

NAČINI

sudjelovanja javnosti
u procesu razvoja
i donošenja planova
upravljanja
riječnim slivovima

Uspješno sudjelovanje javnosti u
upravljanju slivom rijeke Save



Projekt financira
Europska unija



Projekt "Uspješno sudjelovanje javnosti u upravljanju slivom rijeke Save" provode:

UVOD

Ovaj je priručnik nastao u sklopu projekta *Uspješno sudjelovanje javnosti u upravljanju slivom rijeke Save*, koji provode organizacije Centar za razvoj i podršku Tuzla i Zelena akcija, Zagreb u suradnji s partnerskim organizacijama – Ekološka koalicija unskog sliva (EKUS), Prijedor i Zeleni san, Vinkovci. Financijska sredstva za provedbu projekta osigurana su kroz IPA program prekogranične suradnje Hrvatska – Bosna i Hercegovina.

Cilj projekta je dostići dobar status voda u slivu rijeke Save, u skladu s Okvirnom direktivom o vodama Europske unije, uz sudjelovanje javnosti u procesu donošenja odluka u pitanjima zaštite i upravljanja vodnim resursima, u pograničnom području Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

Okvirna direktiva o vodama Europske unije (u daljnjem tekstu Direktiva) je ključni dokument u upravljanju vodama u Europskoj uniji koji uspostavlja pravni okvir zaštite i poboljšanja statusa svih vodenih ekosustava i osigurava dugoročno održivo upravljanje vodnim resursima. Direktiva se provodi kroz planove upravljanja slivnim područjima koji su u Hrvatskoj u finalnoj fazi izrade, dok BiH njihova izrada tek predstoji. Za sliv rijeke Save nedavno je izrađen međunarodni nacrt plana upravljanja koji pokriva cijeli tok Save kroz svih pet zemalja.

Kako članak 14. Direktive predviđa aktivno sudjelovanje svih zainteresiranih strana, uključujući i javnost, u procesima upravljanja vodnim resursima, ovim projektom želimo potaknuti i doseći zadovoljavajuću razinu sudjelovanja zainteresirane javnosti u donošenju i provedbi Plana upravljanja slivom rijeke Save. Ista razina sudjelovanja se može primijeniti i za bilo koji drugi plan, program ili projekt za koji je potrebno sudjelovanje šire javnosti.

Obzirom da samo informirana i educirana javnost može kao ravnopravan partner aktivno sudjelovati u stvaranju i provedbi međunarodnog plana upravljanja slivom rijeke Save, specifične aktivnosti projekta vezane su uz izvođenje radionica, seminara, medijskih kampanja i izradu edukativnih materijala o različitim aspektima provedbe Okvirne direktive o vodama Europske unije za dionike u projektnom području.

Implementacija Direktive i Plana upravljanja slivom rijeke Save direktno će utjecati na budući rad mnogih dionika u vladinom i nevladinom sektoru, poput lokalnih saveza ribiča i ribičkih društava, nevladinih organizacija koje djeluju u području zaštite okoliša, ekoloških grupa u osnovnim i srednjim školama, zaposlenika lokalnih ureda za prostorno planiranje, zaposlenika u industriji ili komunalnoj djelatnosti. Kako veliki dio dionika nije upoznat s ovom problematikom, serijom od 5 kratkih priručnika cilj nam je pružiti osnovne informacije o:

- Okvirnoj direktivi o vodama Europske unije (**Priručnik 1**)
- Koracima u procesu planiranja upravljanja vodnim resursima (**Priručnik 2**)
- Načinima sudjelovanja javnosti u procesu razvoja i donošenja planova upravljanja riječnim slivovima (**Priručnik 3**)
- Načinu određivanja statusa voda i provedbi monitoringa (**Priručnik 4**)
- Arhuškoj konvenciji o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (**Priručnik 5**)

Uz opis osnovne terminologije, priručnici će pružiti široj javnosti kratak i razumljiv pregled svake od navedenih tema, te predstaviti primjere dobre i loše prakse u svakom području.

Treći u nizu priručnika bavi se sudjelovanjem javnosti u izradi planova upravljanja slivom, načinima na koje je sudjelovanje moguće ostvariti, specifičnostima vezanim za sudjelovanje javnosti u prekograničnim područjima, te daje primjere dobre i loše prakse sudjelovanja javnosti u izvedbi raznih projekta koji imaju izražen utjecaj na okoliš.

OKVIRNI SPORAZUM O SLIVU RIJEKE SAVE

Rijeka Sava je treći najveći prtok Dunava, a njezin sliv, površine približno 97 713 km², najveći je sliv jugoistočne Europe. Sliv Save jedan je od najznačajnijih podslivova vodnog područja Dunava (zauzima 12% vodnog područja Dunava). Površina sliva rijeke Save danas obuhvaća ukupno pet država regije (Sloveniju, Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru i Srbiju), a u slivu živi gotovo polovica (46%) ukupnog broja stanovnika svih navedenih zemalja.

Nakon raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije 90-tih godina, Sava i njen sliv dobili su međunarodni karakter. Značaj slivnog područja rijeke Save za sve zemlje sliva vidljiv je i u tome što je ubrzo prepoznata potreba za suradnjom zemalja bivše Jugoslavije u upravljanju zajedničkim vodama slivnog područja Save. *Okvirni sporazum o slivu rijeke Save* (u daljnjem



Radionica u Sisku (izvor: projektni tim)

tekstu Sporazum), potpisan 3. prosinca 2002. godine u Kranjskoj Gori, predstavlja prvi multilateralni razvojni sporazum (nakon sporazuma o sukcesiji) koji su Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Republika Slovenija i Republika Srbija (tadašnja Savezna Republika Jugoslavija) zaključile nakon raspada bivše Jugoslavije.

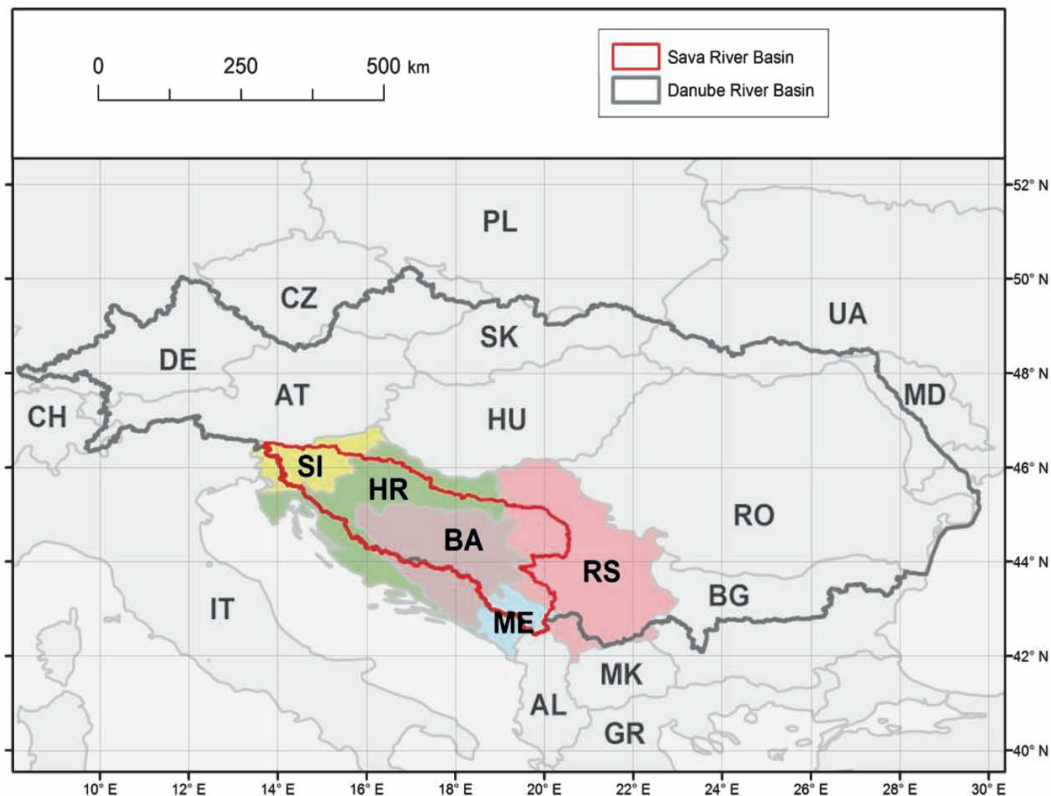
U svrhu što bolje organizacije rada na realizaciji Sporazuma, 2005. godine osnovana je i Međunarodna Komisija za sliv rijeke Save (Savska komisija). Osnovna vizija Savske komisije je prekogranična suradnja u okviru održivog razvoja regije, koja se temelji na načelima jednakosti, poštivanja nacionalnog zakonodavstva i institucija, suradnje u skladu s EU načelima (npr. u skladu s Okvirnom direktivom o vodama Europske unije), redovne razmjene informacija o djelatnostima i stanju unutar sliva, razumnog i pravednog korištenja vode te smanjenja prekograničnih utjecaja uzrokovanih privrednim i drugim aktivnostima.

Okvirni sporazum o slivu rijeke Save jedinstveni je međunarodni ugovor u koji su integrirani različiti pravni interesi zemalja potpisnica, ali u skladu sa načelima održivog upravljanja vodnim resursima. Upravo je uspostavljanje održivog upravljanja vodama jedan od temeljnih ciljeva Sporazuma. Suradnja u području održivog upravljanja vodama unutar Sporazuma podrazumijeva integralno upravljanje površinskim i podzemnim vodnim resursima i obuhvaća sve aspekte upravljanja poput:

- **pitanja održivosti**, odnosno zaštite/poboljšanja kvalitete i količine vode potrebne za očuvanje postojećih ekosustava, ali i za sve vrste korištenja
- **zaštitu** od štetnog djelovanja voda (poplave, erozije)
- **razvojne aktivnosti** (npr. plovidba, opskrba vodom, navodnjavanje, rekreacija i turizam)
- **metode** rješavanja sukoba interesa uzrokovanih različitim vrstama upotrebe i korištenja
- **moćnosti** aktivnog uključivanja interesnih grupa i pojedinaca u provedbu Sporazuma

Sporazum ističe kako je realizacija svih navedenih ciljeva jedino moguća kroz suradnju zemalja potpisnica u procesu donošenja zajedničkih planova i razvojnih programa vezanih uz slivno područje rijeke Save i kroz prilagodbu nacionalnih zakonodavstava europskoj legislativi. Tako su potpisivanjem Sporazuma, zemlje potpisnice izrazile svoju opredijeljenost za izradu zajedničkog *Plana upravljanja slivom rijeke Save*, čiji je nacrt predan na javnu raspravu krajem 2011. godine.

Ukupno gledano, održivo upravljanje vodnim resursima na integralan način je okvir u kojem je moguće korištenje prirodnih resursa sliva rijeke Save u svrhu poboljšanja životnog standarda građana ovog područja uz pružanje mogućnosti svim interesnim skupinama da ostvare svoje neposredne interese, uvažavajući legitimne interese ostalih interesnih grupa.



Položaj sliva Save unutar vodnog područja Dunava (izvor: Savska komisija)

ZAŠTO JE SUDJELOVANJE JAVNOSTI VAŽNO?

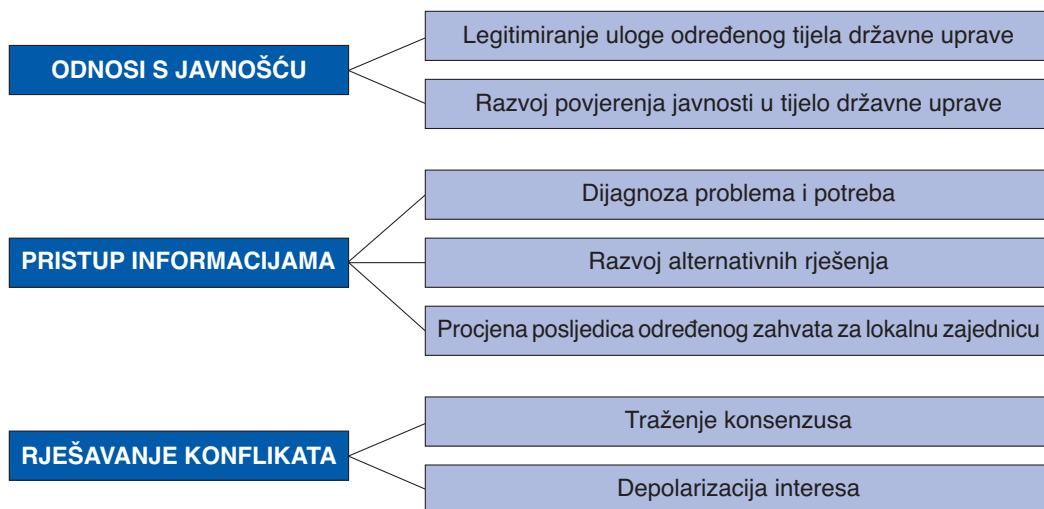
Pravo na zdrav okoliš jedno je od temeljnih ljudskih prava. Svaki pojedinac ima pravo na zdrav život, što uključuje i život u zdravom okolišu, a država je dužna osigurati uvjete za zdrav okoliš. Tijela državne uprave ili lokalne samouprave nadležna su za donošenje odluka u ime građana o aktivnostima koje mogu imati neposredan ili posredan utjecaj na kvalitetu okoliša, kao što su primjerice odluke iz područja energetike, industrije, prometa, vodoopskrbe ili poljoprivrede. Stoga je od velike važnosti da su im stajališta građana poznata prije donošenja konačne odluke. Također, tijela javne uprave i dužnosnici dužni su u procesu odlučivanja voditi računa o javnom interesu. Međunarodnom Arhuškom konvencijom (**Priručnik 5**) utvrđena su prava građana o pravu na pristup informacijama o pitanjima vezanim uz okoliš, pravo sudjelovanja u procesu donošenja odluka od strane tijela javne vlasti koje se odnose na okoliš, te pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša.

Što je sudjelovanje javnosti?

Sudjelovanje javnosti je bilo koji postupak putem kojeg građani utječu na javne odluke koje imaju neposredni utjecaj na njihov život i život njihovih sugrađana. Sudjelovanje javnosti je temeljno

načelo održivog razvoja, te je nužno kako bi se pomirili zahtjevi gospodarskog razvoja sa zaštitom okoliša i socijalnim zahtjevima, a u svrhu donošenja prihvatljivih odluka za sve strane. To je moguće postići jedino uključivanjem svih dionika u raspravu i uspostavljanjem demokratske suradnje između javnosti i tijela javne vlasti.

CILJEVI SUDJELOVANJA JAVNOSTI



PREDNOSTI SUDJELOVANJA JAVNOSTI

- Poboljšanje kvalitete planova / projekata
- Razvoj partnerstva između vlasti i građana
- Stvaranje osjećaja zajedničkog upravljanja i time doprinos predstavničkoj demokraciji i zaštiti prava građana
- Doprinos stvaranju alternativnih rješenja, sprečavanju sukoba i odgoda projekata
- Bolja provedba i nadzor projekata
- Omogućen je pristup pravosuđu
- Razvoj veće podrške aktivnostima i ulaganjima u budućnosti
- Veća transparentnost u procesu donošenja odluka
- Veća razina povjerenja u institucije javne vlasti

Idealno postignuće: konsenzus svih zainteresiranih dionika

Sudjelovanje građana je važno jer pridonosi većoj učinkovitosti upravljanja, te uspostavlja potrebne mehanizme partnerstva između lokalne samouprave i skupina građana. U praksi to bi značilo da građani primjerice imaju pravo biti informirani o onečišćujućim tvarima koje ispušta tvornica u njihovoj blizini, znati u kojem je stanju njihov okoliš, sudjelovati u postupku donošenja dozvole za puštanje u rad neke tvornice, zatražiti sagledavanje alternativnih rješenja, utjecati na

plan izgradnje neke prometnice ili utjecati na lokaciju odlagališta otpada. Sudjelovanje javnosti moguće je ostvariti u raznim fazama donošenja ovakvih odluka:

- 1) Prije donošenja odluke
- 2) U postupku njezinog donošenja
- 3) Nakon donošenja odluke nadgledanjem njezinog izvršenja

Tko ima pravo na sudjelovanje?

Pravo sudjelovanja u odlučivanju ima zainteresirana javnost, odnosno **fizičke i pravne osobe** na koje neka odluka utječe ili bi mogla utjecati, a koje žive ili rade u području mogućih negativnih utjecaja na okoliš. Također, pravo sudjelovanja u odlučivanju imaju i **nevladine organizacije (NVO)** koje rade na promicanju zaštite okoliša.

U kojim okolišnim odlukama javnost ima pravo sudjelovanja?

Građani imaju pravo sudjelovati u odlučivanju o slijedećim postupcima:

- **Procjena utjecaja zahvata na okoliš (PUO)** kojom se procjenjuje prihvatljivost namjeravanog zahvata na okoliš. U ovom postupku javnost može direktno utjecati na donošenje odluke o pojedinačnom projektu (npr. izgradnja tvornice ili odlagališta otpada) u svrhu postizanja prihvatljivijeg zahvata/projekta za okoliš i lokalnu zajednicu.
- **Utvrđivanje objedinjenih uvjeta za zaštitu okoliša za postrojenja** namijenjena obavljanju djelatnosti kojom se mogu prouzročiti emisije kojima se onečišćuje tlo, zrak, vode i more (tzv. ekološka dozvola, IPPC permit). U ovom postupku javnost može direktno utjecati na izdavanje »ekološke« dozvole tvornici, i osigurati poštivanje standarda rada postrojenja vezanih uz mjere sprječavanja onečišćenja okoliša, gospodarenja otpadom, energetske učinkovitosti, sanacije izvanrednih stanja ili izbjegavanja rizika onečišćenja po prestanku rada postrojenja.
- **Strateška procjena utjecaja na okoliš (SPUO)** u sklopu provedbe plana ili programa (npr. plan gospodarenja otpadom nekog grada, program razvoja županije, plan upravljanja slivom). Svojim sudjelovanjem javnost osigurava da se odluke o prihvaćanju plana i programa donose uz poznavanje mogućih utjecaja plana/programa na okoliš.
- **Provedbeni propisi i/ili pravno obvezujući normativni instrumenti koji se odnose na okoliš.** Sudjelovanje javnosti u donošenju ovakvih propisa osigurava transparentni pristup planiranju propisa i njihovu prilagodbu u cilju postizanja što manjeg utjecaja na okoliš, čime se osigurava bolja kvaliteta propisa i veća društvena prihvatljivost zahvata.

Koje su prednosti uključivanja javnosti za građane i investitore?

Investitorima, nositeljima zahvata ili izrade studije o utjecaju zahvata na okoliš ili izrađivaču plana/programa savjetuje se što ranije uključivanje javnosti. Pravovremeno i kvalitetno uključivanje javnosti nosi višestruke prednosti, a za građane predstavlja priliku da podijele svoja mišljenja i utječu na javne odluke, te saznaju stavove drugih građana u vezi različitih aspekata (okolišnih, socijalnih) određenog projekta. Prednost pravodobnog i adekvatnog uključivanja javnosti za investitora može biti primjerice poboljšano idejno rješenje, odabir lokacije zahvata, poboljšanje koncepcije zahvata projekta na temelju informacija iz prve ruke građana. Uključivanje »lokalnog« znanja rezultira većim brojem mogućih ideja i rješenja korisnih pri razmatranju i projektiranju alternativnih rješenja i mjera zaštite okoliša. Također, pravovremeno uključivanje javnosti može umanjiti rizik ozbiljnih sukoba, umanjiti rizik provedbe projekta, ali i potaknuti razvoj potpore javnosti određenom projektu.

KORACI U PRIPREMI SUDJELOVANJA JAVNOSTI

Koraci u pripremi sudjelovanja javnosti u nekom procesu uključuju:

- 1) Analizu dionika
- 2) Analizu problema i uzroka problema
- 3) Planiranje komunikacije

Analiza dionika

Na početku interaktivnog procesa, kao što je sudjelovanje javnosti, neophodno je procijeniti tko sve sudjeluje u takvom procesu. Analiza dionika daje pregled bitnih dionika/ korisnika u određenom području, daje pregled različitih gledišta s kojih je moguće promatrati određen predmet / slučaj, te smanjuje rizik da određeni važni dionici budu isključeni iz procesa odlučivanja.

DEFINICIJE	
Dionik	Može biti bilo koja bitna grupa, organizacija ili pojedinac koji ima interes u određenom predmetu, bilo zato što će donesene odluke imati neposredni utjecaj na njega ili zato što ima utjecaj, znanja ili iskustvo o predmetu. Dionici mogu biti iz različitih sektora poput vladajućih struktura, tijela lokalne uprave, nevladinih udruga, znanstveno-istraživačkih instituta, industrije, poljoprivrede, kućanstava itd.

Analiza dionika odvija se u nekoliko koraka. Prvi korak kreće od sadržaja projekta i potencijalnih subjekata. Primjerice: želimo sagraditi kuću, TKO je zna sagraditi? Također, u samom početku korisno je ustanoviti motive i odnose identificiranih dionika, područje njihovog djelovanja i potencijalne rizike. Primjerice: koji dionici imaju pozitivni ili negativni učinak na projekt, tko ima moć upravljanja, tko ima najveći financijski interes? Sličan se postupak može primijeniti i za

čimbenike koji utječu na projekt, poput potencijalnih rizika (primjerice vremenske nepogode, ljudski ili financijski kapaciteti). U svakom koraku radi se procjena koje je dionike bitno uključiti u ovaj proces i imaju li svi dionici jednaka prava. Stupanj uključenosti dionika i njihova uloga mogu se razlikovati tijekom različitih faza provedbe projekta, što će analizom dionika biti lakše ustvrditi.

OSNOVNI KORACI ANALIZE DIONIKA	
Korak 1	Definiranje dijela projekta za koji će biti napravljena analiza dionika i identifikacija glavnih problema.
Korak 2	Sastanak projektnog tima čiji je cilj identificirati što veći broj dionika i potencijalnih kutova gledišta. Podjela identificiranih dionika i kutova gledišta u grupe
Korak 3	Izrada baze dionika (ime i kontakt) i provjera jesu li svi dionici i sve razine problema uključene.
Korak 4	Identifikacija stupnja uključenosti svakog dionika u različite faze projekta.
Korak 5	Izrada komunikacijskog plana i obavještanje identificiranih dionika temeljem liste dionika. Jasno informiranje dionika o njihovoj potencijalnoj ulozi i stupnju uključenosti u proces.

Analiza problema i uzroka problema

Svaka dobra odluka ili zakon započinje analizom problema i njegovih uzroka (zbog kojeg odluka/zakon nastaje). Analiza problema i uzroka problema služi prvenstveno za razvoj strategije rješavanja određenog problema, ali i kao smjernica upravljačkim tijelima na kojoj razini ili u kojem području je moguće pozitivno djelovati na rješavanja problema/konflikta. Ovu analizu provodi projektni tim, a osobe zadužene za analizu moraju dobro poznavati određenu situaciju.

Komunikacijska strategija

Komunikacija je izuzetno važna za proces sudjelovanja javnosti. Nacrt komunikacijske strategije potrebno je napraviti u početnoj fazi projekta, te ju prilagođavati u svakoj slijedećoj fazi, kako projekt napreduje, a uloge, uključenost i informiranost dionika se mijenjaju. Komunikacijska strategija zahtijeva kontinuirano praćenje razvoja projekta i prilagodbe komunikacije nastalim situacijama ili problemima. Razvoj komunikacijske strategije slijedi analizu dionika, obzirom da će različite grupe dionika zahtijevati drukčiji komunikacijski pristup.

Metode komunikacije

Metode komunikacije i interakcije s dionicima su brojne i među ostalim uključuju radionice, intervjuve, članke, radne grupe itd. Odabir metode komunikacije temelji se na analizi dionika.

PRIMJERI METODA KOMUNIKACIJE S JAVNOŠĆU:

- ✓ Intervjui
- ✓ Radionice
- ✓ Medijska kampanja
- ✓ Edukacijska kampanja
- ✓ Komunikacija s građanskim odborima

METODE SUDJELOVANJA JAVNOSTI

Ovisno o vrstama postupaka u kojima sudjeluje, javnosti se mora omogućiti **javna rasprava**, uključujući **javni uvid** i **javno izlaganje** na kojem se javnost upoznaje sa stajalištima, interesima i argumentima drugih zainteresiranih dionika. Javnost ima pravo davati mišljenja, prijedloge i primjedbe na način da ih pismeno šalje u određenom roku ili ih podnosi usmeno tijekom javnog izlaganja. Na javnoj raspravi mogu se postavljati pitanja, davati mišljenja, prijedlozi i primjedbe osobama koje su prisutne, primjerice predstavniku nadležnog tijela javne vlasti, predstavniku izrađivača studije, predstavniku nositelja zahvata. Na zaprimljene primjedbe javnosti nadležno tijelo se mora očitovati.

OSNOVNE DEFINICIJE	
Javna rasprava	Javna rasprava se odnosi na cijelu proceduru u kojoj pojedinci, organizacije, tijela javne vlasti itd. mogu izraziti mišljenja, prijedloge i primjedbe.
Javni uvid	Javni uvid odnosi se na dokumentaciju o predmetu javne rasprave (SPUO, PUO, okolišna dozvola) koja se stavlja na javni uvid javnosti ili zainteresiranoj javnosti.
Javno izlaganje	Javno izlaganje odnosi se na izlaganje u nazočnosti predstavnika javnosti, tj. skupove na kojima javnost može raspravljati o predmetu i/ili postavljati pitanja nadležnom tijelu, nositelju zahvata i izrađivačima studija.

Zakonom je propisano da se mišljenja, prijedlozi i primjedbe javnosti moraju **razmotriti** prije donošenja odluka, ali to ne znači da se moraju i uvažiti. Nadležno tijelo navodi koje su primjedbe javnosti bile utemeljene te su uvažene, a koje su uvažene djelomično ili odbijene, te je dužno navesti obrazloženje razloga njihova neprihvatanja / djelomičnog prihvatanja. **Za one koji ne dostave svoje mišljenje, primjedbe i prijedloge u svezi s predmetom javne rasprave smatra se da nisu imali primjedbi.**

Ukoliko se javnost ne uključi ranije, javna rasprava odnosno javno izlaganje često su prva prigoda kada se javnost upoznaje sa zahvatom i odlučuje preuzeti aktivnu ulogu. Za donosioce odluka javna rasprava predstavlja priliku za komunikaciju s različitim društvenim akterima, donošenje kvalitetnijih odluka koje odražavaju potrebe i mišljenje subjekata na koje će odluka utjecati, imaju mogućnost pristupa širem izvoru informacija, te priliku za postizanja većeg stupnja transparentnosti u procesu donošenja odluka, čime se povećava razina povjerenja u institucije javne vlasti.

Adekvatno informirana javnost o okolišnim pitanjima, o njezinom pravu na sudjelovanje, te adekvatno proveden postupak sudjelovanja javnosti nosi koristi za same građane, ali i za investitore, te u konačnici i za tijela javne vlasti!

Morate sudjelovati u postupku odlučivanja o pitanjima okoliša da biste se mogli žaliti ukoliko su vaša prava ili pravila postupka povrijeđena prilikom donošenja odluke o pitanjima okoliša.

Aktivni građani ili nevladine udruge građana ukoliko smatraju da su im prekršena prava na pristup informacijama i/ili prava na sudjelovanje javnosti, imaju pravo osporavati odgovarajući upravni akt tijela javne vlasti podnošenjem žalbe nadležnom tijelu, odnosno podnošenjem tužbe nadležnom sudu.

SUDJELOVANJE JAVNOSTI U PREKOGRANIČNOM KONTEKSTU

Okvirna direktiva o vodama Europske unije (ODV) postavlja zahtjeve za sudjelovanje javnosti u procesu donošenja, uspostave i dopuna planova upravljanja slivovima (**Članak 14. ODV**).

Radi osiguranja sudjelovanja javnosti, uključujući i korisnike voda, u procesu donošenja i upotunjavanja planova upravljanja slivovima, potrebno je osigurati odgovarajuće informacije o planiranim mjerama, radi uključivanja javnosti prije donošenja konačnih odluka o provedbi pojedinih mjera.

Prema članku 14., zemlje članice dužne su poticati aktivno uključivanje svih zainteresiranih strana u provedbu ODV, a naročito u izradu, revidiranje i dopunjavanje planova upravljanja, te se obavezuju za svako vodno područje javnosti učiniti dostupnim:

- vremenski raspored i program rada na izradi plana, uključujući i popis konzultacija koje treba obaviti, **najmanje 3 godine** prije početka razdoblja na koje se plan odnosi
- privremeni pregled značajnih vodnogospodarskih pitanja uočenih u slivu, **najmanje 2 godine** prije početka razdoblja na koje se plan odnosi
- kopije nacрта plana upravljanja riječnim slivom, **najmanje godinu** dana prije početka razdoblja na koje se plan odnosi

Prve dvije točke odnose se i na dopune plana upravljanja slivom. Na zahtjev, potrebno je javnosti odobriti pristup popratnoj dokumentaciji i informacijama korištenima u izradi nacрта plana upravljanja riječnim slivom. Također, zemlje članice trebaju predvidjeti najmanje 6 mjeseci za pismene primjedbe na navedene dokumente, radi omogućavanja aktivnog sudjelovanja i konzultacija.

Prema navedenom, kako bi se postigla najbolja praksa u planiranju upravljanja vodama, neophodno je uspostavljati učinkovitog mehanizma sudjelovanja javnosti u samom početku tog procesa. Inicijative vezane uz sudjelovanje javnosti moraju biti pažljivo viđene kako bi se osigurala njihova transparentnost i kako bi očekivanja i stavovi raznih dionika bili poznati i jasni na samom početku.

PRIMJERI DOBRE I LOŠE PRAKSE SUDJELOVANJA JAVNOSTI

PRIMJERI LOŠE PRAKSE

Asfaltna baza Žminj – donesena odluka bez provođenja javne rasprava, sudska zaštita se pokazala nedovoljno učinkovitom

U Istri, u mjestu Žminj, 150 metara od obiteljskih kuća izgrađena je Asfaltna baza kao privremeni objekt do završetka izgradnje buduće prometnice. Komisija za provedbu procjene utjecaja na okoliš predvidjela je demontiranje baze nakon završetka gradnje prometnice. Izgrađeni objekt je direktno utjecao na građane bukom i ispušnim plinovima postrojenja. Građani su bili protiv izgradnje baze i reagirali su pisanjem primjedbi, peticijama i ukazivanjem na nezakonitosti.

Na temelju zaključka tadašnje komisije za procjenu studije na okoliš, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva izdalo je rješenje kako je postavljanje asfaltnog postrojenja prihvatljivo za okoliš, jer je riječ o privremenom objektu, te štetne posljedice na zdravlje građana nisu izgledne. Javna rasprava o izgradnji asfaltno baze nije održana, te nije adekvatno proveden postupak uključivanja javnosti. Na temelju tužbe upravnom sudu jednog građanina Upravni sud je poništio Rješenje kojim je Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva dopustilo postavljanje baze. U svojoj presudi sud je naložio da se cijeli postupak procjene utjecaja na okoliš ponovi te da se provedu javni uvid i rasprava. Na temelju odluke Upravnog suda javna rasprava je provedena sa šest godina zakašnjenja. Asfaltna baza je bila postavljena 2004. godine, presuda Upravnog suda donesena 2009. godine, a ponovna javna rasprava je održana 2010. godine. Za to vrijeme Asfaltna baza je bila u pogonu unatoč izraženom nezadovoljstvu građana i nezakonito provedenoj proceduri.

Planovi gospodarenja otpadom Splitsko-dalmatinske županije – oduzeto pravo sudjelovanja javnosti

Za više od deset gradova u Splitsko-dalmatinskoj županiji županijska skupština je usvojila plan gospodarenja otpadom za razdoblje od 2007.-2015. godine bez prethodno provedenog postupka sudjelovanja javnosti. Ovim postupkom prekršene su odredbe Arhuške konvencije koja nalaže da se prilikom izrade planova i programa, te ostalih provedbenih propisa, javnosti mora pružiti mogućnost davanja primjedbi izravno ili kroz predstavnička savjetodavna tijela. Stoga je Udruga Sunce uputila zahtjev Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva za poništavanjem odluke Skupštine o usvajanju spomenutog plana. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva smatralo je da plan gospodarenja otpadom nije dokument održivog razvoja i zaštite okoliša, te da nije bilo potrebno provesti postupak sudjelovanja javnosti. Udruga građana je bila primorana pokrenuti pravni postupak u navedenom slučaju.

ZAKLJUČAK

Sudjelovanje javnosti u praksi:

- ✓ u većini slučajeva se ne uzima u obzir prilikom donošenja odluka
- ✓ nema stvarnog sudjelovanja javnosti, već se samo zadovoljava forma
- ✓ postoje predrasude da javnost donosi nestručne odluke
- ✓ primjenjuju se minimalno propisani oblici informiranja i sudjelovanja javnosti
- ✓ stavovi javnosti u procesu odlučivanja zapravo imaju samo status »preporuke« i nisu obavezujući
- ✓ sudjelovanje javnosti se ne omogućava rano u proceduri nego tek na njenom kraju, kada su mogućnosti za izmjene projekta minimalne
- ✓ sama javnost ne pozna svoja prava i mogućnosti pristupa pravosuđu, nema novaca za unajmljivanje stručnjaka ili za sudske sporove

Nije dovoljno samo donijeti adekvatne propise o sudjelovanju javnosti u pitanjima zaštite okoliša. Građane je potrebno educirati o promjenama u propisima koje im otvaraju nove ili bolje mogućnosti za provedbu učinkovitog postupka sudjelovanja javnosti. Također, umjesto samo informiranja javnosti o donošenju neke odluke, potrebno građane potaknuti na sudjelovanje u donošenju odluka u pitanjima okoliša i izražavanje zahtjeva i prijedloga, te ih upoznati s mogućnostima pravne zaštite ukoliko su uočene nepravilnosti u postupku donošenja odluke o pitanjima okoliša.

POZITIVNA PRAKSA:**OTOK KRK – uključivanje javnosti u osmišljavanje sustava gospodarenjem otpadom**

Otok Krk je 2005. godine pokrenuo sustav odvojenog prikupljanja otpada (što je i zakonska obaveza) koji je u samo tri godine dosegao 25% recikliranog otpada. Za otok Krk je 2003. godine izrađena studija »Ekološki sustav zbrinjavanja komunalnog otpada – otok Krk« koju su prihvatili svi vijećnici. Realizacije projekta započela je 2005. godine dijeljenjem kanti za razdvojeno prikupljanje otpada. Na promidžbu i edukaciju je potrošeno milijun kuna i uspostavljen je dispečerski centar koji komunicira s građanima. Sustavnim informiranjem građana, te osiguranjem adekvatne infrastrukture za odlaganje otpada do danas se ostvarilo odvojeno prikupljanje oko 30% otpada. Ovaj primjer pokazuje kako je moguće postići uspješnu suradnju lokalnih vlasti i građana.

Lastovo – kamenolom ili park prirode? Lokalno stanovništvo odabralo smjer razvoja.

Krajem 20. stoljeća predložena je ideja da se Lastovsko otočje proglasi parkom prirode. Prijedlog je izazvao žestoke rasprave kod lokalnog stanovništava. Zbog mišljenja da će doći do ograničenja poljoprivrede, zabrane ribarenja i da će proglašenje parka prirode negativno utjecati na njihov život, lokalno stanovništvo izjasnilo se protiv parka prirode. Nakon što je došlo do opasnosti izgradnje kamenoloma na otoku Lastovu, lokalna zajednica na čelu sa udrugama zaštite prirode se usprotivila izgradnji kamenoloma i prihvatila inicijativu uspostave parka prirode, te je 2006. godine Lastovski arhipelag proglašen parkom prirode.

Kako bi educirali lokalno stanovništvo i otklonili strah od potencijalnih restriktivnih mjera koje bi uspostava parka prirode imala za lokalno stanovništvo, prilikom samog procesa proglašenja održane su brojne prezentacije i javne tribine. Tijekom javnog uvida u stručnu podlogu, lokalno stanovništvo izrazilo je pozitivan odnos prema inicijativi, te postavilo tek osam primjedbi koje je Ministarstvo kulture prihvatilo. Kroz ovaj proces je vidljivo kako je inicijalni negativni stav javnosti prema uspostavi parka prirode bio uzrokovan nedostatkom informacija.

SUDJELOVANJE JAVNOSTI U PROCESU DONOŠENJA PLANOVA UPRAVLJANJA SLIVOM UNUTAR OKVIRNE DIREKTIVE O VODAMA EUROPSKE UNIJE

Primjer Slovenije

Provedba Okvirne direktive o vodama Europske unije (ODV) donijela je velike promjene u upravljanju vodama, uključujući važnost informiranja i sudjelovanja javnosti u planiranju upravljanja vodnim resursima. U Sloveniji, državni Inštitut za vode Republike Slovenije (IzvRS) bio je uključen u pripremu planova upravljanja slivovima unutar ODV. Njihov osnovni zadatak bio je izrada stručne podloge za upravljanje vodnim područjem Dunava i Jadranskim morem, za koju je stručna javnost bila pozvana da iznese komentare i sugestije. Nakon konzultacija sa stručnom javnošću, stručna podloga je doradena i ponovo dana na uvid stručnjacima. Proces je započeo 2007. godine, a uključio je slijedeće korake:

- Identifikacija dionika i informiranje dionika o izradi stručne podloge
- Informiranje dionika o tijeku i stanju upravljanja vodama u Sloveniji, te o pripremi stručnih podloga na državnoj razini i razini vodnih područja. U ovom su procesu stručnjaci mogli sudjelovati sa svojim znanjem i poznavanjem ključnih problema pojedinih slivova

Organizacija stručnih radionica na kojima je također ustanovljena volja za suradnjom stručnjaka na izradi planova upravljanja slivom. Radionice su se sastojale od **uvodnog dijela** (pregled ODV, metodologije i trenutnog statusa pripreme stručnih podloga) i **interaktivnog dijela** u kojem su polaznici organizirani u radne grupe prema pojedinim slivovima i temeljem terenskog pregleda identificirani su specifični problemi. Zadnja faza radionica uključivala je izradu **zajedničkih zaključaka** na temelju evaluacijskog upitnika koji su polaznici radionica popunjavali.

U 2008. godini uslijedila je priprema stručne podloge koja je uključila dodatnu komunikaciju sa stručnom javnosti. Stručnjaci su podijeljeni u tri osnovna stručna područja: 1) upravljanje vodama, 2) korištenje voda i 3) aspekti zaštite voda; kako bi se izjasnili o ključnim pitanjima vezanih uz prijedloge dodatnih mjera (uz već predložene) za upravljanje/ korištenje/ zaštitu površinskih i podzemnih voda. Za sliv Save održana su po tri zasebna sastanka za gornji, srednji i donji dio toka Save s ciljem dopune stručne podloge za pripremu plana upravljanja slivom Save i s ciljem uključenja stručne javnosti. Ukupno 161 stručnjak sudjelovao je na sastancima.

U 2009. godini održana je nekolicina sastanaka vezanih uz umjetne i jako izmijenjene vodne cjeline s ciljem upoznavanja stručnjaka s ciljevima ODV vezanih za ovakve vodne cjeline, informiranja

o sadržaju planova upravljanja kako bi se osiguralo njihovo sudjelovanje, potpora i mišljenje. Prije sastanaka, identificiranim stručnjacima poslan je upitnik o specifičnostima korištenja voda i mjera zaštite, nakon čega je uslijedila prezentacija procesa upravljanja vodama i ciljeva ODV. Na sastancima su razmijenjene informacije o ključnim problemima vezanim uz umjetne i jako promijenjene vodne cjeline.

Ovakvi sastanci pokazali su se ključnim za razvoj planova upravljanja slivovima, jer su rezultirali važnim zaključcima. Sudjelovanje stručne javnosti pomoglo je Ministarstvu zaštite okoliša u provedbi daljnjih formalnih procedura prema Okvirnoj direktivi o vodama Europske unije.

Primjer Mađarske

Istovremeno s pripremom jedinstvenog nacionalnog Plana upravljanja vodnim područjem Dunava u Mađarskoj, provedeno je opsežno sudjelovanje javnosti i završena strateška procjena utjecaja na okoliš. Sudjelovanje javnosti u procesu izrade plana upravljanja temeljilo se na Strategiji sudjelovanja javnosti koja je razvijena 2006. godine. Uspostavljeno je ukupno 12 regionalnih vijeća za upravljanje vodama, 4 na razini pod-slivova, te nacionalno vijeće za upravljanje vodama. Sva ova tijela imala su za zadatak osigurati tzv. *otvoreni proces planiranja*, te osigurati sudjelovanje javnosti u procesu izrade plana upravljanja prema smjernicama ODV. Na temelju Strategije sudjelovanja javnosti započeo je proces rasprave o značajnim pritiscima i problemima vezanim uz upravljanje vodama. Izrađeni dokument predstavljen je javnosti na internetskim stranicama i javnost je imala gotovo 6 mjeseci za uputiti komentare. Dionici koji su poslali komentare pozvani su na konferencije i javne tribine na kojima su komentari dodatno usmeno raspravljani, nakon čega je okvir nacionalnog plana upravljanja predstavljen javnosti i bio je dostupan za komentare 2 mjeseca. Na temelju zaprimljenih komentara napravljen je program mjera koji je opet javnosti bio dostupan za komentare gotovo 3 mjeseca. Svi dokumenti bili su raspravljani na ukupno 42 javne tribine tijekom srpnja 2009. godine, nakon čega je uslijedilo 25 tematskih regionalnih kongresa u rujnu 2009. godine, kada su svi nacrti planova upravljanja bili predstavljeni (za 42 pod-jedinici, 4 pod-sliva i cjeloviti nacionalni plan upravljanja). Na svakom sastanku sudjelovalo je u prosjeku 30-40 dionika i zaprimljeno je više od 1500 komentara. Na zahtjev nevladinih udruga, vrijeme u kojem su se mogli podnijeti pismeni komentari produženo je za 2 mjeseca (do studenog 2009. godine). Komentari i odgovori na komentare predstavljeni su u završnim planovima upravljanja.

Primjer izrade nacрта plana upravljanja slivom Save

Izrada nacрта plana upravljanja slivom Save uključila je sudjelovanje javnosti u samom donošenju nacрта plana, te izradu nacрта aktivnosti potrebnih za uspostavljanje mehanizma sudjelovanja javnosti u monitoringu i provedbi završnog plana. Cjelokupni proces izrade Plana upravljanja slivom rijeke Save vođen je od strane Stalne stručne skupine Savske komisije za upravljanje riječnim slivom. Aktivnosti provedene tijekom izrade nacрта plana upravljanja slivom Save uključile su:

1. Informiranje javnosti

Sve faze izrade plana i poduzete aktivnosti bile su javno dostupne putem internetske stranice Savske komisije (www.savacomission.org) od samog početka izrade nacрта Plana. Također Savska komisija pripremila je i različite **publikacije** s informacijama o izradi Plana upravljanja, te redovito

informirala različite dionike o samom procesu izrade plana kroz službeni bilten Savske komisije – Savski vjesnik. Nadalje proces izrade Plana upravljanja bio je predstavljen i na sastancima s a dionicima u organizaciji Savske komisije i drugih organizacija/institucija (npr. Zelena akcija, Regionalni centar za okoliš, Park prirode Lonjsko polje), kao i na raznim događanjima.

2. Konzultacijske aktivnosti

2.1. Sastanci s institucijama i organizacijama zainteresiranih zemalja

Izradu Plana upravljanja pratili su brojni sastanci Savske komisije i stručnjaka koji su radili na pripremi Plana s predstavnicima nadležnih nacionalnih tijela, istraživačkih institucija, te nacionalnih i međunarodnih nevladinih organizacija. Glavni ciljevi sastanaka bili su prikupljanje informacija i podataka, te diskusija o pitanjima vezanim uz upravljanje slivom.

2.2 Radionice na prekograničnoj razini

Tijekom izrade plana održane su tri glavne radionice radi razmatranja ključnih koraka neophodnih za izradu Nacrta Plana upravljanja:

- **Radionica o značajnim pitanjima upravljanja vodama (SWMI)**, s ciljem upoznavanja širokog kruga dionika s konceptom integralnog upravljanja vodama i zahtjevima ODV, kao i dobivanja povratnih informacija o ovoj temi (Zagreb (HR), 27. – 28. 09. 2010.).
- **Radionica o Programu mjera (PoM)**, s ciljem upoznavanja zainteresiranih strana sa predloženim Programom i prikupljanja povratnih informacija (Sarajevo (BA), 28. – 30. 06. 2011.).
- **Forum dionika** (Beograd (RS), 9. – 10. studeni 2011.), koji je organiziran u cilju predstavljanja Nacrta Plana upravljanja i prikupljanja komentara na njegov sadržaj od svih relevantnih dionika, prije započinjanja dijela procesa konzultacija javnosti na internet stranici Savske komisije. Također je razmatrano pitanje sudjelovanja dionika u provođenju Plana upravljanja, i kasnije, u izradi revidiranog Plana.

2.3 Konzultacije putem interneta

Nacrt plana upravljanja slivom Save zajedno sa svim pratećim dokumentima je 21. prosinca 2011. godine stavljen na javnu raspravu koja traje do 21. travnja 2012. godine. Na stranicama Savske komisije omogućeno je davanje komentara i prijedloga vezanih uz objavljeni nacrt Plana, kroz on-line obrazac: <http://www.savacommission.org/srbmp/hr/obrazac-za-konzultacije>

Aktivno uključivanje dionika

Glavni dionici / skupine dionika imali su priliku aktivno sudjelovati u radu stručnih skupina Savske komisije, kao i u svim drugim aktivnostima Savske komisije, dobivanjem statusa promatrača. Ova mogućnost je dobro iskorištena od strane organizacija koje već imaju taj status, u smislu aktivnog sudjelovanja na sjednicama Savske komisije i sastancima Stalne stručne skupine za upravljanje riječnim slivom.

Daljnje aktivnosti

Kako je navedeno u Nacrtu Plana upravljanja, komentari, prijedlozi i primjedbe prikupljeni tijekom konzultacijskog razdoblja (od 21. prosinca 2011. do 21. travnja 2012. godine) biti će evaluirani i

uključeni do najveće moguće mjere u finalni nacrt Plana upravljanja slivom rijeka Save. Također, završetkom konzultacijskog razdoblja Savska komisija planira izraditi i dokument s analizom čitavog procesa sudjelovanja javnosti, te finalizirati poglavlje 12. Plana (Sudjelovanje javnosti).

LITERATURA

Creighton i sur. (1998): Public involvement techniques. Research Report.

Međunarodna komisija za sliv rijeke Save: <http://www.savacommission.org/>

Nacrt plana upravljanja slivom Dunava: http://www.icpdr.org/icpdr-pages/river_basin_management.htm

Nacrt plana upravljanja slivom rijeke Save: <http://www.savacommission.org/srbmp/ba/nacrt>

Okvirna direktiva o vodama Europske unije:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT>

Zajednička strategija provedbe Okvirne direktive o vodama Europske unije – dokument smjernica br. 8 (Sudjelovanje javnosti): http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?!=/framework_directive/guidance_documents/guidancesnos8publicspar/_EN_1.0_&a=d

U izradi serije od 5 kratkih priručnika sudjelovali su:

Thomas Alge, Okoburo, Austrija

Darko Bizjak, Nezavisni konzultant za pravo okoliša, Hrvatska

Csaba Kiss, Environmental management and Law Association, Mađarska

Ana Matoz Ravnik, Nezavisni konzultant za pravo okoliša, Slovenija

Lana Ofak, Pravni fakultet u Zagrebu, Hrvatska

Claus Aagaard Pedersen, Ramboll natura, Švedska

Catalina Radulescu, Center for Legal Resources, Justice and Environment, Rumunjska

Dorđe Stefanović, Nezavisni konzultant za pravo okoliša, Bosna i Hercegovina

Bo Troedsson, River Eman CMA, Švedska

Alexandra Tryanowski, Independent Institute for Environmental Concerns (UfU), Njemačka

Kärt Vaarmari, Estonian Environmental Law Centre, Estonija

Sandra Hudina, urednica

Izdavač:

Zelena akcija

Frankopanska 1

10000 Zagreb, Hrvatska

Tel / fax: +385 (0)1 4813 096

e-mail: za@zelena-akcija.hr

Zagreb, travanj 2012.

Grafičko oblikovanje i tisak:

sve5, Zagreb



Zelena akcija

Frankopanska 1
Zagreb, Hrvatska
Tel./fax: +385 1 4813 096

Centar za razvoj i podršku (CRP)

Mihajla i Živka Crnogorčevića
Tuzla, Bosna i Hercegovina
Tel.: +387 35 364 320
Fax: +387 35 364 321

Zeleni san

Nikole Tordinca 9
Vinkovci, Hrvatska
Tel.: +385 32 33 22 53

Ekološka koalicija uskog sliva (EKUS)

Mehmedalije Maka Dizdara 5
Bihać, Bosna i Hercegovina
Tel./fax: +387 37 220 624



Ova publikacija izrađena je uz pomoć Europske unije. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Zelene akcije i ne predstavlja nužno stajalište Europske unije.



Europsku uniju čini 27 zemalja članica koje su odlučile postupno povezivati svoja znanja, resurse i sudbine. Zajednički su, tijekom razdoblja proširenja u trajanju od 50 godina, izgradile zonu stabilnosti, demokracije i održivog razvoja, zadržavajući pritom kulturalnu raznolikost, toleranciju i osobne slobode. Europska unija posvećena je dijeljenju svojih postignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.