

**Emina Veljović**

LL.B.; B. TEHN.:Pravne Studije;

M.A.

(stručna oblast: okolišno pravo)

## **Analiza značaja strateške procjene uticaja na okoliš kao alata zaštite okoliša u BiH**

**Podržano od strane Fondacije Heinrich Böll, Sarajevo**



Stajališta izražena u ovom dokumentu isključiva su odgovornost autora i ne odražavaju nužno stajalište Fondacije Heinrich Boell, Ureda u Sarajevu



Ovaj materijal je licenciran Creative Commons licencom CC-BY-SA: navođenje autorstva, dijeljenje pod istim uslovima. Objašnjenje licence može se naći na: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>

# Sadržaj

Lista skraćenica i pojmova . . . . .	2
Sažetak . . . . .	3
<b>Poglavlje 1. - Uvod . . . . .</b>	<b>5</b>
1.1 Izjava o istraživačkom problemu . . . . .	5
1.2 Svrha analize . . . . .	6
1.3 Istraživačka pitanja . . . . .	6
1.4 Značaj analize . . . . .	6
1.5 Dizajn i metode istraživanja . . . . .	6
<b>Poglavlje 2. - Strateška procjena uticaja na okoliša u BiH. . . . .</b>	<b>8</b>
2.1 Zakonski okvir strateške procjene uticaja na okoliš u FBiH . . . . .	8
<b>Poglavlje 3. - Praktična primjena strateških procjena uticaja na okoliš u BiH. . . . .</b>	<b>14</b>
3.1 Razlike između strateške procjene uticaja na okoliš i prethodne procjene uticaja na okoliš . . . . .	16
3.2 ESAP BiH 2030+ . . . . .	17
3.3 Međuentitetsko tijelo za zaštitu okoliša . . . . .	18
3.4 Studija slučaja: HE "Ulog" i sistem malih hidroelektrana HES "Gornja Neretva" (Faza I i Faza II) na području Republike Srpske . . . . .	19
<b>Poglavlje 4. - Primjeri strateških procjena uticaja na okoliš u susjednim državama . . . . .</b>	<b>22</b>
4.1 Strateška procjena uticaja na okoliš u Republici Hrvatskoj. . . . .	22
4.2 Strateška procjena uticaja na okoliš u Republici Crnoj Gori . . . . .	24
<b>Poglavlje 5. - Analiza Upitnika: Analiza značaja strateške procjene uticaja na okoliš kao alata zaštite okoliša u BiH. . . . .</b>	<b>25</b>
<b>Poglavlje 6. - Preporuke i zaključci . . . . .</b>	<b>26</b>
Bibliografija . . . . .	28
Dodatak A - Upitnik: Analiza značaja strateške procjene uticaja na okoliš kao alata zaštite okoliša u BiH . . . . .	30

# Lista skraćenica i pojmova

**BiH** – Bosna i Hercegovina

**BD** – Brčko distrikt

**EU** – Evropska unija

**FBiH** – Federacija Bosne i Hercegovine

**FMOIT** – Federalno ministarstvo okoliša i turizma

**FMPVŠ** – Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva

**HE** – Hidroelektrana – proizvodnja električne energije korištenjem energije vodnih tokova

**Hidroenergija** – je oblik proizvodnje električne energije, koja se sastoji od iskorištavanja energije stvorene kao rezultat pomicanja velikih količina vode, pretvaranjem potencijalne ili kinetičke energije vode u električnu energiju

**MHE** ili **mHE** – Male hidroelektrane

**MW** – Megavat = milion vati = 1 000 000 vati

**MVTEO** – Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH

**NVO** – Nevladina/e organizacija/e

**RS** – Republika Srpska

**SPUO** – Strateška studija o procjeni utjecaja na okoliš ili Strateška procjena utjecaja na okoliš

**W** – vat – jedan vat je jedan džul energije po sekundi. Također, 1 vat = 1 volt × 1 amper

# Sažetak

U Evropskoj uniji, i u susjednim zemljama, poput Republike Hrvatske i Republike Crne Gore, strateške procjene okoliša se shvaćaju poprilično ozbiljno i provode se za planove upravljanja otpadom, nacionalne energetske planove, planove velikih projekata itd. Strateške procjene uticaja na okoliš u Bosni i Hercegovini; međutim, rade se prvenstveno tokom prostornog planiranja i ne koriste se kao mandatni izvori informacija prilikom planiranja energetskih, vodnih i drugih srodnih strategija, a posebno prilikom pripreme velikih razvojnih projekata. To je problematično jer se na taj način ne uzimaju u obzir kumulativni uticaji pojedinih projekata na životnu sredinu u cjelini.

Dodatni problem se ogleda u činjenici da je oblast zaštite okoliša svedena na entitetske nivoe, gdje svaki entitet ima svoju ekološku i energetska politiku, dok u Federaciji Bosne i Hercegovine, sa deset zasebnih kantona, postoji poseban set politika zaštite okoliša i energetskih propisa. U praksi, trebala bi postojati određena harmonizacija kako tokom prostornog planiranja tako i u odnosu na strateške procjene uticaja na okoliš između entiteta. Međutim, upravo na entitetskom nivou dolazi do velikih nesuglasica. Zbog toga je stvoreno Međuentitetsko tijelo za zaštitu životne sredine za prevazilaženje ovih problema, ali je rad ovog tijela upitan. Također, neslaganja se javljaju na lokalnom nivou upravljanja, gdje kantoni, gradovi i općine imaju vlastito razumijevanje o tome kako treba koristiti prostor u njihovoj nadležnosti, uprkos tome šta nalaže strateška procjena uticaja na okoliš na federalnom nivou.

Kao potencijalni kandidat za pristup EU, BiH je već preuzela na sebe određene obaveze, što uključuje harmonizaciju sa EU pravnom stečavinom, poput poglavlja 27. koji se tiče zaštite okoliša. U odnosu na stratešku procjenu uticaja na okoliš, veoma je bitna SPUO (na engl. "SEA") Direktiva. Ali iz samog pristupa transponiranja ove direktive u zakonodavstvo BiH primjetne su mnoge nesuglasice i oprečni pristupi. Kao posljedica, okoliš i građani BiH plaćaju najveću cijenu, a što se može vidjeti iz primjera mnogobrojnih slučajeva, poput aktuelnog slučaja izgradnje HE "Uloga" na Gornjoj Neretvi, a koja je strateškim dokumentima planirana da bude emeraldno, odnosno smaragdno područje unutar mreže Natura 2000.

Iako ima izuzetno kompleksnu, decentralizovanu administrativnu strukturu, koja većinom ne olakšava već usporava njen put ka EU, ipak, BiH može dosta toga naučiti od susjednih država, te koristiti njihove primere dobre prakse kao bi unaprijedila svoj odnos prema zaštiti okoliša. ■■■





# Poglavlje 1.

## Uvod

U ovom poglavlju prikazani su problemi, svrha analize, istraživačka pitanja i značaj analize sa posebnim fokusom na razumijevanje važnosti zakonskih promjena u odnosu na postupak strateške procjene uticaja na okoliš u BiH. Svakako, ekološke politike i zakoni imaju vitalni društveno-politički i ekonomski efekat na državu, te upravo putem strateške procjene uticaja na okoliš dolazi do balansiranja ekonomskih potreba sa obavezom zaštite okoliša u cilju postizanja održivog razvoja, a što je međunarodno prihvaćen standard. Naime, prirodne resurse treba koristiti razumno, s posebnom pažnjom na održive aspekte ekonomske aktivnosti, smanjivanjem negativnih nuspojava radi postizanja održivosti, odnosno mogućnosti korištenja tih resursa u budućnosti.

### 1.1 Izjava o istraživačkom problemu

U državama u razvoju, poput BiH, zaštita okoliša je često smještena na zadnje mjesto prioriteta. Štaviše, nerijetko se posmatra kao luksuz koji nije moguće priuštiti, s obzirom na potrebe ekonomskog razvoja države, što uključuje smanjivanja nivoa siromaštva i nezaposlenosti. Iz tog razloga nije iznenađenje da politike i zakoni zaštite okoliša u BiH zaostaju kada se suoče sa ekonomskim razvojem i investicijama, koje obećavaju značajne, finansijske dobitke. Međutim, praksa je pokazala da ta finansijska korist često ne oslikava pravu cijenu po okoliš, zdravlje i život “običnog” građanina koji rijetko bude primarni korisnik finansijskih benefita. Drugim riječima, običan građanin plaća punu cijenu na način da životna sredina u kojoj živi bude bespovratno uništena, tako da je vrlo teško nastaviti živjeti “punim plućima” u takvoj sredini, a zauzvrat dobije minornu ili nikakvu finansijsku korist, koja uglavnom bude usmjerena u ruke vladajuće elite i investitora. Nažalost, ovaj scenario je uobičajena pojava za države “u razvoju”, ili za države “u tranziciji” poput BiH. Decentralizovanje upravnog sistema bi trebao biti dobar odgovor u rješavanju ovog problema jer bi se upravljačka moć trebala raspodijeliti na više korisnika. Međutim, u BiH dešava se sasvim suprotno. Ujedno BiH kao potencijalni kandidat u EU je dužna harmonizirati svoja pravila upravljanja i svoje politike sa pravilima EU, gdje je okoliš smješten na visokom nivou prioriteta. Države članice EU, su prošle tu “tranzitnu” i “razvojnu” fazu te usavršavanje ekoloških politika i zakona postaje modus operandi – način djelovanja. BiH ima veliki problem da prvo usvoji, a zatim i da primjeni ovakav modus operandi, ponajviše zbog svog kompleksnog državnog ustrojstva, svoje finansijske i političke nemoći, a ponajviše zbog samog pristupa prema ciljevima održivog razvoja.

## 1.2 Svrha analize

Svrha ovog istraživačkog rada jeste analiza značaja strateške procjene uticaja na okoliš kao alata zaštite okoliša u BiH u cilju razumjevanja samog postupka, načina harmoniziranja ovog postupka sa EU pravnom stečavinom, kao i analiziranja praktične primjene navedenog postupka u BiH sa aspekta decentralizovanog sistema države BiH, te komparacija istog postupka sa zakonodavnim okvirom u susjednim državama.

## 1.3 Istraživačka pitanja

Centralna dva pitanja su:

1. “Na koji način se vrši strateška procjena uticaja na okoliša u BiH?”
2. “Koliko je relevantna strateška procjena uticaja na okoliša u BiH?”

Pomoćna pitanja su:

1. “Da li strateška procjena uticaja na okoliša može biti relevantno rješenje za adekvatniju zaštitu okoliša u BiH?”
2. “Koje su razlike između strateške procjene uticaja na okoliš i *prethodne procjene uticaja* na okoliš?”
3. “Da li bi Međuentitetsko tijelo za okoliš trebalo imati jasniju ulogu u odnosu na harmoniziranje oprečnih entitetskih strateških procjena uticaja na okoliš?”

## 1.4 Značaj analize

Ova analiza promovise bolje razumijevanje samog postupka procjene uticaja na okoliš u BiH, te različitih prepreka prilikom harmoniziranja ovog postupka sa EU direktivama, s posebnim osvrtom na praktičnu primjenu unutar BiH. Analiza će biti od koristi svim pojedincima koji žele da saznaju više o navedenim problemima i mogućim zakonskim i praktičnim rješenjima vezano za adekvatniju zaštitu okoliša uz pomoć strateške procjene uticaja na okoliš kao alata zaštite okoliša. Stoga bi građani, organi vlasti u BiH, istraživački centri, univerziteti, nevladine organizacije i drugi mogli imati koristi od nalaza ove analize.

## 1.5 Dizajn i metode istraživanja

U ovom poglavlju su predstavljeni dizajn i metode istraživanja. Kako je predmet ove analize prilično jedinstven, koristile su se različite metode istraživanja da bi podaci bili pouzdaniji i efikasnije prikupljeni.

Dizajn istraživanja

U cilju odgovora na dva centralna pitanja analize (“Na koji način se vrši strateška procjena uticaja na okoliša u BiH?” i “Koliko je relevantna strateška procjena uticaja na okoliša u BiH?”) i tri pomoćna pitanja (“Da li strateška procjena uticaja na okoliša može biti relevantno rješenje za adekvatniju zaštitu okoliša u BiH?”; “Koje su razlike između strateške procjene uticaja na okoliš i *prethodne procjene uticaja* na okoliš?” i “Da li bi Međuentitetsko tijelo za okoliš trebalo imati jasniju ulogu u odnosu na harmoniziranje oprečnih entitetskih strateških procjena uticaja na okoliš?”) kvalitativni i istraživački metod istraživanja su bili korišteni. Korištene su javno dostupne informacije, zakoni, pravilnici i strategije nadležnih institucija, te stručno odnosno praktično iskustvo stečeno iz ove oblasti.



## Prikupljanje podataka

Prikupljanje podataka baziralo se na dostupnim zakonima, pravilnicima i dokumentima iz predmeta istraživanja, koji su između ostalog, uključivali nacionalne i entitetske strategije zaštite okoliša, ekološke zakone i pravilnike na svim nivoima upravljanja, lična iskustva i rad unutar NVO Udruženje “Resursni Aarhus centar u BiH.” Eko BiH mreža korištena je kao platforma za online distribuciju upitnika i za online prikupljanje podataka. Ukupno šest (6) pitanja, od kojih neka sadrže višestruke odgovore i priložene liste opcija, upućeno je svim članovima Eko BiH mreže putem službenog e-maila. (Dodatak A). Petnaest (15) članica, pojedinačno i/ili kao predstavnik/ca NVO, (od 38 ekoloških nevladinih organizacija, članica Eko BiH mreže, u vrijeme kada je upitnik distribuiran) dalo je odgovore na pitanja.

## Analiza podataka

Informacije prikupljene iz studija zaštite okoliša, zakona, pravilnika, objavljenih vijesti, praktičnog iskustva i rada unutar NVO Udruženje “Resursni Aarhus centar u BiH” i upitnika, su upoređene i suprotstavljene. U cilju sticanja objektivnijeg i obuhvatnijeg uvida u proces izmjena zakonskog okvira u odnosu na stratešku procjena uticaja na okoliša u BiH, lična iskustva su upoređena i suprotstavljena sa odgovorima iz pripremljenog upitnika (Dodatak A), a što je bila i primarna svrha upitnika.

## Ograničenja analize

Ograničenja analize usko su povezana sa odabranom metodom istraživanja, odnosno nedostaci kvalitativne istraživačke metode mogu uticati na interpretaciju podataka i zaključaka, tako da se neki zaključci mogu generalizovati. S obzirom da se kvalitativno istraživanje više oslanja na riječi, to znači da se prikupljeni podaci mogu tumačiti subjektivno. Međutim, kako bi se izbjegli ili minimizirali efekti subjektivne generalizacije, u ovom istraživanju koristilo se više izvora za potvrdu prikupljenih podataka, gdje usvojeni zakoni, pravilnici i uredbe predstavljaju i najvjerodostojniji izvor informacija. Za dobijanje podataka u vezi sa nekim specifičnijim pitanjima, pripremljen je i korišten upitnik koji je služio i kao dodatni alat za uzorkovanje, a sastoji se od kombinacije otvorenih i zatvorenih pitanja. Podaci iz ovog upitnika su zatim suprotstavljani podacima dobijenim iz drugih izvora, naročito u odnosu na subjektivne stavove i iskustva. Na taj način je bilo moguće testirati razvoj zakona i politika u odnosu na stratešku procjena uticaja na okoliša u BiH tokom vremena, a ujedno i suprotstaviti prikupljene podatke. Kada je u pitanju upitnik, još jedno ograničenje je vezano za veličinu uzorka, s obzirom da je upitnik distribuiran samo članovima Eko BiH mreže. Bitno je istaći i da postoji nedostatak prethodnih istraživačkih studija i analiza o ovoj temi, kao i nedostatak dostupnih podataka, posebno kada je riječ o stavovima šire javnosti u odnosu na značaj strateške procjene uticaja na okoliša kao alata zaštite okoliša u BiH. ■■

# Poglavlje 2.

## Strateška procjena uticaja na okoliša u BiH

Oblast zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini se primarno reguliše na nivou entiteta: Federacija BiH i Republika Srpska, a pored toga, Brčko distrikt, kao zasebna administrativno-upravna jedinica u BiH, ima i svoj poseban set okolišnih propisa. Krovni zakoni za ovu oblast su: Zakon o zaštiti okoliša FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 15/2021), Zakon o zaštiti životne sredine RS ("Sl. glasnik RS", br. 71/12, 79/15, 70/20) i Zakon o zaštiti životne sredine Brčko distrikta ("Sl. glasnik BD", 24/04, 1/05, 19/07, 09/09). Međutim, s obzirom da se Federacija BiH sastoji od deset zasebnih federalnih jedinica, odnosno kantona, također, svaki kanton ima i svoje zakone, pravilnike i druge okolišne propise. Upravo u ovakom decentralizovanom administrativno-teritorijalnom uređenju države BiH, nadležna administrativna tijela imaju mandate da pripreme strateške procjene uticaja na okoliš, što u praksi može biti veoma zahtjevno jer nerijetko dolazi do oprečnih stepena procjene, i time do neadekvatne zaštite okoliša u BiH.

### 2.1 Zakonski okvir strateške procjene uticaja na okoliš u FBiH

Što se tiče zakonskog okvira strateške procjene uticaja na okoliš u FBiH, usvajanjem novog Zakona o zaštiti okoliša FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 15/2021) došlo je do velikog pomaka u odnosu na preciziranje koraka i načina strateške procjene uticaja na okoliš u FBiH. Naime, raniji Zakon o zaštiti okoliša FBiH je regulisao okvir strateške procjene uticaja na okoliš unutar samo dva člana i to čl. 51. i čl. 52. Prema Zakona o zaštiti okoliša FBiH iz 2003. godine ("Sl. nov. FsBiH", br. 33/03), čl. 51.:

"[o]rgan nadležan za poslove **prostornog uređenja** kod izrade dokumenata prostornog uređenja koji mogu imati negativan uticaj na okoliš **dužan je** izraditi Strategijsku procjenu okoliša (SEA).

Prilikom izrade Strategijske procjene okoliša **uzimaju se u obzir** komponente okoliša, kvalitet okoliša i uticaj na ljudsko zdravlje.

Strategijska procjena okoliša izrađuje se i kod donošenja **ekonomskih propisa** koji mogu imati uticaja na okoliš (propisi o carini, porezima, obavezama itd.)."

A prema članu 52. ovog Zakona:

“Strategijska procjena okoliša obuhvata naročito:

stepen do kojeg planirane mjere mogu uticati ili mogu poboljšati stanje okoliša;

u slučaju da se ne provedu planirane mjere **kolika bi šteta nastala po okoliš**, odnosno stanovništvo;

u kojoj mjeri postoje uvjeti za uvođenje planiranih mjera;

kolike su mogućnosti nadležnih organa za provedbu planiranih mjera.

Nacrta dokumenata prostornog uređenja i Strategijska procjena okoliša dostavlja se Savjetodavnom vijeću na razmatranje i davanje mišljenja.”

Tokom 2009. godine došlo je do izmjena i dopuna Zakona o zaštiti okoliša FBiH (“Sl. nov. FBiH”, br. 38/09), u sklopu kojih je izmjenjen čl. 51. i čl. 52., tako da je član 51. glasio:

“[o]rgani nadležni za izradu dokumenata **prostornog uređenja i organi** nadležni za izradu planova, programa i strategija iz oblasti: **poljoprivrede, ribarstva, šumarstva, energije, rudarstva i industrije, transporta, upravljanja otpadom, upravljanja vodama** i čiji sadržaji mogu imati negativan uticaj na okoliš - **dužni su** izraditi strategijsku procjenu okoliša.”

A u čl. 52. određeno je da:

“Strategijska procjena okoliša sadrži:

- procjenu **okolinskog stanja**;

- identifikaciju **razvojnih ciljeva** određivanjem prioriteta sa stanovišta okoliša/održivog razvoja;

- razmatranje razvojnih **alternativa** za ciljeve i prioritete realizacije;

- izradu prijedloga okolinske procjene;

- **određivanje okolinskih indikatora** za praćenje uticaja na okoliš i promjene stanja okoliša;

- **integraciju planiranih mjera** u završni dokument planova, programa i strategija.”

U stavu 2. iza riječi “uređenja” dodaju se riječi: “strategija, planova ili programa iz federalne nadležnosti dostavljaju se federalnim ministarstvima nadležnim za oblast okoliša i zdravlja”.

U stavu 3. iza riječi “okoliša” dodaju se riječi: “iz federalne nadležnosti”.

Iza stava 3. dodaje se novi stav 4. koji glasi:

“Strategijsku procjenu okoliša iz kantonalne nadležnosti **donosi vlada kantona.**”

Komparacijom Zakona o zaštiti okoliša FBiH iz 2003. godine sa izmjenama i dopunama ovog zakona iz 2009. može se uočiti pomak, naročito u odnosu na okolnosti kada su nadležni organi **dužni** pristupiti strateškoj procjeni okoliša. Naime, sve do 2009. godine strateškoj procjeni su bili dužni pristupiti samo “organi nadležan za poslove **prostornog uređenja**” i prilikom “donošenja **ekonomskih propisa** koji mogu imati uticaja na okoliš (propisi o carini, porezima, obavezama itd.)”. Uvođenjem izmjena i dopuna, dužnost strateške procjene se proširuje i na organe nadležne za izradu dokumenata prostornog uređenja i organi nadležni za izradu planova, programa i strategija iz oblasti: **“poljoprivrede, ribarstva, šumarstva, energije, rudarstva i industrije, transporta, upravljanja otpadom, upravljanja vodama;”** gdje se u izmjenjenom čl. 52. jasnije određuje da strateška procjena treba sadržavati procjenu okolinskog stanja, identifikaciju **razvojnih ciljeva** određivanjem prioriteta sa stanovišta okoliša/**održivog razvoja**; razmatranje razvojnih **alternativa** za ciljeve i prioritete realizacije; izradu prijedloga okolinske procjene; određivanje **okolinskih indikatora**, itd. Ovo su veoma bitne izmjene, jer se, između ostalog, potencira studiozniji i precizniji pristup samoj procjeni u cilju održivog razvoja, sa jasnijim opisom oblasti strateške procjene, kao i razdva-

janjem nadležnosti između federalnih i kantonalnih organa, gdje se faktički prvi put i jasnije nalaže kantonalnim organima da po potrebi pristupe strateškoj procjeni okoliša, a koju donosi vlada kantona.

### 2.1.1 Transponiranje SEA Direktive unutar novog Zakona o zaštiti okoliša FBiH

Donošenjem novog Zakona o zaštiti okoliša FBiH tokom 2021., ("Sl. novine FBiH", br. 15/2021), metod strateške procjene uticaja na okoliš se uveliko harmonizirao sa **SPUO Direktivom**, (na engl. "**SEA**"-**Strategic Environmental Assessment**) Direktivom, tj. Direktivom 2001/42/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 27. juna 2001. o **procjeni uticaja određenih planova i programa na okoliš**. Upravo SEA Direktiva kreira zakonski okvir i principe provođenja strateške procjene uticaja na okoliš, a koju je kao potencijalna članica Evropske unije, BiH bila dužna transponirati u svoje zakonodavstvo.

Cilj SEA Direktive je "osigurati **visok stepen zaštite okoliša** i doprinijeti **uključivanju pitanja okoliša** u izradu i usvajanje planova i programa **s ciljem poticanja održivog razvoja**, osiguravajući, u skladu s ovom Direktivom, da se za određene planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš, provede procjena okoliša." Iz cilja SEA Direktive se može zaključiti da je još tokom izmjena i dopuna Zakona o zaštiti okoliša iz 2009. došlo do transponovanja bitnog motiva, odnosno razloga izrade strateške procjene uticaja na okoliš a to je "**podsticanje održivog razvoja**." Međutim, samu stratešku procjenu, kao mehanizam, u skladu sa navedenom SEA Direktivom je bilo nužno dodatno precizirati. Putem uvrštavanja **šestnaest (16) novih članova**, to je i učinjeno unutar novog Zakona o zaštiti okoliša FBiH, gdje se u čl. 48. stav (2) navodi da se strateška procjena **obavezno** provodi za "strategije, planove i programe u slijedećim oblastima: prostornog planiranja ili upotrebe zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, **telekomunikacija, turizma, očuvanja prirodnih staništa biljnog i životinjskog svijeta**, kojima se uspostavlja okvir za odobravanje budućih razvojnih projekata."

Prema čl. 3. SEA Direktive, procjena okoliša se vrši za planove i programe koji bi mogli imati **značajan uticaj na okoliš**, i to planove i programe:

"(a) koji su izrađeni za **poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, energetiku, industriju, prijevoz, upravljanje otpadom, upravljanje vodama, telekomunikacije, turizam, prostorno planiranje ili upotrebu zemlje** i koji određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata navedenih u prilogima I. i II. **Direktivi 85/337/EEZ**; ili

(b) za koje je, s obzirom na moguć učinak na područja, utvrđeno da zahtijevaju procjenu prema članu 6. ili 7. **Direktive 92/43/EEZ**."

Upoređujući čl. 48. stav (2) novog Zakona o zaštiti okoliša FBiH i čl. 3. SEA Direktive, primjetno je potpunije transponovanje ovog bitnog člana Direktive u federalno okolišno zakonodavstvo, U tački (a) SEA Direktive uočljiva je i referenca na Direktivu **85/337/EEZ**, a to je tzv. **EIA Direktiva**, odnosno Direktiva o **procjeni uticaja na okoliš**, koja je zatim izmjenjena i dopunjena Direktivom 2011/92/EU Evropskog parlamenta i Vijeća 13. decembra 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš; te dodatno izmijenjena i dopunjena sa Direktivom 2014/52/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 16. aprila 2014. Inače, **SEA i EIA Direktive su dvije ključne direktive** u postupcima strateškog planiranja i procjene uticaja na okoliš. Dalje, u tački (b) navodi se i **Direktiva 92/43/EEZ**, a to je **Direktiva o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore**, koja zajedno sa Direktivom o **očuvanju divljih ptica** (Direktiva 79/409/EEC; 2009/147/EC), predstavlja ključ EU zakonodavstva u zaštiti prirode. Naime ove direktive postavljaju ambiciozni visoki standard očuvanja prirode za sve države članice EU-a, a njihova implementacija se odvija najviše putem uspostavljanje **ekološke mreže Natura 2000**, gdje svaka članica EU doprinosi ovoj mreži izdvajanjem najvažnijih područja za svaku pojedinu vrstu i stanišni tip naveden u odgovarajućim dodacima direktiva (Mini-

starstvo gospodarstva i održivog razvoja, 2022). Drugim riječima, SEA Direktiva djeluje kao svojevrsna zakonodavna mapa u pogledu adekvatnog, odnosno strateškog prostornog planiranja sa aspekta održivog razvoja, unutar koje kao merdijani putanje djeluje EIA Direktiva, dok kao kompas ka biološki održivim ciljevima, ispravan kurs kretanja određuje Direktiva o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore. Prema tome, za članice EU, strateška procjena uticaja na okoliš predstavlja “alfu i omegu” za sve planove i programe za koje je utvrđeno da će imati značajne efekte na okoliš. A kako bi utvrdili da li plan i program potpada pod djelokrug člana 3. stav (2) tačka (a) SEA Direktivom, sljedeća **četiri kriterija** moraju biti ispunjena:

- “(1) plan i program treba da budu predmet pripreme i/ili usvajanja od strane organa vlasti na **nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou**;
- (2) to zahtijevaju zakonodavne, regulatorne ili administrativne **odredbe**;
- (3) da ga priprema bilo koji od sektora navedenih u članu 3. stav (2) tačka (a) Direktive;
- (4) postavlja okvir za buduću saglasnost za razvoj projekata navedenih u Aneksu I i II Direktive o procjeni uticaja na životnu sredinu, tj. **EIA Direktive**” (Evropska komisija, 2022).

Planovi i programi koji ispunjavaju gore navedene uslove, ali koji se tiču korišćenja malih površina na lokalnom nivou i predstavljaju manje modifikacije planova i programa, **ne ocjenjuju** se automatski, te za njih države članice EU moraju odrediti, kroz mehanizam ispitivanja **od slučaja do slučaja** ili navođenjem tipova planova i programa ili kombinacijom oba pristupa, koji planovi i programi moraju biti predmet strateške procjene uticaja na okoliša zbog vjerovatnog značajnog uticaja na okoliš. Ovaj, tzv. “screening”, proces je zasnovan na kriterijumima navedenim u Aneksu II SEA Direktive, te uključuje, između ostalog, kriterije poput: **kumulativan uticaj**, prekogranični uticaj, **rizike za zdravlje ljudi ili okoliš**, posebne prirodne karakteristike ili kulturnu baštinu i sl. Također, države članice mogu odlučiti da primjene isti pristup na planove drugih sektora, koji **nisu** spomenuti u Direktivi, a koji postavljaju okvir **za buduću saglasnost** za razvoj projekata, i koji će vjerovatno imati značajne oklišne uticaje (Evropska komisija, 2022). U odnosu na novi Zakon o zaštiti okoliša FBiH iz 2021., jako bitna inovacija je **čl. 50.** a koji reguliše tzv. **faze** u postupku strateške procjene i to:

- a) Faza utvrđivanja obima i sadržaja strateške studije.
- b) Faza **ocjene strateške studije** od strane stručne komisije.
- c) Faza konsultacija na nacrt strategije, plana i programa i stratešku studiju koja obuhvata: učešće zainteresiranih organa i organizacija; **učešće javnosti**; konsultacije sa zainteresovanim organima, organizacijama i javnosti drugog entiteta, odnosno Brčko Distrikta BiH, **ili druge zemlje**, ukoliko izvršenje plana, programa ili strategije može imati uticaj na okoliš drugog entiteta, Brčko Distrikta BiH ili druge zemlje i izvještaj o rezultatima učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti.
- d) Faza ocjene nacrta strategije, plana i programa i strateške studije koja podrazumijeva izdavanje mišljenja Federalnog ministarstva o nacrtu strategije, plana i programa, koja uzima u obzir rezultate **ocjene strateške studije od strane stručne komisije**, konsultacija sa organima i organizacijama, **te sa javnosti** i naročito konsultacije vođene sa predstavnicima drugog entiteta, Brčko Distrikta BiH ili druge države.
- e) Usvajanje izvještaja organa nadležnog za pripremu strategije, plana i programa.”

Prema tome, novi Zakon o zaštiti okoliša FBiH ide i korak dalje u odnosu na SEA Direktivu, na način da pored kriterija koje se koriste prilikom određivanja potrebe za stratešku procjenu uticaja na okoliš, također, putem tzv. faza jasnije precizira postupak strateške procjene na jednom mjestu tj. unutar jednog člana, dok su ove “faze” u SEA Direktivi rasprostranjene unutar različitih članova, i nisu baš direktne u odnosu na logiku koraka tj. faza. Inače, u poređenju sa EIA Direktivom, **SEA Direktiva “ne predviđa postupak revizije pred sudom”** ili drugim nezavisnim nepristrasnim tijelom za osporavanje materijalne ili proceduralne zakonitosti odluke, radnje ili propusta koji podliježu

odredbama SEA Direktive o učešću javnosti! (Evropska komisija, 2022). Ali ipak, putem sudske prakse, otvorila su se i riješila ova pitanja. Naime, kao što je ustanovio Evropski sud pravde u predmetu *Kraaijeveld i drugi (Kraaijeveld and Others)*, procesna prava služe svrsi osiguravanja **efikasne implementacije prava i zakona EU** u oblasti zaštite okoliša:

“[p]osebno, tamo gdje su vlasti Zajednice, direktivom, nametnule obavezu država članica da slijede određeni način ponašanja, koristan učinak takvog čina bio bi oslabljen ako bi pojedinci bili spriječeni da se na njega oslone **pred svojim nacionalnim sudovima**” (Kraaijeveld i drugi, 1996).

## 2.2 Zakonski okvir strateške procjene uticaja na životnu sredinu u RS

U poređenju sa Federacijom BiH, zakonski okvir strateške procjene uticaja na okoliš u Republici Srpskoj je **bio prije transponovan** sa odredbama SEA Direktive, Zakonom o zaštiti životne sredine RS i to još tokom 2012. (“Sl. glasnik RS”, br. 71/12), a naknadnim izmjenama ovog zakona, mijenjane su odredbe čl. 52., čl. 55. i čl. 56. (“Sl. glasnik RS”, br. 70/20). Međutim, još tokom 2012. u Zakonu o zaštiti životne sredine RS-a, sa **dvanaest (12)** članova koji se specifično tiču strateške procjene uticaja na okoliš, odnosno na životnu sredinu, dolazi do gotovo potpunog transponovanja SEA Direktive, gdje, u čl. 48. stav (1), stoji sljedeće:

“[s]trateška procjena uticaja na životnu sredinu ...vrši se za planove, programe i osnove (u daljem tekstu: planovi i programi) u oblasti **prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma, očuvanja prirodnih staništa i biljnog i životinjskog svijeta**, kojima se uspostavlja okvir za odobravanje budućih razvojnih projekata određenih propisima kojima se uređuje procjena uticaja na životnu sredinu.”

Nadalje, čl. 51. su još tokom 2012. bile definisane **faze** u postupku strateške procjene i to:

- a) faza pripremnih radnji, koja obuhvata: 1) odlučivanje o izradi strateške procjene, 2) izbor nosioca izrade izvještaja o strateškoj procjeni i 3) **učešće zainteresovanih organa i organizacija;**
- b) faza pripreme **izveštaja o strateškoj procjeni;**
- v) faza konsultacija, koja obuhvata: 1) učešće zainteresovanih organa i organizacija, 2) **učešće javnosti,**
- 3) konsultacije sa zainteresovanim organima, organizacijama i javnosti drugog entiteta, odnosno Brčko Distrikta, ili druge zemlje, ukoliko izvršenje plana i programa može imati uticaj na životnu sredinu drugog entiteta, Brčko Distrikta ili druge zemlje, 4) izvještaj o rezultatima učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti i
- g) faza ocjene izvještaja o strateškoj procjeni, koja podrazumijeva izdavanje mišljenja Ministarstva o izvještaju o strateškoj procjeni, koje uzima u obzir rezultate konsultacija sa organima i organizacijama, te sa javnosti i posebno konsultacije vođene sa predstavnicima drugog entiteta, Brčko Distrikta ili druge države.

U poređenju sa sličnim fazama u Zakonu o zaštiti okoliša FBiH, primjetno je da Zakon o zaštiti životne sredine RS ne prepoznaje termine: “**strateška studija**” i “**stručna komisija**” a koja ocjenjuje stratešku studiju. Naime, u FBiH je novim Zakonom o zaštiti okoliša **došlo do unaprijedene verzije faza strateške promjene**, unutar koje su, između ostalog, uključene “stručna komisija” i “strateška studija” kao dodatni alati koji usmjeravaju i ubrzavaju cjelokupan postupak. U RS, umjesto “strateške studije” postoji “izvještaj o strateškoj procjeni”, gdje se taj izvještaj upotpunjuje komentarima i učešćem javnosti i drugim zainteresovanim licima, dok se u FBiH, strateška studija upotpun-



juje komentarima i učešćem javnosti i drugim zainteresovanim licima u uporednoj fazi konsultacija. Međutim, dok FBiH u jednom aspektu pristupa strateškoj procjeni okoliša prednjači, u drugim aspektima nazaduje, bez obzira i na posljednje izmjene zakona. Naime, u čl. 52. Zakona o zaštiti okoliša FBiH navodi se da “[u]tvrđivanje obima, sadržaja i ocjene strateške studije detaljno se reguliše **podzakonskim aktom** koji donosi Vlada Federacije BiH.” Ali ovaj podzakonski akt **još uvijek nije donesen**, dok u Zakonu o zaštiti životne sredine RS-a, je još tokom 2012. u čl. 52. stav (2) određeno da odluku o izradi strateške procjene, donosi organ nadležan za pripremu plana i programa po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i drugih zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, gdje ova odluka, između ostalog sadrži: “a) razloge za vršenje strateške procjene; b) rezime pitanja i problema koji se odnose na životnu sredinu u planu i programu koji će biti razmatrani u okviru strateške procjene, v) razloge za izostavljanje pojedinih pitanja i problema koji se odnose na životnu sredinu u planu i programu iz strateške procjene, g) elemente izvještaja o strateškoj procjeni, d) izbor i obaveze nosioca izrade izvještaja o strateškoj procjeni, d) **način učešća zainteresovanih organa** i organizacija i javnosti u postupku izrade i razmatranja izvještaja o strateškoj procjeni i e) druge podatke od značaja za izradu strateške procjene.” A pored toga u RS-u postoji i *Pravilnik o kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja strateške procjene uticaja na životnu sredinu*, a koji je donesen tokom 2013. (“Sl. glasnik RS”, br. 28/13). Postojanje ovakve odluke i navedenog Pravilnika sa jasnim daljnjim smjernicama je veoma važno i od pomoći za cjelokupan postupak pripreme i vršenja strateške procjene. U odnosu na učešće javnosti, novi Zakon o zaštiti okoliša FBiH, je usklađen sa logikom i metodom učešća javnosti a koja je propisana Zakonom o zaštiti životne sredine RS, i koja je previđena odredbama SEA Direktive.

### 2.3 Zakonski okvir strateške procjene uticaja na životnu sredinu u BD

U Brčko distriktu, strateška procjena uticaja na životnu sredinu, sa aspekta zakonske regulative prati više logiku Federacije BiH. Naime, u Zakonu o zaštiti životne sredine Brčko distrikta iz 2004. godine (“Sl. glasni BD”, 24/04) putem čl. 50. i čl. 51. definiše se strateška procjena uticaja na životnu sredinu a koja se pribavlja “prilikom donošenja propisa i odluka, koje donosi **gradonačelnik ili skupština Distrikta**, a koje mogu štetno uticati na kvalitet životne sredine i ljudsko zdravlje,” čl. 50.; dok čl. 51. gotovo u potpunosti preslikava formulaciju čl. 52. Zakona o zaštiti okoliša FBiH iz 2003. godine. Tokom 2007. došlo je do manje, prve izmjene, u kontekstu zakonski odredbi za stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu, na način da se u članu 50 stavu (1) riječ: “gradonačelnik” zamjenjuje riječima: “nadležno odjeljenje, Vlada” (“Sl. glasni BD”, 19/07). Također, došlo je i do izmjena i dopuna ovog Zakona tokom 2009. godine, a koje su ujedno i posljednje izmjene (“Sl. glasni BD”, 09/09), ali se te izmjene nisu ticale odredbi vezane za stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu. Prema tome, Brčko distrikt **uveliko kaska** za Federacijom BiH i Republikom Srpskom u odnosu na unaprijeđenje zakonskog okvira strateške procjene uticaja na životnu sredinu, što znači da BD nije transponovao SEA Direktivu, a ujedno to znači da **država BiH nije u potpunosti transponovala ovu direktivu.** ■■■

## Poglavlje 3.

### Praktična primjena strateških procjena uticaja na okoliš u BiH

U praksi, strateška procjena uticaja na okoliš u BiH je vršena na različite načine i neujednačenom logikom, a što u biti oslikava različit tempo transponovanja SEA Direktive na nivou entiteta i Brčko distrikta. Štaviše, može se povući jasna paralela između praktične primjene i same relevantnosti strateške procjene uticaja na okoliš kao alata zaštite okoliša u BiH sa tempom zakonskih izmjena koje se tiču preciziranja i pojašnjavanja načina, okolnosti i potrebe strateške procjene uticaja na okoliš. To znači, da je već u startu Republika Srpska imala jači zakonski okvir, i time konkretniji, praktičan pristup pri izradi strateških procjena uticaja na životnu sredinu. Iz tog razloga, Republika Srpska je mnogo ranije i češće koristila stratešku procjena uticaja na životnu sredinu, u poređenju sa Federacijom BiH i Brčko distriktom, a što se može primjetiti iz sljedećih republičkih strategija i planova:

- Strategija primarne zdravstvene zaštite Republike Srpske 2006-2010.
- Strategija za sekundarnu i tercijarnu zdravstvenu zaštitu Republike Srpske 2007-2012.
- Strategija razvoja turizma Republike Srpske 2011-2020.
- Republička strategija zaštite vazduha sa Akcionim planom upravljanja kvalitetom vazduha (2011.)
- Strategija zaštite prirode Republike Srpske (2011.)
- Izmjene i dopune Prostornog plana Republike Srpske do 2025. godine (2013.)
- Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015-2024.
- Strateški plan razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Republike Srpske (2016.)
- Strategija transporta Republike Srpske 2016-2030. (2016.)
- Strategija upravljanja otpadom Republike Srpske (2017.)
- Plan upravljanja oblasnim riječnim slivom rijeke Save Republike Srpske (2018-2021.)
- Plan upravljanja oblasnim riječnim slivom rijeke Trebišnjice Republike Srpske (2018-2021.)
- Strategija razvoja energetike Republike Srpske do 2035.

U Federaciji BiH u nastavku primjeri strategija i planova:

- Strategija zaštite okoliša FBiH 2008.-2018.
- Prostorni plan FBiH 2008-2028 (Nacrt plana)
- Strategija upravljanja vodama za FBiH 2010-2022.
- Federalni plan upravljanja otpadom za razdoblje 2012.–2017.
- Program aproksimacije propisa FBiH sa pravnom stečevinom Europske unije u području okoliša
- Akcioni plan energetske efikasnosti FBiH 2016 – 2018.
- Akcioni plan FBiH za korištenje obnovljivih izvora energije
- Strateška procjena utjecaja na okoliš Plana upravljanja vodama za vodno područje rijeke Save u FBiH 2016-2021.
- Strateška studija o utjecaju na okoliš Plana upravljanja vodnim područjem Jadranskog mora na području FBiH 2016.-2021.
- Plan upravljanja vodama za vodno područje Jadranskog mora u FBiH 2016.-2021.
- Plan upravljanja vodama za vodno područje rijeke Save u FBiH 2016.-2021.
- Strategija razvoja FBiH 2021-2027.
- Nacrt plana upravljanja vodama za vodno područje rijeke Save u FBiH 2022.-2027.
- Nacrt plana upravljanja vodama na vodnom području Jadranskog mora u FBiH 2022.-2027.
- Okvirna energetska strategija FBiH do 2035.
- Analiza sektora upravljanja čvrstim komunalnim otpadom Strateški pravci i planiranje investicija do 2025.

Također, i kantoni Federacije BiH su pripremali stateške dokumenta, najčešće one koji se tiču upravljanja otpadom, poput:

- Plan upravljanja otpadom Zeničko-dobojskog kantona za razdoblje 2009-2018.
- Plan upravljanja otpadom za područje Bosansko-podrinjskog Kantona Goražde 2013-2018. godina
- Plan upravljanja otpadom Unsko-sanskog kantona za razdoblje 2014-2019.
- Plan upravljanja otpadom Sarajevskog kantona za razdoblje 2015- 2020.
- Plan upravljanja otpadom Srednjo-bosanskog kantona za razdoblje 2015-2025.
- Kantonalni plan o upravljanju otpadom Tuzlanskog Kantona 2015-2020.
- Kantonalni plan zaštite okoliša Kanton Sarajevo
- Plan zaštite okoliša Zapadnohercegovačke županije za razdoblje od 2017. do 2027.
- Studija procjene tereta zagađenja vodnih resursa koji potiču sa deponija na vodnom području rijeke Save u FBiH, Agencija za vodno područje rijeke Save Sarajevo
- Utjecaj komunalnog otpada na okoliš na području Zeničkodobojskog kantona, Srednjobosanskog kantona/Srednjobosanskog kantona i Sarajevskog kantona, REZ - Regionalna razvojna agencija za regiju Centralna BiH d.o.o. Zenica
- Plan upravljanja otpadom Posavske županije 2020.-2025. godina (Nacrt)
- Plan upravljanja otpadom na području Hercegovačko-neretvanske županije za razdoblje 2021.-2026.godina (Nacrt)
- Plan upravljanja otpadom županije Zapadnohercegovačke 2021-2031. godina

Za Brčko distrikt, relevantni su sljedeći primjeri strategija i planova:

- Prostorni plan BD 2007-2017.
- Strategija razvoja BD 2008-2017.
- Strategija zaštite životne sredine 2016-2026.
- Strategija razvoja BD 2021-2027 (usvojena od strane Skupštine Brčko distriktra BiH 19.5.2021. godine)

Na nivou BiH, sljedeći su bitni primjeri strateških dokumenata:

- Strategija prilagođavanja na klimatske promjene i niskoemisionog razvoja za Bosnu i Hercegovinu 2013-2025.
- Strategija aproksimacije propisa pravnoj stečevini EU u oblasti zaštite životne sredine u BiH 2014-2020.
- Strategija i akcioni plan za zaštitu biološke raznolikosti Bosne i Hercegovine - NBSAP NBSAP 2015-2020.
- Nacionalni implementacijski plan (NIP) za implementaciju Štokholmske konvencije o postojanim organskim zagađujućim materijama (POPs) 2015-2020.
- Nacionalni Akcioni Plan (NAP) Mediteranskog područja u BiH za smanjenje zagađenja uzrokovanog aktivnostima sa kopna 2016-2025.
- Akcioni program za borbu protiv degradacije zemljišta i ublažavanja posljedica suše u Bosni i Hercegovini

### 3.1 Razlike između strateške procjene uticaja na okoliš i prethodne procjene uticaja na okoliš

Posmatrajući pripremu strateške procjene uticaja na okoliš sa aspekta učešća javnosti, a koja nastoji učestovati u izradi stateških dokumenata, primjetno je nedovoljno razumjevanje različitosti postupaka između strateške procjene uticaja na okoliš i prethodne procjene uticaja na okoliš. Naime, nerijetko dolazi do pogrešnog zaključka da su prethodna procjena uticaja na okoliš i strateška procjena uticaja na okoliš jedan te isti postupak. Važan razlog postojanje te konfuzije se velikim dijelom može pripisati sporoj harmonizaciji domaćeg zakonodavstva u odnosu na SEA Direktivu, gdje, primjera radi, u Federaciji BiH postupak strateške procjene uticaja na okoliš inicijalno nije bio dovoljno pojašnjen, niti je dovoljno učestalo praktikovan. A iako SEA Direktiva se direktno poziva na **EIA Direktivu**, odnosno na Direktivu **o procjeni uticaja na okoliš**, iz samog teksta SEA Direktive može se ustanoviti da se radi o pripremi određenih planova i programa koji bi mogli imati značajne uticaje na okoliš, te se vrši strateška procjena okoliša s ciljem poticanja održivog razvoja. Ključna razlika, između ova dva postupka se ogleda u samoj **namjeni** procjene uticaja na okoliš. Naime, dok se **strateška procjena uticaja na okoliš** vrši u cilju procjene uticaja **određenog programa ili plana** (bilo na državnom, entitetskom ili kantonalnom nivou), te kao takav ima potencijalno **široko polje** djelovanja i značajne uticaje na okoliš, pa se pokreće od strane **nadležne institucije**, prethodna procjena uticaja na okoliš, je **dio zasebnog postupka procjene** a koja se vrši **za određene projekte na inicijativu investitora**, kako je npr. i definisano u čl. 64. stav (1) Zakona o zaštiti životne sredine RS, gdje stoji da se: “[p]ostupak za prethodnu procjenu uticaja na životnu sredinu **pokreće zahtjevom** koji **nosilac projekta** podnosi Ministarstvu” (“Sl. glasnik RS”, br. 71/12, 79/15, 70/20). Prema čl. 67. Zakona o zaštiti okoliša FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 15/2021), procjena uticaja provodi se u dvije faze:

“a) postupak **prethodne procjene uticaja**, u kojem se odlučuje o:

- 1) potrebi provođenja procjene uticaja,
  - 2) obimu procjene uticaja, ako je provođenje procjene uticaja obavezno, i
- b) izrada **studije o procjeni uticaja na okoliš**.”

U ovom kontekstu bitno je razlikovati stateške dokumente pripremljene u postupku strateške procjene uticaja na okoliš, (a u toku kojeg se priprema **strateška studija**, u skladu sa čl. 50. Zakona o zaštiti okoliša FBiH) u odnosu na **studiju** o procjeni uticaja na okoliš. Međutim, u oba postupka u skladu sa domaćim zakonima, **obavezno je uključivanje zainteresovane javnosti** i drugih subjekata, odnosno lica, kako je navedeno u zakonima. O zahtjevu za prethodnu procjenu uticaja, nadležna okolišna entitetska ministarstva odlučuju rješenjem, unutar kojeg se utvrđuje da na osnovu prethodne procjene uticaja na okoliš nije potrebno dalje provođenje procjene uticaja, ili se utvrđuje da je obavezno provođenje procjene uticaja na okoliš, te se određuje obaveza izrade **studije o procjeni uticaja na okoliš**, obim i sadržaj studije. Inače, studija utjecaja na okoliš donosi potpuniju evaluaciju utjecaja neke aktivnosti ili njenih alternativa na okoliš, te kao takva mora da sadrži “minimalno opis predloženog projekta, opis okoliša koji bi mogao biti ugrožen projektom, opis mogućih značajnih utjecaja projekta na okoliš, opis mjera za ublažavanje negativnih efekata, nacrt osnovnih alternativa, netehnički rezime i naznake poteškoća kod izrade studije” (FMOIT, 2022). U postupku izrade studije uticaja na okoliš (skraćeno studija), **investitor bira konsultanta**, koji će pripremiti studiju, ali studija se mora pripremiti u skladu sa Rješenjem o izradi Studije utjecaja na okoliš/ životne sredine, nadležnog entitetskog, okolišnog ministarstva. U postupku ocjene studije, uključuje se zainteresovana javnost i druga lica, odnosno subjekti, a kako je i određeno entitetskim okolišnim zakonima i okolišnim zakonom BD. Važno je napomenuti da su u Federaciji BiH donesene dvije Uredbe kojima se propisuje nova formu zahtjeva za prethodnu procjenu utjecaja na okoliš i nova forma Zahtjeva za procjenu utjecaja na okoliš, a to je: **Uredba o projektima za koje je obavezna procjena uticaja na okoliš i projektima za koje se odlučuje o potrebi procjene uticaja na okoliš** (“Sl. novine F BiH,” broj 51/21 i 33/22) i **Uredba kojom se utvrđuju pogoni i postrojenja koja moraju imati okolišnu dozvolu** (“Sl. novine BiH”, broj 51/21). Ove Uredbe propisuju nove pragove za subjekte kojima je potrebna procjena utjecaja na okoliš, procjena za koju FMOIT mora izdati rješenje, a i za subjekte kojima je potrebna procjena a nije potrebno izdavanje okolinske dozvole. Naime, usvajanjem ovih uredbi **obustavljeno je izdavanje okolišnih dozvola za sva hidroenergetska postrojenja**.

### 3.2 ESAP BiH 2030+

Jedinstven primjer ujedinjenog kreiranja strateških dokumenata unutar BiH jeste implementacija projekat ESAP 2030+, koji je bio povjeren Štokholmskom institutu za okoliš (SEI) i finansijski podržan od strane Kraljevine Švedske uz koordinacionu pomoć Ambasade Švedske u BiH. Cilj projekta bila je izrada strategije okoliša i akcionog plana za cijelu BiH, sa strategijama i akcionim planovima za sva četiri nivoa upravljanja: na nivou BiH, Federacije FBiH, Republike Srpske i Brčko distrikta. Ideja je da se što više harmoniziraju okolišne politike unutar veoma decentralizovanog sistema upravljanja BiH, a što bi, između ostalog, pomoglo u u daljnjem usklađivanju pravnog i institucionalnog okvira BiH sa pravnom stečevinom EU iz oblasti okoliša (BiH ESAP 2030+). Sadržaj ESAP-a obuhvatio je sedam politika u oblasti okoliša EU: 1. voda, 2. otpad, 3. biološka raznolikost i zaštita prirode, 4. kvalitet zraka, klimatske promjene i energetika, 5. hemijska sigurnost i buka, 6. održivo upravljanje resursima i 7. upravljanje okolišom (BiH ESAP 2030+). U tom kontekstu pripremljen je *Izveštaj o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu Republike Srpske (2022-2032)*, *Strateška studija o procjeni uticaja na okoliš za Federalnu strategiju zaštite okoliša 2022-2032* i *Izveštaj o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu za Brčko distrikt BiH- Izveštaj o opsegu za Brčko distrikt BiH (2022-2032) (BiH ESAP 2030+)*. Bitno je istaći da su se navedeni izvještaji i studija pripremani **radi izrade strategije zaštite okoliša** odnosno strategije zaštite životne sredine. Tako da je povod za izradu Strateške procjene uticaja na životnu sredinu izrada Strategije zaštite životne sredine Republike Srpske (2022-2032); razlog pripreme Strateške studija o procjeni uticaja na okoliš za Federalnu strategiju zaštite okoliša 2022-2032, kako i sam naziv sugeriše, jeste izrada Federalne strategije zaštite okoliša 2022-2032, a povod pripreme Izveštaja o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu za Brčko distrikt BiH- Izveštaj o opsegu za Brčko distrikt BiH (2022-2032) jeste

izrada Strategije zaštite životne sredine i akcionog plana (ESAP) za BD. Što se tiče Federacije BiH, važno je istaći da prema odredbi člana 24. stav (9) Zakona o vodama (“Sl. novine FBiH”, broj: 70/06) Strategija upravljanja vodama **je dio** Federalne strategije zaštite okoliša. U skladu s tim, a kako je i navedeno u Strateškoj studiji o procjeni uticaja na okoliš za Federalnu strategiju zaštite okoliša 2022-2032, provedena je procjena i evaluacija svih definisanih prioriteta i mjera iz Strategije upravljanja vodama 2022-2032, te dokument Strateške studije “**integrira** i SPUO za Strategiju upravljanja vodama” (CETEOR, 2022, str.10). Naime, svrha SPUO je osigurati “transparentnost, pouzdanost postupka procjene i izradu nacrtu ESAP FBIH za 2022-2032 godinu, te da se akcionim planom FBIH **razmotre, identificiraju i rješavaju mogući značajni utjecaji na okoliš**” (CETEOR, 2022, str. 354). Također, isti ciljevi, odnosno svrha SPUO unutar ESAP 2030+ su zamišljeni i za Republiku Srpsku i BD. A da bi se ovi ciljevi ostvarili, unutar navedenih strateških dokumenata su naznačene specifične **mjere i indikatori** u cilju monitoringa. U Federaciji BiH, SPUO ciljevi su izvedeni iz okolinskih i društvenih ciljeva “utvrđenih u zakonodavstvu (uključujući EU i međunarodne ugovore), politici ili drugim relevantnim planovima i programima, ili iz pregleda osnovnih informacija i okolinskih problema. SPUO je strukturirana tako da u samom nacrtu ima za cilj evaluaciju: 1. vjerovatnih utjecaja i prioriteta ESAP-a na okoliš i socio-ekonomiju, 2. konzistentnost mjera i prioriteta ESAP-a i pravne tekovine EU i međunarodne politike” (CETEOR, 2022, str. 357). U RS-u, radi monitoringa i izvještavanja implementacije strateškog dokumenta izrađuju se dva izvještaja: “**godišnji izvještaj o radu i godišnji izvještaj o sprovođenju strateškog dokumenta**” u skladu sa Uredbom o strateškim dokumentima u Republici Srpskoj (“Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 94/2021), a koje pripremaju Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske (CETEOR, 2021-2022).

### 3.3 Međuentitetsko tijelo za zaštitu okoliša

Međuentitetsko tijelo za zaštitu okoliša osnovali su 2006. godine Vlada FBiH, Vlada Republike Srpske i Vlada BD BiH, radi uspostavljanja saradnje i koordinacije u okvirima zajedničkih ciljeva i interesa zaštite okoliša, s obzirom na sve veće razlike u zakonodavstvima između entiteta i BD BiH. Naime, Međuentitetsko tijelo za okoliš je nadležno za koordinaciju **svih pitanja u oblasti okoliša** za koja je potreban usaglašen pristup entiteta, kao i u pitanjima koja su mu posebnim propisima stavljena u obavezu, poput: “koordinacije implementacije i donošenja zakona i drugih propisa; koordinacije monitoringa provedbe standarda i procedura za okoliš; osiguravanje da interesi oba entiteta budu uzeti u obzir **pri planiranju projekata**, posebno kada su u pitanju različite vrste korištenja okoliša u područjima **koja presijecaju međuentitetske linije**; koordinaciju na entitetskom nivou izradu integralne **Strategije zaštite okoliša** (čiji sastavni dio su strategije zaštite zraka, voda, prirode i upravljanja otpadom), i sl. (Međuentitetsko tijelo za okoliš, 2021). Međuentitetsko tijelo za okoliš trenutno čine osam (8) članova i to četiri (4) iz FBiH, raspoređeni na sljedeći način: dva člana iz FMOIT-a, jedan član iz FMPVŠ i jedan član iz Fonda za zaštitu okoliša Federacije BiH; a iz RS-a: jedan član iz Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS, jedan član iz Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva RS, jedan član iz Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS i jedan član iz Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost RS (Međuentitetsko tijelo za okoliš, 2021). Prema tome, ovo tijelo je kreirano kako bi interesi oba entiteta, kao i Brčko Distrikta i Bosne i Hercegovine bili uzeti u obzir pri planiranju i realizaciji projekata koji mogu imati odgovarajući međusobni uticaj na okoliš, kako unutar Bosne i Hercegovine tj. između entiteta i Brčko Distrikta BiH, tako i u prekogranično, odnosno na susjedne države. Važno je istaći da se na sjednice Međuentitetskog tijela za okoliš **obavezno pozivaju i učestvuju u radu** predstavnici sljedećih institucija: Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (državno ministarstvo nadležno za okoliš); Vlada Brčko Distrikta; Delegacija Evropske unije za BiH, a po potrebi zavisno od dnevnog reda “u prošloj godini su prisustvovali predstavnici kancelarija sljedećih međunarodnih institucija u Bosni i Hercegovini: Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP); Programa Ujedinjenih nacija



za okoliš (UNEP); nosioci realizacije projekata IPA (Instrument for Pre Accession); Svjetske banke, Švedske međunarodne agencije za razvoj i saradnju (SIDA), Njemačke međunarodne razvojne agencije (GIZ) i dr.” (Međuentitetsko tijelo za okoliš, 2021, str.3). Inače, sjednice Međuentitetskog tijela za okoliš se u pravilu održavaju naizmjenično u Sarajevu i Banja Luci, u skladu sa odredbama entitetskih zakona o zaštiti okoliša, odnosno životne sredine i to “**najmanje šest puta godišnje**” (Međuentitetsko tijelo za okoliš, 2021, str.4). Ali tokom 2021., ovo tijelo je održalo **samo tri (3) sjednice** (53. sjednica po redu je bila održana 11.11.2021. u Sarajevu) koje su se, između ostalog, ticale sljedećih tema: ESAP BiH 2030+; Strategije aproksimacije propisa Bosne i Hercegovine sa pravnim stečevinama Evropske unije u oblasti zaštite okoliša/životne sredine (a koja je usvojena na Vijeću ministara BiH, kao i na entitetskim vladama i Vladi Brčko Distrikta); aktivnosti na izradi Programa integrisanja BiH u EU kroz uspostavljeni mehanizam koordinacije za poglavlje 27. *Okoliš i klimatske promjene*; aktivnosti koje se tiču usaglašavanja propisa kojima će se u BiH urediti sistem za okoliš u suradnji sa Evropskom agencijom za okoliš (EEA), gdje je na ovim sastancima potencirana potreba da se na Vijeću ministara BiH usvoji urađeni prijedlog Strategije izvještavanja i upravljanja podacima o okolišu/životnoj sredini u sistemu Evropske okolišne informacione i opservacione mreže (Eionet); koordinacija aktivnosti na uspostavi administrativne strukture i određivanju Nacionalnih fokalnih predstavnika (NFP-National Focal Point) za nove okolišne konvencije koje je Bosna i Hercegovina ratificirala kao što su: Konvencije o prekograničnim efektima industrijskih nesreća i Konvencija o zaštiti evropskih divljih vrsta i prirodnih staništa (tzv. **Bernska konvencija**) i sl. (Međuentitetsko tijelo za okoliš, 2021, str.4-5). Međutim, bitno je napomenuti da odluke Međuentitetskog tijela za okoliš **nisu pravno obavezujuće**, jer ne postoji formalni mehanizam obavezujućeg provođenja donesenih zaključaka, “**niti odgovarajućeg sankcionisanja za ne provođenje zaključaka**” (Međuentitetsko tijelo za okoliš, 2021, str. 5). Iz tog razloga, unutar Izvještaja o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu Republike Srpske (2022-2032), Strateške studija o procjeni uticaja na okoliš za Federalnu strategiju zaštite okoliša 2022-2032 i Izvještaja o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu za Brčko distrikt BiH-Izvještaj o opsegu za Brčko distrikt BiH (2022-2032) (BiH ESAP 2030+) jasno je naglašeno da je rad Međuentitetskog tijela za okoliš “**neefikasan i neefektivan**” te su poredložene mjere jačanja relevantnosti ovog tijela povećanjem efikasnosti rada putem povećanja nivoa kapaciteta i međusobne koordinacije (CETEOR, 2022 str. 19).

### 3.4 Studija slučaja: HE “Ulog” i sistem malih hidroelektrana HES “Gornja Neretva” (Faza I i Faza II) na području Republike Srpske

Slučaj izgradnje HE “Ulog” i namjera izgradnje sistema sedam malih hidroelektrana HES “Gornja Neretva” (Faza I i Faza II) na području Gornje Neretve, zajedno sa planiranom izgradnjom velikih hidroelektrana na teritoriji Federacije BiH, i to HE “Bjelimići”, PAHE “Bjelimići” i HE “Glavatičevo” u sklopu kompleksa planiranih do 70 hidroenergetskih objekata na slivu rijeke Neretve, je jasan primjer neefikasne koordinacije između entiteta RS i FBiH u pogledu strateške procjene uticaja na okoliš. Naime, oba entiteta posmatraju ovu veličanstvenu rijeku čije ime u direktnom prevodu sa ilirskog znači “*Božanska rijeka*” (NERA-ETWA= “*Božanska voda*” ili *Božanska rijeka*) u okviru granica “svog” entiteta (Mostarski info, 2021). Inače, Neretva je i **najhladnija rijeka na svijetu** sa 7 C ljeti, gdje su hladne temperature rijeke koncentrirane upravo u području Gornje Neretve (Mostarski info, 2021). Zbog svoje specifičnosti i vrijednosti u pogledu same kvalitete vode, brzine i značaja za flor i faunu, unutar koje obitavaju mnoge ugrožene vrste, poput mekousne pastmke (lat. *Salmo obtusirostris*), a koja je kritički ugrožena, područje Gornje Neretve je predloženo da bude dio mreže **NATURA 2000** i to pod najvišu kategoriju očuvanja-**EMERALD**. Kako se i navodi u Strategiji integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015-2024., str. 110.:

“[u] skladu sa evropskim projektom NATURA 2000, svaka zemlja članica Evropske unije **dužna je formirati NATURA 2000 mrežu, dok za zemlje koje su u fazi pristupanja postoji EMERALD mreža po istom principu.** NATURA 2000 mreža u principu, zahtijeva izdavanje mreža zaštićenih područja na osnovu jasno definisanih kriterija, odnosno **primjenu principa “održivog korištenja resursa”** koji podrazumijeva **ravnotežu** između zaštite prirode i društveno-ekonomskog razvoja” Zato svi projekti na ovim prostorima podliježu **“ocjeni prihvatljivosti”** za ciljeve očuvanja i cjelovitosti ekološki značajnog područja.

U zaštićenim područjima **zabranjena** je izgradnja bilo kakvih objekata koji mijenjaju ekološke uslove. U slučaju vodotoka, to nameće potrebu okvirnog određivanja budućih zaštićenih područja, jer se na ovim područjima na vodotocima **ne mogu izdavati dozvole za izgradnju malih hidroelektrana ili drugih objekata koji mijenjaju vodni režim.** Posebno nije **dozvoljena izgradnja derivacionih objekata** na onim područjima potencijalne zaštite, koji radikalno mijenjaju vodni režim u dijelovima toka” (Vlada Republike Srpske, 2015, str.10).

Međutim, trenutno se vrši izgradnja HE “Ulog” (35 MW) a planira se realizacija i sistema sedam malih hidroelektrana HES “Gornja Neretva” (ukupno 15 MW) na teritoriji Republike Srpske, dok na teritoriji Federacije BiH, u planu je izgradnja HE “Bjelimići” (2x50 MW), PAHE “Bjelimići” (2x300 MW) i HE “Glavatičevo” (3x9,50 MW) (Vlada Federacije BiH, 2010). Izgradnjom ovih hidroenergetskih objekata rijeka Neretva bi u ekološkom i biološkom smislu bila uništena, te zasigurno ne bi ni mogla biti dio NATURA 2000 mreže. Još i prije izgradnje HE “Uloga” nevladino Udruženje “Zeleni Neretva” Konjic je tokom 2007. i 2008. nastojalo skrenuti pažnju na ekološki i biološki značaj Neretve, gdje je tokom 2021. uz pomoć Udruženja “Resursni Aarhus centar u BiH” podnijelo tužbu na izdatu obnovljenu ekološku dozvolu za HE “Ulog”. Međutim, pokretanje upravnog spora, **ne odlaže** izvršenje pravosnažnih rješenja administrativnih institucija, što znači da je investitor “EFT HE Ulog” d.o.o. Kalinovik mogao pristupiti izgradnji HE “Ulog” bez obzira na uložni pravni lijek. S obzirom na trenutni zakonski okvir, jasno je da je postojanje i implementiranje harmoniziranih strateških procjena na okoliš nužnost za BiH, kao i izmjena zakona (poput zakona o upravnim sporovima i zakona o administrativnim postupcima u oba entiteta) u cilju adekvatne zaštite okoliša, a što je prema stanju na trenu i iz primjera ovog slučaja, primarna briga nevladinog sektora, a ne i institucija BiH. Kako bi primorali nadležne entitetske institucije da poštuju stateške dokumente i Bernsku konvenciju, odnosno Konvenciju o zaštiti evropskih divljih vrsta i prirodnih staništa, a koju je BiH ratifikovala 2008. (“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine” – Međunarodni ugovori, broj 8/08), tokom 2020. godine Udruženje “Resursni Aarhus centar u BiH” je zajedno sa Centrom za životnu sredinu Banja Luka, te uz pomoć međunarodnih partnerskih organizacija (Riverwatch, EuroNatur, CEE Bankwatch Network i ClientEarth) podnio žalbu Sekretarijatu Bernske konvencije, pozivajući se na kršenje odredbi ove konvencije zbog izgradnje HE “Ulog,” te planirane realizacije sistema sedam malih hidroelektrana HES “Gornja Neretva” (Faza I i Faza II) na teritoriji Republike Srpske, i plana izgradnje HE “Bjelimići”, PAHE “Bjelimići” i HE “Glavatičevo” na teritoriji Federacije BiH. Početkom mjeseca decembra 2022. na sastanku Stalne komisije Bernke konvencije donesena je Odluka o otvaranju predmeta i usvajanju Preporuka za Bosnu i Hercegovinu, koje su predložene od strane nezavisnog eksperta, prof. dr Gregory Eggera, stručnjaka za hidrobiologiju i vodene ekosisteme iz Austrije, a koje se odnose na konkretne korake nadležnih u cilju neodložive zaštite životne sredine i biodiverziteta u gornjem toku rijeke Neretve i to: **“zvanično usvajanje proglašenja područja “Gornji tok Neretve” emeraldnim područjem,** usvajanje propisa o ekološki prihvatljivom protoku baziranom na naučnim istraživanjima, zabranu tzv. vršnog režima rada postrojenja, preciziranje mjere ublažavanja uticaja za ugrožena prirodna staništa, zabranu poribljavanja kao mjeru kompenzacije negativnih uticaja, obezbjediti mjere nadzora pogođenih vrsta i staništa. **Svakako najbitnija preporuka je ona koja se odnosi na obustavu izgradnje HE “Ulog” do momenta potpune realizacije gore pomenutih preporuka, kao i obustava daljeg planiranja i realizacije obje faze projekta HES “Gornja Neretva”, ali i projekata planiranih na pri-**

**tokama gornje Neretve, kao i spornih postrojenja na teritoriji FBiH, te zabrana realizacije svih hidroenergetskih planova u emeraldnim područjima u BiH i uspostava fokalne tačke za Bernsku konvenciju na državnom nivou”** (Skomorac, Redžib, 2022). Do održavanja sljedećeg sastanka Stalne komisije Bernske konvencije, BiH će morati podnijeti izvještaj o poduzetim mjerama u vezi navedenih preporuka. U tom kontekstu, bitno je spomenuti da Međuentitetsko tijelo za okoliš **može i trebalo bi** uzeti aktivniju ulogu u ovom slučaju. Prema Izvještaju o radu Međuentitetskog tijela za okoliš za 2021. godinu na 53.-oj sjednici Međuentitetskog tijela za okoliš održanoj 11.11.2021. govorilo se upravo o ovom slučaju, gdje se usvojila “informacija o trenutnom stanju” slučaja (Međuentitetsko tijelo za okoliš, 2021, str. 7). Također, tokom 2021. ovo tijelo je diskutovalo o potrebi uspostave administrativne strukture i određivanju Nacionalnih fokalnih predstavnika (NFP-National Focal Point) za okolišne konvencije, gdje je jasno navedena Bernska konvencija, za koju BiH trenutno nema fokalnu tačku ni predstavnika (Međuentitetsko tijelo za okoliš, 2021, str. 5). Ali, s obzirom na činjenicu da Međuentitetsko tijelo za okoliš donosi odluke koje **nisu pravno obavezujuće**, nužno je prvo unaprijediti i osnažiti relevantnost odluka ovog tijela, kako bi, između ostalog, država BiH bila u mogućnosti da dosljedno ispoštuje preporuke Stalne komisije Bernske konvencije, a koje je BiH dužna ispoštovati, s obzirom da je ratifikovala Bernsku konvenciju, te je time preuzela na sebe obavezu poštivanja njenih odredbi. ■■

## Poglavlje 4.

### Primjeri strateških procjena uticaja na okoliš u susjednim državama

Uzmajući u obzir da je SEA Direktiva donesena tokom 2001. godine, može se zaključiti da članice EU imaju bar 21 godinu iskustva u primjeni, odnosno praktikovanju strateških procjena uticaja na okoliš. Naravno, svaka članica EU je imala svoj mehanizam i način implementacije ove direktive, što znači da je postupak harmonizacije išao postupno, odnosno u skladu sa tempom pojedine članice EU. Ali taj tempo je bio mnogo brži i efikasniji u poređenju sa BiH. Štaviše, kao dio "porodice EU" sam odnos prema zaštiti okoliša je posve drugačiji i ponosno predstavlja dio EU identiteta, jer je zaštita okoliša i ujedineni put ka održivom razdvoju osnovna vrijednost i princip djelovanja unutar EU. U BiH, sa druge strane, i dalje je aktuelan maćehinski odnos prema zaštiti okoliša, koji se može jasno primjetiti i sa stanovišta pristupa pripremi i učestalosti izrade strateških procjena uticaja na okoliš. Jedan bitan razlog tome jeste kontinuirani metod "prebacivanje nadloženost" koji se lahko animira u krajnje decentralizovanom upravnom sistemu BiH, gdje država nema nadležnost u odnosu na okolišna pitanja, te već unutar same BiH dolazi do raskola u ovim politikama. To znači da BiH uvijek kaska bar dva koraka u harmonizaciji sa EU okolišnim direktivama i politikama, jer je primorana prvo da izvrši internu harmonizaciju, kako bi zatim mogla kao država, pristupiti harmonizaciji sa EU pravnom stečavinom odnosno sa EU *acquis communautaire*. Iz tog razloga, susjedne države, čak i one koje nisu još dio EU, poput Republike Crne Gore, uspjevaju brže i bolje primjeniti odredbe SEA Direktive.

#### 4.1 Strateška procjena uticaja na okoliš u Republici Hrvatskoj

Kao dvadeset i osma punopravna članica, a koja se EU pridružila tokom 2013. godine Republika Hrvatska je dužna preuzimati i primjenivati EU *acquis communautaire*, što naravno uključuje i SEA Direktivu u odnosu na stratešku procjenu utjecaja na okoliš (SPUO). SPUO se u Republici Hrvatskoj (u nastavku teksta skraćeno "R. Hrvatska") prvo spominje u Zakonu o zaštiti okoliša (Narodne novine, broj 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 118/18), a bliže se reguliše Uredbom o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš (Narodne novine, broj 3/17). Štaviše, u čl. 2. ove Uredbe stoji sljedeće: ["o]vom se Uredbom u pravni poredak Republike Hrvatske prenosi Direktiva 2001/42/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL L 197, 21. 7. 2001.)." Prema tome, **R. Hrvatska je u potpunosti transponirala SEA Direktivu**. Treba istaći, da poput Federacije BiH, u R. Hrvatskoj SPUO uključuje pripremu strateške studije, a koja je definisana kao: "**stručna podloga** koja se prilaže uz strategiju, plan ili program i obuhvaća potrebne podatke, obrazloženja i opise u tekstualnom i grafičkom obliku. Strateškom studijom se određuju, opisuju i procjenjuju **vjerojatno značajni utjecaji na okoliš** koji mogu nastati provedbom strategije, plana ili programa uključujući razumne alternative koje uzimaju u obzir ciljeve i obuhvat strategije, plana i programa", čl. 3. stav (5) Uredbe. Stratešku studiju izrađuje **pravna osoba** ovlaštena za stručne poslove zaštite okoliša u skladu sa Zakonom o zaštiti

okoliša i Pravilniku o uvjetima za izdavanje suglasnosti pravnim osobama za obavljanje stručnih poslova zaštite okoliša ('Narodne novine', broj 57/10). Naravno, nužno je uključivanje javnosti, ali informisanje javnosti za sudjelovanje u postupku strateške procjene vrši se na osnovu odredbi Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša ('Narodne novine', broj 64/08), gdje u čl. 3. stav (3) i stav (4) propisan sljedeći način objave informacija:

"[n]adležno tijelo, s obzirom na složenost i prirodu materije o kojoj je dužno dati informacije sukladno Zakonu i ovoj Uredbi, **osim putem internetske stranice**, te informacije može dati i drugim načinima informiranja koji su primjereniji u konkretnom slučaju s obzirom na lokalnu zajednicu ili građanina pojedinca, a osobito:

- javnim oglašavanjem u tisku,
- javnim oglašavanjem **u službenom glasilu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave**,
- oglašavanjem **na panou za oglašavanje u pojedinom mjestu**,
- **oglašavanjem u sredstvima javnog informiranja – elektroničkim medijima i sl.**,
- oglašavanjem na **odgovarajućim oglasnim pločama i sl.**,
- te izdavanjem pisanih materijala.

(4) Kada se u postupcima informiranja uređenim Zakonom i ovom Uredbom **mora** informirati zainteresirana javnost, nadležno tijelo dužno je informaciju objaviti i oglašavanjem **na panou za oglašavanje u pojedinom mjestu te u lokalnom, odnosno područnom tisku**".

U poređenju sa aktuelnim zakonima o zaštiti okoliša u BiH, primjetan je znatno transparentniji pristup načinu objavljivanja informacija u R. Hrvatskoj, gdje se u duhu Aarhuske konvencije (Konvencija UNECE o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine, obično poznata kao Aarhuska konvencija, potpisana je 25. juna 1998. godine u danskom gradu Aarhusu, a koju je BiH ratifikovala tokom 2008., "Službeni glasnik BiH-MU", broj: 8/08) potencira adekvatniji način uključivanja javnosti. Naime, kao što se može vidjeti iz citiranog čl. 3. navedene Uredbe, R. Hrvatska predviđa oglašavanje informacija i u u službenom glasilu jedinice lokalne, odnosno područne samouprave, **te oglašavanjem u sredstvima javnog informiranja – elektroničkim medijima**, gdje se **jasno** navodi da se način informisanja treba prilagoditi datom slučaju, odnosno načinima informiranja koji su "**primjereniji u konkretnom slučaju s obzirom na lokalnu zajednicu ili građanina pojedinca.**" R. Hrvatska je ovakav pristup informisanja i uključivanja javnosti propisala još 2008., dok u BiH ni novelirani zakoni o zaštiti okoliša u oba entiteta ne naglašavaju potrebu odabira načina informisanja javnosti, vođeni **logikom primjerenosti** u konkretnom slučaju **s obzirom na lokalnu zajednicu ili građanina pojedinca**. U BiH u praksi, organ nadležan za informiranje javnosti, javnost informira na način da informaciju objavi na svojoj web stranici, i ovisno o situaciji, u javnim novinama, tj. dnevnom listu. To u većini slučajeva nije dovoljno, tako da javnost ne bude adekvatno uključena u postupke odlučivanja iz oblasti zaštite okoliša, uključujući i tokom postupka SPUO. Nasuprot tome, u R. Hrvatskoj se dodatno članom 5. Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša uređuje da se javnost informiše o:

1. odluci o pokretanju postupka strateške procjene i izradi strateške studije,
2. odluci kojom se određuje sadržaj strateške studije,
3. odluci da se strateška studija i nacrt prijedloga plana, odnosno programa upućuje na javnu raspravu,
4. postupku u svezi mogućeg prekograničnog utjecaja plana i programa te o postupku sudjelovanja vezano za stratešku procjenu u drugoj državi,
5. izvješću nadležnog tijela o provedenoj strateškoj procjeni i donesenom planu odnosno programu.

(2) U postupku ocjene o potrebi strateške procjene javnost se informira o odluci donesenoj u tom postupku."



Posmatrajući navedene zakonske odredbe R. Hrvatske u vezi SPUO, može se sa lako razumjeti zašto je primjena SPUO mogo učestalija nego u BiH, i zašto su građani R. Hrvatske više involvirani u ove postupke u poređenju sa građanima BiH.

## 4.2 Strateška procjena uticaja na okoliš u Republici Crnoj Gori

Republika Crna Gora ima status kandidata EU od 2010. godine, dok BiH još uvijek nema status kandidata, te je trenutno "potencijalni kandidat za EU." To znači da je Republika Crna Gora (u nastavku teksta skraćeno "R. Crna Gora") u prednosti što se tiče kandidatskog statusa. Ali u odnosu na način i postupka izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, R. Crna Gora i BiH imaju određene sličnosti. Naime, Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata ("Službeni list CG", br. 54/2018), R. Crna Gora reguliše ovu materiju. Slično, Federacija BiH ima Uredbu o *izradi strateških dokumenata u Federaciji BiH* ("Službene novine Federacije BiH", broj: 74/19) te Uredbu o evaluaciji strateških dokumenata u Federaciji BiH ("Sl. novine Federacije BiH", broj: 74/19, 2/21), dok u RS-u postoji *Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj* ("Sl. glasnik RS", br. 63/2021) i *Uredba o strateškim dokumentima u Republici Srpskoj* ("Sl. glasnik RS", br. 94/2021). Međutim, navedene uredbe i zakon u BiH se tiču primarno uređivanja sistema strateškog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH i u Republici Srpskoj, zatim uspostavljanja načela na kojima se zasniva strateško planiranje i upravljanje razvojem, institucionalni okvir, strateški i sprovedbeni dokumenti, izvori finansiranja za realizaciju razvojnih strateških prioriteta održivog razvoja, strategija razvoja kantona, sektorskih strategija kantona i strategija razvoja jedinica lokalne samouprave i druga pitanja od značaja za strateško planiranje i upravljanje razvojem u ovim entitetima. Također, Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata R. Crne Gore se tiče uređivanja sistema strateškog planiranja i upravljanja razvojem i drugih principa **u generalnom aspektu i pristupu izradi svih strateških dokumenata**. Ali, u odnosu na SPUO, R. Crna Gora ima mnogo uredeniji zakonski okvir od BiH koji je baziran prvo na krovnom okolišnom zakonu i to Zakonu o zaštiti životne sredine ("Službeni list Crne Gore", br. 052/16, 073/19) a zatim preciziran unutar **Zakona o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu** ("Službeni list Crne Gore", br. 80/05, 73/10, 40/11, 59/11). Također, R. Crna Gora ima i **Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu** ("Službeni list Crne Gore", br. 75/18). Zakonom o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, R. Crna Gora je transponirala SEA Direktivu, i **otišla čak korak dalje** kada je unutar ovog Zakona, u čl. 28. propisala **i kaznene odredbe**. Primjera radi, propisano je, između ostalog, da će se "novčanom kaznom od **500 eura do 4.000 eura** kazniti za prekršaj odgovorno lice u organu državne uprave i organu lokalne uprave, ako: 5) prilikom odlučivanja **ne razmotri i ne uzme** u obzir dostavljena mišljenja iz člana 11 ovog zakona (član 12 stav 2)." A čl. 11. navedenog Zakona se tiče učešće zainteresovanih organa i organizacija i "**zainteresovane javnosti**." Prema tome, R. Crna Gora ima veoma ozbiljan pristup SPUO, čak ozbiljniji i od R. Hrvatske, s aspekta navedene kaznene odredbe, a koja ne postoji u zakonodavstvu R. Hrvatske za SPUO, a nažalost ne postoji ni u BiH. Međutim, u Kantonu Sarajevo postoji Uredba o strategijskoj procjeni uticaja planova i programa na okoliš ("Sl. novine KS", br. 32/11), ali unutar nje nisu uključene kaznene odredbe jer se one mogu propisati jedino putem zakona. Ipak, navedena Uredba KS je poprilično harmonizirana sa SEA Direktivom, gdje se u čl. 4. navodi da se Strategijska procjena **obavezno** vrši za Prostorni plan Kantona Sarajevo, a da za ostale razvojne planove iz oblasti prostornog uređenja, kao i za planove, programe, osnove i strategije iz nadležnosti Kantona iz oblasti poljoprivrede, ribarstva, šumarstva, energije, rudarstva i industrije, transporta, upravljanja otpadom i upravljanja vodama, "o **potrebi vršenja** strategijske procjene odlučuje Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo (u daljem tekstu: Ministarstvo) na zahtjev organa nadležnog za pripremu planova i programa." ■■■



## Poglavlje 5.

# Analiza Upitnika: Analiza značaja strateške procjene uticaja na okoliš kao alata zaštite okoliša u BiH

U cilju sticanja objektivnijeg uvida u odnosu na SPUO kao alata zaštite okoliša u BiH, članovima Eko BiH mreže upućen je upitnik koji se sastojao od šest (6) pitanja. Inače, Eko BiH mreža okuplja nevladine organizacije iz oblasti zaštite okoliša sa područja teritorije BiH, a trenutno se sastoji od trideset osam (38) NVO-a. Cilj ove mreže je razmjena informacija, zajednički rad, jačanje kapaciteta i međusobna podrška. "Članice EKO BIH mreže razvijaju zajedničku strategiju i jedinstveno djeluju kada je riječ o ključnim problemima koji se tiču zaštite životne sredine u BiH" (Eko BiH mreža, 2021). Odgovore na pitanja je dostavilo petnaest (15) predstavnika NVO, koje su dio Eko BiH mreže, a koje su pružili sljedeće odgovore:

- 73% smatraju da je strateška procjena uticaja na okoliša u BiH relevantna "ovisno o situaciji za koju se priprema," dok 20% ispitanika smatraju da "veoma relevantna" a 7% smatra da "nije relevantna."
- U odnosu na način vršenja strateške procjene na okoliš u BiH, većina ispitanika i to 80% smatra da se ona vrši "pro forme" odnosno da se samo zadovolji forma a ne i suština; da je način vršenja "upitan" jer je vrše ovlaštene firme koje imaju bliske konekcije sa vladajućim političkim strankama; da postoji veliki nedostatak u odnosu na instrumente monitoringa stanja nakon SPUO-a, gdje je kvalitet samog izvještaja SPUO-a "upitan."
- **87%** ispitanika smatra da strateška procjena uticaja na okoliša **može biti** relevantno rješenje za adekvatniju zaštitu okoliša u BiH.
- Vezano za razlike između strateške procjene uticaja na okoliš i *prethodne procjene uticaja* na okoliš, iz odgovora ispitanika se može utvrditi da gotovo svi razumiju proceduralnu razliku između ovih postupaka, ali većina smatra da u praksi "nema bitne razlike" s obzirom na odnos prema ovim postupcima zbog "koruptivnih uticaja u društvu."
- **73%** ispitanika smatra da **Međuentitetsko tijelo za okoliš treba imati jasniju ulogu** u odnosu na harmoniziranje oprečnih entitetskih strateških procjena uticaja na okoliš.
- Što se tiče načina unaprijeđenja rada Međuentitetskog tijela za okoliš u odnosu na harmoniziranje oprečnih entitetskih strateških procjena uticaja na okoliš, većina ispitanika smatra da rad ovog tijela treba biti "transparentniji"; da treba biti "nezavisno tijelo na nivou države" čak u formi "novog tijela"; da se mora "ravno-pravno uključiti NVO sektor i struka." ■■

# Poglavlje 6.

## Preporuke i zaključci

Posmatrajući putanju BiH ka EU zadnjih deset godina, ne bi bilo pretjerivanje zaključiti da ta putanja ide po principu: “jedan korak naprijed, dva koraka unazad.” Direktni uzročnik ove nelogične putanje jeste neefikasnost rada decentralizovanog sistema države BiH koji ne stvara podlogu za demokratizaciju, već promoviše interni raskol. Unutar ovakvog sistema, “ambiciozne politike” poput politika zaštite okoliša nailaze na niz prepreka. To se zasigurno može vidjeti iz pristupa izrade strateške procjene uticaja na okoliš. Naime, iako su entiteti FBiH i RS uspjeli poprilično harmonizirati svoje zakonske okvire sa SEA Direktivom, nažalost Brčko distrikt to još nije učinio, te time država BiH nije još uvijek u cjelosti harmonizirala ovu direktivu. A i sami entiteti unutar i noveliranih zakona imaju drugačije pristupe SPUO-u, što znači da interno BiH nije harmonizirana u pogledu transponovanja SEA Direktive. Republika Srpska je od početka prednjačila u odnosu na FBiH i BD u pogledu zakonskog okvira za zaštitu životne sredine, što uključuje SPUO. A FBiH, iako je novim Zakonom o zaštiti okoliša iz 2021. značajno unaprijedila postupak SPUO, ipak, u poređenju sa RS-om, još uvijek nije donijela pravilnike koji bi dodatno regulisale ovu oblast. Međutim, bez obzira na bolji zakonski okvir za SPUO, Republika Srpska ne poštuje pripremljenije strateške dokumente, kao što se može vidjeti iz slučaja izgradnje HE “Ulog” i namjera izgradnje sistema sedam malih hidroelektrana HES “Gornja Neretva” (Faza I i Faza II). To znači da se SPUO ipak radi “pro forme” a ne radi istinske zaštite okoliša. To je veliki problem, jer kao potencijalni kandidat za EU, unutar EU ovakav pristup se neće tolerisati. Već sada, BiH krši međunarodne ugovore i konvencije, poput Bernske konvencije, a što je evidentno iz slučaja izgradnje HE “Ulog” i namjera izgradnje sistema sedam malih hidroelektrana HES “Gornja Neretva” (Faza I i Faza II). Nadalje, u praksi, zbog sporog harmoniziranja sa SEA Direktivom, javnost nije razumjevala razliku između strateške procjene uticaja na okoliš i *prethodne procjene uticaja* na okoliš, te se dešavalo, a i dalje se dešava da se ovi postupci u očima šire javnosti tretiraju kao jedan te isti postupak, što direktno utiče na učestalost njihovog učešća u oba postupka. Prema tome, bez obzira na interne poteškoće, BiH **mora i treba koristiti SPUO** kao alat zaštite okoliša u pravom smislu te riječi, što znači:

- unaprijeđenje odnosa i praktične primjene SPUO, potpunom harmonizacijom sa SEA Direktivom i drugim relevantnim direktivama, posebno obrađujući pažnju i na čl. 4. stav (3) a koji nalaže “izbjegavanje udvostručivanja procjene;”
- usvajanjem primjera dobre prakse iz susjednih država, poput R. Crne Gore a koja je predviđjela kaznene odredbe za one koje adekvatno ne vrše SPUO, te time entiteti i BD bi trebali **donijeti posebne zakone o SPUO** kako bi se ove kaznene odredbe uvrstile, jer je to najefikasniji način primoravanja nadležnih institucija da pravilno pristupe SPUO;
- **Međuentitetsko tijelo za okoliš treba imati jasniju ulogu** u odnosu na harmoniziranje oprečnih entitetskih strateških procjena uticaja na okoliš, a da bi to bilo moguće, preporuka je unaprijediti ovo tijelo **kreiranjem novog, neovisnog tijela na nivou države- poput Agencije za okoliš BiH** sa jasnim nadležnostima i mogućnostima donošenja **pravno obavezujućih odluka i sankcija i transparentnijem pristupu radu, što uključuje proaktivnu suradnju sa nevladinim sektorom;**
- mora postojati nadzor nad radom ovlaštenih konsultantskih firma koje pripremaju SPUO, na način da se iste efikasno sankcioništu ako se ustanove konfliktu interesa i pogodovanje vladajućim strukturama i/ili investitorima;
- objavljivanje informacija o SPUO i uključivanje javnosti u skladu sa odredbama Aarhuske konvencije koristeći **logiku primjerenosti** u konkretnom slučaju **s obzirom na lokalnu zajednicu ili građanina pojedinca.** ■■

# Bibliografija

- BiH ESAP 2030+. (2022). O projektu ESAP BiH 2030+. Preuzeto 2. decembra 2022. sa <<https://esap.ba/bs/o-projektu/>>.
- CETEOR. (2021-2022). Izvještaj o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu Republike Srpske (2022-2032). *SEI*, (PDF datoteka), str. 328, preuzeto 28. novembra 2022. sa <<https://komorars.ba/javna-rasprava-o-strategiji-zastite-zivotne-sredine-republike-srpske-2022-2032/>>.
- CETEOR. (2022). Strateška studija o procjeni uticaja na okoliš za Federalnu strategiju zaštite okoliša 2022-2032. *SEI*, (PDF datoteka), str. 10-357, preuzeto 28. novembra 2022. sa <<https://www.fmoit.gov.ba/bs/novosti/priopcenja/javni-poziv-federalna-strategija-zastite-okolisa-2022-2032-i-strateska-studija>>.
- Eko BiH mreža. (2021). Šta je Eko BiH mreža? Preuzeto 1. decembra 2022. Sa <<https://ekobih.net/sta-je-eko-bih-mreza/>>.
- Evropska komisija.(2022). Procjena životne sredine određenih planova i programa, Direktiva 2001/42/EC ("SEA" Direktiva), Odluke Evropskog suda pravde, Evropske unije. *Luksemburg: Ured za publikacije Evropske unije*, (PDF datoteka), str. 5-10, preuzeto 22. novembra 2022. od <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21f9deb4-ed21-11ec-a534-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-266372553>>.
- FMOIT. (2022). Priručnik za učešće javnosti u odlučivanju o okolišu. Preuzeto 1. decembra 2022. sa <<https://www.fmoit.gov.ba/bs/okolisne-dozvole/sudjelovanje-javnosti>>.
- Kraaijeveld i drugi. (1996). C-72/95, EU:C:1996:404, stav 56.
- Međuentitetsko tijelo za okoliš. (2021). Izvještaj o radu Međuentitetskog tijela za okoliš za 2021. godinu. *Vlada FBiH i Vlada RS*, (PDF datoteka), str. 1-7, preuzeto 25. novembra 2022. od <<https://www.fmoit.gov.ba/bs/okolis/zastita-okolisa>>.
- Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja. (2022). EU direktive. *Zavod za zaštitu okoliša i prirode*. Preuzeto 14. novembra 2022. sa <<https://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/odrzivo-koristenje-prirodnih-dobara-i-ekoloska-mreza/ekoloska-mreza/eu-direktive>>.
- Mostarski info. (2021). *Najhladnija rijeka na svijetu*. Preuzeto 3. decembra 2022. sa <<https://mostarski.info/neretva-najhladnija-rijeka-na-svijetu/>>.

- Skomorac, Redžib. (2022). U Strazburu usvojene preporuke za BiH zbog negativnih uticaja planiranih hidroenergetskih projekata na rijeci Neretvi. CZZS. Preuzeto 5. decembra 2022. sa < <https://czzs.org/u-strazburu-usvojene-preporuke-za-bih-zbog-negativnih-uticaja-planiranih-hidroenergetskih-projekata-na-rijeci-neretva/>>.
- Vlada Federacije BiH. (2010). Izgradnja hidroenergetskih objekata u Federaciji BiH. *Ministarstvo energije, rudarstva i industrije*, (PDF datoteka), str. 67. preuzeto 15. novembra 2022. od <<https://fbihvlada.gov.ba/bs/eksperti-podrzali-projekat>>.
- Vlada Republike Srpske. (2015). Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015-2024, (PDF datoteka), str. 108-111, preuzeto 20. novembra 2022. od < <http://www.mvteo.gov.ba/Content/Read/vodni-resursi-strateski-dokumenti?lang=bs>>.

# Dodatak A

## Upitnik: Analiza značaja strateške procjene uticaja na okoliš kao alata zaštite okoliša u BiH

### Svrha prikupljanja informacija:

Informacije se prikupljaju za izradu *Analize značaja strateške procjene uticaja na okoliš kao alata zaštite okoliša u BiH* te će se koristiti samo za te svrhe. Naručilac analize je Fondacija Heinrich Böll Stiftung koja je obezbijedila finansijsku podršku za istraživanje i njegovu publikaciju.

Obrada podataka je sumarna i anonimna, to znači da se neće izdvajati pojedinačni odgovori.

Hvala Vam puno na izdvojenom vremenu.

E-pošta\*

Važeća e-adresa

---

1. Općenito, koliko je relevantna strateška procjena uticaja na okoliša u BiH (po Vašem mišljenju)?
  - Veoma relevantna
  - Ovisi o situaciji za koju se priprema
  - Nije relevantna
2. Na koji način se vrši strateška procjena uticaja na okoliša u BiH (po Vašem mišljenju)?

---

---

---

3. Da li strateška procjena uticaja na okoliša može biti relevantno rješenje za adekvatniju zaštitu okoliša u BiH?
  - DA
  - NE



4. Koje su ključne razlike između strateške procjene uticaja na okoliš i *prethodne procjene uticaja* na okoliš (po Vašem mišljenju)?

---

---

---

5. Da li bi Međuentitetsko tijelo za okoliš trebalo imati jasniju ulogu u odnosu na harmoniziranje oprečnih entitetskih strateških procjena uticaja na okoliš?

- DA
- NE

6. U slučaju da ste prethodno pitanje odgovorili sa "DA", na koji način biste unaprijedili rad Međuentitetskog tijela za okoliš u odnosu na harmoniziranje oprečnih entitetskih strateških procjena uticaja na okoliš?

---

---

---









