

**PROVEDBA TEMELJNE
POVELJE PRAVA EUROPSKE
UNIJE NA NACIONALNOJ
RAZINI U PODRUČJU KLIME I
ENERGIJE**



**Nacionalni pravni okvir temeljnih prava i
zaštita okoliša i klime u Hrvatskoj uz
analizu odabranih pravnih instrumenata
EU u području klime i energije**

Justice and Environment 2025

SADRŽAJ

SADRŽAJ.....	2
1. Uvod.....	3
2. Nacionalni pravni okvir temeljnih prava i zaštite okoliša i klime u Hrvatskoj.....	4
2.1. Temeljna prava i slobode.....	4
2.2. Zaštita okoliša.....	5
2.3. Zakonodavstvo u području klime.....	7
3. Analiza odabranih pravnih instrumenata EU-a u području klime i energetike.....	9
3.1. Uredba (EU) 2018/1999 Europskog parlamenta i Vijeća.....	9
3.2. Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća.....	11
3.3. Direktiva (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća.....	13

1. Uvod

Povelja o temeljnim pravima Europske unije (Povelja) suvremena je deklaracija o temeljnim pravima te predstavlja dio primarnog zakonodavstva Europske unije. Ključni doprinos Povelje jest jačanje važnosti ljudskih prava u kontekstu zakonodavstva i oblikovanja politika. Prema čl. 51, st. 1 Povelje, njezine se odredbe primjenjuju na institucije, tijela, urede i agencije Unije uz poštivanje načela supsidijarnosti te na države članice samo kada primjenjuju pravo Unije.


Mreža pravnikâ za zaštitu okoliša „Pravosuđe i okoliš“ (eng: Justice and Environment; dalje: J&E) posvećena je istraživanju primjenjivosti prava iz Povelje u području klime i energetike putem projekta „Strategic Litigation for Environmental Rights“ (STELLAR Rights; hrv: Strateško parničenje za zaštitu prava na okoliš).

Osnovna je postavka našeg istraživanja da EU i države članice EU moraju poštovati prava i pridržavati se načela utvrđenih u Povelji prilikom provedbe zakonodavstva EU-a, uključujući zakonodavstvo i politike u području klime i energetike.

U okviru projekta, stručnjaci J&E analizirat će primjenu specifičnih prava i načela iz Povelje, kao što su ona predviđena u čl. 37. (Zaštita okoliša), čl. 35. (Zaštita zdravlja), čl. 41. (Pravo na dobru upravu), čl. 42. (Pravo na pristup dokumentima) i čl. 47. (Pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje) te njihovu važnost za zakonodavstvo i politike u području klime i energetike.

Članak 52. stavak 5. Povelje uvodi razliku između „prava“ i „načela“. To su dvije vrste odredbi u okviru Povelje, a obje su obvezujuće. Međutim, prava iz Povelje moraju se ostvarivati, dok se načela moraju poštovati. Prema čl. 52. st. 2. Povelje, priznata prava iz Povelje, koja su predmet odredbi Ugovora EU-a, ostvaruju se pod uvjetima i u granicama koje su u njima određene. Čl. 52. st. 5. Povelje, pak, predviđa da se odredbe Povelje koje sadrže načela mogu provoditi putem zakonodavnih i izvršnih akata donesenih od strane institucija, tijela, ureda i agencija Unije, kao i putem akata država članica kada one primjenjuju pravo Unije u okviru svojih nadležnosti. Pozivanje na ta načela pred sudom dopušteno je isključivo u svrhu tumačenja i ispitivanja zakonitosti takvih akata.

Usmjerenost na zakonodavstvo i politike u području klime i energetike omogućit će nam podizanje svijesti i osnaživanje ciljanih skupina projekta, poput građana i nevladinih organizacija, kako bi mogli ostvarivati svoja prava iz Povelje i utjecati na politike i mjere EU-a i nacionalnih vlasti povezane s klimom i energetikom. Nadalje, projekt ima za cilj promovirati prava i načela Povelje s posebnim naglaskom na zaštitu okoliša, očuvanje vrijednosti Unije, vladavinu prava, dobro upravljanje i transparentnost.



Projekt STELLAR usmjeren je na osposobljavanje ključnih dionika za vođenje strateških sudskih postupaka i drugih pravnih mehanizama za zaštitu okoliša, vladavinu prava i zaštitu prava budućih generacija. Organizacije civilnog društva, pravni stručnjaci i institucija pravobranitelja, uz stečena nova znanja i vještine, moći će doprinijeti provedbi prava i načela Povelje na nacionalnoj i europskoj razini, čime će se postići bolja ravnoteža između klimatskih ciljeva i ciljeva razvoja te zaštite okoliša, a time i unaprijediti primjena Povelje.

Glavno pitanje ovog istraživanja glasi: Kako se možemo osloniti na prava i načela Povelje prilikom primjene prava EU-a u području klime i energetike?

Dodatna usmjeravajuća pitanja su: Kako možemo ostvarivati svoja prava iz Povelje koja su pogođena politikama vezanim uz klimu i energetiku? Možemo li koristiti svoja prava kako bismo utjecali na raspravu, donošenje, provedbu, praćenje i izmjene tih politika? Na koji način procesna prava iz Povelje, uz podršku prava iz Aarhuške konvencije, mogu doprinijeti visokoj razini zaštite okoliša u pitanjima klime i energetike?

2. Nacionalni pravni okvir temeljnih prava i zaštite okoliša i klime u Hrvatskoj

2.1. TEMELJNA PRAVA I SLOBODE

U Hrvatskoj je zaštita okoliša svrstana u kategoriju najviših vrijednosti ustavnog poretka. Članak 3. Ustava definira „očuvanje prirode i okoliša“ kao najvišu vrijednost ustavnog poretka Republike Hrvatske i kao temelj za tumačenje Ustava. Prema članku 50. Ustava, „poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu se iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, njezine prirode, ljudskog okoliša i ljudskog zdravlja“.

Također, odgovornost države za zaštitu okoliša strogo je regulirana, jer članak 69. Ustava propisuje: „država osigurava uvjete za zdrav okoliš“. U načelu, pojedinci bi se u određenim slučajevima mogli izravno pozvati na ovo pravilo. Isti članak također određuje: „svatko je u okviru svojih ovlasti i djelatnosti dužan posvetiti posebnu pažnju zaštiti ljudskog zdravlja, prirode i ljudskog okoliša“.

Pravo na pristup informacijama koje posjeduju javna tijela zajamčeno je člankom 30. stavkom 4. Ustava, što je posebno važno za slučajeve vezane uz zaštitu okoliša.

Ustav također, u članku 19. stavku 2., propisuje da je „zajamčen sudski nadzor zakonitosti pojedinačnih akata upravnih tijela i tijela s javnim ovlastima“.

Nadalje, članak 29. stavak 1. Ustava propisuje da „svatko ima pravo, pod jednakim uvjetima, na pravično i javno suđenje pred neovisnim i nepristranim sudom u odlučivanju o njegovim pravima i obvezama te o bilo kakvoj kaznenoj optužbi protiv njega“.

U konsolidiranoj verziji Ustava Republike Hrvatske, dostupnoj na poveznici Ustav Republike Hrvatske, ne postoje posebne odredbe koje se odnose isključivo na pravni položaj u pitanjima zaštite okoliša, ali postoje odredbe koje jamče jednakost svih hrvatskih i nehrvatskih građana pred sudovima (i drugim državnim ili javnim tijelima s ovlastima), javnost sudskih rasprava i presuda te uvjete pod kojima javnost može biti isključena.

Za zaštitu ustavnosti nadležan je Ustavni sud Republike Hrvatske.

2.2. ZAŠTITA OKOLIŠA

Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18) temeljni je zakon ne samo za okolišnu politiku Hrvatske, već i za politiku održivog razvoja Hrvatske. Definira osnovne pojmove povezane s održivim razvojem te određuje državne institucije, njihove ovlasti i obveze u izradi relevantnih strateških dokumenata povezanih s očuvanjem okoliša.

Ovaj zakon također sadrži odredbe o novčanim kaznama za one koji prekrše pravila, obveze ili ovlasti propisane zakonom te sadrži i pravila o pristupu pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša.

Zakon o zaštiti okoliša predstavlja krovni zakon za zaštitu okoliša u Hrvatskoj te predstavlja temelj za uređenje niza posebnih postupaka u području zaštite okoliša kroz razne instrumente zaštite okoliša. Ti instrumenti su:

1. Standardi kakvoće okoliša i tehnički standardi zaštite okoliša
2. Strateška procjena utjecaja strategija, plana i programa na okoliš
3. Procjena utjecaja zahvata na okoliš
4. Okolišna dozvola
5. Sprječavanje velikih nesreća koje uključuju opasne tvari
6. Prostorni planovi kao instrument zaštite okoliša
7. Prekogranični utjecaj strategije, plana i programa, zahvata i postrojenja na okoliš

8. Mjere zaštite okoliša za zahvate za koje nije propisana obveza procjene utjecaja zahvata na okoliš

Informiranje i sudjelovanje javnosti u postupcima iz Zakona o zaštiti okoliša uređeno je Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (Narodne novine br. 64/2008, 80/2013). Međutim, ta Uredba donesena je 2008. godine, na temelju starog Zakona o zaštiti okoliša iz 2007. godine, a njeno važenje produženo je odredbom članka 271. st. 2. t. 4. Zakona o zaštiti okoliša (Narodne Novine br. 80/2013) iz 2013. godine.

Njome se u bitnome uređuju postupci informiranja i sudjelovanja javnosti u postupcima Procjene utjecaja zahvata na okoliš, Strateške procjene utjecaja plana ili programa na okoliš, izdavanja okolišne dozvole, odnosno objedinjenih uvjeta zaštite okoliša prema terminologiji iz starog Zakona o zaštiti okoliša, te u postupku davanja suglasnosti na Izvješće o sigurnosti koja predstavlja dio postupka u okviru instrumenta Sprječavanje velikih nesreća koje uključuju opasne tvari. Ostali postupci u području zaštite okoliša vrlo su površno uređeni ovom Uredbom i smatramo da ih je potrebno dodatno regulirati izmjenom postojeće ili donošenjem nove Uredbe. Iz izričaja citiranih odredbi Zakona o zaštiti okoliša iz 2013. godine stječe se dojam da to i jest namjera zakonodavca koja međutim nije realizirana već skoro 12 godina.

Pristup pravosuđu reguliran je općim odredbama Zakona o zaštiti okoliša (čl. 167. i 168.) i odnosi se na postupke uređene Zakonom o zaštiti okoliša. Međutim, i za pristup pravosuđu preduvjet je da se radi o postupcima u kojima je predviđeno sudjelovanje javnosti.

Osim toga, postoji i niz drugih zakona, pravilnika i uredbi koji reguliraju različita područja zaštite okoliša (zrak, klima, more itd.), različite postupke u području zaštite okoliša (odobrenja, koncesije itd.) i različite prijetnje okolišu (otpad, kemikalije itd.), ali ne sadrže posebne odredbe o pristupu pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša.

Primjerice, iako su prostorni planovi instrument zaštite okoliša informiranje i sudjelovanje javnosti u postupcima donošenja prostornih planova regulirano je posebnim zakonom, Zakonom o prostornom uređenju (Narodne novine br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, 67/23). Zakonom o prostornom uređenju nije predviđen pristup pravosuđu protiv odluka koje se donose u okviru postupka izrade prostornih planova. Eventualna zaštita predviđena je općim odredbama Zakona o upravnim sporovima koji uređuje institut Ocjene zakonitosti općih akata, a prostorni planovi smatraju se općim aktima. Što se tiče provedbenih odluka na temelju tih općih akata, npr. lokacijske i građevinske dozvole, iako se njima može ozbiljno zadirati u okoliš u načelu pravo sudjelovanja u tim postupcima imaju samo vlasnici susjednih čestica (tzv. neposredni susjedi). Ovo unatoč činjenice da se te vrste akata mogu smatrati odobrenjem za

zahvat u prostoru (eng: development consent) iz Direktive o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (EIA) te bi zaštitu protiv takvih odluka trebala uživati i javnost i zainteresirana javnost.

2.3. ZAKONODAVSTVO U PODRUČJU KLIME

Republika Hrvatska usvojila je nekoliko propisa u području klimatskih promjena i zaštite okoliša. Temeljni zakon je Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja (NN 127/19), koji definira nadležnosti i odgovornosti za ublažavanje klimatskih promjena, prilagodbu na njih te zaštitu ozonskog sloja. Ovaj zakon također propisuje izradu relevantnih strateških dokumenata, praćenje emisija stakleničkih plinova i sustav trgovanja emisijama.

U siječnju 2025. godine Vlada je u prvo čitanje u Saboru uputila novi prijedlog prijedlog Zakona o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja. Prijedlogom se omogućava se prijenos opsežnog klimatsko-energetskog zakonodavstva EU u okviru paketa "Spremni za 55" čime se doprinosi ciljevima koje je RH dužna ispuniti sukladno direktivama i uredbama kako bi se emisije stakleničkih plinova u EU smanjile za 55 % do 2030.

Prenose se također odredbe nove EU Uredbe o obvezujućem godišnjem smanjenju emisija stakleničkih plinova do 2030. prema kojima sektori izvan sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (industrijski procesi, upotreba proizvoda, zgradarstvo, poljoprivreda, gospodarenje otpadom, cestovni i vancestovni promet) u RH moraju smanjiti emisije za najmanje 16,7 % u odnosu na razinu iz 2005., pri čemu emisije moraju biti u okviru godišnje nacionalne kvote.

Na temelju Zakona o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja iz 2019. (trenutno važeći), donesena je i Strategija prilagodbe klimatskim promjenama (NN 46/20), koja pruža smjernice za jačanje otpornosti na klimatske promjene i smanjenje ranjivosti prirodnih sustava i društva.

Također, Hrvatski sabor je 2. lipnja 2021. usvojio Strategiju niskougljičnog razvoja Republike Hrvatske do 2030. s pogledom na 2050. godinu. Ova strategija postavlja temelje za održivi razvoj s niskim emisijama ugljika i učinkovitim korištenjem resursa. Cilj je postići gospodarski rast uz smanjenu potrošnju energije i povećano korištenje obnovljivih izvora energije. Mjere obuhvaćaju različite sektore gospodarstva, uključujući energetiku, promet, industriju, zgradarstvo, gospodarenje otpadom, poljoprivredu, turizam i usluge. Strategija također predviđa aktivno sudjelovanje građana kroz odabir lokalno uzgojene hrane, ekološki prihvatljiv prijevoz te energetske učinkovito grijanje i hlađenje domova.

Prema toj Strategiji, Vlada Republike Hrvatske trebala bi donijeti Akcijski plan za provedbu Niskouglične strategije za razdoblje od pet godina. Međutim, Akcijski plan još nije službeno usvojen. Prijedlogom novog zakona koji je upućen u prvo čitanje u siječnju 2025. godine ne planira se donošenje Akcijskog plana za provedbu Niskouglične strategije već je zamišljeno da njegovu ulogu preuzme integrirani nacionalni energetska i klimatski plan (NECP) koji je u zakonu iz 2019. također bio predviđen, ali kao samostalan dokument.

Integrirani nacionalni energetska i klimatski plan (NECP) za razdoblje od 2021. do 2030. je najvažniji strateški dokument koji bi trebao usmjeriti Republiku Hrvatsku prema snažnom smanjenju emisija stakleničkih plinova kroz zelenu tranziciju uz istovremeno jačanje konkurentnosti i ostvarenje gospodarskog rasta. Plan obuhvaća svih pet dimenzija energetske unije, i nužni je alat za strateško planiranje energetske i klimatske politike.

Također, postoje i podzakonski akti poput Uredbe o praćenju emisija stakleničkih plinova, politika i mjera za njihovo smanjenje u Republici Hrvatskoj (NN 5/17), koja detaljno uređuje način praćenja emisija i provedbu mjera za njihovo smanjenje.

Smjernice za klimatsko potvrđivanje za pripremu ulaganja u programskom razdoblju 2021. - 2027. u Republici Hrvatskoj pružaju upute nositeljima projekata kako bi osigurali da su njihovi projekti usklađeni sa zahtjevima klimatskog potvrđivanja za navedeno razdoblje. Ove smjernice temelje se na Tehničkim smjernicama Europske komisije za pripremu infrastrukture za klimatske promjene te su prilagođene hrvatskom kontekstu, uključujući relevantne preporuke, izvore podataka i sektorske studije slučaja. Cilj je osigurati da infrastrukturni projekti s očekivanim vijekom trajanja od najmanje pet godina budu otporni na klimatske promjene, doprinose smanjenju emisija stakleničkih plinova i jačanju otpornosti na klimatske promjene kroz prilagodbu. Smjernice su izrađene u suradnji Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije te stručnjaka iz JASPERS-a. Planirano je provođenje treninga za upoznavanje sa smjernicama kako bi se izgradili kapaciteti na svim razinama za učinkovitu provedbu klimatskog potvrđivanja. Smjernice su sastavljene i usvojene prije nego je klimatsko potvrđivanje dobilo oblik zakonskog instituta s obzirom da novi Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja još nije usvojen u Saboru. Ovo dovodi u pitanje mogućnost smislenog sudjelovanja svih dionika u procesu formuliranja i usvajanja dokumenta.

Zakon o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji donesen je 2015. godine (Narodne novine, br. 100/15) i od tada je nekoliko puta izmijenjen i dopunjen, s najnovijim izmjenama objavljenim 2023. godine (Narodne novine, br. 83/23). Ovim Zakonom uređuje se okvir za promicanje korištenja obnovljive energije na održiv način, uključujući planiranje i

poticanje proizvodnje i potrošnje električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora te visokoučinkovite kogeneracije. Također, Zakon propisuje mjere poticanja, provedbu sustava poticanja, vođenje registra projekata i proizvođača te druga pitanja od važnosti za korištenje obnovljivih izvora energije i visokoučinkovite kogeneracije .

Zakon o energetskej učinkovitosti donesen je 2014. godine (Narodne novine, br. 127/14) i od tada je nekoliko puta izmijenjen i dopunjen, s najnovijim izmjenama 2021. godine (Narodne novine, br. 41/21). Zakon uređuje područje učinkovitog korištenja energije, uključujući donošenje planova na lokalnoj, područnoj (regionalnoj) i nacionalnoj razini za poboljšanje energetske učinkovitosti, mjere energetske učinkovitosti, obveze relevantnih tijela i operatora u vezi s prijenosom i distribucijom energije, te prava potrošača u primjeni mjera energetske učinkovitosti.

3. Analiza odabranih pravnih instrumenata EU-a u području klime i energetike

Za potrebe analize pravnih instrumenata EU-a u području klime i energetike na nacionalnoj razini odabrali smo dvije uredbe i jednu direktivu koje ćemo analizirati u odnosu na načelo sadržano u članku 37. Povelje, koje zahtijeva uključivanje zaštite okoliša i poboljšanje njezine kvalitete u politike Unije, u skladu s načelom održivog razvoja. Posebna pažnja posvećena je odredbama koje se odnose na zaštitu okoliša, zaštitu temeljnih prava i proceduralne odredbe koje omogućuju sudjelovanje javnosti.

3.1. UREDBA (EU) 2018/1999 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

od 11. prosinca 2018. o upravljanju Energetskom unijom i djelovanju u području klime, kojom se mijenjaju uredbe (EZ) br. 663/2009 i (EZ) br. 715/2009 Europskog parlamenta i Vijeća, direktive 94/22/EZ, 98/70/EZ, 2009/31/EZ, 2009/73/EZ, 2010/31/EU, 2012/27/EU i 2013/30/EU Europskog parlamenta i Vijeća, direktive Vijeća 2009/119/EZ i (EU) 2015/652 te kojom se stavlja izvan snage Uredba (EU) br. 525/2013 Europskog parlamenta i Vijeća

Integrirani nacionalni energetske i klimatske plan (NECP) za razdoblje od 2021. do 2030. je najvažniji strateški dokument koji bi trebao usmjeriti Republiku Hrvatsku prema snažnom smanjenju emisija stakleničkih plinova kroz zelenu tranziciju uz istovremeno jačanje

konkurentnosti i ostvarenje gospodarskog rasta. Plan obuhvaća svih pet dimenzija energetske unije, i nužni je alat za strateško planiranje energetske i klimatske politike.

Prvi nacrt Integriranog nacionalnog energetskeg i klimatskog plana izrađen je za razdoblje od 2021. do 2030. godine i dostavljen Komisiji krajem prosinca 2018. godine, a dorađeni dokument sukladno komentarima i preporukama Komisije dostavljen je krajem lipnja 2019. godine.

Pri donošenju prvog NECPa provedena je strateška procjena utjecaja na okoliš (SPUO) za Integrirani nacionalni energetske i klimatski plan (NECP). Tijekom postupka SPUO, izrađena je Strateška studija procjene utjecaja na okoliš za NECP, koja je uključivala i Glavnu ocjenu prihvatljivosti za ekološku mrežu. Međutim, unatoč SPUO postupku rezultati nisu zadovoljavajući jer usvojeni plan nije niti dovoljno ambiciozan, a u dijelovima u kojima su ciljevi ambicioznije postavljene nedostaje konkretizacije mjera koje bi osigurale i njihovu provedbu. Ovakvo planiranje ostaje bez pravog učinka i koristi od sudjelovanja javnosti, među ostalim, i zato jer ne postoji pravni put kojim bi se mogli osporavati ishodi SPUO postupka.

Primjerice, u sektoru prometa, u hrvatskom NECP-u nema nikakvih mjera za dekarbonizaciju teretnog cestovnog prometa, autobusnog prometa, kao ni pomorskog ni zračnog prometa. Ignoriranjem ovih emisija u startu je nemoguće ostvariti zadovoljavajući učinak. U ostalim podsektorima prometa, iako se donekle spominju relativno prihvatljivi ciljevi, najčešće sasvim izostaju konkretne mjere koje bi te ciljeve zaista mogle i ostvariti - spominje se potreba razvoja intermodalnog prometa, za gradski promet predviđa se razvoj mreže javnih bicikala i biciklističke infrastrukture, planira se promocija izrade Planova održive mobilnosti za gradove, ali u svemu tome nedostaju detalji planirane provedbe. Zbog toga je izgledno da zapravo i ne postoji stvarno opredjeljenje da se provedu brojne mjere dekarbonizacije prometa. Iako je deklarativni plan prve verzije hrvatskog NECP-a smanjiti emisije za 32%, mjere koje se predviđaju ovim planom jasno pokazuju da ovaj cilj s takvim površnim mjerama nikako ne može biti ostvaren.

Ažurirani nacrt Plana dostavljen je Komisiji u lipnju 2023. godine. Nakon dopuna i preporuka Komisije koje su pristigle u prosincu 2023. ažurirani plan je dopunjen, u prosincu 2024. je završeno javno savjetovanje o ažuriranom NECP-u te slijedi procedura usvajanja na Vladi RH.

Međutim, ažurirani plan umjesto hitne dekarbonizacije i promocije povećanja obnovljivih izvora energije predviđa povećanje sa 745 milijuna kubika u 2022. (49% domaće proizvodnje) na 920 milijuna kubika odnosno 59% domaće proizvodnje ugljikovodika (nafte i plina), povećanje domaće proizvodnje nafte i plina sa 745 milijuna kubika (49%), koliko je bilo 2022., na 920 milijuna kubika (59%) u 2030. godini, povećanje kapaciteta LNG terminala na Krku te

istraživanje potencijalnih ležišta nafte i plina u Slavoniji, Dinaridima i na Jadranu. Istovremeno, potražnja za plinom pada i nastavit će padati, što je i cilj EU-a.

Umjesto poticanja povećanja obnovljive energije iz sunca ili vjetra, hrvatski NECP se snažno oslanja na povećanje udjela krute biomase iako nije uveden nacionalni sustav certificiranja i jamstava o podrijetlu biomase, biogoriva, goriva iz biomase ili drugih energetskih proizvoda. Taj sustav nadgledanja podrijetla biomase, koji se u NECP-u ni ne spominje, je nužan kako bi se osiguralo da se biomasa za energiju ne proizvodi od sirovina dobivenih na zemljištu koje je veoma važno za očuvanje bioraznolikosti ili proizvodnju hrane.

3.2. UREDBA (EU) 2021/1119 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredbi (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 (Europski zakon o klimi)

Europsko vijeće je svojim zaključcima 2019. godine usvojilo cilj postizanja klimatske neutralnosti na razini Europske Unije do 2050. godine u skladu s ciljevima Pariškog sporazuma.

U prosincu 2020. usvojeno je povećanje, s -40 % na najmanje -55 % u odnosu na razinu u 1990. godini, cilja smanjenja emisija stakleničkih plinova na razini Europske unije do 2030. godine.

Te odluke predstavljaju implementaciju obaveza Pariškog sporazuma - ograničenja rasta globalne temperature do najviše 1,5°C. Da bi se zacrtani cilj postigao bilo je nužno da se globalni vrhunac emisija dogodi prije 2025., s progresivnim smanjenjem globalnih emisija stakleničkih plinova prema sljedećoj dinamici: za 43% do 2030., odnosno za 60% do 2035. u usporedbi s razinama iz 2019.

Za države članice EU ti ciljevi postali su obvezujući temeljem tzv. Europskog zakona o klimi (EZK), odnosno Uredbe (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredbi (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 (SL L 243, 9. 7. 2021.) (u daljnjem tekstu: Uredba (EU) 2021/1119).

Od država članica zahtijeva se usvajanje strategija prilagodbe koje su usklađene, međusobno podržavajuće i korisne za sektorske politike te osiguravaju bolje integriranje prilagodbe klimatskim promjenama u svim područjima politika, uključujući relevantne socioekonomske i ekološke politike i mjere. Strategije prilagodbe posebno trebaju biti usmjerene na najranjivije i najpogođenije skupine stanovništva i sektore te identificirati nedostatke u konzultacijama s

civilnim društvom. U svojim nacionalnim strategijama prilagodbe države članice moraju uzeti u obzir specifičnu ranjivost relevantnih sektora, uključujući poljoprivredu, vodne i prehrambene sustave te sigurnost opskrbe hranom, te promicati rješenja temeljena na prirodi i ekosustavima.

Hrvatski Sabor je na sjednici 07. travnja 2020. godine usvojio Strategiju prilagodbe klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj za razdoblje do 2040. godine s pogledom na 2070. godinu („Narodne novine“, br. 46/20). Na temelju Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja (NN 127/19) (dalje: ZKPZOS 2019) predviđeno je i donošenje akcijskog plana na temelju Strategije prilagodbe klimatskim promjenama za petogodišnje razdoblje. Međutim, početkom 2025. još uvijek nije usvojen akcijski plan, a tek je najavljeno, za prvi kvartal 2025., održavanje sektorskih radionica na kojima će se predstaviti analiza provedbe Strategije prilagodbe klimatskim promjenama (aktivnosti i mjera) za razdoblje 2020 - 2025. te razmotriti aktivnosti i mjere za buduće razdoblje od 2025. - 2030. godine.

Odredbe koje izričito upućuju na zaštitu okoliša sadržane su u preambuli EZK-a:

- Paragraf 2, posljednja rečenica:

„Europski zeleni plan također ima za cilj zaštitu, očuvanje i povećanje prirodnog kapitala Unije, kao i zaštitu zdravlja i dobrobiti građana od rizika i utjecaja povezanih s okolišem. Istovremeno, ovaj prijelaz mora biti pravedan i uključiv, ne ostavljajući nikoga po strani.“

- Paragraf 6:

„Ova uredba poštuje temeljna prava i pridržava se načela priznatih Poveljom o temeljnim pravima Europske unije, a posebno članka 37., kojim se nastoji promicati uključivanje visoke razine zaštite okoliša i poboljšanje njezine kvalitete u politike Unije, u skladu s načelom održivog razvoja.“

- Paragraf 19, prva rečenica:

„U svojoj rezoluciji od 15. siječnja 2020. o Europskom zelenom planu, Europski parlament pozvao je na nužnu tranziciju prema klimatski neutralnom društvu najkasnije do 2050. godine i na to da taj prijelaz postane primjer uspjeha Europe, dok je u svojoj rezoluciji od 28. studenoga 2019. o izvanrednom stanju u vezi s klimom i okolišem proglasio izvanredno stanje u pogledu klime i okoliša.“

- Paragraf 34:

„Poduzimajući odgovarajuće mjere na razini Unije i nacionalnoj razini za postizanje cilja klimatske neutralnosti, države članice, Europski parlament, Vijeće i Komisija trebaju uzeti u

obzir, između ostalog, doprinos prijelaza prema klimatskoj neutralnosti javnom zdravlju i kvaliteti okoliša...”

Europski zakon o klimi sadrži i proceduralne odredbe koje potiču sudjelovanje javnosti (čl. 9.)

„Komisija se obvezuje uključiti sve društvene skupine kako bi im omogućila poduzimanje mjera za ostvarenje pravedne i društveno prihvatljive tranzicije prema klimatski neutralnom i otpornom društvu. Komisija podupire inkluzivan i pristupačan proces na svim razinama, uključujući nacionalnu, regionalnu i lokalnu razinu, zajedno sa socijalnim partnerima, akademskom zajednicom, poslovnim sektorom, građanima i civilnim društvom, radi razmjene najboljih praksi i definiranja mjera koje će pridonijeti ostvarenju ciljeva ove uredbe. Komisija također može koristiti javna savjetovanja i višerazinske dijaloge o klimi i energetici koje su uspostavile države članice prema člancima 10. i 11. Uredbe (EU) 2018/1999.

Komisija koristi sve odgovarajuće instrumente, uključujući Europski klimatski pakt, kako bi angažirala građane, socijalne partnere i dionike te promicala dijalog i širenje znanstveno utemeljenih informacija o klimatskim promjenama, njihovim socijalnim aspektima i pitanjima rodne ravnopravnosti.“

Odredbe o temeljnim pravima

Paragraf 6 EZK-a propisuje da Uredba poštuje temeljna prava i pridržava se načela priznatih Poveljom o temeljnim pravima Europske unije, a posebno članka 37., kojim se nastoji promicati uključivanje visoke razine zaštite okoliša i poboljšanje njezine kvalitete u politike Unije, u skladu s načelom održivog razvoja.

3.3. DIREKTIVA (EU) 2018/2001 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

od 11. prosinca 2018. o promicanju korištenja energije iz obnovljivih izvora (RED II), izmijenjena Direktivom (EU) 2023/2413 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. listopada 2023. o izmjeni Direktive (EU) 2018/2001, Uredbe (EU) 2018/1999 i Direktive 98/70/EZ u vezi s promicanjem energije iz obnovljivih izvora i stavljanjem izvan snage Direktive (EU) 2015/652 Vijeća (RED III)

Odredbe povezane sa zaštitom okoliša

RED II, razmatran u okviru paketa Fit for 55 (RED III), povećava obvezujući cilj EU-a za obnovljivu energiju do 2030. godine na najmanje 42,5%. RED II i RED III podupiru integraciju

obnovljivih izvora energije u različite gospodarske sektore putem niza specifičnih ciljeva i mjera.

Direktiva RED II implementirana je u hrvatsko zakonodavstvo Zakonom o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji («Narodne novine», broj 138/21.) te, na temelju zakona, Uredbom o korištenju obnovljivih izvora energije i visokoučinkovitim kogeneracija (Narodne novine br. 28/2023).

Europska komisija je u svibnju 2023. godine uputila Hrvatsku, zajedno s Mađarskom i Portugalom, Sudu Europske unije zbog neispunjavanja obveze pravovremenog prenošenja RED II direktive u nacionalno zakonodavstvo što su morale učiniti do 30. lipnja 2021. godine.

Direktiva o obnovljivoj energiji III (RED III), usvojena 2023. godine, značajno je povećala ciljeve Europske unije u pogledu udjela obnovljive energije do 2030. godine. Prethodni cilj, postavljen 2018. godine, bio je najmanje 32% udjela obnovljive energije u ukupnoj potrošnji energije do 2030. RED III je taj cilj podigao na najmanje 42,5%, uz dodatni indikativni cilj od 2,5%, čime se ukupna težnja penje na 45%.

Osim općeg cilja, RED III uvodi specifične ciljeve za različite sektore:

- **Transport:** Države članice mogu birati između dva pristupa: postići najmanje 29% udjela obnovljive energije u transportu do 2030. godine ili smanjiti intenzitet emisija stakleničkih plinova za 14,5% u istom razdoblju.
- **Zgradarstvo:** Postavljen je indikativni cilj od najmanje 49% udjela obnovljive energije u zgradama do 2030. godine.
- **Industrija:** Cilj je povećati udio obnovljive energije za krajnju potrošnju i neenergetske svrhe za prosječno 1,6% godišnje u razdobljima 2021.-2025. i 2026.-2030.

Sukladno novom članku 15.d RED II, države članice mogu donijeti jedan ili više planova za definiranje posebnih zona infrastrukture za implementaciju mrežnih i skladišnih projekata potrebnih za integraciju energije iz obnovljivih izvora u elektroenergetski sustav. To vrijedi u slučajevima kada se ne očekuje značajan negativan utjecaj na okoliš, kada se takav utjecaj može odgovarajuće ublažiti ili, kada to nije moguće, kompenzirati. Ti planovi trebaju izbjegavati projekte elektroenergetskih mreža u zaštićenim područjima Natura 2000 i u područjima određenim prema nacionalnim programima zaštite prirode i bioraznolikosti, osim ako ne postoje proporcionalne alternative njihovoj provedbi uzimajući u obzir ciljeve zaštite tih područja.

Države članice poduzimaju mjere kako bi osigurale da se energija iz biomase proizvodi na način koji minimalizira neopravdane distorzije na tržištu sirovina za biomasu i negativne utjecaje na bioraznolikost, okoliš i klimu.

Prema članku 15.b RED III direktive, do 21. svibnja 2025. godine potrebno je provesti koordinirano mapiranje za identifikaciju područja pogodnih za projekte obnovljivih izvora energije.

Proceduralne odredbe

Provođenje ekoloških procjena

Paragraf 28 Preambule RED III predviđa primjenu ekoloških procjena kao ključnog alata za integraciju ekoloških aspekata u pripremu i donošenje planova i programa. Kako bi definirale zone za ubranu implementaciju obnovljive energije, države članice trebaju izraditi jedan ili više planova koji uključuju definiranje zona za ubranu implementaciju i primjenjiva pravila i mjere za ublažavanje utjecaja projekata smještenih u tim zonama.

Svaki plan treba biti podvrgnut ekološkoj procjeni sukladno Direktivi 2001/42/EZ o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš kako bi se ocijenio utjecaj pojedinih tehnologija obnovljive energije na relevantna područja određena tim planom. Provođenje ekološke procjene omogućilo bi državama članicama učinkovitiji i integriraniji pristup planiranju, osiguralo sudjelovanje javnosti u ranoj fazi te uzelo u obzir ekološke aspekte na početku strateškog planiranja.

Primjena Aarhuške konvencije

Sukladno paragrafu 30 Preambule RED III, kako bi se osigurala javna prihvaćenost projekata obnovljive energije, države članice trebaju poduzeti odgovarajuće mjere za poticanje sudjelovanja lokalnih zajednica u projektima obnovljive energije, uz poštivanje odredbi Aarhuške konvencije, posebice onih koje se odnose na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu.

Zone za ubranu implementaciju obnovljive energije

Od država članica zahtijeva se da identificiraju područja s visokim potencijalom za implementaciju obnovljive energije i unutar tih zona odrede specifična područja za ubranu implementaciju, gdje se očekuje nizak utjecaj na okoliš.

Ove posebne zone za ubranu implementaciju obnovljivih izvora energije uživati će pojednostavljene i ubrzane postupke izdavanja dozvola, pri čemu će se potpune ekološke procjene u većini slučajeva zamijeniti kraćim screening postupkom. Rokovi su jedna godina za izdavanje dozvola za nove projekte te šest mjeseci za projekte rekonstrukcije.

Prije usvajanja, planovi za određivanje zona za ubrzanu implementaciju obnovljivih izvora energije moraju proći stratešku ekološku procjenu sukladno Direktivi 2001/42/EZ, a ako postoji vjerojatnost značajnog utjecaja na područja Natura 2000, potrebno je provesti odgovarajuću procjenu sukladno članku 6. stavku 3. Direktive 92/43/EEZ (Direktiva o staništima).

Usvojeni planovi moraju biti javno objavljeni i povremeno revidirani, osobito u kontekstu ažuriranja integriranih nacionalnih energetske i klimatskih planova.

Sudjelovanje javnosti

Sukladno novom članku 15.g RED II, države članice osiguravaju sudjelovanje javnosti u planovima za određivanje zona za ubrzanu implementaciju obnovljivih izvora energije, u skladu s člankom 6. Direktive 2001/42/EZ o ekološkoj procjeni. To uključuje identificiranje javnih skupina kojebi mogle biti pogođene tim planovima.

Države članice također potiču javnu prihvaćenost projekata obnovljive energije kroz izravno i neizravno sudjelovanje lokalnih zajednica u tim projektima.

Contact information:

organization: *Justice & Environment*

e-mail: info@justiceandenvironment.org

URL: www.justiceandenvironment.org



**Co-funded by
the European Union**

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.

Financirano sredstvima Europske unije. Izneseni stavovi i mišljenja su stavovi i mišljenja autora i ne moraju se podudarati sa stavovima i mišljenjima Europske unije ili Europske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA). Ni Europska unija ni EACEA ne mogu se smatrati odgovornima za njih.