenciji su kodificirana još neka općenita na temelje prava zaštite morskoga okoliša. To je, prije svega, dužnost država da poduzmu sve potrebne mjere da sprječavaju, smanje i nadziru one išćenje morskoga okoliša iz svih izvora (čl. 194. st. 1.). Jedno od osnovnih na temelje je i obveza država da ne pretvaraju jednu vrstu one išćenja u drugu, odnosno da ne prenose štetu ili rizike iz jednog područja u drugo (čl. 195.). *Konvencija UN o pravu mora* ostala je okosnicom pravnog režima zaštite morskoga okoliša i nakon Konferencije u Rio de Janeiru.

Zaštitom oceana, mora i obalnih područja bavi se poglavlje 17. Agende 21 i u njemu se naglašava da odredbe dijela XII. Konvencije UN o pravu mora pružaju odgovaraju i pravni okvir za ostvarivanje zaštite i održivog razvoja morskog i obalnog okoliša i njihovih prirodnih bogatstava.

#### 6.5.3. Zaštita međunarodnih vodenih tokova

Obalne države međunarodnih rijeka i jezera još od početka 19. stoljeća zaključuju dvostrane i višestrane međunarodne ugovore koji su u cijelosti ili djelomično posvećeni zaštiti zajedničkih vodenih tokova od onečišćenja. Dok su se stariji međunarodni ugovori odnosili na grani ne dijelove zajedničkih vodenih tokova, noviji ugovori proširuju područje svoje primjene na cijele slivove, uključujući i pritoke odnosno cijele vodne sustave površinskih i podzemnih voda povezanih s međunarodnim vodotokom, što je nužni preduvjet djelotvorne zaštite. Proširenu definiciju vodotoka sadrži i *Konvencija o suradnji na zaštiti i održivoj uporabi rijeke Dunav*, zaključena 1994., koje je stranka i RH.

Zaštita međunarodnih vodenih tokova odvija se kroz dvostrane i višestrane međunarodne ugovore. U Helsinkiju je 1992. godine zaključena *Konvencija o zaštiti i uporabi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera*. To je bila prva regionalna konvencija u Europi o toj materiji. Stranke Konvencije obvezuju se sprječavati, nadzirati i smanjivati svaki štetni prekogranični utjecaj. U tu se svrhu one obvezuju sprječavati i nadzirati onečišćenje na samom izvoru te osigurati razumnu i pravilnu uporabu vodotoka, rukovode i se pritom na elom opreza, na elom onečišćenja i na elom o uvanja mogući budući generacijama da zadovolje svoje potrebe. Konvencija predviđa sustav prethodnih dozvola nadležnih nacionalnih tijela za izlivanje otpadnih voda u vodotokove, izradu procjena utjecaja na okoliš, izradu planova hitnih mjera za slučaj nezgode, obvezu promatranja (monitoring) stanja prekograničnih vodotokova, suradnju u znanstvenom istraživanju i obvezu razmjenjivanja informacija. Konvencija je okvirnog karaktera: stranke se obvezuju zaključiti dvostarne ili višestrane sporazume u kojima će razraditi sva pitanja obuhvaćena Konvencijom. Uz Konvenciju je 1999. g. usvojen i *Protokol o vodi i zdravlju*. Na globalnom planu usvojena je 1997. u sklopu UN *Konvencija o upotrebi vodenih tokova za druge svrhe osim plovidbe*. U IV dijelu Konvencije regulirana je zaštita i o uvanje međunarodnih vodenih tokova, uključujući i njihove ekosustave, od onečišćenja.

#### 6.5.4. Zaštita biološke raznolikosti

Do usvajanja *Konvencije o biološkoj raznolikosti* 1992. g. međunarodni ugovori posvećeni zaštiti i o uvanju prirode i prirodnih izvora bili su uglavnom posvećeni racionalnoj uporabi zajedničkih živih izvora, zaštiti migratornih vrsti i suzbijanju međunarodne trgovine ugroženim vrstama, ili su se bavili specifičnim ekosustavima.

Zaštita biološke raznolikosti uređena je *Konvencijom o biološkoj raznolikosti* (stupila na snagu 1993.), a to je bio prvi pokušaj da se na globalnoj, ugovornoj osnovi izgradi režim zaštite i održive uporabe prirode, zasnovan na konceptu biološke raznolikosti.



Dva su glavna cilja Konvencije: *o uvanje biološke raznolikosti i održiva uporaba njenih komponenti te pravi na korist od uporabe genetskih izvora*. Biološka raznolikost definirana je kao raznovrsnost me u živim organizmima iz svih izvora, uklju uju i, me u ostalim, kopnene, morske i druge vodene ekosustave i ekološke komplekse iji su dio; to uklju uje raznovrsnost unutar vrsta, me u vrstama, kao i ekoloških sustava. Održiva uporaba odre uje se kao uporaba komponenti biološke raznolikosti na na in koji dugoro no ne e izazvati njeno osiromašenje i koji e omogu iti da se zadovolje potrebe i o ekivanja sadašnjih i budu ih generacija.

Konvencija potvr uje na elo suverenosti država nad njihovim prirodnim izvorima i njihovo suvereno pravo da iskorištavaju te izvore. No, to pravo nije neograni eno, nego je podvrgnuto zahtjevima o uvanja i održive uporabe, te pravilu obi ajnog me unarodnog prava (koje je ponovljeno u 1. 3. Konvencije) o odgovornosti država da osiguraju da djelatnosti pod njihovom jurisdikcijom ili nadzorom ne prouzro e štetu okolišu drugih država ili podru ju izvan granica nacionalne jurisdikcije. lanak 6. predvi a dužnost stranaka da izrade nacionalne strategije, planove i programe koji e odražavati ciljeve Konvencije, a lankom 7. države se obvezuju utvrditi komponente biološke raznolikosti važne za o uvanje i održivu uporabu, identificirane komponente držati pod nadzorom te utvrditi koji postupci i aktivnosti štetno na njih utje u. lanci 8. i 9. bave se *in-situ* i *ex-situ* o uvanjem, koje se razlikuje po tome jesu li komponente biološke raznolikosti u svom prirodnom okruženju ili izvan njega te za svaku kategoriju nabraja mjere o uvanja koje valja poduzeti.

U skladu s na elom zajedni ke, ali diferencirane odgovornosti država i posebne odgovornosti razvijenih zemalja, ispunjenje obveza od strane zemalja u razvoju vezano je uz ispunjenje obveza razvijenih zemalja financijske pomo i i prijenosa tehnologije zemljama u razvoju.

Uz Konvenciju je 2000. godine usvojen u Cartageni *Protokol o biosigurnosti* kojem je svrha zaštititi biološku raznolikost od prijenosa, rukovanja i upotrebe modificiranih mikroorganizama.

#### 6.5.5. Prekogрани ni promet opasnog otpada

Posljednjih godina prekograni ni promet opasnog otpada dosegno je zabrinjavaju e razmjere, pri emu su zemlje u razvoju, naj eš e bez svoga pristanka, bile kona no odredište gdje je završavao takav otpad.

Zbog toga je prekograni ni promet opasnog otpada ure en *Konvencijom o nadzoru pekograni nog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju*, a koja je donesena 1989. godine u Baselu. Osnovno je na elo Konvencije da države trebaju osigurati prekograni ni promet i odlaganje opasnog otpada na na in koji nije štetan za ljudsko zdravlje i okoliš. Konvencija nema svrhu poticati takav prekograni ni promet nego dapa e isti e da otpad treba biti odložen u zemlji u kojoj je proizveden. Konvencija priznaje svakoj državi pravo da zabrani ulazak i odlaganje opasnog otpada na svom teritoriju. Konvencija isti e da

opasni otpad treba biti odložen u zemlji u kojoj je proizveden ili nastao kad god je to mogu e u iniji na in koji nije štetan za ljudsko zdravlje i okoliš.

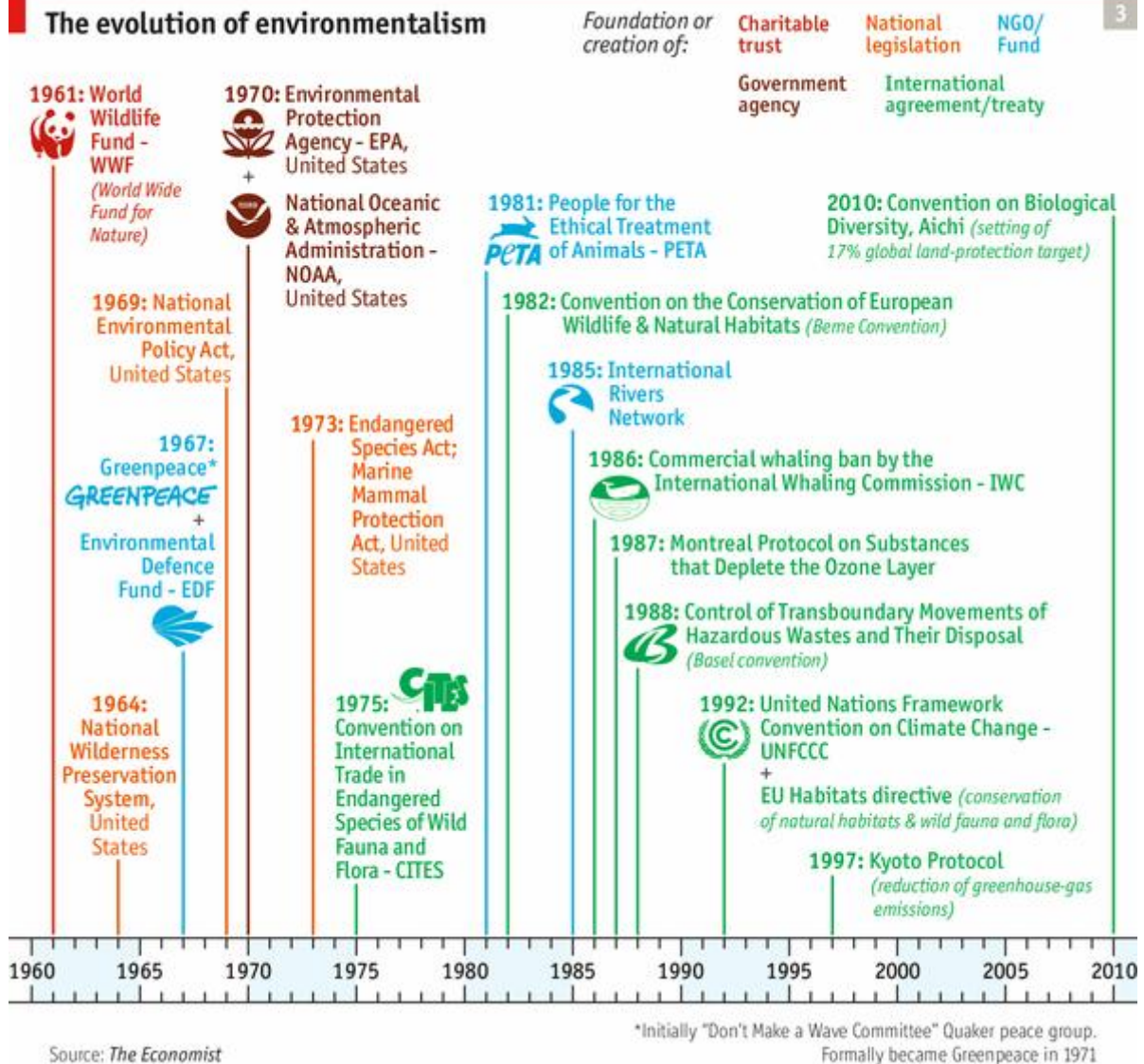
Prekograni ni promet i odlaganje opasnog otpada u zemlju u kojoj nije nastao dopušta se samo ako je osigurano odlaganje na in koji nije štetan za ljudsko zdravlje i okoliš, naravno, uz uvjet da postoji pristanak zemlje u kojoj se otpad odlaže. Prethodni pisani pristanak traži se ne samo od države u kojoj treba biti izvršeno odlaganje nego i od tranzitne države, tj. države kroz koju se treba provesti otpad do kona nog mjesta odlaganja.

Nekoliko je na ina kojima se osigurava poštovanje obveze traženja prethodnog pisanog pristanka. Tako država izviznica mora primiti natrag nezakonito izvezeni opasni otpad. Nadalje, ako se utvrdi krivnja uvoznika, zemlja uvoznica mora osigurati odgovaraju e odlaganje otpada. Osim toga, Konvencija izri ito odre uje da se nezakoniti promet opasnog otpada smatra kaznenim djelom i obvezuje države stranke da osiguraju njegovo kažnjavanje.

Me u osnovnim odredbama Konvencije valja istaknuti i obvezu država da pomažu zemljama u razvoju u primjeni odredaba Konvencije koje se odnose na tehnologije koje smanjuju na najmanju mogu u mjeru proizvodnju opasnog otpada te na zbrinjavanje i odlaganje takvog otpada na in koji nije štetan za ljudsko zdravlje i okoliš.

Uz Baselsku konvenciju usvojen je 1999. *Protokol o odgovornosti i naknadi štete prouzro ene prekograni nim prometom opasnog otpada i njegovim odlaganjem.*

## The evolution of environmentalism



### 6.6. Politika zaštite okoliša i *pravo okoliša* u Europskoj zajednici (Europskoj uniji)

Temeljni pravni okvir Europske zajednice ine **Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i elik**, usvojen 1951. u Parizu, **Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice**, usvojen 1957. u Rimu (dalje: Rimski ugovor) i **Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (EUROATOM)**, usvojen tako er 1957. u Rimu. Rimski ugovor izmijenjen je **Jedinstvenim europskim aktom 1987.** i **Ugovorom o Europskoj uniji**, usvojenim 1992. u nizozemskom Maastrichtu. Ugovor iz Maastrichta zamijenio je naziv *Europska ekonomska zajednica* terminom *Europska zajednica*, žele i istaknuti proširenu nadležnost Zajednice, i uspostavio *Europsku uniju* (EU) koja se treba izgraditi na temeljima Europske zajednice. Europska unija preuzela je je sve ciljeve Europske zajednice i dodala nekoliko novih (npr. monetarnu uniju, zajedni ko državljanstvo, zajedni ku vanjsku politiku i sigurnost itd.). U odnosu na te nove aktivnosti Zajednicu sada treba

nazivati Europskom unijom. U odnosu na ciljeve Zajednice koji su postojali i prije Maastrichta, pravilno je rabiti i termin Europska unija i termin Europska zajednica. Kad se radi o materiji okoliša, koja se ne ubraja u novine iz Maastrichta, mogu se upotrebljavati oba termina.

Najznačajniji organi Zajednice odgovorni za ostvarenje njenih ciljeva jesu: Vijeće, Komisija, Europski parlament i Sud. Prema čl. 189. Rimskog ugovora organi Zajednice (Vijeće, Komisija i Parlament) donose uredbе, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. **Uredbe** su obvezujuće i izravno primjenjive u državama članicama; **direktive** su obvezujuće u pogledu rezultata koji se njima treba postići, ali ostavljaju nacionalnim organima izbor oblika i metode primjene (pod određenim uvjetima i one su ponekad obvezujuće); **odluke** su obvezujuće za one kojima su upućene, a **preporuke** i **mišljenja** nisu obvezujuća.

*Rimski ugovor* izvorno nije sadržavao odredbe koje bi se izravno odnosile na okoliš. U doba kada je potpisan Rimski ugovor (1957.), europske vlade jedva da su registrirale teme vezane uz zaštitu okoliša. Tek po etkom 1960-ih godina dolazi do širenja javne i političke svijesti o potrebi upravljanja prirodnim resursima i ograničenja štetnih u inak ljudske aktivnosti na okoliš. No, čak je i tada već ina vlada reagirala stvaranjem novih institucija, a ne razvojem supstantivnih politika. Ekološke implikacije ekonomskog razvoja nisu se shvaćale, niti su se ozbiljno doživljavale. Nekoliko «ekoloških» zakona koje je Zajednica donijela u 1960-ima bilo je manje potaknuto brigom o kvaliteti okoliša, a više zabrinutoš u zbog različitih standarda u državama članicama koji su ometali tržišnu utakmicu i komplicirali razvoj jedinstvenog tržišta.

Po etkom 1970-ih dolazi do promjene u razmišljanju. Javnost je počela negodovati protiv «neodgovornog bogatstva», čemu su pridonijele nove znanstvene spoznaje, pogoršanje kvalitete zraka i vode, nekoliko ekoloških katastrofa te novo bogatstvo srednje klase koja je prigrllila ekološko promišljanje i kriterije ponašanja. Vlade država članica nisu mogle izbjeći i sve već i pritisak za intervencijom pa je unapriječenje okoliša dobilo važnije mjesto na listi europskih prioriteta. Tako je pod utjecajem *Stockholmske konferencije* iz 1972. zaštita okoliša ulazi u okvire djelovanja Zajednice na inicijativu sastanka na vrhu država ili vlada zemalja članice Zajednice, održanog 1972. g. u Parizu. Na prijedlog iznesen na tom sastanku usvojen je 1973. prvi *Program djelovanja na području zaštite i očišćenja okoliša*. Program je utvrdio opću politiku Zajednice prema zaštiti i očišćenju okoliša, istu u ime u osnovnim ciljevima Zajednice a) sprječavanje, smanjivanje i uklanjanje onečišćenja; b) osiguranje uravnoteženog upravljanja prirodnim izvorima i izbjegavanje njihovog iskorištavanja na način koji bi prouzročio značajnu štetu ekološkoj ravnoteži te c) iznalaženje zajedničkih rješenja problema okoliša ne samo unutar Zajednice nego i s državama izvan Zajednice. Nakon prvog Programa djelovanja Zajednice na području zaštite i očišćenja okoliša uvedena je praksa periodičnog usvajanja takvih programa koji su utvrđivali ciljeve djelovanja Zajednice. Dosad je usvojeno šest takvih programa, a na snazi je onaj za razdoblje 2011.-2020. godine.

Do ranih 1980-ih Zajednica je preusmjerila pozornost na *gospodarenje okolišom kao temelj ekonomskog i socijalnog napretka*. Ekološki imbenici su se počeli uzimati u obzir i u drugim područjima politike, posebno u poljoprivrednoj, industrijskoj, energetske i prometnoj politici, i više nisu imali sporednu ulogu u odnosu na cilj izgradnje jedinstvenog tržišta. Ova logika otišla je korak dalje tijekom 1990-ih kada je EU usvojila razvojni

koncept *održivog razvoja*, složivši se da je ekonomski razvoj nemogu bez pažljivog promišljanja njegovog potencijalno negativnog utjecaja na prirodni okoliš.

Od tada je EU pokreta ka snaga u meunarodnim odnosima i pregovorima koji su, izmeu ostalog, doveli do potpisivanja *UN Okvirne konvencije o promjeni klime* (UNFCCC) iz 1992. godine i *Protokola iz Kyota* iz 1997. godine. Protokol iz Kyota zahtijeva od 15 zemalja koje su bile članice EU u to vrijeme ("EU-15") da smanje svoje kolektivne štetne emisije do 2012. godine za 8 posto ispod razine iz 1990. godine. Prva emisija i projekcije pokazuju da je EU-15 ovaj cilj vjerojatno ispunila. No, ne samo opasnost od klimatskih promjena već i sve veća ovisnost o uvozu energije te sve jaća koncentracija rezervi sirovina (ugljikovodika) u malobrojnim rukama i posljednji neprekidni rast energetske troškova motivirali su EU na poduzimanje opsežnih napora oko uspostavljanja zajedničke energetske politike. Kao odgovor na navedene izazove i probleme na sastanku Europskog vijeća u ožujku 2007. godine izložen je *Akcijski plan za energetske politiku za Europu* (APEPE – Action Plan for Energy Policy for Europe) u razdoblju 2007.-2009. godine. Kao glavni cilj *Akcijskog plana* postavljeno je hitno i djelotvorno rješavanje izazova koje donose klimatske promjene. Naglašena je posebna važnost ostvarivanja strateškog cilja ograničavanja povećanja globalnog temperaturnog prosjeka na najviše 2 stupnja C iznad predindustrijskih razina. Uz *Zelenu knjigu o energetskoj učinkovitosti* iz 2005. i *Zelenu knjigu o energetici* iz 2006. g. *Akcijski plan za energetsku učinkovitost* zastupa *integrirani pristup* klimatskoj i energetskoj politici jer se zaključilo da će porast energetske efikasnosti i korištenje obnovljivih izvora energije doprinijeti:

- i) sigurnosti opskrbe energijom kroz opadanje ranije predviđenih razina potrošnje,
- ii) stabilnosti cijena energenata kroz veću dostupnost i manju potražnju te
- iii) smanjivanju emisije stakleničkih plinova i borbi protiv klimatskih promjena.

U ovom je smislu *Akcijski plan* postavio niz specifičnih i obvezujućih ciljeva:

- i) povećati energetsku učinkovitost s ciljem smanjivanja 20 posto ukupne potrošnje primarne energije do 2020. godine,
- ii) podići udio obnovljivih izvora energije na 20 posto u ukupnoj potrošnji energije EU do 2020. godine,
- iii) postići i udjel od najmanje 10 posto biogoriva u ukupnoj potrošnji benzinskih i dizelskih goriva za prijevoz u EU do 2020. godine,
- iv) dovršiti izgradnju unutarnjeg tržišta električne energije i plina, te
- v) razvijati energetske tehnologije koje razvijaju niske postotke ugljika.

Usprkos tomu što su prvim Programom djelovanja iz 1973. zaštita i očuvanje okoliša uvedeni u okvire djelovanja Zajednice, *pravna osnova nadležnosti* Zajednice na tom polju ostala je i dalje nejasna i nedorečena. Pitanje izravne pravne osnove nadležnosti zajednice na području zaštite i očuvanja okoliša konačno je riješeno tek 1987. godine *Jedinstvenim europskim aktom*. Donošenjem Jedinstvenog europskog akta *zaštita okoliša* dobila je legalni status kao područje politike od interesa Zajednice. Taj je akt Rimskom ugovoru dodao i odredbe koje se izričito odnose na okoliš. Te odredbe, izmijenjene i dopunjene 1992. godine *Ugovorom iz Maastrichta*, određuju da djelovanje Zajednice u zaštiti i očuvanju okoliša mora biti zasnovano na *četiri načela*: načelo opreza, načelo prevencije, načelo suzbijanja štete okolišu na samom izvoru i načelo održivosti. *Ciljevi djelovanja* Zajednice u zaštiti i očuvanju okoliša su: a) očuvanje, zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša; b) zaštita ljudskog zdravlja; c) racionalna uporaba prirodnih izvora i d) promicanje načela meunarodnoj razini mjera usmjerenih na rješavanje regionalnih ili globalnih problema okoliša.

Zaštita i očuvanje okoliša moraju biti uključeni u sva ostala područja djelovanja Zajednice, odnosno Europske unije. Države članice mogu poduzimati strože mjere od onih usvojenih na razini Zajednice, no te mjere, o kojima treba izvijestiti Komisiju, moraju biti u skladu s Ugovorom, dakle ne smiju npr. izazvati ograničenje trgovine između država članica ili diskriminaciju.

U pogledu nadležnosti na području zaštite i očuvanja okoliša vrijedi *naelo supsidijarnosti* - Unija je nadležna jedino ako se i u mjeri u kojoj se ciljevi predloženog djelovanja ne mogu u dovoljnoj mjeri postići na razini država članica, nego se, zbog opsega ili u inak predloženog djelovanja, mogu bolje ostvariti na razini Unije.

Iako nije određeno koju vrstu akata Unija donosi na području zaštite i očuvanja okoliša, na tom su području dosad prevladavale *direktive*, dakle akti koji u načelu nisu izravno primjenjivi u državama članicama, nego zahtijevaju usvajanje nacionalnih mjera za provedbu direktiva. Ipak, na području zaštite i očuvanja okoliša uglavnom prevladavaju *preporuke* organima država članica da poduzmu potrebne mjere, izrade različite programe zaštite, stvore uvjete za primjenu moderne tehnologije i slično.

Od direktiva koje se odnose na zaštitu i očuvanje okoliša, a koje ispunjavaju uvjete za izravnu primjenu (jasnoću, preciznost i stvaranje bezuvjetnih obveza), valja u prvom redu spomenuti one koje sadrže a) odredbe kojima se utvrđuju maksimalne vrijednosti dopuštenih emisija iz određenih postrojenja ili maksimalno dopuštene koncentracije određenih tvari u zraku, vodi ili zemlji. Druga kategorija direktiva s područja zaštite i očuvanja okoliša koje imaju izravnu primjenu su one koje b) zabranjuju upotrebu određenih tvari ili njihovo ispuštanje u okoliš te uvoz određenih predmeta. Treća kategorija direktiva koje ispunjavaju uvjete za izravnu primjenu su one koje c) obvezuju na neku radnju. Direktiva s izravnom primjenom koje se ubrajaju u ovu kategoriju je malo.

Primjena pravila Zajednice/Unije od država članica zahtijeva usklađivanje nacionalnog zakonodavstva, upravne strukture i postupaka s uredbama i direktivama. Neke od njih zahtijevaju i izvješća Komisiji, koja nadzire provođenje pravila. Ako smatra da država članica nije ispunila obvezu iz Ugovora, Komisija prvo o tome šalje službeni dopis državi članici i poziva je da u određenom roku iznese svoje gledište. Ne poduzme li država nakon toga potrebne mjere za ispunjenje obveze, Komisija izdaje «obrazloženo mišljenje» o povredi u kojem određuje i rok za ispunjenje obveze. Ako ni nakon toga država članica ne ispuni obvezu, Komisija može iznijeti predmet pred Sud.

Zaštita okoliša u sklopu Europske zajednice odvija se i putem *zaključivanja međunarodnih ugovora*. Europska unija u oblasti zaštite i očuvanja okoliša nema isključivo pravo zaključivanja međunarodnih ugovora već je nadležnost za zaključivanje međunarodnih ugovora koji se odnose na okoliš podijeljena između Zajednice i država članica. Zato na području zaštite i očuvanja okoliša prevladavaju tzv. *mješoviti međunarodni ugovori*, a kod kojih su stranke i Europska zajednica/Unija i sve ili neke države članice Unije.

Javna potpora aktivnostima EU u području zaštite okoliša veoma je velika. Prema rezultatima službenog istraživanja, većina Europljana rangira pitanje zaštite okoliša iznad pitanja financija, obrane ili zapošljavanja na listi prioriteta pitanja EU-e. Većina smatra kako je zagađenje hitan i trenutni problem te se slaže da pitanja zaštite okoliša mogu uinkovnije rješavati na razini EU-a nego na razini pojedinačnih država. Ti se stavovi odražavaju i u sve većoj potpori zelenim političkim strankama. Europska politika zaštite

okoliša je od 1995. g. dobila novu dimenziju zahvaljujući i radu *Europske agencije za zaštitu okoliša* (EEA), agencije zadužene za prikupljanje podataka i koja pruža informacije drugim institucijama EU-e. EEA od 1995. sudjeluje u izradi trogodišnjih procjena stanja okoliša u EU.

Usprkos napretku u kreiranju politike zaštite okoliša, implementacija nije toliko dobra, a iskustva ste ena u ovom području govore nešto o općenim problemima kreiranja politika na razini EU-e. Poteškoće u implementaciji ove politike proizlaze iz manjka financijskih i tehničkih resursa, organizacijskih problema u europskim institucijama, fokusiranosti na razvoj politika umjesto na mehanizme njihove primjene i provedbe, neprepoznavanja poteškoća u ostvarivanju postavljenih ciljeva, ograničene sposobnosti Komisije da osigura implementaciju europskih propisa od strane država članica te dugoročnog izostanka pravne osnove za europsku politiku zaštite okoliša. Postoji argument kako bi Komisija – preko *Europske agencije za zaštitu okoliša* – trebala dobiti ovlasti da provodi inspekcije i osigura implementaciju u državama članicama, no to bi potaknulo bojazan od gubitka nacionalnog suvereniteta i «miješanja» Komisije u unutarnje poslove država članica. Osim toga, u intenzivni nadzor i inspekcije zahtijevaju goleme resurse: čak i Agencija za zaštitu okoliša Sjedinjenih Država (koja ima 18.000 zaposlenika i proračun koji se mjeri milijardama dolara) ima problema s provođenjem svega što se od nje očekuje. U bliskoj budućnosti Komisija će se morati nastaviti oslanjati – kao što to već godinama čini – na dojavu ekoloških skupina, kao i na slušanje pred nacionalnim sudovima i Europskim sudom pravde.

Na koncu ovog dijela izlaganja može se zaključiti kako rješavanje ekoloških problema na razini više država ili njihovih udruživanja ima smisla i to zbog brojnih razloga:

1. Brojni problemi, kao što su npr. zagađenje zraka i vode, nisu omeđeni nacionalnim granicama te se najbolje mogu riješiti suradnjom onoga tko zagađuje i onoga tko je predmet zagađenja;
2. Pojedina ne zemlje ponekad ne žele poduzeti određene mjere jer se boje da će se opteretiti troškovima koji će umanjiti njihovu ekonomsku konkurentnost. Takve su bojazni manje kad na postizanju istog cilja istovremeno radi nekoliko država;
3. Ekonomske koristi uklanjanja prepreka slobodnoj trgovini, uključujući i usklađivanje standarda zaštite okoliša, kompenziraju neke troškove poduzetih mjera;
4. Razvijenije i bogatije zemlje mogu lakše pomoći siromašnijim zemljama da riješe ekološke probleme putem financijske potpore i razmjene stručnih informacija;
5. Zajednički ekološki propisi spriječavaju zemlje sa slabim i minimalnim ekološkim zakonodavstvom da imaju manji financijski i regulatorni teret od država sa strožim i kvalitetnijim propisima, te da tako privlače strane investicije.

## **7. ZAKLJU NA RAZMATRANJA: MJESTO I VAŽNOST PRAVA**

### **OKOLIŠA U SUVREMENOJ ZAŠTITI OKOLIŠA**

ovjek se tijekom kulturne povijesti prilagodio i adaptirao prirodnim uvjetima oblikujući ih prema svojoj mjeri. To mora i danasiniti. Njegova dvojaka priroda omogućava mu «otvorenost prema svijetu» - prilagodbu prirodi i razaranje prirode – i stvaranje novog okoliša. U tom procesuovjek ima trostruku kulturnu zadaću u prirodi: Kao «bije iz prirode» istražuje prirodu uključujući i svoju vlastitu, kao «bije u prirodi» koristi kultiviranu prirodu; kao «bije nove prirode» stvara novu prirodu, biblijski rečeno danas poseže za zabranjenim plodom «stabla života». Koloniziranjem prirode i većekultivirane prirode (tj. koloniziranjem koloniziranoga) proširio je svoj svijet gotovo načitavu planetu Zemlju. U razdobi kulturne povijesti (po Gehlenu) postoje tri kulturna praga: prijelaz iz sakupljačkog u sjedilački život, nastanak monoteističkih religija i nevidljivog Boga, te nastanak industrijske kulture. Zbog toga neki upozoravaju na problemovjekove milijunske pleistocenske prilagodbenosti, odnosno neprilagodbenosti industrijskoj kulturi, odnosno modernosti koja traje tek oko 250 godina. Danas si uzima zadatak pored prirode mijenjati i sebe (*homo kiborg*) uz rizike posljedica, kako bi se prilagodio promijenjenom okolišu. Hoće li uspjeti?

Industrijsko društvo se oblikovalo kao u sebi logičan i samodovoljan sustav, ali ne i logičan prema prirodi. Nasuprot «ekološkom», odnosno «socijalnoekološkom metabolizmu», razvilo je svoj «industrijski metabolizam». U njemu se priroda shvaćaa kao objekt i «resurs», umjesto da se shvaćaa kao «model». Nove metode procjene utjecajaovjeka na kapacitete prirode (npr. «ekološki otisak stopala») i vrednovanja djelatnosti koje pored ekonomskih doprinose punoj kvaliteti življenja (npr. HDI, human development index) potiču i omogućuju spoznaju da jeovjek dio prirode i da društveni sustavi mogu biti prestrukturirani, odnosno prilagođeni. To zna i da priroda nije dio ekonomskog sustava, nego je on dio prirode. U ekološkim uvjetima i raspoloživim prirodnim resursima,ovjek tek može oblikovati ekonomski sistem. Takav odnos postoji od najranijihovjekovih društava (ranija predmoderna, agrarna) sve do industrijskog društva u kojemu se teorijski, politički i ideološki, ekonomski sustav definira kao ključan i dominantan. U vrijeme ekonomske i drugih globalizacija to zna i nametanje odnosa dominacije u svijetu. Ekonomska dominacija se neposredno konfrontira s prirodom, odnosno prirodnim sistemom. S dolaskom industrijskog društva razvija se ideologija industrijalizma, tj. svi različiti socijalni i politički režimi se prema prirodi odnose kao objektu. Priroda se poelashvaćati kao samoreproduktivni sustav kojeg ne može ugroziti bezgranično trošenje njezinih resursa nizagativanje.

Posljednjih godina i današnje generacije proživljavaju ekološku, ekonomsku i financijsku krizu kao fenomene u svakodnevici društva i života pojedinca, a ove krize ne djeluju samo sukcesivno nego kumulativno i trajno djeluju kao jedinstven proces na kvalitetu življenja modernog društva. Ekonomska kriza neravnoteže u bipolarnom svijetu (razvijeni – nerazvijeni) pojavljuje se danas na površini života svakodnevica kao financijske krize. Ona je u fokusu medija, političara, pa se zaboravlja na pravi problem: 1) ekonomska i ekološka kriza nisu odvojene nego utječu na socijalnu krizu i postale su jedna cjelovita kriza – *socijalnoekološka kriza*, jedan proces u kulturi modernog društva i to kao 2) trajni proces u



kojemu se nalazi suvremeno svijetovno stanje (razvijeni i nerazvijeni) a koji je 3) morati formirati novo stanje svijeta i odnose u njemu, novi «društveni prirodni odnos» i pravedniji svjetski poredak. Tome pokušava pridonijeti i H. Küngov projekt «svjetskog ethosa» kao ideja o minimalnom etičkom konsenzusu o (religijskim i svjetovnim) vrednotama i njihovom poštivanju (u okviru ovoga se može promatrati i zahtjev da *pravo okoliša* bude *eti ko pravo*). Za takvu «veliku tranziciju» društva potrebna je «socijalnoekološka» paradigma za novo «društveno prirodno stanje» koje podrazumijeva promjena sustava vrednota. Za nju je potrebna «revolucija duha», a ne reformsko «škopljenje» ljudskog intelekta i humanosti.

Nije teško pokazati da je svijet uvijek u sistemu modernog društva izgubio svoju cjelovitost, da je postao brojka i da je predmet manipulacije različitih podсистema i sistema kao cjeline. Umjesto da svijet uvijek manipulira i upravlja sistemom u skladu s paradigmatičkim ekvivalencijama poboljšanja kvalitete života, postao je manipulativna činjenica u ekspanziji i otuđenom sistemu baziranom na logici profita i bezobzirne zarade. Treba oblikovati sistem koji služi ljudima, a ne samome sebi. Takav vodi u oba svijeta «novi svijet», u svijet podijeljen na malobrojne bogate i siromašne i masu siromašnih i nemoćnih. Postoje i tendencije ukazuju na dualiziranje unutar društva i izmeću društava na bogate i mase siromašnih. Gdje je tu svijet?

Na razini svijeta oblikuje se «financijski imperijalizam» i kriza (kriza euro-zone) koji zajedno potresaju i razvijena europska društva. To je oblik planiranog i organiziranog nasilja osamostaljenih i otuđenih (financijskih institucija i režima): a) nad pojedincem i b) nad društvom, koji dolaze u dužničku krizu i dužničko ropstvo. Financijski imperijalizam utire put mogućem totalitarnom društvu, novom Imperiju. Financijsko-ekonomska i ekološka kriza nisu kratkoročne i nepovezane krize, već tvore višestruku krizu. Kao na pojedinačne krize gledalo se i prije pedesetak godina na «ekološke krize», sve dok se nije shvatilo da su one umrežene i da jedna potiče drugu. Tako se došlo najprije do termina «ekološka kriza», a zatim i do termina «socijalnoekološka kriza» kao krize odnosa svijeta i prirode. Općenito, došlo se do spoznaje da društvo «troši prirodu» više nego nam ona može dati. Iz te pouke slijedi imperativ: *ne živjeti na kredit od prirode* – trošiti prirodu koliko nam ona dopušta.

Krize mogu biti akutne, osjetne, ujedno i kratkoročne (financijska), a odnose se na društvo (kao na institucionalni sistem), te klizave, prikradajuće, ujedno i dugoročne, a ove se odnose na negativne posljedice za prirodu i uvjete života (siromaštvo, glad, klimatske promjene), općenito na posljedice svjetskog odnosa prema prirodi. Na kratkoročne i neposredne krize se brže i snažnije reagira i poduzima aktivnosti od strane političkih aktera. Javnost se uzbuđuje jer se strahuje za državne i privatne gubitke: uštedevine, radnih mjesta, kreditnog rejtinga banaka itd. Na dugoročnu socijalnoekološku krizu se reagira puno sporije i blaže nego na kratkoročnu. Političari uglavnom upozoravaju, objavljuju deklaracije, održavaju konferencije znanstvenika i političara, a što je zasada neučinkovito. Kriza se tako u osnovi samo vremenski odlaže, pa to može pridonijeti postupnom prilagođavanju (sporijem od rasta krize) i «uspavljivanju», a ne temeljitom rješenju.

Temeljno je pitanje danas: je li (danas i u budućnosti) moguće i kako prosperirati bez ekonomskog rasta? O tome su napisane brojne studije i sugestije. Primjerice, jedni plediraju za ekološkom ekonomijom, drugi za novim sustavom vrednota, treći ukazuju na potrebu ograničavanja rasta ili za promjenom načina i stila života (blagostanja) suvremenog društva pozivajući se na vrijednost prirode i etičku obvezu svijeta prema prirodi itd. Zajednički im

je traženje dugoro nog izlaza definiranjem novog smjera razvoja, i to na injenicama a) da ne možemo pomaknuti ekološke granice, b) ali možemo mijenjati vrednote i društvene norme. Društvo (i pojedinac) moraju sebe mijenjati, a to zna i prije svega sustav društvenih vrijednosti.

S obzirom na dinamiku i sve ve e materijalne apetite, današnje razvijeno društvo suo eno je s pitanjem perspektive takvog smjera razvoja utemeljenog na ideologiji (liberalnog) kapitalizma a time i s razvojnom dilemom: ograni iti ekonomski rast ili nastaviti s rastom? U slu aju ograni avanja rasta društvo dugoro no riskira ekonomski kolaps, a u slu aju nastavka postoje e tendencije rasta, društvo dugoro no riskira ekološki kolaps. Pitanje je, dakle, kako izbje i oba kolapsa i uspostaviti ravnotežu izme u ekoloških zahtjeva i ekonomske stabilnosti. Bez takve ravnoteže nema ostvarivanja procesa održivog razvoja ni pravedne raspodjele socijalnih (životnih) šansi i rezultata društvene proizvodnje. Za pokreta e i nositelje svjetskog gospodarstva takva dilema izgleda ne postoji. Oni su se opredijelili za rast, iako s cinizmom propagiraju formulu održivog razvoja.

Kao što je re eno: 1) najprije je potrebno shvatiti prioritete te 2) utvrditi i prihvatiti ekološke granice ekonomije – održive potrošnje i blagostanja. Pritom *društveno blagostanje*, a ne individualno, ima prioritet u razvoju; 3) potom se mora prevladati društvena logika konzumerizma i to na pojedina noj i socijalnoj razini. Mora nam postati imperativ: ne živjeti na dug (dvostruki dug: zaduživanje u društvu i u prirodi), tj. ne krasti još neproizvedena dobra (a time i vrijeme) od vlastite mogu e budu nosti. To ne može postiti i sama politika, bez promjena u gospodarstvu te promjene društvene svijesti i odgovornih institucija odgoja i socijalizacije (obitelj, škola, mediji, crkve itd.). Na tom zadatku svoje mjesto i ulogu ima op enito *pravo* i posebno *pravo okoliša* koje uz druge instrumente i metode (tržišno-ekonomsko-financijske, dobrovoljne aktivnosti, znanstveno-tehnološke i odgojno-obrazovne) nastoji doprinjeti prepoznavanju, o uvanju i obnavljanju ekoloških granica ekonomije i op enito društva.

Propisi o ito imaju veliku privla nost za zaštitare okoliša. inisi se da nude preciznost, predvidljivost i u inkovitost: odre uje se precizan standard, regulator i regulirani znaju što se od njih o ekuje, a provedbu osiguravaju tijela državne vlasti, sudovi i regulativne agencije koja se oslanja na zakon. Propisi mogu biti administrativno u inkoviti, osobito kad je neka npr. kemijska supstancija ili protuokolišna aktivnost potpuno zabranjena, jer ne zahtijevaju potpunu informaciju o problemu. Pod pretpostavkom da postoji visok stupanj suradnje, oni mogu biti i jeftini jer ne treba istraživati svaki slu aj zasebno. Budu i da primjena ujedna enih standarda i propisa zna i da se, u teoriji, svi zaga iva i tretiraju jednako, i proizvo a i i potroša i smatraju propise pravednima. Politi ka, pravna i administrativna potpora koju primaju od države trebala bi propise initi razumno imune na manipulaciju i pooštrenje njihove javne legitimnosti. Postoji bezbroj primjera uspješne regulative, od prvog obuhvatnog svjetskog zakona o kontroli zaga enosti zraka, *Zakona o istom zraku* iz 1956., koji je uvelike poboljšao kvalitetu zraka u britanskim gradovima, do *Montrealskog protokola*, kojim je zabranjena proizvodnja CFC-a u razvijenim zemljama.

Me utim, upotreba pravnih propisa se sve više napada s mnogih strana. Došlo je do op e neoliberalne reakcije protiv «regulativnog tereta», koja je nadahnula napore R. Reaganove i M. Thatcheri ine vlade tijekom 1980-ih. Kasnije, sredinom 1990-ih, potaknula je i lanove Republikanske stranke u ameri kom Kongresu da objave «Ugovor s Amerikom», s kojim se pokušalo uništiti «nepotrebne» propise. Ve ina zagovornika potpune deregulacije (smanjivanja broja pravnih propisa) imala je malo simpatija za pokret zaštite okoliša kao

politi ki pokret. Taj neoliberalni otpor pokretu zaštite okoliša bio je najja i u SAD-u, gdje se njegova populisti ka retorika usuglasila s prigovorima industrije o pretjeranom regulativnom teretu. Zajedljive kritike obrušile su se na mnoge neprimjerene strane EPA-e (*Agencije za zaštitu okoliša* u SAD-u), posljedice konkurentnosti «nepotrebnih» propisa i trošak poreznih obveznika. Retori ki uspjeh koji je polu ila neoliberalna reakcija bio je taj da je pojam «command and control» postao prihva eniji od pojma «regulativa». U praksi se propisi rijetko primjenjuju na otvoreno prisilan na in, tako da je naziv «command and control» pogrešan. On, me utim, ipak predstavlja mudro politi ko postignu e: koliko e se ljudi odlu iti za prisilu nad slobodnim tržištem?

Nije svaka kritika propisa bila tako pristrana. Usprkos širenju opsega, dosega i strogosti propisa o zaštiti okoliša u ve ini razvijenih zemalja je bilo jasno da je ukupni ekološki rezultat ostao siromašan. Istraživanja su pokazala da strategije kontrole one iš enja uvedene tijekom 1970-ih u SAD-u, Njema koj i drugdje nisu uspjele posti i standarde, norme i postupke utvr ene propisima. Uz pojedina ne uspjehe u zaštiti okoliša, op i je dojam bio da su golema sredstva uložena u regulaciju dala razo aravaju e rezultate.

Kritike propisa op enito se svode na dvije kategorije: da su **i) nekorisni** i **ii) neu inkoviti**.

**i)** Tvrdnja da su propisi nekorisni povezana je uglavnom s neodgovaraju om provedbom – ovdje definiranoj kao neuspjeh u postizanju ciljeva zaštite okoliša – koja tako snažno karakterizira ekološke propise. Nekorisnost propisa može se objasniti nesposobnoš u države da prati i provodi propise, kao i promjenama u nacionalnom regulativnom modelu.

Regulativni (pravni) sustavi su esto slabi. Vlada ili neka državna agencija, poput EPA, obi no je odgovorna za pra enje, poštivanje i provo enje ekoloških propisa. Te aktivnosti mogu koštati mnogo novca i vremena, tako da se problemi u provedbi mogu javiti kad nedostatak sredstava prije i regulativne agencije da ih estito provode. Takav je slu aj bio u SAD-u: Reaganova administracija namjerno je odlu ila smanjiti mo EPA i drugih agencija za upravljanje prirodnim resursima smanjenjem njihovih radnih prora una. Problemi u provedbi mogu biti osobito izraženi tamo gdje se odgovornost za provedbu prebacuje s jedne razine na drugu. I za ovo su dobar primjer ameri ke savezne države koje su se glasno i ogor eno žalile na financijski i administrativni teret koji im je nametnula provedba saveznih zakona za zaštitu okoliša, poput *Zakona o istoj vodi* iz 1990. koji je zahtijevao izdavanje tisu e industrijskih dozvola. U EU, usprkos ozbiljnom programu ekoloških propisa od sredine 1970-ih naovamo, nije bilo sredstava za pra enje njegova u inka na pojedine njene lanice dok napokon nije 1994. osnovana *Europska agencija za zaštitu okoliša* (EEA). U slabije razvijenim zemljama infrastrukturni problemi mogu biti još dublji. Južne lanice EU – Gr ka, Italija, Španjolska i Portugal – obi no sporije prenose direktive EU o zaštiti okoliša u svoje nacionalne zakone i, što je još važnije, prili no su nemarne u njihovoj provedbi. Taj neuspjeh djelomice odražava nesposobnost administracije da podnese skupi teret direktiva EU.

Ve ina sustava regulativne kontrole suo ena je s temeljnom administrativnom dilemom. Jedna od prednosti regulative je da se standardi i propisi moraju primjenjivati jednako u cijeloj industriji. U praksi postoje snažni pritisci koji potkopavaju to na elo. Osobito je kontrola zaga enja krajnje složen proces s informacijskom asimetri noš u koja pogoduje zaga iva u, što može natjerati regulativne agencije da grade bliske odnose s onima koje reguliraju. To je tako iz jednostavnog razloga da steknu uvid u svaku situaciju. Jednom kad je taj odnos uspostavljen, službenici e se esto dogovarati sa zaga iva em o normama,

vremenskim rokovima i investiranju u nove tehnologije. Regulatori se donositi ocjene i biti diskretan, pitaju se da li da dosljedno provodi propise ili da se dogovori u vezi s njihovim poštivanjem vode i rauna o individualnim lokalnim okolnostima kao što su krivnja, nemark i izgledi za poštivanje propisa u budućnosti.

Jedna od značajki nacionalnog regulativnog modela je opseg u kojem se regulativa oslanja na pravnu ili administrativnu proceduru. Pristup ekološkoj kontroli koji prevladava u mnogim europskim zemljama u prvom je redu formalan i legalistički. U našu, pravni pristup trebao smanjiti na najmanju mjeru moguću da regulativni službenici budu diskretni u našu na koji provode politiku u individualnim slučajevima. Naprotiv, tamo gdje je ekološka kontrola zagušena administrativnim postupcima, kao npr. u velikoj Britaniji, model je manje formalan, prilagodljiv i tehnokratski. Propisi su uglavnom općeniti i neprecizni izbjegavajući i zakonom propisane standarde i kvalitetne ciljeve.

Još jedna osobina svakog regulativnog modela je našu na koji se provodi politika zaštite okoliša: neki sustavi su *konfrontacijski*, drugi više *kooperativni*. Naime, neke zemlje donose propise našu na in da službenici mogu sklapati sporazume s tvrtkama koje njihovi pretpostavljeni ili sudovi ne mogu odbaciti. U takvim situacijama vladini službenici nastoje uvjeriti zagađivače u potrebu da promijene svoje ponašanje, a kada je zakon prekršen službenici obično ne reaguju (primjer je Velika Britanija). U drugim slučajevima, tipičan primjer su SAD-e, postoji velika spremnost da se sudski goni zagađivača i prisili ga na poštivanje zakona. No, postojanje snažne pravne kulture ne znači nužno da se zakon bitno strogo provodi ako se nešto pribjegava pravnoj sankciji.

U kontekstu gore iznesenoga, postavlja se pitanje koji regulativni model daje najbolje ekološke rezultate? Glavna je kritika britanskog modela da njegova ekstremna fleksibilnost omogućuje zagađivaču da izbjegne vrstu zagrljaj zakona. Britanska sklonost administrativnoj diskreciji u odnosu na pravno tumačenje, u spoju sa birokratskom opsjednutošću u tajnošću, stvara savršene uvjete za «prisvajanje propisa». Drukčije kazano, regulatori su previše spremno prihvatili standarde i praksu reguliranog. Pruža li, prema tome, formalniji regulativni model bolju zaštitu za okoliš? Neki su znanstvenici ustvrdili da se naglasak na dobrovoljnom poštivanju zakona pokazao ništa manje korisnim od tužiteljskog i legalističkog pristupa koji su usvojili američki zaštitari. Stupanj poštivanja zakona bio je mnogo manji, jer se industrija tužila da si ne može priuštiti da poštuje stroge emisijske standarde. EPA, ograničena nedostatnim sredstvima, često je privodila sudu samo najopasnije i najviše prekršitelje zakona. Visoki američki ekološki standardi izazvali su velike probleme u poštivanju propisa, što je rezultiralo ozbiljnim propustima u njihovoj provedbi, dok su više kooperativni odnosi između regulatora i reguliranih u Britaniji omogućili ili da se barem niski standardi stvarno provode. Alternativna lekcija mogla bi biti da je poželjna neka vrsta kompromisa na pola puta između ta dva regulativna sustava.

**ii)** Propisi se osim navodne *nekorisnosti* kritiziraju i zbog *neinkovitosti* kao sredstva za postizavanje ciljeva zaštite okoliša. Tamo gdje propisi zahtijevaju tehnologiju ili emisijske standarde u tvornicama, tamo se vladin regulator morati upotrijebiti sredstva da dobije informaciju od zagađivača s ciljem da uskladi, nadzire i provodi te propise. Neki zagađivači i ne osim toga lakše smanjiti zagađivanje od drugih. Umjesto da nametne jedinstveni standard koji svi zagađivači moraju poštivati, moglo bi biti u inkovitije usmjeriti napore na one koji mogu jeftinije i više smanjiti svoje zagađivanje. Ukratko, propisi ne potiču u zagađivače da smanje svoje zagađivanje, a poticaj za veći i brže smanjivanje trebao bi doći od *tržišnih instrumenata*.

Cilj je tržišnih instrumenata da sprijege regulativni neuspjeh primjenom na elu zagađivača. Do neuspjeha dolazi kad se prirodni resursi prekomjerno eksploatiraju zbog otvorenog pristupa dobrima i tržišna cijena ne uključuje vanjske troškove upotrebe tih prirodnih resursa. Na elu (princip) zagađivača smatra da cijena dobra ili usluge mora u potpunosti odražavati ukupnu cijenu proizvodnje, uključujući i upotrebu javnih dobara kao što su zrak, voda ili zemlja. Tržišni instrument uključuje te vanjske troškove u cijenu dobra ili usluge putem eksplicitne vladine intervencije u tržište. Tržišni instrument s najviše potencijala su **a) ekološke pristojbe, b) prijenosne emisijske dozvole, c) povratni depoziti i d) subvencije.**

**a) Ekološke pristojbe** (trošarine) uvode se na zagađivanje ili na dobra zbog gubitke proizvodnje dolazi do zagađivanja okoliša. Pristojbe plaćaju korisnici (npr. novčana naknada za troškove obrade, skupljanja i odlaganja otpada, otpadnih voda ili drugog ekološkog upravljanja), zagađivači i (npr. novčani izdatak za odlaganje štetnih tvari u zrak, vodu ili tlo i proizvodnju buke), te kupci štetnih proizvoda (pristojba u cijeni npr. umjetnih gnojiva, olovnog benzina, akumulatora i plastičnih vrećica). Osnovno na elu za ekološke pristojbe je da vlada određuje okolišni standard zagađivanja koji želi postići i utvrđuje pristojbu na razini koja će donijeti taj rezultat. Za razliku od regulativnog standarda (pravne norme), pristojba ostavlja individualnom zagađivaču mogućnost da odluči kako (i koliko) će smanjiti zagađivanje. Ona poduzetac koji mogu relativno jeftino smanjiti zagađivanje nastavlja i dalje smanjivati još više od onih kojima je to relativno skupo (koji plaćaju pristojbe). Tako su ekološke pristojbe učinkovitije od propisa zato što se isto smanjenje onečišćenja u industriji može postići za nižu ukupnu cijenu. Pored toga, dok propisi ne motiviraju poduzetac da smanje onečišćenje ispod okolišnog standarda, ekološke pristojbe (trošarine, porezi) omogućuju zagađivaču ima trajan poticaj da još više smanje onečišćenje kako bi smanjili iznose pristojbi koje moraju plaćati. Ekološka se, dakle, pristojba temelji na mehanizmu cijene.

**b) Prijenosne emisijske dozvole** se temelje na pravima koja udružuju regulativu s financijskim poticajem. Osnovna ideja je veoma jednostavna. Vlada izražava ukupnu razinu emisije za neko područje i određuje normu koja ili odgovara ukupnoj razini ili je niža. Ta normirana razina dijeli se na individualne emisijske dozvole, a svaka dozvola daje vlasniku pravo na određenu količinu emisije. Te se dozvole prodaju ili daju na dražbe na kojima sudjeluju zagađivači. Vlada uvodi dozvole na tržište, što motivira poduzetac da smanjuju zagađivanje i prodaju višak emisija, dok poduzetac koji ništa ne poduzimaju da smanje zagađivanje moraju platiti barem dio cijene ekološkog zagađivanja. Dozvole pružaju poduzetac ima mogućnost da smanje zagađivanje na najdjelotvorniji način, i ujedno daju vladi priliku da smanji ukupnu razinu emisija povlačenjem ili otkupom dozvola ili poništavanjem njihove vrijednosti. U Europskoj uniji razvija se *European emissions trading system of carbon dioxide* (EUETS) kao zasebni instrument zaštite okoliša uz kojim se pomoću želi smanjiti emisija stakleničkih plinova. To će biti cjelovit sustav u kojem se može trgovati s dozvolama za emitiranje CO<sub>2</sub>, a količina dozvoljenih emisija će se s vremenom smanjivati i tako pridonijeti ukupnom smanjenju štetnih emisija

**c) Povratni depoziti** su novčani iznosi koji su uključeni u cijenu proizvoda, a koji se vraćaju kupcima kada na određena mjesta vrate potencijalno štetni ili u procesima recikliranja koristan proizvod ili dio proizvoda. Najpoznatiji su povratni depoziti za npr. vešne i plastične boce za piće, ali se povratni depoziti osim za ambalažu mogu uvesti i za npr. baterije, akumulatore i druge proizvode.

d) *Subvencije* su vrsta tržišnih instrumenata, a daju ih vlade. Novane subvencije su korisne tamo gdje su izdaci za korekcije u ponašanju ili djelovanju preveliki za individualne proizvođače ili građane. Klasičan oblik subvencija je onaj koji može potaknuti proizvođače da kupuju više tehnologije, poljoprivrednike da prijeđu na manje intenzivne oblike poljoprivrede ili pojedince da energetski izoliraju svoje domove. Neki oblici dobrovoljnih aktivnosti također imaju koristi od vladinog investiranja u osnovne infrastrukture, kao što je osiguranje opreme za recikliranje ili javnog transporta. Vlade mogu subvencionirati *zelenu industriju* u nastanku kao što je recikliranje papira, spaljivanje otpada i energija vjetra (i druge oblike obnovljivih izvora energije). Subvencije su, međutim, neinkovito sredstvo za promjenu ponašanja, osobito zato što ne mogu razlikovati ljude koji su ionako nešto kanili poduzeti (npr. izolaciju tavana) od onih koji će to učiniti samo ako dobiju subvenciju.

Osim argumenta o neinkovitosti, predlaže i tvrdi da tržišni instrumenti imaju dodatne prednosti pred drugim instrumentima. Jedna je da povisuju prihode koji se mogu ponovno investirati u ekološki korisne projekte: na primjer, novac od pristojbi na zagađivanje voda ponovno se investira u poboljšanje kvalitete vode (tako je u Francuskoj, Njemačkoj i Nizozemskoj). Pristojbe imaju potencijalnu odgojnu i komunikacijsku ulogu jer šalju signal proizvođačima i potrošačima da moraju promijeniti svoje ponašanje. Mnogi stručnjaci tvrde da osim toga ekološko oporezivanje (pristojbe) pruža potencijalnu «dvostruku dividendu» kroz istodobno postizanje zaštite okoliša i otvaranje novih radnih mjesta (država smanjuje neinkovite ekološke subvencije i tako jača druge fondove za npr. zapošljavanje, socijalnu ili mirovinsku skrb). Osim višestruke administrativne koristi tvrdi se da je poštivanje zakona bitno jeftinije i korisnije stoga što se porez prikuplja iz postojećeg poreznog okvira umjesto da ga povremeno utjeruju inspekcije. Napokon, može se kazati da su tržišni instrumenti danas, pored dobrovoljnog sporazuma, omiljeno sredstvo ekološke modernizacije.

Ali, tržišni instrumenti su prije iznimka nego pravilo u ekološkoj zaštitnoj politici. Trgovanje emisijskim dozvolama je prilično rijetko. Jedno izvješće utvrdilo je da u svakoj zemlji OECD-a (1997.) u prosjeku postoji samo 12 ekoloških pristojbi. Ukupni prihodi zemalja članica EU prikupljeni od ekoloških pristojbi (na energiju, transport i zagađenost) iznosili su 1997. g. samo 6,7 posto u ukupnoj masi prihoda prikupljenih oporezivanjem. Osim toga, mnoge od pristojbi uvedene su više radi veće prikupljanja prihoda nego radi oblikovanja ekološkog ponašanja. Stanje se, pogotovo na sjeveru Europe, nešto poboljšalo tijekom 1990-ih godina. Ovdje nailazimo na paradoks. Činilo se, naime, da postoje uvjerljivi ekonomski razlozi da su tržišni instrumenti u neinkovitiji, možda, korisniji za postizanje ekoloških rezultata od konvencionalnih regulativnih metoda. Ipak, ova promjena smjera u korist tržišnih instrumenata i prema ekološkom oporezivanju još uvijek je ograničena. Kako se može objasniti ovaj paradoks? Čini se da su prednosti tržišnih instrumenata ipak manje nego što se to ispočetka zamišljalo.

Problem rasprave koja se vodi o prednostima tržišnih instrumenata nad pravnim propisima je da ona često uključuje vrlo stiliziranu usporedbu savršenog «laboratorija» tržišnih instrumenata s propisima koji su u stvarnosti manjkavi. U praksi tržišni instrumenti izazivaju teškoće u provedbi koje se u ekonomskim priručnicima zanemaruju ili umanjuju. Naime, općenito se tvrdi da tržišni instrumenti, za razliku od propisa, ne izazivaju informacijsku asimetriju koja tjera regulatore da upotrijebe razna sredstva za dobivanje važnih informacija od zagađivača o njihovom ponašanju. Međutim, ekonomska teorija pridaje

veliku važnost tome da se porezi određuju na pravilnoj razini. Osobito tome da se određuju u dovoljnoj visini da mogu pružiti stvarni poticaj tvrtkama da smanje zagađenje i time maksimalno povećaju potencijalnu učinkovitost poreza. Međutim, da bi osigurao takvu preciznost regulator treba iscrpne informacije koje se, kao i kod propisa, mogu dobiti samo od zagađivača. Osim toga u praksi regulatori često mijenjaju visinu poreza, a to je skupo i destabilizirajuće i za industriju i za vladino planiranje. Nažalost, vlada može, ako je predloženi porez doživljen kao previše tegoban, izazvati snažan otpor kod poslovnih krugova, sindikata ili potrošača. Ne iznenađuje da se ekološke pristojbe stoga često određuju ispod optimalne razine koja bi smanjila uštede, kao što je slučaj s pristojbama na otpadne vode u Francuskoj, i ograničiti njihovu korisnost, kao što je slučaj s pristojbama na umjetna gnojiva u Švedskoj i Norveškoj, koje su sa samo 10 posto od proizvodne cijene imale malo utjecaja na prodaju. U praksi, ekološka korist od pristojbi s posebnom namjenom ne proizlazi iz uvjeravanja zagađivača ili potrošača da promijene svoje ponašanje, nego iz investiranja prihoda skupljenih u svrhu subvencioniranja tvrtki da uvede isključive tehnologije.

Isto se tako nedostaci stvarnih propisa uspoređuju s naoko savršenim tržišnim instrumentima, ali i tržišni instrumenti izazivaju probleme u provedbi. Nije vjerojatno da su svi zagađivači i «pošteni» građani. Napokon, ako su zagađivači spremni zaobići regulativne standarde kada misle da mogu izbjeći otkrivanje, tada sigurno mogu i varati i lagati kako bi izbjegli poreze! Uvođenje poreza na otpad u Velikoj Britaniji 1996., naprimjer, dovelo je do velikog povećanja nezakonitog odlaganja otpadnog materijala kako bi se izbjeglo plaćanje poreznih obveza. Tako ekološke pristojbe (poreze) država još uvijek mora nadzirati! Iako odgovornost za taj posao može pasti na već utvrđeni sustav prikupljanja poreza ministarstva financija, prije nego na regulativnu agenciju, svaka ušteda bit će vjerojatno mala. Isto tako, sustav prijenosnih emisijskih dozvola također treba nadzirati regulativna agencija kako bi osigurala da poduzetnici ne prekorače dopuštene im razine emisija. Neuvjerljivi empirijski dokazi o uspjehu tržišnih instrumenata, od kojih mnogi jednostavno nisu pošteno procijenjeni, daju tim instrumentima veliko povjerenje. Ipak, postoji nekoliko primjera uspješnih ekoloških pristojbi. Nizozemska pristojba na otpadne vode na jeftin je način smanjila emisije organskih tvari u rijeke i potaknula tvrtke da uvedu isključive tehnologije, iako su slične sheme u Francuskoj i Njemačkoj imale različite rezultate. Švedski porezi na sumporni dioksid i dušikov oksid doveli su do velikog smanjenja emisija. Međutim, ocjena nije uvijek tako jasna. Tijekom 1990-ih mnoge su zemlje uvele diferencijalne poreze na olovno i bezolovno gorivo da motiviraju potrošače da prije u potpunosti upotrebu bezolovnog goriva, ali budu sigurni da se porez podudara s novim propisima koji su zahtijevali da benzinske crpke obavezno prodaju bezolovno gorivo i novim emisijskim standardima po kojima vozila moraju imati katalizatore, teško je razlučiti precizan učinak tog poreza. Na kraju krajeva, vjerojatno je da su diferencijalni porezi ubrzali trend do kojega bi inače došlo, tj. do potpune zabrane olovnog goriva 2000. godine u cijeloj Europi. Sve u svemu, učinkovite prednosti tržišnih instrumenata pred propisima, premda stvarne, vjerojatno su manje nego što to tvrde mnogi ekonomski udžbenici.

Neke političke prepreke također ograničavaju širu upotrebu tržišnih instrumenata: birokracija je često konzervativna i voli prokušane i pouzdane mehanizme kao što su zakonski propisi; ona želi konkretne dokaze prije nego što pokušava eksperimentirati s novim instrumentima, a neuvjerljivi dokazi o tržišnim instrumentima ne mogu odagnati strah od njih; tržišni instrumenti se također sukobljavaju s administrativnom fragmentacijom, npr. ministarstva financija ne vole posebne poreze jer ih često mora dijeliti s lokalnim vlastima ili ih prepuštati.

Neke ekološke organizacije ulažu u etički prigovor da se određivanjem cijena na okoliš tržišni instrumenti u stvarnom životu omogućiti poduzećima ili pojedincima kupovanje prava na daljnje zagađivanje. Međutim, iako se tržišni instrumenti malo razlikuju od propisa koji nameću i emisijske standarde, stvarno daju pravo na besplatno zagađivanje do određene mjere, tržišni instrumenti barem uključuju na elo «zagađivač plaća» i traže od zagađivača da plati dio troškova ekološke štete.

Uvjerljiviji etički prigovor odnosi se na potencijalnu nejednakost ili regresivne posljedice tržišnih instrumenata. Podižu i cijenu nekim ekološki osjetljivim dobrima kao što su voda ili energija, ekološke pristojbe diskriminiraju grupe s nižim primanjima zato što veći dio njihovih raspoloživih prihoda (plaćanja) odlazi na osnovne potrebe nego što je to slučaj kod grupa s višim primanjima (plaćanja, profitima). Zbog toga kada se uvode ekološke pristojbe na artikle osnovne potrebe, postoje vrste etički i pragmatički razlozi za djelovanje na ublažavanju njihovih regresivnih posljedica (više opterećenje siromašne nego imućne). Jedna mogućnost je vratiti prihod koji je skupljen izravno od ekoloških pristojbi od grupa s niskim primanjima, možda smanjivanjem poreza na prihod ili povećanim izdvajanjima za socijalnu skrb.

Aktivna politička potpora tržišnim instrumentima također je slaba, ne samo među biračkim strujama – desno usmjerenim političarima i poslovnim ljudima – koji se doimaju kako imaju najviše sklonosti za tržišnu retoriku ekoloških ekonomista koji oduševljeno zagovaraju tržišne instrumente. Mnogi izrazi potpore od neoliberalne desnice prilično su mlaki i neiskreni. Oni tvrde da su tržišni instrumenti privlačni samo zato što predstavljaju kontrapunkt propisima i odražavaju jezik tržišta, ali neoliberali su u prvom redu motivirani svojom nesklonošću u propisima prije nego bilo kakvom potporom ekološkoj zaštiti. Britanska konzervativna vlada je izjavila da će se «poslužiti ekonomskim instrumentima tamo gdje je moguće radije nego propisima», ali ta je protržišna logika u praksi bila recept za nedjelovanje. Dok je vladin deregulativni žar doveo do toga da su mnogi propisi nepotrebno odbačeni, jedine izvorne ekološke pristojbe koje je između 1992. i 1997. uvela vlada bili su diskriminacijski porez na olovno gorivo i porez na odlaganje otpada. Vjernost tržišnim instrumentima u odnosu na pravne propise nekorisna je ukoliko vlada nema interesa da poduzme bilo kakve mjere za zaštitu okoliša. Tržišni instrumenti nisu naišli na veliki potporu ni kod poslovnih ljudi, što se može doimati sudnim budućim i da, u teoriji, industrija ima koristi od veće djelotvornosti tržišnih instrumenata. Prijedlozi za nove ekološke pristojbe naišli su uglavnom na žestok otpor industrije. Najčešći prigovori poslovnih ljudi su da ekološki porezi povećavaju troškove poslovanja i smanjuju međunarodnu konkurentnost. Neki poslovni krugovi daju veliku prednost propisima nego tržišnim poticajima, osobito tamo gdje je industrija stvarno «prisvojila» regulatornu agenciju da djeluje u korist interesa proizvođača. Pored toga, dok propisi zahtijevaju od kompanija da provedu samo ekološka poboljšanja potrebna za zadovoljenje traženog standarda, pristojba ili namet uvode se na sve njihove emisije, ne samo na one koje prelaze standard, već i na većegodnijim (iako navodno u inkovitijim) za mnoge tvrtke.

Ipak, poslovni ljudi također mogu odlučiti posvetiti veću pozornost ekološkom utjecaju svojih aktivnosti, iako je tome često motiv povećanje profita. Vlade mogu aktivno poticati veću preuzimanje sustava ekološkog označavanja i ocjenjivanja (EMAS), standarda kao što su ISO 14001 i ekološkog etiketiranja. Vjerojatno najvažniji dobrovoljni instrument je ekološki «dobrovoljni sporazum», što je obveza koju preuzimaju poduzeća po preporuci ili u dogovoru s vlastima. Vlasti takve dogovore priznaju, premda nema sankcija ukoliko se



obveze ne poštuju. Ekološki sporazumi postali su uobičajeni od kraja 1980-ih: ima ih više od 2000 u Japanu i sve više u Kanadi, na Novom Zelandu i Sjedinjenim Državama. Do 1997. u EU je bilo više od 300 sporazuma, iako je više od dvije trećine od tog broja bilo u Njemačkoj i Nizozemskoj. Dobrovoljni sporazumi imaju neke potencijalne prednosti. Oni nude fleksibilnu i djelotvornu strategiju za postizavanje ekoloških ciljeva jer ciljnim skupinama daju slobodu da izaberu kako da na najbolji način postignu ekološke ciljeve, a zahtijevaju malo ili nimalo «uređivanja» države. Dobrovoljni sporazumi mogu proizvesti konstruktivnu suradnju između države i industrije na linijama ekološke modernizacije, te dovesti do promjena u ekološkim vrijednostima i ponašanju kako državnih službenika tako i proizvođača. Međutim, ovi sporazumi imaju i svojih slabosti. Oni su često neambiciozni i uključuju obveze na razini najnižeg ekološkog doprinosa. Industrija često pristaje na sporazum samo kao sredstvo slabljenja opasnosti od oštrijih propisa ili ekoloških pristojbi. Dobrovoljni sporazumi nisu poduprti ni mehanizmima za jačanje poštivanja zakona. Izostanak sankcija može uiniti provedbu vrlo teškom i omogućiti besplatnu upotrebu resursa. Uz sve pozitivno rečeno, ipak se čini nevjerojatnim da se zaštita okoliša i održivi razvoj mogu postići i jedino kroz dobrovoljne sporazume s industrijom.

U praksi je reakcija poslovnih krugova uglavnom takva da pružaju otpor svakom obliku tereta na svoju djelatnost, bila to pristojba (porez) ili propis. Ako se promjena smatra neizbježnom, industrija će, pod uvjetom da je dovoljno organizirana, ponuditi dobrovoljni sporazum kao sredstvo prevencije ili odgode propisa ili tržišnog instrumenta, u nadi da će vlada to smatrati bržim i jeftinijim načinom od donošenja propisa ili oporezivanja. Ako je na tržištu samoregulative zatvoren, tada će industrija lobirati za instrument – bio to propis ili tržišni instrument – koji bolje služi njenim interesima. Sumirajući i izloženo vidimo da je relativna oskudnost tržišnih instrumenata manje zbunjujuća nego što se čini na prvi pogled. Teorijski razlozi za njih, da su učinkovitiji i korisniji u postizanju ekoloških ciljeva od propisa, imaju neke tehničke i praktične slabosti, a postoje i ozbiljne političke prepreke koje spriječavaju širu primjenu tržišnih instrumenata.

Opća kritika «command and control» modela (pravni instrument), kao i shvaćanje da tržišni instrumenti imaju svoje slabosti i ograničenja, potaknula je sve koji brinu o zaštiti okoliša da okrenu poglede prema alternativnim instrumentima kako bi postigli ekološke ciljeve. Među takve instrumente ubrajamo *dobrovoljne aktivnosti* koje poduzimaju pojedinci ili organizacije, a koje od njih ne zahtijeva zakon niti su motivirane novanim poticajima. Dobrovoljna aktivnost vjerojatno je glavni način na koji većina građana kroz mijenjanje svog načina života može pridonijeti ostvarivanju ekoloških ciljeva i održivog razvoja. Pod dobrovoljnim aktivnostima se misli na a) *zeleni* konsumerizam, b) recikliranje, c) etičko investiranje i d) dobrovoljni rad na zaštiti okoliša. Nadalje, vlada može poticati ekološko obrazovanje, informativne kampanje koje pokazuju korist od recikliranja novina ili boca, širiti građanska prava na ekološku informaciju i olakšavati pojedincima i organizacijama privlačenje zagađivača u sudu.

**Zaključno.** Rijetko kada izbor instrumenta zaštite i očuvanja okoliša (pravni, tržišni, dobrovoljni, obrazovni) podrazumijeva pukin izbor «tehnički» najbolje (tj. najučinkovitije ili najkorisnije) opcije. *Jasno je da se neki ekološki problemi mogu riješiti na zadovoljavajuć i na način samo zakonskim propisima.* Tamo gdje je cilj potpuna prevencija štetnog djelovanja, onih najtežih mogu ih zagađivača, tamo je zakonska zabrana, pod uvjetom da se valjano provodi, jedini način uspješnog ishoda. U ovom slučaju tržišni instrumenti dopuštaju mogućnost da je zagađivač možda spreman platiti svaku cijenu da

nastavi svoje opasno ponašanje. Propisi osim toga brže djeluju od ekonomskih instrumenata. Zakonska zabrana može odmah stupiti na snagu, dok je poticajima, kao što je porez na emisiju plinova kojima je cilj uvjeriti poduzeće da investira u istu tehnologiju, potrebno više vremena da utječe na ponašanje. Međutim, većina ekoloških problema može se riješiti s različitim instrumentima, a proces njihova odabira uvijek će biti prožet političkim motivima i razlozima.

Širi politički kontekst pridonio je većem interesu za tržišne instrumente. Uspon neoliberalnih ideja pomakao je pojmove rasprave prema regulativnim mjerama fokusirajući ih i se na njihove negativne attribute neinkovitosti i nefleksibilnosti. Sve već i utjecaj diskursa o ekološkoj modernizaciji također je ojačao potporu alternativama. Zaštitari okoliša doimaju se spremnijima da se posluže širim arsenalom mjera. Širi se broj dobrovoljnih sporazuma, ekoloških pristojbi i uvjeta za jačanje međunarodnog tržišta za prijenosne emisijske dozvole. Važno je istaknuti da se čini da se te alternative propisima uglavnom koriste u «novim» područjima zaštite kao što su klimatske promjene, gdje je potražnja za radikalnim rješenjima najizrazitija.

No, propisi se svuda široko primjenjuju, a također će biti i dalje, ne samo zato što su administrativno prikladni, već i uvaju državni legitimitet i pogoduju industriji. Žestoki instinktivni otpor u poslovnom svijetu prema svakom novom tržišnom instrumentu teško da govori da je industrija uvjerena u ekološki napredak. Ukoliko se pak mora promijeniti, tada inicijativa mora doći od onih vlada koje žele aktivno intervenirati u tržište kako bi usmjerile ponašanje poslovnih ljudi i potrošača, što opet znači da će ekološka modernizacija više napredovati u nekim zemljama nego drugima. Široka upotreba ekoloških poreza u npr. skandinavskim zemljama ukazuje na to da javnost prihvaća visok porezni teret, a koji je opravdan kao etablirana institucijska logika socijalne države – ti porezi su potrebni da poboljšaju opće dobro. Naprotiv, tamo gdje neoliberalne ideje prevladavaju, kao u Australiji, Velikoj Britaniji i SAD-u, postoji snažna antiporezna kultura i veliki otpor prema državnoj intervenciji što možda sporije vodi prema ekološkoj modernizaciji.

Važno je *ne postati opsjednut prividom apsolutne suprotstavljenosti propisa i tržišnih instrumenata*. U literaturi se nažalost često navodi da su to suprotstavljene stvari, premda postoji zapravo veliki zajednički temelj za propise i tržišne instrumente. Tržišni instrumenti se obično uvode kao dio paketa mjera i često se provode pomoću propisa koji djeluju na mjestu kao «povratna stanica» da osiguraju otklanjanje minimuma standarda. I jedni i drugi instrumenti zahtijevaju aktivnu državnu intervenciju u ekonomiju – prijenosne emisijske dozvole zapravo eksplicitno uključuju spoj propisa i tržišnih sila. Možda koncentriranost na različite tipove instrumenata zamagljuje stvarni problem: je li paket odabranih instrumenata dovoljno obvezujuć i da postigne željene ciljeve.

Ovdje možemo uočiti postojanje *slabe i jake ekološke politike*. Slaba pogoduje interesima proizvođača. Savjet i informacija pretpostavljaju se mjerama koje bi mogle nametnuti troškove, a tamo gdje se primjenjuju propisi oni su u većini općenitim pojmovima da bi omogućili ili fleksibilnu provedbu koja odgovara lokalnim uvjetima. Ekološki porezi se rijetko koriste, ali ako su nametnuti odredeni su na niskim razinama dok istodobno proizvođači i često dobivaju naknadu u vidu subvencija. Snažna politika, naprotiv, naglašava širu upotrebu ekoloških poreza i univerzalno propisanih standarda i normi. Drukčije je kazano, prisutnost tržišnih instrumenata u središtu šireg paketa instrumenata može biti dobar pokazatelj ozbiljnog pristupa održivom razvoju.

Iako zaštitari okoliša smatraju da je teško uvesti tržišne instrumente u poslovni sektor, oni ih isto tako nerado name u potroša ima. Politici strahuju da će strogi ekološki porezi bilo na proizvode osnovnih potreba, kao što su potrošnja energije u kućanstvu, ili na ključna dobra za suvremeni način života, kao što su automobili, izazvati veliku odbojnost kod ljudi. Moguće je da je upravo taj snažan otpor dobar razlog što su ekološki porezi tako uvjerljivi: oni se da su, šalju i jasan financijski signal da ljudi moraju štedjeti energiju ili mijenjati načine kretanja, ponudili najviše nade u promjenu ponašanja potrošača. To pokazuje i sve veće oduševljenje za tržišne instrumente koje iskazuju zaštitari okoliša, tj. oni koji su nekada bili jako zabrinuti zbog njih. U Velikoj Britaniji postoji snažan ekološki lobi koji zagovara uvođenje poreza na odlagališta otpada, ugljik i automobile. U SAD-u *Fond za zaštitu okoliša* aktivno vodi kampanju za širu upotrebu prijenosnih emisijskih dozvola. Zelene stranke su se također promijenile, i zagovaraju pakete ekoloških poreza. Dok je upotreba tržišnih instrumenata nekad bila osuđivana, danas su mnogi zeleni prihvatili da moraju sklapati kompromise s kapitalističkim sustavom. Oni se još uvijek plaše ideje o procjenjivanju prirode, kupovanja prava na zagađivanje, ili privlačnosti motiva profita samih korporacija koje su aktivnosti uzrokovale velike ekološke štete. Međutim, podupiranjem šire upotrebe tržišnih mehanizama mnoge ekološke grupe i zelene stranke pokazale su spremnost da prihvate kapitalistički ekonomski sustav, upravo kad je ulazak zelenih stranaka u nacionalne parlamente i zatim u vlade pokazao njihovu spremnost da rade unutar liberalne demokracije (što je ranije bio glavni argument protiv zelenih organizacija i stranaka).

Već smo na više mjesta konstatirali da je narav suvremenog svijeta dvostruka: dok sve više radi protiv prirode (time i protiv sebe) beskrupulozno iscrpljuju i njezina dobra i zagađuju i je na različite načine, istodobno je djelomice osvješten nastoji zaštititi i očuvati. Na kraju izlaganja može se ustvrditi kako na efikasnost zaštite i očuvanja prirode (ekološke politike) u svakoj zemlji, pa tako i u Republici Hrvatskoj, utječe istodobno poduzimanje važnih aktivnosti (primjena paketa instrumenata zaštite):

1. poštivanje međunarodnih konvencija koje reguliraju pojedina pitanja u zaštiti okoliša;
2. donošenje i učinkovita provedba nacionalnih zakona usklađenih s propisima Europske unije i podzakonskih akata;
3. reguliranje ponašanja cjelokupnog gospodarstva (kroz trošarine, emisijske dozvole, subvencije), ponajprije velikih poljoprivrednih, industrijskih i transportnih zagađivača, te poticanje razvoja *ekomenadžmenta*;
4. sustavno ostvarivanje ciljeva svih dimenzija održivog razvoja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini;
5. podizanje ekološke svijesti i etike građana kroz informiranje, odgoj i obrazovanje (formalno i neformalno), te poticanje svih oblika dobrovoljnih aktivnosti na zaštiti okoliša;
6. smanjivanje konzumerizma i hiperpotrošačkog mentaliteta te razvoj *zelenog* stila življenja;
7. uštede u potrošnji energije i prirodnih sirovina;
8. podupiranje ekoinovativnosti i razvoja ekološki odgovornih znanstvenih istraživanja;
9. jačanje zaštite tla, voda, zraka, šuma, poljoprivrednog zemljišta, biološke raznolikosti i drugih posebno vrijednih dijelova prirode.

## **LITERATURA:**

### **OSNOVNA**

O. Lončarić-Horvat, L. Cvitanović, I. Glihe, T. Josipović, D. Medvedović, J. Omejec i M. Seršić, *Pravo okoliša*, treće izdanje, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja i Organizator, Zagreb, 2003.

### **DOPUNSKA**

Carter Neil, *Strategije zaštite okoliša – ideje, aktivizam, djelovanje*, Barbat, Zagreb, 2004.

Cifrić Ivan, *Socijalna ekologija – prilozi zasnivanju discipline*, Globus, Zagreb, 1987.

Cifrić Ivan, *Leksikon socijalne ekologije*, Školska knjiga, Zagreb, 2012.

Črnjar Mladen, *Ekonomika i politika zaštite okoliša*, Ekonomski fakultet u Rijeci i Glosa, Rijeka, 2002.

Holy Mirela, *Mitski aspekti ekofeminizma*, TIM –press, Zagreb, 2007.

Galić, B. i Žažar, K., ur., *Razvoj i okoliš – perspektive održivosti*, zbornik radova, PF press, Zagreb, 2013.

Glavač Vjekoslav, *Uvod u globalnu ekologiju*, Državna uprava za zaštitu prirode i okoliša i Hrvatske šume, Zagreb, 1999.

Goodstein Eban, *Ekonomika i okoliš*, MATE, Zagreb, 2003.

McCormick John, *Razumjeti Europsku uniju*, MATE, Zagreb, 2010.

Rifkin Jeremy, *Europski san – kako europska vizija budu nosti polako zasjenjuje američki san*, Školska knjiga, Zagreb, 2006.

Šimleša Dražen, *Ekološki otisak – Kako je razvoj zgazio održivost*, TIP press, Zagreb, 2010.