



Bruxelles, 3.2.2017.  
COM(2017) 63 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,  
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**Pregled aktivnosti u području okoliša u EU-u: Zajednički izazovi i kako suradnjom  
postići bolje rezultate**

{SWD(2017) 33 - 60 final}

## 1. POTREBA ZA REZULTATIMA

Više od 75 % europskih građana smatra zakonodavstvo EU-a o okolišu potrebnim za zaštitu okoliša u njihovim zemljama, a njih gotovo 80 % slaže se da bi institucije EU-a trebale moći provjeriti primjenjuje li se to zakonodavstvo u njihovim zemljama na ispravan način<sup>1</sup>.

Politika i zakonodavstvo EU-a o okolišu nedvojbeno su korisni: zahvaljujući njima, zadržava se kvaliteta života građana EU-a, a okoliš je zaštićen, očuvan te se poboljšava za sadašnje i buduće generacije. Zbog propusta u provedbi nastaju visoki troškovi za društvo, gospodarstvo i okoliš, kao i nejednaki tržišni uvjeti za poduzeća. Važnost ispravne provedbe pravne stečevine EU-a o okolišu odražava se i u Sedmom programu djelovanja za okoliš<sup>2</sup>.

Sljedeći bi se rezultati, među ostalima, mogli postići kad bi se zahtjevi EU-a u pogledu okoliša u potpunosti ispunili:

- potpunim usklađivanjem s politikom EU-a o otpadu do 2020. moglo bi se otvoriti dodatnih 400 000 radnih mjesta te bi industrija gospodarenja otpadom i recikliranja mogla ostvariti dodatani godišnji promet u vrijednosti od 42 milijarde eura<sup>3</sup>,
- kad bi se postojeće zakonodavstvo EU-a o zaštiti voda u potpunosti provelo i kad bi sva vodna tijela postigla „dobro” stanje, zbrojena ostvarena korist godišnje bi mogla iznositi najmanje 2,8 milijardi eura<sup>4</sup>,
- procjenjuje se da se mrežom Natura 2000 godišnje diljem EU-a ostvaruje korist od 200 – 300 milijardi eura, a potpunom provedbom te mreže stvorilo bi se 174 000 dodatnih radnih mjesta<sup>5</sup>.

Komisija je u svibnju 2016. pokrenula Pregled aktivnosti u području okoliša (*Environmental Implementation Review – EIR*), dvogodišnji ciklus analiza i dijaloga radi poboljšanja provedbe postojećih politika i zakonodavstva EU-a o okolišu<sup>6</sup>. Tim se pregledom aktivnosti dopunjuju tekuća nastojanja u pogledu provedbe kao što su osiguranje usklađenosti i postupci zbog povrede propisa. Njime se postavlja usklađen okvir za rješavanje zajedničkih izazova u provedbi i doprinosi postizanju ciljeva održivog razvoja.

Uz ovu Komunikaciju nalaze se Prilog i 28 izvješća EIR-a po zemljama. U njima su za svaku državu članicu<sup>7</sup> opisani glavni izazovi i mogućnosti u području provedbe zakonodavstva o okolišu na temelju raskoraka između pravnih obveza i sporazuma o politici EU-a te stvarnog stanja na terenu. Podaci navedeni u izvješćima provjereni su s državama članicama.

Osim toga, u ovoj su Komunikaciji utvrđeni izazovi s kojima se suočava više država članica te navedeni preliminarni zaključci o mogućim temeljnim uzrocima nedostataka u provedbi. Rješavanjem tih izazova doprinijet će se uklanjanju prepreka provedbi, usmjeriti ulaganja, smanjiti broj pravnih postupaka koji se vode protiv država članica, stvoriti „zelena” radna mjesta i prije svega poboljšati kvaliteta života.

Za rješavanje strukturnih izazova potrebno je zauzeti holistički pristup diljem različitih sektora, ne samo u smislu tehničke suradnje, nego i političkog djelovanja, pa i izvan granica

<sup>1</sup> Europska komisija (2014.): Posebno istraživanje Eurobarometra br. 416, str. 26.

<sup>2</sup> SL L 354/171.

<sup>3</sup> Europska komisija, 2011. *Implementing EU legislation for Green Growth* (hr. „Provedba zakonodavstva EU-a za zeleni rast”).

<sup>4</sup> Služba Europskog parlamenta za istraživanja, 2015. *Water Legislation: Cost of Non-Europe Report* (hr. „Zakonodavstvo o vodama: trošak nedjelovanja na razini Europe”).

<sup>5</sup> Europska komisija, 2013. [Gospodarske koristi mreže Natura 2000](#).

<sup>6</sup> COM (2016) 316 final.

<sup>7</sup> Klimatske promjene, industrijske emisije i kemikalije nisu obuhvaćene prvim ciklusom EIR-a.

zajednice koja se bavi politikom okoliša. EIR je nova prilika za podizanje svijesti o preostalim nedostacima u provedbi zakonodavstva o okolišu među svim ključnim nacionalnim i lokalnim dionicima te u Vijeću, Europskom parlamentu, Odboru regija i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru.

## **2. STANJE PROVEDBE: ZAJEDNIČKI IZAZOVI, ZAJEDNIČKE MOGUĆNOSTI I PRIMJERI POSEBNO USPJEŠNIH RJEŠENJA**

Izvješća po zemljama<sup>8</sup> pokazuju da su glavni izazovi i najozbiljniji nedostaci u provedbi diljem država članica prisutni u područjima politike gospodarenja otpadom, prirode i biološke raznolikosti, kvalitete zraka, buke te kvalitete vode i upravljanja vodama.

### ***Kružno gospodarstvo i gospodarenje otpadom***

Kad se razmatra gospodarenje otpadom, nužno je uzeti u obzir prijelaz na kružno gospodarstvo, što nije samo jedan od ciljeva u kontekstu zaštite okoliša, nego utječe i na proizvodnju, rad, kupovinu i život. Komisija provodi akcijski plan za kružno gospodarstvo iz 2015.<sup>9</sup> i poziva Europski parlament i Vijeće na brzo donošenje prijedloga o reviziji zakonodavstva o otpadu. Sve države članice započele su s radom u tom području, ali njih je nekoliko u tome odmaklo dalje i donijelo nacionalne ili regionalne planove za kružno gospodarstvo (npr. Nizozemska, Belgija) ili uključilo takve planove u druge politike (Njemačka, Francuska). Otprilike 20 država članica donijelo je programe za povećanje održivosti robe i usluga koju kupuju (u okviru javne nabave). Takve su mjere presudne za uspješno zatvaranje kruga i njima se, umjesto samo gospodarenja otpadom, obuhvaća cijeli životni ciklus proizvoda.

U Unijinoj „hijerarhiji otpada” na vrhu je sprečavanje nastanka otpada, nakon njega slijede ponovna uporaba, recikliranje i oporaba (i priprema za te radnje), a na kraju je, kao najmanje poželjna opcija, zbrinjavanje (koje uključuje odlaganje na odlagalište i spaljivanje bez oporabe energije). Najvažniji su pokazatelji u procjeni usklađenosti sa zahtjevima EU-a o otpadu obvezni ciljevi za odlaganje i recikliranje te postojanje ažurnih planova za sprečavanje nastanka otpada i gospodarenje otpadom.

Prvo izdanje izvješća EIR-a po zemljama usmjereno je na gospodarenje komunalnim otpadom, za koji su zakonodavstvom EU-a utvrđeni ciljevi u pogledu recikliranja do 2020. Gospodarenje komunalnim otpadom od presudne je važnosti za naše zdravlje i dobrobit, ali u vezi s njim u brojnim državama članicama postoje problemi.

#### *Zaključci politike:*

- *Sprečavanje nastanka otpada i dalje je važan izazov u svim državama članicama, uključujući one s visokim stopama recikliranja. Osam država članica stvara barem dvostruko više komunalnog otpada po stanovniku od države članice koja ga stvara najmanje. Odvajanje stvaranja otpada od gospodarskog rasta s time je povezan cilj u okviru šireg konteksta programa za kružno gospodarstvo.*
- *Prema najnovijim podacima ESTAT-a, šest je država članica već postiglo cilj recikliranja od 50 %, a devet država članica treba znatno pojačati svoje napore kako bi postigle taj cilj do 2020. Komisija planira pregledati status usklađenosti s ciljevima za 2020. u izvješću „ranog upozorenja” 2018. Šest država članica nije uspjelo ograničiti odlaganje*

<sup>8</sup> EIR se najvećim dijelom temelji na podacima iz posljednjih izvješća koja su dostavila nacionalna tijela. Moguće je da ta tijela raspolažu aktualnijim podacima. To je prikazano u izvješćima gdje god je to bilo moguće.

<sup>9</sup> COM(2015) 614 final.

*biorazgradivog komunalnog otpada (na 50 % do 2009.).*

- *Na temelju Okvirne direktive o otpadu zahtijeva se izrada nacionalnih planova gospodarenja otpadom i programa za sprečavanje nastanka otpada. To je i preduvjet za financiranje u okviru kohezijske politike u razdoblju od 2014. do 2020. Programi za sprečavanje nastanka otpada na snazi su u većini država članica, ali u dvjema još nisu. U jednoj državi na članici nije na snazi nacionalni plan za gospodarenje otpadom, a u pet država članica nedostaju barem neki regionalni planovi.*
- *Okolo polovine država članica mora povećati djelotvornost odvojenog skupljanja otpada, što je preduvjet za povećanje kvalitete i kvantitete recikliranja. Problematična je i neprikladnost u određivanju cijena obrade preostalog otpada (mehaničke i biološke obrade, odlaganja i spaljivanja), zbog koje ne postoji dovoljan poticaj za dovođenje otpada do viših razina hijerarhije. Taj problem prati i nedostatna upotreba drugih tržišnih instrumenata kao što je proširena odgovornost proizvođača ili „plati koliko baciš”. Bolja upotreba pravila o javnoj nabavi mogla bi dovesti do isplativijih rješenja.*
- *U pet država članica utvrđeno je da su uzroci nedostataka u provedbi nedostatak koordinacije među različitim razinama uprave i fragmentiran pristup pitanjima okoliša. Međutim, čini se da nedostatku u provedbi zakonodavstva o otpadu doprinosi niz drugih pitanja u vezi s upravljanjem (nedostatak pravne provedbe, nedostatak kapaciteta za upravljanje velikim investicijskim projektima, nepouzdana podaci ili nedostatna kontrola i praćenje).*

### **Uspješne prakse:**

Slovenija je dobar primjer poboljšanja gospodarenja otpadom u relativno kratkom roku. Ljubljana je ocijenjena kao najbolji glavni grad u EU-u u kontekstu raširenosti i djelotvornosti odvojenog skupljanja otpada. U roku od 10 godina i uz financijsku potporu EU-a glavni grad Slovenije smanjio je količinu komunalnog otpada koji se šalje na odlagališta za 59 %, a stvaranje komunalnog otpada za 15 %<sup>10</sup>.

Koristan je i primjer Irske i njezine velike reforme sektora otpada, u kojoj su zatvorena nezakonita odlagališta te financirane opsežne aktivnosti čišćenja i sanacije. Reforma je provedena u bliskoj suradnji s Komisijom i dovela je do uspostave sustava kojim se osigurava visoka razina usklađenosti sa zakonodavstvom EU-a o otpadu.

### **Priroda i biološka raznolikost**

Biološka raznolikost iznimna je raznolikost ekosustava, staništa i vrsta koji nas okružuju. Ona nam daje hranu, svježu vodu i čist zrak, zaklon i lijekove, ublažava prirodne katastrofe, nametnike i bolesti te doprinosi regulaciji klime. Biološka je raznolikost stoga naš prirodni kapital i uslugama ekosustava podupire naše gospodarstvo. Strategijom EU-a za biološku raznolikost<sup>11</sup> nastoji se zaustaviti gubitak biološke raznolikosti i usluga ekosustava te ih do 2020. obnoviti koliko god to bude moguće.

Na temelju Direktive o staništima i Direktive o pticama od država članica zahtijeva se da odrede posebna područja kao dio mreže Natura 2000 radi zaštite staništa i vrsta od interesa Zajednice. Ta je mreža bitna u ispunjavanju cilja „povoljnog stanja očuvanosti”. Nakon

<sup>10</sup> Studija društva BiPRO, *Assessment of separate collection schemes in the 28 capitals of the EU* („Ocjena programa odvojenog skupljanja u 28 glavnih gradova EU-a”), studeni 2015.

<sup>11</sup> COM (2011) 244 final.

temeljite provjere prikladnosti<sup>12</sup> Komisija je u prosincu 2016. zaključila da su te direktive svrsishodne, ali i da će za potpuno ostvarenje njihovih ciljeva biti potrebno znatno poboljšati njihovu provedbu. Taj se zaključak odražava i u zaključcima politike u nastavku.

U kontekstu kopnenih ekosustava najčešće se prijavljuju problemi i prijetnje za biološku raznolikost u pogledu neodrživih poljoprivrednih praksi, promjene prirodnih uvjeta te onečišćenja. Za morsku biološku raznolikost te su prijetnje neodrživi ribolov i iskorištavanje vodnih resursa, promjena prirodnih uvjeta, klimatske promjene te zakiseljavanje oceana i onečišćenje kemikalijama, plastikom i bukom.

#### *Zaključci politike:*

- *Ocjena 28 izvješća EIR-a po zemljama odražava rezultate izvješća o stanju prirode iz 2015., koje je pripremila Europska agencija za okoliš<sup>13</sup>, tj. zaključak da se općenito stanje zaštićenih vrsta i staništa nije znatno poboljšalo tijekom posljednjih šest godina. Diljem EU-a u više od tri četvrtine procjena staništa utvrđeno je nepovoljno stanje očuvanosti, a u znatnom broju tako ocijenjenih staništa stanje se nastavlja pogoršavati. Kad je riječ o vrstama koje nisu ptice, procjene na razini EU-a pokazuju da ih je 60 % u nepovoljnom stanju. Gotovo je ugroženo, u opadanju ili desetkovano 15 % svih vrsta divljih ptica, a ugroženo je još 17 % vrsta.*
- *Iako je u brojnim područjima postignut napredak i postoje dobri primjeri iz lokalne prakse, prisutni su znatni nedostaci u provedbi, financiranju i integraciji politike. Zadržali se trenutačna razina nastojanja, gubitak biološke raznolikosti u EU-u nastavio bi se te bi mogao ozbiljno utjecati na mogućnost prirodnih ekosustava da odgovaraju na naše potrebe u budućnosti.*
- *Samo je sedam država članica<sup>14</sup> (gotovo) dovršilo određivanje „područja od značaja za Zajednicu” u skladu s Direktivom o staništima. Sedamnaest država članica odredilo je većinu kopnenih područja, ali u svoje mreže još nisu uključile dovoljan broj morskih područja. Preostale četiri države članice nisu odredile dovoljan broj kopnenih ni morskih područja.*
- *Sustavni su problemi odgovorni za slabu provedbu direktiva o prirodi nedostatak upravljanja područjima u mreži Natura 2000 i planova za to upravljanje. U izvješćima po zemljama navedeni su dokazi za tri države članice koje se suočavaju s poteškoćama u primjeni odgovarajućih postupaka procjene za utvrđivanje učinka novih planova i projekata na područja mreže Natura 2000.*
- *Osim toga, nedostatak znanja o vrstama, staništima i područjima jedna je od glavnih prepreka djelotvornoj provedbi u većini država članica, uključujući nedostatak znanja o morskim ekosustavima.*
- *Ostali su problemi nedostatak adekvatnog financiranja i ljudskih resursa te slaba uključenost i angažman lokalnih zajednica i dionika kao što su vlasnici i korisnici zemljišta.*

#### **Uspješne prakse**

Francuska je razvila djelotvoran sudionički pristup upravljanju francuskim dijelom mreže

<sup>12</sup> SWD(2016) 472 final.

<sup>13</sup> <http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000news/nat40\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000news/nat40_en.pdf)

Natura 2000, čime je stvorila i nekoliko stotina radnih mjesta. Inicijativom *Trame verte et bleue*<sup>15</sup> stvoren je instrument za planiranje koji se na regionalnoj i lokalnoj razini upotrebljava za uspostavu koherentnih ekoloških mreža.

Zahvaljujući opsežnosti mjera za očuvanje područja u mreži Natura 2000 provedenih od 2003. u okviru šest koordiniranih projekata iz programa LIFE, kojima je obuhvaćeno nekoliko tisuća hektara tresetišta i močvarnih područja u belgijskim Ardenima<sup>16</sup>, u izvješću belgijskih tijela iz 2013. prijavljen je znatan pozitivan pomak u stanju očuvanosti desetak različitih vrsta staništa i s njima povezanih vrsta koje su zaštićene Direktivom EU-a o staništima<sup>17</sup>.

Estonija je uspostavila jedan od najsveobuhvatnijih integriranih okvira za planiranje financiranja područja mreže Natura 2000 iz različitih fondova EU-a. Predstavila je opsežan prioritetni akcijski okvir<sup>18</sup>, koji uključuje prioritete u pogledu očuvanja, mjere potrebne za poboljšanje stanja očuvanosti zaštićenih staništa i vrsta, s time povezane potrebe za financiranjem te temeljitu analizu mogućnosti za financiranje.

Nizozemska je predvodnica u području računovodstva prirodnog kapitala. Finalizirala je opsežan program prirodnog kapitala<sup>19</sup>, koji je pokazao kako se pojmovi prirodnog kapitala i usluga ekosustava mogu uključiti u donošenje odluka u različitim sektorima, kao što su poljoprivreda, zaštita od poplava i međunarodna trgovina. Osim toga, Nizozemska je ispitala račune ekosustava na lokalnoj razini. Nevladine organizacije, poduzeća i vladine organizacije dogovorili su se da će surađivati na vrednovanju prirodnog i društvenog kapitala.

### ***Kvaliteta zraka i buka***

Europska unija donosi i redovno ažurira korpus zakonodavstva<sup>20</sup> o kvaliteti zraka, kojim postavlja obvezujuće standarde i ciljeve za niz tvari koje onečišćuju zrak<sup>21</sup> kako bi zaštitila okoliš i zdravlje ljudi. Zahvaljujući tome redovito se objavljuju ažurne informacije o kvaliteti zraka, a prekomjerne razine onečišćenja zraka rješavaju se u okviru praktičnih planova za kvalitetu zraka. Uz to, Direktivom o nacionalnim gornjim graničnim vrijednostima emisija predviđena su smanjenja emisija na nacionalnim razinama kako građani ne bi patili od loše kvalitete zraka zbog emisija iz susjednih država članica.

S obzirom na štetan učinak onečišćenja zraka na zdravlje ljudi (procjene učinaka izloženosti onečišćenju zraka na zdravlje pokazuju da su u 28 država članica koncentracije NO<sub>2</sub>, O<sub>3</sub> odnosno PM<sub>2,5</sub> bile odgovorne za 68 000, 16 000 odnosno 436 000 slučajeva preuranjene smrti 2013.)<sup>22</sup> Komisija je i dalje zabrinuta u pogledu općenite brzine kojom države članice napreduju u postizanju graničnih vrijednosti utvrđenih zakonodavstvom EU-a.

### ***Zaključci politike:***

<sup>15</sup> <http://www.trameverteetbleue.fr/>.

<sup>16</sup> <http://biodiversite.wallonie.be/fr/meta-projet-life-de-restauration-des-tourbieres-de-haute-ardenne.html?IDC=5778>.

<sup>17</sup> <http://biodiversite.wallonie.be/fr/resultats-du-rapportage-article-17-au-titre-de-la-directive-92-43-cee-pour-la-periode-2007-2012.html?IDD=4237&IDC=5803>

<sup>18</sup> Prioritetni akcijski okviri za mrežu Natura 2000 važan su instrument za planiranje i doprinose integraciji financiranja te mreže u upotrebu relevantnih financijskih instrumenata EU-a.

<sup>19</sup> <http://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/en/home>

<sup>20</sup> Europska komisija, 2016. Standardi kvalitete zraka, <http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm>

<sup>21</sup> Glavne onečišćujuće tvari nastale ljudskom aktivnošću uključuju PM<sub>10</sub>, smjesu sitnih aerosolnih (krutih i tekućih) čestica raznih veličina i kemijskog sastava koje se emitiraju iz različitih antropogenih izvora, uključujući sagorijevanje, te NO<sub>x</sub>, koji se emitira tijekom sagorijevanja goriva, npr. u industrijskim postrojenjima i sektoru cestovnog prometa. NO<sub>x</sub> je skupina plinova koji sadržavaju dušikov monoksid (NO) i dušikov dioksid (NO<sub>2</sub>).

<sup>22</sup> EAO, 2016. *Kvaliteta zraka u Europi, izvješće iz 2016.*

- *Kvaliteta zraka u EU-u u pogledu nekoliko onečišćujućih tvari popravlja se zadnjih nekoliko desetljeća, ali potrebno je učiniti više u pogledu čestica PM<sub>10</sub> i NO<sub>2</sub>. Pet država članica ne prelazi graničnu vrijednost; prema izvješćima, kvaliteta zraka općenito je dobra, uz određene iznimke. Međutim, šesnaest država članica suočava se sa sudskim postupcima zbog prekoračenja graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>, a njih dvanaest zbog prekoračenja graničnih vrijednosti za NO<sub>2</sub> te zbog nedostatka djelotvornih mjera na nacionalnoj razini.*
- *Onečišćenje česticama PM<sub>10</sub> može proizići iz niza izvora (npr. grijanja u kućanstvima, industrijskih emisija, poljoprivrede, prometa). Kako bi se smanjile emisije čestičnih tvari iz grijanja u kućanstvima, u osamnaest država članica potrebno je provesti mjere u pogledu sagorijevanja krutih goriva. Ta je praksa već zabranjena u nekim gradovima s visokim razinama onečišćenja zraka. Pitanje industrijskih izvora trebalo bi riješiti dozvolama kojima bi se moglo obuhvatiti i više od najboljih dostupnih tehnika. Uz to, u nekim je područjima onečišćenje čestičnim tvarima i dalje uzrokovano spaljivanjem poljoprivrednog otpada, što je također potrebno riješiti.*
- *Mjere za usklađivanje s graničnim vrijednostima NO<sub>2</sub> moraju se usmjeriti na vozila s dizelskim motorom. Na primjer, u unutarnja gradska područja mogle bi se uvesti zone niskih emisija s postupnim postroživanjem ili bi se mogao postupno ukidati povlašteni porezni tretman. Općenito, zahtjevi u pogledu prometa trebali bi se ispunjavati provedbom strateških planova za urbanu mobilnost.*
- *Prekomjerna razina buke drugi je najveći okolišni uzročnik zdravstvenih problema nakon onečišćenja zraka ultrasitnim čestičnim tvarima<sup>23</sup>. Zakonodavstvom EU-a utvrđeno je nekoliko zahtjeva, uključujući procjenu izloženosti buci na temelju akcijskih planova upravljanja bukom i izrade karata buke kako bi se riješili njezini uzroci. U tekućem petogodišnjem ciklusu izvještavanja nedostaje više od potrebnih 30 % karata buke i oko 60 % potrebnih akcijskih planova.*

### **Uspješne prakse:**

Brojni europski gradovi uveli su zone niskih emisija, čime su ograničili prometovanje vozila određenih kategorija ovisno o njihovom potencijalu za emisije. To se u brojnim slučajevima pokazalo uspješnim<sup>24</sup>: na primjer, u planu kvalitete zraka za Berlin od 2011. do 2017. procijenjeno je da su uvođenjem zone niskih emisija 2008. znatno smanjene emisije iz prometa te je 2010. izbjegnuto deset dana prekoračenja dnevne granične vrijednosti PM<sub>10</sub>. Prema istim procjenama, onečišćenje česticama NO<sub>2</sub> za tu godinu smanjeno je za oko 5 %, a onečišćenje česticama čađe iz prometa na cestama smanjeno je za više od 50 %<sup>25</sup>.

### **Kvaliteta vode i upravljanje vodama**

Glavni je cilj vodne politike EU-a i zakonodavstva EU-a o vodama<sup>26</sup> osigurati dobru kvalitetu vode u dostatnim količinama za javnost, gospodarske aktivnosti i prirodu, i to rješavanjem

<sup>23</sup> EAO, [Noise in Europe 2014](#) (hr. „Buka u Europi u 2014.”), citat WHO-a na str. 6.

<sup>24</sup> Kako bi se ostvario puni potencijal zona niskih emisija, one moraju biti usmjerene na glavne izvore onečišćenja, uključivati ograničenja pristupa za sva vozila osim onih s niskim razinama emisija te se ažurirati kako bi odražavale razvoj emisijskih standarda.

<sup>25</sup> [Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin / Plan kvalitete zraka za Berlin od 2011. do 2017.](#)

<sup>26</sup> To uključuje [Direktivu o vodi za kupanje \(2006/7/EZ\)](#), [Direktivu o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda \(91/271/EEZ\)](#), [Direktivu o vodi za piće \(98/83/EZ\)](#), [Okvirnu direktivu o vodama \(2000/60/EZ\)](#), [Direktivu o nitratima \(91/676/EEZ\)](#) i [Direktivu o poplavama \(2007/60/EZ\)](#).

pitanja izvora onečišćenja (npr. u poljoprivredi, gradovima te industrijskim aktivnostima), fizičkih i hidroloških promjena vodnih tijela te upravljanja rizicima od poplava.

Zakonodavstvom se zahtijeva od država članica da donesu planove upravljanja riječnim slivovima kao bitno sredstvo za postizanje usklađene zaštite, poboljšanja i održive upotrebe vodnog okoliša diljem EU-a. Konkretnije obveze uključuju: odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda prije njihova ispuštanja, donošenje planova za zaštitu kvalitete vode sprečavanjem onečišćenja tla i površinskih voda nitratima iz poljoprivrede, donošenje planova upravljanja rizicima od poplava te donošenje morskih strategija radi postizanja dobrog stanja okoliša morskih voda do 2020.

Najčešće su prijetnje kvaliteti vode onečišćenje iz poljoprivrednih aktivnosti i industrije, slaba regulacija vodotoka i morfološke promjene, loše upravljanje rijekama te nezakonito ili prekomjerno zahvaćanje vode.

#### *Zaključci politike:*

- *U trećini država članica više od 50 % svih prirodnih površinskih vodnih tijela ima dobro ili visoko ekološko stanje. Međutim, u pet država članice manje od 20 % vodnih tijela ima dobro ekološko stanje. Kad je riječ o podzemnim vodama, njihovo je količinsko stanje dobro u trinaest država članica. U deset država članica 70 – 90 % svih podzemnih voda dobrog je količinskog stanja, a u pet država članica takvog je stanja između 20 % i 70 % podzemnih voda.*
- *Svi planovi upravljanja riječnim slivovima prve generacije imaju određene ili znatne nedostatke, većinom u pogledu praćenja i metoda za procjenu i klasifikaciju stanja vodnih tijela. Sve države članice oslanjaju se na izuzeća kojima se omogućuje produženje rokova. Mnoge daju odobrenja za nove projekte koji otežavaju postizanje dobrog stanja tih vodnih tijela, a da ta odobrenja katkad propisno ne obrazlože. Komisija je državama članicama izdala preporuke za rješavanje i nadoknađivanje nedostataka u drugoj generaciji tih planova. Te su preporuke uključene u akcijske planove za ispunjavanje preduvjeta za financiranje iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) za ulaganja u vodnu infrastrukturu.*
- *Pet država članica još nije donijelo planove upravljanja riječnim slivovima druge generacije, koje je trebalo donijeti do kraja 2015., a u tri države članice njihovo donošenje još nije dovršeno<sup>27</sup>.*
- *Temeljni su uzroci toga nedjelotvorne mjere kontrole, nedostatak koordinacije među tijelima za upravljanje vodama na regionalnim ili lokalnim razinama te nedostatak suradnje između tijela za upravljanje vodama i tijela za upravljanje prirodom, ali i tijela nadležnih za druge sektore, kao i nedostatak pristupa podacima. Još su jedan od zajedničkih izazova u sektoru voda neprikladne politike određivanja cijena.*
- *Iako su provedbom Direktive o nitratima postignuta određena poboljšanja, koncentracije nitrata i razine eutrofikacije i dalje su ozbiljan problem u gotovo svim državama članicama. Eutrofikacija Baltičkog mora, uglavnom zbog intenzivne poljoprivrede, posebno je problematična.*
- *U pogledu kvalitete vode za piće, gotovo su sve države članice postigle visoke razine usklađenosti. Samo u trima državama članicama postoje lokalni problemi s kvalitetom i*

<sup>27</sup> U izvješćima EIR-a po zemljama nije bilo moguće prikazati napredak postignut u pogledu novih planova upravljanja riječnim slivovima jer se taj napredak još uvijek procjenjuje.

*nedostatak odgovarajuće infrastrukture na određenim područjima.*

- *U pogledu vode za kupanje, 96 % svih kupališta ispunjava minimalne zahtjeve u pogledu kvalitete utvrđene Direktivom EU-a o vodi za kupanje (tj. „zadovoljavajuće” su kvalitete). Brojne su države članice postigle više standarde kvalitete: u njih je osam više od 90 % svih voda za kupanje 2015. bilo izvrsne kvalitete. U jedanaest je država članica udio kupališta s izvrsnom kvalitetom vode iznad prosjeka EU-a od 84,4 %.*
- *Šest je zemalja postiglo izvrsne razine usklađenosti u pogledu odvodnje i pročišćavanja komunalnih otpadnih voda, ali većina država članica još nije postigla punu provedbu i trenutačno ih se trinaest suočava sa sudskim postupcima EU-a. Da bi se nedostaci u provedbi riješili izgradnjom potrebne infrastrukture, potrebne su dobre upravne strukture, adekvatno planiranje i koordinacija za osiguranje financiranja (na raspolaganje su stavljena znatna sredstva EU-a).*
- *Unatoč tome što je rok bio 2015., do kraja studenoga 2016. samo je osamnaest država članica izvijestilo o podacima iz svojih planova upravljanja rizicima od poplava za 2015.*
- *U svim su državama članicama koje imaju morske vode i dalje prisutni nedostaci u provedbi Okvirne direktive o morskoj strategiji, počevši s definicijom dobrog stanja okoliša. Programi praćenja u većini država članica neće biti potpuno operativni do 2018. ili čak 2020., što bi dovelo do nedostatka informacija u sljedećoj procjeni njihovih morskih voda, zakazanoj za 2018. Države članice bile su dužne do ožujka 2016. donijeti programe mjera s ključnim mjerama za postizanje dobrog stanja njihovih morskih voda. Međutim, deset država članica to još nije učinilo.*

### **Uspješne prakse:**

Među ostalima, Cipar se može navesti kao dobar primjer u pogledu vodopravne inspekcije u okviru programa provedbe u pogledu zahvaćanja vode za poljoprivredne potrebe s pomoću satelitskih fotografija i terenskih inspekcija<sup>28</sup>. Taj je primjer zabilježen kao model za mogući budući rad na provedbi.

Finska provodi velik demonstracijski projekt uključen u program LIFE („Freshabit”)<sup>29</sup>, kojim su obuhvaćeni različiti sektori, radi razvoja nove metodologije i pokazatelja za procjenu stanja očuvanosti slatkovodnih staništa te radi poboljšanja ekološkog stanja i održive upotrebe slatkovodnih područja mreže Natura 2000, kao i upravljanja tim područjima. Tim će se projektom pojačati izgradnja kapaciteta, među ostalim uspostavom koordinacijskih struktura i razvojem novih modela okvira radi lakšeg postizanja dugoročnih rezultata.

### **Pokretanje instrumenata**

#### ***Tržišni instrumenti i ulaganja***

Fiskalne mjere poput ekološkog oporezivanja i postupnog ukidanja subvencija štetnih za okoliš djelotvoran su i učinkovit način za postizanje ciljeva politike okoliša. Iako je na državama članicama da uspostave vlastite sustave oporezivanja, Komisija istražuje potencijal ekološkog oporezivanja po zemljama u kontekstu europskog semestra.

<sup>28</sup> [Comparative study of pressures and measures in the major River Basin Management Plans](#) (hr. „Komparativna studija pritisaka i mjera u većim planovima upravljanja riječnim slivovima”), 2012.

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n\\_proj\\_id=5437](http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=5437)

Pametna upotreba fondova EU-a također je važna za postizanje ciljeva povezanih s okolišem i poboljšanje integracije zahtjeva u pogledu okoliša u druga područja politike. Analiza iz izvješća po zemljama bit će korisna za daljnje istraživanje o tome kako uspostaviti prave uvjete za osiguranje primjerenih sredstava te kako riješiti vanjske utjecaje na okoliš upotrebom zelene javne nabave, drugih tržišnih instrumenata EU-a i mogućnosti za ulaganja.

#### *Zaključci politike:*

- *Izvješća po zemljama pokazuju da se udio prihoda od ekoloških poreza u ukupnim prihodima kreće od 4,57 % do 10,61 %, a u prosjeku u EU-u iznosi 6,35 %. Države članice trebaju istražiti puni potencijal ekološkog oporezivanja (uključujući za odlaganje otpada, zahvaćanje vode i učinkovitost goriva) kako bi ostvarile korist za okoliš, gospodarstvo i društvo (u obliku radnih mjesta).*
- *Određene subvencije štetne za okoliš, kao što su povlašteni porezni tretman za određena goriva i porezne olakšice za privatnu upotrebu poslovnih automobila, koje usporavaju napredak u rješavanju zagušenosti prometa i onečišćenja zraka, i dalje su na snazi u brojnim državama te ih je potrebno postupno ukinuti.*
- *U okviru ESIF-a „zaštita okoliša i učinkovita upotreba resursa” područje je kojem je namijenjeno najviše sredstava za dodjelu u dvanaest država članica u razdoblju od 2014. do 2020., ali države članice trebale bi bez odgode iskoristiti mogućnosti koje imaju za dobivanje sredstava EU-a radi postizanja ciljeva u vezi s okolišem.*

#### **Uspješne prakse:**

Od 1990-ih u nizu država članica uspostavljeni su odbori za ekološki porez, u kojima se raspravlja o eventualnim mogućnostima za preusmjeravanje poreza. To je prvi, ali bitan korak za procjenu potencijala takvih reformi u nacionalnom kontekstu. Nedavno je takav primjer Portugal, čiji je parlament prihvatio neke od preporuka Komisije za zelenu poreznu reformu.

Španjolska, Italija, Grčka i Poljska uspostavile su mreže tijela za upravljanje kohezijskom politikom radi promicanja integracije pitanja okoliša u upotrebu sredstava EU-a.

#### ***Djelotvorno upravljanje i kapacitet za provedbu pravila***

Za djelotvorno upravljanje zakonodavstvom i politikama EU-a o okolišu potrebni su odgovarajući institucijski okvir, usklađenost i koordinacija politika, primjena pravnih instrumenata i instrumenata koji nisu pravne prirode, uključivanje nevladinih dionika, raspolaganje odgovarajućim znanjem i vještinama te, naposljetku, strateški planovi.

Usklađenost politika uključuje ratifikaciju međunarodnih sporazuma o okolišu koje je sklopila Unija kako bi se riješili prekogranični i globalni izazovi. Time što odgađaju ratifikaciju nekoliko država članica narušava provedbu propisa o okolišu, položaj Unije u s time povezanim pregovorima te vjerodostojnost Unije u poticanju trećih zemalja na djelovanje.

Osiguravanje usklađenosti gospodarskih subjekata, komunalnih poduzeća i pojedinaca s pravilima EU-a o okolišu ovisi o djelotvornosti različitih javnih tijela, uključujući inspektorate okoliša, policiju, carinu, tužiteljstva i revizijska tijela, od kojih neka razmjenjuju

teorijsko i praktično znanje u mrežama stručnjaka na razini Europe<sup>30</sup>. Dobra praksa kreće se u smjeru pristupa temeljenog na riziku, u kojem je najbolja kombinacija praćenja, promicanja i provedbe usmjerena na najozbiljnije probleme u pogledu usklađenosti. Daljnjim razvojem kohezijske politike omogućuje se široka paleta instrumenata za izgradnju kapaciteta, uključujući alat PEER 2 PEER za razmjenu stručnog znanja među javnim tijelima<sup>31</sup>.

Zakonodavstvom EU-a o okolišu građanima se daju razna materijalna i postupovna prava koja trebaju potvrditi nacionalni sudovi na temelju pristupa pravosuđu u području okoliša. Za postizanje ciljeva prava EU-a, uključujući ciljeve u području okoliša, od presudne je važnosti dobro funkcioniranje nacionalnih pravosudnih sustava<sup>32</sup>.

Elektronička razmjena podataka među javnim tijelima na temelju Direktive INSPIRE<sup>33</sup> može pomoći državama članicama da učinkovitije izvješćuju o okolišu i pojednostavniti složene zadatke provedbe kao što je sprečavanje poplava, koji ovise o dobroj upotrebi topografskih, hidroloških, meteoroloških i drugih podataka.

#### *Zaključci politike:*

- *Strategije održivog razvoja postoje u brojnim državama članicama, uključujući one na regionalnoj razini, iako u nekim slučajevima nisu ažurirane. Opsežnih je nacionalnih ili regionalnih planova politike okoliša nešto manje.*
- *Većina država članica uspostavila je mehanizme koordinacije radi poboljšanja suradnje među različitim razinama upravljanja. Nedjelotvorna provedba i fragmentacija odgovornosti za okoliš na regionalnoj razini utvrđene su u manjem broju država članica, a u nekoliko država članica i dalje postoji problem nepravilnog prenošenja zakonodavstva EU-a na regionalnoj razini. U brojnim državama članicama provodi se procjena regulatornog učinka, a u nekima su racionalizirani postupci procjene utjecaja na okoliš koji obuhvaćaju više od jedne direktive EU-a<sup>34</sup>.*
- *Sudjelovanje u postojećim mrežama stručnjaka i dalje je samo djelomično. Nema potpunih informacija o tome kako države članice osiguravaju usklađenost s propisima o okolišu, konkretnije, s propisima o onečišćenju vode iz raspršenih izvora, onečišćenju zraka u gradovima, ugroženim staništima i vrstama te o nedostatku postrojenja za pročišćavanje i sustava za odvodnju otpadnih voda loše kakvoće. Potrebno je više informacija o tome kako se na nacionalnoj razini i na razini EU-a osigurava da se ta pravila poštuju.*
- *U nekim državama članicama i dalje postoje prepreke u pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, neovisno o tome je li riječ o pretjeranim troškovima sudskih postupaka ili ograničavajućih pravila o tome tko ih može pokrenuti.*
- *U većini država članica razmjena podataka manje je napredovala nego što je bilo predviđeno Direktivom INSPIRE; stoga države članice moraju povećati svoje napore da bi*

<sup>30</sup> Mreža Europske unije za primjenu i provedbu zakona o okolišu (IMPEL); Europska mreža državnih odvjetnika u području okoliša; mreža policijskih službenika specijaliziranih za suzbijanje kaznenih djela povezanih s okolišem, Europski forum sudaca u području okoliša i Europska mreža ekoloških i upravljačkih tijela.

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/p2p](http://ec.europa.eu/regional_policy/p2p)

<sup>32</sup> Djelotvornost nacionalnih pravosudnih sustava razmatra se u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u i u okviru europskog semestra ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester\\_thematic-factsheet\\_effective-justice-systems\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_effective-justice-systems_en.pdf)).

<sup>33</sup> Direktiva 2007/2/EZ.

<sup>34</sup> Racionalizacija je obvezna za procjenu utjecaja na okoliš i Direktivu o staništima; u pogledu procjene utjecaja na okoliš i ostalih procjena povezanih s okolišem Komisija potiče države članice da upotrijebe mogućnosti koje su im na raspolaganju kako bi pojednostavnile te postupke. Vidjeti Smjernice Komisije (SL C 273, 27.7.2016.).

*ostvarile punu korist i potencijal te Direktive.*

### **Uspješne prakse:**

Irska Agencija za zaštitu okoliša razvila je sustav licenciranja, praćenja i ocjenjivanja („LEMA” – *Licencing, Monitoring and Assessment*) kako bi omogućila službenicima da podacima koje prikupe od nositelja industrijskih dozvola i tijekom inspekcija elektronički upravljaju te ih jednako tako analiziraju, razmjenjuju i upotrebljavaju, uključujući i radi planiranja budućeg rada<sup>35</sup>. Ta je agencija i koordinator nacionalne mreže za usklađenost i provedbu<sup>36</sup>, čija je svrha osiguranje visoke razine dosljednosti među više od trideset lokalnih tijela u njihovu radu na usklađivanju.

Zahvaljujući radu IMPEL-a, europske mreže inspektorata okoliša, nekoliko je država članica preuzelo metodologiju koja se temelji na riziku za planiranje inspekcija i drugih aktivnosti za osiguranje usklađenosti, a koju je razvila njemačka savezna zemlja Sjeverna Rajna-Vestfalija.

Flamanska regija Belgije<sup>37</sup> i španjolsko tužiteljstvo za kaznena djela u području okoliša<sup>38</sup> sastavljaju godišnja izvješća te analizu inspekcija i kaznenih progona, čime bolje informiraju javnost o tim pitanjima i osiguravaju statističke podatke za evaluaciju rada na osiguranju usklađenosti.

Škotska mreža za okoliš<sup>39</sup> i nizozemska nacionalna infrastruktura za prostorne podatke („PDOK”)<sup>40</sup> primjeri su stavljanja besplatnih prostornih podataka na raspolaganje javnosti u skladu s Direktivom INSPIRE.

### **3. ZAJEDNIČKI TEMELJNI UZROCI: PRVI ZAKLJUČCI**

Za rješavanje nedostataka u provedbi zakonodavstva o okolišu potrebno je više od provjere ispunjenosti ciljeva politike i zakonodavstva EU-a. Pregled aktivnosti u području okoliša nacionalnim tijelima i Komisiji omogućuje da pobliže razmotre temeljne uzroke nedostataka u provedbi. Izvješća po zemljama pokazuju da su neki temeljni uzroci nedostataka isti u nekoliko država članica<sup>41</sup>.

Ovaj prvi ciklus EIR-a uključuje samo preliminarnu procjenu tih temeljnih uzroka. Potrebno je još detaljnih informacija kako bi se oblikovala rješenja specifična za pojedine zemlje. Radi bolje pripreme sljedećih izvješća EIR-a Komisiji će biti potrebne povratne informacije država članica, posebno u okviru nacionalnih dijaloga koji će uslijediti nakon objave izvješća po zemljama.

*Zaključci politike o do sad utvrđenim zajedničkim temeljnim uzrocima:*

- ***Nedjelotvorna koordinacija među lokalnim, regionalnim i nacionalnim tijelima: To može otežavati provedbu u državama članicama. Na primjer, nadležnost za praćenje***

<sup>35</sup> <http://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/>.

<sup>36</sup> Irska mreža za usklađenost s propisima o okolišu i njihovu provedbu (‘NIECE’).

<sup>37</sup> <http://www.vhrm.be/english>

<sup>38</sup> [https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/fiscal\\_especialista/medio\\_ambiente/documentos\\_normativa/](https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/fiscal_especialista/medio_ambiente/documentos_normativa/)

<sup>39</sup> <http://www.environment.scotland.gov.uk/>

<sup>40</sup> <https://www.pdok.nl/en/about-pdok>

<sup>41</sup> Utvrđeni izazovi odgovaraju zaključcima o problemima strukturnog upravljanja utvrđenima u kontekstu europskog semestra, OECD-ovim revizijama ekološke učinkovitosti te u nedavnom istraživanju IMPEL-a: <http://impel.eu/wp-content/uploads/2015/07/Implementation-Challenge-Report-23-March-2015.pdf>

kvalitete vode često se zbog nedostatka koordinacije rasprši među različitim nadležnim tijelima.

#### **Tri primjera sektora politika u kojima je nužna jaka integracija:**

**Zrak – mobilnost:** Učinak prometa na kvalitetu zraka i s time povezani troškovi za okoliš, gospodarstvo i društvo (uključujući zdravlje) zahtijevaju suradnju tijela nadležnih za okoliš, planera mobilnosti, urbanista i gospodarskih dionika na razvoju održivijeg koncepta mobilnosti, koji bi uključivao čišća vozila, bolje načine prijevoza i rješavanje zagušenosti prometa.

**Voda – priroda – hrana** Način na koji se naša hrana proizvodi i konzumira utječe na kvalitetu vode i upravljanje vodama te na s time povezane troškove za okoliš, gospodarstvo i društvo te za prirodu i biološku raznolikost. Stoga nam je potreban održiv prehrambeni sustav. Istodobno, voda dobre kvalitete u dostatnim količinama potrebna je i za uspješnost poljoprivrede.

**Priroda – uporaba poljoprivredne zemlje – urbanizacija:** Priroda i biološka raznolikost pod pritiskom su zbog uporabe poljoprivrednih i urbanih zemljišta. S druge strane, upravo su zbog prirode i biološke raznolikosti ruralna područja privlačna za različite vrste upotrebe zemlje kao što su turizam i rekreacija, koji u konačnici

- **Nedostatak administrativnih kapaciteta i financijskih sredstava:** U nekim zemljama provedbu narušava nedostatak financijskih i ljudskih resursa, zbog čega nadležna tijela nemaju mogućnosti za pripremu i provedbu projekata ulaganja. Čak i kad su financijska sredstva dostupna, lokalnim tijelima katkad nedostaju ljudski resursi i/ili stručno znanje za organizaciju javne nabave i praćenje kvalitete pružene usluge. Primjerice, u području zaštite prirode zbog nedostatka kapaciteta nije moguće provoditi i pratiti potrebne mjere upravljanja i očuvanja.
- **Nedostatak znanja i podataka:** Zbog nedostatka podataka (i pristupa podacima) te njihove nepouzdanosti dolazi do problema u provedbi u brojnim državama članicama. Primjerice, zbog nedostatka znanja i podataka o vrstama i staništima u praksi ih je teže zaštititi.
- **Nedostatni mehanizmi za osiguranje usklađenosti:** Analiza pokazuje da postoji zabrinutost u pogledu praćenja i provedbe usklađenosti, uključujući djelotvorne i razmjerne kazne.
- **Nedostatak integracije i političke dosljednosti:** Analiza pokazuje da je nedostatak integracije pitanja okoliša u druga područja politika jedan od temeljnih razloga loše provedbe, kao što je prethodno opisano u odjeljku o vezi zrak – mobilnost.

#### **4. DALJNI KORACI**

Izvješća po zemljama, ova Komunikacija i smjernice navedene u Prilogu trebale bi biti temelj na kojem će države članice rješavati zajedničke izazove u provedbi u suradnji s lokalnim i regionalnim tijelima, dionicima te drugim državama članicama.

Države članice imaju odgovornost za uklanjanje nedostataka u provedbi, a Komisija će podupirati i pratiti njihove napore. U tablici u Prilogu navedene su sve mjere koje Komisija predlaže državama članicama u izvješću po zemljama kako bi poboljšale rezultate politike i zakonodavstva EU-a o okolišu. U izvješćima po zemljama ti su prijedlozi stavljeni u širi kontekst i prema potrebi objašnjeni.

Komisija će **nastaviti svoj rad** na poboljšanju provedbe usmjerenim provedbenim mjerama na razini EU-a te na sufinanciranju ulaganja u okoliš iz fondova EU-a. U 2017. izdat će smjernice o promicanju, praćenju i osiguranju usklađenosti s propisima o okolišu. Kako bi se građanima i NVO-ima koji se bave okolišem olakšao pristup sudskim postupcima, komunikacijom o tumačenju u pogledu pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša pomoći će se u povećanju djelotvornosti pravnih lijekova u slučaju neprovođenja.

Uz to, Komisija će s državama članicama i Europskom agencijom za okoliš istražiti kako povećati znanje o politici i bolje ga usmjeriti na specifične zahtjeve pravne stečevine EU-a o okolišu. U tu će svrhu provjera prikladnosti praćenja i izvještavanja u području okoliša doprinijeti razvoju djelotvornijeg i učinkovitijeg sustava praćenja i izvještavanja. Osim toga, Komisija će poduzeti korake i kako bi osigurala da politika istraživanja i inovacija podupire razvoj novih alata i poslovnih modela, uključujući pokazatelje i načine za praćenje djelotvornosti.

U izvješćima po zemljama utvrđeno je da je neučinkovitost javnih uprava jedan od glavnih uzroka loše provedbe, čemu je potrebno posvetiti posebnu pozornost. To je analizirano u kontekstu europskog semestra i smatra se prioritetom za ulaganja iz fondova ESI. Komisija je 2015. objavila i praktične smjernice<sup>42</sup>. Ona namjerava u suradnji s državama članicama produbiti znanje o kvaliteti javnih uprava i upravljanja, koji su prepoznati kao temeljni uzroci loše provedbe propisa o okolišu.

Osim tih tekućih inicijativa i ne uzimajući u obzir svoje provedbene ovlasti na temelju Ugovora, Komisija nudi **novi namjenski okvir** kako bi olakšala napore država članica:

#### ***Prijedlozi politike:***

- 1. uspostava strukturiranog dijaloga o provedbi sa svakom državom članicom:*** Svrha je tih dijaloga rasprava o načinima rješavanja strukturnih pitanja i potreba dotične države članice. Dijalozi bi trebali biti usmjereni na konkretno djelovanje. Za uspjeh su presudne transparentnost i široka uključenost relevantnih dionika iz različitih sektora te s različitim razina uprave.
- 2. Izravno pružanje prilagođene uzajamne potpore među stručnjacima iz država članica:*** Razmjena među stručnjacima važan je način za poboljšanje uzajamnog učenja i stručnog znanja te za prenošenje provjerenih rješenja. Komisija za to u okviru EIR-a uspostavlja odgovarajući alat.
- 3. Rasprava u Vijeću o zajedničkim strukturnim pitanjima radi poboljšanja provedbe pravila EU-a o okolišu:*** O ključnim zaključcima i smjernicama na temelju EIR-a trebalo bi strateški raspravljati na nacionalnoj razini i na razini EU-a kako bi se unaprijedila provedba pravila EU-a o okolišu i što brže ispunili ciljevi tih pravila. Države članice trebale bi imati mogućnost s Vijećem razmijeniti mišljenja o zajedničkim izazovima, posebice u slučajevima u kojima imaju prekogranični učinak. Međusobno povezana pitanja trebalo bi razmotriti kao cjelinu kako bi se pronašla najbolja rješenja koja u obzir

<sup>42</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7757>

*uzimaju opravdani interes svih uključenih sektora, u skladu s prijelazom sa sektorskih na holistički pristup i u kontekstu ciljeva održivog razvoja<sup>43</sup>. U tom bi se kontekstu mogli riješiti i problemi u provedbi do kojih dolazi zbog nedostatka jasnoće, dosljednosti ili usklađenosti u politici i zakonodavstvu EU-a. Prema potrebi bi trebalo uključiti i dionike kao što su NVO-i, poduzeća, istraživači i Europski parlament.*

Nakon dijaloga sa zemljama 2017. Komisija će evaluirati prvi ciklus EIR-a, uzimajući pritom u obzir primjedbe država članica i drugih dionika. Stečeno znanje i iskustvo uključit će se u buduće cikluse.

---

<sup>43</sup> „Pristup veza” naveden u Komunikaciji Komisije „Budući koraci za održivu europsku budućnost”, [SWD\(2016\) 390 final](#).