



Zenica  
—  
Prag  
2016

# Sistem okolinskih dozvola u Bosni i Hercegovini

Od fragmentirane do integrisane  
prevencije i kontrole zagađenja:  
uporedna analiza sistema i metoda  
okolinskih dozvola

**TRANSITION**



# Sistem okolinskih dozvola u Bosni i Hercegovini

**Od fragmentirane do integrisane prevencije  
i kontrole zagađenja: uporedna analiza sistema  
i metoda okolinskih dozvola**



Arnika – EKO forum Zenica

Prag (Češka Republika) / Zenica (Bosna i Hercegovina)

2016

# TRANSITION

|  |           |
|--|-----------|
| Polazni podaci   | 4         |
| Uvod   | 5         |
| <b>1. Industrijsko zagađenje u BiH, upravljanje zaštitom okoliša i politike</b>              | <b>6</b>  |
| 1.1. Industrijsko zagađenje u BiH  | 6         |
| 1.2. Upravljanje zaštitom okoliša u BiH  | 7         |
| 1.3. Politika zaštite okoliša u BiH  | 10        |
| <b>2. Proces izdavanja okolinskih dozvola u BiH i izabranim državama članicama EU</b>        | <b>11</b> |
| 2.1. Pozadina izdavanja okolinskih dozvola u EU  | 11        |
| 2.2. Proces izdavanja okolinskih dozvola u BiH   | 13        |
| 2.3. Proces izdavanja okolinskih dozvola u Češkoj Republici                                  | 17        |
| 2.4. Proces izdavanja okolinskih dozvola u Hrvatskoj   | 25        |
| 2.5. Proces izdavanja okolinskih dozvola u Irskoj  | 30        |
| <b>3. Međunarodni, evropski, i nacionalni pravni okvir zaštite okoliša u BiH</b>             | <b>32</b> |
| 3.1. BiH i Aarhuška konvencija   | 32        |
| 3.2. BiH i IPPC direktiva  | 33        |
| 3.3. BiH i Direktiva o industrijskim emisijama (IE)  | 35        |
| 3.4. "Savjeti i trikovi" na pripremi nacrtu odgovarajućeg IPPC zakona                        | 36        |
| <b>4. Studije slučaja: lekcije naučene u Češkoj Republici i u BiH</b>                        | <b>39</b> |
| 4.1. Studija slučaja 1: Češka Republika – Kronospan, Spolana Neratovice i Třinecké železárny | 39        |
| 4.2. Studija slučaja 2: BiH – Tuzla, Lukavac i Banovići                                      | 42        |
| 4.3. Studija slučaja 3: BiH – ArcelorMittal  | 45        |
| Zaključak  | 48        |
| O nama   | 52        |

# Izjava

Ova studija je pripremljena uz podršku Ministarstva vanjskih poslova Češke Republike, u okviru programa "Transition Promotion" – program finansijske podrške demokratiji i ljudskim pravima korištenjem iskustava Češke Republike u društvenoj tranziciji i demokratizaciji. U ovom istraživanju su izraženi isključivo stavovi i mišljenja autora i ni na koji način se ne može smatrati da odražavaju bilo kakav službeni stav i/ili mišljenje Ministarstva vanjskih poslova Češke Republike i Vlade Češke Republike.

Reference se odnose na propise koji su vrijedili i primjenjivali se 2015. godine, kada je okončano istraživanje. Oni ne odražavaju nikakve izmjene zakonâ koje su usvojene nakon toga. S obzirom na činjenicu da se zakoni i propisi na državnom i entitetskom nivou u Bosni i Hercegovini često preklapaju i kontradiktorni su jedni drugima, autori nisu bili u mogućnosti garantovati za tačnost u tom pogledu.

## **Sistem okolinskih dozvola u Bosni i Hercegovini**

*Od fragmentirane do integrisane prevencije i kontrole zagađenja: uporedna analiza sistema i metoda okolinskih dozvola*

© Arnika, Prag (Češka Republika) – Eko forum, Zenica (Bosna i Hercegovina), 2016.  
**ISBN 978-80-87651-26-1**

**Autor i urednik:** Šárka Havránková

*Šárka Havránková je diplomirala na Georgetown Law Center University u Washingtonu, DC, SAD, a radi kao međunarodni izborni posmatrač i konsultant iz oblasti ljudskih prava. Upiti se mogu dostaviti na e-mail [shavrankova@me.com](mailto:shavrankova@me.com).*

**Prevod sa engleskog:** Samir Lemeš

**Saradnici:** Dana Alibegović, Mirna Delalić, Samir Lemeš, Martin Skalský, Kamila Zatloukalová, Emir Avdić, Rijad Tikveša, Denis Ziško

**Grafički dizajn:** Typonaut(cz)

**Fotografije:** Fine Dust Project © Haris Čalkić ([www.hariscalkic.com](http://www.hariscalkic.com))



Ova studija je namijenjena prvenstveno organima vlasti Bosne i Hercegovine (BiH), i to: vladama (države i entitetâ), državnim službenicima, donosiocima odluka, te drugim državnim i nedržavnim akterima uključenim u reformu sistema okolinskih dozvola. Njena svrha je da ukaže na glavne nedostatke postojećeg sistema okolinskih dozvola, a služi kao praktični vodič za provedbu efikasnog i funkcionalnog IPPC sistema, u potpunosti usklađenog s pravnom stečevinom EU za okoliš. Češka Republika, kao relativno nova, ali već uspostavljena država članica EU, sa uglavnom uspješnim iskustvom u provedbi zakonodavstva EU, koje sadrži usklađeni IPPC sistem, naširoko se koristi kao primjer najbolje prakse. Kao alternativa, date su i reference na IPPC sisteme većih razvijenih zemalja članica EU s anglo-američkom pravnom tradicijom, poput Irske, kao na druge balkanske zemlje, poput Hrvatske, koja, iako je u EU ušla tek nedavno, već ima razvijen sistem okolinskih dozvola koji je daleko ispred onoga u BiH.

Kao jedna od prvih studija usmjerenih isključivo na proces izdavanja okolinskih dozvola u BiH, zamišljena je kao opšti pregled politika i prakse u BiH u ovoj oblasti, a dubina istraživanja i analiza su razvijene u skladu s tim. U narednim, detaljnijim istraživanjima, mogla bi se provesti temeljitija analiza pojedinih pitanja koja su dotaknuta u ovom istraživanju. Ispitivanje usklađenosti BiH sa cijelom pravnom stečevinom EU za okoliš je izvan opsega i svrhe ove studije. U ovoj studiji je objašnjeno kolika je usklađenost s propisima, a istraživanje je fokusirano na poštivanje IPPC direktive, ili tačnije, Direktive o industrijskim emisijama.

Metodologija istraživanja za potrebe ovog istraživanja uglavnom je zasnovana na pregledu literature, međunarodnih pravnih instrumenata, te evropskog i nacionalnog zakonodavstva. Što se tiče empirijskih podataka, korištena je statistika Evropske komisije (EUROSTAT) i Evropske agencije za okoliš (Central Data Repository of EIONET) kao pouzdani izvori informacija. S obzirom da nisu svi doneseni zakoni i propisi dostupni u elektronskom obliku u službenim glasilima, kao ni relevantne odluke sudova i upravnih tijela, ova studija je pripremljena u saradnji s pravnim stručnjacima bosanske nevladine organizacije "Eko forum Zenica"<sup>1</sup>, čija misija je prevencija zagađenja okoliša i uključivanje javnosti u donošenje odluka u vezi zaštite okoliša. Sa Eko forumom Zenica, kao partnerom koji je dobro upoznat s lokalnim specifičnostima i funkcioniranjem relevantnih javnih institucija u zemlji, je vođena diskusija o brojnim proceduralnim i praktičnim pitanjima kako bi se osiguralo da ova studija precizno odražava prevenciju zagađenja u BiH, te kako bi se adresirali realni načini usklađivanja IPPC sistema s pravnom stečevinom EU za okoliš. Studije slučaja standardne prakse u BiH bile su, osim Eko foruma Zenica (studija slučaja o kompaniji ArcelorMittal), provedene u saradnji s bosanskohercegovačkim nevladinim organizacijama Ekotim<sup>2</sup> (studija slučaja Banovići), Centar za ekologiju i energiju<sup>3</sup> (studija slučaja Tuzla), Udruga za zaštitu flore i faune Lukavac<sup>4</sup>, te Forum za zaštitu okoliša Lukavac<sup>5</sup> (studija slučaja Lukavac).

1 Više informacija o ovoj organizaciji je dostupno na <http://www.ekoforumzenica.ba>.

2 Više informacija o ovoj organizaciji je dostupno na <http://ekotim.net/en/>.

3 Više informacija o ovoj organizaciji je dostupno na <http://ekologija.ba/index.php?w=c&id=126>.

4 Više informacija o ovoj organizaciji je dostupno na <https://hr-hr.facebook.com/uff.lukavac> (organizacija nema obični website).

5 Više informacija o ovoj organizaciji je dostupno na <https://www.facebook.com/spasimoLukavac/> (organizacija nema obični website).



# Uvod

**P**rije rata, Bosna i Hercegovina (BiH) je bila industrijalizirana zemlja s visokom onečišćenjem okoliša, čiji ostaci su vidljivi još i danas. Uprkos poduzetim mjerama za smanjenje negativnog utjecaja industrije na stanovništvo i okoliš, te usklađivanjem nacionalnih zakona s pravnom stečevinom EU za okoliš, koje još traje, standardi za prevenciju zagađenja i za zaštitu okoliša, te njihova primjena u BiH, i dalje znatno zaostaju za onima iz susjednih zemalja i država članica Evropske unije. U svjetlu tih okolnosti i nedavnih zakonskih promjena, ova studija ispituje, u četiri dijela, politike i prakse postojećeg sistema okolinskih dozvola u BiH.

Prvi dio ističe glavne grane industrije BiH, njihov utjecaj na okoliš u BiH, te stepen industrijskog zagađenja u BiH u odnosu na druge zemlje u regiji i zemljama članicama Evropske Unije, koje su slične geografske veličine. Ovdje se ispituju industrijske i ekološke politike zemlje i uloga integrirane prevencije kao sredstva da se smanje štetne industrijski utjecaji. U tom smislu, ovdje se analizira značaj sistema integrirane prevencije i kontrole (IPPC) u EU i kako je on pridonio prevenciji zagađenja i zaštiti okoliša.

Drugi dio obrađuje postojeći sistem okolinskih dozvola u BiH, kako je implementirano u setu zakona o zaštiti okoliša. Analizira se cijeli proces izdavanja okolinskih dozvola, od podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole, provjere usklađenosti s uslovima dozvole, do sistema mjera za neusklađenost. Posebna pažnja je posvećena uključivanju javnosti u proces i mjere zaštite proceduralnih prava javnosti. Da bi se provjerilo u kojoj mjeri je trenutni proces izdavanja okolinskih dozvola usklađen s IPPC procesom iz EU, upoređena je procedura izdavanja okolinskih dozvola u BiH s IPPC procedura u nekoliko država članica EU, Češkoj, Hrvatskoj i Irskoj.

Treći dio analizira međunarodne, evropske i nacionalne zakonske okvire koji regulišu industrijsko zagađenje i njegovu prevenciju u BiH. Konkretno, usmjeren je na relevantne propise EU u području IPPC i njihovu transpoziciju u nacionalnim zakonima BiH. S ovog aspekta, porede se zahtjevi EU s onima iz nacionalnog zakonodavstva, ukazuje se na postojeće propuste, te se analizira koliko su sadašnji zakoni efikasni u borbi protiv industrijskog zagađenja. Ovaj dio također daje komentare o zakonima koji su trenutno u pripremi i predlaže kako da se stvori efikasan IPPC sistem usklađen sa zakonodavnim okvirom EU.

Da bi se zaključci prethodnih poglavlja studije stavili u širu perspektivu specifičnu za ovu zemlju, te da bi se pokazalo kako sistem izdavanja okolinskih dozvola u BiH praktično radi i gdje su njegovi glavni nedostaci, u posljednjem dijelu predstavljene su studije slučaja termoelektrane na lignit u Banovićima i termoelektrane u Tuzli, postrojenja za reciklažu guma i tvornice sode u Lukavcu, i na kraju, željezare ArcelorMittal u Zenici – vjerovatno najvećem industrijskom zagađivaču u BiH. Ovaj dio također identificira neke od pozitivnih karakteristika mehanizama IPPC sistema koje provode velika industrijska preduzeća u Češkoj, i to Třinecké železářny (željezara), Kronospan (tvornica iverice) i Spolana Neratovice (hemijska tvornica hlora).

# 1. Industrijsko zagađenje u BiH, upravljanje zaštitom okoliša i politike

## 1.1. Industrijsko zagađenje u BiH

U razdoblju socijalizma, bivša Jugoslavija je spadala u najprosperitetnije zemlje bivšeg Istočnog bloka sa Bosnom i Hercegovinom koja je služila kao važno središte hemijske industrije, industrije teških metala i vojne industrije.<sup>6</sup> Iako tvornice koje nisu bile zatvorene nakon rata u 1990-im rade na oko 25% svojih prijeratnih kapaciteta,<sup>7</sup> njihov rad još je daleko od ekološki prihvatljivog. U stvari, mnoge tvornice koje su zagađivale okoliš tokom socijalizma, kao što su termoelektrana u Tuzli ili rudnik uglja u Kaknju, i dalje ostaju veliki zagađivači, iako u manjoj mjeri nego prije.

Kao i u socijalističkim vremenima, najznačajnije industrijske grane u BiH uključuju hemijsku i metalnu industriju uz značajan energetske sektor, posebno termoelektrane i rudnici uglja. Proizvodnja hrane i pića se također razvila kao važan sektor ekonomije u BiH.<sup>8</sup> Iako se prave izvještaji o zagađenju vode i tla,<sup>9</sup> BiH

trpi najveću degradaciju od zagađenja zraka. Glavni izvori onečišćenja zraka su stacionarni i obuhvataju termoelektrane na uglj i (tešku i hemijsku) industriju. Veliki termoenergetski objekti (na primjer, Kakanj i Tuzla) ispuštaju znatne količine sumpornog dioksida.<sup>10</sup>

Koncentracije ostalih onečišćujućih tvari, kao što su azotni oksidi, olovo i teški metali u zraku, često prelaze dopuštene granice, uprkos tome što su te granice mnogo blaže nego u EU. Dok je prosječna godišnja granica azotnih dioksida, naprimjer, dopuštena u EU od 2010. godine 40 g/m<sup>3</sup>,<sup>11</sup> u BiH je dozvoljeno 52 g/m<sup>3</sup> u 2015. Satne granice su čak i veće: granica EU je 200 g/m<sup>3</sup>, dok je granica za azotni dioksid u BiH (2015) bila 260 g/m<sup>3</sup>.<sup>12</sup> Granice emisija za sve onečišćujuće tvari u zraku trebaju biti usklađene s ograničenjima EU do 2021.<sup>13</sup> Zagađenje zraka opasnim tvarima koje se ispuštaju iz tvorničkih dimnjaka predstavlja jedan od najvećih problema, posebno u srednjoj Bosni, gdje duboke doline sprečavaju disperziju zagađenja, što

6 ARCOTRASS – Konzorcij, Državni izvještaj za Bosnu i Hercegovinu (decembar 2006), str. 27 [[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/applicant/bosnia\\_herzegovina\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/applicant/bosnia_herzegovina_en.pdf)].

7 Institut za hidrotehniku, Laymanov izvještaj: Izgradnja kapaciteta za integralnu prevenciju i kontrolu zagađenja u Bosni i Hercegovini (bez datuma), str. 3 [[http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=home.showFile&rep=file&fil=LIFE05\\_TCY\\_BIH\\_000102\\_LAYMAN.pdf](http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=home.showFile&rep=file&fil=LIFE05_TCY_BIH_000102_LAYMAN.pdf)].

8 ARCOTRASS – Konzorcij, Državni izvještaj za Bosnu i Hercegovinu (decembar 2006), str. 27 [[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/applicant/bosnia\\_herzegovina\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/applicant/bosnia_herzegovina_en.pdf)].

9 Zagađenje tla i vode je uglavnom uzrokovano neodgovarajućim osiguranjem industrijskih odlagališta otpada, koje potom ugrožavaju vodne resurse.

10 Evropska Agencija za zaštitu okoliša, Zagađenje zraka – zašto brinuti? (Bosna i Hercegovina) (mart 2015) [<http://www.eea.europa.eu/soer/countries/ba/air-pollution-why-care-bosnia>].

11 Granične vrijednosti su uvedene Direktivom 2008/50/EC Evropskog Parlamenta i Vijeća 21. maja 2008 o kvalitetu ambijentalnog zraka i čišći zrak za Evropu.

12 Evropska Komisija, Standardi za kvalitet zraka (novembar 2015) [<http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm>].

13 EKO forum Zenica, Pravilnik o kvalitetu zraka u FBiH (1/12) (bez datuma) [<http://www.ekoforumzenica.ba/dokumenti/pravilnik2012.php>].



čini zagađenje zraka akutnim problemom, pogotovo u zimskim mjesecima.<sup>14</sup>

Zbog ekonomske krize posljednjih godina, neki industrijski objekti u BiH poslovali su s viškom kapaciteta ili su u potpunosti pred kolapsom, što je rezultiralo smanjenjem štetnih emisija u atmosferu. S druge strane, zagađenje uzrokovano lokalnim saobraćajem je u porastu. Kako je obnova pruga još uvijek u početnoj fazi, većina lokalnog transporta, uključujući i prevoz tereta, koristi veliki broj starih vozila (prosječni automobil koji se koristi u BiH je proizveden prije 17 godina),<sup>15</sup> koji troše nekvalitetno gorivo (i dalje se koristi olovni benzin).<sup>16</sup> Spaljivanje uglja niskog kvaliteta, a povremeno i različitih vrsta otpada (kao što je plastika) za potrebe grijanja domaćinstava i dalje je značajan izvor zagađenja zraka u nekim dijelovima BiH, iako u manjoj mjeri nego industrijsko zagađenje.<sup>17</sup>

Zagađenje okoliša u BiH je posljedica neefikasnog korištenja prirodnih resursa, rada zastarjelih proizvodnih pogona čiji vlasnici nedovoljno investiraju u napredne tehnologije, te ekonomski razvoj koji se ne temelji na načelima održivog razvoja.<sup>18</sup> Dok se zemlja još uvijek oporavlja od rata, a nema potrebnih kapaciteta, uključujući i finansijska sredstva kako bi svoje industrijske pogone učinila ekološki održivim, napredak je bio spor i stagnirajući. Možda naj-

osnovnija prepreka za bilo kakav napredak u politikama i u praksi (uključujući i zaštitu okoliša) leži u pretjerano decentraliziranoj političkoj strukturi i pretjerano složenom institucionalnom okviru za malu zemlju kao što je BiH.

## 1.2. Upravljanje zaštitom okoliša u BiH

**P**olitička struktura u BiH je uspostavljena Daytonskim/Pariškim mirovnim sporazumom (Daytonski sporazum) da bi se zaustavio rat u Bosni i Hercegovini 1992–1995. Ustav BiH (koji čini Aneks IV mirovnog sporazuma iz Daytona/Pariza) sadrži četverostruki sistem upravljanja na državnom, entitetskom, distrikt, i kantonalnom nivou.<sup>19</sup>

Državni nivo ima tročlano rotirajuće predsjedništvo, koje čine predstavnici svake od tri glavne etničke skupine u BiH (Bošnjaci, Srbi i Hrvati), vijeće ministara (izvršna vlast), i dvodomnu parlamentarnu skupštinu koja se sastoji od Predstavničkog doma (donji dom) i Doma naroda (gornji dom). Entitetski nivo se sastoji od dva uglavnom politički samostalna, samoupravna entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS) sa Brčko Distriktom, multietničkom samoupravnom administrativnom jedinicom na sjeveroistoku zemlje koje je formalno dio oba entiteta.<sup>20</sup>

Oba entiteta funkcioniraju kao države u državi (BiH). Kao i dr-

14 Arnika, Bosna i Hercegovina: Borba za čist zrak (bez datuma) [<http://english.arnika.org/bosnia-and-herzegovina/>].

15 Faktor, Bh. građani voze najstarije automobile na Balkanu (februar 2015) [<http://faktor.ba/bh-gradani-voze-najstarije-automobile-na-balkanu/>].

16 Evropska Agencija za zaštitu okoliša, Zagađenje zraka – zašto brinuti? (Bosna i Hercegovina) (mart 2015) [<http://www.eea.europa.eu/soer/countries/ba/air-pollution-why-care-bosnia>].

17 Balkan Insight, Zagađenje zraka guši Bosnu, eksperti upozoravaju (decembar 2015) [<http://www.balkaninsight.com/en/article/air-pollution-reaching-alarming-levels-in-bosnia-experts-warn-11-30-2015>].

18 Institut za hidrotehniku, Laymanov izvještaj: Izgradnja kapaciteta za integralnu prevenciju i kontrolu zagađenja u Bosni i Hercegovini (bez datuma), str. 3 [[http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=home.showFile&rep=file&fil=LIFE05\\_TCY\\_BIH\\_000102\\_LAYMAN.pdf](http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=home.showFile&rep=file&fil=LIFE05_TCY_BIH_000102_LAYMAN.pdf)].

19 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), 2. pregled okolin-skih performansi, Bosna i Hercegovina (2011), str. 6. [[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/bosnia\\_and\\_herzegovina%20II.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/bosnia_and_herzegovina%20II.pdf)].

20 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), 2. pregled okolin-skih performansi, Bosna i Hercegovina (2011), str. 6. [[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/bosnia\\_and\\_herzegovina%20II.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/bosnia_and_herzegovina%20II.pdf)].

žava BiH, oni imaju svoje predsjednike (svaki i podpredsjednike), vlade (premijer i ministarstva) i parlament. FBiH je podijeljena na 10 kantona, svaki sa svojom upravnom vlašću i relativnom autonomijom o određenim pitanjima, kao što su obrazovanje i zdravstvo.<sup>21</sup> RS nema kantone, samo 63 općina, svaka sa svojim vlastitim vijećem i administrativnim strukturom. Svjedoci smo da BiH ima složen, višestruki, i preklapajući sistem upravljanja bez premca, do te mjere, da se ne može porediti gotovo ni sa bilo kojom drugom zemljom na svijetu (BiH ima sigurno najsloženiji sistem upravljanja u Evropi). Sistem stvara disfunkcionalne institucije, koje nisu u stanju stvoriti jedinstvene politike i pravni okvir bez kontradiktornih zakona. Sposobnost za provedbu zakona je veoma slaba. Kao što će biti dalje prikazano, to vrijedi i za politiku zaštite okoliša i predstavlja razlog zašto je pravnu stečevinu Evropske unije za zaštitu okoliša, u sadašnjem sistemu upravljanja, tako teško prenijeti i zašto je takav izazov uspostaviti IPPC sistem.

Prema Ustavu BiH, nadležnost u pitanjima zaštite okoliša nije data državi BiH, nego je podijeljena između nivoa entiteta (Brčko Distrikt) i općinskog/kantonalnog nivoa.<sup>22</sup> Kroz Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH iz 2003,<sup>23</sup> Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa na državnom nivou date su ovlasti za stvaranje (ekoloških) politika, koordiniranje javnih politika, aktivnosti entiteta i njihovih institucija, te da izvještava o provedbi međunarodnih ugovora.<sup>24</sup> Međutim, s obzirom na kontinuirana nastojanja entiteta da zadrže ograničena ovlaštenja države, to ministarstvo zadržava formalne, (ali ne i stvarne) ovlasti da formuliše politiku i zakonodavstvo zaštite okoliša.<sup>25</sup> Kako bi se kompenzirao nedostatak stručnosti, te poboljšala saradnju između države, entiteta i općinskog nivoa u vezi s nizom pitanja zaštite okoliša, uspostavljen je Nacionalni odbor za okoliš i održivi na državnom nivou 2002. godine. Iako je imao određeni potencijal za bolju koordinaciju rada organa za zaštitu okoliša na različitim nivoima vlasti u BiH, čudno je da je nedostajalo i pravno uporište za aktivnosti tog tijela, što je razlog zašto ono više ne radi.<sup>26</sup>

Na nivou entiteta, pitanja zaštite životne sredine su nepotrebno rasuta među različitim ministarstvima. U FBiH, trenutno imaju tri ministarstva za pitanja (politike) životne sredine – Ministarstvo prostornog uređenja, Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i Ministarstvo okoliša i turizma.<sup>27</sup> U 2006. godini, nakon nacрта na državnom nivou, Savjetodavni odbor za okoliš je nastao kao savjetodavno tijelo Federalnog ministarstva okoliša i turizma i FBiH radi bolje koordinacije rada na politici zaštite životne sredine i planiranja između entiteta i kantona. Problem je što rad ovih savjetodavnih i konsultativnih tijela nije dobro

21 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), 2. pregled okolinskih performansi, Bosna i Hercegovina (2011), str. 6. [[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/bosnia\\_and\\_herzegovina%20II.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/bosnia_and_herzegovina%20II.pdf)].

22 Član III 3 (a) Ustava navodi da «Sve vladine funkcije i ovlasti koje Ustavom nisu izričito dodijeljene institucijama BiH pripadaju entitetima.»; Situacija je, u stvari, čak i složenija jer Ustav omogućuje da nadležnost nad pitanjima okoliša bude zajednička ili odvojena, a kantoni zahtijevaju određeni stepen koordinacije od strane FBiH; Evropska agencija za okoliš, Bosna i Hercegovina (april 2015) [<http://www.eea.europa.eu/soer-2015/countries/bosnia-and-herzegovina>].

23 Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH iz 2003. (Službeni list BiH, Br. 5/2003).

24 Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Izvještaj o stanju okoliša u Bosni i Hercegovini (2012), str. 38 [[http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/-State\\_of\\_the\\_Environment\\_Report\\_for\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina-2012SoEReport\\_BosniaandHerzego.pdf](http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/-State_of_the_Environment_Report_for_Bosnia_and_Herzegovina-2012SoEReport_BosniaandHerzego.pdf)].

25 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), 2. pregled okolinskih performansi, Bosna i Hercegovina (2011), str. 14 [[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/bosnia\\_and\\_herzegovina%20II.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/bosnia_and_herzegovina%20II.pdf)].

26 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), 2. pregled okolinskih performansi, Bosna i Hercegovina (2011), str. 15 [[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/bosnia\\_and\\_herzegovina%20II.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/bosnia_and_herzegovina%20II.pdf)].

27 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), 2. pregled okolinskih performansi, Bosna i Hercegovina (2011), str. 46 [[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/bosnia\\_and\\_herzegovina%20II.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/bosnia_and_herzegovina%20II.pdf)].



koordiniran, često dovodi do dupliranja poslova, i na kraju dovodi u pitanje kvalitet informacija o nizu pitanja zaštite životne sredine.<sup>28</sup>

Iako nisu utvrđena nikakva konsultativna/savjetodavna tijela, situacija se ne razlikuje mnogo ni u RS, gdje su pitanja životne sredine podijeljena – između Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.<sup>29</sup> U Brčko Distriktu, jedan organ – Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinsko-pravne poslove – bavi se ekološkim pitanjima. Brčko Distrikt saraduje sa FBiH i RS kroz međuentitetsko tijelo za zaštitu životne sredine, koje je ovlašteno statutom da koordinira i usklađuje sva ekološka pitanja, uključujući politike između entiteta i Brčko Distrikta. S obzirom na izazove pitanja životne sredine entiteta i nedostatak koordinacije između njih, ne iznenađuje da dodavanje još jednog tijela za koordinaciju već slabo koordinirane strukture može često da se vrati kao bumerang.<sup>30</sup>

EU je, već duže vrijeme, pozivala BiH da stvori nacionalnu politiku zaštite životne sredine na državnom nivou. Iako ovo izgleda, a najvjerovatnije će i ostati, ustavno i politički nemoguće postići, poželjno je, u najmanju ruku, da se konsoliduju pitanja zaštite životne sredine na entitetskom nivou, tako da svaki entitet ima jedno ministarstvo posebno za pitanja zaštite životne sredine. Ako postoji potreba da se koordiniraju aktivnosti tih ministarstava, to treba da radi jedno tijelo. Ova centralizacija bi spriječila da pitanja zaštite okoliša budu rasuta u različitim sektorima i da se zadužuju dodatna tijela/institucije s nejasnim mandatom i haotično delegiranje odgovornosti da bi se nadoknadio nedostatak koordinacije između ovih sektora.

Isto se odnosi i na zakonodavstvo i transpoziciju (okolišne) stečevine EU. Kao i u većini zemalja EU, i BiH treba, radi jednoobraznosti, transponirati relevantne direktive EU na državnom nivou u jedan zakon (i provedbene propise) koji bi važili za cijelu zemlju. S obzirom na ograničene ovlasti države BiH da usvoji državne zakone, održiva alternativa preuzimanja direktiva EU na državnom nivou je da se usvoje tri praktično slična zakona FBiH, RS i Brčko Distrikta. Ranije prakse, kao što je Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš koja je transponovana u FBiH, ali ne i u državi BiH, RS i Brčko Distriktu, ne bi trebalo da se smatra primjermom dobre prakse<sup>31</sup>. Praćenje tih koraka će samo poslužiti da se ključni zakon fragmentiraju i da se spriječi pravilno usklađivanje zakona i politika u BiH sa standardima EU.

28 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), 2. pregled okolinskih performansi, Bosna i Hercegovina (2011), str. 17 [[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/bosnia\\_and\\_herzegovina%20II.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/bosnia_and_herzegovina%20II.pdf)].

29 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), 2. pregled okolinskih performansi, Bosna i Hercegovina (2011), str. 17 [[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/bosnia\\_and\\_herzegovina%20II.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/bosnia_and_herzegovina%20II.pdf)].

30 Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Shematski pregled nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini (2012) [<http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/uskladjivanje/default.aspx?id=13859&langTag=bs-BA>].

31 Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine (oktobar 2014), str. 45 [[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf)].



# 1.3.

## Politika zaštite okoliša u BiH

**F**ragmentirana agenda za zaštitu okoliša i neefikasna koordinacija između različitih sektora na državnom i entitetskom nivou su spriječili formulaciju koherentnog okvira ekoloških politika i strategija za održivi razvoj. U poslijeratnom periodu, zaštita okoliša nije bila prioritet za političke elite, i iako nedovoljni, svi naponi su napravljeni samo zbog želje BiH da se pridruži EU.<sup>32</sup>

Iako do danas ne postoji državna, sveobuhvatna (koja bi pokrila zagađenje zraka, vode i tla) politika zaštite životne sredine, nedavno usvajanje Nacionalnog plana za smanjenje emisija BiH (NERP) od strane Vijeća ministara BiH (decembar 2015.) moglo bi značiti važan korak ka smanjenju industrijskog zagađenja zraka u zemlji. Taj plan, uz budžet ulaganja od 640 miliona KM (oko 320.000.000 €), poziva na smanjenje štetnih emisija (sumpor-dioksida, azotnih oksida) u velikim postrojenjima za sagorijevanje kako bi se uskladila sa evropskim nivoom do 2027. godine.<sup>33</sup>

U 2003. godini, entiteti su usvojili prvi Nacionalni ekološki akcioni plan za period 2003–2008 koji sadrži ciljeve i prioritete za praćenje stanja životne sredine, upravljanje informacijama, i obuku o zaštiti okoliša. Srednjoročna strategija razvoja za 2004–2007 neadekvatno je obradila i neefikasno implementirala ekološke prioritete. Uprkos referencama na ulogu okoliša u smanjenju siromaštva, samo 0,6 posto službene razvojne pomoći je korišteno za zaštitu životne sredine.<sup>34</sup>

U 2008. godini, Vijeće Evrope je usvojilo novi sporazum o evropskom partnerstvu između EU i BiH<sup>35</sup> koje je pozvalo na usvajanje zakona o zaštiti životne sredine na državnom nivou i uspostavljanje agencije za okoliš na državnom nivou. Trenutno, postoje zakoni o zaštiti okoliša na nivou entiteta (kao i Distrikta Brčko). Tu su i zakoni doneseni na entitetskom nivou koji regulišu prevenciju zagađenja zraka, upravljanje otpadom, zaštitu prirode, te fond za zaštitu životne sredine. Iako je prijedlog izrađen, na donošenje zakona za zaštitu životne sredine na državnom nivou čeka se od 2006. godine.<sup>36</sup>

Kada se usvoji taj zakon, Evropska komisija će deblokirati dodatna sredstva iz programa pomoći Zajednice, razvoja i stabilizacije (CARDS) i Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA) koji su uspostavljeni da se pomogne BiH u ispunjavanju obaveza koje se odnose na integraciju u EU. Što je međutim još važnije, usvajanje državnog zakona o zaštiti životne sredine je obavezno u cilju uspostavljanja sveobuhvatnog okvira zaštite životne sredine i integritetnog sistema za upravljanje zaštitom okoliša.<sup>37</sup>

To bi pomoglo da se pojednostave tijela i javna uprava u oblasti zaštite životne sredine, uklanjajući tako (barem djelomično) trenutnu fragmentaciju okolišne agende preko skoro svih administrativnih nivoa. Određivanje koji organ je odgovoran za nacionalnu politiku zaštite životne sredine i uspostavljanje pravne obaveze za svoje aktivnosti će stvoriti čvrste temelje za jasnije, bolje koordinirane prioritete politika i pomoći u uklanjanju trenutnih dugotrajnih, suvišnih zakonodavnih i administrativnih procesa.

32 Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Izvještaj o stanju okoliša u Bosni i Hercegovini (2012), str. 206 [[http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/-/State\\_of\\_the\\_Environment\\_Report\\_for\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina-2012SoEReport\\_BosniaandHerzegovina.pdf](http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/-/State_of_the_Environment_Report_for_Bosnia_and_Herzegovina-2012SoEReport_BosniaandHerzegovina.pdf)].

33 Mladen Dragojlović, Vijeće ministara BiH usvojilo BiH NERP (2015) [<http://www.balkan.eu.com/bih-council-ministers-adopts-bih-nerp/>].

34 Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Izvještaj o stanju okoliša u Bosni i Hercegovini (2012), str. 206 [[http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/-/State\\_of\\_the\\_Environment\\_Report\\_for\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina-2012SoEReport\\_BosniaandHerzegovina.pdf](http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/-/State_of_the_Environment_Report_for_Bosnia_and_Herzegovina-2012SoEReport_BosniaandHerzegovina.pdf)].

35 2008/211/EC: Odluka Vijeća od 18. februara 2008. o načelima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu s Bosnom i Hercegovinom i kojom se ukida Odluka 2006/55/EC.

36 Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Izvještaj o stanju okoliša u Bosni i Hercegovini (2012), str. 206 [[http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/-/State\\_of\\_the\\_Environment\\_Report\\_for\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina-2012SoEReport\\_BosniaandHerzegovina.pdf](http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/-/State_of_the_Environment_Report_for_Bosnia_and_Herzegovina-2012SoEReport_BosniaandHerzegovina.pdf)].

37 Energetska Zajednica, Državni izvještaj za Bosnu i Hercegovinu (2006), str. 12 [[https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/DOCS/55838/BOSNIA\\_AND\\_HERZEGOVINA\\_COUNTRY\\_REPORT\\_12.06.06.PDF](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/55838/BOSNIA_AND_HERZEGOVINA_COUNTRY_REPORT_12.06.06.PDF)].

## 2. Proces izdavanja okolinskih dozvola u BiH i izabranim državama članicama EU

### 2.1. Pozadina izdavanja okolinskih dozvola u EU

**S**istem okolinskih dozvola je osnovni alat za reguliranje zagađenja okoliša iz industrijskih postrojenja u mnogim zemljama širom svijeta. Programi okolinskih dozvola su izvorno kreirani za odvojeno rješavanje specifičnih medija okoliša (voda, zrak, tlo) ili opasnosti (smog, odlaganje opasnog otpada, itd). Pod tako fragmentiranim režimom, rad velikih postrojenja se mogao dozvoliti, ili na drugi način regulirati različitim kontrolama, pa čak i od strane različitih regulatora. Sve veći broj zemalja, prije svega u Evropskoj uniji, pretvaraju svoje režime okolinskih dozvola u više integrirani pristup.<sup>38</sup>

Ideja o integriranoj prevenciji i kontroli zagađenja nije nova u Evropi. U stvari, Evropska komisija je težila ka integriranom pristupu od ranih 1980-ih. Četiri ekološka akciona programa Evropske komisije su usvojena između 1982. i 2010. godine, koji su identificirali potrebu da se prebaci iz tradicionalnog pristupa sektor-po-sektor i da se životna sredina zaštititi kroz integrisane kontrole zagađenja i integraciju pitanja okoliša u druge politike, ali nisu definirali integrisani pristup.<sup>39</sup> Prva direktiva koja je predložila konkretne, mjere i pristupe orijentisane kroz sve medije bila je Direktiva EIA.<sup>40</sup> Iako Direktiva EIA nije koristila termin integrisane prevencije ili kontrolu zagađenja, i dalje je zasnovana na holističkom, a ne na sektor-po-sektor pristupu zaštiti životne sredine. Prva direktiva koja je definirala integrisanu prevenciju ili kontrolu zagađenja je Direktiva IPPC.<sup>41</sup>

Integrirani pristup izdavanju okolinskih dozvola je više nego samo konsolidacija ili "spajanje" dozvola za pojedine medije. Ovaj pristup pokriva svaki aspekt rada postrojenja koji ima uticaj na životnu sredinu i sastoji se od prevencije zagađenja, efekata, i interakcije različitih medija okoliša, sistema upravljanja postrojenjem, te dugoročna održivost. Iako bilo koji pristup izdavanju dozvola (integrirani ili specifični po medijima) ima svoje prednosti i slabosti, neke od najočiglednijih prednosti integralnog pristupa je teško zanemariti.<sup>42</sup>

U Sjedinjenim Američkim Državama, državi koja nema integrisani sistem izdavanja dozvola, nego ima odvojene, ali uhodane procese

38 US Environmental Protection Agency, Office of Policy, Economics, & Innovation, National Center for Environmental Innovation, An In-depth Look at the United Kingdom Integrated Permitting System (juli 2008), str. 1 [<http://www.epa.gov/osem/integrated/pdf/IntPermittingRpt.pdf>].

39 Eberhard Bohne, The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union, Kluwer Law International, str. 26.

40 Direktiva Vijeća 85/337/EEC od 27. juna 1985 o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okolinu. Direktiva je dopunjena direktivom 97/11/EC od 3. marta 1997 i direktivom 2003/35/EC od 26. maja 2003.

41 Direktiva Vijeća 96/61/EC od 24. septembra 1996 u vezi integrirane prevencije i kontrole zagađenja (IPPC). Kodificirana verzija, nakon nekoliko izmjena i dopuna, izdana u obliku Direktive 2008/1/EC Evropskog Parlamenta i Vijeća od 15. januara 2008 u vezi integrirane prevencije i kontrole zagađenja koja je kasnije zamijenjena Direktivom 2010/75/EU Evropskog Parlamenta i Vijeća od 24. novembra 2010 o industrijskim emisijama (integrirana prevencija i kontrola zagađenja).

42 US Environmental Protection Agency, Office of Policy, Economics, & Innovation, National Center for Environmental Innovation, An In-depth Look at the United Kingdom Integrated Permitting System (juli 2008), str. 1 [<http://www.epa.gov/osem/integrated/pdf/IntPermittingRpt.pdf>].



izdavanja dozvola za zrak, vodu, otpad, i druga pitanja zaštite životne sredine, desetljećima je postojao interes za usvajanje alternativnih strategija izdavanja dozvola. Za procjenu funkcionalnosti (evropskog) integriranog sistema izdavanja dozvola, posebno onog u Velikoj Britaniji, Američka agencija za zaštitu okoliša (EPA) je sprovela istraživanja i intervjue sa Agencijom za okoliš za Englesku i Wales za potrebe izvještaja izdatog 2008. godine, u kojem se ocjenjuje sistem okolinskih dozvola u Velikoj Britaniji kao fleksibilan i fluidan.<sup>43</sup>

Glavne potencijalne prednosti integriranog pristupa su:

<sup>43</sup> Izvještaj je dostupan na web stranici US Environmental Protection Agency na linku <http://www.epa.gov/osem/integrated/pdf/IntPermittingRpt.pdf>.



1. **Bolje ukupno rješenje.** Dozvola zagađenja samo jednog medija okoliša može imati efekat prelijevanja na druge medije okoliša (npr, smanjenje zagađenja zraka kroz standarde utvrđene u dozvoli za zrak može povećati zagađenje vode). Sveobuhvatno preispitivanje rada postrojenja može pomoći u identifikaciji boljih načina kontrole ukupnog utjecaja na okoliš proizvodnih procesa, nego ispitivanjem svakog pojedinog medija okoliša odvojeno.
2. **Efikasnost.** Objedinjavanjem više dozvola i preklapanja procesa izdavanja dozvola u jednu dozvolu i proces, integrirani sistem dozvola može smanjiti administrativne troškove, i za regulatorne agencije i regulisana postrojenja.
3. **Prevenција zagađenja.** Integrirana procjena postrojenja će vjerovatnije dovesti do prevencije zagađenja nego uspostavljanje jednostavnih kontrola na krajnjoj tački.
4. **Održivost.** Kako se integrirane dozvole bave operativnim aspektima kao što je korištenje prirodnih resursa, energije i ponovno korištenje otpada, kao i utjecaj na staništa, one mogu promovirati dugoročnu održivost.
5. **Učešće javnosti.** Pružanjem zainteresovanim stranama široke procjene utjecaja cijelog postrojenja na životnu sredinu, integrirana dozvola može olakšati učešće javnosti (nema potrebe da učestvuju u nekoliko odvojenih i dugotrajnih procesa izdavanja dozvola), dati više smisla, i poticati dijalog između industrije i drugih aktera.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> US Environmental Protection Agency, Office of Policy, Economics, & Innovation, National Center for Environmental Innovation, An In-depth Look at the United Kingdom Integrated Permitting System (juli 2008), str. 3 i 4 [<http://www.epa.gov/osem/integrated/pdf/IntPermittingRpt.pdf>].



## 2.2. Proces izdavanja okolinskih dozvola u BiH

**P**rocesi izdavanja okolinskih dozvola u BiH su regulisani nizom zakona i najvažnija proceduralna pitanja su sadržana u zakonima o zaštiti okoliša FBiH i RS.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Zakon o zaštiti okoliša (Službene novine FBiH, Br. 33/03, 38/09), Zakon o zaštiti životne sredine Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, Br. 135/04, 36/09, 72/09), Zakon o zaštiti životne sredine Brčko Distrikta (Službeni glasnik Brčko Distrikta, Br. 24/04, 1/05, 19/07, 9/09).

Ovo nisu zakoni na državnom nivou, nego su na nivou entiteta. Oba zakona o zaštiti životne sredine su gotovo identična, i osim ako to nije drugačije naznačeno, reference na pravila u Zakonu o zaštiti okoliša primjenjuju se i za FBiH i za RS.

Za razliku od IPPC procesa, trenutno važeći proces izdavanja okolinskih dozvola u BiH nije integrisan, što znači da se izdaju odvojene okolinske dozvole za zagađivače zraka, vode i tla. Takav postupak nije efikasan u smislu troškova i povećava administrativno opterećenje i za vlast i za operatore. Proces je također i dugotrajan i njegova zamršenost je zbunjujuća za sve učesnike. Entitetski (FBiH) propis definiše koja postrojenja zahtijevaju okolinske dozvole i na osnovu njega se definišu kriteriji i pragovi za izdavanje dozvola na entitetskom i kanto-



nalnom nivou.<sup>46</sup> Dozvoljene granice za zagađenje su postavljena posebno nisko, što znači da gotovo sva postrojenja, pa čak i ona koja mogu imati skoro zanemarljiv uticaj na životnu sredinu, moraju imati okolinsku dozvolu. Osim toga, kantonalni organi mogu izdavati okolinske dozvole i za postrojenja kod kojih je granica zagađenja čak i ispod tih pragova.<sup>47</sup>

Okolinske dozvole izdaju organi vlasti na nivou entiteta (i kantona). U FBiH, dozvole izdaje Federalno ministarstvo za okoliš i turizam. Ministarstva na kantonalnom nivou (npr., Ministarstvo prostornog uređenja, prometa i zaštite okoliša) može izdati okolinsku dozvolu, za pogone za koji nije potrebna procjena utjecaja na okoliš. U RS, dozvole izdaje Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i zaštitu životne sredine.<sup>48</sup>

Usporedna analiza različitih zemalja članica EU će pokazati da je ovakav centralizovan pristup prilično neuobičajen. U mnogim zemljama članicama EU, okolinske dozvole izdaju regionalne vlasti (biroi) ili specijalizirane agencije za životnu sredinu, a ne ministarstva koja djeluju kao organi centralne vlasti koji formulišu i sprovode određene politike.

Postoji razlog za decentralizaciju agende izdavanja okolinske (integrisane) dozvole na regionalne organe vlasti. Operatori (industrijski/poljoprivredni objekti) se obično nalaze u regijama koje su udaljene od sjedišta ministarstva. S obzirom na njihovu međusobnu blizinu, regionalne vlasti su bolje upoznate sa posebnim pitanjima koja se odnose na rad industrijskog postrojenja i na stepen zagađenja koje ono stvara, tako da bolje odgovaraju za postavljanje adekvatnih uslova za njihov rad u okolinske dozvole. Vođenje procesa izdavanja okolinskih dozvola na lokalnom nivou omogućava bržu reakciju operatera i vlasti kada se pojave problemi. Konačno, još važnije, decentralizacija izdavanja okolinskih dozvola na regionalne vlasti bi oslobodila ministarstva dodatnih obaveza.

Što se tiče kompetentnosti za izdavanje okolinskih dozvola, također je važno uzeti u obzir do koje mjere postojeće vlasti (ministarstva) imaju stručnog kapaciteta za procjenu visoko tehničkih pitanja potrebnih za izdavanje okolinskih dozvola. Jedan primjer iz Češke pokazuje da je specijalizovano stručno tijelo (CENIA – Češka agencija za informisanje o okolišu) efikasan mehanizam za davanje stručnih mišljenja, čime se osigurava tehnička preciznost okolinskih dozvola i prenosi teret pružanja tehničke ekspertize sa organa vlasti koji izdaju dozvolu na specijalizovana tijela (ili agencije).

Nakon podnošenja zahtjeva, nadležno ministarstvo ima rok od 120 dana da postupi po zahtjevu koja sadrži zahtjeve u skladu sa Članom 69. Zakona o zaštiti okoliša (FBiH). Ako je potrebna procjena utjecaja na okoliš (EIA), rok se smanjuje na dva mjeseca. Iako rokovi mogu izgledati predugi, jer postupak često uključuje pregled obimne dokumentacije, donošenje odluka o potencijalno složenim pitanjima zaštite okoliša, kao i učešće javnosti, ti rokovi se mogu smatrati razumnim, ako se poštuju. Često se dešava da ministarstva donose odluke bez obzira na ove rokove i produžuju postupak, ograničavajući tako proceduralna prava učesnika (uključujući i javnost). To se desilo između 2007. i 2010. godine za dozvole za pogone ArcelorMittal u Zenici, gdje su okolinske dozvole izdate sa zakašnjenjem od 12 do 24 mjeseca.<sup>49</sup>

Utvrđivanje osnova na kojima ministarstva određuju vrijednosti emisija za određeno postrojenje ostaju i dalje problematična. Prema Evropskom pravnom okviru, granične vrijednosti emisija, kao i ekvivalentni parametri i tehničke mjere u okolinskoj dozvoli, zasnivaju se na najboljim raspoloživim tehnikama (BAT). BAT predstavlja okvirni pokazatelj koji odražava najefikasniji i napredni stepen razvoja određene tehnologije, aktivnosti, i njihov način rada, koji ukazuje na njihovu praktičnu pogodnost za prevenciju ili smanjenje emisija, kao i utjecaj na životnu sredinu.<sup>50</sup>

46 Pravilnik o pogonima i postrojenjima za koje je obvezna procjena utjecaja na okoliš i pogonima i postrojenjima koji mogu biti izgrađeni i pušteni u rad samo ako imaju okolinsku dozvolu (Službene novine FBiH 19/04).

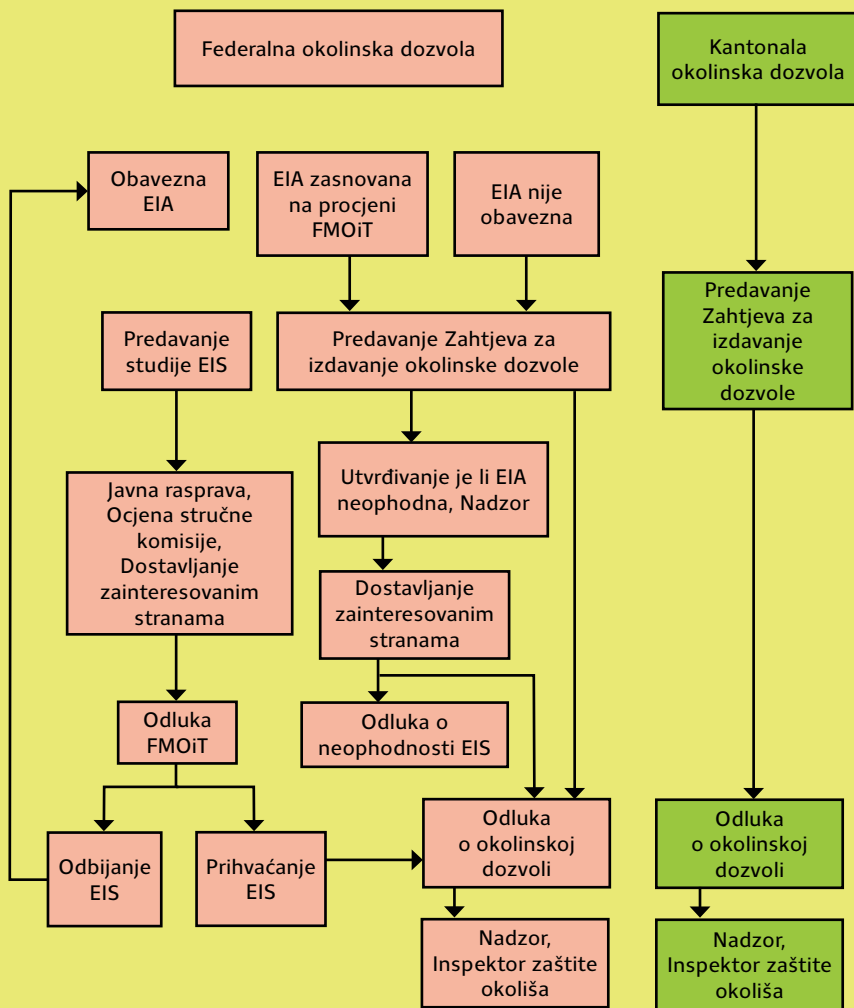
47 Podaci dobijeni od pravnik NVO EKO forum Zenica u BiH.

48 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), 2. pregled okolinskih performansi, Bosna i Hercegovina (2011), str. 28 [[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/bosnia\\_and\\_herzegovina%20II.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/bosnia_and_herzegovina%20II.pdf)].

49 Podaci dobijeni od pravnik NVO EKO forum Zenica u BiH.

50 Tačna definicija BAT-a je sadržana u Članu 15 (2) IPPC direktive.

**Tabela 1: Proces izdavanja okolinskih dozvola u BiH**



Izvor: Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu, 2015

Važno je shvatiti da BAT predstavlja okvir za specifičan slučaj, koji je određen nivoom tehničke opremljenosti, posebno dostignutim nivoom emisija u zrak, vodu, tlo, količinom proizvedenog otpada, efikasnošću potrošnje materijala i energije, alatima za upravljanje okolišem, i ekonomskim mogućnostima operatora prilikom postizanja regionalnih ekoloških standarda.<sup>51</sup> Iako su BAT-ovi za dati sektor industrije opisani u BAT referentnim dokumentima (BREF),<sup>52</sup> BREF ne odražavaju lokalne uslove i nisu obavezujući. Da bi se odrazili lokalni uslovi i precizno odredili nivoi emisija, zemlje trebaju postaviti svoj vlastiti okvir u odlučivanju o BAT za određeno postrojenje.

Trenutno, BiH je usvojila samo BAT za prehrambenu industriju,<sup>53</sup> ali nedostaju joj BAT-ovi za sve druge sektore, posebno one koji bi mogli predstavljati značajnije opasnosti po okoliš, uključujući hemijsku industriju (ili metalurgiju), koje su rasprostranjenije u BiH. Da prevaziđu taj nedostatak, vlasti koriste BREF. Međutim, s obzirom da su BREF previše općeniti, a dizajnirani su da služe kao referentni dokumenti, a ne kao osnova za postavljanje obavezujućih uslova za rad, postoji vjerovatnoća da će dozvole sadržavati proizvoljne uslove za rad i nerazumne granične vrijednosti emisija. Osim toga, BiH nema prevedene BREF na lokalni jezik.

Zakoni o zaštiti okoliša omogućili su javnosti da učestvuje i ističe moguće primjedbe tokom procesa izdavanja okolinskih dozvola. U praksi, međutim, ovo pravo je jako ograničeno. Komentar i sugestije se u mnogim slučajevima potpuno ignorišu, kao na primjer u postupku

51 Planovi za smanjenje emisija, planovi upravljanja otpadom, kao i uslovi rada koji proizlaze iz dokumentacije i Studije utjecaja na okoliš, itd također trebaju biti uzeti u obzir prilikom odlučivanja o graničnim vrijednostima emisija.

52 BREF-ovi kako su definisani u Članu 3(11) Direktive o industrijskim emisijama.

53 Pogledati web stranicu Ministarstva okoliša i turizma FBiH na linku <http://www.fmoit.gov.ba/ba/page/46/bat>.



za izdavanje okolinske dozvole za ArcelorMittal 2009. godine.<sup>54</sup> U drugim slučajevima, ako su sklone da pruže informacije na početku, vlasti kasnije uskraćuju saradnju.<sup>55</sup> Organizacije civilnog društva su pokušale da pristupe okolinskim dozvolama i informacijama o procesu izdavanja okolinskih dozvola na temelju Zakona o slobodi pristupa informacijama,<sup>56</sup> po kojem organi vlasti imaju obavezu da objave informacije koje posjeduju. Uspjeh takvih zahtjeva je bio zanemariv; iako vlasti ponekad odgovore, često ne prilože nikakve dozvole ili srodne informacije. Čak i kada to urade, informacija je često nepotpuna.<sup>57</sup>

Proces procjene utjecaja na okoliš (EIA) koji predstavlja dio procesa izdavanja okolinskih dozvola je također prilično netransparentan. Iako su osnovne odredbe koje se odnose na EIA sadržane u zakonima o zaštiti okoliša na nivou entiteta, nadležna ministarstva okoliša na entitetskom nivou mogu donositi odluku o tome za koja postrojenja je potrebna EIA.<sup>58</sup>

Iako je javna rasprava o EIA obavezna po zakonu, uobičajeno je da se ona ili uopšte ne održi, ili kada se održi, prikupljeni komentari i sugestije budu zanemareni. Tokom javne rasprave o EIA u slučaju ArcelorMittal, upućene su primjedbe da EIA ne sadrži odgovarajuće istraživanje o poslovanju tvornice i njenom utjecaju na okoliš. EIA je ipak izdata, bez ikakvog opravdanja za razloge ignorisanja primjedbi, koje čak ni po zakonu nije obavezno.<sup>59</sup>

Okolinske dozvole u BiH se izdaju na period od pet godina. Inspektori nadležnih ministarstava nadgledaju pridržavanje uvjeta dozvola. Međutim, sankcije koje se mogu izreći, su u rasponu od 1.000 KM do 10.000 KM<sup>60</sup> (Oko 500 € do 5.000 €), vrlo su simbolične i ne motivišu operatore da se ponašaju u skladu sa uslovima dozvole. Što se tiče objavljivanje dozvola i ostalih informacija, ekvivalent integrisanog registra zagađenja, u skladu sa evropskim zakonodavstvom, ne postoji u BiH. Sadašnji registri zagađivača (odvojeni registri postoje za FBiH i RS) nisu javno dostupne baze podataka; nego samo zatvorene baze podataka koje vode Ministarstvo okoliša i turizma (u FBiH) i Hidrometeorološki zavod (u RS), gdje su podaci dostupni na zahtjev, ali u koje veoma mali broj operatera ikada i dostavi bilo kakvu informaciju.<sup>61</sup>

Očigledno, trenutni proces izdavanja okolinskih dozvola u BiH je fragmentirana procedura koja nema jasan, efikasan i provodiv regulatorni okvir koji sprečava proizvoljno donošenje odluka, i štiti prava relevantnih aktera. Zaštita prava javnosti da učestvuje u procesu izdavanja okolinskih dozvola i pristup informacijama vezanih za životnu sredinu je veliki izazov. Iako mjere (uključujući i korektivne) formalno postoje kako bi se omogućio pristup informacijama koje se odnose na okoliš i na proces izdavanja okolinskih dozvola, njihova provedba je slaba. Bilo kakva žalba vodi ka istom negativnom rezultatu kao i sam zahtjev za informacijama – neaktivnost vlasti.

Postavljanje uslova za rad industrije često ima neposredan utjecaj na životnu sredinu velikog broja ljudi. Stoga, upoznavanje javnosti sa takvim operacijama, te mogućnost da pošalju bilo kakve komentare i/ili primjedbe, je ključ u ispunjavanju svrhe procesa izdavanja okolinskih dozvola. Sakriva-

54 Arnika, EKO forum Zenica, Demokratija zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini: posustajućim hodom – Alternativni izvještaj o provedbi Aarhuške konvencije u Bosni i Hercegovini (2015), str. 60

[<http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along>].

55 U posljednje vrijeme, to je bio slučaj u procesu izdavanja okolinske dozvole za BOF (blow oxygen furnace) čeličanu ArcelorMittal Zenica, gdje je bosanska NVO za zaštitu okoliša EKO forum Zenica podnijela komentare, kojih su svi bili zanemareni.

56 Zakon o slobodi pristupa informacijama (Službeni list Bosne i Hercegovine, Br. 28/2000).

57 Arnika, EKO forum Zenica, Demokratija zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini: posustajućim hodom – Alternativni izvještaj o provedbi Aarhuške konvencije u Bosni i Hercegovini (2015), str. 54, 59, i 89

[<http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along>].

58 Arnika, EKO forum Zenica, Demokratija zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini: posustajućim hodom

– Alternativni izvještaj o provedbi Aarhuške konvencije u Bosni i Hercegovini (2015), str. 51

[<http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along>].

59 Arnika, EKO forum Zenica, Demokratija zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini: posustajućim hodom

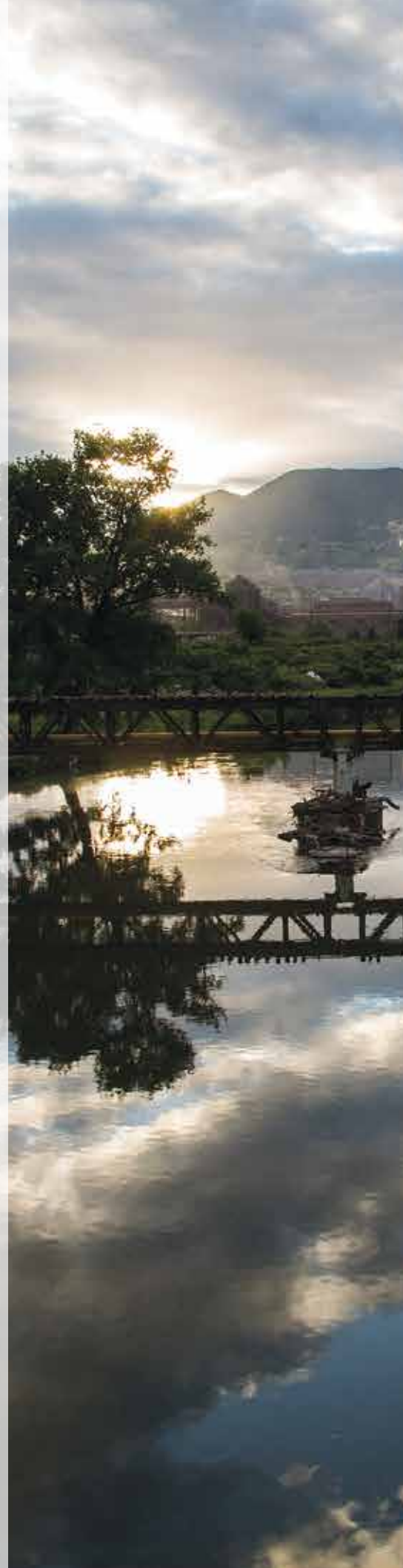
– Alternativni izvještaj o provedbi Aarhuške konvencije u Bosni i Hercegovini (2015), str. 54

[<http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along>].

60 Član 116 Zakona o zaštiti okoliša.

61 Trenutna bosanskohercegovačka verzija "Evropskog registra ispuštanja i prenosa zagađenja" (PRTR)

s ograničenim pristupom je dostupna na <http://prtr.fmoit.gov.ba/login.aspx?ReturnUrl=%2f>.







nje tih informacija može se obiti o glavu samim organima vlasti, jer organizacije civilnog društva koje predstavljaju javnost mogu ukazati na niz relevantnih pitanja koja se tiču tih operacija, koje organi vlasti ne bi mogli na drugi način uzeti u obzir u svojim odlukama.

## 2.3. Proces izdavanja okolinskih dozvola u Češkoj Republici

**P**roces izdavanja IPPC dozvola u Češkoj je regulisan Zakonom o integrisanoj prevenciji i kontroli zagađenja (Zakon o IPPC)<sup>62</sup> koji prenosi Direktivu o industrijskim emisijama.<sup>63</sup> Sljedeća tijela državne i regionalne uprave učestvuju u ispunjavanju obaveza iz Zakona o IPPC:

1. Ministarstvo industrije i trgovine – formuliše industrijske i energetske politike u kontekstu jedinstvenog tržišta EU i upravlja web portalom IPPC,<sup>64</sup>
2. Ministarstvo za zaštitu

<sup>62</sup> Zakon br. 76/2002 Coll., o integriranoj prevenciji i kontroli zagađenja, o integriranom registru zagađenja i o dopunama nekih zakona, kako je izmijenjeno.

<sup>63</sup> Direktiva 2010/75/EU Evropskog Parlamenta i Vijeća od 24. novembra 2010 o industrijskim emisijama (integrirana prevencija i kontrola zagađenja).

<sup>64</sup> Ministarstvo industrije i trgovine, kompetencije Ministarstva (2014) [<http://www.mpo.cz/dokument1926.html>].

životne sredine – formuliše politiku zaštite životne sredine u oblasti zaštite zraka, vode i zemljišta.<sup>65</sup> (Ministarstvo za zaštitu životne sredine izdaje okolinske dozvole samo za postrojenja sa značajnim, negativnim prekograničnim utjecajem),<sup>66</sup>

3. Ministarstvo poljoprivrede – formuliše poljoprivredne politike u odnosu na IPPC,<sup>67</sup>
4. Češka ekološka inspekcija – vrši aktivnosti kontrole i usklađenosti sa Zakonom o IPPC, i nameće sankcije,<sup>68</sup>
5. CENIA (Češka agencija za informacije o okolišu) – daje stručna mišljenja za potrebe organa vlasti koji izdaju IPPC dozvole,<sup>69</sup>
6. Regionalni organi vlasti<sup>70</sup> – izdaju IPPC dozvole.<sup>71</sup>

Za razliku od BiH, integrisane dozvole se izdaju na regionalnom nivou, dok se politika u vezi IPPC formuliše na državnom (ministarskom) nivou. Također je jasno da, iako je nekoliko ministarstava uključeno u proces IPPC, njihova nadležnost je jasno definisana i nema preklapanja.

U Češkoj, kao i u drugim zemljama članicama EU koje sprovode IPPC direktivu / Direktivu o industrijskim emisijama (i povezane procese), integrisana dozvola se izdaje samo za industrijske i poljoprivredne pogone – energetika, proizvodnja i prerada metala, industrija minerala, hemijska industrija, upravljanje otpadom, i druge grane, kao što je stočarstvo – koji prekoračuju granične vrijednosti navedene u Direktivi.<sup>72</sup> Drugi operatori, koji ne prelaze granične vrijednosti, mogu podnijeti zahtjev za izdavanje integrisane dozvole na dobrovoljnoj osnovi. Namjera je da se ne licenciraju sve industrijske i poljoprivredne aktivnosti, nego samo one sa visokim potencijalom zagađenja. Takav operator započinje IPPC proces podnošenjem zahtjeva za integrisanu dozvolu relevantnim regionalnim vlastima.<sup>73</sup>

Zahtjev treba da sadrži sve zakonom propisane uslove<sup>74</sup> a sastavni dio Zakona o IPPC je model zahtjeva kako bi se olakšala provedba.<sup>75</sup> Kada regionalni organ vlasti primi zahtjev, ocjenjuje se njegova potpunost u roku od 20 dana od dana prijema. U slučaju nepotpune prijave, regionalne vlasti traže da se izvrše popravke i postavljaju odgovarajući rok za to (obično između jedne sedmice i 30 dana). Proces IPPC se suspenduje dok se zahtjev ne popravi.<sup>76</sup>

Ako se zahtjev ocijeni kao potpun, regionalna vlast je šalje u roku od sedam dana na komentare relevantnim upravnim organima i učesnicima

65 Ministarstvo zaštite okoliša, historija i kompetencije Ministarstva (2015)

[<http://www.mzp.cz/cz/ministerstvo/>].

66 Ministarstvo zaštite okoliša, IPPC – Integrirana prevencija i ograničenje zagađenja (bez datuma)

[<http://www.mzp.cz/ippc/>].

67 Ministarstvo poljoprivrede, O Ministarstvu poljoprivrede (2015)

[<http://eagri.cz/public/web/en/mze/ministry/>].

68 Češki inspektorat zaštite okoliša, Pregled aktivnosti Češkog inspektorata zaštite okoliša i kompetencije u pojedinim segmentima zaštite okoliša (2015) [<http://www.cizp.cz/O-nas/Pusobnosti/>].

69 CENIA (Češka agencija za informisanje o okolišu), Odjel za integriranu prevenciju (2012)

[<http://www1.cenia.cz/www/oddeleni-integrované-prevence/>].

70 Češka Republika se sastoji od 13 regija i jednog glavnog grada (Prag) sa statusom regije. Svaka regija ima regionalni organ vlasti (biro) koji provodi državnu administraciju po pitanjima koja su mu povjerena posebnim pravilima.

71 Ministarstvo industrije i trgovine, Tijela državne uprave (2009)

[<http://www.ippc.cz/obsah/kontakty-a-odkazy/organy-statni-spravy/#praha>].

72 Popis industrijskih i poljoprivrednih aktivnosti koje zahtijevaju IPPC dozvole je prikazan u Aneksu 1. Zakona o IPPC i identičan je popisu uključenom u Aneks 1. IPPC Direktive.

73 Pogledati Član 3 Zakona o IPPC.

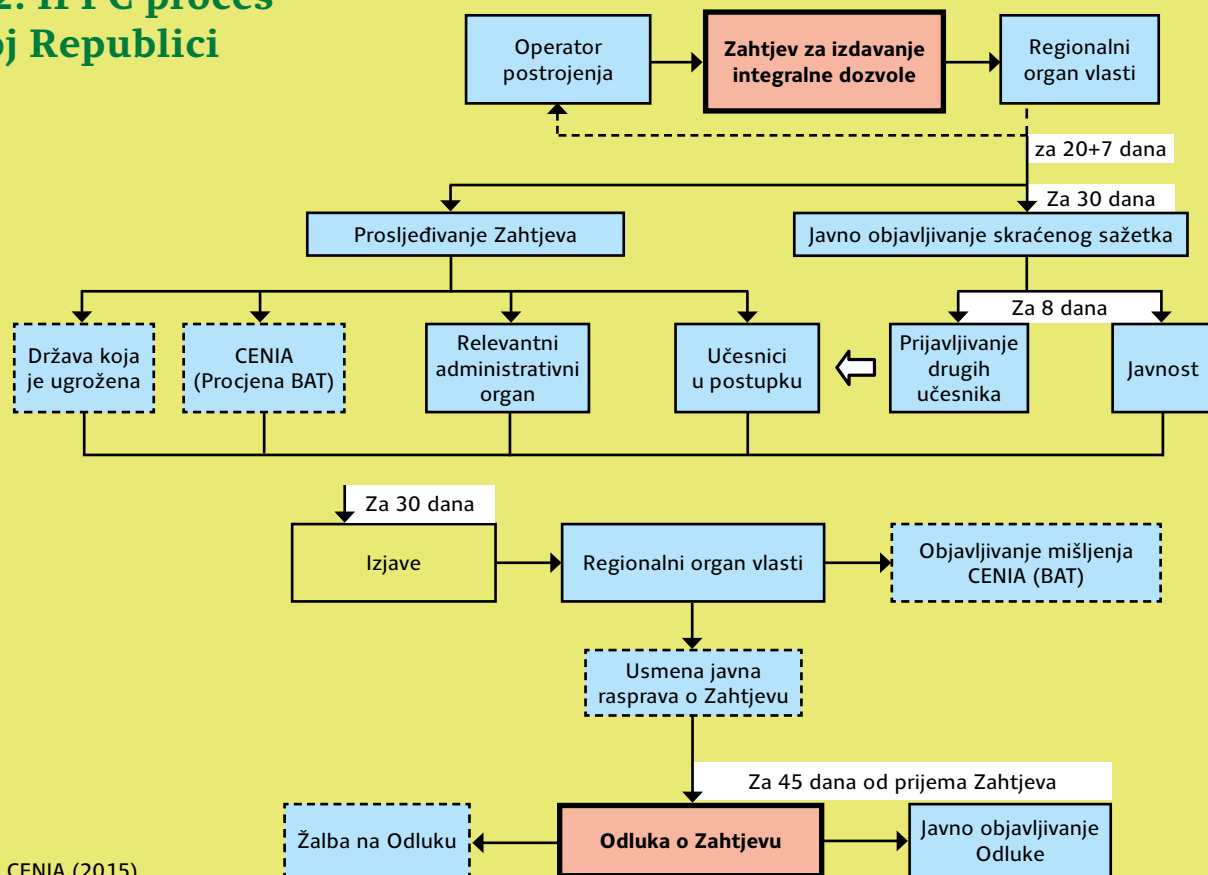
74 Zahtjevi iz aplikacije za integriranu dozvolu su uključeni u Članu 4. Zakona o IPPC. To je prilično složena aplikacija koja, pored identifikacije podnosioca zahtjeva i industrijskog ili poljoprivrednog objekta, treba da sadrži dosta detaljan opis rada, procesa i tehnologija koje se koriste, izvore emisija, mjere za praćenje emisija i sprečavanja nastajanja otpada, sugerišu obavezujuće uslove rada, te su popraćene podnošenjem odgovarajućih dokumenata (na primjer, urbanističkih dozvola, relevantnih administrativnih odluka i slično). Ako bjekat koristi, proizvodi ili ispušta opasne tvari koje mogu zagaditi tlo ili vodu, podnositelj zahtjeva treba dostaviti osnovni izvještaj (na češkom "základní zpráva") prema Članu 4.a Zakona o IPPC koji je za odobrenje regionalne vlasti pripremila stručna osoba. Izvještaj pomaže da se odredi stepen onečišćenja tla ili vode kako bi se olakšalo obrazloženo poređenje s uslovima koji će nastupiti kada rad pogona potpuno završen.

75 Uredba br. 288/2013 Coll., koja uspostavlja model zahtjeva za integriranu dozvolu, je provedbeni propis Zakona o IPPC.

76 Pogledati Član 3 Zakona o IPPC.



**Tabela 2: IPPC proces u Češkoj Republici**



Izvor: Jan Kolář, CENIA (2015)

procesa IPPC.<sup>77</sup> Na svojoj službenoj oglasnoj ploči,<sup>78</sup> relevantne regionalne vlasti također objavljuju, tokom perioda od 30 dana, kratak pregled podataka o zahtjevu, kao i informacije kada i gdje se zahtjev može kopirati, uzeti bilješke i izvodi iz njega. Svako (odnosno, ne samo učesnici u postupku) može dostaviti komentare na zahtjev u ovom periodu. U slučaju bilo kakvih industrijskih ili poljoprivrednih aktivnosti koje mogu imati prekogranični učinak, relevantne regionalne vlasti šalju zahtjev i susjednoj državi.<sup>79</sup>

Učesnici i upravni organi, kojima relevantne regionalne vlasti pošalju zahtjev, mogu slati svoje komentare u roku od 30 dana od dana prijema. Relevantna regionalna vlast odlučuje o zahtjevu u roku od 45 dana od dana prijema komentara od svih aktera.<sup>80</sup>

U Češkoj Republici, usmena rasprava je opcionalni dio procesa IPPC koji se uglavnom odvija putem razmjene pisanih podnesaka i dokumentacije. Prema Zakonu o IPPC, usmena rasprava je obavezna samo ako učesnik u postupku traži usmenu raspravu u svojim komentarima na zahtjev.<sup>81</sup> To nije neuobičajeno. Većina upravnih postupaka, za razliku od sudskog postupka, vode se bez zakazivanja usmene rasprave. Na vlastitu inicijativu, regionalne vlasti obično pribjegavaju usmenoj raspravi u iznimno složenim predmetima koji zahtijevaju mnogo objašnjenja i gdje je efikasnije da se čuju svi komentari od svih relevantnih aktera odjednom i lično.

Kako bi se ocijenio zahtjev, regionalne vlasti mogu se, uz vlastitu stručnost, osloniti na stručnost tzv. "kompetentne osobe" (na češkom, "odborně způsobilá osoba")<sup>82</sup> i zatražiti stručno mišljenje o primjeni BAT (najboljih raspoloživih tehnika), ili u iznimno složenim predmetima, o cijelom zahtjevu. Kompetentne osobe su ovlaštene da daju stručna mišljenja od strane Ministarstva za zaštitu životne sredine i nalaze se na listi kompetentnih osoba koju vodi Ministarstvo. Ako je potrebna stručna osoba, regionalne vlasti se mogu ili obratiti kompaniji na listi

77 Na osnovu Člana 7. Zakona o IPPC, učesnici su uvijek operator pogona i vlasnik (ako on nije i operator), okruzi i regije u kojima se pogon nalazi ili bi trebao biti smješten i organizacije civilnog društva koji predstavljaju javni interes.

78 Pored regularne oglasne ploče, svi javni organi vlasti također su dužni održavati elektronsku oglasnu ploču (obično jedan dio njihove web stranice) – koju široko koriste organizacije civilnog društva kao izvor informacija.

79 Pogledati Član 8 Zakona o IPPC.

80 Pogledati Član 13 Zakona o IPPC.

81 Pogledati Član 12 Zakona o IPPC.; U većini slučajeva, organizacije civilnog društva su oni učesnici procesa IPPC koji traže javnu raspravu.

82 Kompetentna osoba (na češkom "odborně způsobilá osoba") je pravna ili fizička osoba s odgovarajućim iskustvom u područjima iz djelokruga Zakona o IPPC (npr. primjena BAT, granične vrijednosti emisija, zakoni o zaštiti okoliša i sl.).

kompetentnih osoba koju vodi Ministarstvo za zaštitu životne sredine, ili češće, kontaktirati CENIA (Češku agenciju za informisanje o okolišu), jedinu kompetentnu za besplatno davanje stručnih mišljenja državnim organima.

Ključni aspekt procesa IPPC je da se utvrde, na osnovu BAT, obavezujući uvjeti rada i granične vrijednosti emisija za datu industriju. U određivanju BAT, regionalna vlast uzima u obzir aspekte navedene u Aneksu broj 3 Zakona o IPPC. Regionalne vlasti upoređuju konkretne i predložene tehnologije, proizvodnju, i proizvodne procese s BAT, posebno u pogledu emisije polutana u atmosferu.<sup>83</sup> Utvrđivanje BAT je intelektualni proces regionalnih vlasti (odgovarajućeg službenika). Dok zakonodavac daje regionalnim vlastima osnovu za utvrđivanje BAT, postavlja granice emisija, i odlučuje o integrisanoj dozvoli, regionalne vlasti trebaju uzeti u obzir činjenice svakog slučaja pojedinačno da bi mogli postaviti razumne uvjete za njegov rad.

Na svaku odluku regionalnih vlasti o zahtjevu za izdavanje integrisane dozvole može se uložiti žalba u roku od 15 dana od dana dostavljanja. Nakon što odluka stupi na pravnu snagu, objavljuje se na službenoj oglasnoj ploči (i internetu) tokom 30 dana.<sup>84</sup> Uslovi u dozvoli za određene industrijske i poljoprivredne aktivnosti su obavezujući. Prema Zakonu o IPPC, operator mora podnijeti godišnji izvještaj regionalnim vlastima sa detaljima o tome kako ispunjava uslove iz integrisane dozvole.<sup>85</sup> Najmanje svakih osam godina, regionalne vlasti provjeravaju jesu li se promijenile okolnosti koje mogu dovesti do promjene obavezujućih uslova integrisane dozvole.<sup>86</sup> Ako se, tokom tih osam godina, proizvodnja i korištene tehnologije poboljšaju i razvijaju na takav način da rad postane više ekološki prihvatljiv, regionalne vlasti obično pribjegavaju pooštavanju uvjeta rada kako bi se operatori motivisali za investiranje u nove tehnologije s manje utjecaja na životnu sredinu.

Ako operator ne radi u skladu sa uslovima integrisane dozvole, regionalne vlasti ili inspeksijski organ obično počinju izricanjem korektivne mjere operateru prije pribjegavanja kaznama. Kazne nisu ni na koji način simbolične. U zavisnosti od stepena kršenja Zakona o IPPC i uslova integrisane dozvole, kazna može biti u rasponu od CZK 2.000.000 do CZK 10.000.000 (oko 70.000 € do 350.000 €), a može se izreći u više navrata, čime može potencijalno dovesti i do gašenja operatera.<sup>87</sup>

Inspeksijski organi (Češka ekološka inspekcija) ne provjerava samo usklađenost sa uslovima integrisane dozvole, nego i ukupnu usklađenost sa Zakonom o IPPC. Za svaku kalendarsku godinu, inspeksijski organ priprema plan kontrole za objekte koji spadaju pod Zakon o IPPC, na osnovu kojih se priprema plan standardnih kontrola. Vrijeme između pojedinih kontrola određuje se na osnovu sistematske procjene rizika koji dati objekti predstavljaju za okoliš i kreće se između jedne (najveći rizik) i tri godine (manji rizik).<sup>88</sup>

Trenutno ima oko 1.708 postrojenja koji su predmet kontrole inspeksijskih organa (ili preciznije, njihovih regionalnih ogranaka).<sup>89</sup> Činjenica da inspeksijski organ povremeno provodi vanredne kontrole (npr. u slučaju nesreća ili pritužbi javnosti) i ponavljajuće kontrole na licu mjesta (npr. u slučaju ozbiljnog kršenja uslova integrisane dozvole) dokazuje zahtjeve koji su stavljeni pred inspekciju u smislu učestalosti i obima kontrole.<sup>90</sup> Zbirni podaci za 2014–2015 ukazuju da je obavljeno oko 600 kontrola.<sup>91</sup>

Ministarstvo za zaštitu životne sredine vodi IPPC informacioni sistem – nacionalni informacioni sistem koji je dio jedinstvenog informacionog si-

83 Pogledati Član 14 Zakona o IPPC.

84 Pogledati Član 13 Zakona o IPPC.

85 Pogledati Član 16a Zakona o IPPC.

86 Pogledati Član 18 Zakona o IPPC.

87 Pogledati Član 37 Zakona o IPPC.

88 Pogledati Član 20b Zakona o IPPC.

89 Antonin Kroupa, Podaci iz kontrolnih aktivnosti Českog inspektorata zaštite okoliša, novembar 2015 [<http://www.ippc.cz/dokumenty/DF0640/prezentace/data-z-kontrolni-cinnosti-cizp>].

90 Pogledati Član 20b Zakona o IPPC.

91 Češki inspektorat zaštite okoliša, Godišnji izvještaj 2014 (2014) [[http://www.cizp.cz/files/=4623/vyrocn%C4%8C%C5%BDP%202015\\_final.pdf](http://www.cizp.cz/files/=4623/vyrocn%C4%8C%C5%BDP%202015_final.pdf)]; Češki inspektorat zaštite okoliša, Godišnji izvještaj 2015 (2015) [[http://www.cizp.cz/files/=5305/Vyrocn%C4%8C%C5%BDP%202015\\_final.pdf](http://www.cizp.cz/files/=5305/Vyrocn%C4%8C%C5%BDP%202015_final.pdf)].





stema za životnu sredinu i omogućava javni besplatni i neograničen pristup informacijama u skladu sa Zakonom o IPPC. Javno dostupne baze podataka omogućavaju pretragu operatera, izdatih integrisanih dozvola, vrednovanje BAT, informacija o započetim IPPC procesima, itd.<sup>92</sup> Sistem također općenito služi kao funkcionalna arhiva objavljenih dokumenata koji se odnose na integrisane dozvole, a posebno procesa IPCC.<sup>93</sup> Ministarstvo je ovlastilo Češku agenciju za okoliš za upravljanje Integrisanim registrom zagađenja<sup>94</sup> kao javno dostupne baze podataka, gdje operateri prijavljuju generirano zagađenje koje prelazi postavljena ograničenja. Neprijavlivanje, ili slanje lažnih informacija, može dovesti do novčane kazne do CZK 500.000 (oko 25.000 €).<sup>95</sup>

U Češkoj Republici, većina velikih industrijskih i poljoprivrednih objekata je prošla kroz proces IPPC. Iako birokratski i sa puno papira, proces IPPC u Češkoj je funkcionalan postupak regulisan dobro strukturiranim pravilima (Zakon o IPPC) sa jasnim pravima i obavezama relevantnih aktera, garantovanom zaštitom procesnih prava učesnika, te dobro uhodanim mehanizmom za provedbu.

Iako je većina IPPC direktive (ili preciznije Direktive o industrijskim emisijama) uspješno implementirana u Češkom pravnom poretku, želimo da istaknemo dva praktična pitanja koja su se pojavila u toku realizacije, što može potencijalno ugroziti sudjelovanje javnosti u IPPC procesa: definicija "zainteresovana javnost" („dotčená veřejnost“) i ograničenje pristupa informacijama na osnovu "povjerljivih informacija." Ova pitanja mogu poslužiti kao primjer pouke za BiH i pitanja na koja treba obratiti pažnju pri implementaciji IPPC direktive (i Direktive o industrijskim emisijama). Potrebno je napomenuti da ovi primjeri odražavaju pravni status od 2015. godine, kada je radena ova studija, a s obzirom na promjene zakona, oni možda više neće biti aktuelni.

Zakon o IPPC razlikuje dva oblika učešća javnosti:

1. Pravo opće (široke) javnosti, da npr. komentariše zahtjeve za izdavanje integrisane dozvole u skladu sa članom 8 (2) Zakona o IPPC, i
2. "Punopravno" sudjelovanje u procesu IPCC u skladu sa članom 7 (1) i (2) Zakona o IPPC, uključujući i pravo žalbe i pokretanja parnice pred upravnim sudovima.

Pored učesnika u procesu IPPC u skladu sa članom 7 (1), Zakona o IPPC, u svjetlu načela supsidijarnosti, proširuje se u članu 7 (2) obim učesnika na osobe koje mogu biti učesnici u skladu sa posebnim zakonskim propisima. Ipak, prema odluci Vrhovnog upravnog suda,<sup>96</sup> Pravilnik o upravnom postupku ne predstavlja posebnu zakonsku regulativu Zakona o IPPC.

Praktično, to znači da čak i ako su ispunjeni uslovi iz člana 27 (2) Pravilnika o upravnom postupku,<sup>97</sup> takva osoba ne postaje učesnik u procesu IPPC. Direktiva o industrijskim emisijama može poslužiti kao jedna od smjernica za tumačenje Zakona o IPPC o gore navedenom. U skladu sa članom 24 (1) i Aneksom I Direktive o industrijskim emisijama, države članice će osigurati da je zainteresovanoj javnosti data rana i efikasna mogućnost da učestvuje u procesu IPPC. U skladu sa članom 3 (17) Direktive o industrijskim emisijama, "zainteresovana javnost" znači javnost koja je pogođena, ili koja će vjerovatno biti pod utjecajem, ili ima interes u donošenju odluke o izdavanju ili obnovi integrisane dozvole, odnosno o uslovima dozvole.

92 Baza podataka je dostupna na [www.mzp.cz/ippc](http://www.mzp.cz/ippc).

93 Ministarstvo zaštite okoliša, IPPC – Integrirana prevencija i ograničenje zagađenja (bez datuma) [<http://www.mzp.cz/ippc>].

94 Integrirani registar zagađenja je dostupan na [www.irz.cz](http://www.irz.cz).

95 Član 5 Zakona Br. 25/2008 Coll., o Integriranom registru zagađenja okoliša i Integriranom sistemu za usklađenost s obavezama izvještavanja u područjima zaštite okoliša, i u amandmanima na druge zakone.

96 Odluka Vrhovnog administrativnog suda, predmet br. 1 As 43/2011 – 53.

97 Član 27 (2) Pravilnika o administrativnom postupku kaže da učesnici mogu također biti i druge zainteresovane osobe ako su njihova prava pod direktnim utjecajem te odluke.







Države članice će osigurati da, u skladu sa relevantnim nacionalnim pravnim sistemom, članovi "zainteresovane javnosti" imaju pristup parničnom postupku pred sudom ili drugim nezavisnim i nepristrasnim tijelom utvrđenim zakonom u cilju pobijanja materijalne ili proceduralne zakonitosti odluka, radnji ili propusta u procesu IPPC.<sup>98</sup> Međutim, u češkom pravnom poretku, ova prava su zagantovana samo učesnicima u postupku, a ne pripadnicima javnosti.

Određivanje broja učesnika u članu 7 (1) Zakona o IPPC nije u skladu sa definicijom "zainteresirane javnosti" iz Direktive o industrijskim emisijama. Javnost može komentirati postupak, ali njihov status i proceduralna prava su slabiji nego od učesnika (zahtjev se ne šalje njima, oni ne učestvuju u usmenoj raspravi, itd).

Kako bi se osigurala usklađenost s Direktivom o industrijskim emisijama, vlasti treba da pravilno tumače član 7 (2) Zakona o IPPC koji proširuje opseg učesnika na one koje bi mogli postati učesnici pod posebnim zakonskim propisima. Zakon o IPPC se poziva na niz zakona i propisa sa ključnim odredbama da se mogu prijaviti na osnovu člana 27 (2) Pravilnika o upravnom postupku koji daje status učesnika i osobama čija prava mogu direktno utjecati na odluku.

Određivanje osoba, koje će organ uprave tretirati kao učesnike, uvijek je pitanje procjene vlasti. U ostvarivanju takve procjene, organ uprave treba uzeti u obzir ne samo zahtjeve Direktive, nego i činjenicu da je za status učesnika, sama mogućnost dovoljan, tj, razumna pretpostavka da će prava i obaveze određene osobe biti direktno pogođene izdavanjem ili promjenom integrisane dozvole. U pojedinačnim slučajevima, može uticati na niz prava (vlasništvo, zdravstvena zaštita, privatnost, itd) i na veliki broj ljudi, na šta ukazuje i priroda postrojenja koja spadaju pod integrisane dozvole, a koja obično imaju znatan utjecaj na lokaciju.

Ovaj primjer pokazuje koliko je važna sveobuhvatna implementacija Direktive o industrijskim emisijama (i sve direktive EU po tom pitanju). Radi zaštite prava učesnika, bilo bi mnogo prikladnije da je Zakon o IPPC transponovao definicije "zainteresovane javnosti," i dao joj značajna procesna prava, umjesto da se ovaj propust nadoknađuje kroz interpretaciju koja bi mogla biti previše restriktivna i suziti opseg potencijalnih učesnika.

Još jedno pitanje na koje je Češka naišla u provedbi Direktive o industrijskim emisijama se odnosi na tzv "povjerljive informacije." Mogućnost upoznavanja sa dokumentima relevantnim za odluku je preduslov za efikasno učešće u procesu IPPC. Radi zaštite određenih javnih interesa (obično poslovne tajne), međutim, takav zahtjev može ostati neispunjen, često u suprotnosti sa zakonom. Razlog može biti nepravilna primjena zaštite javnog interesa u skladu sa članom 8 (4) Zakona o IPPC od strane organa uprave. Na osnovu člana 8 (4) Zakona o IPPC, organ će osigurati zaštitu poslovnih tajni, osobnih podataka, i drugih podataka zaštićenih prema posebnim zakonima i propisima.

Operatori često opravdavaju njihov zahtjev za zaštitom podataka postojanjem poslovne tajne. Organ vlasti je, međutim, dužan da aktivno utvrdi da li informacije označene kao povjerljive zaista ispunjavaju kriterije tajnosti utvrđene zakonom. Neprihvatljiva je situacija kada organ uprave ne ispituje uslove povjerljivosti informacija, i smatra da je bilo koja činjenica iz zahtjeva za izdavanje integrisane dozvole u vezi sa članom 8 (4) Zakona o IPPC povjerljiva.

Drugo pitanje odnosi se na moguću primjenu zaštite podataka u skladu sa članom 8 (4) Zakona o IPPC, pitanje njegove moguće primjene na učesnike u procesu IPPC i mogućih sukoba sa Ustavom zagantovanog prava učesnika da izvrši uvid u dokumentaciju i komentariše dokumente administrativne odluke. Zakon o IPPC se izričito ne bavi procesom uvida u dokumentaciju od strane učesnika i neophodno je da se konsultuju, u tom smislu, odredbe člana 38. Pravilnika o upravnom postupku.

<sup>98</sup> Pogledati Član 25 (1) Direktive o industrijskim emisijama.

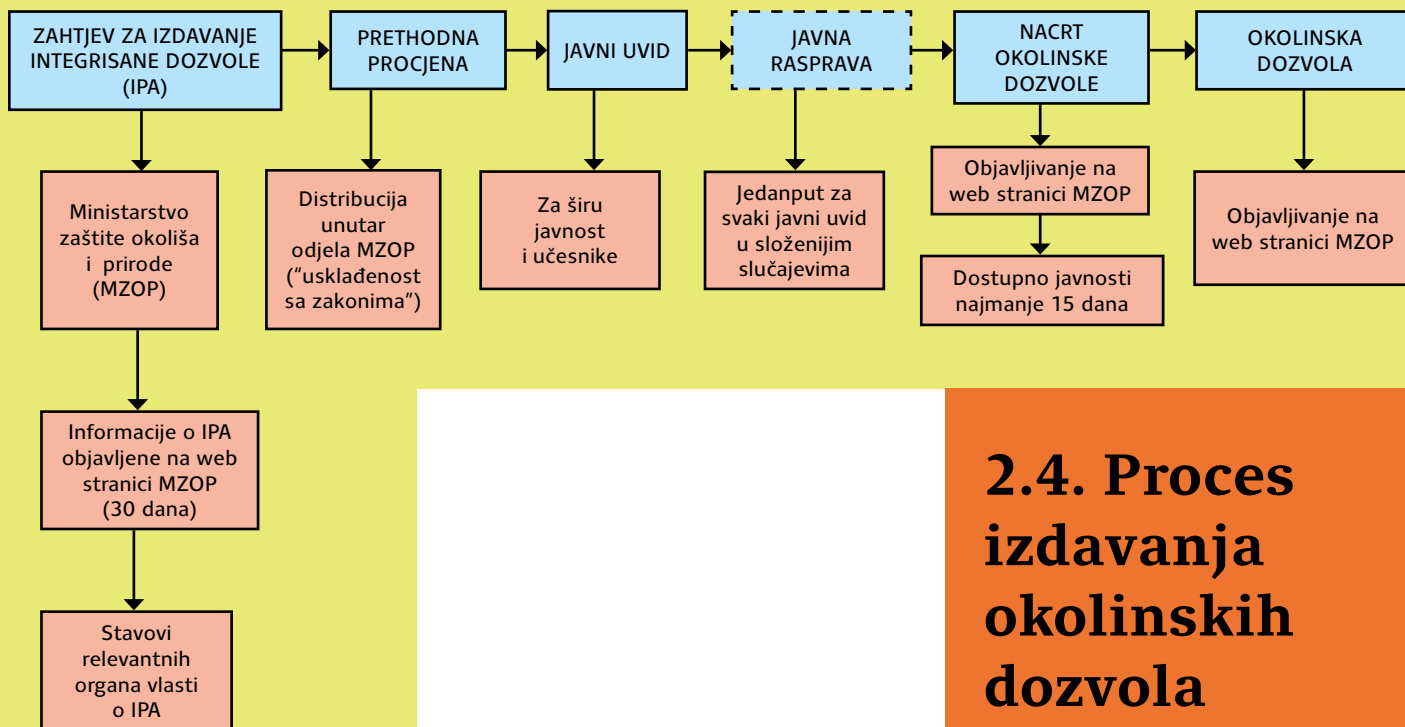
Ova odredba određuje da se pravo učesnika da izvrši uvid u dokumentaciju može ograničiti samo u vezi sa zaštitom jasno postavljenog javnog interesa. Ovi interesi uključuju zaštitu tajnih podataka u smislu Zakona br 412/2005 Coll., o tajnosti podataka i sigurnosnoj podobnosti ili eventualno za zaštitu podataka, koji su predmet zakonski nametnute ili priznate povjerljivosti po službenoj dužnosti. Čak i u tom slučaju, organ uprave treba pažljivo razmotriti da li je interes zaštite takvog javnog interesa, u konkretnom slučaju, jači od gore navedenih prava zajamčenih Poveljom o osnovnim pravima i slobodama.

Osim toga, čak i ako su informacije koje se nalaze u spisu formalno predmet zaštite u skladu sa članom 38 (6) Pravilnika o upravnom postupku, pravo učesnika na uvid u spis ne može se ograničiti kada je u pitanju informacija koja se koristi kao dokaz u postupku. Mišljenja se mogu razlikovati da li treba usko tumačiti odredbe člana 8 (4) Zakona IPPC u odnosu na učesnike IPPC procesa, odnosno u okviru člana 38 (6) Pravilnika o upravnom postupku, ili ih treba tumačiti u širem smislu. Iscrpna formulacija o razlozima zbog kojih je moguće ograničiti pristup učesnika informacijama u spisu, kao i primjena opštih principa javne uprave kao servisa za javnost, proceduralna ravnopravnost učesnika, i princip efektivnog učešća javnosti u procesu donošenja odluka (kao što proizilazi iz člana 27. i dalje. preambule Direktive IPPC), može biti u korist restriktivnijeg pristupa. Kako je ovo dosta složen pravno-teorijski problem, možda postoji jednak broj mišljenja favorizovanja blažeg pristupa.





**Tabela 3: IPPC proces u Hrvatskoj**



## 2.4. Proces izdavanja okolinskih dozvola u Hrvatskoj

S populacijom od 4.3 miliona i površinom od skoro 57,000 km<sup>2</sup> Hrvatska je demografski vrlo slična Bosni. Dok se njena ekonomija na bazi usluga oslanja na turizam, industrija, poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo su činili gotovo 30 posto BDP-a u proteklih nekoliko godina.<sup>99</sup> Od 2013. godine, Hrvatska je država članica EU i postupno je provodila pravnu stečevinu EU na životnu sredinu u svom pravnom sistemu. Od prvog Pregleda okolinskih performansi Hrvatske koji je pripremila Komisija za privredu UN za Evropu (UNECE) iz 1999. godine, Hrvatska je znatno napredovala u jačanju postojećih i donošenju novih, ekoloških propisa u različitim sektorima, kao što su kvalitet zraka ili upravljanja otpadom.<sup>100</sup> U isto vrijeme, bila je prilično spora u sprovođenju ove legislative, posebno u ovim sektorima.<sup>101</sup>

Iako su nekima potrebna ažuriranja, Hrvatska ima prilično iskustvo u ostvarenju priprema i provedbe nacionalnih strateških planova zaštite životne sredine, koje joj omogućava da ravnomjerno odgovori izazovima koji se odnose na zaštitu životne sredine i strategije za održivi razvoj za cijelu zemlju. Iako još uvijek ima prostora za jačanje institucionalnih mehanizama, organizacijske strukture, i djelokruga rada, okolišna agenda nije tako

99 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), Pregledi okolinskih performansi, Hrvatska (2014), str. 1

[[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_172\\_En.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_172_En.pdf)].

100 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), Pregledi okolinskih performansi, Hrvatska (2014), str. xviii

[[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_172\\_En.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_172_En.pdf)].

101 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), Pregledi okolinskih performansi, Hrvatska (2014), str. 14

[[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_172\\_En.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_172_En.pdf)].

haotično fragmentirana kao u BiH. Ministarstvo zaštite okoliša i prirode je odgovorno za formuliranje politike zaštite životne sredine i druge poslove koji se odnose na zaštitu i očuvanje okoliša, a institucije, kao što je Hrvatska agencija za zaštitu životne sredine ili Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, koji pružaju, u nadležnosti Ministarstva, dodatni nadzor politike i informacija zaštite životne sredine.<sup>102</sup>

Usklađivanje hrvatske industrije sa IPPC zahtjevima i ograničenjima emisija je zahtijevalo značajna finansijska ulaganja tokom vremena. U tu svrhu, ugovorima su prebačeni finansijski troškovi za povoljne kredite hrvatskim industrijama između Ministarstva gospodarstva i Hrvatske banke za obnovu i razvoj.<sup>103</sup> Prelazni period za smanjenje emisija iz pojedinih postrojenja (velikih ložišta) dobili su do 2020. godine.<sup>104</sup>

Proces izdavanja okolinskih dozvola u Hrvatskoj je definisan nizom zakona, od kojih su najrelevantniji: Zakon o zaštiti okoliša,<sup>105</sup> Pravilnik o okolinskim dozvolama,<sup>106</sup> Pravilnik o praćenju emisija onečišćujućih tvari u zrak iz nepokretnih izvora.<sup>107</sup> Hrvatska je prenijela Direktivu o industrijskim emisijama u svoje zakonodavstvo kroz Zakon o zaštiti zraka<sup>108</sup> i Pravilnik o praćenju emisija onečišćujućih tvari u zrak iz nepokretnih izvora.<sup>109</sup> Zakon o zaštiti okoliša iz 2007,<sup>110</sup> Pravilnik o EIA iz 2008,<sup>111</sup> i Uredba o postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša iz 2008<sup>112</sup> transponovali su IPPC Direktivu.<sup>113</sup>

Zahtjevi za zaštitu životne sredine postavljaju se pred nove instalacije, rekonstrukciju postojećih postrojenja, te postojeća postrojenja koja spadaju u aktivnosti navedene u prilogu Uredbe o postupku za utvrđivanje objedinjene zahtjeve zaštite okoliša. Kao i Češka, ni Hrvatska ne izdaje dozvole za sve industrijske i poljoprivredne objekte, nego samo za one koji imaju značajan utjecaj na okoliš preko pragova navedenih u Direktivi o industrijskim emisijama/IPPC direktivi (kako je implementirano u gore navedenim propisima).

Slično BiH, okolinske dozvole izdaju ministarstva, a posebno Ministarstvo zaštite okoliša i prirode (MZOP). Proces, ukratko, čine sljedeći koraci. Zahtjev za izdavanje okolinske dozvole podnosi se MZOP, koje vrši njenu preliminarnu procjenu i distribuira je svojim različitim odjelima kao "zakonskim konsultantima" radi pregleda; objavljuje podneseni zahtjev za dobivanje, izmjene i/ili dopune okolinske dozvole na svojoj web stranici tokom najmanje 30 dana. Po hrvatskom zakonodavstvu, javnost (ne samo učesnici u postupku) može sudjelovati na javnoj raspravi/raspravama u vezi okolinske dozvole i izraziti zabrinutost oko utjecaja na okoliš postrojenja i/ili dati primjedbe na njegov rad.<sup>114</sup>

102 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), Pregledi okolinskih performansi, Hrvatska (2014), str. xviii

[[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_172\\_En.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_172_En.pdf)].

103 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), Pregledi okolinskih performansi, Hrvatska (2014), str. 34

[[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_172\\_En.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_172_En.pdf)].

104 Evropska Komisija, Odluka Komisije od 19.9.2014 o obavještenju Hrvatske o prelaznom nacionalnom planu u Članu 32 Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama (2014), str. 5

[[https://circabc.europa.eu/sd/a/b3c164d6-9099-4382-9675-80e846667ffe/Croatia%20TNP%20-%20Commission%20Decision%2019-09-2014%20\(EN%20version\).pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/b3c164d6-9099-4382-9675-80e846667ffe/Croatia%20TNP%20-%20Commission%20Decision%2019-09-2014%20(EN%20version).pdf)].

105 Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine 80/13, 78/15).

106 Pravilnik o okolinskim dozvolama (Narodne novine 8/14).

107 Pravilnik o praćenju emisija onečišćujućih tvari u zrak iz nepokretnih izvora (Narodne novine 117/12, 90/14).

108 Zakon o zaštiti zraka (Narodne novine 130/11, 47/14).

109 Službeni glasnik 117/12, 90/14; Ministarstvo zaštite okoliša i zaštite prirode, Plan implementacije za transfer EU legislativne u području klimatskih promjena (2014), str. 21

[[http://www.locsee.eu/uploads/documents/plans/Implementation%20Plan\\_Croatia.pdf](http://www.locsee.eu/uploads/documents/plans/Implementation%20Plan_Croatia.pdf)].

110 Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine 110/07).

111 EIA pravilnik (Narodne novine 64/08).

112 Uredba o postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša (Narodne novine 114/08).

113 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), Pregledi okolinskih performansi, Hrvatska (2014), str. 33

[[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_172\\_En.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_172_En.pdf)].

114 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), Pregledi okolinskih performansi, Hrvatska (2014), str. 39 [[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_172\\_En.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_172_En.pdf)].





Nacrt dozvole je dostupan javnosti najmanje 15 dana od dana objavljivanja na web stranici MZOP tokom koje javnost može dostaviti komentare na nacrt. Prije izdavanja okolinske dozvole, MZOP može, ako je potrebno, izvršiti dodatne konsultacije sa nadležnim organima i/ili operatorom. Konačna okolinska dozvola se objavljuje na web stranici MZOP i važi pet godina.<sup>115</sup>

2009. godine, Hrvatska je uspostavila Registar zagađenja okoliša (EPR). Od 2012. godine, uspostavljen je Hrvatski državni portal EPR,<sup>116</sup> javno dostupni portal uspostavljen da bi se ispunile međunarodne obaveze u skladu sa Zakonom o potvrđivanju Protokola o registru ispuštanja i prenosa zagađenja (PRTR) koji se odnosi na Konvenciju o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka, i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija).<sup>117</sup> Portal omogućava pristup informacijama o ispuštanja i prenosu zagađenja i otpada, kako bi se omogućilo sudjelovanje javnosti u donošenju odluka u vezi okoliša, čime se doprinosi smanjenju zagađenja zraka, vode, mora, i tla.<sup>118</sup>

Kao i u Češkoj Republici, industrijski operateri sami moraju vršiti kontrolu okoliša i prijavljivati agregatne podatke o zagađenju u EPR. Prekoračenje ograničenja emisije se mora prijaviti lokalnim vlastima

115 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), Pregledi okolinskih performansi, Hrvatska (2014), str. 39  
[[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_172\\_En.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_172_En.pdf)].

116 Portal je dostupan na [hnproo.azo.hr](http://hnproo.azo.hr).

117 Narodne novine 4/08.

118 European Environment Agency, Hrvatska (2015)  
[<http://www.eea.europa.eu/soer-2015/countries/croatia/>].

Direkcije za inspekcijske poslove MZOP (Sektor za ekološke inspekcije).<sup>119</sup> U februaru 2013. godine, Sekretarijat Aarhuške konvencije ga je uključio u PRTR.net globalni portal Registra ispuštanja i prenosa zagađenja širom svijeta.<sup>120</sup>

Hrvatski sistem inspekcije u velikoj mjeri slijedi Preporuku 2001/331/EC koja obezbjeđuje minimalne kriterije za inspekcije zaštite životne sredine, a koja je preuzeta u Zakon o zaštiti životne sredine iz 2007. godine. Rukovođenje inspekcijom zaštite životne sredine je delegirano Direkciji za inspekcijske poslove MZOP.<sup>121</sup> Inspekcijski organ obavlja rutinske i iznenadne posjete, kao i tematske posjete i posjete nakon žalbi ili zahtjeva iz drugih organa. U slučajevima neusklađenosti, inspekcijski organ obično nameće korektivne mjere i kazne. Kazne su dovoljno visoke da motivišu operatere da svoja postrojenja drže ekološki kompatibilnim.<sup>122</sup>

Kao što je vidljivo, Hrvatska je ostvarila mnogo veći napredak u razvoju IPPC procesa nego Bosna i Hercegovina. U odnosu na IPPC sistem u Češkoj, dodatni naponi bi bili od koristi u nekoliko područja. Smatra se da je Hrvatski IPPC proces predug i pati od složenog zahtjeva i nedostatka jasnoće za aktere. Nedostaju smjernice o tome kako pripremiti zahtjev za izdavanje integrisane dozvole, odrediti uvjete dozvole, ili procijeniti najbolje raspoložive tehnike (BAT) i koristiti BAT referentne dokumente (BREF), što može dovesti do nekonzistentnih zahtjeva i problema interpretacije u implementaciji i provođenju uslova dozvole. Slično tome, zakonskim konsultantima koji pregledaju zahtjeve za izdavanje dozvole bi trebale jasne instrukcije kako da se bave IPPC zahtjevima s obzirom na razlike u odnosu na prethodni pristup okolinskih dozvola zasnovanih na pojedinim medijima. Sve u svemu, cijeli proces, uključujući i komunikaciju sa zakonskim konsultantima i učesnicima, može se skratiti.<sup>123</sup>

Uprkos značajnom prostoru za poboljšanje, Hrvatska je kreirala posebno čvrste temelje IPPC sistema ugrađenog u zakonodavstvo, kojim su prihvaćena i IPPC direktiva i Direktiva o industrijskim emisijama i napravila značajne napore kako bi se osiguralo u praksi, da IPPC sistem bude usmjeren na rezultate, transparentan i participativan.<sup>124</sup> Za razliku od BiH, hrvatska javnost ne mora pokrenuti proteste da bi izazvala vlasti da poduzmu akcije na pitanjima zaštite životne sredine. Učešće javnosti u postupcima donošenja odluka na životnu sredinu je zaštićeno i vlasti vode računa o utjecajima na okoliš pojedinih industrijskih postrojenja.

119 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), Pregledi okolinskih performansi, Hrvatska (2014), str. 42  
[[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_172\\_En.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_172_En.pdf)].

120 European Environment Agency, Hrvatska (2015)  
[<http://www.eea.europa.eu/soer-2015/countries/croatia>].

121 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), Pregledi okolinskih performansi, Hrvatska (2014), str. 31  
[[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_172\\_En.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_172_En.pdf)].

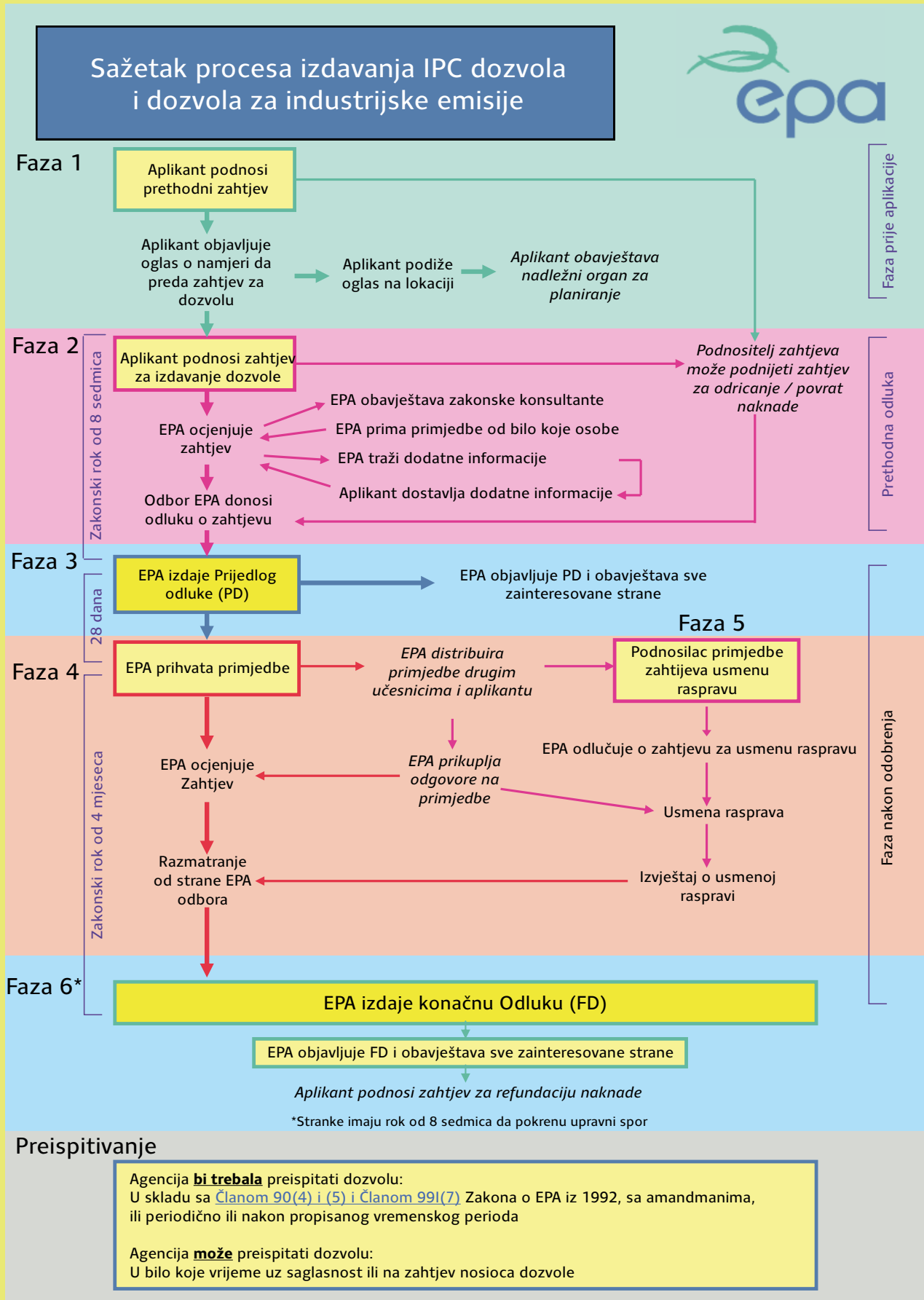
122 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), Pregledi okolinskih performansi, Hrvatska (2014), str. 31 i 43  
[[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_172\\_En.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_172_En.pdf)].

123 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), Pregledi okolinskih performansi, Hrvatska (2014), str. 39  
[[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_172\\_En.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_172_En.pdf)].

124 Komisija za privredu Ujedinjenih naroda za Evropu (UNECE), Pregledi okolinskih performansi, Hrvatska (2014), str. 47  
[[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_172\\_En.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_172_En.pdf)].



**Tabela 4: IPPC proces u Irskoj**



**Preispitivanje**

Agencija **bi trebala** preispitati dozvolu:  
 U skladu sa **Članom 90(4) i (5) i Članom 99(7)** Zakona o EPA iz 1992, sa amandmanima, ili periodično ili nakon propisanog vremenskog perioda

Agencija **može** preispitati dozvolu:  
 U bilo koje vrijeme uz saglasnost ili na zahtjev nosioca dozvole

Izvor: Agencija za zaštitu okoliša, 2015

## 2.5. Proces izdavanja okolinskih dozvola u Irskoj

**P**rvobitno poljoprivredna, a zatim uslužna ekonomija znanja sa fokusom na savremene grane industrije, Irska nije razvila tešku industrijsku bazu kao Bosna i Hercegovina. Ipak, Irska je dobar primjer zemlje anglo-saksonske pravne kulture, i geografski slične veličine Bosni i Hercegovini, što predstavlja još jednu alternativu za uređivanje postupka IPPC. U Irskoj, integrisane dozvole izdaje i postupak vodi nezavisni javni organ – Agencija za zaštitu životne sredine – osnovana Zakonom Irske o Agenciji za zaštitu životne sredine. Iako odgovornosti agencije, uz izdavanje okolinskih dozvola i provođenje zakona okoliša, čine aktivnosti za podršku razvoju politika (kao što su ekološko planiranje, analiza i izvještavanje, razvoj istraživanja okoliša, strateške procjene okoliša, i upravljanje otpadom), Agencija za zaštitu životne sredine (EPA) nije kreator politike.<sup>125</sup>

Kao i sve zemlje koje su usvojile Evropske IPPC direktive, i Irska izdaje dozvole samo za određene industrijske i poljoprivredne objekte s visokim potencijalom zagađenja koji su navedeni u prvom planu u Zakonu EPA iz 1992. godine (s izmjenama i dopunama). Procesom IPPC upravlja niz zakonskih propisa, od kojih su najvažniji EPA

<sup>125</sup> Više informacija o Agenciji za zaštitu okoliša je dostupno na [www.epa.ie](http://www.epa.ie).







propisi (industrijske emisije) (licenciranje)<sup>126</sup> i EPA Zakon iz 1992. godine (s izmjenama i dopunama). Sastoji se od tri faze: faze prethodnog zahtjeva, faze prethodne saglasnosti i faze konačne odluke. Prije podnošenja prijave, podnositelj zahtjeva mora objaviti obavijest u lokalnim novinama, postaviti obavijest na sajtu koji ukazuje na to da namjerava podnijeti zahtjev za dozvolu, i obavijestiti Urbanistički zavod. Sadržaj obavijesti je naveden u EPA propisima (industrijske emisije) (licenciranje), 2013 (S.I. 137 od 2013). Kao i u Češkoj, Irska Agencija za zaštitu životne sredine također daje poseban obrazac zahtjeva koji je dostupan online za lakše podnošenje zahtjeva.<sup>127</sup>

Kada EPA primi zahtjev, ima osam nedjelja da ga procijeni prije nego što napravi tzv "prijedlog rješenja", u kojem se ukazuje kako će se odrediti i odlučiti o zahtjevu. U periodu procjene, EPA može zahtijevati dodatne informacije i dobiti dopunsku dokumentaciju uz zahtjev. Također objavljuje i obavještenje u javnom glasilu u kojem ukazuje kako EPA predlaže da se odredi prema zahtjevu i prijedlog rješenja objavljuje na svojoj web stranici. U roku od 28 dana od dana donošenja prijedloga rješenja, bilo ko (ne samo učesnici u postupku) može napraviti prigovor na prijedlog rješenja.<sup>128</sup>

Kao i u Češkoj Republici, usmena rasprava je opcionalni dio procesa IPPC i EPA ga mora sprovesti na osnovu opravdanog prigovora. U donošenju odluke, EPA uzima u obzir zahtjev i sve primjedbe, podneske, i, ako je održana usmena rasprava, izvještaj i preporuke učesnika rasprave. Odluka se daje na uvid na web stranici EPA i objavljuje u lokalnim novinama.<sup>129</sup>

Svaka osoba koja smatra da je odluka EPA prekršila njegova/njena prava može pokrenuti spor na Višem sudu za sudsko preispitivanje odluke. Spor se ne bavi toliko samom odlukom i da li je ispravna, nego više da li je zakon pravilno primijenjen i da li su procedure ispravno provedene. To nije proces žalbe. Sud neće zamijeniti svojim mišljenjem odluku organa vlasti, ali može primorati organ vlasti da djeluje, zabraniti donošenje nezakonite odluke, ili odbaciti odluku.<sup>130</sup>

EPA održava javno dostupne baze podataka svih licenciranih objekata.<sup>131</sup> Trenutno je više od 800 licenciranih objekata koji su predmet inspekcije i nadzora. Prema planu inspekcije zaštite životne sredine, EPA (ili preciznije, njeni regionalni uredi) obavlja rutinske inspekcije usklađenosti objekata sa uslovima dozvole. Osim toga, inspektori mogu izvršiti iznenadne inspekcije u slučaju nesreće ili ozbiljne neusklađenosti. Kroz portal o izvršenju dozvola (LEAP), koji je dostupan u regionalnim uredima EPA, javnost može dobiti pristup korespondenciji i inspekcijskim aktivnostima u vezi sa provedbom za sve lokacije kojima je izdata dozvola.<sup>132</sup>

Od analiziranih zemalja u ovoj studiji, Irska je jedinstvena po tome što je osnovala specijaliziranu nezavisnu javnu agenciju za upravljanje cijelom IPPC agendom, od izdavanja integrisane dozvole do njenog provođenja. Ta zemlja također može poslužiti kao primjer korištenja lokalnih novina i interneta kako bi odluke i korespondencija u vezi sa IPPC bili dostupni javnosti. U smislu propisa kojim se uređuje postupak IPPC, anglosaksonska pravna tradicija ostavlja značajan prostor za interpretaciju i oslanjanje na sudsku praksu.

126 The EPA (Industrial Emissions) (Licensing) Regulations, 2013 (S.I. No. 137 of 2013).

127 Formulari za zahtjev za izdavanje dozvole za industrijske emisije su dostupni na <http://www.epa.ie/pubs/forms/lic/industrial%20emissions/#VrMxOsArInU>.

128 Environmental Protection Agency, Industrial Emissions Licensing Process Explained (2016) [<http://www.epa.ie/licensing/industrialemissionslicensing/licensingprocessexplained/#VsRKzC-rInU>].

129 Environmental Protection Agency, Industrial Emissions Licensing Process Explained (2016) [<http://www.epa.ie/licensing/industrialemissionslicensing/licensingprocessexplained/#VsRKzC-rInU>].

130 Environmental Protection Agency, Industrial Emissions Licensing Process Explained (2016) [<http://www.epa.ie/licensing/industrialemissionslicensing/licensingprocessexplained/#VsRKzC-rInU>].

131 Baza podataka je dostupna preko EPA web stranice [www.epa.ie](http://www.epa.ie)

132 Environmental Protection Agency, Environmental Inspection Plan (Inspection Plan for Industrial Emissions Directive, Integrated Pollution Control, and Waste License Installations) (septembar 2014), str. 2 [<http://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/iedinspectionplan/Environmental%20Inspection%20Plan.pdf>].



### 3.

## Međunarodni, evropski, i nacionalni pravni okvir zaštite okoliša u BiH

**O**vo poglavlje se fokusira prvenstveno na transpoziciju Direktive IPPC u nacionalne zakone BiH i u pripremljeni novi Zakon o zaštiti okoliša. Također ispituje, čak iako neznatno, obaveze BiH koje proizilaze iz međunarodnih pravnih instrumenata kojima se uređuje zaštita okoliša i prevencija zagađenja.

### 3.1. BiH i Aarhuška konvencija

**2**008. godine, BiH je pristupila Aarhuškoj Konvenciji<sup>133</sup> koja je postala dijelom pravnog sistema BiH, stavljajući pred BiH obavezu da primijeni njene odredbe. Aarhuška konvencija utvrđuje sljedeća prava javnosti (pojedinaца i njihovih udruženja) u odnosu na okoliš:

1. Pravo svakoga na pristup informacijama o okolišu koje su u posjedu organa vlasti,<sup>134</sup>
2. Pravo učešća u odlučivanju o životnoj sredini,<sup>135</sup>
3. Pravo na preispitivanje postupaka kojima se osporavaju javne odluke koje su donesene bez obzira na dva navedena prava ili generalno na pravo okoliša.<sup>136</sup>

Principi i obaveze koje proizilaze iz Aarhuške konvencije se ogledaju u velikom broju pravnih instrumenata EU i nacionalnom zakonodavstvu BiH. Od pravnih instrumenata EU, najvažnija je Direktiva o industrijskim emisijama, koja uspostavlja proces IPPC i specificira zahtjeve za pristup informacijama i sudjelovanje javnosti. Direktiva o industrijskim emisijama tek treba da se implementira u zakonodavstvo BiH. Na nacionalnom nivou, usvojeni su Zakoni o slobodi pristupa informacijama na nivou BiH<sup>137</sup> i u FBiH i RS-a 2001. godine (Brčko Distrikt koristi Zakon na državnom nivou) kojim se uređuje objavljivanje informacija koje su u posjedu državnih organa.<sup>138</sup>

Iako je Aarhuška konvencija dobro transponovana u pravni sistem BiH, njena praktična primjena i provedba je u velikoj mjeri neade-

133 Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi po pitanjima zaštite okoliša potpisana 1998. godine u danskom gradu Aarhus.

134 Pogledati Član 4 Aarhuške konvencije.

135 Pogledati Članove 6-8 Aarhuške konvencije.

136 Pogledati Članove 9 Aarhuške konvencije.

137 Zakon o slobodi pristupa informacijama (Službeni list br. 28/00, 45/07, 102/09, 62/11).

138 Institucija za ljudska prava – Ombudsman Bosne i Hercegovine, Sloboda pristupa informacijama (2015) [<http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=32&lang=EN>].





kvatna. Glavna prepreka u tom smislu leži u složenom sistemu upravljanja i administrativnih struktura (kao što je opisano u poglavlju 1). U praksi, tri stuba Aarhuške konvencije (gore navedena) se često krše. Većina zahtjeva javnosti za informacijama se ignorišu ili se na njih neadekvatno odgovara, i kada se da odgovor, to se ne dešava u zakonskom roku. Podrivanje učešća javnosti izostavljanjem javnih rasprava u relevantnim odlučivanjima nije rijetkost, i pristup pravdi se često izbjegava zbog relativno visokih sudskih taksi i dugotrajnih (sudski) postupaka.<sup>139</sup>

U slučaju hidroelektrane "Medna", na primjer, vlasti su odbile da daju informacije koje se odnose na ugovor o koncesiji na osnovu poslovne tajne. Nakon što je podnesena tužba, Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva Republike Srpske je otkrilo tražene informacije, čime je omogućeno Centru za životnu sredinu Banja Luka da aktivno sudjeluje u postupcima donošenja odluka koje se tiču izgradnje i okolinske dozvole.<sup>140</sup> U brojnim drugim slučajevima, kao što je fabrika sode u Lukavcu, demonstranti su zahtijevali, ali bezuspješno, da vlasti poduzmu aktivnosti i pruže relevantne informacije.<sup>141</sup>

139 Arnika, EKO forum Zenica, Demokracija zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini: posustajućim hodom – Alternativni izvještaj o provedbi Aarhuške konvencije u Bosni i Hercegovini (2015), str. 33 [<http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along>].

140 Arnika, EKO forum Zenica, Demokracija zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini: posustajućim hodom – Alternativni izvještaj o provedbi Aarhuške konvencije u Bosni i Hercegovini (2015), str. 37 [<http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along>].

141 Najnoviji i detaljan osvrt na implementaciju Aarhuške konvencije se može naći u izvještaju "Demokracija zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini: posustajućim hodom – Alternativni izvještaj o provedbi Aarhuške konvencije u Bosni i Hercegovini" koji je nastao u saradnji NVO za zaštitu okoliša – Arnika (CZ) i EKO forum Zenica (BiH) koji je dostupan na <http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along>.

## 3.2. BiH i IPPC direktiva

**B**iH je potencijalni kandidat za članstvo u EU. U junu 2008. godine, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između BiH i EU potpisan je (na snazi je od 1. juna 2015. godine) i BiH je od tada učestvovala u procesu stabilizacije i pridruživanja. Zbog obaveza koje proizilaze iz statusa BiH kao potencijalnog kandidata za članstvo u EU, BiH mora uskladiti svoje zakonodavstvo, uključujući i pravni okvir za životnu sredinu, sa pravnim okvirom EU. Trenutno, direktiva koja propisuje pravila o integrisanoj prevenciji i kontroli zagađenja koje nastaje iz industrijskih aktivnosti je Direktiva o industrijskim emisijama, koja, između ostalog, zamjenjuje IPPC direktivu. Obje ove direktive uvode proces IPPC koji ne postoji u BiH. BiH je implementirala neke zahtjeve IPPC direktive u sadašnjem Zakonu o zaštiti okoliša FBiH<sup>142</sup> i radi na implementaciji zahtjeva Direktive o industrijskim emisijama u novom (entitetskom) nacrtu Zakona o zaštiti okoliša (koji još nije usvojen).

U kojoj mjeri se principi i zahtjevi IPPC direktive ogledaju u Zakonu o zaštiti okoliša FBiH, prikazano je u sljedećoj tabeli:

142 Zakon o zaštiti okoliša, Službene novine FBiH, Br. 33/03.

| Zahtjev IPPC direktive  | Transponovano u BiH  | Napomena  |
|---|--|---|
| Integrirana prevencija i kontrola zagađenja koje nastaje iz aktivnosti navedenih u Aneksu I | Nije transponovano   | Proces izdavanja okolinskih dozvola nije integriran. Posebne dozvole se izdaju za zagađenje zraka, vode, tla, pa čak i za aktivnosti koje se protežu izvan onih navedenih u IPPC direktivi.   |
| Nijedno novo postrojenje ne može raditi bez integrirane dozvole.                            | Nije transponovano   | Za nove instalacije je potrebna dozvola, ali ne i integrirana, a zakon zahtijeva dozvolu čak i za instalacije koje ne spadaju pod IPPC direktivu.   |
| Sadržaj zahtjeva za izdavanje dozvole   | Transponovano  |   |
| Postojeća postrojenja moraju raditi u skladu sa IPPC direktivom.                            | Nije transponovano   | Postojeća postrojenja, ako se dozvola izdaje za njih, rade u skladu sa zakonom i uslovima koji nisu u skladu s IPPC direktivom.   |
| Utvrđuju se uslovi dozvole i instalacija radi kroz primjenu najboljih raspoloživih tehnika. | Transponovano, ali se ne primjenjuje u potpunosti u praksi | Zakon sadrži definiciju najboljih raspoloživih tehnika kao osnovu za utvrđivanje vrijednosti emisija i uvjete za rad postrojenja. Međutim, nije razvijen BAT ni za jednu industriju osim prehrambene.                               |
| Potrebna je dozvola za značajne promjene u radu.  | Nije pravilno transponovano                                | Zakon navodi da značajne promjene u BAT zahtijevaju preispitivanje dozvole, ali i dalje ništa ne govori o obavezama i operatera i nadležnog tijela, ako dođe do značajne promjene u radu.   |
| Pristup informacijama i sudjelovanje javnosti   | Nije u potpunosti transponovano                            | Zakon nejasno prenosi postupak za potrebe sudjelovanja javnosti navedene u Aneksu V Direktive; nije uvijek jasno kako i gdje su dostupne informacije o pojedinim fazama postupka izdavanja dozvola.                                 |
| Pristup pravdi  | Transponovano s ograničenjima                              | IPPC direktiva zahtijeva da je svima omogućeno da ospore zakonitost odluka, radnji ili propusta u skladu sa odredbama učešća javnosti IPPC direktive; Zakon, međutim, ograničava to pravo samo na učesnike u postupku. <sup>1</sup> |
| Razmjena informacija  | Nije transponovano   | Ne postoji obaveza slanja Komisiji graničnih vrijednosti po pojedinim kategorijama djelatnosti kako je postavljeno u IPPC direktivi (Aneks I), i BAT koji se ostvaruju iz nje.  |

<sup>1</sup> Tekst zakona je nesretno formulisan. Iako dopušta zainteresiranoj javnosti da pokrene preispitivanje zakonitosti odluka, zakona, ili propusta, također se navodi da predstavnici zainteresirane javnosti to mogu učiniti samo ako su već učestvovali u prvostepenom postupku, dakle, daje to pravo samo učesnicima postupka. U praksi, čak i oni koji ne predstavljaju učesnike u postupku mogu tražiti uvid i njihovi podnesci se prihvataju, iako, ostaje istina da se na podneske ne mora odgovoriti, ili se uvid ne može izvršiti uredno i pravovremeno.





### 3.3. BiH i Direktiva o industrijskim emisijama (IE)



**D**irektiva o industrijskim emisijama je spojila IPPC direktivu, i još šest direktiva, u jednu direktivu da bi se pojasnila interakcija između tih pravnih instrumenata i usmjerile mnoge njene odredbe. Dok se Direktiva o industrijskim emisijama temelji na gotovo istim principima kao IPPC direktiva, ona je dopunjuje na sljedeće načine. Budući da je mali dio dozvola koje odražavaju implementaciju najboljih raspoloživih tehnika (BAT) kao što je navedeno u relevantnim BAT referentnim dokumentima (BREF) utvrđen u zemljama članicama EU, Direktiva o industrijskim emisijama daje veći naglasak na BAT zaključke izvedene iz BREF-ova za definisanje uslova dozvole. Ove BAT zaključke treba usvojiti kao sprovedbene akte sa pravnom snagom, tako da se očekuje da će se implementacija BAT jasnije odražavati u IPPC dozvolama.<sup>143</sup>

Kako je BAT dinamičan koncept koji se razvija tokom vremena, dozvole se moraju ažurirati u cilju podsticanja industrije na stalna poboljšanja okoliša. Direktiva o industrijskim emisijama opisuje detaljna pravila o preispitivanju dozvola i predviđa obavezno preispitivanje dozvole u roku od četiri godine od objave odluke o BAT zaključcima. Direktiva o industrijskim emisijama dalje pojašnjava pravni status BREF-ova i uloge različitih aktera u razmjeni informacija, koje bi trebale osigurati visokokvalitetne ishode procesa kao i povećati korištenje BAT zaključaka u implementaciji Direktive. Odredbe praćenja usklađenosti su i dalje razvijene, što je potez koji ima za cilj da se usvoji pristup za inspekcije zasnovan na riziku i koji uključuje minimalne frekvencije terenskih posjeta.<sup>144</sup>

Što se tiče pristupa informacijama i sudjelovanja javnosti, Direktiva o industrijskim emisijama povećava prava građana na pristup informacijama i, posebno, potrebu da budu javno dostupne takve odluke, koje uključuju odstupanje od BAT zaključaka u procesu IPPC ili korištenje interneta kako bi se garantovala ta prava.<sup>145</sup>

Iako je trenutno u toku EU projekat u BiH za implementaciju Direktive o industrijskim emisijama, nijedan zakon nije donesen koji bi prenosio ovu direktivu. Nacrt zakona pokazuje da je BiH pokušavala da sprovede IPPC direktivu (i Direktivu o industrijskim emisijama) u zakonu (Zakon o zaštiti okoliša FBiH) koji definiira osnovne pojmove i principe, postavlja metode zaštite životne sredine, kao i ulogu državne i regionalne uprave. To je okvirni zakon koji se može koristiti samo u kombinaciji s drugim, više specijaliziranim, zakonima. Sa konceptualnog, strukturnog i sistematskog stanovišta, to nije najsretnije rješenje za integraciju specifičnih proceduralnih (IPPC dozvola) pravila u propis koji postavlja okvir za niz drugih zakona koji se odnose na pitanja okoliša.

U nadležnostima gdje je proces IPPC dobro uspostavljen i transponovana IPPC direktiva, ili preciznije, Direktiva o industrijskim emisijama, možemo vidjeti da je srž procesa izdavanja IPPC dozvola regulisana posebnim zakonom (npr Zakon o IPPC u Češkoj ili EPA Zakon iz 1992. u Irskoj). Kako se ovo rješenje pokazalo pogodnim tokom vremena, BiH bi trebala pratiti ovaj primjer i predložiti jedinstven zakon koji će se specifično baviti procesom IPPC, zadržavajući Zakon o zaštiti okoliša, kao poseban okvirni zakon. S obzirom na određene kulturne sličnosti i činjenicu da pravo BiH slijedi tradiciju građanskog prava, Zakon o IPPC Češke Republike i IPPC proces regulisan u njemu može se uzeti kao primjer dobro strukturiranog zakona i funkcionalan IPPC proces.

143 European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament: Report from the Commission on the implementation of Directive 2008/1/EC concerning integrated pollution prevention and control and Directive 1999/13/EC on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations (oktobar 2015), str. 4.

144 European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament: Report from the Commission on the implementation of Directive 2008/1/EC concerning integrated pollution prevention and control and Directive 1999/13/EC on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations (oktobar 2015), str. 5.

145 European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament: Report from the Commission on the implementation of Directive 2008/1/EC concerning integrated pollution prevention and control and Directive 1999/13/EC on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations (oktobar 2015), str. 6.

### 3.4.

## “Savjeti i trikovi” na pripremi nacrtu odgovarajućeg IPPC zakona

Sadašnji Zakon o zaštiti okoliša (FBiH) reguliše proces izdavanja okolinskih dozvola tako da ne odražava integrisani pristup zaštiti okoliša, kako se to zahtijeva relevantnim direktivama EU. Iako su izmjene i dopune zakona napravljene da bi se postepeno uskladio sa propisima EU, (ne-kompatibilni) temelji zakona ostaju isti. Iskustva mnogih zemalja, uključujući i Češku Republiku<sup>146</sup> pokazuje da se čisto prepisivanje novih odredbi u propis koji je izgrađen oko temelja i filozofija različitih od željene regulacije često obije o glavu, i da trebaju biti ponovo napisane od nule da bi se postigla željena svrha.

Da bi se izbjeгла fragmentacija između različitih entiteta, BiH bi trebala usvojiti jedan zakon na državnom nivou kojim se uređuje postupak IPPC za cijelu zemlju. S obzirom na značajan politički otpor usvajanju bilo kakvog zakona i/ili politike na državnom nivou, preporučljiva alternativa je da se usvoje odvojeni, ali usklađeni zakoni na entitetskom nivou, odnosno, tri zakona kojima se uređuje postupak izdavanja IPPC dozvole u FBiH, RS i Brčko Distriktu.

U pripremi bilo kakvog zakonodavstva, potrebno je osigurati da je ono u skladu sa međunarodnim pravnim instrumentima koji su obavezujući za BiH (uključujući i zakonodavstvo EU) i sa nacionalnim pravom. Konkretno, potrebno je da bude u skladu sa zakonima i propisima više pravne snage, relevantne sudske prakse (kao što su sudovi koji ujedinjuju zakonodavstvo zemlje),<sup>147</sup> i postati organski dio cijelog pravnog poretka. Zakon bi trebao imati jasnu organizacionu strukturu, biti sastavljen nedvosmisleno i razumljivo, i da bude logično podijeljen na dijelove, poglavlja i/ili druge relevantne dijelove.<sup>148</sup>

Od samog početka, važno je da se jasno definiše djelokrug zakona. Zakon o IPPC Češke Republike može poslužiti kao primjer zakona gdje u uvodnoj klauzuli stoji svrha i obaveze operatera postrojenja, procedure za izdavanje integrisane dozvole, uspostavljanje integrisanog registra zagađenja, način prikupljanja informacija o emisijama i prenosu supstanci koji se upisuju u registar i pružanje podataka o tome, nadležnosti organa državne uprave, sistem razmjene informacija o BAT, i sankcije za kršenje obaveza. Trebalo bi i da definiše važne pojmove kao što su “instalacija”, “ograničenje emisija”, “najbolje raspoložive tehnike”, itd koji će se koristiti u cijelom zakonu. Zaista, većina ovih definicija (prilagoditi gdje je to potrebno) može se usvojiti iz IPPC direktive / Direktive o industrijskim emisijama.<sup>149</sup>

U narednim poglavljima, zakon bi opisao proces IPPC. Budući da se proces IPPC odnosi samo na odabrane instalacije koje prelaze određene granične vrijednosti, te instalacije i pragovi moraju biti navedeni. Opet, možda je najlakše rješenje da se usvoji Aneks I Direktive o industrijskim emisijama u kojem su navedene te instalacije i pragovi i uključiti ga kao aneks tog zakona. Direktiva o industrijskim emisijama traži da zahtjevi za izdavanje integrisane dozvole ispunjavaju određene obavezne uslove. Zakon bi mogao ili priložiti primjenu modela u prilogu ili, slično kao u češkom zakonu, donese provedbeni propis koji će sadržavati model zahtjeva.

Od ključne je važnosti da se na adekvatan način definišu učesnici u postupku i njihova pripadajuća prava. U izradi odgovarajućih odredbi, zakonodavac u BiH treba uzeti u obzir da Direktiva o industrijskim emisijama zahtijeva da zainteresovana javnost (tj, svako pogođen ili potencijalno pogođen radom postrojenja), a ne samo učesnici, imaju mogućnost pokretanja parnice ili tužbe pred sudovima. U tom smislu, također je važno shvatiti da je proces IPPC upravni postupak regulisan dodatnim posebnim zakonima, kao što su pravila

146 Poznat primjer je socijalistički Zakon br 40/1964 Coll., Gradanski zakonik koji je prošao kroz bezbrojne izmjene i dopune prije nego što je zamijenjen modernim Zakonom br 89/2012 Coll., Gradanski zakonik.

147 U Češkoj, svaki zakon treba biti u skladu s praksom Ustavnog suda koji objedinjuje i tumači zakone.

148 U Češkoj, zakonska pravila vlade, usvojena kao odluke vlade (to nisu zakoni), objedinjuju postupke ministarstava i drugih centralnih tijela državne uprave u donošenju zakonskih propisa i sadrže zahtjeve s obzirom na sadržaj i formu pravnih propisa.

149 Pogledati Član 2 Zakona o IPPC.



upravnog postupka,<sup>150</sup> koji učesnicima može dati procesna prava. Dakle, zakonodavac treba osigurati da zakon kojim se uređuje postupak IPPC ne sprečava osobi, koja bi bila učesnik pod takvim posebnim zakonima, ostvarivanje prava učesnika u procesu IPPC. U Češkoj Republici, problemi transponovanja Direktive o industrijskim emisijama, na način da se javnosti ne umanje prava učešća u procesu IPPC, navedeni su u poglavlju 2.3 ove studije.

Da bi se omogućilo sudjelovanje, javnost mora biti informisana tokom procesa IPPC, ne samo o podnescima učesnika, nego i o koracima koje provode vlasti u procesu IPPC. Informacije koje trebaju biti javno saopštene su navedene u Aneksu IV Direktive o industrijskim emisijama. Direktiva o industrijskim emisijama ne propisuje kako vlast treba da komunicira relevantne informacija javnosti, ostavljajući tu odluku državama članicama.

Objavljivanje na oglasnim tablama organa vlasti i web stranicama se pokazalo isplativo u mnogim državama članicama. Irska, konkretno, služi kao odličan primjer za BiH u pogledu korištenja web stranice kako bi dokumentacija u vezi IPPC-a bila dostupna javnosti. Regionalne novine i obavezne obavijesti na web stranicama su se također pokazale kao pogodan i jeftin način informisanja lokalnog stanovništva o najavljenim zahtjevima i procesu IPPC. Kako ministarstava u BiH trenutno izdaju okolinske dozvole, u okviru web stranica odgovarajućih ministarstava bi trebalo rezervisati dodatni tab za najave koje se odnose na proces IPPC. Ako se, u budućnosti, agenda IPPC prenese na regionalne vlasti, njihove web stranice mogu biti redizajnirane u skladu s tim.

150 Službeni list FBiH Br. 2/98 and 48/99.

Što se tiče uspostavljanja obavezujućih uslova za rad i utvrđivanje granica emisija, zakon treba da se pozabavi BAT, BAT zaključcima, i BREF-ovima. Iako sva tri koncepta treba definirati u zakonu, niti je potrebno, niti pogodno da se svi njihovi tekstovi uključe u zakon. Što se tiče BAT, zakon može implementirati (u obliku aneksa) kriterije za određivanje BAT kao što je navedeno u Aneksu III Direktive o industrijskim emisijama. BAT referentni dokumenti (BREF) i BAT zaključci će se koristiti za određivanje BAT. BREF-ovi su dokumenti Evropske komisije koji daju pregled koje tehnike i tehnologije su, u određenom polju, na nivou BAT. Kao živi dokument, koji se periodično ažurira, ne bi bilo praktično uključiti to u zakon, jer bilo kakve promjene u BREF bi onda zahtijevalo dopune i izmjene zakona.

Da bi se implementacija BAT jasnije odražavala u integrisanim dozvolama, Direktiva o industrijskim emisijama daje veći naglasak na BAT zaključke koji su pripremljeni za svaki BREF i predstavljaju izvod iz najvažnijih parametara iz cijelog BREF. BAT zaključke odobrava Evropska komisija, objavljuju se u Službenom glasniku, i obavezujući su za države članice. Opet, slično kao BREF-ovi, bilo bi nepraktično uključiti zaključke BAT u novi zakon. Direktiva o industrijskim emisijama zahtijeva da se oni koriste kao reference u uspostavljanju uvjeta rada postrojenja. Izrada kvalitetnog zakona je jednako važna kao i pravilna primjena tog zakona. Uspostavljanje uvjeta rada i primjena BAT i drugih referentnih dokumenata je složen zadatak koji zahtijeva analitičke vještine, pametno odlučivanje, i razuman pristup; da bi se to postiglo, mnoge zemlje članice organiziraju periodične obuke i pripremaju priručnike o primjeni BAT.

Što se tiče promjena, preispitivanja, i ažuriranja integrisanih dozvola i njihovih uvjeta, Direktiva o industrijskim emisijama ne zahtijeva da svaka promjena mora biti prijavljena i da dobije novu dozvolu, dakle, zakon treba da definiše *značajne promjene* (Usvajanjem definisija Direktive o industrijskim emisijama) i reguliše proces promjena/preispitivanja. Zakon treba da odražava da odgovarajući organ svake četiri godine razmatra uvjete integrirane dozvole na vlastitu inicijativu i da odražavaju odgovarajuće promjene BAT zaključaka.

Izrada zakona predstavlja težak i složen zadatak i izvan je okvira ove studije razrada svake moguće odredbe. Gore navedena analiza ne može se smatrati iscrpnom i predstavlja samo pregled najvažnijih tačaka za razmatranje.



## 4. Studije slučaja: lekcije naučene u Češkoj Republici i u BiH

### 4.1. Studija slučaja 1: Češka Republika – Kronospan, Spolana Neratovice i Třinecké železárny

**N**eke od prednosti IPPC sistema i njegovi mehanizmi se najbolje objašnjavaju iskustvima velikih industrijskih preduzeća. U tu svrhu, izabrali smo tri objekta u Češkoj: Kronospan Češka Republika (fabrika iverice), Spolana Neratovice (hemijska tvornica hlora), i Třinecké železárny (željezara) kao primjere značaja učešća javnosti u procesu donošenja okolišnih odluka i uspostavljanje i održavanje integriranog registra zagađenja.

1994. godine, **Kronospan**, jedan od najvećih svjetskih proizvođača proizvoda na bazi drveta, kupio je fabriku na periferiji grada Jihlava u sredini regije Bohemia u Češkoj Republici, gdje je nastavio proizvodnju iverice. 2005. godine, Kronospan je pokrenuo novu proizvodnu liniju ljepljene iverice OSB (orijentirane ploče vlaknatice) koja je generisala prašinu i hemijske smjese sa visokom koncentracijom kancerogenih formaldehida.<sup>151</sup>

Zakon, koji važi u Češkoj Republici,<sup>152</sup> zahtijeva od kompanija da prijave supstance koje zagađuju vodu, zrak, i zemljište u integrirani registar zagađenja dostupan na internetu u vidu javno dostupne baze podataka. U slučaju Kronospan, evidencije su pokazale da je fabrika proizvodila 474 tona prašine i 22 tone toksičnog formaldehida godišnje, što je činilo najvećim zagađivačem formaldehidom u Češkoj Republici. Ta informacija je izazvala negodovanje javnosti.<sup>153</sup>

Uprkos novom zakonu donesenom 2006. godine, koji je postavio restriktivnija ograničenja za emisiju prašine iz industrije, regionalne vlasti koje izdaju okolinske dozvole (na češkom: "Krajský Úřad") dopustile su fabrici prekoračenje strogih ograničenja nekažnjeno za još dvije godine. Peticija koja je osudila takvu blagonaklonost je prikupila hiljade potpisa. Javnost se pridružila u postupku procjene utjecaja na okoliš (EIA), koja je prethodila izdavanju dozvole za proširenje proizvodnje, zahtijevajući da Kronospan koristi napredne tehnologije da bi se zagađenje ublažilo od nivoa za koji je istraživanje pokazalo da je najprljavija proizvodnja iverice u Evropskoj uniji.<sup>154</sup>

2007. godine, Ministarstvo za zaštitu životne sredine odobrilo je proširenje proizvodnje. Međutim, ispostavilo se da nadležni organ, koji je vodio postupak za produženje rada, u građevinsku dozvolu nije implementirao uslove koje je Ministarstvo za zaštitu životne sredine utvrdilo u procesu EIA. Opet, javnost je intervenisala učešćem u postupku i podržala je primjenu tih uslova u građevin-

151 Arnika, Jihlava – Kronospan tvornica iverice (bez datuma)

[<http://english.arnika.org/hotspots-map/hotspots/item/233-kronospan-hardboard-factory>].

152 Zakon br. 76/2002 Coll., o integriranoj prevenciji i kontroli zagađenja, o integriranom registru zagađenja i o dopunama nekih zakona, kako je izmijenjeno.

153 Arnika, Jihlava – Kronospan tvornica iverice (bez datuma)

[<http://english.arnika.org/hotspots-map/hotspots/item/233-kronospan-hardboard-factory>].

154 Arnika, Jihlava – Kronospan tvornica iverice (bez datuma)

[<http://english.arnika.org/hotspots-map/hotspots/item/233-kronospan-hardboard-factory>].

skoj dozvoli. Fabrika je od tada počela zamjenu stare tehnologije sa onom koja ne koristi formaldehid.<sup>155</sup>

Slučaj Kronospan pokazuje značaj da integrirani registar zagađenja bude dostupan javnosti, čime se javnost informiše o zagađenju zraka, vode i tla, i potencijalnom transferu otpada za obradu i odlaganje. Bez registra, javnost ne bi znala da je nivo emisija formaldehida iz Kronospa bio previsok i ne bi imala osnove da interveniše. Ovaj primjer također pokazuje da učešće građana u procesima, koji su doveli do dozvole za rad tvornice, može pomoći da se postave precizniji parametri za rad da bi se bolje zaštitio okoliš, jer bi inače mogli biti prevideni.

**S**polana Neratovice je trenutno najveća hemijska tvornica za proizvodnju natrij hidroksida, hlora, i srodnih proizvoda u Češkoj Republici. Spolana Neratovice proizvodi i pesticide i herbicide, uključujući i komponentu bojnih otrova "Agent Orange" koji je američka vojska koristila u Vijetnamu za uništavanje šuma velikih razmjera. Nesreće koje se odnose na curenja hlora nisu bile rijetkost. U 2000. godini, 188 kilograma hlora procurilo je u zrak, što je rezultiralo da Spolana Neratovice ponudi novčanu naknadu kako bi izbjegla tužbu.<sup>156</sup> Naknadno je bilo slučajeva curenja hidrohlorida, sumpor dioksida, i hlora, od kojih su neki u vezi sa poplavama iz 2002. godine koje su raznosile toksične supstance iz industrijskog parka Spolana Neratovice.<sup>157</sup>

Decenijama, proizvodnja hlora u tvornici Spolana Neratovice zasnivala se na zastarjelim metodama za elektrolizu amalgama koju prati ponavljajuće odlaganje toksične žive u rijeku Elbu.<sup>158</sup> Zagađenje koje je generisala Spolana Neratovice imalo je efekat prelijevanja na susjednu Njemačke. Na primjer, grad Hamburgu na rijeci Elbi morao je trošiti, u prosjeku, 70.000.000 € godišnje za dekontaminaciju teških metala iz riječnih sedimenata uzrokovanih zagađenjem iz Čeških fabrika.<sup>159</sup> Slično kao i Kronospan, podaci iz integrisanog registra zagađenja omogućili su da se detektuje zagađenje u fabrici, obavještavanje javnosti, i korporativnu odgovornost.

Češka ekološka nevladina organizacija, Arnika,<sup>160</sup> pridružila se procesu IPPC (koji se implementira u Češkoj Republici od 2002. godine) za promociju tehnologije ekološki-prihvatljivih membrana (preporučene kao najbolja raspoloživa tehnika EU) koji omogućava proizvodnju bez žive i azbesta. CENIA (Češka ekološka informativna agencija), koja obično daje stručna mišljenja o integrisanim dozvolama, preporučila je da se tvornici Spolana Neratovice dozvoli da koristi amalgam za elektrolizu do 2015. godine. U odnosu na propise EU koji zahtijevaju ekološki prihvatljive operacije, Arnika je predložila da se izuzetak u dozvoli produži samo do 2009. godine.<sup>161</sup>

Regionalne vlasti na kraju su odlučile da Spolana Neratovice treba da zamijeni svoju tehnologiju do kraja 2014. godine, i naredio je da se zatraži integrisana dozvola za instalaciju nove membranske tehnologije i da se godišnje objavljuje jasan pregled količine otpada (uključujući i otpadne vode)



- 155 Arnika, Jihlava – Kronospan tvornica iverice (bez datuma) [<http://english.arnika.org/hotspots-map/hotspots/item/233-kronospan-hardboard-factory>]; Paclík, Jaroslav (IDNES), Vlast izvršila inspekciju u tvornici Kronospan u Jihlavi. Oni žele da riješe prašinu u blizini tvornice ("Jihlavský Kronospan posuzují úřady. Chtějí řešit prach v okolí firmy") (December 2015) [[http://jihlava.idnes.cz/kronospan-opet-nejvetsim-znecistovatelem-ovzdusi-na-vysocine-pv9-jihlava-zpravy.aspx?c=A131010\\_1986523\\_jihlava-zpravy\\_mv\\_http://www.jihlava.cz/kronospan-lisy-produkujici-formaldehyd-uz-neexistuji/d-467921](http://jihlava.idnes.cz/kronospan-opet-nejvetsim-znecistovatelem-ovzdusi-na-vysocine-pv9-jihlava-zpravy.aspx?c=A131010_1986523_jihlava-zpravy_mv_http://www.jihlava.cz/kronospan-lisy-produkujici-formaldehyd-uz-neexistuji/d-467921)].
- 156 Arnika, Neratovice – Tvornica hlora – Zli susjed (bez datuma) [<http://english.arnika.org/hotspots-map/hotspots/neratovice-%E2%80%93-chlor-alkali-and-pvc-plant-spolana>].
- 157 Greenpeace, Greenpeace uzeo uzorke zagađenja živom u Spolana Neratovice, Češka Republika (2002) [<http://archiv.greenpeace.cz/release/en/020506en.htm>].
- 158 Greenpeace, Greenpeace uzeo uzorke zagađenja živom u Spolana Neratovice, Češka Republika (2002) [<http://archiv.greenpeace.cz/release/en/020506en.htm>].
- 159 Arnika, Integrirani registar zagađenja pokazuje najveće izvore zagađenja vodotokova ("Integrovaný registr ukazuje na největší zdroje znečištěné vodních toků") (November 2011) [<http://arnika.org/integrovaný-registr-ukazuje-na-nejvetsi-zdroje-znecisteni-vodnich-toku>].
- 160 Više informacija o ovoj organizaciji može se naći na [www.arnika.org](http://www.arnika.org).
- 161 Arnika, Neratovice – Tvornica hlora – Zli susjed (bez datuma) [<http://english.arnika.org/hotspots-map/hotspots/neratovice-%E2%80%93-chlor-alkali-and-pvc-plant-spolana>].





Željezara Třinec  
Fotografija © Martin Bartkovský

koji sadrže živu. Nakon promjene vlasništva Spolana Neratovice, novi vlasnik je tražio produženje zamjene elektrolize amalgamom do kraja 2020. Arnikina intervencija doprinijela je odbijanju tog zahtjeva, a tvornici Spolana Neratovice je naređeno prelazak sa elektrolize amalgamom u membranske tehnologije do 2017. godine.<sup>162</sup>

IPPC proces, koji od tvornica zahtijeva preispitivanje tehnologija za otklanjanje zastarjelih objekata, također prisiljava industrijska preduzeća da zamijene zagađujuće i opasne proizvodne tehnologije s progresivnijim i ekološkim – bez potrebe zatvaranja fabrika. Kako je zamjena tehnologije proizvodnje skupa investicija, industrijska preduzeća obično pokušavaju da produže rok zamjene. Intervencija javnosti u toku procesa IPPC, npr., lobiranje za suprotan cilj – bržu nadogradnju tehnologije – može pomoći da se dođe do razumnog kompromisa u određivanju vremenskog rasporeda nadogradnje tehnologije. Kao i u slučaju Kronospan, vrijedne podatke o emisijama Spolana Neratovice je pružio integrirani registar zagađenja..

**T**řinecké Železářny je integrirana željezara i jedan od najvećih industrijskih objekata u Češkoj, s proizvodnjom od 2,5 miliona tona čelika godišnje i koji zapošljava oko 14.000 ljudi, uključujući i prateće industrije. Radi na sjeveroistoku Češke Republike, koji ima jedan od najgorih kvaliteta zraka u zemlji zbog koncentracije teške industrije i meteoroloških uvjeta. Najveće zagađenje koje ova fabrika generiše je prašina. Od 1996. godine, investirano je oko 200.000.000 € u zaštitu životne sredine. Fabrika je implementirala 19 projekata u vrijednosti od 100.000.000 € za smanjenje emisije prašine za trećinu do kraja 2015. godine.<sup>163</sup>

Třinecké Železářny prati ispuštanja zagađenja u zrak i vodu i njihov transfer na otpad i u otpadne vode, uključujući i opasni otpad. Od 2004. godine, željezara Třinecké Železářny je prijavila supstance koje prelaze granicu izvještavanja u integrirani registar zagađivača. Sistem izvještavanja je jednostavan i prilagođen korisnicima. Do 31. marta svake godine, relevantni podaci za prethodnu godinu ulaze u standardizirani online obrazac i šalju se elektronskim putem u informacijski sistem kojim upravlja Češko Ministarstvo za zaštitu životne sredine.<sup>164</sup>

Za implementaciju obaveza izvještavanja u integrirani registar zagađenja u okviru svoje organizacije, Třinecké Železářny je imenovala zaposlene odgovorne za identifikaciju zagađivača koje moraju prijavljivati. Imaju integrirani plan monitoringa unutar tvornice, i uveden je propis interne kontrole, koji utvrđuje odgovornosti za izvještavanje. Iako velika fabrika koja se bori za profit, Třinecké Železářny je posvećena zaštiti životne sredine i smatra smanjenje emisija jednim od svojih glavnih ciljeva zaštite životne sredine.<sup>165</sup>

Třinecké Železářny priznaje da je uvođenje integriranog registra zagađenja dovelo do povećane administracije i troškova koji se odnose na praćenje i izvještavanje, ali je i naglasio neke pozitivne aspekte. Prema tvornici Třinecké Železářny, registar služi kao korisno sredstvo za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu, daje bolji pregled generisanja zagađenja, i pruža mogućnost za poređenje stepena zagađenja s drugim fabrikama u Češkoj Republici.

162 Spolana, Produžena dozvola za pogon Elektrolize u Spolana (bez datuma) [<http://www.spolana.cz/CZ/Aktuality/Documents/Spolana%20TZ%20IPPC%20EN.pdf>].

163 Třinecké železářny, historija (bez datuma) [[http://www.trz.cz/web/trzsteel.nsf/link/history\\_en](http://www.trz.cz/web/trzsteel.nsf/link/history_en)]; [<http://www.trz.cz/web/trzocel.nsf/link/msg4387715C2ADC5A73C1257F1B0035F14F>].

164 Klimša, Radim, Třinecké železářny (November 2014), Třinecké železářny a.s. Integrated Pollution Register, PowerPoint prezentacija u Astana, Kazahstan.

165 Prague Daily Monitor, Plate u Třinecké železářny bit će povećane za 4% (December 2015) [<http://praguemonitor.com/2015/12/30/t%2599ineck%C3%A9-%25BEelez%C3%A1rnys-employees-wages-grow-4>].

## 4.2.

### Studija slučaja 2:

### BiH – Tuzla, Lukavac i Banovići

Izgrađena između 1959. i 1978. godine, termoelektrana **Tuzla** je, sa kapacitetom od 715 MW, najveća termoelektrana na ugalj u BiH. Gradovi Tuzla i Lukavac zavise od njene električne energije i grijanja. Iako troši 3-4 miliona tona lignita godišnje, nije opremljena filterima za odsumporavanje, tako da, na godišnjem nivou, ispušta prekomjerne količine sumpor dioksida (oko 50.000 tona) u atmosferu. 2013. godine, Elektroprivreda BiH, državna kompanija koja upravlja elektranom, je rekonstruisala blok 6 i zamijenila elektrofiltere, što je trebalo smanjiti emisije čestica prašine i produžiti životni vijek fabrike za 15 godina. Iste godine, kompanija je najavila plan za rekonstrukciju novog proizvodnog pogona. Međutim, nisu najavljeni planovi da se investira u objekte koji bi rad elektrane učinili ekološki prihvatljivijim. Oko 5.000 ljudi je potpisalo peticiju, i protest je organizovan ispred elektrane, prigovarajući na proširenje proizvodnih kapaciteta na račun veće zaštite životne sredine.<sup>166</sup>

Po kantonalnom zakonu, energetska kompanija je u obavezi da plati 150.000 KM svaki mjesec od 2002. godine kao naknadu za emisije iz termoelektrane, ali kompanija tu obavezu nije ispunila. 2006. godine, slučaj je završio pred sudom, koji je 2009. godine naredio elektrani da plati ukupan dug od 7 miliona KM (oko 3.600.000 €). Situacija nije riješena do 2014. godine, tako da su sudovi ponovo naredili elektrani da plati svoje dugove vezane za emisije u zrak, koji su do tada narasli do iznosa od 14 miliona KM (oko 7.000.000 €). Ove okolnosti izazvale su preispitivanje sistema plaćanja za zagađenje životne sredine i postale su jedan od glavnih razloga da parlament usvoji novi zakon o naknadama.<sup>167</sup> Na nivou politike, inicijativa javnosti rezultirala je preispitivanjem sistema plaćanja zagađenja i usvajanje novih pravilnika o naknadama. Termoelektrana Tuzla (kao i drugi slični objekti) pokazuju nedostatke BiH sistema izdavanja i provođenja okolinskih dozvola.

Iako termoelektrane prekoračuju dozvoljene granice i nemaju postrojenja za odsumporavanje, kvalifikovana je za dobijanje okolinske dozvole kao operacija koja nije opasna za okolinu. Svjedoci smo da u BiH okolinske dozvole nisu efikasan instrument. Vlada postavlja zahtjeve u dozvolama fleksibilno i proizvoljno, što po sadašnjem sistemu, nije ništa neobično, posebno za aktivnosti od strateške važnosti i koje donose visoke prihode.<sup>168</sup>

Vlasti tvrde da bi obaveza odsumporavanja u termoelektrane najverovatnija dovela do prekida rada zbog troškova. Međutim, budući

<sup>166</sup> Environmental Justice Atlas, Termoelektrana Tuzla, Bosna i Hercegovina (bez datuma) [<https://ejatlas.org/conflict/thermal-power-plant-tuzla-bosnia-and-herzegovina>].

<sup>167</sup> Arnika, EKO forum Zenica, Demokratija zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini: posustajućim hodom – Alternativni izvještaj o provedbi Aarhuške konvencije u Bosni i Hercegovini, str. 66, 2015 [<http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along>].

<sup>168</sup> Arnika, EKO forum Zenica, Demokratija zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini: posustajućim hodom – Alternativni izvještaj o provedbi Aarhuške konvencije u Bosni i Hercegovini, str. 66-67, 2015 [<http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along>].





da bi odsumporavanje zahtijevalo više od 100.000.000 KM investicija a, samo u 2013. godini, Tuzla je ostvarila dobit od 37.000.000 KM, investicija bi se mogla vratiti za oko tri godine. Stoga, jasno je da ovaj argument nije održiv.<sup>169 170</sup>

**L**ukavac je gradić u srednjoj Bosni koji je domaćin koksare, cementare, i fabrike sode koja datira još iz Austro-Ugarske, i koji se računa kao jedan od najgorih zagađivača u regiji. 50.000 stanovnika Lukavca, međutim, nije bilo u potpunosti svjesno obima zagađenja do relativno nedavno (2014. godine) zbog toga što grad nije imao nikakve stanice za monitoring zagađenja zraka. Jedini raspoloživi izvori podataka su izvještaji iz kantonalnog Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine, ali informacije nisu bile dostupne javnosti. 2010. godine, oko 3.000 ljudi protestovalo ispred fabrike zahtijevajući pristup tačnim informacijama o stanju okoliša i nivou zagađenja. U strahu od negativnog publiciteta (u vrijeme protesta, kompaniju je već privatizirao turska korporacija Sisecam), kompanija je počela ulaganja u napredne tehnologije proizvodnje i postrojenja za zaštitu životne sredine. Iako je kvaliteta zraka poboljšana, tek se treba pozabaviti nuspojavama proizvodnje sode, kao što je veliko javlovište stvoreno blizu proizvodnih postrojenja.<sup>171</sup>

Početakom 2014. godine, firma ARTE Reciklaža Lukavac, otvorila je tvornicu u tom gradu za recikliranje rabljenih guma. Zbog iritantnih emisija izazvanih spaljivanjem guma, stanovnici su zahtijevali reakciju organa vlasti. Navodeći različite argumente, općinska, kantonalna i federalna (FBiH) inspekcija prvobitno su kao izgovor koristile okrivio nedostatak kapaciteta da intervenišu. Federalna inspekcija je na kraju priznala da postrojenje radi bez dozvole, i da je zakon bio prekršen. Nakon objavljivanja u masovnim medijima i intervencije javnosti, vlasti su zatvorile postrojenja. Nakon toga, ARTE je podnio zahtjev za izdavanje okolinske dozvole, ali od marta 2016. godine, još nije izdata, a fabrika je i dalje zatvorena.<sup>172</sup>

2015. godine, Energy Solution, kompanija iz Tuzle, podnijela je zahtjev za okolinsku dozvolu za ista postrojenja kao i ARTE. Federalno ministarstvo okoliša i turizma (FMOIT) najavilo je pokretanje upravnog postupka na svojoj web stranici, navodeći da javnost može pristupiti relevantnoj dokumentaciji u ministarstvu i podnijeti komentare u roku od 15 dana. Dostavljena dokumentacija nije jasno opisivala uticaje postrojenja na životnu sredinu. Dok se činilo da dokumenti podržavaju zahtjev za dozvolu za pirolizu, smnjalo se da je to paravan za još jedno postrojenje za spaljivanje guma.<sup>173</sup>

Nevladina organizacija Forum za zaštitu životne sredine Lukavac zatražila je produženje roka i javnu raspravu, ali su suočeni s optužbama za navodnu opstrukciju provođenja postupka. Pozivajući se na Federalni zakon o zaštiti zraka (FBiH), koji zabranjuje postavljanje novih industrija u područjima u kojim zagađenje zraka prelazi dozvoljene granice, Općinsko vijeće, na nagovor NVO, usvojilo je rezoluciju kojom se poziva Ministarstvo da obustavi izdavanje dozvola za projekte koji su štetni po okoliš.<sup>174</sup>

Nakon ovih dešavanja, FMOIT je organizovao prezentaciju projekta, za koji je poziv bio u opticaju samo 18 sati prije sastanka, iako, po zakonu,



Termoelektrana Tuzla  
Fotografija © Ondřej Vlček



Fabrika za preradu guma Lukavac  
Fotografija © Emir Avdić

169 Arnika, EKO forum Zenica, Demokracija zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini: posustajućim hodom – Alternativni izvještaj o provedbi Aarhuske konvencije u Bosni i Hercegovini, str. 66-67, 2015 [<http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along>].

170 Arnika, EKO forum Zenica, Environmental Democracy in BiH – Limping Along: Alternative Report on the Implementation of the Aarhus Convention in Bosnia and Herzegovina, page 66-67, 2015 [<http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along>].

171 Arnika, EKO forum Zenica, Demokracija zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini: posustajućim hodom – Alternativni izvještaj o provedbi Aarhuske konvencije u Bosni i Hercegovini, str. 44, 2015 [<http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along>].

172 Sodalive, Ekološka bomba u Lukavcu: Ovako izgleda fabrika za reciklažu guma bez okolinske dozvole (bez datuma): [<http://www.sodalive.ba/crnahronika/ekoloska-bomba-u-lukavcu-ovako-izgleda-fabrika-za-reciklazu-guma-bez-okolinske-dozvole-foto/>].

173 Sodalive, Ekološka bomba u Lukavcu: Ovako izgleda fabrika za reciklažu guma bez okolinske dozvole (bez datuma): [<http://www.sodalive.ba/crnahronika/ekoloska-bomba-u-lukavcu-ovako-izgleda-fabrika-za-reciklazu-guma-bez-okolinske-dozvole-foto/>].

174 Informacije obezbijedili EKO forum Zenica i partnerske organizacije.

javna rasprava mora biti objavljena najmanje 15 dana unaprijed. FMOIT je ipak htio da proglasi tu prezentaciju javnom raspravom, što je rezultiralo bojkotom sastanka. Ubrzo nakon toga, FMOIT je izdao okolinske dozvole za postrojenje za reciklažu guma. Parnica o kršenju zakona je trenutno u toku, inicirana od strane Općinskog vijeća i organizacija civilnog društva. Izdavanje urbanističke dozvole za izgradnju postrojenja pirolize je suspendovano.<sup>175</sup>

Primjer Lukavca (kao i Tuzle) pokazuje da, kad bi se primijenio funkcionalni sistem okolinske dozvole, civilno društvo bi manje moralo forsirati inicijative za unapređenje tehnologije proizvodnje s ciljem smanjenja zagađenja i prilagođavanja određenih postrojenja da budu više ekološki prihvatljiva. Organi vlasti (koji izdaju okolinske dozvole) su ti koji bi mogli narediti postrojenju da ažurira svoju tehnologiju i prati usklađenost sa postavljenim uvjetima. Lukavac također pokazuje važnost da se jasno definira predmet odluke i regionalna nadležnost, tako da je nesporno koji nivo vlasti treba da bude uključen u proces izdavanja okolinskih dozvola, po kojim pitanjima, i gdje vlast (inspekcija) treba da interveniše u slučaju kršenja uslova okolinskih dozvola i/ili relevantnih zakona.

**U** junu 2014. godine, Parlament FBiH proglasio je dva nova projekta termoelektrana – blok 7 u termoelektrani Tuzla i novi pogon u **Banovićima** – kao “projekte od javnog interesa,” za koje država garantuje kreditiranje, i odobrava njihovu dalju implementaciju.<sup>176</sup> Nakon što je provedena procjena uticaja na životnu sredinu (EIA) i izdata okolinska dozvola za termoelektranu Banovići, NVO Ekotim je otkrila da okolinske dozvole ne postavljaju ograničenja emisija. Jedan od razloga za manjkavost okolinske dozvole bila nekvalitetna EIA studija koja ne sadrži tačne informacije relevantne za određeni objekat, prepuna grešaka koje ukazuju da je većina materijala prepisana iz različitih studija EIA. Iako je Federalno ministarstvo okoliša i turizma priznalo da je napravilo grešku, nova dozvola ponovo sadrži greške – ograničenja emisija izračunata su za 300 MW umjesto 790 MW instaliranih kapaciteta kotla termoelektrane, i tako su postavljena prenisko.

Kako Ministarstvo nije dozvolio podnošenje žalbe, Ekotim je podnio tužbu Kantonalnom sudu u Sarajevu da poništi nezakonite odluke. Presuda, izrečena u martu 2015. godine, poništila je rješenje o postavljanju graničnih vrijednosti emisija pri čemu su poništene sve okolinske dozvole za termoelektranu zbog neusklađenosti sa zakonom.<sup>177</sup> Čitav projekt se mora ponovo preispitati da bi se izdale nove dozvole.

Primjer Banovića ukazuje na problematično pitanje studija procjene uticaja na životnu sredinu (EIA) koje često sadrže pogrešne i netačne informacije, a koje onda utiču na okolinske dozvole i značajno produžavaju proces izdavanja okolinskih dozvola kada je potrebno ispraviti podatke. Također ukazuje na disfunkcionalan apelacioni mehanizam u procesu izdavanja okolinskih dozvola i proizvoljno donošenje odluka ministarstva u vezi sa bilo kakvim preispitivanjem svojih odluka. Funkcionalan proces izdavanja okolinskih dozvola dozvoljava da se poprave određene greške postupka u okviru samog (upravnog) postupka, umjesto da se vodi odvojeni sudski postupak s ciljem obaranja odluke donesene u prethodnim procesima. Uloga sudova u procesu izdavanja okolinskih dozvola nije da zamijene vlasti koje izdaju okolinske dozvole (kao u slučaju Banovića), nego da služe kao zaštitna mjera protiv nezakonitih odluka ili postupaka koji provode organi vlasti.

175 Sodalive, Pogledajte kako je i zašto prekinuta “prezentacija Studije uticaja na okoliš postrojenja za reciklažu gume, investitora Energy solution (bez datuma): [<http://www.sodalive.ba/izdvojeno/pogledajte-kako-je-i-zasto-prekinuta-prezentacija-studije-uticaja-na-okolis-postrojenja-za-reciklazu-gume-investitora-energy-solution/>].

176 Bankwatch Network, Banovići termoelektrana na lignit, Bosna i Hercegovina (bez datuma) [<http://bankwatch.org/our-work/projects/banovici-lignite-power-plant-bosnia-and-herzegovina>].

177 Akta, Sud potvrdio: Ekotim u pravu, poništeno loše rješenje za TE Banovići (April 2015): [<http://www.akta.ba/bs/Vijest/vijesti/sud-potvrdio-ekotim-u-pravu-ponisteno-lose-rjesenje-za-te-banovici/51066>].



## 4.3.

# Studija slučaja 3: BiH – ArcelorMittal



ArcelorMittal  
Fotografija © Benjamin Selimovic

**A**rcelorMittal Zenica (ranije Željezara Zenica) je jedna od najvećih željezara u jugoistočnoj Evropi. Prije rata u BiH, to je bila ogromna tvornica sa 22.500 zaposlenih. 1999. godine, kuvajtska kompanija je kupila udio u Željezari Zenica, a zatim je 2004. godine, Mittal Steel Company kupila 51% udjela od vlasti u BiH, a zatim, 2005. godine, preostalih 49% od kuvajtske investicijske agencije. Odredba ugovora je bila da se izvrše značajna ulaganja u postrojenja i opremu za povećanje obima proizvodnje u Zenici sa 200.000 do više od 2.000.000 tona čelika u periodu od 10 godina.<sup>178</sup>

2008. godine, ArcelorMittal je ponovo pokrenuo integralnu proizvodnju čelika koja je bila prekinuta za vrijeme rata. Analiza kvaliteta zraka koja je nakon toga izvršena na nekoliko lokacija u gradu Zenici, otkrila je da su nivoi sumpor dioksida i drugih čestica eksponencijalno veći od dozvoljenih.<sup>179</sup> Jedan od glavnih razloga zbog kojih je situacija sa zagađenjem posebno akutna u ovom području je zbog geografskih i klimatskih uvjeta. Željezara i grad Zenica nalaze se u dubokoj dolini u kojoj koncentracije čestica rastu, a tokom temperaturnih inverzija, višestruko povećavaju. Zaista, nivo zagađenja dostignuti u Zenici ne bi bili prihvatljivi u većini Evrope. 2008. godine, koncentracije SO<sub>2</sub> u gradu su bile veće od 125 ug/m<sup>3</sup> tokom 91 dana, dok propisi EU omogućavaju da se taj prag prekorači do tri dana godišnje.<sup>180</sup>

Zbunjujuće zakonodavstvo, i nedostatak adekvatnog procesa izdavanja okolinskih dozvola, izazvala je sljedeće probleme i izazove. Po federalnom (FBiH) zakonodavstvu, postrojenje se posmatra kao "stari objekat," za koji nije potrebna procjena uticaja na životnu sredinu, i može raditi dok je u toku proces dobijanja okolinske dozvole (ovo je bio slučaj sa ukupno 13 okolinskih dozvola za različite proizvodne pogone u željezari).

Iako je rok za izdavanje okolinskih dozvola bio do 2008. godine, Federalno ministarstvo okoliša i turizma (FMOIT) je produžilo taj rok do 2011. godine. U tom procesu desio se niz zbunjujućih koraka. Čekajući pravu dozvolu, za ArcelorMittal su prvobitno izdate "privremene dozvole" na rok od pet godina. Ovaj proces je također uključivao i dugotrajne pregovore između FMOIT i ArcelorMittal oko akcionog plana za zaštitu životne sredine koji je ArcelorMittal morao pripremiti kao jedan od zahtjeva za dobijanje kredita od Evropske banke za obnovu razvoj. Organizovano je niz protesta protiv zagađenja, od kojih je najveći, sa oko 10.000 ljudi, održan 2012. godine. Međutim, osim instalacije displeja u gradu koji pokazuju podatke sa stanica za monitoring zraka, vlasti i dalje ostaju prilično neaktivne.<sup>181</sup>

178 Miskun, Alena, et al, In the wake of ArcelorMittal: the global steel giant's local impacts (maj 2008), str. 31.

179 Prema analizi, dopušteni nivoi su prekoračeni tokom samo jedne ili dvije sedmice proizvodnje.

180 Miskun, Alena, et al, In the wake of ArcelorMittal: the global steel giant's local impacts (maj 2008), str. 32.

181 Arnika, EKO forum Zenica, Demokratska zaštita okoliša u Bosni i Hercegovini: posustajućim hodom – Alternativni izvještaj o provedbi Aarhuške konvencije u Bosni i Hercegovini, str. 60-61, 2015 [http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along].



2014. godine, 5 od 9 okolinskih dozvola za ArcelorMittal je isteklo, a samo za nekoliko svojih pogona (BOF/EAF čeličana) pokrenuta je procedura obnove. Proces obnove bio je dug i, postepeno su istekle i sve ostale dozvole, tako da je tvornica radila bez validne dozvole do kraja novembra 2015. godine. FMOIT nije izdao nove dozvole u dogledno vrijeme, a za nekoliko mjeseci rada bez dozvola ArcelorMittal nije kažnjen.<sup>182</sup>

U januaru 2015. godine, FMOIT je primio zahtjev za obnavljanje okolinske dozvole za EAF i BOF čeličanu. Javna rasprava je organizovana u februaru da bi izgledalo da je osigurano učešće organizacija civilnog društva u procesu zbog široke liste upućenih primjedbi. Međutim, nakon što je nacrt dozvola izdat krajem maja, ispostavilo se da nijedna primjedba organizacija civilnog društva nije usvojena. Ubrzo nakon toga, ministrica okoliša i turizma je dala ostavku, ostavljajući tako relevantne dokumente nepotpisane. U septembru 2015. godine, podignute su krivične prijave protiv predstavnika kompanije (za zagađenje okoliša) i državnih službenika (za nesavjesno obavljanje dužnosti).

Međutim, nakon što je nova ministrica preuzela funkciju, proces izdavanja okolinskih dozvola je ubrzan. Dozvola za BOF i EAF je objavljena u novembru 2015. godine, ali tako da je zanemarila primjedbe organizacija civilnog društva koje su upućene bivšoj ministrici. Slično Banovićima, podnesena je tužba da se ospori zakonitost dozvole. Trenutno, ArcelorMittal posluje sa jednom dozvolom (izdata za BOF i EAF čeličanu), dok je preostalih osam dozvola isteklo.

ArcelorMittal  
Fotografija © Emir Caplja

182 Arnika, EKO forum Zenica, Demokracija zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini: posustajućim hodom – Alternativni izvještaj o provedbi Aarhuške konvencije u Bosni i Hercegovini, str. 61, 2015 [<http://english.arnika.org/e-shop/publications/environmental-democracy-in-bih-limping-along>].





Protesti protiv industrijskog  
zagadenja u Zenici  
Fotografija © Eko forum

Od svih predstavljenih studija slučaja, ArcelorMittal najbolje ilustruje hitnu potrebu sveobuhvatnog zakona kako bi se upravljalo funkcionalnim procesom izdavanja okolinskih dozvola i pouzdane institucije da ga provode. Nedostatak toga se trenutno nadoknađuje kombinacijom privatnih tužbi žrtava zagadenja, krivičnih prijava protiv državnih službenika, te protestima kojima se zahtijeva od vlasti da nešto poduzme, ali je očigledno da je takva situacija, na kraju, neodrživa. Slično tome, aktivno sudjelovanje u postupcima donošenja odluka o okolišu ne može biti efikasno ako vlasti ne vode računa o utjecaju na okoliš pojedinih industrijskih postrojenja. Iako je razumljivo da vlasti vagaju ekonomske uticaje licenciranja industrijskih aktivnosti, oni ne bi trebali zanemarivati utjecaje na okoliš ako postrojenja rade bez dozvole.

Ova studija je pokazala da, iako ima pokušaja da se u politici i praksi Bosne i Hercegovine, uspostavi funkcionalan IPPC sistem koji je u skladu sa međunarodnim i EU obavezama, do toga predstoji još dug put. BiH u velikoj mjeri pati od previše decentralizirane političke strukture i višeslojnog, preklapajućeg sistema upravljanja koji proizvodi disfunkcionalne institucije, koje nisu u stanju da kreiraju jedinstvene politike i zakonske okvire, popune praznine kontradiktornih zakona, niti da osiguraju efikasno provođenje zakona.

Na institucionalnom nivou, BiH bi imala koristi od delegiranja nadležnosti u pitanjima okoliša na državu BiH. Iako se ovo čini, i najvjerojatnije će ostati ustavno i politički nemoguće, preporučljivo je da se konsoliduje okolišna agenda na entitetskom nivou, tako da svaki entitet ima jedno ministarstvo samo za pitanja zaštite životne sredine. Ako je potrebno, jedno tijelo bi moglo koordinirati aktivnosti tih ministarstava. To bi spriječilo da okolišna agenda bude rasuta po različitim sektorima i nadoknadilo nedostatak koordinacije između njih sa dodatnim tijelima/institucijama sa nejasnim mandatima i haotičnim delegiranjem odgovornosti.

Na političkom nivou, BiH bi imala koristi od državnog akcionog plana za zaštitu životne sredine, koji bi postavio državne prioritete u oblasti zaštite životne sredine i strategije za održivi razvoj, kao i državni Zakon o zaštiti okoliša koji bi uspostavio sveobuhvatni pravni okvir na državnom nivou. U pogledu zakonodavstva i transpozicije EU (okolišne) stečevine, radi jednoobraznosti, preporučljivo je da se prenesu relevantne direktive EU na državnom nivou u jedan zakon (i provedbene propise) koji bi važio za cijelu zemlju. S obzirom na ograničene ovlasti države BiH da usvoji zakone na državnom nivou, održiva alternativa za transpoziciju direktiva EU na državnom nivou je da se usvoje tri gotovo ista zakona FBiH, RS i Brčko Distrikta.







ZABRANJEN ULAZAK  
U MEZARJE (HAREM)  
I IZVOĐENJE BILIK  
KAKOVI RADOVA BEZ  
ZNAJNA I ODOBRENJA  
OŽEMATSKOG ODOBRA

Sa konceptualnog, strukturnog i sistematskog stanovišta, to nije najefikasnije rješenje za integraciju specifičnih proceduralnih pravila (integrisana dozvola) u propise (Zakon o zaštiti okoliša) koji postavljaju okvir za niz drugih propisa koji se odnose na pitanja životne sredine. U nadležnostima gdje je proces IPPC dobro uspostavljen i IPPC direktiva (ili preciznije, Direktiva o industrijskim emisijama) dobro transponovana, možemo vidjeti da je srž procesa IPPC regulisana posebnim aktom (npr. Zakon o IPPC u Češkoj ili EPA Zakon iz 1992. u Irskoj). Kako se ovo rješenje pokazalo kao pogodno tokom vremena, BiH bi trebala pratiti ovaj primjer i predložiti jedan zakon (za državu BiH ili po jedan za svaki entitet) koji bi se bavio procesom IPPC, zadržavajući Zakon o zaštiti životne sredine, kao odvojen okvirni zakon.

U principu, okolinske dozvole služe kao osnovno sredstvo za reguliranje zagađenja okoliša iz industrijskih postrojenja u mnogim zemljama. Ideja o integrisanoj prevenciji i kontroli zagađenja nije nova u Evropi. U stvari, Evropska komisija je težila integrisanom pristupu od ranih 1980-ih. Integrisana dozvola ima brojne prednosti u odnosu na tradicionalni pristup za svaki medij posebno. To bi moglo spriječiti efekat prelijevanja iz jednog medija životne sredine u drugi (npr. iz zraka u vodu). To može dodatno smanjiti administrativne troškove za regulatorne agencije i regulisana postrojenja. Kako se integrisane dozvole bave operativnim aspektima kao što je korištenje prirodnih resursa, proizvodnja i ponovno korištenje otpada, te utjecaj na staništa, one mogu promovirati dugoročnu održivost. Integrisani pristup olakšava sudjelovanje javnosti u odlučivanju o životnoj sredini. Pružanjem akterima široku procjenu uticaja na životnu sredinu kroz cijelo postrojenje, integrisana dozvola može dati učešću javnosti više smisla, podsticati dijalog između industrije i drugih aktera, te kvalitetnije spriječiti nesporazume koji mogu dovesti do sukoba.

Sadašnji proces izdavanja okolinskih dozvola u BiH je fragmentirana procedura koja nema jasan, funkcionalan, i provodiv regulatorni okvir koji bi spriječio proizvoljno donošenje odluka i zaštitio prava relevantnih aktera. Proces izdavanja okolinskih dozvola u BiH je dezintegrisan sa odvojenim okolinskim dozvolama za zagađivače zraka, vode i tla. Kako je prag za zagađivače postavljen posebno nisko, skoro sva postrojenja, pa čak i ona koja mogu imati skoro zanemarljiv uticaj na životnu sredinu, moraju imati okolinsku dozvolu.

Iako odgovarajući zakonski rokovi formalno postoje, vlasti ih ne poštuju – kašnjenja od 12 do 24 mjeseci nisu rijetkost (npr. dozvola za ArcelorMittal u Zenici). Iako je BiH usvojila BAT za prehrambenu industriju, nedostaju BAT-ovi za bilo koji drugi sektor koji bi mogao predstavljati značajniju prijetnju za okoliš, kao što su hemijska ili metalna industrija, koje su rasprostranjenije u BiH. Osim toga, ne postoje smjernice o utvrđivanju BAT i uvjeta dozvole, što dovodi do toga da mnoge dozvole sadrže sasvim proizvoljne uvjete za granične vrijednosti rada i nerazumne granične vrijednosti za emisije.

Međutim, potpuno nepoštovanje sudjelovanja javnosti u procesu izdavanja okolinskih dozvola je možda najznačajnija prepreka. Uobičajena praksa je da, ako je javnosti dozvoljeno da učestvuje u procesu, dostavljeni komentari i sugestije, bez obzira na njihov značaj, često se ignorišu bez ikakvog činjeničnog opravdanja. Ista je situacija i sa zahtjevima za informacije o pitanjima zaštite životne sredine koje su u posjedu organa vlasti. Ako organi vlasti povremeno odgovore na zahtjeve, odgovori često ne sadrže okolinske dozvole i srodne informacije, a ako se to i desi, dostavljeni odgovori budu nepotpuni. Iako formalno postoje mjere (uključujući i korektivne) za pristup informacijama koje se odnose na okoliš, u cjelini, i za proces izdavanja okolinskih dozvola, posebno, njihovo sprovođenje je slabo; svaka korektivna mjera dovodi do istog rezultata kao i sam zahtjev za informacijama – neaktivnosti organa vlasti.

Studije slučaja u Tuzli i Lukavcu pokazuju da, ako se primjenjuje funkcionalni sistem okolinske dozvole, protesti i druge inicijative civilnog društva će se dešavati puno rjeđe, jer bi organi vlasti obezbijedili unapređenje tehnologije za smanjenje zagađenja dizajnirane kako bi pojedina postrojenja bila manje štetna po životnu sredinu, tako da nareda postrojenjima ažuriranje svoje tehnologiju i prate da li rade u skladu sa postavljenim uvjetima. Lukavac također pokazuje važnost jasno definiranja predmetne materije i regionalne nadležnosti kako bi se izbjeglo da organi vlasti (inspekcija) neopravdano traže izgovor u nedostatku kompetencija da intervenišu u slučajevima kršenja uvjeta dozvole i/ili relevantnih zakona, te osiguralo da oni snose odgovornost ako budu neaktivni.

Primjer Banovića ukazuje na potrebu da se unaprijedi proces dodjeljivanja i pripreme studija procjene utjecaja na okoliš, koje često sadrže pogrešne i netačne informacije, koje onda utječu na okolinske dozvole i značajno produžavaju postupak izdavanja dozvola kada te podatke treba ispraviti. Također ukazuje na potrebu da se popravi disfunkcionalni apelacioni mehanizam u procesu izdavanja okolinskih dozvola, tako da sudovi ne služe da zamijene ulogu vlasti koja izdaje okolinske dozvole i da se izbjegne proizvoljnost ministarstava u preispitivanju njihovih odluka.

ArcelorMittal možda najbolje ilustruje hitnu potrebu donošenja sveobuhvatnih zakona kojim bi se regulisala funkcionalna procedura izdavanja okolinske dozvole i obezbijedile pouzdane institucije da je provedu. Nedostatak toga se trenutno nadoknađuje kombinacijom privatnih tužbi žrtava zagađenja, krivičnih prijava protiv državnih službenika, i demonstracije kojima se traži od vlasti da poduzmu nešto, ali je očigledno da je takva situacija, na kraju, neodrživa. Slično tome, aktivno sudjelovanje u postupcima donošenja odluka okoliša ne može biti efikasno ako vlasti ne posvećuju dužnu pažnju mogućim utjecajima na životnu sredinu za određena industrijska postrojenja.



BiH se može ugledati na brojne zemlje kako bi stvorila funkcionalan i transparentan sistem izdavanja okolin-ske dozvole. Najbliži primjer, Hrvatska ima uspješno iskustvo u pripremi i provedbi nacionalnih planova za zaštitu životne sredine i strateških planova. Tokom godina, Hrvatska je ostvarila značajan napredak u jačanju postojećih i donošenju novih, ekoloških propisa u različitim sektorima, kao što su kvalitet zraka ili upravljanja otpadom.

Iako se smatra da IPPC proces u Hrvatskoj traje predugo, da pati od složenog zahtjeva, nedostaju mu smjernice o tome kako pripremiti zahtjev za izdavanje integrisane dozvole, odrediti uvjete dozvole, ili procijeniti BAT i koristiti BREF dokumente, Hrvatska je stvorila posebno čvrste temelje za IPPC sistem, koji su ugrađeni u zakonodavstvu kojim su prihvaćena i IPPC direktiva i Direktiva o industrijskim emisijama i napravila je značajne napore kako bi se osiguralo da IPPC sistem bude orijentiran ka rezultatu, transparentan i participativan. Za razliku od BiH, javnost ne mora pokretati proteste da izazove vlasti da poduzmu akcije na pitanjima zaštite životne sredine. Učešće javnosti u postupcima donošenja odluka na životnu sredinu je zaštićeno, i utičaju na životnu sredinu pojedinih industrijskih postrojenja su vlast posvećuje dovoljno pažnje.

U Češkoj Republici, većina velikih industrijskih i poljoprivrednih objekata su prošli kroz proces IPPC. Iako birokratski i sa previše papira, proces IPPC u Češkoj je funkcionalan postupak regulisan dobro strukturiranim propisima (Zakon o IPPC) sa jasno definisanim pravima i obavezama relevantnih aktera, garantovanim procesnim pravima učesnika, kao i dobro uspostavljenim mehanizmom za provedbu. Češka Republika je razvila uspješan sistem u kojem regionalne vlasti, a ne ministarstva, izdaju IPPC dozvole. Postoje jasne smjernice o tome kako pripremiti zahtjev za izdavanje integrisane dozvole (obrazac je dostupan), određivanje uvjeta dozvole, ili procjene BAT i korištenja BREF dokumenata, koji sprečavaju u nekonzistentne zahtjeve i probleme interpretacije u implementaciji i provođenju uslova dozvole.

Iskustva iz Češke Republike pokazuju da su se mnogi IPPC mehanizmi pokazali kao efikasni u sprečavanju zagađenja i zaštiti životne sredine. Třinecké Železářny, veliki proizvođač čelika, priznao je da je integrisani registar zagađenja korisno sredstvo za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu, pružajući bolji pregled količine generisanog zagađenja, kao i mogućnost da se uporede stepeni zagađenja s drugim fabrikama u Češkoj.

Primjer Kronospana, velikog proizvođača iverice, pokazuje značaj integrisanog registra zagađenja u informiranju javnosti o ispuštanja zagađenja u zrak, vodu i tlo. Spolana Neratovice, velika hemijska fabrika, pokazuje utjecaj javne intervencije u toku procesa IPPC na preispitivanje tehnologija u tvornici kako bi se otklonila zastarjela postrojenja prisiljavajući industrijske kompanije da zamijene zagađujuće i opasne proizvodne tehnologije sa progresivnijim i ekološki prihvatljivim tehnologijama.

Irska je posebna po tome što je osnovala specijaliziranu nezavisnu javnu agenciju za upravljanje cijelom IPPC agendom, od izdavanja okolin-ske dozvole do sprovođenja njenih uvjeta. Ta zemlja također može poslužiti kao primjer za korištenje lokalne štampe i interneta da odluke i korespondencija u vezi IPPC budu dostupni javnosti. U smislu propisa kojim se uređuje postupak IPPC, možemo uočiti da anglosaksonska pravna tradicija ostavlja značajan prostor za interpretaciju i oslanjanje na sudsku praksu.

Koji god IPPC sistem bilo koje zemlje posluži kao inspiracija za BiH, važno je shvatiti da će svaki pokušaj stvaranja funkcionalnog IPPC sistema propasti ako bude slabo implementiran, sa slabim mehanizmom za provedbu, ako vlasti opstruiraju transparentnost procesa, ili ako se ograniči pravo javnosti da učestvuje i pristupa informacijama. U najboljem je interesu BiH, kao potencijalne buduće države članice EU, da mobilizira svoje kapacitete, napravi napredak u oblasti prava i politike zaštite životne sredine, i postepeno postigne potpuno integrisan IPPC sistem.

## **Arnika – Centar za podršku građanima (Češka Republika)**

Osnovana 1996. godine, nevladina organizacija Arnika ima dugogodišnje iskustvo u promociji otvorenosti informacija, podršci učešća javnosti u donošenju odluka, te provođenju ekološke pravde. Pomaže organizacijama civilnog društva, općinama i pojedincima u rješavanju slučajeva koji se odnose na zagađenje životne sredine i prevenciju tog zagađenja u cijeloj Češkoj Republici. Arnika također jača implementaciju Aarhus konvencije u centralnoj i istočnoj Evropi, Kavkazu, i centralnoj Aziji. Arnika je član Zelenog kruga Češke, Evropskog biroa za životnu sredinu, i Evropskog ECO foruma.

**Arnika – Citizens Support Centre**  
**Chlumova 17**  
**130 00 Prague 3**  
**The Czech Republic**  
**Tel./fax: +420 222 781 471**  
**e-mail: [cepo@arnika.org](mailto:cepo@arnika.org)**  
**<http://english.arnika.org/bosnia-and-herzegovina>**

## **EKO forum Zenica (Bosna i Hercegovina)**

Udruženje građana EKO forum Zenica je osnovano 2008. godine kao reakcija na rasprostranjeno zagađenje okoliša koje je nastalo kao rezultat ponovnog otvaranja željezare ArcelorMittal u gradu Zenici. Trenutno, organizacija ima oko 2.000 članova specijaliziranih u raznim oblastima koje se odnose na zaštitu životne sredine, uključujući i praćenje emisija u zrak, upravljanje otpadom, zaštitu voda, zdravstvenu zaštitu, informacione tehnologije, i medije. Eko forum redovno saraduje sa drugim nevladinim organizacijama u svom kantonu i širom zemlje.

**EKO forum Zenica**  
**Školska 10**  
**72000 Zenica**  
**Bosna i Hercegovina**  
**Tel. +387 32 40 50 50,**  
**e-mail: [info@ekoforumzenica.ba](mailto:info@ekoforumzenica.ba)**  
**<http://ekoforumzenica.ba>**

## **Više informacija:**

English: <http://english.arnika.org/bosnia-and-herzegovina>  
Bosanski/srpski/hrvatski: <http://eko.ba>







ISBN: 978-80-87651-26-1

