

„OKOLIŠANJEM“ DO EVROPSKE UNIJE

Na radost rijeka, šuma i ostatka okoliša, nastojanje da uđemo u klub evropskih zemalja tjera nas na vrlo intenzivne promjene u oblasti *zaštite okoliša i održivog razvoja*. Na naše obaveze u približavanju Evropskoj uniji negativno utječe nedostatak svijesti o značaju okoliša koji postoji i kod građana i kod onih koji donose odluke. Da su prirodna bogatstva ugrožena nezainteresiranošću Bosanaca i Hercegovaca kao i nepostojanjem okolišne politike, dokazuje stanje okoliša i njegovih glavnih komponenti.¹

Što je nama okoliš?

U *Okvirnoj direktivi o vodama Evropske unije* navedeno je kako voda nije komercijalni proizvod, nego naslijeđe koje treba čuvati i zaštititi. Nasuprot tome, vode u Bosni i Hercegovini služe za ispuštanje otpadnih voda domaćinstava i industrije (90% bez prečišćavanja direktno ide u vodotoke). Prošlogodišnje poplave pokazale su koliko je loše stanje sistema za obranu od poplava. Od 79 općina u Federaciji BiH samo ih pet ima postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda stanovništva. Pokrivenost vodosnabdijevanjem iznosi 56% u FBiH, 48% u RS-u dok je u zemljama Evrope oko 90%. Upravljanje vodama u BiH karakterizira komplicirana raspodjela nadležnosti te stoga institucionalna struktura nije odraz stvarnih potreba sektora (npr. u FBiH je za upravljanje vodama nadležno Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, a zaštitom vodnih resursa bavi se Ministarstvo okoliša i turizma).

Onečišćenost zraka u gradovima je vrlo visoka, što je posljedica korištenja peći / ložišta neprimjerenih za kvalitetu bh. ugljena, pravno neuređene oblasti komunalne energetike te loše organiziranosti prometa u urbanim sredinama i starosti vozila. Onečišćenju najviše doprinose termoelektrane i metalurgija, u prvom redu visokom emisijom SO₂. Započeto je s vođenjem *Registra zagađivača* u Federalnom ministarstvu okoliša i turizma, ali se još ne primjenjuje donesena uredba o plaćanju naknada zagađivača zraka.²

Zemljište je kao prirodni resurs krajnje zanemareno. Najveći dio zemljišta ima značajan nagib i vrlo je plitko, što ga svrstava u ona osjetljiva koja zahtijevaju dodatnu brigu i poseban način upravljanja i primjenu odgovarajućih proizvodnih praksi. Ne postoji karta visoko senzitivnih područja ni programi agrookolišne politike. Problem kontaminiranosti tla nije primjereno istražen i praćen niti se poduzimaju planske aktivnosti uklanjanja negativnih efekata postojeće kontaminacije.

Deponije daleko od očiju (i nosa)

Agencija za statistiku BiH navodi podatak da je u 2010. godini svaki stanovnik u našoj zemlji prosječno „proizveo“ 396 kg otpada. Od ukupno odloženih oko milijun i po tona otpada u 2010. g. samo je 0,09% prerađeno. Otpad se prikuplja neselektivno, pa se često u komunalnom otpadu nalazi i otpad koji spada u pojedine kategorije industrijskoga, medicinskoga i drugih vrsta. Industrija u FBiH godišnje proizvede oko dva milijuna tona otpada, od čega je oko 10% opasnoga. Samo je oko pet posto nastaloga industrijskog otpada adekvatno zbrinuto, dok se ostali otpad deponira u krugu industrijskih postrojenja ili odlaže slobodno u okoliš. Procjenjuje se da je približno 180 ha površine zemljišta na području FBiH prekriveno akumuliranim i neadekvatno odloženim industrijskim otpadom. Sličan problem postoji i s otpadom iz poljoprivrede, stočarstva te s medicinskim otpadom. Divlje deponije često se nalaze u području izvorišta (npr. jalovište TE Gacko ocjedinim vodama utječe na izvorišta Ljubinja, Bileće i Trebinja).

¹ Akcioni plan za zaštitu okoliša, 2003., Strategija zaštite okoliša FBiH, 2008.

² Uredba o vrstama naknada i kriterijima za obračun naknada za zagađivače zraka, „Službene novine FBiH“, broj 66/11.

„Renovirani“ federalni *Pravilnik o upravljanju ambalažom i ambalažnom otpadu* donesen je krajem 2011., kao i uredba istoga naziva u RS-u. Ipak, njihova neusuglašenost čini kontrolne mehanizme provedbe na jedinstvenom tržištu cijele zemlje nejasnim i neizvedivim. U medijima se naglašava kako uspostava sistema i njegovo zakonsko definiranje ne bi trebali biti eksperiment lokalnoga, entitetskog karaktera, već usuglašavanje s *Direktivom 94/62* Evropskoga parlamenta i Vijeća koja regulira oblast upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom.

Javna (ne)svijest

U procjeni stanja biodiverziteta i prirodnog naslijeđa dokazan je visok stupanj raznolikosti vrsta i ekosistema; visok stupanj očuvanosti cjelina pejzažne raznolikosti od evropskoga i globalnog značaja; značajan stupanj promjena, u odnosu na distribuciju i sastav klimatogenih ekosistema te izražen trend gubitka biološke i pejzažne raznolikosti. Bosna i Hercegovina je jedna od rijetkih zemalja koja nema popis vrsta flore i faune. Rijetki su napori sistematizacije podataka o određenim skupinama (Kotrošan i sur. 2005.).³ Planiranje očuvanja biodiverziteta može biti ozbiljno tek onda kada budemo znali kakvim biodiverzitetom raspolazemo. Uz nepoznavanje našega prirodnog bogatstva, posljedica nepostojanja popisa je i nekontrolirano gospodarenje biodiverzitetom te javnost neobrazovana o vlastitom okolišu. Takvo stanje dovodi do opadanja broja vrsta i nedovoljne zaštite. Nedovoljnu istraženost biološke raznolikosti u našoj zemlji ilustrira podatak da je u studiji relativno malog tresetišta u pejzažu zaštićenog područja *Bijambare* utvrđeno više od 50 vrsta silikatnih algi novih za područje Bosne i Hercegovine (Kapetanović i sur. 2011.).⁴ U *Pregledu stanja biološke i krajobrazne raznolikosti BiH* iz 2008. navodi se kako floru cijanobakterija i algi čini 1457 vrsta. Samo jedna manja studija povećava ovaj broj na oko 1500 vrsta.

U BiH ne postoje odgovarajući sistemi informiranja javnosti iz oblasti zaštite okoliša; ne zna se gdje i kako se mogu postaviti pitanja, uputiti pritužbe ili prijedlozi, jer ne postoji proveden pravni okvir za uključivanje javnosti. Nedovoljno je aktivno pružanje informacija o stanju okoliša putem publikacija i medija. Iako se oko 200 nevladinih organizacija u BiH⁵ bavi ekologijom, malo je onih koje se uistinu ozbiljno bave mijenjanjem javnog mnijenja u pogledu okoliša. Ipak, postoje napori da se ostvari veće sudjelovanje i utjecaj javnosti u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici, naprimjer pozicioniranjem „zelenog vijećnika“ u rad općinskih vijeća, ali je potrebna politička volja da se ovakva ideja provede u djelo.⁶

„Svi smo mi zaštita okoliša“

Što se tiče institucija koje bi se trebale baviti problematikom zaštite okoliša, postoji problem u četiri nivoa vlasti (država, entiteti, kantoni i općine), što upravljanje čini kompliciranim. U Federaciji BiH za okoliš je nadležno Federalno ministarstvo okoliša i turizma, u Republici srpskoj Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, a u Brčko distriktu Vlada (točnije, Pododjel za prostorno planiranje, urbanizam i zaštita okoliša). U FBiH također postoji po jedno ministarstvo za okoliš u svakome od deset kantona. Potrebni su veliki napori za kooperaciju, nastaju odgode i praznine u administrativnom pokrivanju određenih oblasti kao i nejednaka primjena standarda. Ovakva rascjepkanost uzrokuje nedostatak konzultacija, nesporazume, višestruko obavljanje istovjetnih stvari i gubitak vremena. Unatoč nastojanjima da se osmisle razne strategije zaštite okoliša (npr. NEAP na državnom nivou i *Strategija zaštite okoliša FBiH*), kreiranje jedinstvene strategije i posebno njena primjena otežana je zbog nepostojanja jake ovlasti na državnom nivou. Trenutno nadležnost za pitanja zaštite okoliša na državnom nivou, u pogledu usvajanja međunarodnih konvencija, ima Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa.⁷ Formiranje Međuentitetskog tijela za okoliš 2006. možda je ublažilo problem nedostatka suradnje, ali za rješavanje ovako kompleksne oblasti postoji potreba formiranja *stabilnijeg* tijela na državnom nivou.

³ Radovi šumarskog fakulteta u Sarajevu, 1, 2005.

⁴ Nova Hedwigia, Vol. 93, 1-2, 2011.

⁵ Adresar ekoloških NVO-a u BiH, Regionalnog ekološkog centra BiH.

⁶ Ekološka prava građana u lokalnoj zajednici - *Zeleni vijećnik*, Fondacija *Heinrich Böll* BiH i Helsinški komitet za ljudska prava, 2011.

⁷ Ratifikacija sporazuma u posljednjih nekoliko godina:

2009. Bosna i Hercegovina ratificirala: Protokol o biosigurnosti iz Kartagene, Konvenciju UN-a o biološkoj raznovrsnosti, Konvenciju o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka (CITES), Konvenciju iz Berna o zaštiti evropskih divljih vrsta i prirodnih staništa, Konvenciju Aarhus o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u pitanjima životne sredine. Direktiva o procjeni utjecaja na životnu sredinu (EIA) gotovo je u potpunosti prenesena u entitetske zakone. Usvojeno je provedbeno zakonodavstvo za zakone o vodama, cijene vode, te štetne i opasne materije i njihove maksimalno dozvoljene nivoe na površini vode.

2010. Bosna i Hercegovina je ratificirala Konvenciju Espoo o procjeni utjecaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu i Štokholmsku konvenciju o trajnim organskim zagađivačima.

Administracija kao univerzalni krivac

Evropska komisija je 2003. godine izvijestila Vijeće ministara (vezano za *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*) da je kapacitet javne bh. administracije iz oblasti okoliša daleko ispod zahtjeva. Iako je detaljna analiza funkcionalnih kapaciteta javne administracije sektora okoliša u BiH s vrlo preciznim preporukama urađena 2005. godine,⁸ malo je urađeno u provedbi reformi u ovoj oblasti. Model rastrkane horizontalne organizacije u sektoru okoliša ne razlikuje se previše od onih u Evropi. Dio administracije povezan je s prostornim / urbanističkim planiranjem, dio s vodoprivredom, s tim da je dio prenesen na niže rangirane institucije (npr. direkcije za vode ili javna poduzeća). Postoji nesklad između broja predviđenih radnih mjesta i broja stvarno popunjenih mjesta. Vrlo je mali broj stvarnih stručnjaka za okoliš u bilo kojoj oblasti, a veliki broj šefova u odnosu na ukupan broj osoblja, dok brojni službenici rade više različitih poslova zbog nedostatka stručnih osoba. Druge evropske zemlje imaju u daleko većem broju u odnosu na odgovarajuće administrativne nivoe u BiH.⁹ Iako je urađen jedan opći dokument okolišne politike (NEAP), znanje o ovom dokumentu među dužnosnicima na različitim nivoima vrlo je malo, a korištenje dokumenta ograničeno. Stupanj provođenja mjera predloženih ovim dokumentom podjednako je nizak i sve ostaje na nivou upute (npr. u slučaju NEAP-a više od polovine mjera se nije počelo implementirati dvije godine nakon njegova usvajanja). Sektor okoliša, s obzirom na to da je jako fragmentiran, nedovoljno adekvatno opslužuju drugi sektori, oni čija mu je podrška potrebna (npr. sektora transporta, rudarstva, energetike, turizma, ekonomije).

Ograničen napredak kao nepromjenjiva činjenica

Od 2002. godine Evropska komisija izvještava Vijeće Evrope o napretku Bosne i Hercegovine u sektoru zaštite okoliša i započinje zapažanjem kako je „Bosna i Hercegovina postigla ograničen napredak u sektoru okoliša“. U ocjeni usklađenosti i provedbi *acquis communautaire* (pravne stečevine EU-a) kao prvi i osnovni problem navodi se nepostojanje državnog tijela koje će se baviti pitanjima zaštite okoliša. Bosna i Hercegovina je jedina zemlja u Evropi koja nema ministarstvo ni agenciju za zaštitu životne sredine na državnom nivou. Ističe se neprovođenje zakonodavstva u entitetima. Kaže se da BiH trpi zbog ograničenog administrativnog kapaciteta i ima malo finansijskih resursa za potrebna ulaganja u okoliš. U oblasti zakonodavstva primarno zakonodavstvo prednjači u pogledu harmonizacije sa zakonodavstvom EU-a,¹⁰ ali je sekundarno (podzakonski akti) u velikom zaostajanju, što sprječava primjenu zakonodavstva na svim nivoima. Ohrabruje činjenica da su fondovi za zaštitu okoliša (Fond za zaštitu okoliša FBiH i Fond za zaštitu životne sredine RS-a) postali operativni i da je pokrenut važan mehanizam namjenskog financiranja projekata i programa iz oblasti zaštite okoliša. Sredstva za upravljanje u prvom redu su naknade zagađivača i korisnika okoliša, dio vodnih naknada te naknade koje se plaćaju pri registraciji vozila.

S donošenjem odgovarajućih pravilnika i uredbi otvorit će se mogućnost i za djelotvorniju primjenu principa „zagađivač plaća“. Što se tiče dodatnih izvora finansijskih sredstava za zaštitu okoliša, vrijedno je spomenuti i IPA fondove Evropske unije. Nažalost, preveliki su zalogaj za slabu administraciju - prema podacima o projektima financiranim IPA fondovima Direkcije za evropske integracije, u 2008. godini samo je oko osam posto sredstava namijenjeno oblasti zaštite okoliša i energetike, i to uglavnom u vidu tehničke pomoći.

Bosna i Hercegovina je u procesu primjene i provedbe okolišnog *acquisa*. Podrška EU-a u ovom sektoru određena je pretpristupnom politikom Unije i državnim strategijom koja je navedena u sljedećim dokumentima: *Evropsko partnerstvo*, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* i *Višegodišnji indikativni plan*. Zaštita okoliša jedno je od 35 tematskih poglavlja pravne stečevine EU-a utvrđenih za potrebe pregovora o pristupanju. *Acquis communautaire* u području zaštite okoliša čini oko 200 pravnih dokumenata (direktiva, propisa i odluka) razvrstanih u devet grupa: horizontalno zakonodavstvo (integracija zaštite okoliša u sve gospodarske sektore,

⁸ Funkcionalni pregled sektora okoliša u BiH, 2005.

⁹ U BiH ima 0,08 službenika u okolišu na 100.000 stanovnika, nasuprot 2,39 u Njemačkoj. Na federalnom nivou imamo dvanaest puta manje osoblja u okolišu od npr. Saksonije u Njemačkoj. Za nama susjedne države nema podataka o broju službenika?!

¹⁰ U sklopu projekta Evropske komisije pod nazivom „Priprema okolinskih zakona i politike u BiH“ pripremljen je set okolišnih zakona za BiH (usvojen u Republici srpskoj 2002. a u Federaciji Bosne i Hercegovine 2003.). Na ovaj način dva bh. entiteta dobili su primarno zakonodavstvo u oblasti okoliša. Usvojen i međuentitetski *Nacionalni plan aktivnosti u oblasti okoliša / životne sredine* (NEAP) za BiH, prihvaćen u oba entitetska parlamenta u istovjetnom tekstu.

procjena utjecaja na okoliš, pristup informacijama, izvješćivanje o primjeni direktiva o okolišu), kvaliteta zraka, gospodarenje otpadom, kvaliteta voda, zaštita prirode, kontrola industrijskog onečišćenja i procjena rizika, kemikalije i genetički modificirani organizmi, buka, nuklearna sigurnost i zaštita od zračenja.

Nema sumnje da nas čeka krupan posao „ozelenjivanja bh. političkog prostora“, ali ohrabruje činjenica da se kao rezultat procesa usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a očekuje i bolje stanje okoliša u BiH.

Prioriteti Evropskog partnerstva (čitaj - preporuke):

- usvajanje zakona o zaštiti okoliša na državnom nivou u svrhu stvaranja okvira za jedinstvenu zaštitu okoliša u cijeloj zemlji;
- osnivanje državne agencije za zaštitu okoliša (s ulogom pregleda stanja okoliša u BiH, monitoringa i prikupljanja podataka koji bi se obrađivali, analizirali te davali prijedlozi mjera koje treba poduzeti. Agencija bi se bavila i implementacijom međunarodnih sporazuma, projekata i programa te drugih obaveza BiH iz oblasti okoliša);
- jačanje upravnih kapaciteta institucija koje se bave okolišem;
- harmonizacija s okolišnom legislativom EU-a (najprije s naglaskom na upravljanje otpadom, očuvanje kvaliteta vode i zraka, zaštitu prirode, cjelovito sprječavanje i kontrolu onečišćenja a potom unaprijeđeno usklađivanje pravne stečevine u smislu provedbe državne okolišne strategije i poboljšanja mehanizama sufinansiranja zaštite okoliša);
- osuvremenjivanje obrazovnih programa u vezi s problematikom zaštite okoliša;
- afirmacija znanstvenoistraživačkog rada i njegovo povezivanje sa strateškim ciljevima politike zaštite okoliša.

*U fazi kada je Republika Hrvatska dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, tamošnji okolišni stručnjaci su prepoznali potrebu izrade **strategije približavanja** iako nije obavezna. Strategija bi formulirala i dugoročne nacionalne strategije za postupnu i djelotvornu prilagodbu. Možda nas iskustvo Hrvatske može potaknuti da izradimo strategiju približavanja iz pojedinih oblasti. Strategija približavanja u oblasti okoliša identificirala bi ključna prioritetna područja i ciljeve koje treba ostvariti do dana pristupanja kao i raspored punog usuglašavanja. Sve nove investicije morale bi biti usklađene s pravnim propisima EU-a. Iako to nije obaveza, Evropska unija je pozvala sve zemlje pristupnice da izrade strategiju približavanja EU-u u području zaštite okoliša, program usvajanja okolišnih pravnih stečevina u okviru nacionalnog programa usvajanja pravnih stečevina EU-a, te operativne planove primjene pravnih stečevina s investicijskim planovima. Evropska unija preporuča korištenje Vodiča o približavanju zakonodavstvu EU-a i Priručnika o primjeni okolišnog zakonodavstva EU-a, te izradu odgovarajućeg nacionalnog priručnika za primjenu i provedbu transponiranog zakonodavstva (Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation, SEC(97) 1608). Uza strategiju, bilo bi korisno izraditi dodatak na NEAP koji bi predstavljao „novi“ aktualizirani akcijski plan na državnom nivou (NEAP pripremljen još 2003.). U takvom dokumentu uz mjere bi morala stajati i povezanost s pravnim propisima EU-a.*

O VPI BH:

Vanjskopolitička inicijativa BH (VPI BH; www.vpi.ba) je domaća nevladina i neprofitna organizacija, osnovana 2004. godine u Sarajevu, posvećena promišljanju međunarodnih odnosa i euro-atlanskih integracijskih procesa BiH. Cilj VPI je, pružiti pomoć državnim institucijama pri otkrivanju slabosti i promociji vrijednosti prisutnih u tim procesima, radi povećanja efikasnosti bh. institucija u ispunjavanju predstojećih obaveza.