



Kako učinkovitije uključiti javnost u procjene utjecaja na okoliš?

Kratke preporuke temeljene na praktičnim iskustvima mreže Justice and Environment (Europska mreža organizacija za okolišno pravo)



Kako učinkovitije uključiti javnost u procjene utjecaja na okoliš?

*Kratke preporuke temeljene na praktičnim iskustvima mreže Justice and Environment
(Europska mreža organizacija za okolišno pravo)*

Sudjelovanje javnosti ključno je u procjenama utjecaja na okoliš (PUO) jer lokalne zajednice mogu prikupiti mnoštvo činjenica o lokaciji planiranog projekta, dok nevladine organizacije za zaštitu okoliša mogu zastupati holistički pristup postupku izdavanja dozvola, koji bi inače mogao biti previše usmjeren na gospodarske interese investitora i drugih sudionika u PUO. Međutim, postavlja se pitanje je li sudjelovanje javnosti dovoljno učinkovito: jesu li građani i organizacije civilnog društva pravovremeno informirani? Je li im dano dovoljno vremena za razmatranje ekoloških posljedica predloženih projekata? Uostalom, imaju li oni doista pravo glasa u postupku odlučivanja ili tijela javne vlasti tim formalnim uključivanjem samo žele ispuniti tu procesnu obavezu koju imaju?

Okolišni pravници koji zastupaju javni interes iz 14 europskih zemalja okupljeni u mreži Justice and Environment (J&E) pomno prate nova kretanja u pravnoj praksi procjene utjecaja na okoliš na nacionalnoj i europskoj razini i nastavljaju ukazivati na probleme učinkovitosti tog postupka, kao i istraživati najbolje prakse u ovom području.

Prilikom planiranja procesa sudjelovanja javnosti u procjeni utjecaja na okoliš (PUO) i tijela javne vlasti i građani moraju imati u vidu:

- u kojoj fazi postupka i koje odluke se mogu donijeti, koji su pravni učinci tih odluka;
- dostupnosti svih potrebnih informacija o postupku i projektu te njihovim mogućim učincima;
- mogućnosti sudjelovanja javnosti u donošenju odluka u svakoj fazi i postupcima koji se koriste, rokova koje treba poštovati;
- opcija o kojima treba raspravljati i odlučivati u svakoj fazi, imajući na umu da postupak mora biti dovoljno otvoren za razmatranje novih opcija identificiranih kao rezultat mišljenja i komentara javnosti;
- na koji će način javnost biti obaviještena o budućim koracima u postupku;
- uloge različitih tijela uključenih u donošenje odluka, uključujući tko je odgovoran za različite zadatke i faze postupka sudjelovanja javnosti i njihove podatke za kontakt;
- kako se žaliti ili osporiti odluku, uključujući konačnu odluku i suglasnost za izgradnju;
- troškove, ako postoje, za javnost da pristupi informacijama, sudjeluje ili ospori odluku (suglasnost za izgradnju, okolinska dozvola). U osnovi, za javnost koja želi sudjelovati u postupku procjene utjecaja na okoliš nisu predviđene neke pristojbe ili naknade. Ako postoje bilo kakvi proceduralni troškovi, raspored i procijenjeni iznos tih troškova trebaju biti jasno navedeni na početku postupka sudjelovanja javnosti. Osim toga, mora se imati na umu da bi čak i mišljenja vještaka mogla biti potrebna za potporu argumentima javnosti koje bi vlasti (i sudovi) razmotrile kao opravdane, a naknada za vještačenje može biti relativno visoka.

Osnovna odgovornost tijela javne vlasti tu pogledu sudjelovanja javnosti je: stručnog

- osigurati sve potrebne informacije javnosti za pravovremeno i sadržajno sudjelovanje;
- objasniti važnost zahvata u okoliš (projekta) sa stajališta zaštite okoliša;
- podržati sudionike u razumijevanju svih bitnih posljedica slučaja, posebno putem netehničkog sažetka studije utjecaja na okoliš;
- voditi pravičan postupak u kojem se jednako postupa prema svim stranama, uključujući odabir vremena i mjesta za javnu raspravu;
- razmotriti primjedbe javnosti u svojoj odluci i analizirati ih u dijelu obrazloženja s činjeničnog, stručnog koji se odnosi na više stručnih područja relevantnih u predmetu i pravnog stajališta;
- upozoriti sve sudionike na mogućnosti i uvjete pristupa pravosuđu.

U 2024. pravnici okupljeni u mreži J&E prikupili su svoja iskustva u postupcima procjene utjecaja na okoliš u Austriji, Bugarskoj, Hrvatskoj, Estoniji i Mađarskoj te objavili rad kako bi pružili preporuke i metode za poboljšanje učinkovitosti sudjelovanja u postupcima procjene utjecaja na okoliš. U ovom sažetku, na temelju naših saznanja, dajemo kratki pregled koji može biti od pomoći građanima i tijelima javne vlasti.

KLJUČNO PITANJE	PREPORUKE	
	ZA TIJELA JAVNE VLASTI	ZAINTERESIRANU JAVNOST
<i>Pravodobnost sudjelovanja javnosti zahtijeva strukturirane, dobro osmišljene postupke.</i>	Postaviti dulje rokove kako bi se javnosti omogućilo više vremena da može značajno doprinijeti savjetovanju. Obavijestiti lokalne zajednice i nadležna tijela za zaštitu okoliša što je prije moguće. Štoviše, alati za informiranje treba birati prema potrebama sudionika, a ne isključivo prema raspoloživim sredstvima tijela. Spomenute informacije trebaju se moći lako pronaći, treba im se moći lako pristupiti i trebaju biti jasno strukturirane.	Javno pratiti službena glasila/web stranice relevantnih tijela kako bi se na vrijeme saznalo o slučajevima relevantnim za PUO i sudjelovalo u postupku u ranoj fazi. Predlaže se javnosti i udrugama da prate komunikacijske kanale nadležnih tijela za zaštitu okoliša i lokalnih samouprava kako bi već na početku imali priliku sudjelovati u postupcima PUO.

<i>Značaj javnih inputa (komentara, primjedbi, i sl.).</i> Minimalni zahtjev je da nadležno javno tijelo treba uzeti u obzir ishode procesa savjetovanja.	Inputi javnosti moraju proći činjeničnu, stručnu i pravnu ocjenu. Stoga je prvi korak provjera činjenica i zapažanja javnosti u slučaju PUO. U slučaju relevantnosti, ali ne i zadovoljavajuće podloge, tijelo će zahtijevati dodatne dokaze koji podupiru činjenične izjave. Vlasti bi ipak trebale biti svjesne i da sredstva i alati u rukama lokalnih zajednica i nevladinih organizacija nisu uvijek dostatni za prikupljanje savršenih dokaza – tako da su tijela javne vlasti odgovorna za dovršavanje i učvršćivanje značajnih činjenica na koje se pozivaju pripadnici javnosti. Nadalje, stručnjaci iz OCD-a mogli bi imati nove, holističke profesionalne poglede, nerijetko izdvojene iz svojih svjetskih mreža. Vlasti bi trebala takve doprinose OCD-a transformirati u standardni format kad god se čini da bacaju novo svjetlo na cijeli slučaj. Pravne argumente može iznositi i javnost, a dužnost je tijela ocijeniti sve činjenice i stručna mišljenja i argumente bez obzira na to koji ih dionici iznose.	Doprinosi javnosti mogu se podijeliti u sljedeće glavne dijelove: iznošenje relevantnih činjenica u obliku komentara i primjedbi (i dokazivanje, ako je moguće) relevantnih, alternativni i neovisni stručni pristupi - uzimajući u obzir da studiju utjecaja na okoliš koja je temelj za PUO postupak, općenito sastavljaju stručnjaci koje je angažirao podnositelj zahtjeva za provedbu PUO. Sve pravne mogućnosti vezane za pravne posljedice PUO postupka možda nisu na dohvat ruke svim ekološkim nevladinim organizacijama, a kamoli lokalnim zajednicama. Međutim, za pomoć se bi se mogli obratiti pravnicima i odvjetnicima za zaštitu okoliša putem okolišnih organizacija civilnog društva. Nadalje, potrebno je uvijek razmotriti uključivanje neovisnih stručnjaka za okoliš.
---	--	---

<i>Osiguravanje bolje kvalitete stručnih mišljenja.</i> Studiju utjecaja na okoliš (SUO) izrađuje nositelj projekta (investitor). Stoga je pravilan mehanizam kontrole “investitorovih” stručnjaka ključan za donošenje realnih stručnih zaključaka i donošenje ispravnih odluka cijelom PUO procesu.	Nadležna tijela pomno trebaju pratiti rad stručnjaka koje je angažirao i plaća investitor. Nadležna tijela imaju pravo naručiti dodatne (neovisne) stručnjake u slučajevima kada se pojave sumnje u pogledu stručnih izjava u studijama. Nadalje, treba biti dostupan i niz disciplinskih mjera protiv lažnih, pristranih ili izrazito nekvalitetnih stručnih materijala.	
<i>Integrirani pristup PUO propisima</i>	Propisi o PUO sastavni su dio cjelokupnog pravnog sustava, povezani s njegovim ostatkom tisućama veza. U svim slučajevima treba biti osigurana organska usklađenost s mnogim propisima opće razine i pravnim načelima, kao i snažna međusobna povezanost s okolišnim i ne-okolišnim, ali usko povezanim sektorskim zakonima, ustavnopravnim načelima, načelima upravnog postupka i načelima prava okoliša općenito.	Sustavni pristup također može dobro poslužiti javnosti i udrugama koje sudjeluju u postupcima PUO. Izravno pozivanje na ustavnu razinu u pojedinačnim slučajevima možda neće uvijek biti uspješno u kontinentalnim pravnim sustavima. Međutim, pravni lijekovi koji se bave prethodnom točkom mogu ih koristiti, zajedno s referencama na načela održivog razvoja koji su uglavnom doneseni u primarnim zakonima EU i u zakonima o zaštiti okoliša na nacionalnoj razini. Štoviše, sva načela održivog razvoja, posebno načelo predostrožnosti i načelo onečišćivač plaća, imaju brojne reference u odlukama Suda Europske unije.
<i>Jačanje kapaciteta</i>	Kvaliteta i učinkovitost sudjelovanja javnosti velikim je dijelom odgovornost tijela javne vlasti nadležnih za zaštitu okoliša, a ne samo samih sudionika. Tijela bi trebala pomoći zainteresiranoj javnosti	Velike i prepoznatljivije okolišne nevladine organizacije mogu imati različite uloge u izgradnji kapaciteta, izravno i neizravno kao posredovanje u naporima vlasti prema lokalnim zajednicama. U usporedbi s nadležnim tijelima za zaštitu okoliša, velika prednost ovih CSO-a je njihova

	činjeničnim, stručnim i pravno-postupovnim informacijama općenito (u okviru podizanja svijesti), ali i u konkretnom slučaju pred njima. Financijska i institucionalna pomoć podupire lokalne zajednice i ekološke nevladine organizacije za njihove dugoročne, kontinuirane aktivnosti, prikupljanje iskustava, umrežavanje i aktivno uključivanje u relevantne slučajeve. Konačno, sustav izgradnje kapaciteta je savršen samo kada su vlasti posebno osjetljive na najmanje znakove uznemiravanja, ucjenjivanja, prijetnji članovima javnosti i udrugama zbog njihovog sudjelovanja u slučajevima PUO (ove aktivnosti bi se mogle nazvati uništavanjem kapaciteta, signalizirajući činjenicu da rade u suprotnom smjeru od izgradnje i održavanja kapaciteta).	neovisna pozicija i dublja iskustva u radu s različitim lokalnim skupinama.
<i>Razvoj i ažuriranje smjernica za PP u PUO</i>	Iskustva pokazuju da nijedan poseban alat ne predstavlja najbolju praksu primjenjivu u svim slučajevima. Najprikladnije tehnike	OCD-i koje se bave zaštitom okoliša moraju biti upoznate sa sadržajem relevantnih smjernica koje bi mogle biti bitne u području sudjelovanja javnosti i moraju proširiti te informacije lokalnim organizacijama i

	uključivanja javnosti u donošenje odluka o okolišu ovise o okolnostima slučaja, a prakse će možda trebati prilagoditi određenom kontekstu. Provedbene smjernice za praksu sudjelovanja javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš mogu propise o procjeni utjecaja na okoliš učiniti učinkovitijima pod određenim uvjetima: njihov sadržaj treba povremeno revidirati, odražavajući prikupljena iskustva u vezi s rješenjima koja su u njima predložena; potrebno je pratiti se provedbu tih smjernica.	lokalnim zajednicama koje sudjeluju u slučajevima procjene utjecaja na okoliš. Veće okolišne OCD koje se redovito bave predmetima procjene utjecaja na okoliš trebaju i poticati konzultacije s relevantnim tijelima odgovornim za unaprjeđenje sadržaja istih.
<i>Redovite i sustavne povratne informacije o učinkovitosti sudjelovanja javnosti</i>	Tijela javne vlasti bi trebale redovito provoditi opću procjenu učinkovitosti sudjelovanja javnosti. Procjena bi mogla razmotriti učinkovitost postupaka u olakšavanju angažmana javnosti i njihovu vlastitu učinkovitost u korištenju tog angažmana u procesu donošenja odluka.	OCD-i koje se bave zaštitom okoliša trebale bi sastaviti statističke podatke i studije slučaja o sudjelovanju javnosti, a o rezultatima raspravljati s vlastima i drugim OCD-ima.
<i>Izgradnja društvene podrške za sudjelovanje javnosti</i>	Rezultati i učinkovitost sudjelovanja javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš trebaju biti istaknuti donositeljima odluka, kao i široj javnosti kroz ciljane medijske	Podizanje svijesti i podrška sudjelovanju javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš trebali bi biti prioritet za strateške aktivnosti glavnih okolišnih OCD-a u svakoj zemlji. Nakon što se uspostave institucionalni okviri relevantnih medijskih aktivnosti i podrška

	kampanje. Ako postoji rastuća svijest o važnosti dugoročnih sustavnih odluka u slučajevima procjene utjecaja na okoliš, koje se tiču bliske budućnosti našeg prirodnog i izgrađenog okoliša, političari, državne institucije, donatori i javni suradnici će tome onda i dodijeliti sredstva. Nadalje, ako društvo shvati da je sudjelovanje javnosti u PUO ključni faktor njezine učinkovitosti, javnost i udruge mogu dobiti više informacijske, financijske i institucionalne potpore kako bi unaprijedili svoje kapacitete u tim postupcima.	sudionicima, sektor civilnog društva ponudit će daljnje važne neovisne mehanizme kontrole.
<i>Upravljanje resursima</i> I tijela javne vlasti i javnost imaju ograničeno vrijeme i resurse, fleksibilnost u izboru alata i tehnika i njihovo prilagođavanje prirodi odluke i njezinom kontekstu povećat će učinkovitost postupka sudjelovanja javnosti	Korišteni alati i tehnike trebaju biti proporcionalni složenosti i potencijalnom utjecaju odluke. Odabir vremena i mjesta javnih rasprava je ključna proceduralna faza PUO-a, koja je zaista teška za investitora, pa čak i za tijela nadležna za zaštitu okoliša. Suočiti se s bijesnim mještanima, čiji će miran život biti poremećen i čije bi nekretnine uskoro mogle izgubiti dobar dio svoje vrijednosti, nije ugodno iskustvo, a da ne govorimo o tome da će investitor morati u nekim	Za javnost također predlažemo izradu akcijskog plana za sudjelovanje koji obuhvaća: • Moguće radnje (pravni i nepravni koraci) • Vremenska crta • Adresat (tijelo, sud, operater, stručnjaci, lokalna uprava itd.) • Zainteresirana javnost, uključeni dionici (npr. nevladine organizacije, općine, članovi zajednice, stručnjaci volonteri) • Potrebni resursi (vrijeme, trošak, vještina) • Odgovornost/fokalna osoba - kontakti

aspektima surađivati sa svojim budućim susjedima u mnogim aspektima. Dugotrajni pravni sporovi, javne pritužbe različitim tijelima mogu predstavljati smetnju za investitora i mogu negativno utjecati na njenu društvenu i gospodarsku javnu sliku.

Za aktivnosti od velike potencijalne važnosti za okoliš ili koje utječu na veliki broj ljudi, mogu biti prikladniji razrađeniji postupci kako bi se osiguralo učinkovito sudjelovanje javnosti. Osiguravanje mogućnosti javnosti da podnese pisane komentare, javne upite ili saslušanja (formalnije, uključujući podnošenje dokaza i mogućnost unakrsnog ispitivanja u mnogim zemljama) ili javne rasprave ili sastanke (manje formalno, po mogućnosti s olakšanim grupnim procesima) može biti prikladno. Tijelo javne vlasti trebalo bi imati ovlasti organizirati saslušanje u svakom slučaju u kojem to smatra prikladnim, uključujući i na zahtjev javnosti.

PUO je jedan od najvažnijih pravnih alata zaštite okoliša. Unatoč svim poteškoćama, javnost je voljna utjecati na sadržaj takve vrste okolišne odluka za investicije sa značajnim utjecajem na okoliš. Tijela javne vlasti i investitori često propuštaju uzeti u obzir doprinos javnosti kao moguću podršku za postizanje bolje odluke i umjesto toga pokušavaju eliminirati sudjelovanje javnosti ili ga ograničiti na zakonski propisani minimum. Po našem mišljenju, postoji mogućnost plodne suradnje između javnosti (uključujući lokalno stanovništvo i okolišne nevladine organizacije koje ih podržavaju), investitora i nadležnih tijela javne vlasti.



Justice and Environment

Europska mreža organizacija za okolišno pravo

Udolní 33, 602 00 Brno, Češka Republika

web: www.justiceandenvironment.org

e-mail: zeljka@zelena-akcija.hr

web: www.zelena-akcija.hr



Financirano od strane Europske unije. Stavovi i mišljenja izneseni u ovom tekstu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Europske unije ili CINEA-e. Europska unija niti tijelo koje dodjeljuje sredstva ne mogu se smatrati odgovornima za njih.