

# POGLED IZA KULISA „ZELENOG OPORAVKA“

Kako europski fond za oporavak ne uspijeva  
zaštititi prirodu i što se još može spasiti



CEE Bankwatch  
Network

eurONATUR

ŽELENA AKCIJA  
FRIENDS OF THE EARTH CROATIA

# Istražili i napisali

---

**Thomas Freisinger**

Zaklada EuroNatur

**Daniel Thomson**

CEE Bankwatch Network

**Hrvoje Radovanović**

Zelena akcija

## Zahvale

## Uredile

Pippa Gallop

Emily Gray

Gosia Zubowicz-Thull

## Dizajn

Peter Slingiert

Aleksandar Saša Škorić (naslovica)

Ovo izvješće predstavlja dio duže publikacije  
*Behind the 'green recovery': How the EU recovery fund is failing to protect nature and what can still be saved.*



Ovu je publikaciju financirala zaklada MAVA.



Financirala Europska unija. Stavovi i mišljenja izraženi u publikaciji su međutim isključivo stavovi autora publikacije i ne odražavaju nužno stavove Europske unije ili CINEA-e. Za njih se ne može smatrati odgovornima ni Europsku uniju ni tijelo za dodjelu sredstava.

# Sadržaj

---

Sažetak	<b>4</b>
Uvod	<b>6</b>
Sažetak glavnih zaključaka	<b>8</b>
Zaključci i preporuke: što se još uvijek da spasiti?	<b>12</b>
Hrvatska: program smanjenja rizika od katastrofa ili katastrofa za bioraznolikost?	<b>14</b>



U veljači 2021. na snagu je stupio jedinstveni alat za financiranje kao odgovor na finansijsku krizu uzrokovanoj pandemijom bolesti COVID-19: Mechanizam za oporavak i otpornost (MOO).<sup>1</sup>

Kako navodi Europska komisija, MOO je glavni pokretač europskog „zelenog“ oporavka. Za zelenu tranziciju, uključujući bioraznolikost, potrebno je izdvijiti 37 posto ukupnog iznosa fonda za oporavak od 672,5 milijardi eura.<sup>2,3</sup>

Bioraznolikost je ključna za samo naše postojanje, ali i za naša gospodarstva. Naša hrana, zrak, voda i klima svi ovise o zdravim ekosustavima. Stoga je kriza bioraznolikosti jednako važna kao i klimatska kriza; ta su dva problema međusobno povezana te se stoga moraju zajedno i rješavati.

Ipak, snažna ambicija EU-a iskazana u Strategiji za bioraznolikost do 2030. nije se odrazila na ulaganja država članica u sklopu MOO-a. Namjenska ulaganja u očuvanje i obnovu bioraznolikosti procijenjena su na manje od 1 posto fonda za oporavak.<sup>4</sup>

U svibnju 2021. CEE BankWatch Network i EuroNatur upozorili su na nedostatak ulaganja u bioraznolikost, zajedno s partnerima iz Bugarske, Hrvatske, Češke, Estonije, Mađarske, Latvije, Poljske, Rumunjske, Slovačke i Slovenije.<sup>5</sup> U našem izvješću također je utvrđeno da nacionalni planovi sadrže mjere koje bi mogle ugroziti bioraznolikost te da je proces njihove izrade u mnogim zemljama bio obavljen velom tajni.

Godinu dana poslije, većina je planova oporavka odobrena. Iako je ostvaren određeni napredak u uvođenju mјera pozitivnih za bioraznolikost, dok su neke štetne mјere uklonjene, mnogi su planovi ostali nepromijenjeni. Cilj je ovog izvješća stoga ukazati na sporne mјere u planovima oporavka u devet zemalja u srednjoj i istočnoj Europi, predstaviti novosti u vezi nedostataka u postupku savjetovanja o planu oporavka te pokazati zašto i kako se financiranje mora provjeriti s aspekta bioraznolikosti.

U dva slučaja, iz Bugarske i Latvije, ističe se mogući sukob između klimatskih politika i bioraznolikosti, što naglašava potrebu za uvođenjem dostatnih zaštitnih mјera za okoliš. Vlada Latvije pojednostavljuje postupke za izdavanje dozvola za vjetroelektrane na šumskom zemljištu te je progurala potporu za takve projekte u svoj plan oporavka nakon što su javno savjetovanje i procjena po načelu „nenanošenja bitne štete“ već bili provedeni. Iako je pojednostavljinjanje postupaka za izdavanje dozvola za obnovljive izvore energije dobrodošlo, to ne smije dovesti do smanjenja standarda u zakonodavstvu koje je od ključne važnosti u području zaštite okoliša.

Osim toga, neke mјere iz MOO-a ne pridonose zaštiti ni klime ni bioraznolikosti. Slučajevi iz Slovenije, Estonije, Češke i Rumunjske pokazuju kako je malo vjerojatno da će projekti pošumljavanja koji se na prvi pogled doimaju pozitivnim doista i ostvariti svoje ciljeve te kako je izgledno da će potaknuti još intenzivniju sjeću šuma. Sve ove mјere izgledaju privlačno na prvi pogled, no kao i obično, kvaka je u detaljima. Neke se mјere još uvijek mogu poboljšati, posebice u Češkoj i Sloveniji, dok je druge potrebno temeljito revidirati.

Projekti upravljanja vodama druga su glavna vrsta štetnih mјera koje su istaknute u ovom izvješću. U Mađarskoj, Hrvatskoj, Latviji i Poljskoj nacionalna tijela planiraju rabiti fond za oporavak za izgradnju akumulacija, crpnih stanica, brana, nasipa i kanala, ili za reguliranje rijeka ili rekonstrukciju već reguliranih dijelova, često u vrlo osjetljivim područjima, uključujući lokacije unutar mreže Natura 2000. Postoji opasnost da će se time rijeke i potoci pretvoriti u mrtve kanale i jezera bez života, te da će se narušiti kvaliteta vode. U nekim je slučajevima

1 Vijeće Europske unije, [Council of the European Union approves Recovery and Resilience Facility](#), 2021Portugal.eu, 12. veljače 2021.

2 Prema cijenama iz 2018. Za trenutne informacije pogledajte [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en)

3 Europski parlament i Vijeće Europske unije, [Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility](#), članak 18., stavak 4.e , EUR-Lex, 12. veljače 2021.

4 VividEconomics, [Fund Nature, Fund the Future: EU Recovery Plans miss the triple win opportunity for nature, climate and the economy](#), VividEconomics, lipanj 2021.

5 CEE Bankwatch Network i EuroNatur, [Building Back Biodiversity: How EU Member States fail to spend the recovery fund for nature](#), EuroNatur, svibanj 2021.

organizacijama civilnog društva trebalo nekoliko mjeseci da saznaju lokacije tih projekata, a u drugima i dalje nije dostupan popis projekata. Zbog raspršene prirode projekata, nije jasno hoće li svi oni podlijegati procjenama utjecaja na okoliš (PUO) i ocjenama prihvatljivosti za ekološku mrežu u skladu s Direktivom o staništima.

Te probleme dodatno otežava činjenica da nisu svi planovi oporavka bili podvrgnuti strateškoj procjeni utjecaja na okoliš (SPUO), koja se, prema Direktivi o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, mora provesti za svaki plan ili program za koji je izgledno da će imati značajan utjecaj na okoliš. U slučajevima kada su strateške procjene utjecaja na okoliš provedene, procjene su bile nekvalitetne, nisu ih obavila neovisna tijela ili su provedene u kasnoj fazi kada više nisu mogle istinski utjecati na plan, a time se potkopava cijeli proces.

U međuvremenu, planovi su podvrgnuti novoj procjeni, čiji je cilj osigurati usklađenost svake mjere s načelom „nenanošenja bitne štete”. Iako je ovaj cilj pohvalan, takva je procjena toliko pojednostavljena da uglavnom nema previše smisla.

Primjenjuje se na mјere koje su često toliko nejasno opisane da se njihovi učinci ne mogu procijeniti jer nisu navedene lokacije i veličine zahvata. Sastoji se od pitanja s odgovorima da/ne i često je obavlja isto tijelo koje i promiče projekt, što znači da je procjena lišena objektivnosti i integriteta. Osim toga, ne propisuju se mјere praćenja.<sup>6</sup> Iako ovaj zaštitni mehanizam nije zamisljen kao zamjena za PUO i SPUO, njegovi nedostaci i neambicioznost pružaju lažan osjećaj održivosti koji omogućuje nastavak štetnih projekata.

Nedostatak transparentnosti, savjetovanja i pristupa informacijama bio je prisutan kroz cijeli postupak izrade nacrta i odobravanja planova oporavka. Nedostatak jasnih informacija o projektima organizacijama civilnog društva onemogućuje da prate način trošenja sredstava. Većina iskaza zabrinutosti vlastima zbog predloženih mјera nije razmatrana, kao ni preporuke alternativnih reformi i ulaganja.

Jedan od primjera nedostatka transparentnosti i javnog nadzora jest to što u većini država članica za Mechanizam za oporavak i otpornost nisu uspostavljeni odbori za praćenje, koji su obavezni u okviru kohezijskih fondova EU-a. Pod uvjetom da su pravilno uspostavljeni i da imaju jasno definirane ovlasti, oni mogu poslužiti kao učinkovit alat koji će osigurati da su sredstva dobro utrošena, kanal za odgovornost i transparentnost države te mjesto za razmjenu informacija i ideja.

U nekoliko država članica u kojima su takvi odbori uspostavljeni, organizacije civilnog društva za zaštitu okoliša općenito nisu uključene. To znači da se tijekom provedbe ne obavljaju ključne funkcije poput praćenja jesu li projekti doista u skladu s načelom „nenanošenja bitne štete”.

Za svaki štetan slučaj naveden u nastavku utvrđeni su alternativni projekti ili prilagodbe projekata kojima se moglo, a u nekim se slučajevima i dalje može, spriječiti štetu za okoliš. Naše se šire preporuke, međutim, odnose na buduće izvore financiranja EU-a. Komisija mora:

- Aktivnije poticati države članice da ulažu u očuvanje i obnovu prirode, uz jasne zahtjeve za usmjeravanje finansijskih sredstava u ovo područje.
- Dodatno ojačati metodologiju i primjenu načela „nenanošenja bitne štete” u odabiru i praćenju troškova oporavka. Projekti koji su previše nejasno definirani i kojima nedostaju određene informacije, kao što su lokacije, ne bi trebali biti odobreni. Projekte koji nisu u skladu s načelom „nenanošenja bitne štete” trebalo bi se isključiti iz zahtjeva za plaćanje.
- Pojasniti zahtjeve i postupke za strateške procjene utjecaja na okoliš i ne odobriti planove u kojima taj postupak nije dovršen.
- Zahtijevati uspostavu boljih mehanizama praćenja i nadzora tijekom provedbe, uključujući odbore za praćenje i mehanizme za podnošenje pritužbi.
- Pravno zahtijevati transparentnost i sudjelovanje javnosti u razvoju planova već od najranije faze.
- Provesti srednjoročnu reviziju planova oporavka.

Europska unija odobrila je Mehanizam za oporavak i otpornost (MOO)<sup>7</sup> kao odgovor na financijsku krizu uzrokovani pandemijom bolesti COVID-19 u veljači 2021.<sup>8</sup>

To je mogla biti prilika za povećanje ulaganja u zaštitu bioraznolikosti. Nakon što je Europska komisija u Strategiji EU-a za bioraznolikost do 2030. usvojila niz ambicioznih ciljeva,<sup>9, 10</sup> 2021. je mogla biti odlučujuća godina za otključavanje neophodnih finansijskih sredstava za ostvarenje tih ciljeva.

Uz 20 posto ukupnog iznosa MOO-a koji je namijenjen za ulaganja u digitalizaciju gospodarstava Europske unije, za zelenu tranziciju, uključujući bioraznolikost, potrebno je izdvojiti 37 posto od ukupnog iznosa od 672,5 milijardi eura.<sup>11, 12</sup>

Europska komisija povijesni Mehanizam za oporavak i otpornost predstavlja kao glavni pokretač europskog „zelenog“ oporavka. Održavanje dobrog zdravlja prirode, a posebice bioraznolikosti, ključno je za samo naše postojanje. Ovisimo o zdravim ekosustavima zbog hrane, čistog zraka koji udišemo i vode koju pijemo, kao i zbog dobro regulirane klime koja nam osigurava uvjete za život. Gubitak bioraznolikosti ima izravan utjecaj i na naša gospodarstva. Jednostavno rečeno, ne možemo preživjeti ako ne uspijemo zaštiti i obnoviti prirodu.

Stoga je istinski zeleni oporavak nemoguće postići bez podrške prirodi. Kriza bioraznolikosti jednak je važna kao i klimatska kriza; ta su dva problema međusobno povezana te se stoga moraju zajedno i rješavati.

Ipak, fond za oporavak nije jedinstven samo zbog svoje veličine, već i zbog toga što je pripremljen u jako kratkom vremenu. Europska komisija već je u kolovozu 2021. uspjela isplatiti prefinanciranje i prve tranše državama članicama<sup>13</sup> čije je nacionalne planove oporavka i otpornosti službeno odobrila. To je povećalo rizik od nedostatka transparentnosti i propisno pripremljenih projekata te dovelo do apela za temeljitijom javnom kontrolom.

U svibnju 2021. CEE BankWatch Network i EuroNatur, zajedno s nacionalnim partnerima iz Bugarske, Hrvatske, Češke, Estonije, Mađarske, Latvije, Poljske, Rumunjske, Slovačke i Slovenije, objavili su izvješće pod nazivom *Obnova bioraznolikosti: kako države članice EU-a sredstva iz fonda za oporavak ne ulazu u prirodu*.<sup>14</sup> U izvješću je predstavljeno loše stanje u pogledu bioraznolikosti u svim zemljama te način na koji se fond za oporavak može i treba upotrebljavati za rješavanje tog problema.

Utvrđeno je kako su države članice u ovom navodno „zelenom“ oporavku gotovo potpuno zanemarile ulogu prirode. Vlade država članica i Europska komisija gotovo da uopće nisu obraćali pozornost na jasnu i hitnu potrebu za zaštitom i obnovom prirode, unatoč činjenici da se njezino stanje ubrzano pogoršava. Planovi koje su predstavile države članice ne obuhvaćaju mjere za očuvanje i/ili obnovu prirodnih staništa, a to su neke od glavnih politika pomoću kojih možemo osigurati održivi život na Zemlji.

---

7 Europska komisija, [Mehanizam za oporavak i otpornost](#).

8 Europska komisija, [Komisija pozdravlja odobrenje Mehanizma za oporavak i otpornost od strane Europskog parlamenta](#), Europska komisija, 10. veljače 2021.

9 Ambiciozni ciljevi Strategije za bioraznolikost do 2030. sastoje se od zaštite 30 posto kopnene i 30 posto morske površine u Europi. Osim toga, potrebno je obnoviti 25.000 kilometara riječnih i morskih staništa do 2030. EU također do 2030. namjerava osiguravati 20 milijardi eura godišnje za bioraznolikost (kroz javno i privatno financiranje).

10 Europska komisija, [Factsheet: EU 2030 Biodiversity Strategy](#), Europska komisija, posljednji put izmijenjeno 20. svibnja 2021.

11 Prema cijenama iz 2018. Za trenutne informacije pogledajte [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en)

12 EUR-Lex, [Uredba o uspostavi Mehanizam za oporavak i otpornost](#), članak 18., stavak 4e.

13 Europska komisija, [NextGenerationEU: European Commission disburses €2.2 billion in pre-financing to Portugal](#), Europska komisija, 3. kolovoza 2021.

14 CEE Bankwatch Network i EuroNatur, [Building Back Biodiversity: How EU Member States fail to spend the recovery fund for nature](#).

Od ukupno 672,5 milijardi eura iz Mechanizma za oporavak i otpornost, procijenjeno je da je za namjenska ulaganja u bioraznolikost izdvojeno manje od 1 posto.<sup>15</sup> Iako se to djelomično može objasniti nedostatkom posebne obveze za izdvajanje sredstava za prirodu, to u širem smislu odražava nedostatak dubljeg razumijevanja uloge prirode od strane nacionalnih vlada i onoga što stavljamo na kocku ako ne budemo djelovali.

Fondovi Europske unije od ključne su važnosti u srednjoj i istočnoj Europi jer čine oko 41 posto svih javnih ulaganja.<sup>16</sup> Ti fondovi stoga značajno određuju gdje odlaze privatna ulaganja. Tako niski iznosi sredstava za očuvanje i obnovu bioraznolikosti u planovima oporavka uvjetovat će i sva javna i privatna ulaganja u ovom sektoru u narednim desetljećima.

Osim toga, organizacije civilnog društva koje prate ovaj proces iskazale su ozbiljnu zabrinutost u vezi s:

- odobravanjem nacionalnih planova unatoč tome što uključuju mјere koje su izrazito štetne za bioraznolikost;
- nedostatkom javnog objavlјivanja planova i sadržaja mјera;
- nedostatkom dijaloga između nacionalnih tijela i civilnog društva; i.
- manjkavom metodologijom koja se primjenjuje kako bi se spriječile mјere koje uzrokuju štetu okolišu.<sup>17</sup>

Sve to znači da planovi koji su usvojeni najvjerojatnije neće puno pridonijeti rješavanju problema gubitka bioraznolikosti te je čak izgledno da će naštetići ekosustavima, što posebno vrijedi za šume i vodne resurse. Osim toga, za približno 90 posto mјera točan sadržaj projekata još uvijek nije poznat pa je nemoguće procijeniti njihov učinak na odgovarajući način.

Europska komisija je u međuvremenu odobrila većinu planova oporavka i vlade država članica počele su provoditi svoje mјere. Iako je od tada ostvaren pozitivan napredak u pogledu uvođenja mјera za bioraznolikost i uklanjanja određenih štetnih mјera, mnogi su planovi ostali nepromijenjeni, bez planiranih reformi ili ulaganja u zaštitu i/ili obnovu bioraznolikosti, a posebno u ostvarivanje ciljeva Strategije EU-a za bioraznolikost.

## Koja je svrha ovog izvješća i kako se njime koristiti?

Godinu dana nakon naše posljednje studije, ovo drugo izvješće donosi novosti u vezi statusa planova oporavka u devet država članica srednje i istočne Europe, na temelju praćenja nacionalnih partnera. Ciljevi su mu sljedeći:

### Pružiti informacije o statusu spornih mјera u planovima oporavka u srednjoj i istočnoj Europi.

Prikazana je po jedna štetna mјera iz svake države, uz analizu postupka planiranja, prijedlog što se moglo učiniti drukčije i koji su pozitivni alternativni projekti mogli biti financirani umjesto toga.

**Istaknuti nedostatke i probleme u postupku odobravanja financiranih mјera.** To su, među ostalim, nedostatak transparentnosti, objavlјivanje informacija i savjetovanje, kao i loša primjena načela „nenanošenja bitne štete“.

**Dokumentirati na koji način i zašto se financiranje mora provjeriti s aspekta bioraznolikosti.** Kroz pozitivne primjere koje su utvrdili nacionalni partneri, u izvješću se argumentira kako uključivanje potrebe za očuvanje bioraznolikosti i podizanje svijesti o istoj prilikom oblikovanja mјera može biti od koristi i za klimu i za prirodu.



<sup>15</sup> VividEconomics, [Fund Nature, Fund the Future: EU Recovery Plans miss the triple win opportunity for nature, climate and the economy](#).

<sup>16</sup> CEE Bankwatch Network, [Financing the EU Green Deal Guidebook](#), CEE Bankwatch Network, 2020.

<sup>17</sup> Načelo „nenanošenja bitne štete“

## Bioraznolikost se zanemaruje tijekom prve faze provedbe planova oporavka u srednjoj i istočnoj Europi.

Na zelenu tranziciju, jedan od šest stupova koji čine Mehanizam za oporavak i otpornost, otpada 37 posto ukupne potrošnje, a ona za cilj ima pridonijeti ciljevima Europskog zelenog plana, između ostalih i onima koji se tiču bioraznolikosti.<sup>18</sup> Iako se bioraznolikost spominje kao jedan od prioriteta koji se trebaju rješavati kroz ovaj stup, većina mjera uključenih u 37 posto financiranja namijenjena je smanjenju emisija CO<sub>2</sub> i rješavanju klimatskih problema. Manje od jedan posto pripisuje se očuvanju ili obnovi bioraznolikosti, unatoč činjenici da Europska komisija upravo za tu svrhu namjerava izdvajati najmanje 20 milijardi eura godišnje.<sup>19</sup>

Međutim, metodologija koju je Komisija primijenila za utvrđivanje tog iznosa kritizirana je zbog prenapuhavanja iznosa koji će se zapravo potrošiti na klimu. Analiza koju je proveo Institut Wuppertal kroz svoj program za praćenje zelenog oporavka (Green Recovery Tracker)<sup>20</sup>, u kojem je upotrijebljena drugačija metodologija od one koju je primijenila Komisija, rezultirala je znatno nižim iznosima za zelenu potrošnju. Na primjer, prema njihovoj metodologiji, češki plan oporavka uključivao je samo 25 posto ulaganja u zelenu tranziciju, u usporedbi s potrebnih 37 posto.<sup>21</sup>

## Mjere za smanjenje emisija ugljika, kao što je uvođenje projekata obnovljive energije, od ključne su važnosti za postizanje ciljeva u području klime i energije. Međutim, potrebno je u potpunosti procijeniti utjecaj takvih mjera na ekosustave i bioraznolikost, kao ključni i odlučujući čimbenik za njihovo odobravanje.

Iako bi obnovljivu energiju doista trebalo poticati kao način smanjenja emisija ugljika, to se ne bi trebalo raditi na štetu prirode i bioraznolikosti. Sječa šuma bogatih biološkim vrstama ili preuzimanje pašnjaka za razvoj velikih projekata vjetroelektrana ili solarnih elektrana nije samo štetno za bioraznolikost, nego i potkopava napore za smanjenjem emisija ugljika ako se izgubi sposobnost takvih šuma za sekvestraciju ugljika.

Europska komisija priznaje da će u najboljem slučaju samo tri posto Zelenog stupa biti namijenjeno „zaštiti i obnovi bioraznolikosti i ekosustava“<sup>22</sup>, odnosno 7 milijardi eura u 27 države članice, ako se sva bespovratna sredstva i krediti utroše u skladu s trenutačnim planovima.<sup>23</sup> Međutim, države članice provodit će i mjere koje se broje kao dio Zelenog stupa, ali će svakako uzrokovati znatne štete ekosustavima, što pokazuju i slučajevi koji se navode u nastavku ovog izvješća.

Jedan od primjera je hidroelektrana Mokrice na rijeci Savi u Sloveniji. Ta bi elektrana mogla dobiti sredstva za komponentu sprječavanja rizika od poplava. To bi se smatralo dijelom Zelenog stupa zbog proizvodnje energije s niskim emisijama CO<sub>2</sub>, no potpuno se zanemaruje ozbiljna šteta koju bi ova mjera prouzročila vitalnim riječnim ekosustavima, kao i važnost rijeke za širu dolinu Save, uključujući pitku vodu i poljoprivredu.

18 Evropski parlament i Vijeće Europe, [Uredba \(EU\) Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost \(11\)](#), EUR-Lex, 12. veljače 2021.

19 Ta brojka uključuje i javno i privatno financiranje. Europska komisija, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, [Strategija EU-a za bioraznolikost do 2030., Vraćanje prirode u naše živote](#), EUR-Lex, 20. svibnja 2021.

20 Institut Wuppertal, E3G, [Green Recovery Tracker website](#).

21 Helena Möller, Johanna Lehne, Timon Wehnert i Jacqueline Klingen, [Green recovery tracker: tracking the contribution of national covid-19 recovery efforts towards a climate neutral EU](#), E3G i Institut Wuppertal, 2022.

22 Ako se iskoristi cjelokupni iznos Mehanizma za oporavak i otpornost od 672,5 milijardi eura, Zeleni stup predstavljaće 248,8 milijardi eura. Kako je navela Europska komisija, 3 posto tog Zelenog stupa iznosiće 7,5 milijardi eura. To znači da će svaka država članica u prosjeku utrošiti 260 milijuna eura na projekte koji će biti na korist klimi i prirodi.

23 Europska komisija, [Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost](#), Europska komisija, 1. ožujka 2022.

Ova će se situacija vjerojatno dodatno pogoršati nastojanjem da se zabrani uvoz ruskog plina, s obzirom na plinsku krizu u zimu 2021./2022. i rusku invaziju na Ukrajinu u veljači 2022.

Isto vrijedi i za odluku vlade Latvije da pojednostavni postupke izdavanja dozvola za vjetroelektrane u šumskim područjima. Nakon što su javno savjetovanje i procjena po načelu „nenanošenja bitne štete“ već provedeni, vlada je progurala potporu za takve projekte u svoj plan oporavka.

U načelu je pojednostavljenje postupaka izdavanja dozvola dobrodošlo kao način povećanja doista obnovljivih izvora energije, no to ne smije dovesti do smanjenja standarda u zakonodavstvu koje je od ključne važnosti u području zaštite okoliša te zaštitnih mjera potrebnih za procjenu mogućih utjecaja projekata na prirodu i bioraznolikost.

## Mnoge mjere u okviru fonda za oporavak ne koriste ni klimi ni bioraznolikosti.

Slučajevi iz Slovenije, Estonije, Češke i Rumunske pokazuju kako je malo vjerojatno da će projekti pošumljavanja koji se doimaju pozitivnim doista ostvariti svoje ciljeve te kako je izgledno da će potaknuti još intenzivniju sjecu šuma. Sve te mjere izgledaju privlačno na prvi pogled, a planovi oporavka prepuni su pojmoveva kao što su „otpornost“ i „pošumljavanje“, ali kao i obično, kvaka je u detaljima. Neke se mjere još uvijek mogu poboljšati, posebice u Češkoj i Sloveniji, dok je druge potrebno temeljito revidirati.

Projekti upravljanja vodama druga su glavna skupina štetnih projekata koji su istaknuti u ovom izvješću. U velikom broju slučajeva, bilo da se radi o Mađarskoj, Hrvatskoj, Latviji ili Poljskoj, nacionalna tijela planiraju rabiti Mehanizam za otpornost i oporavak za izgradnju akumulacija, crnih stanica, brana, nasipa ili kanala, te za rekonstrukciju reguliranih dijelova rijeka, često u vrlo osjetljivim područjima, uključujući lokacije unutar mreže Natura 2000. Postoji opasnost da će se time rijeke i potoci pretvoriti u mrtve kanale i jezera bez života, te da će se narušiti kvaliteta vode, suprotno ciljevima Okvirne direktive o vodama.

U nekim je slučajevima organizacijama civilnog društva trebalo nekoliko mjeseci samo da saznaju lokacije tih projekata, a u drugima i dalje nije dostupan popis projekata. Zbog raspršene prirode projekata, nije jasno hoće li svi oni podlijegati procjenama utjecaja na okoliš i ocjenama prihvatljivosti za ekološku mrežu u skladu s Direktivom o staništima.

Te probleme dodatno otežava činjenica da mnogi planovi nisu bili podvrgnuti strateškim procjenama utjecaja na okoliš (SPUO), kako je propisano Direktivom o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš za planove za koje je izgledno da će imati značajan utjecaj na okoliš.<sup>24</sup> Potreba za provođenjem takvih procjena za planove oporavka ovisi o njihovim izglednim učincima, a u nekim slučajevima, kao primjerice u Hrvatskoj, pojedine mjere već su bile podložne strateškim procjenama utjecaja na okoliš u okviru zasebnih sektorskih planova ili strategija. Međutim, tamo gdje to nije slučaj, mjere opisane u našim studijama slučaja pokazuju da se u nekim državama može očekivati šteta.

Neke su države članice provele SPUO za svoje nacionalne planove za oporavak u kasnijoj fazi, kada procjena više ne može utjecati na donošenje plana te nakon što ga je Europska komisija potvrdila (slučaj Bugarske). To potkopava cijeli smisao procesa. Osim toga, u rijetkim slučajevima u kojima države članice jesu provele strateške procjene utjecaja na okoliš (u Latviji i Bugarskoj), taj je postupak obavljen bez sudjelovanja pravih stručnjaka. Primjerice, u Latviji je SPUO uglavnom pisala jedna osoba iz Ministarstva financija, bez savjetovanja sa stručnjacima za okoliš i bioraznolikost.

## Metodologija koju je Europska komisija odabrala za procjenu hoće li projekti uzrokovati štetu nije se pokazala dobrom.

Europska komisija je 12. veljače 2021. objavila dokument s tehničkim smjernicama o primjeni načela „nenanošenja bitne štete“ u okviru Uredbe o Mehanizmu oporavka i otpornosti<sup>25</sup> prema kojem bi „procjena [planova oporavka] trebala osigurati da je svaka mjera (tj. svaka reforma i svako ulaganje) u okviru plana u skladu s načelom „nenanošenja bitne štete“.

<sup>24</sup> Članak 3., [Direktiva 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš](#), Eur-Lex, 21. srpnja 2001.

<sup>25</sup> Europska komisija, [Tehničke smjernice za primjenu načela „nenanošenja bitne štete“ u okviru Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost](#), Europska komisija, 12. veljače 2021.

Iako autori ovog izvješća u načelu u potpunosti podupiru djelovanje Europske komisije kako bi se osiguralo da se sredstva EU-a ne upotrebljavaju na štetan način, zabrinuti smo da se načelo u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ne primjenjuje u skladu sa svojom predviđenom namjenom. Detaljniji komentari nalaze se u izjavi organizacija iz skupine Green 10 i EuroNatura.<sup>26</sup>

To novo načelo, koje za cilj ima prisiliti vlade na usvajanje preventivnog pristupa pri izradi planova oporavka, sada se primjenjuje i na druge fondove EU-a, ne uzimajući u obzir kritike i očite nedostatke u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.<sup>27</sup> Problemi koji su istaknuti tijekom faze pripreme nacionalnih planova s vremenom su se samo intenzivirali. Te se probleme može sažeti u sljedećim točkama:

- Procjena „nenanošenja bitne štete“:
  - ◆ sastoji se od da/ne pitanja koja procjenjivaču – ministarstvu koje koordinira proces – omogućuje da odgovori bez pružanja bilo kakvih dokaza.
  - ◆ primjenjuje se ex ante, prije planiranja i ocjene ključnih detalja mera kao što su lokacija, veličina, vremenski slijed i popratni efekti. To dovodi do rezultata lišenih značenja i procjena koje navode na krive zaključke.
  - ◆ oslanja se na kriterije koji rijetko nadilaze ono što je već propisano postojećim zakonodavstvom EU-a o zaštiti okoliša.
- Osobe odgovorne za predložene reforme/ulaganja iste su one koje su i obavile procjenu, što ukazuje na ozbiljan manjak objektivnosti i stručnosti u obavljanju procjena.
- Na kraju, nakon što je procjena obavljena, a planovi usvojeni, nije uspostavljen mehanizam provjere kako bi se pratila provedba mera.

Smisao ovog načela nije zamijeniti procjene utjecaja na okoliš ili strateške procjene utjecaja na okoliš, no nedostaci i neambicioznost ove zaštitne mjere znače da neće spriječiti da mjeru koje se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost, ili dodatnih fondova EU-a, prouzroče štetu (pogledati studije slučaja). Uzmimo konkretan primjer. Prema smjernicama Komisije,<sup>28</sup> za mjeru za smanjenje rizika od poplava računa se da 100 posto pridonosi prilagodbi na klimatske promjene, što znači da ne podliježe procjeni „nenanošenja bitne štete“. Ova vrsta mera pokazala se kao jedna od najštetnijih za bioraznolikost, kao što je objašnjeno u našim studijama slučaja.

Godinu dana nakon načelnog roka Komisije za države članice da dostave planove oporavka (30. travnja 2021.), civilno društvo i javnost u mnogim slučajevima još uvjek nisu u mogućnosti pristupiti ključnim informacijama o mjerama koje je odobrila Europska komisija. Zbog nedostatka transparentnosti i objavljivanja informacija stručnjacima trećih strana, uključujući organizacije civilnog društva, onemogućeno je da prate i nadziru mjeru te djeluju kako bi se spriječila šteta.

Ako se nedostaci ovog novog zaštitnog mehanizma za očuvanje okoliša odmah ne otklone, time će se postaviti opasan presedan za buduće politike. Europska komisija primjenit će načelo „nenanošenja bitne štete“ na kohezijske fondove od 2021. do 2027., kao i na državne potpore. Zbog načina na koji će se to primjenjivati, slične mjeru koje su pozitivno ocijenjene u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost automatski će biti odobrene i za kohezijske fondove.

## Civilno društvo i stručnjaci zanemareni su u postupku praćenja i provedbe.

Manjak transparentnosti, savjetovanja i pristupa informacijama bio je prisutan tijekom cijelog razvoja i početne provedbe planova oporavka, a stanje se nije popravilo od početnih faza planiranja, čak ni nakon prvih isplata sredstava. Informacije o sadržaju financiranih mera ili krajnjim korisnicima u većini slučajeva nisu objavljene, a to uključuje opise i lokacije projekata (pogledati studije slučaja). Time se narušava sposobnost organizacija civilnog društva da igraju ulogu u praćenju trošenja sredstava.

Europski parlament je 10. lipnja 2021. u svojoj rezoluciji o nadzoru planova oporavka<sup>29</sup> izrazio zabrinutost zbog činjenice da mnoge države članice nisu dovoljno uključile regionalna i lokalna tijela, ili ih uopće nisu uključile, prilikom izrade nacionalnih planova oporavka, iako su ona važni akteri u provedbi planova. Također

26 Green 10 i EuroNatur, [EU funds should never harm nature, climate or the environment - Statement of the Green 10 on the 'do no significant harm' principle](#).

27 Green 10 i EuroNatur, [EU funds should never harm nature, climate or the environment - Statement of the Green 10 on the 'do no significant harm' principle](#).

28 Europska komisija, [Tehničke smjernice za primjenu načela „nenanošenja bitne štete“ u okviru Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost](#).

29 Europski parlament, [Rezolucija Europskog parlamenta od 10. lipnja 2021. o stajalištima Parlamenta o tekućem ocjenjivanju nacionalnih planova za oporavak i otpornost \(2021/2738\(RSP\)\)](#), Europski parlament, 10. lipnja 2021.

je istaknuto da bi se dodatnom javnom dostupnošću informacija potaknula transparentnost i odgovornost, čime bi se ojačala potpora javnosti za provedbu.

Transparentnost igra ključnu ulogu u javnoj potrošnji iz očitih razloga, kao što su odgovornost (i stoga povjerenje u donositelje odluka), integritet i uključivost, a to su sve vrijednosti za koje se Europska unija službeno zalaže. To osobito vrijedi s obzirom na hitnost planiranja i dodjele sredstava iz tog jedinstvenog fonda.

Sada se čini prilično očitim da su Europska komisija i Vijeće napravili određene kompromise u pogledu kvalitete faze donošenja odluka i faze savjetovanja kako bi se čim prije reagiralo dok je pandemija u tijeku. Ti će kompromisi naštetići prirodi i okolišu, a za tako ogroman fond ne smije biti opravданja za isključivanje javnosti iz donošenja odluka. Čak je i samom Europskom parlamentu, koji bi trebao biti protuteža europskim izvršnim vlastima, odbijen pristup pregovorima između Europske komisije i nacionalnih vlada, makar i u svojstvu promatrača.

Uz određene iznimke (Bugarsku), nije uzeta u obzir većina iskaza zabrinutosti u vezi predloženih mjera, kao ni preporuke za alternativne reforme i ulaganja koja su trebala biti financirana.

Jedan od primjera nedostatka transparentnosti i javnog nadzora jest to što u većini država članica kojima su odobrena sredstva iz Mechanizma za oporavak i otpornost nisu uspostavljeni odbori za praćenje, koji su obavezni za programe u okviru kohezijskih fondova EU-a. Pod uvjetom da su pravilno uspostavljeni i imaju jasno definirane ovlasti, oni mogu poslužiti kao učinkovit alat koji će osigurati da su sredstva propisno utrošena te pružiti kanal za odgovornost i transparentnost države, kao i mjesto za razmjenu informacija i ideja, pri čemu se koristi stručnost niza dionika, uključujući skupine za zaštitu okoliša.

U nekoliko država članica (Bugarskoj, Hrvatskoj, Češkoj, Estoniji i Mađarskoj) u kojima su uspostavljeni mehanizmi za praćenje planova oporavka, organizacije za zaštitu okoliša općenito nisu uključene. Stoga ključne funkcije kao što je praćenje ispunjavaju li projekti uvjete zaštite okoliša i pokazatelje u skladu s načelom „nenanošenja bitne štete“ nisu obavljene.

Uz štetne slučajeve koji su navedeni u ovom izješću, utvrđeni su alternativni projekti ili prilagodbe projekata kojima se moglo, a u nekim se slučajevima i dalje može, spriječiti štetu za okoliš. Ti su slučajevi mogli jednostavno zamijeniti one koji su odobreni i ostvariti jednake koristi bez nanošenja štete prirodi. Poanta je u tome da za buduće izvore financiranja znanje i stručnost trećih strana, kao što su organizacije za zaštitu okoliša i drugi stručnjaci, predstavljaju prednost, a ne teret. Civilno društvo ne bi se trebalo smatrati preprekom, već ključnim akterom u osiguravanju da se financiranje usmjeri u prava područja, od faze planiranja do faze odabira i provedbe.



Europska unija odlučila je postati globalni predvodnik u rješavanju problema gubitka bioraznolikosti, no to se nije odrazilo na postupak dodjele sredstava iz fonda za oporavak te posebno na Uredbu o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Izostavljanjem iz ove uredbe izričitih zahtjeva za ulaganje određenog iznosa u mjere povezane s bioraznolikošću propuštena je velika prilika, a tu leži i objašnjenje zašto u planovima nisu dodijeljena gotovo nikakva sredstva u ovom području.

Ciljevi strategije EU-a za bioraznolikost do 2030. čine važan okvir za usmjeravanje fondova i ulaganja EU-a, no u planovima ponovno gotovo da nema mjera za ostvarenje tih ciljeva. Čitav proces oko Mehanizma za oporavak i otpornost jasno je dao do znanja da ti ciljevi, a općenito i potreba za rješavanjem problema gubitka bioraznolikosti, nisu smatrani važnim niti hitnim.

Osim toga, za neke je mjere iz Mehanizma za oporavak i otpornost izgledno da će biti štetne za bioraznolikost, unatoč uvođenju novog alata za ocjenjivanje prema načelu „nenanošenja bitne štete“ koji je to trebao sprječiti. Kao potencijalne prijetnje bioraznolikosti posebno smo utvrdili projekte upravljanja vodama i šumama te projekte obnovljivih izvora energije. Iako su neki od tih projekata možda prijeko potrebni te se mogu nastaviti ako se uvedu odgovarajuće zaštitne mjere, ostali se čine neprihvatljivo štetnima za bioraznolikost ili su neučinkoviti u postizanju svojih ciljeva te se ne bi trebali provoditi.

Taj problem dodatno otežava manjak transparentnosti i sudjelovanja javnosti u pripremi planova. Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost sadržava samo minimalne, slabe i nejasne odredbe u pogledu potrebe da države članice uključe civilno društvo i savjetuju se s njime, a to se posebno odnosi na organizacije za zaštitu okoliša.

Jasan primjer toga je da ne postoje odredbe u vezi odbora za praćenje, unatoč tome što su oni zakonski neophodni za praćenje kohezijskih fondova. Stoga se može reći da je u postupku nedostajalo transparentnosti i uključenosti dionika tijekom dodjele sredstava. Kako stvari stoje, čini se da su projekti jednostavno potvrđivani tijekom ocjene planova, a da nisu uspostavljeni odgovarajući mehanizmi praćenja kako bi se osiguralo da njihova realizacija bude u skladu s procjenom „nenanošenja bitne štete“. Neke su zemlje uspostavile odbore za praćenje, no mnoge to nisu učinile. Čak i kada su odbori bili uspostavljeni, organizacije za zaštitu okoliša često nisu bile prisutne, za razliku od odbora za praćenje kohezijskih fondova. Zbog toga bi se mogle propustiti prilike za sprječavanje daljnje štete po okoliš.

Drugi je problem što većina planova nije bila podložna provođenju strateške procjene utjecaja na okoliš. Te procjene služe kao važna osnova za utvrđivanje treba li predložene mjere odobriti ili ne. Međutim, njihova se vrijednost poništava ako se procjena obavi samo formalno, bez pravovremenog i propisnog uključivanja kvalificiranih stručnjaka za okoliš i bioraznolikost te ako se ne dovrši i ne uzme u obzir prije odobravanja planova oporavka.



Mehanizam za oporavak i otpornost osmišljen je kao jednokratni finansijski instrument koji će olakšati gospodarski oporavak u Europi. Stoga se konkretne preporuke za neki budući sličan fond vjerojatno ne bi pokazale korisnima. Unatoč tome, praćenjem upotrebe fonda u širem smislu možemo doći do niza ključnih saznanja i izvući pouke. Time se naglašava nekoliko pitanja koja su izravno relevantna za sve izvore financiranja EU-a te ih je potrebno hitno riješiti kako bi se spriječilo ponavljanje takvih problema. Stoga su naše preporuke sljedeće:

- 1. Komisija mora aktivnije poticati države članice da ulažu u mjere očuvanja i obnove prirode**, iskorištavanjem potencijala javnih sredstava EU-a u regiji. Za buduće izvore financiranja Europska unija mora predložiti jasne zahtjeve za usmjerenje finansijskih sredstava u ovo područje, na temelju usklađivanja mjera s ostvarivanjem ciljeva strategije za bioraznolikost do 2030. godine.
- 2. Dodatno ojačati načelo „nenanošenja bitne štete” prije nego što ga se primijeni na dodatne fondove i ulaganja.** Pri provjeri mjera osobito bi se trebalo primijeniti „načelo preostrožnosti”, dok se reforme i ulaganja koja su previše nejasno definirana, uz nedostatak konkretnih informacija, poput lokacija, ne bi trebalo odobravati. Ti bi se projekti trebali ocijeniti u odnosu na njihov kumulativni učinak, uzimajući u obzir šire čimbenike i implikacije, umjesto da se procjene jednostavno oslanjaju na odgovore „da” ili „ne”.
- 3. Pojasniti zahtjeve i postupke za procjenu učinaka.** Komisija državama članicama mora dati strože i jasnije regulatorne zahtjeve i smjernice za provođenje strateških procjena utjecaja na okoliš.
- 4. Tijekom provedbe moraju se uspostaviti bolji mehanizmi praćenja i nadzora.** Komisija bi trebala osigurati da su uspostavljeni odbori za praćenje, koji će služiti za dijalog s tijelima nadležnim za nadzor projekata te za ukazivanje na moguće nedostatke. Komisija bi također trebala uvesti mehanizam za pritužbe kako bi se civilnom društvu i građanima omogućilo da prijave zabrinutost u vezi projekata za koje smatraju da nisu u skladu s načelom „nenanošenja bitne štete” i/ili propisima o zaštiti okoliša.
- 5. Transparentnost i sudjelovanje javnosti moraju se priznati kao zakonska obveza.** Uključivanje civilnog društva omogućilo bi bolje usklađivanje politika s najhitnjim potrebama te u konačnici bolje provođenje i oplapljive rezultate.





■ Crvenokljune čigre podižu mladunče na šljunkovitoj obali | Goran Šafarek

## Planirana mјera

Mјera C.1.3 R1-I3 hrvatskog nacionalnog plana oporavka i otpornosti nosi naziv „Program smanjenja rizika od katastrofa u sektoru upravljanja vodama”<sup>30</sup> i trebala bi primiti oko 157 milijuna eura.<sup>31</sup> Ona uključuje dvije podmjere: (i) program smanjenja rizika od poplava, za koji je izdvojeno 80 posto proračuna predviđenog nacionalnim planom oporavka za ovu mјeru; i (ii) projekte revitalizacije slatkovodnih sustava, koji će dobiti preostalih 20 posto proračuna.

U planu je navedeno pet projekata revitalizacije koji bi se trebali financirati ovom mјerom,<sup>32</sup> zajedno s njihovim lokacijama i ciljevima. Cilj je tih projekata, između ostalog, revitalizirati 27 kilometara vodotoka,<sup>33</sup> što je pohvalno, no nedovoljno s obzirom na to da hidromorfološka situacija nije zadovoljavajuća za oko 25 posto ukupne dužine većih vodotoka u Hrvatskoj (oko 3.200 kilometara).<sup>34</sup>

Podmјera za smanjenje rizika od poplava, s druge strane, rješava se putem poziva na dostavu projektnih prijedloga,<sup>35</sup> što znači da tijekom razvoja plana oporavka nisu bile dostupne informacije o pojedinačnim projektima.

<sup>30</sup> Vlada Republike Hrvatske, [Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.](#), 233-237, srpanj 2021.

<sup>31</sup> Ukupni proračun u sklopu plana oporavka za ulaganja u mјeru C.1.3 R1-I3 iznosi 1 188 272 071 kuna.

<sup>32</sup> Vlada Republike Hrvatske, [Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.](#), 235-236, srpanj 2021.

<sup>33</sup> Vlada Republike Hrvatske, [Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.](#), 233.

<sup>34</sup> Vlada Republike Hrvatske, [Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.](#), 74, 218.

<sup>35</sup> [Poziv](#) je objavljen 16. prosinca 2021.

Prema uputama za prijavitelje, jedini kandidat koji ispunjava uvjete ovog poziva su Hrvatske vode, državna tvrtka odgovorna za upravljanje vodama,<sup>36</sup> a to otvara pitanja o relevantnosti javnog natječaja. Nadalje, u planu oporavka navodi se da će se u okviru te mjere izgraditi 77 kilometara<sup>37</sup> zaštitnih vodnih građevina, što je neobično precizan podatak, s obzirom na to da natječaj još nije proveden. Općenito, nije jasno zašto je objavljen natječaj umjesto da su se javnosti od samog početka otkrili nazivi i sadržaj projekata.

Osim toga, jedini prihvatljivi projekti su oni koji su već prošli kroz sve relevantne postupke za procjenu utjecaja na okoliš i koji imaju valjane građevinske dozvole.<sup>38</sup>

Prema odgovoru Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja na zahtjev za pristup informacijama, do 14. veljače 2022. (datum slanja zahtjeva), za financiranje putem ove mjere već je bilo odabранo 11 projekata zaštite od poplava.<sup>39</sup>

## Učinci

Vrste aktivnosti koje su prihvatljive za financiranje upućuju na to da bi ovo ulaganje moglo biti vrlo štetno za bioraznolikost jer uključuju regulaciju vodotoka, stabilizaciju riječnih obala, rekonstrukciju i izgradnju novih nasipa te izgradnju vodnih građevina (retencija, crpnih stanica, spojnih kanala, propusta itd.).<sup>40</sup>

Na primjer, pretvaranjem vijugave rijeke slobodnog toka u ravni kanal potpuno se mijenja dinamika i morfologija rijeke, što dovodi do bržeg protoka vode i remeti prirodne cikluse erozije i taloženja sedimenta, te negativno utječe na estetsku vrijednost rijeke.

Upotrebom betona i drugih materijala za stabilizaciju riječnih korita uništavaju se biljke i beskralježnjaci koji tamo žive, kao i riblje vrste koje se njima hrane ili ih rabe kao zaklon.

Sve te mjere regulacije vodotoka negativno utječu na vrste koje preferiraju sporije rijeke, riječna korita s područjima različitih dubina i riječnu vegetaciju, kao što je osjetljiva riblja vrsta blistavac (*Telestes souffia*).<sup>41</sup> Nadalje, ako je nastali kanal predubok, a strane su mu prestrme, može djelovati i kao „smrtonosna zamka“ za kopnene životinje, poput kornjača.

Izgradnjom nasipa rijeke ostaju odsječene od svojih poplavnih nizina, čime se mijenjaju okolišni uvjeti u tim područjima te tako uništavaju neki od biološki najraznovrsnijih europskih ekosustava, kao što su močvarna područja i poplavne šume. Naposljetu, izgradnjom brana i drugih zapreka stvaraju se prepreke migratornim vrstama poput ugrožene ribe mladice (*Hucho hucho*).

U Hrvatskoj su mjere zaštite od poplava često bile izlika za iskopavanje sedimenta u građevinske svrhe, što je praksa koja ugrožava vrste koje ovise o pješčanim/šljunčanim obalama i sprudovima, kao što je mala čigra (*Sternula albifrons*). Nedavno je skupina od četiri organizacije civilnog društva<sup>42</sup> dobila sudski spor oko nezakonitog iskapanja sedimenta iz rijeke Drave, što je bilo opravdavano, među ostalim, kao mjera zaštite od poplava.<sup>43</sup>

Prema informacijama prikupljenima na temelju zahtjeva za pristup informacijama Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, temeljem rezultata ocjene o potrebi procjene utjecaja na okoliš i prethodne ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu, najmanje osam od jedanaest odabranih projekata nije moralno proći potpunu proceduru procjene utjecaja na okoliš, odnosno ocjene o prihvatljivosti za ekološku mrežu, iako se najmanje četiri od njih nalaze unutar područja mreže Natura 2000,<sup>44</sup> a još tri<sup>45</sup> se nalaze unutar šest kilometara od najbližih Natura područja.

36 Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, [Upute za prijavitelje: Poziv na dostavu prijedloga projekta, Financiranje projekata smanjenja rizika od katastrofa u sektoru upravljanja vodama](#), 8. prosinca 2021.

37 Vlada Republike Hrvatske, [Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.](#), 234.

38 Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, [Upute za prijavitelje](#), 9-10.

39 1. Transverzalni nasip od oteretnog kanala Odra do savskog nasipa kod sela Suša; 2. Izgradnja vodnih građevina nasipa Sveti Đurađ - Viljevo; 3. Uređenje bujice Ričine u Zadru - regulacija vodotoka Ričine u Zadru na dionicu od mosta na Gaženičkoj cesti do uzvodnog mosta na državnoj cesti D8; 4. Izgradnja hidrotehničkih objekata za obranu od poplave na lijevoj i desnoj obali rijeke Gline naselja Topusko i Velika Vranovina; 5. Izgradnja retencije Vir Vrbovec; 6. Izgradnja crpne stanice Teča na Savi kod Račinovaca; 7. Rekonstrukcija uspornih nasipa uz Trnavu; 8. Sanacija desnog savskog nasipa u Ušticu od kmn 0+350 do 1+250; 9. Izgradnja nasipa za zaštitu od poplava naselja Karašića; 10. Rekonstrukcija vodnih građevina Gaj; 11. Uređenje potoka Čadavica i Slanac.

40 Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, [Upute za prijavitelje](#), 10-11.

41 Pogledati Hrvatski institut za biološku raznolikost, Ihtiofauna ušća potoka Bregana, prosinac 2015.; i Milorad Mrakovčić, Andreja Brigić, Ivana Buj, Marko Ćaleta, Perica Mustafić i Davor Zanella, [Crvena knjiga slatkovodnih riba Hrvatske](#), Ministarstvo kulture, Državni zavod za zaštitu prirode, Republika Hrvatska, 146-147, svibanj 2006. Ova je vrsta navedena i u Prilogu II Direktive EU-a o staništima (kao *Leuciscus souffia*).

42 Udruga BIOM / BirdLife Croatia, Hrvatsko društvo za zaštitu ptica i prirode, WWF Adria i Zelena akcija.

43 Zelena akcija, [Visoki upravni sud presudio u korist okolišnih organizacija u slučaju iskapanja sedimenta na Dravil](#), Zelena akcija, 29. prosinca 2021.

44 Projekti 1., 2., 6. i 8. iz fusnote 39.

45 Projekti 3., 4. i 10. iz fusnote 39.



■ Mala čigra | Goran Šafarek

Iako ovaj odjeljak plana oporavka obiluje umirujućim frazama poput korištenja „rješenja temeljenih na prirodi“ i koncepta „davanja više prostora riječima“ pri planiranju mjera zaštite od poplava, gore navedena činjenica da su za financiranje prihvativi samo oni projekti koji su već prošli sve procedure i imaju valjanu građevinsku dozvolu razlog je za brigu, jer to znači da se radi o „stariim projektima“ koji bi se vjerojatno proveli i bez financiranja iz plana oporavka.

Takvi projekti stoga ne donose ništa novo, već se radi o uobičajenim aktivnostima pa nema razloga za vjerovanje da će se više pažnje posvetiti zaštiti bioraznolikosti nego što je to do sada bio slučaj sa sličnim projektima.

### Procjena usklađenosti s načelom „nenanošenja bitne štete“

S obzirom na to da u samom planu oporavka nisu navedeni konkretni projekti zaštite od poplava, već se odabiru tek naknadno putem poziva na dostavu projektnih prijedloga, korisnost procjene usklađenosti s načelom „nenanošenja bitne štete“ koja je provedena na razini cijele mjere<sup>46</sup> u najmanju je ruku upitna. Stoga će se na razini svakog pojedinog projekta morati napraviti stvarne procjene „nenanošenja bitne štete“.

U uputama za prijavitelje na natječaj za zaštitu od poplava navodi se kako projekti, da bi bili prihvativi za financiranje, moraju ispuniti zahtjeve načela „nenanošenja bitne štete“<sup>47</sup> te da se u okviru prijave mora dostaviti i obrazac usklađenosti s načelom „nenanošenja bitne štete“<sup>48</sup>.

U pogledu utjecaja na šest ciljeva u zaštiti okoliša obuhvaćenih Uredbom o taksonomiji<sup>49</sup>, pri procjenjivanju usklađenosti s načelom „nenanošenja bitne štete“ za projekte zaštite od poplava najrelevantnije je procijeniti utjecaj na „održivu uporabu i zaštitu vodnih i morskih resursa“ te „zaštitu i obnovu bioraznolikosti i ekosustava“.

Što se tiče prvog od ova dva cilja, vrlo je problematično to što se, prema Uredbi o Mechanizmu za oporavak i otpornost, za mjere zaštite od poplava smatra kako pridonose ovom cilju 100 posto,<sup>50</sup> što znači da se smatra da su automatski u skladu s kriterijima načela „nenanošenja bitne štete“ te stoga mogu proći pojednostavljenu procjenu *za taj cilj*.<sup>51</sup>

S obzirom na to da, kao što je prethodno opisano, neke od tih mjera imaju jasan potencijal za negativan utjecaj na hidrološko, hidromorfološko i biološko/ekološko stanje rijeka, potpuno je neprimjereno da se smatra da su *a priori* u skladu s „održivom uporabom i zaštitom vode“.

46 Vlada Republike Hrvatske, [Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.](#), 237.

47 Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, [Upute za prijavitelje](#), 10.

48 Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, [Upute za prijavitelje](#), 14.

49 Europski parlament i Vijeće Europske unije, [Uredba \(EU\) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2020. o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja i izmjeni Uredbe \(EU\) 2019/2088 \(tekst koji se odnosi na EGP\)](#) SL L 198, EUR-Lex, 22. lipnja 2020., 13. - 43.

50 Europski parlament i Vijeće Europske unije, [Uredba \(EU\) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mechanizma za oporavak i otpornost](#), SL L 57, Eur-Lex, 18. veljače 2021., 17. - 75., Prilog VI, redak 035.

51 Evropska komisija, [Commission Notice, Technical guidance on the application of ‘do no significant harm’ under the Recovery and Resilience Facility Regulation 2021/C 58/01](#), SL C 58, EUR-Lex, , 18. veljače 2021., 1. -30., vidjeti odjeljak 2.2.

Što se tiče utjecaja na bioraznolikost i ekosustave, točno je da će svi projekti morati, ili su već morali, proći barem ocjenu o potrebi procjene utjecaja na okoliš i prethodnu ocjenu prihvatljivosti za ekološku mrežu kako bi bili prihvatljivi za financiranje; međutim, provedba tih postupaka u Hrvatskoj u prošlosti nije bila bez svojih problema. Organizacije civilnog društva za zaštitu okoliša godinama upozoravaju da se u mnogim slučajevima ti postupci provode kao puka formalnost, kako bi se zadovoljile pravne obveze i opravdali projekti za koje su odluke o ulaganju već odavno donesene.<sup>52</sup> Stoga, nažalost, čak i ako su praćene sve procedure, ne postoji jamstvo da neće doći do štete po bioraznolikost i ekosustave.

U konačnici, sveukupan nedostatak transparentnosti u pogledu načina na koji se provodi procjenjivanje usklađenosti s načelom „nenanošenja bitne štete“ otvara dodatna pitanja o kvaliteti tih procjena. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja zaduženo je za organiziranje natječaja i za odabir projekata; međutim, nije jasno je li se ministarstvo također savjetovalo s neovisnim stručnjacima tijekom procjena, dok popratni dokumenti, kao i same procjene, trenutačno nisu javno dostupni.

## Što se moglo napraviti drugačije?

Plan oporavka predstavlja propuštenu priliku za istinsku modernizaciju načina upravljanja vodama u Hrvatskoj te za osiguranje znatnog financiranja projekata obnove ekosustava, koji su kod nas još uvijek u povojima. Unatoč lijepim frazama o smanjenju utjecaja na okoliš na najmanju moguću mjeru i primjeni najnovijih koncepta u upravljanju rijeckama, čini se da će većina tog novca biti utrošena na potporu uobičajenim aktivnostima.

S obzirom na nerazmjeran iznos novca koji je dodijeljen za zaštitu od poplava u usporedbi s revitalizacijom vodotoka, kao što je prethodno objašnjeno, najmanje što se moglo učiniti u toj situaciji bilo je dodijeliti veći postotak proračuna te mjere za revitalizaciju, nasuprot projektima zaštite od poplava.

## Transparentnost i sudjelovanje javnosti

Hrvatska vlada postavila je službene web stranice nacionalnog plana oporavka;<sup>53</sup> međutim, one se uglavnom rabe kao platforma za odnose s javnošću (tj. za oglašavanje uspjeha vlade u pregovorima s Europskom komisijom, primitaka pojedinačnih tranši, potpisivanja ugovora za financirane projekte itd.). To stoga nije jako koristan alat za praćenje provedbe plana.

Jedno od nedavnih poboljšanja koje vrijedi pozdraviti jest da sada postoji stranica<sup>54</sup> posvećena otvorenim javnim pozivima za dostavu projektnih prijedloga koji ispunjavaju uvjete za financiranje putem plana oporavka, tako da je sada barem moguće na jednostavan način pratiti objavljene natječaje.

Međutim, unatoč objavama u medijima (i na samim web stranicama plana) o tome da je financiranje određenog projekta već odobreno, ne postoje dodatne informacije o tim konkretnim projektima, ni na web stranicama nacionalnog plana oporavka i otpornosti, niti na web stranicama nadležnih ministarstava. S obzirom na to, pokazalo se da je iznimno teško pratiti utjecaj pojedinačnih reformi/ulaganja na okoliš, a kamoli utjecaj plana u cjelini. Do sada je jedini način za dobivanje detaljnijih informacija o određenim projektima bio slanje službenih zahtjeva za pristup informacijama relevantnim ministarstvima, bez jamstva da će biti pružene sve tražene informacije.

Uključivanje dionika bilo je svedeno na najmanju moguću mjeru tijekom izrade i pregovora o planu,<sup>55</sup> a situacija nije puno drukčija ni danas, tijekom faze provedbe. Odbor za praćenje, koji bi okupio različite skupine dionika, nije uspostavljen u Hrvatskoj. Zadaća provedbe povjerena je nadležnim ministarstvima (prema sektoru) i drugim relevantnim državnim agencijama.<sup>56</sup> Redovita izvješća podnose se tijekom dijelova sjednica vlade koji su zatvoreni za javnost.

52 Organizacije za zaštitu okoliša 2017. godine pokušale su pokazati da se direktive EU-a o prirodi u Hrvatskoj sustavno primjenjuju na pogrešan način, pokušavajući pokrenuti postupak zbog povrede propisa EU-a (infringement procedure). Mnoge od prikupljenih studija slučaja uključivale su upravljanje vodama. Međutim, iako je Europska komisija u načelu priznala navedena kršenja, ocijenjeno je kako nema opravdanja za pokretanje infringement procedure pred sudom EU-a.

53 Vlada Republike Hrvatske, [Plan oporavka](#), pristupljeno 7. svibnja 2022.

54 Vlada Republike Hrvatske, [Plan oporavka, natječaji](#), pristupljeno 7. svibnja 2022.

55 Prema hrvatskom planu oporavka (str. 1194) vlada i različita državna tijela odgovorna za različite komponente plana održali su brojne sastanke s „različitim predstavnicima zainteresirane javnosti“. Međutim, to su uglavnom bili ciljani sastanci s vrlo specifičnim skupinama dionika pažljivo odabranih od strane vlade ili ministarstava. Bili su zatvoreni za široj javnosti i, na temelju oskudnih informacija koje o njima imamo, uglavnom su bili u obliku prezentacije plana dionicima. Komentari i prijedlozi dionika tijekom tih sastanaka bili su ograničeni činjenicom da im je predstavljen tek sažetak plana. Ista se stvar dogodila i u Saboru, gdje se raspravljalo tek o dokumentu sažetka. Nije bilo sastanaka s nevladnim organizacijama za zaštitu okoliša i nije postojala mogućnost za davanje komentara o mogućim utjecajima plana na okoliš. Službeni postupak javnog savjetovanja nije organiziran za cijeli tekst plana, a dokument na više od 1100 stranica konačno je objavljen tek nekoliko dana prije nego ga je vlada poslala Komisiji na konačno odobrenje.

56 Vlada Republike Hrvatske, [Odluka o sustavu upravljanja i praćenju provedbe u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026.](#), NN 78/2021, Narodne novine, 9. srpnja 2021., 3.



**eurONATUR**

