



Bruxelles, 15.5.2017.
COM(2017) 234 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

**na temelju članka 12. stavka 3. Direktive 2001/42/EZ o procjeni učinaka određenih
planova i programa na okoliš**

1. Uvod

U ovom drugom izvješću o provedbi¹ Direktive 2001/42/EZ o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš („Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš”)² prikazuje se iskustvo u primjeni te Direktive u razdoblju od 2007. do 2014. Izvješće se temelji na članku 12. stavku 3. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš te se njime ocjenjuje provedba Direktive u tom razdoblju³. Rezultati ovog izvješća bit će uključeni u evaluaciju Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš koja će se provesti u okviru Programa Europske komisije za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT)⁴

Direktivom o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš provodi se načelo integracije i zaštite okoliša propisano člancima 11. i 191. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Propisuje se visoka razina zaštite okoliša i pridonosi uključivanju pitanja zaštite okoliša u izradu i donošenje određenih planova i programa. U tu se svrhu Direktivom traži procjena okoliša za planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

Direktivom se ne utvrđuju mjerljivi ekološki standardi. Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš u osnovi je procesna direktiva kojom se utvrđuju koraci koje države članice moraju slijediti pri utvrđivanju i procjeni utjecaja na okoliš. Postupkom strateške procjene utjecaja na okoliš pomaže se donositeljima politika donijeti informirane odluke temeljene na objektivnim informacijama i rezultatima savjetovanja s javnošću/dionicima i odgovarajućim tijelima. Primjena ključnih zahtjeva Direktive i njezina povezanost s drugim direktivama opisane su u odjeljcima 2. i 3.

2. Status provedbe

2.1. Pravno i administrativno uređenje u državama članicama

Sve su države članice prenijele Direktivu o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. Zakonodavni okviri za prenošenje Direktive razlikuju se među državama članicama i ovise o njihovoj upravnoj strukturi i uređenju. Neke su države članice Direktivu prenijele putem posebnog nacionalnog zakonodavstva dok su druge uvrstile njezine zahtjeve u postojeće odredbe, uključujući one kojima se prenosi Direktiva o procjeni učinka na okoliš 2011/92/EU.⁵ Od 2007. više od polovine država članica izmijenilo je svoje nacionalne propise kojima se prenosi Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš kako bi se osiguralo da su nacionalne odredbe u skladu s Direktivom i riješilo slučajeve nepravilne primjene.

¹ Prvo je izvješće predstavljeno 14.9.2009. (COM(2009) 469)

² SL L 197/30, 21.7.2001., str. 30. Riječ „strateškoj” ne pojavljuje se u originalnom nazivu Direktive, no uvriježena je u uobičajenom upućivanju na nju.

³ Više informacija može se pronaći u popratnoj studiji [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf]

⁴ http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_hr.

⁵ SL L 26, 28.1.2012., str. 1.

Posebna upravna obilježja svake države članice utjecala su na organizacijsko uređenje uspostavljeno za prenošenje i provedbu Direktive. Obično je tijelo koje donosi i razvija planove i programe nadležno i za provedbu postupka strateške procjene utjecaja na okoliš. U većini država članica „tijelima sa specifičnim odgovornostima za okoliš” iz članka 6. stavka 3. Direktive smatraju se ministarstva zaštite okoliša ili ekološke agencije. U nekim državama članicama tijela za zaštitu okoliša imaju više odgovornosti i zadužena su za vođenje postupka strateške procjene utjecaja na okoliš. Neke su države članice imenovale tijelo za nadzor i kontrolu kvalitete dokumentacije i ishoda postupka strateške procjene utjecaja na okoliš.

Države članice imaju široku slobodu u donošenju odluka (članak 8) i informiranju o odlukama nakon postupka strateške procjene utjecaja na okoliš (članak 9.). U nekim državama članicama tijela za zaštitu okoliša imaju pravo izdavanja upravnog akta (primjerice odluke). Odluka može biti obvezujuća u odnosu na sadržaj planova i programa ili se objavljuje kao neobvezujući akt.

2.2. Područje primjene Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš

Države članice općenito su prenijele i primijenile Direktivu u skladu s njezinim ciljevima i zahtjevima te nisu naišle na izazove u utvrđivanju njezinog područja primjene. Sud Europske unije (SEU) donio je opsežnu sudsku praksu koja se odnosi na Direktivu o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, čime je olakšana njezina primjena. SEU je potvrdio široko tumačenje pojmova i odredaba Direktive⁶. Primjerice:

– Planovi i programi obuhvaćeni Direktivom (članak 2.)

Direktivom o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš ne definiraju se nego opisuju pojmovi planovi i programi. U prvoj presudi⁷ o utvrđivanju opsega primjene Direktive, SEU je pojasnio da sama činjenica da se planovi i programi donose u obliku zakona ne znači da su isključeni iz područja primjene Direktive⁸. Osim toga, planovi i programi koji su obvezni u skladu s nacionalnim ili regulatornim odredbama kojima se određuju nadležna tijela i postupak, no čije donošenje nije obvezno svejedno mogu biti obuhvaćeni Direktivom o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš ako zadovoljavaju odgovarajuće kriterije utvrđene u Direktivi.⁹ U slučaju sumnje, planovi i programi od drugih se mjera mogu razlikovati na temelju specifičnog cilja utvrđenog u članku 1. Direktive, koji glasi da se za planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš provodi procjena okoliša.¹⁰

U pogledu definicije planova i programa gotovo polovina država članica doslovno je prenijela članak 3. stavak 2. Direktive. Većina ih je prilagodila tip ili naziv sektorskog planiranja kako bi se u obzir uzelo posebno nacionalno uređenje.

⁶ C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, str. 37., i C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582, str. 50.

⁷ C-105/09 i C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355.

⁸ Vidjeti isto str. 41.

⁹ C-567/10, str. 31.

¹⁰ C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103, str. 40. i C-567/10, str. 30.

– **„Određivanje okvira” (članak 3. stavak 2.)**

Planovi i programi za koje je potrebna strateška procjena utjecaja na okoliš trebaju služiti za određivanje okvira za buduće odobravanje provedbe projekata navedenih u prilogima I i II. Direktivi o procjeni učinka na okoliš. Gotovo su sve države članice doslovno prenijele izraz „određivanje okvira” i često ga razradile u okviru zakonodavnog akta ili smjernica. Sudskom praksom Suda potvrđeno da se u tom pojmu mora odražavati cilj Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš i uzeti u obzir učinke na okoliš bilo kakve odluke kojom se utvrđuju zahtjevi za buduće odobravanje za provedbu projekata.¹¹ Stoga se može reći da se planovima i programima određuje okvir za donošenje odluka koje utječu na svako buduće odobravanje za provedbu projekata, posebno u pogledu njihove lokacije, vrste, opsega i operativnih uvjeta ili dodjele resursa.

– **Utvrđivanje potrebe za strateškom procjenom utjecaja na okoliš**

Člankom 3. stavcima 4. i 5. Direktive uspostavlja se postupak utvrđivanja koji bi planovi i programi mogli imati značajne učinke na okoliš te je stoga potrebno provesti stratešku procjenu utjecaja na okoliš. Države članice moraju uzeti u obzir kriterije za utvrđivanje mogućih značajnih učinaka iz Priloga II. Direktivi. Većina je država članica doslovno prenijela prilog i pojedinačno pristupa svakom slučaju. Međutim sloboda pri utvrđivanju potrebe za strateškom procjenom utjecaja na okoliš za planove i programe ograničena je općim ciljem Direktive¹², kojim se traži visoka razina zaštite okoliša.

2.3. Utvrđivanje opsega (članak 5. stavak 4.)

Utvrđivanje sadržaja i detaljnosti informacija koje je potrebno uključiti u izvješće o okolišu naziva se utvrđivanje opsega. Države članice imaju široku slobodu u organiziranju te faze strateške procjene utjecaja i obvezne su se samo konzultirati s nadležnim tijelima sa specifičnim odgovornostima za okoliš.

U nekim je državama članicama obvezna priprema izvješća kojim se utvrđuju sadržaj i razina obuhvata informacija. Sadržaj i detaljnost informacija predstavljenih u tom izvješću razlikuju se među državama članicama, dok neke njegov sadržaj propisuju nacionalnim zakonodavstvom.

Tijela javne vlasti različitih država članica imaju različitu ulogu u utvrđivanju opsega. Minimalni je zahtjev da se u toj fazi konzultiraju nadležna tijela za zaštitu okoliša. Međutim u nekim državama članicama ona i odobravaju dokumentaciju o utvrđivanju opsega.

2.4. Izvješće o okolišu (članak 5. i Prilog I.)

U Prilogu I. Direktivi propisane su minimalne informacije koje se moraju nalaziti u izvješću. Države članice trebale bi osigurati da je to izvješće odgovarajuće kvalitete. Gotovo polovica država članica proširila je opseg primjene Priloga I. u svojem nacionalnom zakonodavstvu. Primjerice, neke države članice zahtijevaju da izvješća o okolišu sadržavaju procjenu određenih gospodarskih i socijalnih čimbenika koji mogu biti relevantni u provedbi plana. Druge države članice izričito zahtijevaju da se rezultati javnog savjetovanja uključe u

¹¹ C-105/09 i C-110/09 ECLI:EU:C:2010:120, str. 60.

¹² C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608, str. 47.

izvješće o okolišu. U pogledu sadržaja netehničkog sažetka izvješća gotovo su sve države članice doslovno prenijele relevantnu odredbu Direktive.

Države članice naišle su na dvije vrste problema prilikom pripreme izvješća o okolišu:

- i. dostupnost i kvaliteta podataka;
- ii. tehničko znanje i iskustvo stručnjaka koji pripremaju izvješće i tijela koja su nadležna za kontrolu njegove kvalitete.

– ***Postojeće stanje***

Neke su države članice doslovno prenijele zahtjeve iz Priloga I. točke (b). Druge su razvile smjernice kako bi se olakšalo prikupljanje podataka o postojećem stanju. Gotovo dvije trećine država članica izvijestile su da se prilikom prikupljanja podataka o postojećem stanju suočavaju s teškoćama u pogledu relevantnosti, dostupnosti i detaljnosti podataka koje prikupljaju, primjerice tijekom procjena ranjivosti zbog klimatskih promjena.¹³ Iskustvom se pokazalo da je kvaliteta podataka o postojećem stanju bolja za planove i programe manjeg opsega zbog toga što su oni vezani uz određenu lokaciju.

– ***Razumna alternativna rješenja (članak 5. stavak 1.)***

Direktivom i nacionalnim zakonodavstvom kojim se ona prenosi država članica ne definira se pojam razumnih alternativnih rješenja. Mnoge su države članice pripremile nacionalne smjernice kako bi se olakšalo utvrđivanje i odabir razumnih alternativnih rješenja u postupku strateške procjene utjecaja na okoliš. Ne postoji zajednički pristup utvrđivanju vrste i broja alternativnih rješenja koja se razmatraju. To ovisi o ciljevima, zemljopisnom opsegu i sadržaju pojedinačnog skupa planova i programa. Međutim, tri najčešće kategorije alternativnih rješenja za države članice jesu:

- i. *lokacijske alternative*;
- ii. *kvalitativne i kvantitativne alternative* (promjena opsega ili veličine intervencija u okolišu);
- iii. *tehničke alternative* (u pogledu dizajna budućih projekata koji će se razvijati na odabranoj lokaciji).

Države članice u izvješću o okolišu uvijek razmatraju „nultu alternativu”,¹⁴ no imaju različite pristupe provedbi. Neke države članice gledaju na to kao na jedno od razumnih alternativnih rješenja, dok je drugima to samostalni dio izvješća o okolišu koji nije neizostavno povezan s razumnim alternativnim rješenjima, već s postojećim stanjem.

Kako bi se osigurala usklađenost u provedbi i primjeni Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, alternativna rješenja koja se ocjenjuju moraju biti razumna u okviru ciljeva

¹³ Službe Komisije razvile su smjernice o uključivanju biološke raznolikosti i klimatskih promjena u stratešku procjenu utjecaja na okoliš [<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>].

¹⁴ Točkom (b) Priloga I. Direktivi propisuje se da izvješće o okolišu mora sadržavati informacije o mogućoj promjeni stanja okoliša ako ne dođe do provedbe plana ili programa. To se često naziva „nultom alternativom”.

i zemljopisnog područja planova i programa prije konačne izrade. Države članice napomenule su i da utvrđivanje razumnih alternativnih rješenja može biti otežano zbog posebnih okolnosti prilikom pripreme planova i programa. Primjerice, zahtjevno je utvrditi i procijeniti razumna alternativna rješenja u fazi planiranja zbog toga što se planovi i programi strateški odnose na specifično pitanje ili zbog općenitog sadržaja planova i programa.

2.5. Savjetovanja (članak 6.)

Države članice imaju znatnu slobodu u organiziranju postupka obavješćivanja i savjetovanja s javnošću i relevantnim tijelima u različitim fazama postupka strateške procjene utjecaja na okoliš. Trebale bi osigurati pravovremen i učinkovit postupak savjetovanja koji je u skladu sa zahtjevima Aarhuške konvencije.¹⁵

– Vremenski okviri

Direktivom o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš ne propisuju se određeni vremenski okviri za postupak savjetovanja, već se traži da se savjetovanje provede u „odgovarajućim vremenskim okvirima” (članak 6.stavak 2.). Obično su vremenski okviri za savjetovanje s tijelima nadležnima za zaštitu okoliša isti kao i oni za savjetovanje s javnošću. SEU¹⁶ je potvrdio da se nacionalnim zakonodavstvom mogu propisati vremenski okviri ako se time ne isključuju učinkovite mogućnosti da javnost i nadležna tijela izraze svoje mišljenje.

– Objavljivanje podataka o utvrđivanju potrebe i opsega procjene za javnost

Sve države članice obavješćuju javnost o rezultatima utvrđivanja potrebe za strateškom procjenom utjecaja na okoliš. Ti se podaci obično objavljuju na internetskim stranicama posvećenima posebnim planovima i programima ili na internetskoj stranici tijela za zaštitu okoliša, posebno u slučaju kad ta tijela donose konačnu odluku. Odluka o utvrđivanju potrebe za strateškom procjenom utjecaja na okoliš objavljuje se i u novinama ili službenim listovima itd.

U nekim je državama članicama javnost uključena u fazi utvrđivanja opsega tako što joj se pružaju informacije te prilika za podnošenje pisanih primjedbi ili sudjelovanje u savjetovanjima.

– Savjetovanje s tijelima sa specifičnim odgovornostima za okoliš (članak 6. stavak 3.)

Sve se države članice savjetuju s nadležnim tijelima o izvješću o okolišu i nacrtima planova i programa. U nekim državama članicama nadležno tijelo za zaštitu okoliša ima ulogu posrednika između tijela nadležnog za izradu planova i programa i svih drugih tijela s kojima se potrebno savjetovati tijekom postupka strateške procjene utjecaja na okoliš. Nadležno tijelo za zaštitu okoliša osigurava i kvalitetu izvješća o okolišu.

SEU¹⁷ je potvrdio da je potrebno osigurati funkcijsko razdvajanje u okviru tijela nadležnog za savjetovanje o pitanjima okoliša. Time se osigurava da unutarne administrativno tijelo ima

¹⁵ UN/ECE konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša

¹⁶ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, str. 50.

¹⁷ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, str. 42.

stvarnu autonomiju potrebnu za davanje objektivnog mišljenja o planu i programu koji podliježu postupku strateške procjene utjecaja na okoliš.

– ***Savjetovanje s javnosti o izvješću o okolišu***

U većini država članica izvješće o okolišu objavljuje se u isto vrijeme kad i nacrt planova i programa. Time se javnosti daje dovoljno vremena da izrazi svoje mišljenje i doprinese razvoju izvješća o okolišu prije formalnog donošenja planova i programa. Države članice obično objavljuju najave savjetovanja s javnošću na internetu. Najava sadržava naziv plana i programa, nadležna tijela i lokaciju na kojoj su javno dostupni svi dokumenti koji se odnose na nacrt planova i programa, uključujući i izvješće o okolišu te netehnički sažetak izvješća. U nekim državama članicama zahtjevi u pogledu savjetovanja stroži su od onih propisanih Direktivom te uključuju organiziranje sastanaka i javnih saslušanja u cilju savjetovanju s javnošću.

Javno savjetovanje ključni je korak u postupku i cilj mu je povećati transparentnost, učinkovitost i djelotvornost procesa planiranja. Time se potiče i poboljšava sveukupna percepcija i društveno prihvaćanje plana i programa prije njihovog donošenja i provedbe.

– ***Prekogranično savjetovanje (članak 7.)***

Sve osim dviju država članica navele su iskustvo u provođenju prekograničnih savjetovanja povezanih sa strateškom procjenom utjecaja na okoliš, bilo kao pogođena stranka ili stranka podrijetla ili oboje. U većini država članica za organizaciju tih savjetovanja odgovorna su tijela za zaštitu okoliša.

Države članice izvijestile su da su glavne prepreke prekograničnim savjetovanjima o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš troškovi prijevoda dokumenata, kvaliteta prevedene dokumentacije i često nedostatak vremena.

2.6. Praćenje značajnih učinaka na okoliš (članak 10.)

Praćenjem se omogućuje usporedba rezultata procjene utjecaja na okoliš s ishodima provedbe planova i programa, posebno u pogledu značajnih učinaka na okoliš. Direktivom se ne propisuju određeni mehanizmi za praćenje značajnih učinaka na okoliš, učestalost praćenja, metodologija ili tijela zadužena za praćenje.

Države članice primijetile su da praćenje ovisi o planovima i programima te da postoje određene vrste planova i programa za koje se redovito pripremaju izvješća o praćenju. Međutim većina država članica nije bila u mogućnosti dati podatke o učestalosti praćenja. Praćenje se može temeljiti na standardnim pokazateljima koji se ponekad utvrđuju nacionalnim zakonodavstvom ili provoditi na pojedinačnoj osnovi. Za potrebe Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš države članice često koriste mehanizme za praćenje stanja okoliša utemeljene drugim direktivama, kao što su Okvirna direktiva o vodama¹⁸, Direktiva o staništima¹⁹ i Direktiva o industrijskim emisijama²⁰.

¹⁸ SL L 327, 22.12.2000., str. 1.

¹⁹ SL L 206, 22.7.1992., str. 7.

²⁰ SL L 334, 17.12.2010., str. 17.

3. Povezanost s drugim zakonodavstvom i područjima politike EU-a

Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš povezana je s Direktivom o procjeni učinka na okoliš i Direktivom o staništima. Usko je povezana i s drugim direktivama kojima se propisuje donošenje određenih planova i programa koji su obuhvaćeni Direktivom o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš (primjerice direktiva o nitratima, otpadu, buci i riziku od poplava²¹). Kako bi se izbjeglo udvostručavanje, člankom 11. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš propisuje se da države članice mogu osigurati koordinirane i/ili zajedničke postupke kada postoji obveza u okviru te Direktive i drugog zakonodavstva EU-a za procjenu učinaka na okoliš.

3.1. Direktiva o procjeni učinka na okoliš

Člankom 11. stavkom 2. predviđeno je da se postupak strateške procjene utjecaja na okoliš mora provesti ne dovodeći u pitanje bilo kakve zahtjeve u okviru Direktive o procjeni učinka na okoliš ili bilo kojeg drugog dijela zakonodavstva EU-a. Sudskom praksom SEU-a²² potvrđeno je da se procjenama učinka na okoliš u okviru Direktive o procjeni učinka na okoliš ne dovode u pitanje posebni zahtjevi Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš te se nije moguće osloboditi obveze provođenja procjene utjecaja na okoliš u okviru Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš ako je potrebna sukladnost s okolišnim aspektima koji su svojstveni toj Direktivi. Osim toga SEU je potvrdio da se postupci u okviru tih dviju Direktiva razlikuju zbog niza razloga. Stoga je potrebna istovremena usklađenost sa zahtjevima obiju Direktiva.²³

U praksi se pokazalo da je granica između tih dvaju postupaka ponekad nejasna i da se oni preklapaju, posebno u pogledu planova, programa i projekata povezanih s uporabom zemljišta i/ili prostornim planiranjem. To je zato što te vrste planova, programa i projekata mogu imati karakteristike i planova i programa i projekata. U međuvremenu, strateška procjena utjecaja na okoliš najčešće je potrebna za planove i programe povezane s uporabom zemljišta i prostornim planiranjem. U takvim je postupcima procjene potrebno osigurati sukladnost i s Direktivom o procjeni učinka na okoliš i Direktivom o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, posebno ako su se države članice odlučile za koordinirane postupke.

Države članice imaju slobodu odabrati koordinirane ili zajedničke postupke²⁴, a samo ih je 10 država članica unijelo u nacionalno zakonodavstvo.

3.2. Direktiva o staništima

Mnoge države članice smatraju da ne postoji rizik udvostručavanja primjerene procjene na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima sa strateškom procjenom utjecaja na okoliš. Razlog tome su različita područja primjene i međudjelovanja tih dvaju postupaka. SEU je pojasnio da se Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš neovisno primjenjuje ako su

²¹ SL L 375, 31.12.1991., str. 1. SL L 312, 22.11.2008., SL L 189, 18.7.2002., str. 12. SL L 288, 6.11.2007., str. 27.

²² C-295/10, str. 58-63.

²³ Vidjeti isto stavke 61-63.

²⁴ Vidjeti isto stavak 65.

za planove i programe zadovoljeni preduvjeti za obaveznu ocjenu u okviru Direktive o staništima²⁵.

4. Planovi i programi koji se sufinanciraju iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova (2014-2020)

Člankom 3. stavkom 9. Direktive propisano je da se ona primjenjuje na planove i programe koje sufinancira EU. Pet relevantnih europskih strukturnih i investicijskih fondova za programsko razdoblje 2014. – 2020.²⁶ uređeno je Uredbom o zajedničkim odredbama²⁷ i uredbama specifičnima za pojedine fondove. Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš primijenjena je na većinu sufinanciranih programa u razdoblju od 2014. do 2020. s obzirom na to da se njima određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata.

Primjena Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš unaprijeđena je s pomoću Uredbe o zajedničkim odredbama na dva načina. Na temelju članka 55. stavka 4. te Uredbe „evaluacije uključuju, prema potrebi, zahtjeve za stratešku procjenu utjecaja na okoliš“. Komisija je izradila smjernice²⁸ kako bi se olakšala ex ante evaluacija. Smjernicama se propisuje da stratešku procjenu utjecaja treba provesti u ranoj fazi izrade planova i programa i završiti je prije njihova donošenja.

Osim toga Uredbom o zajedničkim odredbama uvedeni su ex ante uvjeti kao novost u programskom razdoblju 2014. – 2020. Svrha je ex ante uvjeta osiguravanje preduvjeta za djelotvorno i učinkovito korištenje sredstava sufinanciranja EU-a te djelotvornu i učinkovitu primjenu Direktive o procjeni učinka na okoliš i Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. Opći ex ante uvjeti uključuju mehanizme kojima se osigurava učinkovita primjena Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. Neke su države članice morale izmijeniti svoje nacionalno zakonodavstvo. Zahvaljujući tome pojednostavljen je regulatorni okvir koji se odnosi na donošenje odluka o zaštiti okoliša te su poboljšani znanje i vještine tijela koja primjenjuju Direktivu. Uredbom je uveden i tematski ex ante uvjet za sektor prijevoza kojim se traže opsežni planovi i programi za ulaganje u prometni sektor koji ispunjavaju pravne zahtjeve Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš.

Gotovo sve su države članice ispunile opće ex ante uvjete u okviru te Direktive. Većina država članica navela da se postupak strateške procjene utjecaja na okoliš složen zbog općenite i višesektorske prirode programa u okviru ESIF-a te je često morao biti ubrzan. Države članice istaknule su da su dostupne informacije o mogućim značajnim učincima planova i programa u vrijeme njihove pripreme i donošenja uglavnom općenite. To je bilo

²⁵ C-177/11, EU:C:2012:378, str. 19-24.

²⁶ Europski strukturni i investicijski fondovi uključuju EFRR, Kohezijski fond, ESF, EPFRR i EFPR

²⁷ SL L 347, 20.12.2013., str. 320.

²⁸ Smjernice o ex ante evaluaciji (EFRR, KF,

ESF) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf]; Smjernice za ex ante evaluaciju operativnih programa EFPR-a 2014.-2020. http://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/guidelines-ex-ante-evaluation-2014-2020-emff-ops_en.pdf]; Sažetak ex ante evaluacija programa ruralnog razvoja 2014.-

2020. http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2015/ex_ante_rdp_synthesis_2014_2020/fulltext_en.pdf].

posebno problematično prilikom procjene učinaka prekograničnih programa. Nekoliko država članica osmislilo je posebne smjernice za provođenje strateških procjena utjecaja na okoliš za planove i programe u okviru ESIF-a. Većina država članica oslanjala se na smjernice koje je pružila Komisija.

5. Učinkovitost Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš

Učinkovitost provedbe Direktive može se ocijeniti s obzirom na njezin potencijal da utječe na postupak planiranja i konačni sadržaj planova i programa. Sve su države članice prepoznale da je postupak strateške procjene utjecaja na okoliš utjecao na njihovo planiranje barem u nekoj mjeri i da je njime poboljšana kvaliteta planova i programa. Države članice i oni koji provode procjenu slažu se da je postupak učinkovitiji ako postoji politička volja da se učinkovito utječe na postupak planiranja. Na taj se način osigurava da su pitanja okoliša u potpunosti uključena u postupke planiranja i donošenja odluka.

Mnoge su države članice istaknule su da će postupak strateške procjene utjecaja na okoliš više utjecati na male i regionalne planove i programe (primjerice povezane s uporabom zemljišta) nego na nacionalne planove i programe za koje se odluke često donose na političkoj razini te stoga teško mogu biti revidirane u okviru postupka strateške procjene utjecaja na okoliš. Primjerice, većina država članica potvrdila je da primjereno razmatranje alternativnih rješenja može utjecati na sadržaj planova i programa, no alternativna rješenja u praksi se usmjeravaju uglavnom na smanjenje ili ublažavanje negativnih učinaka. Međutim i takvim se mjerama može učinkovito osigurati zaštitu okoliša.

Mnoge su države članice potvrdile ulogu javnih savjetovanja u povećanju transparentnosti i vjerodostojnosti procjene. To je važno zato što se rezultati procjene trebaju uzeti u obzir u konačnoj odluci prilikom donošenja planova i programa. Međutim, nakon deset godina provedbe Direktive države članice primijetile su da mjera u kojoj će se rezultati strateške procjene utjecaja na okoliš uzeti u obzir u konačnoj odluci o planovima i programima često ovisi o specifičnim aspektima donošenja odluka te da to može varirati od predanog promišljanja rezultata procjene do tretiranja procjene kao puke proceduralne formalnosti.

6. Zaključci

U razdoblju od 2007. do 2014. države članice nisu naišle na značajne probleme u provedbi. Sudskom praksom SEU-a pojašnjeni su zahtjevi Direktive. Države članice ojačale su provedbu Direktive i stekle više iskustva u njezinoj primjeni. Po potrebi su izmijenile svoje nacionalno zakonodavstvo kako bi se osigurala usklađenost s Direktivom.

Stupanj provedbe Direktive u državama članicama ovisi o različitim upravnim i pravnim aranžmanima za njezinu primjenu. Neke se poteškoće u primjeni odnose na različite elemente postupka strateške procjene utjecaja na okoliš (primjerice kvaliteta i dostupnost informacija za izvješće o okolišu). To je posebno relevantno za planove i programe koji se odnose na širok opseg pitanja (npr. nacionalni i sektorski). I dalje postoje nejasnoće u pogledu nekih ključnih pojmova kao što su „razumna alternativna rješenja”. Premda su neki od tih problema riješeni smjernicama, međudjelovanje Direktive o procjeni učinka na okoliš i Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš predstavlja izazov, posebno za planove i programe koji imaju karakteristike projekta.

Sve bi države članice trebale nastaviti s provedbom kako bi se osigurala usklađenost s Direktivom o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. Prema potrebi trebale bi poduzimati i proaktivne inicijative, kao što su razvoj smjernica, osposobljavanje, razmjena informacija i uspostavljanje baza podataka o informacijama o okolišu. Na temelju ovog izvješća Komisija će u predstojećoj evaluaciji razmotriti kako povećati pozitivne učinke Direktive i bolje dokazati njezinu dodanu vrijednost EU-a, učinkovitost i djelotvornost.