



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 7.7.2025.
COM(2025) 420 final

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

Pregled aktivnosti u području okoliša 2025.

Aktivnosti u području okoliša za prosperitet i sigurnost

{SWD(2025) 300 final} - {SWD(2025) 301 final} - {SWD(2025) 302 final} -
{SWD(2025) 303 final} - {SWD(2025) 304 final} - {SWD(2025) 305 final} -
{SWD(2025) 306 final} - {SWD(2025) 307 final} - {SWD(2025) 308 final} -
{SWD(2025) 309 final} - {SWD(2025) 310 final} - {SWD(2025) 311 final} -
{SWD(2025) 312 final} - {SWD(2025) 313 final} - {SWD(2025) 314 final} -
{SWD(2025) 315 final} - {SWD(2025) 316 final} - {SWD(2025) 317 final} -
{SWD(2025) 318 final} - {SWD(2025) 319 final} - {SWD(2025) 320 final} -
{SWD(2025) 321 final} - {SWD(2025) 322 final} - {SWD(2025) 323 final} -
{SWD(2025) 324 final} - {SWD(2025) 325 final} - {SWD(2025) 326 final}

Sadržaj

I. Uloga provedbe u pravu i politici EU-a u području okoliša	2
1. Ciljevi i problemi	2
2. Uloga pregleda aktivnosti u području okoliša u usmjeravanju provedbe	3
3. Veliki nedostaci u provedbi i ulaganjima	4
4. Potpuna, pravodobna, pravedna i troškovno učinkovita provedba iznimno je važna	6
5. Najvažniji čimbenici dobre provedbe	7
6. Zaključak.....	11
II. Stanje provedbe prava i politike EU-a u području okoliša.....	12
1. Kružno gospodarstvo i otpad	12
2. Nulta stopa onečišćenja, uključujući kemikalije	16
3. Priroda i bioraznolikost.....	28
4. Djelovanje u području klime.....	32
5. Upravljanje.....	34
6. Financiranje.....	38

Pregled aktivnosti u području okoliša 2025., četvrto izdanje od 2016.¹, kad je Komisija započela taj proces, periodično je izvješće o stanju provedbe prava i politika Europske unije (EU) u području okoliša. Paket pregleda aktivnosti u području okoliša obuhvaća ovu Komunikaciju, koja se bavi trendovima na razini EU-a, i 27 izvješća o stanju provedbe u svakoj državi članici. U tim se izvješćima preporučuju i „prioritetne mjere” koje svaka država članica treba poduzeti.

I. Uloga provedbe u pravu i politici EU-a u području okoliša

1. Ciljevi i problemi

Klimatske promjene, onečišćenje i gubitak bioraznolikosti među najozbiljnijim su i najakutnijim rizicima današnjice i u svijetu i u EU-u, a pogoršava ih neodrživo iskorištavanje resursa². Cilj je prava i politike EU-a u području okoliša ublažiti te rizike, a u posljednjih deset godina njihova provedba znatno je napredovala. Pokazatelji na razini EU-a povezani sa stopom kružne upotrebe materijala i produktivnosti resursa pokazuju da države članice napreduju u prelasku na kružno gospodarstvo. Znatno se poboljšala i kvaliteta zraka, što je pozitivno utjecalo i na zdravlje ljudi, a industrijske emisije i učestalost industrijskih nesreća znatno su se smanjile. Uz to je EU zahvaljujući povećanju broja zaštićenih područja na dobrom putu da postigne cilj od 30 % zakonski zaštićenog zemljišta iz globalnog okvira za bioraznolikost. Osim toga, napreduje se prema postizanju klimatskih ciljeva EU-a za 2030.³, no i dalje postoje nedostaci u provedbi. U nekim je područjima potrebno ubrzati napredak kako bi se smanjila postojeća šteta i povezani troškovi, ostvarili ciljevi za 2050. utvrđeni u Osmom programu djelovanja EU-a za okoliš⁴ i odgovorilo na pitanja koja zabrinjavaju građane.

Sve bi to trebalo postići uzimajući u obzir da su **održivost i konkurentnost usko povezane**. Cilj je da dekarbonizacija i zaštita prirode omoguće prelazak na kružno i konkurentno gospodarstvo koje prirodi vraća više nego što od nje uzima⁵. **Za ostvarivanje tog cilja važni su provedba i pojednostavnjenje.**

Sve učestalije i međusobno povezane ekološke katastrofe i rizici, kao što su poplave, suše, požari i zoonotske bolesti, pokazuju da je zaštita okoliša pitanje sigurnosti. Na primjer, zaštita

¹ Vidjeti Komunikaciju Komisije iz 2016. u kojoj se najavljuje redovita izrada pregleda aktivnosti u području okoliša: [„Ostvarivanje koristi od politika EU-a u području okoliša u okviru Pregleda aktivnosti u području okoliša”, COM\(2016\) 316 final, 27.5.2016.](#) Vidjeti i [internetsku stranicu sa svim izdanjima pregleda aktivnosti u području okoliša](#). Komisija je pakete pregleda aktivnosti u području okoliša dosad donosila u razmacima od dvije do tri godine, tj. 2017., 2019. i 2022.

² [JRC, „Prekogranični i novi rizici u Europi”, 2024., dokument JRC137818; Svjetski gospodarski forum, Global Risks Report, 2025.; Trust i dr., Planetary Solvency – Finding our balance with nature – Global risk management for human prosperity, Sveučilište u Exeteru, 2025.; Europska agencija za okoliš, „Uvodni tekst – vrijeme je da ubrzamo korak prema održivoj i otpornoj Europi”, 24.9.2024.; Europska agencija za okoliš, „Uvodni tekst – Zašto Europa mora ustrajati na održivosti u svijetu koji se mijenja”, 16.12.2024.; Izvješće Europske agencije za okoliš o stanju okoliša za 2025., očekivani datum objave: 30.9.2025.; Richardson i dr., Earth beyond six of nine planetary boundaries, Sci. Adv. 9, 2023.](#)

³ Komunikacija o ostvarivanju energetske i klimatske politike Unije za 2030., 27. svibnja 2025., COM(2025) 274.

⁴ [Osmi program djelovanja za okoliš, SL L 114, 12.4.2022., str. 22.](#)

⁵ [„Plan za čistu industriju: zajednički plan za dekarbonizaciju i konkurentnost”, dokument COM\(2025\) 85 final, 26.2.2025.](#)

prirode podrazumijeva očuvanje usluga ekosustava u vrijednosti od 234 milijarde EUR koje priroda trenutačno pruža našem gospodarstvu⁶, smanjenje onečišćenja povoljno djeluje na ljudsko zdravlje, upravljanje vodama i prirodu, a kružno gospodarstvo doprinosi smanjenju onečišćenja uzrokovanog vađenjem resursa i otpadom te učinkovitijem iskorištavanju resursa (uključujući učinkovitost potrošnje vode), a time i većoj gospodarskoj sigurnosti⁷. Visoki okolišni standardi potiču inovacije u privatnom sektoru: na primjer, globalno konkurentni sektor čistih tehnologija u EU-u ujedno je važan pokretač zelene tranzicije i u EU-u i u svijetu⁸. Ukratko, **politika u području okoliša važan je čimbenik konkurentnosti EU-a**.

Za ostvarivanje tih ciljeva potreban je dosljedan, dugoročan, dobro financiran pristup koji obuhvaća cijelo društvo i na razini EU-a i na razini država članica. Svaki akter mora obaviti svoj dio posla.

2. Uloga pregleda aktivnosti u području okoliša u usmjeravanju provedbe

Glavnu odgovornost za provedbu prava i politike EU-a u području okoliša na terenu snose države članice⁹. Komisija ih u tome podupire na brojne načine, na primjer vođenjem političkih i tehničkih dijaloga, pružanjem smjernica za tumačenje relevantnih zakonodavnih odredbi, dodjelom financijskih sredstava EU-a, na primjer u okviru programa LIFE, kohezijskih i regionalnih fondova, zajedničke poljoprivredne politike i Mehanizma za oporavak i otpornost te pružanjem tehničke pomoći (znanje, najbolji primjeri iz prakse, osposobljavanje)¹⁰.

Komisija u svojoj ulozi čuvarice Ugovorâ prema potrebi poduzima i mjere izvršenja u okviru postupaka zbog povrede¹¹. Njezina izvršna uloga komplementarna je njezinoj ulozi u usmjeravanju financijskih sredstava EU-a prema okolišnim prioritetima u državama članicama. Sredstva EU-a mogu se, uz određene uvjete, iskoristiti za sprečavanje ili okončanje povreda. S druge strane, postupci zbog povrede u području okoliša iziskuju izdvajanje financijskih sredstava EU-a za rješavanje tih predmeta.

Pregled aktivnosti u području okoliša dodatni je instrument za praćenje i podupiranje provedbe.

- ***Praćenje provedbe.*** U pregledu aktivnosti u području okoliša analizira se trenutačno stanje provedbe prava i politike EU-a u državama članicama na temelju usklađenih podataka i metoda koji omogućuju ocjenjivanje prema referentnim vrijednostima i usporedbe među državama članicama i različitim vremenskim razdobljima. Pregled

⁶ Eurostat, „Računovodstvo ekosustava i njihovih usluga u Europskoj uniji”, 2021.

⁷ Europska strategija za otpornost vodoopskrbe, 4. lipnja 2025., COM(2025) 280.

⁸ „Kompas konkurentnosti za EU”, dokument COM(2025) 30 final, 29.1.2025.; „Plan za čistu industriju: zajednički plan za dekarbonizaciju i konkurentnost”, dokument COM(2025) 85 final, 26.2.2025.; Političke smjernice za Komisiju 2024. – 2029.; Strateški program Vijeća za razdoblje 2024. – 2029.; Europska investicijska banka, *Financing and commercialisation of cleantech innovation, 2024.*

⁹ Članak 4. stavak 3. UEU-a i članak 197. stavak 1. UFEU-a.

¹⁰ Članak 197. stavak 2. UFEU-a: „Unija može poduprijeti napore koje države članice ulažu kako bi poboljšale svoju administrativnu sposobnost za provedbu prava Unije. Takvo djelovanje može uključivati olakšavanje razmjene informacija i javnih službenika kao i podupiranje programa osposobljavanja.”

¹¹ Članak 17. UEU-a i članci od 258. do 260. UFEU-a, [Komunikacija Komisije „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata”](#), SL C18/10, 19.1.2017., [Komunikacija Komisije „Izvršenje prava Unije za Europu koja donosi koristi”](#), 13.10.2022., [Godišnje izvješće o praćenju primjene prava EU-a](#).

se temelji na podacima iz raznih izvora, uključujući Komisiju, Europsku agenciju za okoliš (EEA) i nacionalna tijela. U njemu se tijelima i široj javnosti država članica ukazuje na najveće nedostatke i potrebe u provedbi i ulaganjima u svim glavnim područjima prava i politike EU-a u području okoliša: kružno gospodarstvo i otpad, nulta stopa onečišćenja, priroda i bioraznolikost, klima, upravljanje i financiranje¹².

- **Potporna provedbi.** U pregledu aktivnosti u području okoliša utvrđuju se dobra praksa i poteškoće u državama članicama te se preporučuju poboljšanja, rješenja i „prioritetne mjere”. To pomaže donositeljima odlukama u državama članicama i Komisiji da pri provedbi prava EU-a u području okoliša odrede prioritete u raspodjeli resursa kao što su sredstva EU-a i tehnička pomoć. To je posebno važno u kontekstu sljedećeg proračuna EU-a (višegodišnji financijski okvir)¹³. Radi praćenja i podupiranja provedbe ova Komunikacija o pregledu aktivnosti u području okoliša sadržava priloge s pregledom svih prioritetnih mjera po području i državi članici te pregled stanja provedbe zakonodavstva o okolišu, koji sadržava pozitivne, neutralne ili negativne ocjene po području i državi članici. U pregledu aktivnosti u području okoliša opisuju se postojeće stanje provedbe i trendovi, dok se prioritetne mjere i pregled stanja odnose na trenutačno nužne mjere.

Pregled aktivnosti u području okoliša instrument je politike koji daje uvid u stanje provedbe prava u području okoliša u državama članicama. Njegovi zaključci ne dovode do pravnih posljedica za prava i obveze Komisije ili država članica. Pregled aktivnosti u području okoliša ne utječe na ovlasti Komisije da ocjenjuje usklađenost država članica s pravom EU-a, na primjer u okviru postupaka zbog povrede.

Budući da se u njemu utvrđuju problemi i iznose rješenja, pregled aktivnosti u području okoliša bit će glavno sredstvo za potporu dijalozima o provedbi i izradu godišnjih izvješća o napretku u izvršavanju i provedbi s obzirom na cilj pojednostavnjenja¹⁴. **Provedba i pojednostavnjenje usko su povezani jer imaju isti cilj: troškovno učinkovito ostvarivanje ciljeva.** Naposljetku, budući da se u pregledu aktivnosti u području okoliša utvrđuju prioritetne mjere u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju, on olakšava provedbu **Osmog programa djelovanja za okoliš** i temelj je za **europski semestar**.

3. Veliki nedostaci u provedbi i ulaganjima

U ovom Pregledu aktivnosti u području okoliša utvrđuje se stanje provedbe prava i politike EU-a u području okoliša:

- za svako tematsko područje na razini cijelog EU-a u dijelu II. ove Komunikacije,

¹² Nekoliko propisa EU-a u području okoliša donesenih na temelju zakonodavnog programa europskog zelenog plana od 2019. do danas stupilo je na snagu nakon izrade ovog Pregleda aktivnosti u području okoliša ili će tek stupiti na snagu. Među njima su, na primjer, revidirana Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda, revidirana Direktiva o kvaliteti zraka, Uredba o obnovi prirode i Uredba EU-a o deforestaciji. Ti se propisi radi jasnoće spominju u tekstu ove Komunikacije o pregledu aktivnosti u području okoliša i prema potrebi u izvješćima za pojedine zemlje u okviru Pregleda aktivnosti u području okoliša, no u ovom se Pregledu ne ocjenjuje usklađenost država članica s njima.

¹³ [Komunikacija Komisije, „Put prema sljedećem višegodišnjem financijskom okviru”, dokument COM\(2025\) 46 final, 11.2.2025.](#)

¹⁴ [Komunikacija Komisije, „Jednostavnija i brža Europa: Komunikacija o provedbi i pojednostavnjenju”, dokument COM\(2025\) 47, 11.2.2025.](#)

- za svaku državu članicu u svakom tematskom području u izvješćima za pojedine zemlje priloženima ovoj Komunikaciji.

U Pregledu aktivnosti u području okoliša predstavljen je napredak kad je riječ o iskorištavanju resursa i kružnosti, čistom zraku i vodi, zaštićenim prirodnim područjima i klimi. Međutim, države članice još nisu ispunile sve svoje obveze u okviru prava EU-a u području okoliša¹⁵.

Nedostaci u provedbi u različitoj su mjeri prisutni u svim granama prava EU-a u području okoliša i svim državama članicama (vidjeti popis prioriteta mjera u Prilogu 1.). Od 96 prioriteta mjera preporučenih državama članicama 22 se odnose na kružno gospodarstvo i otpad, 36 na vodu i onečišćenje, 28 na prirodu i bioraznolikost, 9 na slučajeve upravljanja, a 1 na financiranje.

Nacionalna tijela i nacionalni sudovi, koji su prvenstveno odgovorni za provedbu prava EU-a, poduzeli su, uz potporu Komisije, mjere za provedbu i izvršenje pravila EU-a o okolišu. Međutim, velik broj sudskih predmeta, postupaka zbog povrede, predstavi i pritužbi povezanih s okolišem na nacionalnoj razini i razini EU-a pokazuje da je razina provedbe prava EU-a u području okoliša nedovoljna. **U nekim slučajevima postoje velike razlike među regijama unutar jedne države članice.**

Ako Komisija otkrije povredu obuhvaćenu njezinim prioritetima za izvršenje, koja se ne uspije brzo otkloniti u okviru bilateralnih kontakata, može poduzeti mjere izvršenja u skladu s člankom 258. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). **U više od 90 % slučajeva postupak zbog povrede zaključuje se bez upućivanja Sudu Europske unije¹⁶. To pokazuje da se Komisija i države članice često slažu oko tumačenja pravila i mjera potrebnih za postizanje usklađenosti.** Međutim, posljedice uništavanja okoliša mogu biti prisutne mjesecima, a katkad i godinama.

Dana 2. travnja 2025. **u tijeku je bilo 309 postupaka zbog povrede** prava EU-a u području okoliša, isključujući pravo o klimi. Riječ je o približno 19 % ukupnog broja predmeta Komisije u svim područjima prava EU-a. Od tih 309 postupaka:

- 24 % odnosi se na kružno gospodarstvo i otpad, 45 % na nultu stopu onečišćenja, 24 % na prirodu i bioraznolikost, a 7 % na upravljanje,
- 5 % odnosi se na **neobavješćivanje** (Komisija nije obaviještena o nacionalnim propisima kojima se prenose direktive EU-a), 25 % odnosi se na **neusklađenost** (nije zajamčeno pravilno, jasno i precizno prenošenje direktiva EU-a u nacionalno pravo), a 70 % odnosi se na **lošu primjenu** (nisu ispunjene materijalne obveze utvrđene u zakonodavstvu EU-a, kao što su okolišni ciljevi),
- u 62 postupka (20 % od 309 postupaka zbog povrede prava EU-a u području okoliša) **država članica još nije postupila u skladu s presudom** koju je donio Sud.

¹⁵ Vidjeti izvješća za pojedine zemlje u okviru Pregleda aktivnosti u području okoliša 2025. i [preispitivanje Osmog programa djelovanja za okoliš sredinom programskog razdoblja](#). Vidjeti i [JRC, „Ostvarivanje zelenog plana EU-a – napredak u postizanju ciljnih vrijednosti”, 2025.](#)

¹⁶ [Komisija, „Izvješće o pregledu stanja radnih metoda Komisije za praćenje primjene prava EU-a”, 14.7.2023.](#)

U nekim slučajevima Komisija može zatražiti od Suda da državi članici naloži plaćanje paušalnog iznosa i/ili periodične novčane kazne zbog nepostupanja u skladu s prethodnom presudom Suda. Trenutačno pet država članica uplaćuje kazne u proračun EU-a jer još nisu postigle usklađenost s pravom EU-a u području okoliša. U tablici 1 navedene su konačno plaćene kazne, koje su omogućene Ugovorom iz Maastrichta iz 1992., iako su u praksi sve naložene i plaćene u posljednjih 15 godina. **Te kazne ukupno iznose gotovo 1,2 milijarde EUR.**

Tablica 1: Ukupni paušalni iznosi i periodične novčane kazne koje su države članice platile do 2. travnja 2025. na temelju članka 260. UFEU-a u tekućim predmetima koji se odnose na neusklađenost s pravom u području okoliša

<i>Država članica</i>	<i>Ukupno plaćeno u EUR</i>
Italija	806 399 685
Grčka	232 962 511
Španjolska	90 510 924
Irska	17 225 744
Rumunjska	8 000 400
Ukupno	1 155 099 265

Osim nedostataka u provedbi, postoji i investicijski jaz između postojećih rashoda država članica u području okoliša i razine rashoda koja je potrebna za uklanjanje nedostataka u provedbi. Taj „investicijski jaz” iznosi 122 milijarde EUR godišnje, odnosno 0,8 % BDP-a EU-a¹⁷. Znatno se razlikuje među državama članicama i kreće se u rasponu od 0,1 % do 2,9 % nacionalnog BDP-a. 48 % tog investicijskog jaza odnosi se na onečišćenje, uključujući upravljanje vodama. Na prirodu i bioraznolikost odnosi se 30 %, a preostalih 22 % na kružno gospodarstvo i otpad. Te procjene investicijskog jaza ne uključuju potrebna ulaganja u ublažavanje i prilagodbu klimatskim promjenama.

4. Potpuna, pravodobna, pravedna i troškovno učinkovita provedba iznimno je važna

Provedba je jedan od glavnih prioriteta Komisije. U nedavnoj Komunikaciji „Jednostavnija i brža Europa” podsjeća se na važnost brzih i odlučnih provedbenih mjera te da Komisija treba nastaviti „sa svojim strateškim pristupom, dajući prednost povredama s najznačajnijim učinkom na javne i poslovne interese”¹⁸.

¹⁷ Izvor: izračuni Glavne uprave za okoliš, 2025.

¹⁸ [Komunikacija Komisije, „Jednostavnija i brža Europa: Komunikacija o provedbi i pojednostavljenju”, dokument COM\(2025\) 47, 11.2.2025.](#)

Nadalje, zbog nedostataka u provedbi prava u području okoliša EU trenutačno snosi znatne posljedice zbog neprovođenja, kao što su slučajevi preuranjene smrti (svaki deseti smrtni slučaj u EU-u može se povezati s onečišćenjem¹⁹) i troškovi koji proizlaze iz bolesti, uključujući troškove zdravstvene zaštite i izgubljene produktivnosti, troškove čišćenja i smanjene usluge ekosustava²⁰.

Uzimajući u obzir te vrste troškova u tri glavna područja prava EU-a o zaštiti okoliša, a to su kružno gospodarstvo i otpad, nulta stopa onečišćenja i priroda/bioraznolikost, u nedavnoj je studiji utvrđeno da **trošak nepotpune provedbe prava i politike EU-a u području okoliša iznosi najmanje 180 milijardi EUR godišnje**²¹.

Drugim riječima, nedostaci u provedbi koštaju EU 180 milijardi EUR godišnje, ali za njihovo uklanjanje bio bi potreban manji iznos (122 milijarde EUR godišnje). To znači da je potpuna, pravodobna i troškovno učinkovita provedba prava EU-a u području okoliša oblik ulaganja jer je suočavanje s posljedicama uništavanja okoliša (koje snosimo danas) mnogo skuplje.

5. Najvažniji čimbenici dobre provedbe

Za provedbu prava i politike EU-a u području okoliša potreban je kontinuiran angažman na temelju dugoročnog planiranja, kvalitetne baze znanja, suradnje s regionalnim i lokalnim tijelima, opsežne infrastrukture i financiranja te uključivanja dionika.

Na temelju Komisijina iskustva u raspravama o provedbi s državama članicama u okviru postupaka zbog povrede, zahtjeva za financiranje i zahtjeva za tehničku pomoć može se utvrditi **pet najvažnijih čimbenika o kojima ovisi je li provedba dobra ili loša.**

Ti su čimbenici: 1. uključivanje okolišnih ciljeva u javne politike u okviru političkih dijaloga i odluka o podjeli troškova provedbe među dionicima, 2. financiranje, 3. administrativni kapaciteti, prvenstveno kako bi se omogućilo pravilno planiranje i koordinacija, 4. digitalni podaci i 5. uloga sudjelovanja javnosti u donošenju odluka o okolišu i pristupa pravosuđu.

Svi dionici, od Komisije do država članica, regionalnih i lokalnih tijela, privatnog sektora, civilnog društva i kućanstava, imaju ulogu u ostvarivanju zajedničkog interesa u okviru aktivnosti u području okoliša.

¹⁹ [EEA/JRC, Drugo izvješće o praćenju i izgledima za postizanje nulte stope onečišćenja 2025.](#)

²⁰ Usluge ekosustava usluge su koje priroda trenutačno pruža našem gospodarstvu besplatno, na primjer kontrola erozije, kvaliteta tla, kontrola temperature, zaštita od poplava, skladištenje vode, oprašivanje i skladištenje ugljika. ESB je procijenio da se gotovo 75 % bankovnih zajmova za poduzeća u europodručju odobrava poduzećima koja uvelike ovise o barem jednoj usluzi ekosustava. Vidjeti [Frank Elderson, Taking account of nature, naturally, 19.11.2024.](#) Usluge ekosustava vrlo je teško ili vrlo skupo zamijeniti. Mreža središnjih banaka i nadzornih tijela za ozelenjivanje financijskog sustava (NGFS) upozorava da smanjene usluge ekosustava dovode do makroekonomskih učinaka. Vidjeti [NGFS, Nature-related Financial Risks: a Conceptual Framework to guide Action by Central Banks and Supervisors, srpanj 2024.](#) Vidjeti i [izjavu Komisije o hitnoj potrebi za djelovanjem EU-a u cilju očuvanja prirode i zaštite bioraznolikosti kako bi se izbjeglo izumiranje vrsta \(2024/2995\(RSP\)\), 18.12.2024.; Mundaca i Heintze, Banking on ecosystem services, Ecological Economics, svezak 224, 2024.; Međuvladina znanstveno-politička platforma o bioraznolikosti i uslugama ekosustava \(IPBES\), Izvješće o procjeni povezanosti, 16.12.2024.; i IPBES, Izvješće o korjenitoj promjeni, 18.12.2024.](#)

²¹ [Studija poduzeća Logika Group, EMRC i RPA Europe, travanj 2025.](#) To uključuje ciljne vrijednosti utvrđene u strategijama i akcijskim planovima, a isključuje pravo i politiku u području klime.

Uključivanje okolišnih ciljeva u javne politike u okviru političkih dijaloga i odluka o podjeli troškova provedbe među dionicima

Iskustvo u provedbi pokazuje da je iznimno važno da se politika u području okoliša u dovoljnoj mjeri uključi u oblikovanje i provedbu javnih politika, i to sustavno, u ranoj fazi i uz međusektorski pristup. To znači, na primjer, da se u obzir uzima utjecaj javnih politika, proračuna i gospodarstva na okoliš, a u konačnici i na ljudsko zdravlje i sigurnost. Taj je odnos uzajaman, stoga je neophodno uzeti u obzir i utjecaj okoliša na javne politike, proračun i gospodarstvo.

Uključivanje pitanja u području okoliša obuhvaća i aspekt podjele troškova provedbe među dionicima. Za to su potrebne pravedne, pravodobne i stabilne političke odluke. Na primjer, u okviru politika u području zraka, prirode i vode potrebno je uvesti obveze za razne dionike kao što su javni sektor, industrija, poljoprivreda i kućanstva. Za usklađivanje obnove prirode, poljoprivrede, stanovanja, industrije i održive energije potrebne su odluke o korištenju zemljišta. Svaka država članica može se odlučiti za podjelu troškova provedbe među dionicima s obzirom na svoju situaciju na nacionalnoj razini, a katkad i na regionalnoj i lokalnoj razini, kako bi postigla ravnotežu. To iziskuje pravovremene i opsežne dijaloge i savjetovanja pri kojima će se uzeti u obzir zajednički interesi te stabilne i predvidljive pravne okvire za koje ne postoji rizik da će ih sudovi poništiti.

Na primjer, Sporazum o zelenoj Danskoj iz 2024. ključno je postignuće u tom smislu. Tim širokim političkim kompromisom, koji su poduprli poljoprivredni, okolišni i drugi dionici te većina političkih stranaka, predviđeno je uvođenje poreza na emisije iz stočarstva, poljoprivrednog vapna i isušanih tresetišta koja se koriste u poljoprivredne svrhe te pretvaranje oko 400 000 hektara poljoprivrednog zemljišta u prirodu i šume u Danskoj²².

S druge strane, **što se dulje odgađa suočavanje s problemima povezanim s okolišem, to se više nakupljaju troškovi okoliša, koji će naposljetku toliko porasti da će biti potrebne drastične kratkoročne mjere kojima bi se pogođeni dionici mogli oštro usprotiviti.** U takvim će scenarijima nedjelovanje ili zakašnjelo djelovanje u području okoliša vjerojatno dovesti do pokretanja sudskih predmeta, koji će pak uzrokovati daljnja kašnjenja i suziti prostor za politički dijalog i pronalaženje rješenja.

Financiranje

Financiranje je važan čimbenik aktivnosti u području okoliša. Države članice trenutačno se slabo oslanjaju na oporezivanje za zaštitu okoliša. Osim toga, mogu razmotriti i kako usmjeravati odluke poduzeća i potrošača i pritom ostvarivati porezne prihode koji bi se mogli iskoristiti za smanjivanje investicijskog jaza. U EU-u se udio prihoda od poreza za zaštitu okoliša u BDP-u 2022. kretao u rasponu od 0,9 % (Irska) do 5,6 % (Grčka)²³.

Zahvaljujući porezima, sustavima proširene odgovornosti proizvođača i drugim mehanizmima mogla bi se poboljšati provedba načela „onečišćivač plaća”. Da bi se privukla

²² Ministarstvo zelene tranzicije u Danskoj, [Bred politisk aftale om Den Grønne Trepert](#), 18.11.2024.

²³ Izvor: [Statistički podaci o porezu za zaštitu okoliša – objašnjenje statističkih podataka – Eurostat](#).

privatna financijska sredstva, potrebni su odgovarajući poticaji, na primjer poticanje poduzeća da na odgovarajući način vrednuju i plaćaju usluge ekosustava²⁴.

Osim toga, države članice troše velika sredstva na subvencije štetne za okoliš, kao što su subvencije za fosilna goriva²⁵. Zbog toga se razne vrste državnih rashoda usmjeravaju u međusobno suprotstavljene svrhe, čime se smanjuje učinkovitost potrošnje i usporava zelena tranzicija. Smanjivanje subvencija štetnih za okoliš preporučuje se i u ovom paketu pregleda aktivnosti u području okoliša i u paketu europskog semestra 2024.

Rashode bi trebalo usmjeriti i u zelena istraživanja i razvoj, koji mogu znatno ubrzati tehnološki napredak i prihvaćanje na tržištu, čime se smanjuju troškovi provedbe aktivnosti u području okoliša²⁶.

Administrativni kapaciteti

Aktivnosti u području okoliša iziskuju odgovarajuće osoblje, vještine, sredstva, podatke i digitalizaciju na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Svrha je poboljšanih administrativnih kapaciteta u području okoliša učinkovito i brzo postizanje rezultata kao što su upravne i sudske odluke ili infrastruktura. To je dobro za javni i privatni sektor, a u konačnici i za okoliš te ljudsko zdravlje i sigurnost. Uz to je potrebno osigurati odgovarajuće prikupljanje i praćenje podataka, izvršna tijela s inspekcijskim ovlastima te specijaliziranu policiju, tužitelje i sudove.

Komisija u tom aspektu pomaže državama članicama dodjelom financijskih sredstava EU-a te u okviru inicijative ComPAct, Instrumenta za tehničku potporu i programa izgradnje kapaciteta i tehničke pomoći iz instrumenta TAIEX (vidjeti dio II. odjeljak 5. u nastavku)²⁷. Broj zahtjeva država članica za tehničku potporu stalno premašuje raspoložive resurse, što potvrđuje da je ta vrsta potpore tražena i korisna za potencijalno jačanje administrativnih kapaciteta u državama članicama i rješavanje problema u tom području.

Korištenje administrativnih kapaciteta za provedbu aktivnosti u području okoliša iziskuje i odgovarajuće planiranje i koordinaciju. To iziskuje dosljedno dugoročno planiranje da se utvrdi kako su različita područja politike povezana. Na primjer, elektrana ili spalionica na drvo prevelikih dimenzija vjerojatno će znatno utjecati na okoliš. S druge strane, jedan projekt može stvoriti sinergije i doprinijeti ostvarenju više okolišnih ciljeva istovremeno. Na primjer, obnova močvarnih područja može istodobno pridonijeti sekvencijaciji ugljika, zaštiti od poplava i oporavku vrsta.

²⁴ Među ostalim u okviru Komisijina predstojećeg plana za kredite za zaštitu prirode.

²⁵ [Jan Nill, Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove, Europska komisija, „Subvencije za fosilna goriva u državama članicama – trendovi i analitički problemi”, dokument za raspravu 214, 2024.](#)

²⁶ Pakt za istraživanje i inovacije u Europi (2021.) ponovno potvrđuje cilj ulaganja u istraživanje i razvoj od 3 % BDP-a. To je, među ostalim, ponovljeno u zaključcima Europskog vijeća od 17. i 18. travnja 2024. Vidjeti i [studiju poduzeća ECORYS i Ramboll, „Gospodarske i konkurentske prednosti politike zaštite okoliša”, Ured za publikacije Europske unije, 2024.](#)

²⁷ Vidjeti [Komunikaciju Komisije „Jačanje europskog administrativnog prostora \(ComPAct\)”, 25.10.2023., dokument COM\(2023\) 667 final; početnu stranicu Instrumenta za tehničku potporu i početnu stranicu instrumenta TAIEX.](#)

U skladu s tim, integrirani i cjelovitiji pristup, na primjer povezivanje nadležnih tijela iz više područja politike ili regija, obično je dugoročniji, uključiviji, dosljedniji, djelotvorniji i učinkovitiji²⁸. S druge strane, izolirani, fragmentirani pristupi često su kratkoročniji, proturječniji (ili stvaraju dvostruki posao) i podložniji utjecaju posebnih interesa.

Na primjer, prije odobravanja aktivnosti koje će vjerojatno u velikoj mjeri utjecati na okoliš trebalo bi sustavno ocijeniti sve relevantne okolišne aspekte kako bi se spriječili i smanjili rizici. **Dobro osmišljeni i provedeni postupci procjene utjecaja na okoliš i izdavanja dozvola (uz odgovarajući vremenski okvir, znanje te ljudske i digitalne resurse) mogu biti brzi i usklađeni s ciljem konkurentnosti.** Komisija je 2022. dala preporuke i smjernice za pojednostavnjenje i ubrzavanje izdavanja dozvola za projekte u području energije iz obnovljivih izvora te i dalje podupire države članice u tom aspektu²⁹.

Potrebno je podržati i provedbu nacionalne politike u području okoliša na regionalnoj i lokalnoj razini. To iziskuje vertikalnu koordinaciju između nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela („višerazinsko upravljanje”). U nekim državama članicama regionalna ili lokalna tijela imaju ovlasti za poduzimanje mjera u području okoliša, ali ne raspolažu uvijek nužnim osobljem, vještinama i financijskim sredstvima. Nacionalne agencije za okoliš pomažu tako što stavljaju na raspolaganje znanje, tehničku pomoć ili usluge koordinacije, ali to katkad nije dovoljno da bi se zajamčilo pravodobno i učinkovito djelovanje na lokalnoj razini.

Digitalni podaci

Za provedbu aktivnosti u području okoliša bitni su i raspoloživost i korištenje digitalnih podataka. Podaci o stanju okoliša i politici u području okoliša neophodni su kako bi se olakšalo donošenje odluka i stjecanje znanstvenih spoznaja, pratio napredak i omogućilo ocjenjivanje prema referentnim vrijednostima, evaluacija politika i odgovornost. Za to je potrebno prikupljati, analizirati i diseminirati podatke koji su u skladu s načelom FAIR (vidljivi, dostupni, interoperabilni i ponovno upotrebljivi) i koji imaju odgovarajuću razinu granularnosti, učestalosti i prilagođenosti korisnicima³⁰. Dobar je primjer Estonija, koja opsežno i naširoko koristi digitalne podatke za potrebe praćenja stanja okoliša, među ostalim u području gospodarenja otpadom.

Kad je riječ o državama članicama, dok je potpuna provedba Direktive o pristupu informacijama o okolišu strogi minimum u tom kontekstu, korištenjem većeg broja kvalitetnijih podataka podupiru se aktivnosti u području okoliša u cjelini. Digitalni podaci dobiveni tehnologijama koje se brzo razvijaju, kao što su sustav za promatranje Zemlje i

²⁸ Vidjeti npr. [Mehanizam za znanstveno savjetovanje, One Health governance in the European Union, 2024.](#), str. 13.–14. o „integriranom pristupu” i [IPBES-ovo Izvješće o povezanosti iz 2024.](#), u kojem se spominje „fragmentirano upravljanje bioraznolikošću, vodom, hranom, zdravljem i klimatskim promjenama, pri čemu razne institucije i akteri često rade na nepovezanim i izoliranim programima politike, što dovodi do međusobno suprotstavljenih ciljeva i udvostručavanja posla”.

²⁹ [Preporuka Komisije o ubrzavanju postupaka izdavanja dozvola za projekte u području energije iz obnovljivih izvora i pojednostavnjenju sklapanja ugovora o kupnji energije, 18.5.2022., dokument C/2022/3219 final](#) i [Smjernice za države članice o dobrim praksama radi ubrzavanja postupaka izdavanja dozvola za projekte u području energije iz obnovljivih izvora i o pojednostavnjenju sklapanja ugovora o kupnji energije, 18.5.2022., dokument SWD\(2022\) 0149 final](#).

³⁰ [Osmi program djelovanja za okoliš](#), članak 3. točka (y); [preispitivanje Osmog programa djelovanja za okoliš sredinom programskog razdoblja](#), točka 3.7.

sustav Copernicus, općenito pružaju nove mogućnosti za učinkovitije usklađivanje s propisima o okolišu³¹. Važno je i poboljšati postojeće skupove podataka. Na primjer, Komisija je nedavno istaknula problem „nedovoljnog napretka država članica u digitalizaciji podataka o vodi”³². U tom je kontekstu važno pronaći odgovarajuću ravnotežu dostupnosti podataka i zaštite poslovnih tajni ili povjerljivih postupaka javnih tijela.

Sudjelovanje javnosti u donošenju odluka o okolišu i pristup pravosuđu

Naposljetku, nedostaci u provedbi pokazuju da javnost nedovoljno sudjeluje u donošenju odluka o okolišu na nacionalnoj razini i da nedovoljno pristupa pravosuđu pred nacionalnim sudovima. Postizanje učinkovitosti tih resursa važna je sastavnica aktivnosti u području okoliša.

Dionici znatno pridonose donošenju odluka o okolišu u okviru postupka utvrđenog Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš i Direktivom o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš jer stavljaju na raspolaganje činjenice i procjene. Jednako važnu ulogu imaju u izvršenju prava EU-a u području okoliša putem nacionalnih sudova. Novom Direktivom o kaznenim djelima protiv okoliša i evaluacijom Direktive o odgovornosti za okoliš postavljeni su temelji za veću učinkovitost pravnih lijekova i sankcija.

Za države članice neophodno je da provedu revidiranu Direktivu o kaznenim djelima protiv okoliša, povećaju odvrćajući učinak uvođenjem inspekcija i sankcija te osiguraju da izvršna tijela, specijalizirana policija, tužitelji i sudovi raspolažu odgovarajućim resursima.

Komisijin je prioritet nastaviti podupirati nacionalna izvršna i pravosudna tijela informiranjem, osposobljavanjem i razmjenom najboljih primjera iz prakse. Drugi je prioritet poboljšati pravni okvir za prava koja se mogu ostvariti na sudu, pristup pravosuđu i sankcije u sektorskom zakonodavstvu. Na primjer, u nedavno revidiranoj Direktivi o kvaliteti zraka i Direktivi o industrijskim emisijama vidljiva su poboljšanja u tom aspektu³³. Naposljetku, Komisija je u travnju 2025. dovršila evaluaciju Direktive o odgovornosti za okoliš (vidjeti dio II.5. u nastavku).

6. Zaključak

Pravo i politika EU-a u području okoliša doprinose blagostanju, konkurentnosti i sigurnosti EU-a te su neophodni za postizanje održivog razvoja. Kako bi se provedba prava i politike EU-a u području okoliša nastavila poboljšavati, Komisija će podupirati države članice tehničkim kapacitetima i financiranjem te prema potrebi pojednostavnjenjem i izvršenjem.

U EU-u se znatno poboljšala provedba nekih područja prava i politike o zaštiti okoliša, što ima izravne učinke u smislu spašavanja života i izbjegavanja troškova. Međutim, napredak bi se trebao ubrzati kako bi se ispunili zahtjevi u okviru prava EU-a u području okoliša i ciljevi

³¹ Vidjeti <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC140211>.

³² [Izješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o provedbi Okvirne direktive o vodama \(2000/60/EZ\) i Direktive o poplavama \(2007/60/EZ\), dokument COM\(2025\) 2 final, 4.2.2025.](#)

³³ [Direktiva \(EU\) 2024/2881 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2024. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu \(preinaka\), SL L, 2024/2881, 20.11.2024.; Direktiva \(EU\) 2024/1785 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. travnja 2024. o izmjeni Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća o industrijskim emisijama \(integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja\) i Direktive Vijeća 1999/31/EZ o odlagalištima otpada, SL L, 2024/1785, 15.7.2024.](#)

za 2030. i 2050. utvrđeni u Osmom programu djelovanja za okoliš. Ti su ciljevi u skladu sa znanstvenim procjenama i međunarodnim obvezama EU-a.

Sve dok države članice EU-a ne uklone nedostatke u provedbi, snose velike troškove neprovođenja u iznosu od najmanje 180 milijardi EUR godišnje, što ne uključuje troškove neprovođenja prava i politike u području klime. To obuhvaća trošak izgubljenih života, bolesti, zdravstvene zaštite, čišćenja i smanjenih usluga ekosustava. Ne uključuje druge, manje mjerljive troškove, koji su povezani s narušavanjem vladavine prava i jednakih uvjeta. Iznimno je važno napomenuti da su troškovi provedbe znatno niži od troškova neprovođenja. Provedba je pouzdano ulaganje.

Aktivnosti u području okoliša u državama članicama mogle bi se poboljšati boljom integracijom okolišnih ciljeva u javne politike, političkim dijalozima i odlukama o podjeli troškova prelaska među dionicima, financiranjem, boljim administrativnim kapacitetima, učinkovitim korištenjem digitalnih podataka i sudjelovanjem javnosti i pristupom pravosuđu u pitanjima okoliša. U interesu je svih dijelova društva, kao što su nacionalne i regionalne vlasti, lokalna tijela, privatni sektor i civilno društvo u cjelini, da se te poluge iskoriste kako bi provedba zaštite okoliša postala jednostavnija i troškovno učinkovitija.

II. Stanje provedbe prava i politike EU-a u području okoliša

1. Kružno gospodarstvo i otpad

Kontekst: dugoročni ciljevi i trendovi, ključni pokazatelji i najvažnije zakonodavstvo u tom području

Kako je istaknuto u komunikacijama o Kompasu konkurentnosti i Planu za čistu industriju³⁴, konkurentnost, rast zapošljavanja, gospodarska sigurnost, otpornost, klimatska neutralnost i opća okolišna održivost EU-a ovise o učinkovitom i kružnom korištenju resursa. Kružnost u praksi pridonosi smanjenju troškova za proizvodna poduzeća iz EU-a, koja općenito troše više nego dvostruki iznos na materijale nego na rad ili energiju. Ponovna uporaba i recikliranje uz smanjenje zbrinjavanja na odlagalištima neophodni su za uštedu energije, smanjenje emisija stakleničkih plinova, smanjenje onečišćenja, povećanje sigurnosti opskrbe sirovinama i smanjenje ovisnosti EU-a o uvozu iz trećih zemalja. Pospješuju otvaranje lokalnih radnih mjesta i potiču inovacije u području novih tehnologija za održivo upravljanje proizvodima i materijalima.

U ovom Pregledu aktivnosti u području okoliša izvješćuje se o provedbi okvira politike EU-a za prelazak na kružno gospodarstvo u državama članicama, kako je utvrđen u akcijskom planu za kružno gospodarstvo iz 2020.³⁵ Cilj je što veća primjena kružnih rješenja da održivi proizvodi postanu standard, da otpad postane gospodarska vrijednost i da važni lanci vrijednosti dođu u prvi plan. Njime se uvodi niz zakonodavnih i nezakonodavnih mjera koje će obuhvatiti cijeli životni ciklus proizvoda i sve lance vrijednosti. One uključuju, na primjer, Uredbu o ekološkom dizajnu za održive proizvode³⁶, kojom će se uvesti zahtjevi u pogledu

³⁴ „Kompas konkurentnosti za EU”, dokument COM(2025) 30 final, 29.1.2025.; „Plan za čistu industriju: zajednički plan za dekarbonizaciju i konkurentnost”, dokument COM(2025) 85 final, 26.2.2025.

³⁵ „Novi akcijski plan za kružno gospodarstvo – Za čišću i konkurentniju Europu” dokument COM(2020) 98 final, 11.3.2020.

³⁶ Uredba (EU) 2024/1781 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o uspostavi okvira za utvrđivanje zahtjeva za ekološki dizajn održivih proizvoda, izmjeni Direktive (EU) 2020/1828 i Uredbe (EU) 2023/1542 te stavljanju izvan snage Direktive 2009/125/EZ, SL L, 2024/1781, 28.6.2024.

svojstava i informacija za određene skupine proizvoda. Pokrenute su posebne inicijative za ključne lance vrijednosti zbog njihova potencijala za poboljšanje kružnosti. Među njima su, na primjer, Strategija EU-a za održive i kružne tekstilne proizvode³⁷, Uredba o baterijama³⁸ i Uredba o ambalaži i ambalažnom otpadu³⁹.

U tom se kontekstu u okviru politike EU-a za gospodarenje otpadom nastoji pridonijeti kružnom gospodarstvu vađenjem visokokvalitetnih resursa iz otpada, uključujući kritične sirovine. Glavni je cilj politike EU-a za gospodarenje otpadom zaštititi okoliš i ljudsko zdravlje od štetnih učinaka stvaranja i gospodarenja otpadom.

Ključni zakonodavni akti u tom području uključuju Okvirnu direktivu o otpadu⁴⁰, Direktivu o odlagalištima otpada⁴¹, Uredbu o baterijama i otpadnim baterijama⁴², Prijedlog uredbe o otpadnim vozilima kojom će se zamijeniti postojeća direktiva⁴³, Direktivu o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi⁴⁴ i Uredbu o pošiljkama otpada⁴⁵. Pravila o gospodarenju otpadom utvrđena su u tim i drugim zakonodavnim aktima o postojanim organskim onečišćujućim tvarima, opasnom otpadu, recikliranju brodova, rudarskom otpadu i otpadnim uljima za podmazivanje⁴⁶.

Za prelazak na kružno gospodarstvo ne postoji sveobuhvatan pokazatelj, a ključni pokazatelji uključuju stopu kružne upotrebe materijala, kojom se mjeri udio sekundarnih sirovina u potražnji EU-a za materijalima, i produktivnost resursa, kojom se mjeri bruto domaći proizvod (BDP) ostvaren po jedinici potrošenog domaćeg materijala (vidjeti podatke u nastavku). Ključni pokazatelji za otpad uključuju podatke o stvaranju otpada te stope recikliranja i zbrinjavanja otpada na odlagalištima.

³⁷ [„Strategija EU-a za održive i kružne tekstilne proizvode”, dokument COM\(2022\) 141 final, 30.3.2022.](#)

³⁸ [Uredba \(EU\) 2023/1542 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2023. o baterijama i otpadnim baterijama, izmjeni Direktive 2008/98/EZ i Uredbe \(EU\) 2019/1020 te stavljanju izvan snage Direktive 2006/66/EZ, SL L 191, 28.7.2023., str. 1.](#)

³⁹ [Uredba \(EU\) 2025/40 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. prosinca 2024. o ambalaži i ambalažnom otpadu, izmjeni Uredbe \(EU\) 2019/1020 i Direktive \(EU\) 2019/904 te stavljanju izvan snage Direktive 94/62/EZ, SL L, 2025/40, 22.1.2025.](#)

⁴⁰ [Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenog 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva, SL L 312, 22.11.2008., str. 3.](#)

⁴¹ [Direktiva Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada, SL L 182, 16.7.1999., str. 1., kako je izmijenjena.](#)

⁴² [Uredba \(EU\) 2023/1542 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2023. o baterijama i otpadnim baterijama, izmjeni Direktive 2008/98/EZ i Uredbe \(EU\) 2019/1020 te stavljanju izvan snage Direktive 2006/66/EZ, SL L 191, 28.7.2023., str. 1.](#)

⁴³ [Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zahtjevima za kružnost u konstrukciji vozila, o gospodarenju otpadnim vozilima, o izmjeni uredbi \(EU\) 2018/858 i 2019/1020 i o stavljanju izvan snage direktiva 2000/53/EZ i 2005/64/EZ, COM\(2023\) 451 final.](#)

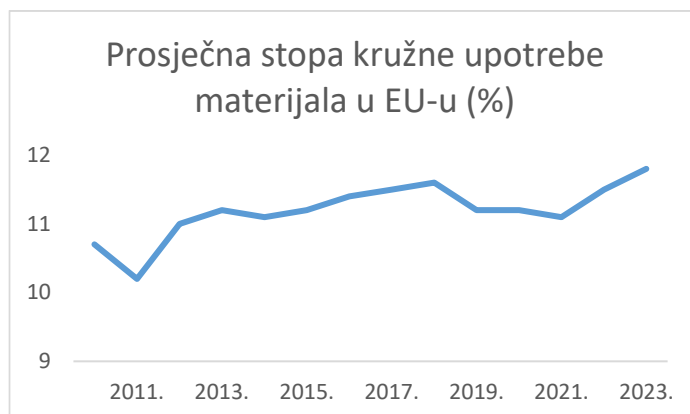
⁴⁴ [Direktiva 2012/19/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi \(OEEO\), SL L 197, 24.7.2012., str. 38.](#)

⁴⁵ [Uredba \(EU\) 2024/1157 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o pošiljkama otpada, izmjeni uredbi \(EU\) br. 1257/2013 i \(EU\) 2020/1056 te stavljanju izvan snage Uredbe \(EZ\) br. 1013/2006, SL L, 2024/1157, 30.4.2024.](#)

⁴⁶ [Vidjeti https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling_en.](https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling_en)

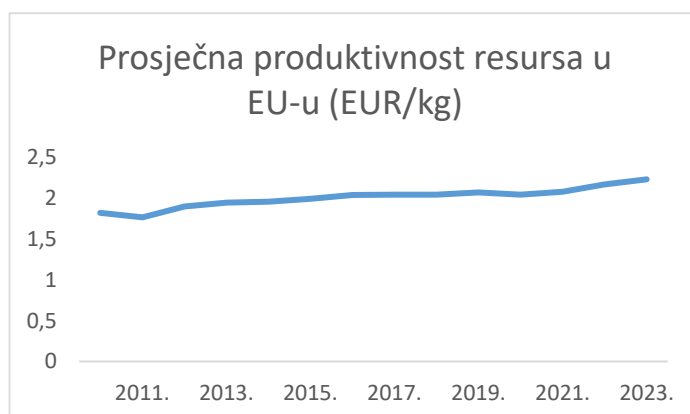
Ključni podaci na razini EU-a

Slika 1



Izvor: Eurostat, „Stopa kružne upotrebe materijala”, env_ac_cur, posljednji put ažurirano 13. studenog 2024., pristupljeno 10. prosinca 2024., https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_ac_cur/default/table?lang=en.

Slika 2



Izvor: Eurostat, „Produktivnost resursa”, env_ac_rp, posljednji put ažurirano 7. kolovoza 2024., pristupljeno 10. prosinca 2024., https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_ac_rp/default/table?lang=en.

Glavni zaključci

- Države članice neznatno napreduju u prelasku na kružno gospodarstvo. Na slici 1 prikazano je da se od 2020. do 2023. stopa kružne upotrebe materijala na razini EU-a povećala s 11,2 % na 11,8 %, dok je cilj utvrđen u akcijskom planu za kružno gospodarstvo do 2030. udvostručiti stopu kružnosti iz 2020. na 22,4 %. U skladu s tim potrebno je odlučnije djelovati, posebno kako bi se u cijelom lancu vrijednosti⁴⁷ uvele

⁴⁷ To je istaknuto i u tematskom izvješću Europskog revizorskog suda o kružnom gospodarstvu ([Tematsko izvješće 17/2023: Kružno gospodarstvo – Unatoč mjerama EU-a države članice sporo napreduju u prijelazu na kružno gospodarstvo, 3.7.2023.](#)), u kojem je utvrđeno da, unatoč mjerama EU-a, države članice ne

mjere kružnosti na početku proizvodnog lanca, pri čemu treba posebno voditi računa o smanjenju stvaranja otpada i ponovnoj uporabi materijala.

- Dok neke države članice i regije prednjače u prelasku na temelju pokazatelja kružnosti i provedenih mjera, druge zaostaju.
- Prelazak na kružno gospodarstvo hitno je potreban posebno u izgrađenom okolišu⁴⁸ kako bi se smanjio njegov učinak (uglavnom potrošnja resursa i stvaranje otpada) i pritom očuvala vrijednost proizvoda i imovine unutar sustava te ostvarile dodatne prednosti za okoliš, gospodarstvo i društvo⁴⁹.
- Unatoč povećanju recikliranja i smanjenju zbrinjavanja komunalnog otpada na odlagalištima, brojnim državama članicama prijeti rizik da neće ostvariti cilj „pripreme za ponovnu uporabu” i recikliranja komunalnog otpada do 2025. (55 %), cilj recikliranja ambalažnog otpada do 2025. (65 %) ni cilj smanjenja zbrinjavanja komunalnog otpada na odlagalištima do 2035. (10 %). U proteklih dvadeset godina stopa recikliranja otpada, ne uključujući veći mineralni otpad, nije se mnogo povećala.
- Države članice trebale bi ažurirati nacionalne programe za sprečavanje nastanka otpada kako bi obuhvaćali otpad koji se ne može reciklirati. Mnoge od njih nedavno su donijele i provode reforme u području otpada radi povećanja stopa recikliranja. Visoke stope skupljanja i kvaliteta odvajanja otpada temeljni su preduvjeti za pripremu za ponovnu uporabu i recikliranje.
- Potrebno je iskoristiti sve dostupne gospodarske mjere, kao što su poticaji i ulaganja, za smanjivanje zbrinjavanja otpada na odlagalištima i spaljivanja. Potrebna su ulaganja u razvoj infrastrukture za gospodarenje otpadom koja će pospješiti sprečavanje nastanka, ponovnu uporabu i recikliranje otpada, posebno biootpada i plastike, te u uvođenje sustava povratnih naknada na ambalažu.

Primjeri dobre prakse

- U Estoniji će se 2025. pokrenuti digitalni sustav za podatke o otpadu i sljedivost u stvarnom vremenu⁵⁰, koji će poduzećima omogućiti elektroničko slanje skupova podataka o otpadu nacionalnim državnim tijelima i time smanjiti administrativno opterećenje. Očekuje se i da će olakšati izvršavanje i razvoj politika.
- Poljska je uvela djelomično oslobođenje od plaćanja naknade za otpad⁵¹ za vlasnike nekretnina koji otpad kompostiraju kod kuće. Time se potiče kompostiranje u kućanstvu i poboljšava praćenje jer, da bi kućanstva ostvarila pravo na oslobođenje, kompostiranje moraju prijaviti općini.

ostvaruju dovoljan napredak te se poziva da se bolje prati prelazak država članica na kružno gospodarstvo, analiziraju razlozi za nisku stopu iskorištavanja financijskih sredstava EU-a za kružni dizajn i razmotri u kojoj se mjeri može pružiti veći broj poticaja.

⁴⁸ [Smjernice NEB-a za ulaganja](#).

⁴⁹ [Smjernice NEB-a za ulaganja](#), str. 172.

⁵⁰ Vidjeti <https://realtimeeconomy-bsr.eu>.

⁵¹ Poljski Službeni list iz 2019., točka 1579., kako je izmijenjena, dostupno na <https://dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2019/pozycja/1579>.

2. Nulta stopa onečišćenja, uključujući kemikalije

Drugo izvješće o praćenju i izgledima za postizanje cilja nulte stope onečišćenja⁵² jasno pokazuje da napredak u postizanju čistog zraka, čiste vode i čistog tla nije dovoljan. Uzimajući u obzir novo i revidirano zakonodavstvo doneseno proteklih godina, pri ostvarivanju tih ciljeva u prvom planu mora biti provedba.

A. Voda

Kontekst: dugoročni ciljevi i trendovi, ključni pokazatelji i najvažnije zakonodavstvo u tom području

Zaštita vodnih resursa i o njima ovisnih ekosustava, kao i dostupnost opskrbe čistom vodom, neophodne su za ljudski život, gospodarstvo (voda pokreće sve gospodarske sektore) i okoliš. EU ima sveobuhvatnu vodnu politiku, kojom su obuhvaćene kvaliteta i količina vode te se utvrđuju obveze za nadležna tijela i vodnu industriju⁵³. Europska strategija za otpornost vodoopskrbe⁵⁴ temelji se na kvaliteti postojeće politike i unapređuje ju kako bi gospodarstvo, društvo i priroda EU-a postali otporniji na rizike povezane s vodom. Otpornost vodoopskrbe ujedno je ključna sastavnica konkurentnosti EU-a. Gospodarstvo koje pametno raspolaže vodom i koje održava najsuvremeniju vodnu industriju omogućit će EU-u da ostvari okolišne i gospodarske ambicije i pritom zadrži stratešku autonomiju.

Glavni su propisi EU-a u tom području Okvirna direktiva o vodama⁵⁵ i njezine direktive „kćeri” o površinskim i podzemnim vodama, Direktiva o poplavama⁵⁶, Uredba o ponovnoj upotrebi vode⁵⁷, Direktiva o vodi za piće⁵⁸, Direktiva o kvaliteti vode za kupanje⁵⁹, Direktiva o nitratima⁶⁰, Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda⁶¹ i Okvirna direktiva o morskoj strategiji (ODMS)⁶². Dosad provedene evaluacije pokazuju da su direktive o vodama

⁵² https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_en.

⁵³ Vidjeti https://environment.ec.europa.eu/topics/water_en.

⁵⁴ [Europska strategija za otpornost vodoopskrbe, 4. lipnja 2025., COM\(2025\) 280.](#)

⁵⁵ [Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike, SL L 327, 22.12.2000., str. 1.](#)

⁵⁶ [Direktiva 2007/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o procjeni i upravljanju rizicima od poplava, SL L 288, 6.11.2007., str. 27.](#)

⁵⁷ [Uredba \(EU\) 2020/741 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. svibnja 2020. o minimalnim zahtjevima za ponovnu upotrebu vode, SL L 177, 5.6.2020., str. 32.](#)

⁵⁸ [Direktiva \(EU\) 2020/2184 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o kvaliteti vode namijenjene za ljudsku potrošnju \(preinaka\), SL L 435, 23.12.2020., str. 1.](#)

⁵⁹ [Direktiva 2006/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. veljače 2006. o upravljanju kvalitetom vode za kupanje i stavljanju izvan snage Direktive 76/160/EEZ, SL L 64, 4.3.2006., str. 37.](#)

⁶⁰ [Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora, SL L 375, 31.12.1991., str. 1.](#)

⁶¹ [Direktiva Vijeća 91/271/EEZ od 21. svibnja 1991. o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda, SL L 135, 30.5.1991., str. 40.](#)

⁶² [Direktiva 2008/56/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o uspostavljanju okvira za djelovanje Zajednice u području politike morskog okoliša \(Okvirna direktiva o morskoj strategiji\), SL L 164, 25.6.2008., str. 19.](#)

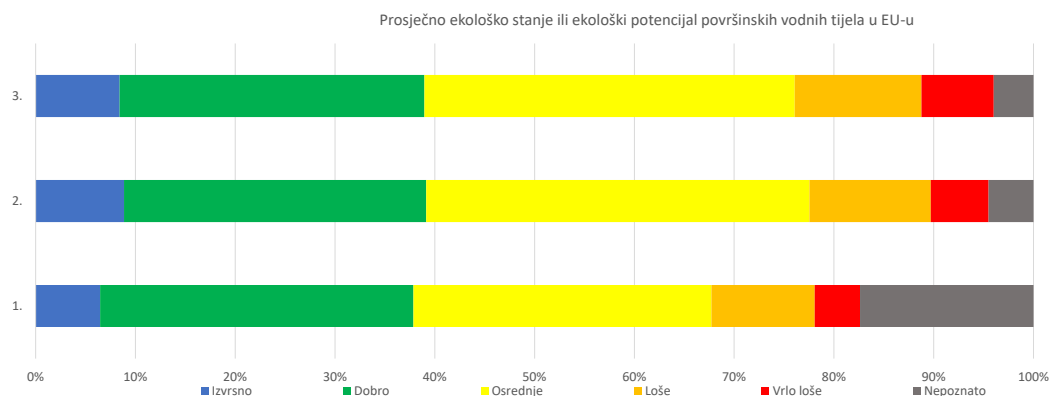
općenito svrsishodne, ali ih je potrebno bolje provoditi. Direktiva o vodi za piće revidirana je 2020., a Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda 2024.

Države članice svakih šest godina moraju izvješćivati Komisiju o svojim planovima upravljanja riječnim slivovima i planovima upravljanja poplavnim rizicima. Komisija je ocijenila treći ciklus planova upravljanja riječnim slivovima i drugi ciklus planova upravljanja poplavnim rizicima za razdoblje 2022. – 2027., koje je trebalo dostaviti do ožujka 2022., te je u veljači 2025. o tome izvijestila Europski parlament i Vijeće⁶³.

Ključni podaci na razini EU-a

Kad se razmatraju objedinjene brojke, vidljivo je da se stanje vodnih tijela u EU-u nije znatno poboljšalo. Određeni su se pritisci smanjili kad su države članice povećale svoje rashode za vodu ili ostvarile znatan napredak u provedbi drugih relevantnih propisa, što je svakako pozitivan pomak. Velika većina podzemnih vodnih tijela dobrog je kvantitativnog i kemijskog stanja s pozitivnim trendom od zadnjeg ciklusa izvješćivanja (slike 5 i 6 u nastavku). S druge strane, površinske se vode nalaze u vrlo kritičnoj situaciji. Manje od polovine (39,5 %) ocijenjenih površinskih vodnih tijela u EU-u dobrog je ekološkog stanja, a manje od trećine (26,8 %) dobrog je kemijskog stanja (slike 3 i 4)⁶⁴.

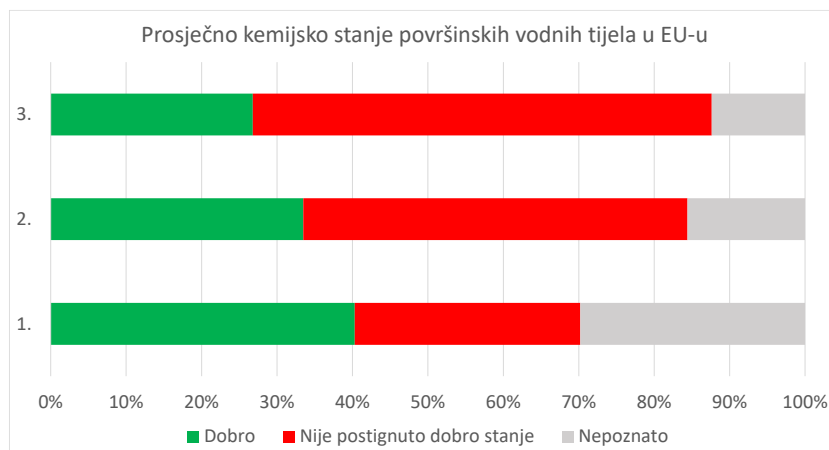
Slika 3: Promjene u ekološkom stanju površinskih vodnih tijela u EU-u iz prvih (2009.), drugih (2015.) i trećih (2022.) planova upravljanja riječnim slivovima



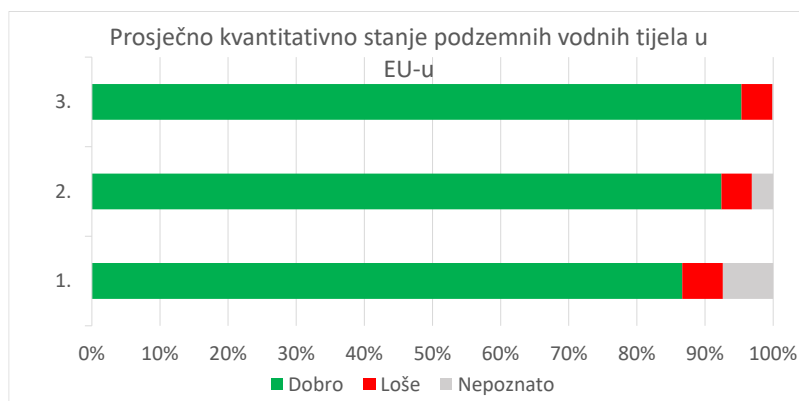
⁶³ Vidjeti https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive/implementation-reports_en.

⁶⁴ „Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o provedbi Okvirne direktive o vodama (2000/60/EZ) i Direktive o poplavama (2007/60/EZ), Treći planovi upravljanja riječnim slivovima, Drugi planovi upravljanja poplavnim rizicima”, dokument COM(2025) 2 final, 4.2.2025.

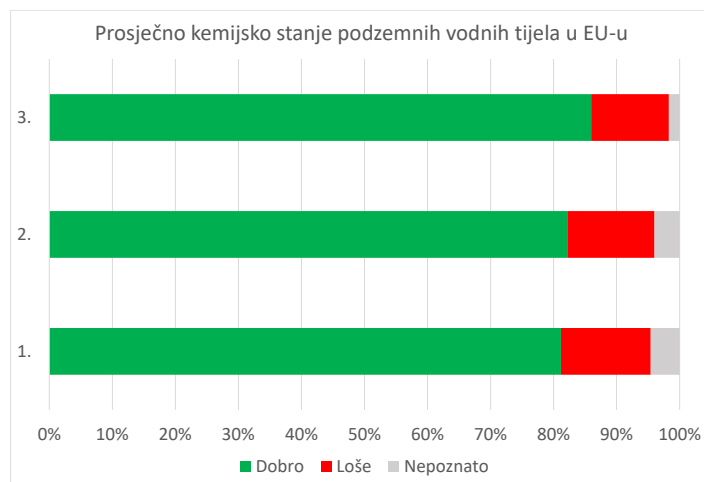
Slika 4: Promjene u kemijskom stanju površinskih vodnih tijela u EU-u iz prvih (2009.), drugih (2015.) i trećih (2022.) planova upravljanja riječnim slivovima



Slika 5: Promjene u kvantitativnom stanju podzemnih vodnih tijela u EU-u iz prvih (2009.), drugih (2015.) i trećih (2022.) planova upravljanja riječnim slivovima



Slika 6: Promjene u ocjeni kemijskog stanja podzemnih vodnih tijela u EU-u iz prvih, drugih i trećih planova upravljanja riječnim slivovima



Glavni zaključci

- Izvješće Komisije o trećim planovima upravljanja riječnim slivovima obuhvaća 20 država članica jer ostalih sedam država članica nije dostavilo izvješće na vrijeme. Ipak, izvješće obuhvaća oko 90 % površinskih i podzemnih vodnih tijela u EU-u (ili otprilike 97 000 površinskih vodnih tijela i 15 000 podzemnih vodnih tijela).
- Poboľšano je znanje država članica o stanju vodnih tijela jer je poboljšana geografska pokrivenost sustavima praćenja, povećan je broj obuhvaćenih bioloških i kemijskih elemenata kvalitete vode i broj prioritetnih tvari koje se prate. Međutim, postoje velike razlike u praksi država članica te su i dalje prisutni veliki nedostaci u praćenju ekološkog stanja.
- Nizak postotak površinskih vodnih tijela u dobrom kemijskom stanju (manje od 30 %) uglavnom je posljedica „sveprisutnih postojanih, bioakumulativnih i toksičnih” tvari (uPBT), bez kojih bi 81 % površinskih vodnih tijela postiglo dobro kemijsko stanje.
- Iz prognoza država članica vidljivo je da se s programom mjera utvrđenim u trećim planovima upravljanja riječnim slivovima potpuna usklađenost s ciljevima Okvirne direktive o vodama neće postići do 2027. Države članice stoga bi trebale povećati razinu ambicije i raditi na bržem postizanju usklađenosti. Posebno će važno biti ukloniti velike nedostatke u financiranju i u većoj mjeri uključivati pitanja povezana s vodom u druge relevantne politike. Države članice ujedno bi trebale uvesti dodatne mjere za ublažavanje postojećih trajnih pritisaka na okoliš na temelju pouzdanih analiza nedostataka, ponajprije kako bi se smanjilo onečišćenje hranjivim tvarima i pesticidima, poboljšao kontinuitet rijeka i hidromorfološki uvjeti, suzbilo zakonito i nezakonito prekomjerno zahvaćanje vode i povećala učinkovitost potrošnje vode.
- Sve se države članice na različitim razinama suočavaju s problemima zbog onečišćenja hranjivim tvarima, među ostalim iz poljoprivrede. Trebale bi više raditi na daljnjem smanjenju onečišćenja podzemnih voda nitratima iz poljoprivrede i eutrofikacije tako što će u svoje akcijske planove uključiti odgovarajuće mjere za pravilno i pravodobno određivanje ranjivih zona kad je riječ o nitratima.

- Unatoč određenom napretku komunalne otpadne vode i dalje se u mnogim državama članicama ne prikupljaju i ne pročišćavaju na odgovarajući način i protiv većine njih vode se postupci zbog povrede⁶⁵, a neke plaćaju i novčane kazne⁶⁶. Napredak ovisi o tome kako države članice određuju prioritete za ulaganja u sustave za prikupljanje i postrojenja za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda, među ostalim korištenjem financijskih sredstava u okviru kohezijske politike i zajmova Europske investicijske banke. Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda revidirana je 2024. kako bi se ojačali postojeći standardi pročišćavanja i uspostavilo novo dodatno pročišćavanje mikroonečišćujućih tvari u komunalnim otpadnim vodama. Drugi novi zahtjevi odnose se na prelazak sektora na energetske neutralnost, uspostavu sustava proširene odgovornosti proizvođača kako bi se omogućilo održivo financiranje pročišćavanja mikroonečišćujućih tvari u sektorima koji najviše onečišćuju i osiguravanje pristupa sanitarnim uvjetima, posebno za ranjive i marginalizirane skupine. Naposljetku, države članice morat će osigurati praćenje brojnih perfluoralkilnih i polifluoralkilnih tvari u komunalnim otpadnim vodama koje se ispuštaju u slivove vodnih tijela iz kojih se zahvaća voda za piće. Prenošnje bi se trebalo dovršiti do 31. srpnja 2027.
- Upravljanje rizicima od poplave znatno se poboljšalo u usporedbi s prethodnim ciklusom. Sve države članice postavile su ciljeve upravljanja rizicima od poplave, a više njih jasno povezuje te ciljeve i provedbene mjere. Međutim, budući da se o napretku u ostvarivanju ciljeva izvješćuje u samo nekoliko planova upravljanja rizicima od poplave, teško je donijeti zaključak o njihovoj učinkovitosti. Bolji uvid u utjecaj klimatskih promjena može se steći postupcima modeliranja i izrade scenarija jer oni omogućuju utvrđivanje većeg broja područja rizika.
- Općenito, provedba Direktive o kvaliteti vode za kupanje uglavnom ima izvrsne ili dobre rezultate u EU-u.
- Preinačena Direktiva o vodi za piće sada je na snazi, iako neke države članice zaostaju u njezinu prenošenju⁶⁷. Komisija je u tom području donijela delegirane i provedbene akte⁶⁸ za provedbu te direktive, ponajprije kako bi uspostavila sustav EU-a za ispitivanje i odobravanje materijala koji smiju doći u dodir s vodom za piće. Kad je riječ o perfluoralkilnim i polifluoralkilnim tvarima, Komisija je državama članicama dostavila popratne tehničke smjernice o metodama njihova praćenja u vodi za piće. Od siječnja 2026. na te će se stvari primjenjivati usklađeni standardi kvalitete. Zbog razvoja znanstvenih spoznaja o učincima na ljudsko zdravlje Komisija je surađivala i sa Svjetskom zdravstvenom organizacijom kako bi se do kraja 2026.⁶⁹ utvrdile ažurirane, zdravstveno utemeljene vrijednosti perfluoralkilnih i polifluoralkilnih tvari za vodu za piće.

⁶⁵ Postupci zbog povrede zbog loše primjene Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda trenutačno se vode protiv 18 država članica: ES, PT, IT, IE, EL, SE, FR, EE, CZ, LT, SI, SK, HU, BG, PL, MT, RO, CY.

⁶⁶ EL, ES i IT.

⁶⁷ [Direktiva \(EU\) 2020/2184 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o kvaliteti vode namijenjene za ljudsku potrošnju \(preinaka\)](#), SL L 435, 23.12.2020., str. 1.

⁶⁸ [Voda za piće – Europska komisija](#).

⁶⁹ Izloženost perfluoralkilnim i polifluoralkilnim tvarima [povećava](#) rizik od štetnih učinaka na zdravlje, npr. na štitnjaču, jetru, metabolizam masti i imunost sustav. Studije pokazuju da učinci korištenja

- U poglavlju o bioraznolikosti u izvješćima za pojedine zemlje opisan je napredak u provedbi Okvirne direktive o morskoj strategiji jer mjere poduzete za smanjenje onečišćenja ili zaštitu morskog okoliša u konačnici poboljšavaju zdravlje i otpornost morskih vrsta i njihovih staništa. Od Pregleda aktivnosti u području okoliša 2022. Komisija je ispitala koliko su ažurirani programi mjera u morskim strategijama država članica primjereni za održavanje ili postizanje dobrog stanja okoliša morskih voda EU-a, što je cilj Okvirne direktive o morskoj strategiji⁷⁰.

Primjeri dobre prakse

- Treći planovi upravljanja riječnim slivovima Luksemburga usmjereni su na smanjenje pritiska uzrokovanih morfološkim promjenama uz pomoć mjera ublažavanja i kompenzacijskih mjera kako bi se bolje regulirali i osigurali odgovarajući režimi ekološki prihvatljivog protoka. Na primjer, ponovna naturalizacija rijeke Pétrusse, koju sufinancira Europska investicijska banka (EIB), pridonijet će smanjenju rizika od poplava, povećanju bioraznolikosti i prilagodbi klimatskim promjenama.
- Poboljšanje kvalitete vode jedan je od ciljeva češkog strateškog plana za zajedničku poljoprivrednu politiku. To uključuje poticanje poljoprivrednika da primjenjuju široke granične pojaseve za pesticide na područjima oko vodotoka te da do 2030. povećaju udio ekološke poljoprivrede sa 16 % (što je iznad prosjeka EU-a od oko 10 % u 2021.) na 21,3 % poljoprivrednog zemljišta (ciljna vrijednost iz zelenog plana EU-a iznosi 25 %).

B. Zrak i buka

Kontekst: dugoročni ciljevi i trendovi, ključni pokazatelji i najvažnije zakonodavstvo u tom području

Onečišćenje zraka i onečišćenje bukom ozbiljno utječu na ljudsko zdravlje i okoliš. Glavni su izvori onečišćenja okoliša i može im se pripisati najmanje 10 % slučajeva preuranjene smrti u EU-u, ponajviše zbog toga što dovode do velikih rizika za zdravlje, uključujući respiratorne i kardiovaskularne bolesti⁷¹. Onečišćenje zraka utječe i na tjelovježbu, koja je iznimno važna za zdravlje. S jedne strane, onečišćenje zraka odvraća ljude od tjelovježbe na otvorenom⁷². S druge strane, tjelovježba na otvorenom kad je zrak onečišćen može biti štetna za zdravlje⁷³.

perfluoralkilnih i polifluoralkilnih tvari na ljudsko zdravlje i okoliš dovode do velikih socioekonomskih troškova. Godišnji troškovi povezani sa zdravljem procjenjuju se na 52 – 84 milijarde EUR za sve zemlje EGP-a. Vidjeti [Goldenman, Fernandes, Holland, Tugran, Nordin, Schoumacher i McNeill, The costs of inaction – a socioeconomic analysis of environmental and health impacts linked to exposure to PFAS, 2019.](#)

⁷⁰ Vidjeti i evaluaciju Okvirne direktive o morskoj strategiji od 6.3.2025. na https://environment.ec.europa.eu/news/commission-evaluates-sea-protection-and-bathing-water-quality-laws-2025-03-06_en.

⁷¹ [Slučajevi preuranjene smrti uzrokovani onečišćenjem okoliša | Europski pokazatelji napretka u postizanju nulte stope onečišćenja.](#)

⁷² [Tainio i dr., Air pollution, physical activity and health: A mapping review of the evidence, Environment International, 2021.](#)

⁷³ [Münzel i dr., Running in polluted air is a two-edged sword — physical exercise in low air pollution areas is cardioprotective but detrimental for the heart in high air pollution areas, European Heart Journal, 2021.](#)

U važećim propisima o čistom zraku utvrđene su dvije glavne vrste obveza usmjerenih na onečišćujuće tvari u zraku kako bi se smanjilo onečišćenje zraka.

- Prvo, postoje zdravstveno utemeljeni standardi za koncentracije onečišćujućih tvari u zraku⁷⁴. Oni se odnose na lebdeće čestice (PM_{2,5} i PM₁₀), dušikov dioksid (NO₂), sumporov dioksid (SO₂), benzen, ugljikov monoksid (CO), olovo (Pb), arsen (As), kadmij (Cd), nikal (Ni), benzo(a)piren i ozon.
- Drugo, postoje nacionalne obveze smanjenja emisija za pet onečišćujućih tvari u zraku, a to su sumporov dioksid (SO₂), dušikovi oksidi (NO_x), nemetanski hlapivi organski spojevi (NMHOS), amonijak (NH₃) i sitne lebdeće čestice (PM_{2,5})⁷⁵.

Štetnim razinama onečišćujućih tvari u zraku i dalje je posebno izloženo gradsko stanovništvo⁷⁶. Onečišćenje zraka negativno utječe i na ekosustave, uglavnom zbog zakiseljavanja, eutrofikacije i oksidacije prizemnog ozona, što dovodi do gubitka bioraznolikosti i manjih poljoprivrednih prinosa. Općenito, ljudi u EU-u i dalje su izloženi koncentracijama onečišćujućih tvari u zraku koje su znatno iznad razina koje preporučuje Svjetska zdravstvena organizacija (SZO). Europska agencija za okoliš procjenjuje da se 2022. oko 239 000 smrtnih slučajeva godišnje u EU-27 moglo pripisati izloženosti razinama česticama PM_{2,5} većima od razina iz smjernica SZO-a o kvaliteti zraka⁷⁷.

Provedbom politike EU-a za čisti zrak znatno je poboljšana kvaliteta zraka: od 2005. do 2022. broj smrtnih slučajeva u EU-u koji se mogu pripisati česticama PM_{2,5} smanjio se za 45 %, što je blizu cilju smanjenja za 55 % do 2030., navedenom u akcijskom planu za postizanje nulte stope onečišćenja⁷⁸. Međutim, u mnogim državama članicama granične vrijednosti za onečišćujuće tvari u zraku iz Direktive o kvaliteti zraka i dalje se prekoračuju ili se ne ispunjavaju obveze smanjenja emisija utvrđene u Direktivi o nacionalnim gornjim graničnim vrijednostima emisija, što Komisija pomno prati.

Buka iz okoliša drugi je glavni uzrok štetnih učinaka okoliša na zdravlje (nakon onečišćenja zraka), zbog kojeg se u EU-27 godišnje bilježi [27 000 novih slučajeva bolesti srca, a 4,5 milijuna ljudi pati od ozbiljnog poremećaja sna](#)⁷⁹. Države članice trebale bi uložiti više truda u postizanje cilja smanjenja onečišćenja bukom do 2030.⁸⁰ Direktivom o buci iz okoliša⁸¹ nastoji se zaštititi ljudsko zdravlje tako što se uvodi obveza za države članice da procijene

⁷⁴ [Direktiva \(EU\) 2024/2881 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2024. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu \(preinaka\), SL L, 2024/2881, 20.11.2024.](#)

⁷⁵ [Direktiva \(EU\) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari, o izmjeni Direktive 2003/35/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2001/81/EZ, SL L 344, 17.12.2016., str. 1.](#)

⁷⁶ [Europska agencija za okoliš, „Stanje kvalitete zraka u Europi 2024.”.](#)

⁷⁷ [WHO global air quality guidelines: particulate matter \(PM_{2.5} and PM₁₀\), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide.](#)

⁷⁸ [Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Put prema zdravom planetu za sve – Akcijski plan EU-a: Prema postizanju nulte stope onečišćenja zraka, vode i tla”, 12.5.2021., dokument COM\(2021\) 400 final.](#)

⁷⁹ [Europska agencija za okoliš, „Zdravstveni rizici uzrokovani bukom iz okoliša u Europi”, 2020.](#)

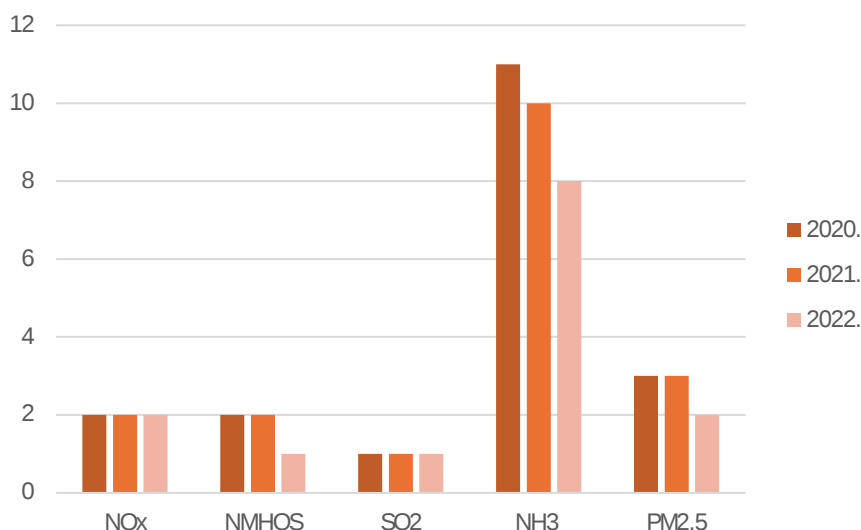
⁸⁰ https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_en.

⁸¹ [Direktiva 2002/49/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2002. o procjeni i upravljanju bukom iz okoliša, SL L 189, 18.7.2002., str. 12.](#)

razine buke i prema potrebi, a posebno ako razine izloženosti mogu imati štetne učinke na zdravlje ljudi, donesu akcijske planove za sprečavanje i smanjenje buke iz okoliša.

Ključni podaci na razini EU-a

Slika 7: Države članice koje od 2020. do 2022. nisu ispunile odgovarajuće obveze smanjenja emisija iz Direktive o nacionalnim gornjim graničnim vrijednostima emisija za razdoblje 2020. – 2029.



Glavni zaključci

- Unatoč poboljšanjima onečišćenje zraka i dalje je velik zdravstveni problem u EU-u. Ako se granične vrijednosti kvalitete zraka stalno prekoračuju, Komisija dosljedno pokreće postupke zbog povrede za ključne onečišćujuće tvari, kao što su PM i NO₂⁸². U brojnim je slučajevima Sud već donio presude u kojima se državama članicama nalaže da poduzmu korektivne mjere⁸³.
- Države članice moraju sustavno i dosljedno ispunjavati zahtjeve za praćenje kvalitete zraka kako bi se prikupili što bolji podaci na kojima će se temeljiti politike o čistom zraku i bioraznolikosti na razini EU-a i na nacionalnoj razini.
- Države članice s godinama su smanjile emisije glavnih onečišćujućih tvari u zraku, iako je tempo napretka u tom području varirao ovisno o vrsti onečišćujućih tvari i sektoru. Naime, obveze smanjenja emisija za NH₃, koje ponajprije proizlaze iz poljoprivrede, iziskuju dodatno zalaganje jer 2022. osam država članica nije ispunilo svoje obveze⁸⁴. Za postizanje usklađenosti potrebne su mjere kao što su uvođenje poljoprivrednih tehnika s

⁸² Pokrenuti postupci zbog povrede zbog prekoračenja vrijednosti PM₁₀ za BG, CZ, HR, FR, EL, HU, IT, PL, RO, SK, SI, ES, SE; pokrenuti postupci zbog povrede zbog prekoračenja vrijednosti PM_{2,5} za IT i HR; pokrenuti postupci zbog povrede zbog prekoračenja vrijednosti NO₂ za BE, DE, FR, EL, ES, IT, PL, PT i RO.

⁸³ Presude Suda EU-a o prekoračenjima vrijednosti lebdećih čestica za BG, PL, RO, IT, HU, FR, SK, EL; presude Suda EU-a o prekoračenjima vrijednosti NO₂ za FR, DE, IT, ES, EL i PT.

⁸⁴ Države članice koje prema reviziji inventara iz 2024. nisu ispunile obveze smanjenja emisija za NH₃ iz Direktive o nacionalnim gornjim graničnim vrijednostima emisija: AT, BG, HU, IE, LT, LV, PT, SE.

niskim razinama emisija, među ostalim za gospodarenje stokom, stajskim gnojem i gnojivom. Četiri države članice 2022. nisu ispunile jednu ili više obveza smanjenja emisija za NO_x⁸⁵, PM_{2,5}⁸⁶, NMHOS⁸⁷ i SO₂⁸⁸.

- Poboljšalo se donošenje karata i akcijskih planova u skladu s Direktivom o buci iz okoliša, ali oni još nisu doneseni u nekoliko država članica, protiv kojih se vode postupci zbog povrede⁸⁹, od kojih su neki upućeni Sudu Europske unije.

Primjeri dobre prakse

- Irska je iskoristila instrument TAIEX-EIR kako bi organizirala višedržavnu radionicu o mjerama za smanjenje onečišćenja zraka iz prometa i energije iz kućanstava, što je omogućilo razmjenu dobre prakse, među ostalim kad je riječ o komunikaciji⁹⁰.
- Rumunjska je provela radionicu u okviru instrumenta TAIEX-EIR o dobroj praksi u području mjera za prigušenje buke i kartiranja buke kako bi učila od drugih država članica i podijelila primjere dobre prakse u provedbi mjera za prigušenje buke i kartiranje buke za cestovni promet, željeznički promet, promet u zračnim lukama i industrijska područja⁹¹.

C. Industrijske emisije i kemikalije

Kontekst: dugoročni ciljevi i trendovi, ključni pokazatelji i najvažnije zakonodavstvo u tom području

Moguće je utvrditi četiri glavne sastavnice politike i zakonodavstva EU-a u području industrijskih emisija i kemikalija.

Prvo, Direktiva o industrijskim emisijama⁹² glavni je instrument EU-a za smanjenje emisija u zrak, vodu i zemlju iz velikih industrijskih postrojenja i intenzivnih stočarskih gospodarstava (svinjogojskih i peradarskih). U skladu s Direktivom o industrijskim emisijama dozvole predmetnim postrojenjima i poljoprivrednim gospodarstvima izdaju nacionalna tijela za izdavanje dozvola na temelju najboljih raspoloživih tehnika (NRT) koje su okolišno najučinkovitije te gospodarski i tehnički održive za sprečavanje i kontrolu emisija.

Direktiva o industrijskim emisijama revidirana je 2024., pri čemu su postavljene veće ambicije za ostvarivanje cilja nulte stope onečišćenja u EU-u. Cilj je nove Direktive o industrijskim emisijama (i) zaštititi zrak, vodu i tlo, spriječiti štetne učinke na ljudsko zdravlje i okoliš, (ii) spriječiti stvaranje otpada i promicati kružno gospodarstvo, (iii)

⁸⁵ Za NO_x: LT, RO.

⁸⁶ Za PM_{2,5}: HU, RO.

⁸⁷ Za NMHOS: LT.

⁸⁸ Za SO₂: CY.

⁸⁹ Postupci zbog povrede zbog loše primjene Direktive o buci iz okoliša trenutačno su otvoreni za BG, DE, EL, ES, FR, HU, PL, PT, RO, SI i SK.

⁹⁰ <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/85767?hasBackBtn=false>.

⁹¹ <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/81665?hasBackBtn=false>.

⁹² [Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenog 2010. o industrijskim emisijama \(integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja\) \(preinaka\), SL L 334, 17.12.2010., str. 17.](#)

poboljšati energetska učinkovitost i učinkovitost iskorištavanja resursa i (iv) pridonijeti dekarbonizaciji. Njome se utvrđuju i strože odredbe o sankcijama.

Drugo, cilj je Direktive Seveso o sprečavanju velikih industrijskih nesreća (Direktiva 2012/18/EU ili Direktiva Seveso III)⁹³ (i) kontrolirati opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, posebno kemikalije, (ii) ograničiti njihove posljedice za ljudsko zdravlje i okoliš, (iii) poboljšati sprečavanje, pripravnost i reakciju na velike nesreće.

Treće, Uredbom o živi⁹⁴ uvode se mjere i uvjeti za uporabu i skladištenje žive, živinih spojeva i smjesa žive te za trgovinu njima, za proizvodnju i uporabu proizvoda kojima je dodana živa te za trgovinu njima, kao i za gospodarenje otpadnom živom. Revizijom te uredbe iz 2024. utvrđuju se pravila za ukidanje posljednjih oblika namjerne uporabe žive u EU-u⁹⁵.

Četvrto, Uredbom REACH⁹⁶ i Uredbom CLP⁹⁷ stvara se sveobuhvatan okvir za dobro upravljanje kemikalijama na temelju zabrana, mjera ograničavanja i obveza povezanih s proizvodima⁹⁸.

⁹³ [Direktiva 2012/18/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/82/EZ, SL L 197, 24.7.2012., str. 1.](#)

⁹⁴ [Uredba \(EU\) 2024/1849 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o izmjeni Uredbe \(EU\) 2017/852 o živi u pogledu zubnog amalgama i drugih proizvoda kojima je dodana živa, a koji podliježu ograničenjima izvoza, uvoza i proizvodnje, SL L, 2024/1849, 10.7.2024.](#)

⁹⁵ Postupnim ukidanjem uporabe zubnog amalgama do 1. siječnja 2025. i zabranom proizvodnje i izvoza dodatnih žarulja koje sadržavaju živu od 1. siječnja 2026. ili 1. siječnja 2028. (ovisno o kategoriji žarulje).

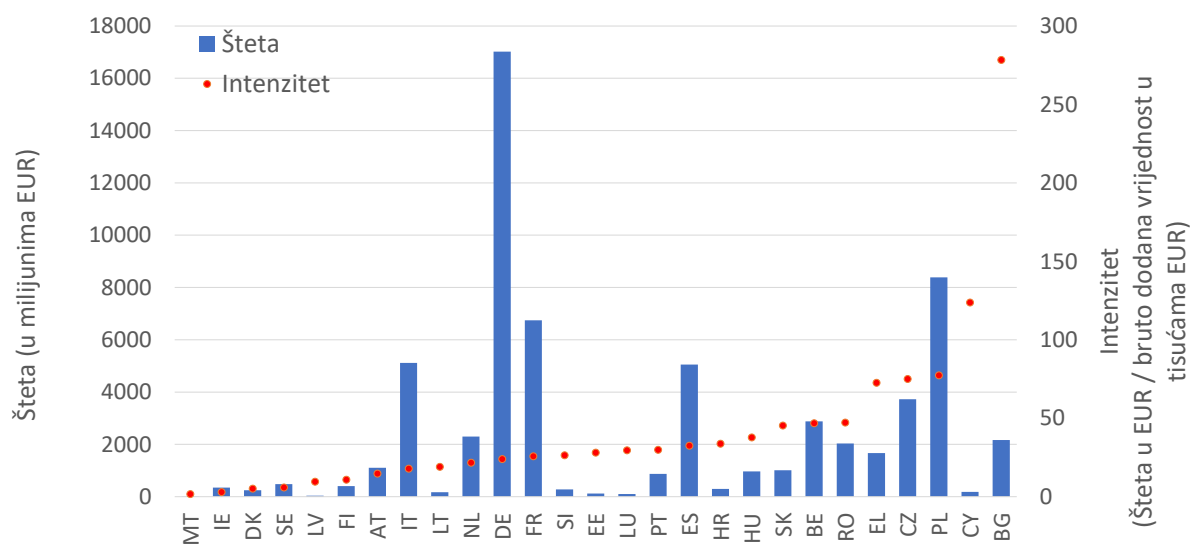
⁹⁶ [Uredba \(EZ\) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija \(REACH\) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća \(EEZ\) br. 793/93 i Uredbe Komisije \(EZ\) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ, SL L 396, 30.12.2006., str. 1.](#)

⁹⁷ [Uredba \(EZ\) br. 1272/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o razvrstavanju, označavanju i pakiranju tvari i smjesa, o izmjeni i stavljanju izvan snage Direktive 67/548/EEZ i Direktive 1999/45/EZ i o izmjeni Uredbe \(EZ\) br. 1907/2006, SL L 353, 31.12.2008., str. 1.](#)

⁹⁸ Na primjer zahtjevi obavješćivanja (o ispitivanjima tvari koja treba provesti), samorazvrstavanje opasnosti, preporučene mjere upravljanja rizikom i uvjeti rada s tvarima i smjesama.

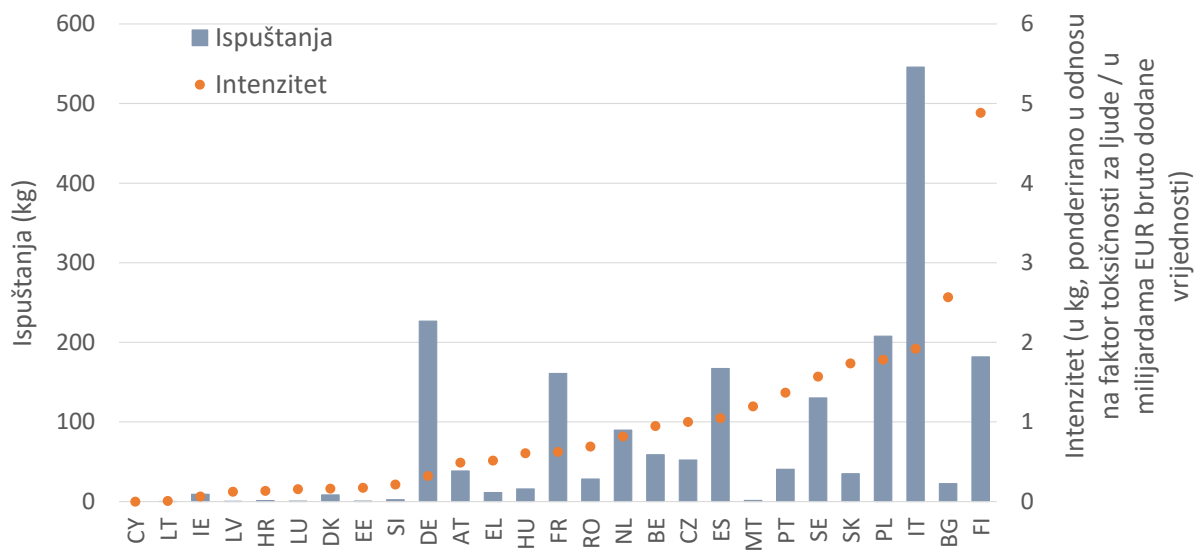
Ključni podaci na razini EU-a

Slika 8: Šteta uzrokovana industrijskim onečišćenjem zraka i njezin intenzitet (2021.)



Izvor: Europska agencija za okoliš, 2024., [Intenzitet troškova štete od onečišćenja zraka uzrokovanog velikom industrijom u EU-u](#)

Slika 9: Ispuštanje teških metala iz industrijskih aktivnosti u vodu i njihov intenzitet (2022.)



Izvor: Europska agencija za okoliš, 2024., [Intenzitet onečišćenja vode uzrokovanog velikom industrijom u EU-u](#)

Glavni zaključci

- Prema podacima Europskog portala za industrijske emisije⁹⁹ od 2012. do 2021. industrijske emisije u zrak uzrokovale su procijenjenu štetu od 2,7 do 4,3 bilijuna EUR, što je u prosjeku između 268 i 428 milijardi EUR godišnje¹⁰⁰. U istom se razdoblju šteta uzrokovana onečišćenjem zraka iz industrije smanjila za gotovo 35 %, no nakon pada zabilježenog 2020. ponovno se povećala. Najveći udio smanjenja u posljednjih deset godina zabilježen je u energetsom sektoru zahvaljujući uspješnoj provedbi najboljih raspoloživih tehnika (NRT) i prelasku na goriva s manje emisija ugljika koja manje onečišćuju.
- Za 50 % štete uzrokovane glavnim onečišćujućim tvarima u zraku i dalje je odgovoran mali broj postrojenja. U 2021. gotovo polovina od 50 postrojenja koja su najviše onečišćivala bile su termoelektrane na lignit ili ugljen, od kojih se većina nalazi u Njemačkoj i Poljskoj.
- Općenito, industrijske emisije svih glavnih onečišćujućih tvari u vodu u EU-u s vremenom su se smanjile. Čini se da su u EU-u u prosjeku odvojene od industrijske aktivnosti, koja se u istom razdoblju povećala.
- Direktiva Seveso, koja se primjenjuje na oko 12 000 industrijskih postrojenja, pridonijela je smanjenju učestalosti velikih nesreća i u velikoj se mjeri smatra referentnim mjerilom za politiku industrijskih nesreća te služi kao primjer za zakonodavstvo u brojnim zemljama u svijetu.
- Kako bi se u potpunosti iskoristile prednosti tog zakonodavstva, Komisija je pokrenula postupke zbog povrede protiv nekoliko država članica zbog nepravilnog prenošenja Direktive o industrijskim emisijama¹⁰¹ i Direktive Seveso III¹⁰².
- Podaci upućuju na relativno visoku razinu neispunjavanja obveza iz Uredbe REACH i Uredbe CLP¹⁰³. Preliminarni nalazi upućuju na to da se ne provodi odgovarajuće ažuriranje sigurnosno-tehničkih listova, koji kruže lancima opskrbe kako bi se zajamčilo pravilno informiranje subjekata i pravilno upravljanje kemikalijama. Nadalje, nalazi pokazuju da se odluke o davanju autorizacije u kojima se odstupa od zabrana tvari često nisu u potpunosti poštovale u kontekstu radnih uvjeta i mjera upravljanja rizicima. Naposljetku, brojni slučajevi neispunjavanja obveza odnose se na tvari i smjese koje se prodaju na internetu.

Primjeri dobre prakse

- Postoji nekoliko uspješnih primjera iz prakse povezanih s korištenjem digitalnih alata za smanjenje administrativnog opterećenja u skladu s Direktivom o industrijskim emisijama. Belgija (Flandrija) razvila je sustav za elektroničko izdavanje dozvola za postrojenja obuhvaćena Direktivom o industrijskim emisijama. Finska je uspostavila digitalni alat za ispunjavanje zahtjeva za upravljanje kemikalijama u postrojenjima obuhvaćenima

⁹⁹ [Europski portal za industrijske emisije.](#)

¹⁰⁰ [Europska agencija za okoliš, „Troškovi za zdravlje i okoliš zbog industrijskog onečišćenja zraka u Europi – ažurirani podaci za 2024.”.](#)

¹⁰¹ Među njima su i dalje u tijeku postupci protiv AT, CZ, DE, HR, IE, PL i PT.

¹⁰² AT, BG, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, HU, LT, PL, PT, SK.

¹⁰³ [Forum Europske agencije za kemikalije za razmjenu informacija o provedbi.](#)

Direktivom o industrijskim emisijama. Nizozemska je uspostavila nekoliko elektroničkih alata za pojednostavnjenje izvješćivanja o onečišćenju i izdavanja dozvola za stočarska gospodarstva (npr. alat za provjeravanje dozvole, koji pokazuje za koje je aktivnosti potrebno podnijeti zahtjev za dozvolu).

- Postoje i primjeri postupne regulacije (ili pripreme regulatornih mjera) novih onečišćujućih tvari. Od 2024. u Češkoj se prati i prijavljuje ispuštanje perfluoriranih i polifluoriranih ugljikovodika u vodu iz industrije. Obveza se odnosi na ukupnu ispuštenu količinu 20 perfluoralkilnih i polifluoralkilnih tvari. Francuska je 2023. pokrenula akcijski plan za smanjenje onečišćenja perfluoralkilnim i polifluoralkilnim tvarima. To uključuje kampanju mjerenja emisija u vodu za 20 perfluoralkilnih i polifluoralkilnih tvari iz 31 industrijskog sektora i emisija u zrak za 49 perfluoralkilnih i polifluoralkilnih tvari nastalih spaljivanjem otpada.

3. Priroda i bioraznolikost

Kontekst: dugoročni ciljevi i trendovi, ključni pokazatelji i najvažnije zakonodavstvo u tom području

Bioraznolikost i zdravi ekosustavi temelj su naše dobrobiti, gospodarstva i kapaciteta za ublažavanje i prilagodbu klimatskim promjenama. Globalnim okvirom za bioraznolikost iz Kunminga i Montreala, dogovorenim u okviru Konvencije o biološkoj raznolikosti, nastoji se usmjeriti globalne aktivnosti za zaštitu i obnovu bioraznolikosti te očuvanje blagodati koje ona pruža ljudima. Svaka stranka Konvencije o biološkoj raznolikosti, uključujući EU i sve države članice, morala je do kraja 2024. donijeti nacionalnu strategiju ili akcijski plan za bioraznolikost i dostaviti nacionalne ciljeve za provedbu Globalnog okvira za bioraznolikost.

Strategija EU-a za bioraznolikost do 2030.¹⁰⁴ glavni je instrument politike za ispunjavanje obveza EU-a u okviru Globalnog okvira za bioraznolikost. Njome su utvrđeni ciljevi na razini EU-a za zaštitu i obnovu ekosustava i njihovo održivo korištenje, kao i poticajne mjere za provedbu i potporu globalnoj bioraznolikosti.

U Strategiji je procijenjeno da bi za njezinu provedbu trebalo izdvojiti iznos od 20 milijardi EUR godišnje, koji će se mobilizirati iz javnih i privatnih izvora na nacionalnoj razini i razini EU-a. EU 2024. namjerava za ciljeve u području bioraznolikosti dodijeliti najmanje 7,5 % godišnje potrošnje u okviru proračuna EU-a, a taj će udio 2026. i 2027. porasti na 10 %.

Strategijom se nadalje pozivaju države članice da bolje integriraju pitanja bioraznolikosti u donošenje javnih i poslovnih odluka na svim razinama te da razviju računovodstvo prirodnog kapitala. Uredbom (EU) 2024/3024¹⁰⁵ uvode se novi moduli računovodstva ekosustava, koji će od 2026. generirati kvalitetnije podatke o obuhvatu, stanju i uslugama ekosustava. Platforma EU-a za poslovanje i bioraznolikost (Business & Biodiversity, B&B) pomaže poduzećima i financijskim institucijama da u proces donošenja odluka uključe pitanja prirode i bioraznolikosti.

¹⁰⁴ [Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Strategija EU-a za bioraznolikost do 2030. Vraćanje prirode u naše živote”, 20.5.2020. dokument COM\(2020\) 380 final.](#)

¹⁰⁵ [Uredba \(EU\) 2024/3024 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2024. o izmjeni Uredbe \(EU\) br. 691/2011 u pogledu uvođenja novih modula ekonomskih računa okoliša, SL L, 2024/3024, 6.12.2024.](#)

Strategija za bioraznolikost dopunjena je Strategijom EU-a za tlo do 2030.¹⁰⁶ i Strategijom EU-a za šume do 2030.¹⁰⁷, u kojima su utvrđeni okvir i konkretne mjere za zaštitu i obnovu tla i šuma te njihovo održivo korištenje i jačanje njihove uloge u borbi protiv klimatskih promjena i gubitka bioraznolikosti. U oba dokumenta predviđeno je zakonodavstvo za poboljšanje praćenja šuma i tla. O Aktu o praćenju tla trenutačno se vode konačni međuinstitucijski pregovori.

Direktiva o pticama i Direktiva o staništima¹⁰⁸ te Uredba EU-a o obnovi prirode¹⁰⁹ najvažniji su pravni instrumenti za održavanje i obnovu bioraznolikosti na europskom državnom području država članica.

Direktiva o pticama i Direktiva o staništima dovele su do znatnog povećanja udjela zaštićenih područja na kopnu i moru. Zahvaljujući odabiru područja na temelju znanstvenih informacija, biogeografskom pristupu koji prelazi nacionalne granice i viziji koja podrazumijeva koherentnu transnacionalnu mrežu područja, mreža Natura 2000 učinkovitija je od isključivo nacionalnih pristupa. Osim toga, omogućuje EU-u da ostvari ciljeve zakonske zaštite 30 % kopnenih i morskih područja navedene u Globalnom okviru za bioraznolikost. Direktivama se utvrđuje cilj povoljnog stanja očuvanosti, a državama članicama omogućuje se velika fleksibilnost u odabiru među raznim mogućim mjerama, mehanizmima i postupcima za postizanje tog cilja i suočavanju s novim problemima kao što su klimatske promjene.

U skladu sa Strategijom EU-a za bioraznolikost cilj je Uredbe EU-a o obnovi prirode, donesene 2024., uspostaviti djelotvorne mjere obnove za 20 % kopnenih i morskih područja EU-a do 2030. Države članice moraju do rujna 2026. dostaviti nacрте nacionalnih planova obnove u kojima se kvantificiraju područja koja treba obnoviti i detaljno razrađuju mjere koje treba poduzeti kako bi se ostvarili ciljevi i ispunile obveze utvrđene u Uredbi EU-a o obnovi prirode, uključujući procjenu potreba za financiranjem i način predviđenog financiranja. Komisija potiče države članice da se u okviru pripremnog rada oslone na najbolje dostupne spoznaje u uključivom procesu u kojem sudjeluju svi relevantni dionici i koji prema potrebi potiče sinergije s drugim državama članicama i s postojećim strukturama za regionalnu suradnju.

Naposljetku, u Uredbi o invazivnim stranim vrstama¹¹⁰ trenutačno je navedeno 88 invazivnih stranih vrsta koje nanose veliku štetu bioraznolikosti i gospodarstvu. U skladu s tom uredbom države članice dužne su poduzeti mjere za sprečavanje unošenja invazivnih stranih vrsta, osigurati njihovo rano otkrivanje i brzo iskorjenjivanje te upravljati vrstama koje su već raširene na njihovu državnom području. U skladu s člankom 24. stavkom 1. Uredbe o

¹⁰⁶ [Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Strategija EU-a za tlo do 2030. Ostvarivanje koristi od zdravog tla za ljude, hranu, prirodu i klimu”, COM\(2021\) 699 final.](#)

¹⁰⁷ [Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Nova strategija EU-a za šume do 2030., dokument COM\(2021\) 572 final.](#)

¹⁰⁸ [Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica \(kodificirana verzija\), SL L 20, 26.1.2010., str. 7., Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore, SL L 206, 22.7.1992., str. 7.](#)

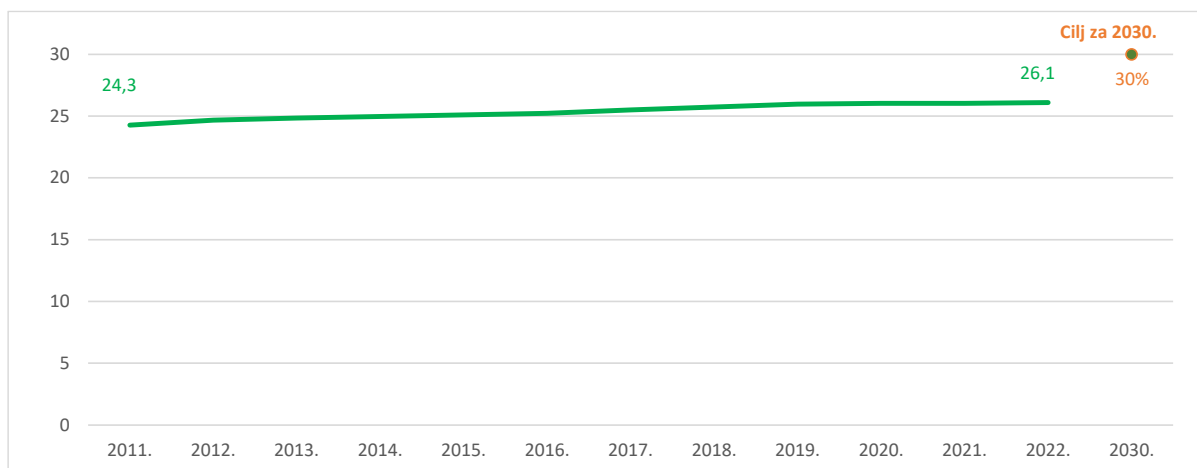
¹⁰⁹ [Uredba \(EU\) 2024/1991 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2024. o obnovi prirode i izmjeni Uredbe \(EU\) 2022/869, SL L 2024/1991, 29.7.2024.](#)

¹¹⁰ [Uredba \(EU\) br. 1143/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o sprječavanju i upravljanju unošenja i širenja invazivnih stranih vrsta, SL L 317, 4.11.2014., str. 35.](#)

invazivnim stranim vrstama države članice moraju do 1. lipnja 2025. izvijestiti Komisiju o provedbi Uredbe.

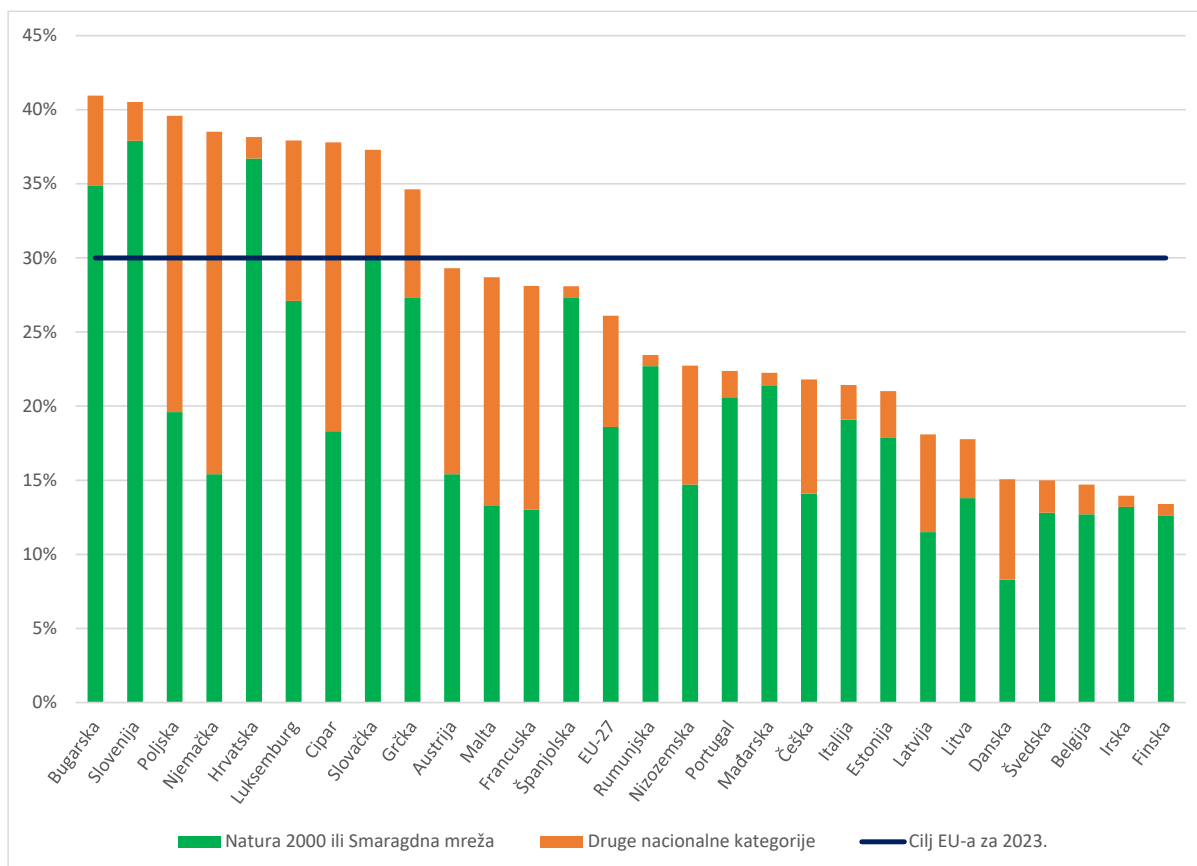
Ključni podaci na razini EU-a

Slika 10: Udio zaštićenih kopnenih područja u EU-27



Izvor: [Zaštićena kopnena područja u Europi | Početna stranica Europske agencije za okoliš](#)

Slika 11: Udio zaštićenih kopnenih područja po zemlji i u EU-27 do kraja 2022.



Izvor: [Zaštićena kopnena područja u Europi | Početna stranica Europske agencije za okoliš](#)

Glavni zaključci

- Direktiva o pticama i Direktiva o staništima znatno su poboljšale pravnu zaštitu mnogih vrsta koje su bile izložene namjernom uznemiravanju ili neodrživom lovu. Mnoge vrste sisavaca i ptica (uključujući velike zvijeri, tuljane, vidre i dabrove, rode, ždralove, čaplje i većinu ptica grabljivica) koje su prije bile ugrožene u velikoj su se mjeri oporavile zahvaljujući pravnoj zaštiti u okviru tih direktiva. U nekim slučajevima to je možda dovelo do problema u suživotu, za koje se nastoji pronaći rješenje.
- Međutim, gubitak bioraznolikosti općenito i dalje prednjači u odnosu na oporavak. Potrebni su daljnji koraci kako bi se spriječila degradacija prirode zbog prenamjene zemljišta i intenziviranja poljoprivrede. Hitno je potrebno pojačati zaštitu staništa koja su u najgorem stanju očuvanosti, a to su travnjaci, dine, tresetišta i močvarna područja te vodena staništa.
- Točnije, sve države članice (na svim razinama) trebale bi raditi na ostvarivanju sljedećih ciljeva: (a) daljnje poboljšanje upravljanja područjima mreže Natura 2000 i područjima zaštićenima na nacionalnoj razini, (b) povećanje udjela zaštićenih područja (uključujući područja mreže Natura 2000) kako bi se uspostavila kvalitetnija i dosljednija transeuropska prirodna mreža, (c) povećanje ulaganja u obnovu prirode i pripremu nacionalnih planova obnove i (d) jačanje kapaciteta inspekcijskih tijela i izvršavanje propisa o invazivnim stranim vrstama.
- Kad je riječ o provedbi Globalnog okvira za bioraznolikost, nacionalnu strategiju ili akcijski plan za bioraznolikost do danas je donijelo samo 11 država članica (Austrija, Cipar, Danska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Slovenija i Španjolska). Nekoliko njih (Češka, Hrvatska, Finska i Švedska) dostavilo je samo nacionalne ciljeve, od kojih su neki u obliku nacрта. Komisija poziva sve države članice koje to još nisu učinile da donesu nacionalnu strategiju ili akcijski plan za bioraznolikost i što prije dostave nacionalne ciljeve u skladu s Odlukom Konvencije o biološkoj raznolikosti 15/6 o mehanizmima za planiranje, praćenje, izvješćivanje i preispitivanje, te da ih počnu hitno provoditi.
- Procjene financiranja bioraznolikosti koje su države članice programirale u okviru instrumenata financiranja EU-a upućuju na to da je EU blizu postizanja ciljne vrijednosti rashoda u području bioraznolikosti od 7,5 % za 2024. Međutim, zabilježene su velike razlike u korištenju financijskih sredstava za bioraznolikost među državama EU-a i instrumentima financiranja EU-a. Nadalje, procjene upućuju na to da će financijska sredstva izdvojena za bioraznolikost u EU-u biti znatno manja u odnosu na ciljnu vrijednost za 2026. i 2027. Države članice svakako se potiču da razmotre dodatne mogućnosti za mobilizaciju financiranja EU-a za bioraznolikost te da u potpunosti iskoriste programirana financijska sredstva kako se ona kasnije ne bi dodijelila drugim ciljevima.

Primjeri dobre prakse

- U okviru Mehanizma EU-a za oporavak i otpornost Irska je dodijelila 108 milijuna EUR za potporu bioraznolikosti i ekosustavima obnovom močvarnih područja i prenamjenom zemljišta iz tresetišta u površine za sekvestraciju ugljika¹¹¹.

¹¹¹ Mjera ulaganja 1.6., „Pojačana obnova 33 000 hektara tresetišta” (2021. – 2026.).

- Pilot-program „Blooming Meadows” (2023. – 2026.) u okviru projekta LIFE-IP „LatViaNature” podupire vlasnike zemljišta u upravljanju višegodišnjim travnjacima kako bi se povećala njihova bioraznolikost i uvrstilo ih se među staništa od značaja za Zajednicu zaštićena u EU-u. Inicijativa je usmjerena na biološki vrijedne travnjake kojima se vraćaju prirodna obilježja te uključuje savjetovanja, stručne smjernice i financijsku potporu. Vlasnici zemljišta koja steknu status zaštićenog staništa ispunjavaju uvjete za kontinuiranu potporu u okviru ZPP-a. Taj je program primjer učinkovitog dobrovoljnog očuvanja privatnog zemljišta.

4. Djelovanje u području klime

Kontekst: dugoročni ciljevi i trendovi, ključni pokazatelji i najvažnije zakonodavstvo u tom području

Antropogeno globalno zagrijavanje i dalje se ubrzava i utječe na sve dijelove svijeta, pri čemu se Europa zagrijava dvostruko brže od globalnog prosjeka¹¹². Da bi se zagrijavanje ograničilo na ciljnu temperaturnu vrijednost iz Pariškog sporazuma od 1,5 °C, svima osigurala budućnost ugodna za život i izbjegle najteže posljedice klimatskih promjena, globalne emisije stakleničkih plinova trebale bi se do 2030. smanjiti za 43 %, a do 2050. za 84 % u odnosu na razine iz 2019.¹¹³ Zbog klimatskih su promjena sve češće i intenzivnije ekstremne nepogode kao što su smrtonosni toplinski valovi, ekstremne kiše, uragani, šumski požari i suše¹¹⁴. U Europi je 2022. zabilježeno 60 000 – 70 000 smrtnih slučajeva povezanih s vrućinom¹¹⁵, a 2023. je od toplinskih valova smrtno stradalo gotovo 50 000 Europljana¹¹⁷. Osim toga, klimatska politika usko je povezana s održivim iskorištavanjem resursa, smanjenjem onečišćenja i očuvanjem bioraznolikosti. To su važni čimbenici za ublažavanje i prilagodbu klimatskim promjenama. Na primjer, klimatske promjene jedan su od glavnih uzroka gubitka bioraznolikosti, a obnova prirode ključna je za prilagodbu klimatskim promjenama i povećanje otpornosti društva.

Kako bi pridonio globalnim naporima, EU je u Europskom zakonu o klimi iz 2021.¹¹⁸ utvrdio obvezujući cilj da do 2050. postane klimatski neutralan, a do 2030. smanji svoje neto emisije stakleničkih plinova za najmanje 55 % u odnosu na 1990.

U tu je svrhu EU utvrdio sveobuhvatan okvir novih i poboljšanih politika i mjera, poznat kao paket „Spremni za 55 %”. Cilj je tog paketa ubrzati smanjivanje emisija u sektorima obuhvaćenima sustavom EU-a za trgovanje emisijama (ETS EU-a) i sektorima obuhvaćenima Uredbom o raspodjeli tereta te povećati uklanjanja ugljika u sektoru korištenja zemljišta,

¹¹² [Program Copernicus, Izvješće o stanju klime u Europi: Sažetak za 2023., 2024.](#)

¹¹³ [Međuvladin panel o klimatskim promjenama \(IPCC\), Climate Change 2023: Synthesis Report – Summary for Policymakers, IPCC, Ženeva, 2023.](#)

¹¹⁴ [Europska agencija za okoliš, Izvješće o europskoj procjeni klimatskih rizika \(EUCRA\), 2024.](#)

¹¹⁵ [Ballester J. i dr., Heat-related mortality in Europe during the summer of 2022, Nature Medicine, br. 29, 1857–1866, 2023.](#)

¹¹⁶ [Komunikacija Komisije o upravljanju klimatskim rizicima, ožujak 2024.](#)

¹¹⁷ [Gallo i dr., Heat-related mortality in Europe during 2023 and the role of adaptation in protecting health, Nature Medicine, 2024.](#)

¹¹⁸ [Uredba \(EU\) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba \(EZ\) br. 401/2009 i \(EU\) 2018/1999 \(„Europski zakon o klimi”\), SL L 243, 9.7.2021., str. 1.](#)

prenamjene zemljišta i šumarstva (LULUCF). Budući da su Parlament i Vijeće donijeli sve prijedloge iz paketa osim revizije Direktive o oporezivanju energije¹¹⁹, politike EU-a sada su usklađene s navedenim ciljem za 2030. Trenutačno je u prvom planu njihova provedba, što će EU-u i njegovim državama članicama omogućiti da do 2030. smanje neto emisije stakleničkih plinova za najmanje 55 % u odnosu na razine iz 1990.¹²⁰ i ostvaruju stalan napredak u prilagodbi klimatskim promjenama.

Posljednjih je desetljeća EU smanjio neto emisije stakleničkih plinova, a ujedno je poticao gospodarsko blagostanje. Neto emisije stakleničkih plinova smanjile su se 2022. za 31 % u odnosu na razine iz 1990. EU time nastavlja trend naglog smanjivanja emisija stakleničkih plinova, što je važan korak prema postizanju neto smanjenja od 55 % do 2030. Kako bi se do 2030. nadoknadio zaostatak u odnosu na ciljnu vrijednost, neophodno je da se u narednim godinama emisije nastave brzo smanjivati. Da bi se do 2050. postigla klimatska neutralnost, Komisija je 2. srpnja 2025. predložila da se Europski zakon o klimi izmijeni utvrđivanjem prijelaznog klimatskog cilja za 2040. od 90 %.

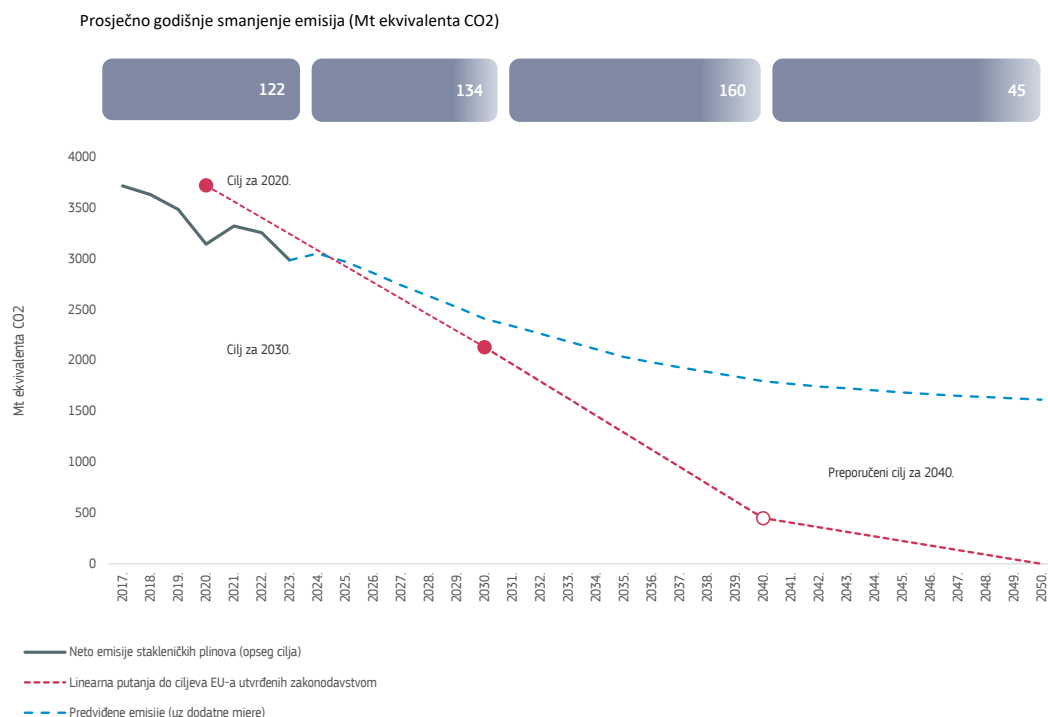
Više informacija o provedbi klimatske politike dostupno je u Izvješću o djelovanju u području klime¹²¹.

¹¹⁹ To uključuje revidiranu Direktivu o ETS-u EU-a, novi ETS za zgrade, cestovni promet i goriva, rezervu za stabilnost tržišta, Uredbu o raspodjeli tereta, standardne vrijednosti emisija CO₂ za automobile i kombije, Uredbu o korištenju zemljišta, prenamjeni zemljišta i šumarstvu, mehanizam za ugljičnu prilagodbu na granicama, uspostavu Socijalnog fonda za klimatsku politiku, inicijativu FuelEU Maritime, Uredbu o uvođenju infrastrukture za alternativna goriva, inicijativu ReFuelEU Aviation, Direktivu o energetske učinkovitosti i Direktivu o obnovljivoj energiji. Preostao je još samo dogovor o prijedlogu revidirane Direktive o oporezivanju energije.

¹²⁰ Procjenjuje se da će doneseni propisi dovesti do smanjenja domaćih neto emisija stakleničkih plinova za 57 % do 2030. u odnosu na 1990.

¹²¹ [Izvješće o djelovanju u području klime](#).

Slika 12: Neto emisije stakleničkih plinova u EU-u, projekcije i ciljevi



Glavni zaključci

- Nekoliko država članica ima poteškoća s uvođenjem sustava trgovanja emisijama za zgrade, cestovni promet i malu industriju (ETS2). Dvanaest država članica nije izvijestilo o prenošenju¹²², a pet ih je izvijestilo o samo djelomičnom prenošenju¹²³.
- Uredbom o raspodjeli tereta utvrđuje se cilj na razini EU-a da se do 2030. emisije iz sektora na koje se odnosi raspodjela tereta smanje za 40 % u odnosu na razine iz 2005. Opći cilj EU-a raščlanjen je na nacionalne ciljeve smanjenja emisija stakleničkih plinova do 2030. i godišnje granične vrijednosti emisija stakleničkih plinova za države članice. U 2022. emisije na razini EU-a u sektorima obuhvaćenima Uredbom o raspodjeli tereta bile su za 3,1 % manje od ograničenja za objedinjene emisije, a osam država članica premašilo je svoje godišnje emisijske kvote¹²⁴.
- Cilj je LULUCF-a povećati neto uklanjanja u EU-u za dodatnih 42 milijuna tona ekvivalenta CO₂ (Mt ekvivalenta CO₂) do 2030.¹²⁵ To će dovesti do ukupnog neto uklanjanja od 310 Mt ekvivalenta CO₂ na razini EU-a. Na temelju podataka za dvije godine u razdoblju usklađenosti od 2021. do 2025. i bez fleksibilnih mogućnosti

¹²² Bugarska, Češka, Estonija, Francuska, Hrvatska, Latvija, Luksemburg, Mađarska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Španjolska.

¹²³ Belgija, Cipar, Finska, Slovačka, Slovenija.

¹²⁴ Cipar, Hrvatska, Irska, Italija, Litva, Mađarska, Malta, Rumunjska.

¹²⁵ U usporedbi s godišnjim prosjekom neto uklanjanja u referentnom razdoblju 2016. – 2018.

dostupnih državama članicama na kraju razdoblja usklađenosti, osam država članica zabilježilo je negativnu obračunsku bilancu, što znači da bi 2025. mogle naići na probleme u ispunjavanju obveze (Francuska, Finska i Češka zabilježile su najveću negativnu bilancu)¹²⁶. U 19 država članica obračunana uklanjanja veća su od obračunanih emisija, što znači da su u skladu s obvezom „neutralne ili pozitivne bilance” (Rumunjska, Španjolska i Njemačka imaju najveću neto pozitivnu bilancu u EU-u)¹²⁷.

5. Upravljanje

Kontekst: dugoročni ciljevi i trendovi te najvažnije zakonodavstvo u tom području

Upravljanje okolišem širok je pojam koji se odnosi na aktivnosti država članica kad je riječ o uključivanju pitanja okoliša u donošenje odluka, sudjelovanju javnosti, pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, razmjeni informacija o okolišu, uzimanju u obzir odgovornosti za okoliš te izvršavanju i odvratanju na razini država članica (u okviru učinkovitih inspekcija, kaznenih progona i sankcija). Aktivnosti izgradnje kapaciteta koje podupire EU mogu poboljšati upravljanje okolišem u državama članicama.

Direktiva o pristupu informacijama o okolišu¹²⁸ važan je dio upravljanja okolišem. Osim toga, Direktivom INSPIRE¹²⁹ nastoji se uspostaviti europska infrastruktura prostornih podataka za dijeljenje javnih prostornih podataka o okolišu među javnim tijelima te s poduzećima i građanima. Većina država članica¹³⁰ još nije provela mjeru koja se odnosi na povećanje dostupnosti prostornih podataka i davanje prednosti skupovima podataka o okolišu u provedbi Direktive INSPIRE, posebno onima koji su prepoznati kao iznimno vrijedni. U okviru inicijative GreenData4All¹³¹ Komisija trenutačno provodi evaluaciju Direktive INSPIRE.

S obzirom na Kompas konkurentnosti¹³² i Plan za čistu industriju¹³³ institucije EU-a te nacionalne i lokalne institucije moraju raditi na donošenju jednostavnijih pravila i ubrzavanju administrativnih postupaka, a ujedno zadržati mjere zaštite okoliša i štititi ljudsko zdravlje. Nacionalne i lokalne institucije potiču se da u što većoj mjeri iskoriste mogućnosti pojednostavnjenja dostupne u zakonodavstvu EU-a o okolišu, ponajprije kombiniranje

¹²⁶ Države članice s negativnom bilancom poredane silaznim redoslijedom: Francuska, Finska, Češka, Portugal, Slovenija, Estonija, Belgija i Cipar.

¹²⁷ Države članice s pozitivnom bilancom poredane uzlaznim redoslijedom: Malta, Luksemburg, Latvija, Nizozemska, Slovačka, Hrvatska, Grčka, Bugarska, Poljska, Litva, Italija, Austrija, Irska, Mađarska, Švedska, Danska, Njemačka, Španjolska i Rumunjska.

¹²⁸ [Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ, SL L 41, 14.2.2003., str. 26.](#)

¹²⁹ [Direktiva 2007/2/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2007. o uspostavljanju infrastrukture za prostorne informacije u Europskoj zajednici \(INSPIRE\), SL L 108, 25.4.2007., str. 1.](#)

¹³⁰ Bugarska, Cipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Švedska.

¹³¹ <https://wikis.ec.europa.eu/display/InspireMIG/Action+3.1+GreenData4all+initiative>.

¹³² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Kompas konkurentnosti za EU. COM(2025) 30 final.

¹³³ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Plan za čistu industriju: zajednički plan za dekarbonizaciju i konkurentnost. COM(2025) 85 final.

procjena utjecaja na okoliš i iskorištavanje punog potencijala digitalizacije u izdavanju dozvola.

Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš i Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš¹³⁴ osmišljene su kako bi se prije donošenja odluka utvrdili mogući značajni učinci novih projekata i planova/programa na okoliš. Zahvaljujući tim procjenama povećava se transparentnost i društvena prihvaćenost, a ujedno se olakšava pronalaženje održivih rješenja. Savjetovanja s javnošću te okolišnim, lokalnim i regionalnim tijelima važan su dio postupaka procjene. Protiv 10 država članica¹³⁵ pokrenuti su postupci zbog povrede zbog nepravilnog prenošenja Direktive o procjeni utjecaja na okoliš. Neke države članice¹³⁶ nisu dostavile dovoljno informacija o brzini postupaka procjene utjecaja na okoliš. Više od polovine država članica¹³⁷ još nije zajamčilo pravodobno pružanje relevantnih informacija o postupcima procjene utjecaja na okoliš i strateške procjene utjecaja na okoliš u odgovarajućem elektroničkom obliku i na odgovarajućoj administrativnoj razini.

Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša i dalje je prioritet Komisije, ponajviše kako bi se olakšalo izvršavanje nedavno donesenog zakonodavstva o okolišu¹³⁸. EU je uložio velik trud kako bi se odredbe o pristupu pravosuđu uključile u instrumente kao što su Direktiva o komunalnim otpadnim vodama¹³⁹, Direktiva o kvaliteti zraka¹⁴⁰ i Uredba o deforestaciji¹⁴¹. Nadalje, revizijom Direktive o industrijskim emisijama¹⁴² ojačane su odredbe o pristupu pravosuđu. Ujedinjena primjena sudske prakse Suda EU-a o pristupu pravosuđu nastoji se zajamčiti i postupcima protiv povrede koji se vode protiv država članica¹⁴³. Međutim, države članice ostvarile su ograničen napredak u poboljšanju pristupa pravosuđu, prvenstveno kad je riječ o planovima i programima povezanim s vodom, zrakom, bukom i prirodom. Prepreke utvrđene u Pregledu aktivnosti u području okoliša 2022., kao što su trajanje postupaka ili prekomjerni troškovi, i dalje su prisutne u 19 država članica¹⁴⁴.

¹³⁴ [Direktiva 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš \(kodifikacija\)](#), SL L 26, 28.1.2012., str. 1. i [Direktiva 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš](#), SL L 197, 21.7.2001., str. 30.

¹³⁵ Austrija, Danska, Finska, Francuska, Hrvatska, Irska, Mađarska, Poljska, Slovačka i Švedska.

¹³⁶ Austrija, Belgija, Češka, Francuska, Irska, Italija, Nizozemska, Njemačka, Portugal i Španjolska.

¹³⁷ Austrija, Belgija, Cipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Grčka, Irska, Italija, Latvija, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Španjolska.

¹³⁸ [Komisija, Komunikacija o europskom zelenom planu, 11.12.2019., dokument COM\(2019\) 640 final.](#)

¹³⁹ [Direktiva \(EU\) 2024/3019 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2024. o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda \(preinaka\)](#), SL L, 2024/3019, 12.12.2024.

¹⁴⁰ [Direktiva \(EU\) 2024/2881 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2024. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu \(preinaka\)](#), SL L, 2024/2881, 20.11.2024.

¹⁴¹ [Uredba \(EU\) 2023/1115 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2023. o stavljanju na raspolaganje na tržištu Unije i izvozu iz Unije određene robe i određenih proizvoda povezanih s deforestacijom i degradacijom šuma te o stavljanju izvan snage Uredbe \(EU\) br. 995/2010](#), SL L 150, 9.6.2023., str. 206.

¹⁴² [Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama \(integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja\) \(preinačeno\)](#), SL L 334, 17.12.2010., str. 17.

¹⁴³ Austrija, Bugarska, Mađarska, Malta, Nizozemska, Poljska, Slovačka i Slovenija.

¹⁴⁴ Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Finska, Hrvatska, Irska, Italija, Mađarska, Malta, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska.

Relevantni pravni okvir EU-a znatno je poboljšán donošenjem novih detaljnih odredbi o inspekcijskim pregledima i sankcijama u nekoliko novih ili revidiranih akata Unije, kao što su revidirana Direktiva o industrijskim emisijama i Uredba o pošiljkama otpada. Neophodno je da države članice osiguraju dostatna sredstva za svoja inspekcijska tijela i tijela za izvršavanje te omogućé specijalizaciju.

Kako bi se odgovorilo na sve učestalija i sve teža kaznena djela protiv okoliša, u svibnju 2024. na snagu je stupila nova Direktiva o kaznenim djelima protiv okoliša, kojom se zamjenjuje prijašnja Direktiva o kaznenim djelima protiv okoliša iz 2008. (Direktiva 2008/99/EZ)¹⁴⁵. Države članice dužne su do 21. svibnja 2026. prenijeti novu Direktivu o kaznenim djelima protiv okoliša u nacionalno pravo te ih se potiče na poduzimanje dodatnih i ambicioznijih mjera za jačanje borbe protiv kaznenih djela protiv okoliša, kao što je jačanje lanca izvršavanja zakonodavstva, te na djelotvornije suzbijanje kaznenih djela protiv okoliša kvalitetnijim osposobljavanjem, koordinacijom, suradnjom i strateškim pristupima.

Direktivom o odgovornosti za okoliš¹⁴⁶ utvrđuje se okvir odgovornosti za okoliš na temelju načela „onečišćivač plaća” kako bi se spriječila i otklonila šteta u okolišu. Ciljevi Direktive o odgovornosti za okoliš pridonose zaustavljanju gubitka bioraznolikosti i očuvanju čiste vode i zdravog tla. Komisija je u travnju 2025. dovršila evaluaciju Direktive o odgovornosti za okoliš i zaključila da je tom direktivom učinkovito zajamčena uspostava pravila za uklanjanje štete u okolišu u svim državama članicama, ali se ona ne primjenjuje ujednačeno u svim državama članicama, a u nekima od njih primjenjuje se nedovoljno.

Naposljetku, kako bi olakšala upravljanje okolišem u državama članicama, Komisija financira tehničku pomoć i izgradnju kapaciteta. U tu svrhu oslanja se na tri glavna instrumenta: ComPAct, Instrument za tehničku potporu i „TAIEX-EIR Peer-to-Peer”:

- U okviru Komisijine inicijative ComPAct¹⁴⁷ pokrenute 2023. pomaže se javnim upravama i nacionalnim tijelima u državama članicama u provedbi reformi i predviđanju budućih trendova, a 2025. i 2026. provedene su posebne mjere. U okviru ComPActa potiče se korištenje Pregleda aktivnosti u području okoliša kako bi se utvrdili temeljni uzroci neučinkovite provedbe zakonodavstva i politika u području okoliša u državama članicama s ciljem osmišljavanja mjera potpore za bolje upravljanje okolišem.
- Instrument za tehničku potporu glavni je program financiranja EU-a koji državama članicama pruža prilagođeno tehničko stručno znanje za osmišljavanje i provedbu reformi¹⁴⁸. Pružena se potpora temelji na potražnji i ne iziskuje sufinanciranje država članica. Dostupna je svakoj državi članici koja se suočava s poteškoćama u osmišljavanju, pripremi i provedbi reformi. To uključuje reforme za ostvarivanje prioriteta EU-a i reforme koje države članice poduzimaju na vlastitu inicijativu. Države članice moraju dostaviti svoje zahtjeve do 31. listopada svake godine. Komisija zatim odobrava

¹⁴⁵ [Direktiva \(EU\) 2024/1203 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o zaštiti okoliša putem kaznenog prava i zamjeni direktiva 2008/99/EZ i 2009/123/EZ, SL L, 2024/1203, 30.4.2024.](#)

¹⁴⁶ [Direktiva 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu, SL L 143, 30.4.2004., str. 56.](#)

¹⁴⁷ [Komunikacija Komisije, „Jačanje europskog administrativnog prostora \(ComPAct\)”, 25.10.2023., dokument COM\(2023\) 667 final i \[https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/enhancing-european-administrative-space-compact_en\]\(https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/enhancing-european-administrative-space-compact_en\).](#)

¹⁴⁸ Vidjeti [Uredbu o Instrumentu za tehničku potporu](#) i [početnu stranicu Instrumenta za tehničku potporu](#).

najhitnije i najkvalitetnije zahtjeve u okviru svojeg godišnjeg proračuna i resursa. Od uvođenja Instrumenta potražnja svake godine uvelike premašuje raspoloživi proračun i resurse (za razdoblje 2021. – 2027. na raspolaganju su sredstva u iznosu od 864,4 milijuna EUR u tekućim cijenama). Instrument za tehničku potporu uvelike je pridonio provedbi reformi u području okoliša. Na primjer, Instrumentom za tehničku potporu podupiru se projekti izrade zelenog proračuna, provedbe načela „ne nanosi bitnu štetu” u javnim financijama, pripreme nacionalnih planova financiranja za očuvanje bioraznolikosti i ukidanja subvencija štetnih za okoliš.

- „TAIEX-EIR Peer-to-Peer”¹⁴⁹ fleksibilan je instrument koji se temelji na potražnji i može se brzo primijeniti, a svrha mu je poticati istorazinske razmjene među nacionalnim, regionalnim i lokalnim tijelima država članica koja provode politiku i zakonodavstvo u području okoliša. Aktivnosti uzajamnog učenja pridonose jačanju kapaciteta i poboljšanju vještina u nacionalnim tijelima nadležnima za okoliš te pomažu u razmjeni iskustava i dobrih primjera iz prakse. Program se uspješno provodi uz sudjelovanje svih država članica i više razina tijela nadležnih za okoliš (od lokalne do nacionalne) te je od 2017. u okviru instrumenta održano oko 100 istorazinskih događanja (radionice, studijski posjeti i misije stručnjaka). Kako bi svim državama članicama predstavila novo ili predstojeće zakonodavstvo, Komisija je 2022. odlučila organizirati višedržavne ogledne strateške radionice, kojih je dosad održano 19 (do 3. travnja 2025.).

Primjeri dobre prakse

- Rumunjska je izradila nacionalne smjernice za pripremu izvješća o procjeni utjecaja na okoliš za hidroenergetske projekte.
- Španjolska je razvila informatičke alate za analizu rizika koji omogućuju izračun iznosa financijskog jamstva i izradu novčanog prikaza troškova mjera za otklanjanje štete u okviru Direktive o odgovornosti za okoliš.

6. Financiranje

Kontekst: dugoročni ciljevi i trendovi, ključni pokazatelji i najvažnije zakonodavstvo u tom području

Kako bi se pridonijelo održivoj konkurentnosti, neophodno je da se zakonodavstvo EU-a o okolišu provodi u potpunosti i financira na odgovarajući način. Većinu financiranja trebaju osigurati države članice iz javnih i privatnih sredstava. Međutim, sredstva EU-a (ponajprije u okviru kohezijske politike, ZPP-a i Mehanizma za oporavak i otpornost) znatno pridonose¹⁵⁰ usmjeravanju provedbe i pomažu u ispunjavanju potreba EU-a za ulaganjima u području okoliša, koje su i dalje velike.

Plan ulaganja za europski zeleni plan iz 2020. povezuje financiranje i ulaganja u području okoliša i mobilizira 1 bilijun EUR u zelenim ulaganjima (javnim i privatnim) tijekom

¹⁴⁹ Vidjeti https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review/peer-2-peer_en.

¹⁵⁰ Procjenjuje se da će sredstva EU-a činiti 20 % ukupnih financijskih sredstava za okoliš iz izvora EU-a te nacionalnih i privatnih izvora. Od toga je 4,1 % osigurano u okviru kohezijske politike, 3,4 % u okviru ZPP-a, 8,6 % iz Mehanizma za oporavak i otpornost i 2,6 % iz sredstava EIB-a. U okviru kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. predviđen je doprinos u iznosu od 120 milijardi EUR za klimatske ciljeve i 78 milijardi EUR za okolišne ciljeve.

desetljeća. Podupire se iz proračuna EU-a za razdoblje 2021. – 2027., među ostalim iz višegodišnjeg financijskog okvira (VFO), a od 2021. dodatno se financira iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Trenutačno programi za koje je izdvojena otprilike polovina proračuna EU-a za razdoblje 2021. – 2027. (npr. Mehanizam za oporavak i otpornost, fondovi kohezijske politike, fond InvestEU) uključuju načelo „ne nanosi bitnu štetu” kako bi se izbjeglo podupiranje aktivnosti koje štete klimatskim i okolišnim ciljevima EU-a¹⁵¹.

U okviru taksonomije održivih djelatnosti EU-a¹⁵² i drugih inicijativa za održivo financiranje (kao što su Uredba o objavama povezanim s održivosti u sektoru financijskih usluga i europski standard za zelene obveznice) počelo je povećavanje transparentnosti i uključivanje okolišnih pitanja te se očekuje da će se tokovi privatnog kapitala preusmjeriti prema okolišnim ciljevima.

U skladu s Uredbom o obnovi prirode¹⁵³ bit će obvezna mobilizacija javnog i privatnog financiranja, uključujući inovativne instrumente financiranja, kako bi se uklonili nedostaci u obnovi bioraznolikosti i ekosustava.

U Pregledu aktivnosti u području okoliša i dalje se razmatraju potrebe za ulaganjima u aktivnosti u području okoliša te se uspoređuju s dostupnim sredstvima kao odgovor na mandat iz Plana ulaganja za europski zeleni plan iz 2020.

¹⁵¹ [Beltran Miralles, M., Gourdon, T., Seigneur, I., Arranz Padilla, M. i Pickard Garcia, N., *The implementation of the 'Do No Significant Harm principle in selected EU instruments*, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2023., JRC135691.](#)

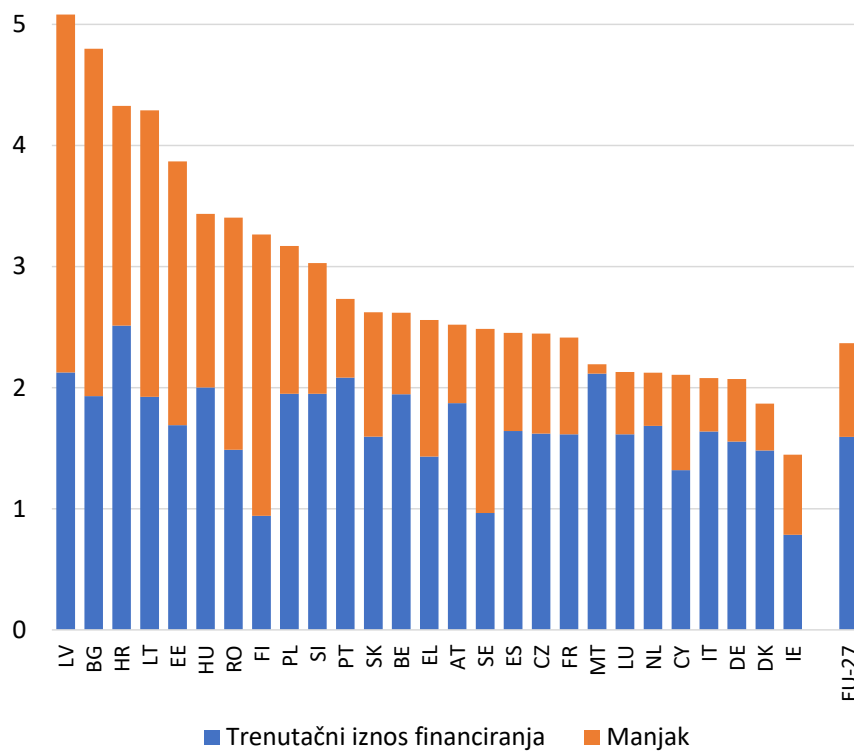
¹⁵² Uredba (EU) 2020/852 o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja, Delegirana uredba (EU) 2021/2139 od 4. lipnja 2021. (Delegirani akt o klimatski održivim djelatnostima), Delegirana uredba (EU) 2022/1214 od 9. ožujka 2022. (Dopunski delegirani akt o klimatski održivim djelatnostima), Delegirana uredba (EU) 2023/2485 od 27. lipnja 2023. o izmjeni Delegiranog akta o klimatski održivim djelatnostima i Delegirana uredba (EU) 2023/2486 od 27. lipnja 2023. (Delegirani akt o okolišno održivim djelatnostima).

¹⁵³ Uredba (EU) 2024/1991 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2024. o obnovi prirode i izmjeni Uredbe (EU) 2022/869. Vidjeti https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-regulation_en.

Tablica 2.: Procijenjena raščlamba investicijskog jaza EU-a u području okoliša

Okolišni cilj	Procijenjeni investicijski jaz (EU-27, godišnje)	
	u milijardama EUR	% ukupnog iznosa
Kružno gospodarstvo i otpad	26,6	22 %
Sprečavanje i kontrola onečišćenja	35,6	29 %
Zaštita i upravljanje vodama	22,4	18 %
Bioraznolikost i ekosustavi	37,4	31 %
Ukupno	122,0	100 %

Slika 13: Ukupna financijska sredstva za okoliš i investicijski jaz u EU-27 (2021. – 2027., % BDP-a)



¹⁵⁴ Izvor: interna analiza Glavne uprave za okoliš, 2025.

Izvor: izračuni Glavne uprave za okoliš, 2025.

Glavni zaključci

- Ukupna razina financiranja ulaganja u području okoliša¹⁵⁵ (iz nacionalnih izvora i izvora EU-a) u razdoblju 2021. – 2027. procijenjena je na 1,6 % BDP-a u EU-27. Ta je vrijednost viša u usporedbi s procjenom iz Pregleda aktivnosti u području okoliša 2022. (0,6 – 0,7 % BDP-a za razdoblje 2014. – 2020.), uglavnom zbog znatnog povećanja početnih ulaganja u kružno gospodarstvo¹⁵⁶. 17 % procijenjenog financiranja osigurano je iz sredstava EU-a iz EU-27 u cjelini¹⁵⁷. U nekim je zemljama iz sredstava EU-a osigurano više od 50 % (npr. Grčka, Rumunjska i Bugarska) ili gotovo toliko (npr. Hrvatska i Slovačka). U prosjeku je u EU-u iz javnih izvora (fondovi EU-a i nacionalni javni izvori zajedno) osigurana polovina ukupnih financijskih sredstava (50,2 %), a u devet zemalja čak više od dvije trećine, što pokazuje važnost javnog financiranja.
- Procjenjuje se da godišnje potrebe za ulaganjima u području okoliša na razini EU-a za programsko razdoblje 2021. – 2027. iznose oko 2,4 % BDP-a, što upućuje na velik investicijski jaz (0,8 % BDP-a, što iznosi 122 milijarde EUR godišnje), koji se mora premostiti kako bi se omogućila provedba prioriteta u području okoliša i pružila potpora zelenoj tranziciji EU-a. Taj se jaz znatno razlikuje među državama članicama te oscilira od 0,4 % do 2,9 % BDP-a¹⁵⁸.
- Gotovo polovina investicijskog jaza u području okoliša odnosi se na rješavanje problema onečišćenja (29 %) i zaštitu i upravljanje vodnim tijelima (18 %). Godišnji manjak financijskih sredstava za bioraznolikost i ekosustave iznosi oko 31 % ukupnog iznosa, što je jednako 37 milijardi EUR godišnje¹⁵⁹. Investicijski jaz u području kružnog gospodarstva i otpada procijenjen je na 22 % ukupnog iznosa, odnosno najmanje 27 milijardi EUR godišnje.
- Dodatne potrebe za ulaganjima (tj. investicijski jaz) za ublažavanje klimatskih promjena (u sektorima energije i prometa) procijenjene su na 477 milijardi EUR godišnje (u odnosu na ciljne vrijednosti za 2030.) uz dodatnih 35 milijardi EUR godišnje za plan REPowerEU i dodatan (kumulativni) iznos od 92 milijarde EUR u razdoblju 2023. –

¹⁵⁵ Zeleno financiranje uključuje financiranje borbe protiv klimatskih promjena, ali i financiranje pojedinih okolišnih ciljeva, kao što su kontrola industrijskog onečišćenja, upravljanje vodama i zaštita bioraznolikosti. S obzirom na njihovo područje primjene zasebno su razmotreni u pregledu aktivnosti u području okoliša.

¹⁵⁶ Nakon Eurostatove revizije pokazatelja privatnih ulaganja u kružno gospodarstvo (cei_cie012), kojom se početna vrijednost povećala s oko 20 milijardi EUR godišnje na oko 120 milijardi EUR godišnje (zbog proširenog popisa obuhvaćenih kategorija), čime se povećavaju i ukupne potrebe za ulaganjima. Treba napomenuti i da je povećanju procijenjene razine financiranja pridonio i veći obuhvat relevantnih sredstava EU-a.

¹⁵⁷ Uz oko 3 % dodatnih sredstava EIB-a ukupni doprinos EU-a iznosi oko 20 %.

¹⁵⁸ Izvor: GU za okoliš. Treba napomenuti da se potrebe za ulaganjima mogu povećati zbog jačanja otpornosti vodoopskrbe i širokog usvajanja kružnog gospodarstva. Ta se pitanja trenutačno razmatraju u okviru detaljnijih studija o potrebama za ulaganjima.

¹⁵⁹ To uključuje i dodatne troškove koji proizlaze iz [Akta o praćenju tla](#) osim troškova održivog upravljanja tlom koji su već uzeti u obzir u strategiji za bioraznolikost do 2030.

2030. za jačanje proizvodnih kapaciteta EU-a s nultom neto stopom emisija¹⁶⁰. Troškovi prilagodbe klimatskim promjenama isto tako mogu biti veliki, u rasponu od 35 do 62 milijarde EUR (uže područje primjene) do 158 – 518 milijardi EUR (šire područje primjene) godišnje. Zelenim ulaganjima za energiju i promet u velikoj se mjeri podupiru okolišni ciljevi, na primjer čišći zrak u Europi ili smanjenje buke iz okoliša. Međutim, njima se neće ispuniti, na primjer, velike potrebe u području infrastrukture za vodu i otpad te gospodarenja njima.

- Od ukupnih sredstava dodijeljenih iz Mehanizma za oporavak i otpornost (bespovratna sredstva i zajmovi) u iznosu od 650 milijardi EUR, 343 milijarde EUR namijenjeno je zelenoj tranziciji (oko 53 %). U okviru ukupnog doprinosa za zelena ulaganja 27 % namijenjeno je za energetska učinkovitost, 26 % za održivu mobilnost i 19 % za energiju iz obnovljivih izvora i energetske mreže. Za okolišne ciljeve izdvojeno je ukupno 13 %: od toga je 6 % namijenjeno za vodne i morske resurse, 4 % za prelazak na kružno gospodarstvo, 2 % za bioraznolikost i 1 % za (namjensko) sprečavanje i kontrolu onečišćenja. Kad je riječ o Mehanizmu za oporavak i otpornost u cjelini, procijenjeni rashodi u vezi s klimatskim promjenama iznose oko 42 %, što je iznad cilja od 37 %¹⁶¹.
- Porezi za zaštitu okoliša (u EU-27) dosegнули su 2022. 2,02 % BDP-a (320,8 milijardi EUR), od čega su 1,56 % činili porezi na energiju, 0,38 % porezi na promet i 0,08 % porezi na onečišćenje/resurse. Ukupne subvencije za energiju (u EU-27) iznosile su 2023. 354 milijarde EUR, od čega je 213 milijardi izdvojeno za potražnju za energijom, 75 milijardi za potporu proizvodnji, 44 milijarde za potporu energetske učinkovitosti, 9 milijardi za potporu infrastrukturi, 7 milijardi za potporu istraživanju i razvoju te 5 milijardi za potporu restrukturiranju industrije. Subvencije za fosilna goriva u EU-27 iznosile su 2021. 56 milijardi EUR, odnosno 0,36 % BDP-a EU-a. Taj je udio tijekom vremena ostao stabilan, ali je među državama članicama u velikoj mjeri oscilirao, u rasponu od 0,10 % do 1,40 %¹⁶².

Primjeri dobre prakse

- Neke su države članice uvele porez prema načelu „plati koliko baciš”, koji se primjenjuje na masu ili količinu otpada koji stvaraju kućanstva i poduzeća i koji prikupljaju tijela za prikupljanje otpada. Tim se instrumentom podupire načelo sprečavanja nastanka otpada.
- Od 2021. do 2023. Njemačka, Francuska, Nizozemska, Italija i Španjolska istaknule su se visokom razinom izdavanja zelenih obveznica, koje su ukupno iznosile 420 milijardi EUR (73 % ukupnog iznosa na razini EU-a).
- Italija je ostvarila napredak u praćenju učinka svojeg nacionalnog proračuna na okoliš i izvješćivanju o njemu (izrada zelenog proračuna). Od 2000. izvješćuje o planiranim rashodima za zaštitu okoliša i upravljanje resursima. U izvješćivanje je uključeno i 12 pokazatelja o pravednoj i održivoj dobrobiti u skladu s ciljevima održivog razvoja i ciljevima Programa održivog razvoja do 2030.

¹⁶⁰ [Radni dokument službi Komisije, „Procjena potreba za ulaganjem i sredstva dostupna za jačanje kapaciteta EU-a za proizvodnju tehnologija s nultom neto stopom emisija”, SWD\(2023\) 68 final, 2023.](#)

¹⁶¹ Vidjeti tablicu pokazatelja Mehanizma za oporavak i otpornost https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html.

¹⁶² [Jan Nill, Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove, Europska komisija, „Subvencije za fosilna goriva u državama članicama – trendovi i analitički problemi”, dokument za raspravu 214, 2024.](#)