

**Zadarska Županija** je Planom gospodarenja otpadom i Prostornim planom županije, lokacija ŽCGO određena je na području postojećih kamenoloma (Busište 2 i Busište 3) zapadno od naselja Biljane Donje (područje Grada Benkovca).

**Šibensko-kninska županija** je Planom gospodarenja otpadom i Prostornim planom županije određen je ŽCGO na lokaciji Bikarac.

**Splitsko-dalmatinska županija** je Planom gospodarenja otpadom i Prostornim planom županije predviđen je ŽCGO na lokaciji Kladnjice (područje Općine Lećevica).

**Dubrovačko-neretvanska županija** je prema Planu gospodarenja otpadom potencijalna lokacija za gradnju ŽCGO je Banjevica u Općini Dubrovačko primorje (makrolokacija navedena prostornim planom). Prema Prostornom planu županije ŽCGO je predviđen na lokaciji Lučino Razdolje u Općini Dubrovačko primorje (na širem području naselja Trnovica i Točionik).

Dinamika gradnje CGO-a postavljena Planom gospodarenja otpadom RH, odnosno uspostava županijskih i regionalnih CGO-a do kraja 2011. godine, nije ostvarena.

## 11.7 Zaštita prostora

### 11.7.1 Zaštićene prirodne vrijednosti

Na prostoru županije obalnog područja prepoznaće se sredozemna, obalna i otočna Hrvatska te Jadransko more kroz jedinstveni uski, rubni primorski prostor, otočnu morfologiju i akvatorij. Unutar obuhvata Prostornog plana ličko Senjske županije nalazi se Park prirode Velebit koji je na UNESCO popisu rezervata biosfere od 1977. godine dok se na Ramsarskom popisu močvara od međunarodne važnosti nalazi se jugoistočni dio posebnog ihtiološko-ornitološkog rezervata Delte Neretve(Prostorni plan Dubrovačko Neretvanske županije).

Prosječan postotak površina pod posebnim režimom zaštite unutar zemalja EU iznosi 15%, a u Republici Hrvatskoj područja zaštićena temeljem Zakona o zaštiti prirode zauzimaju 736.854,74 ha ili 8,36% ukupne (kopnene i morske) površine RH (stanje na dan 20.08.2012., bez preventivno zaštićenih područja i točkastih lokaliteta zaštićenih područja, prema podacima Državnog zavoda za zaštitu prirode).

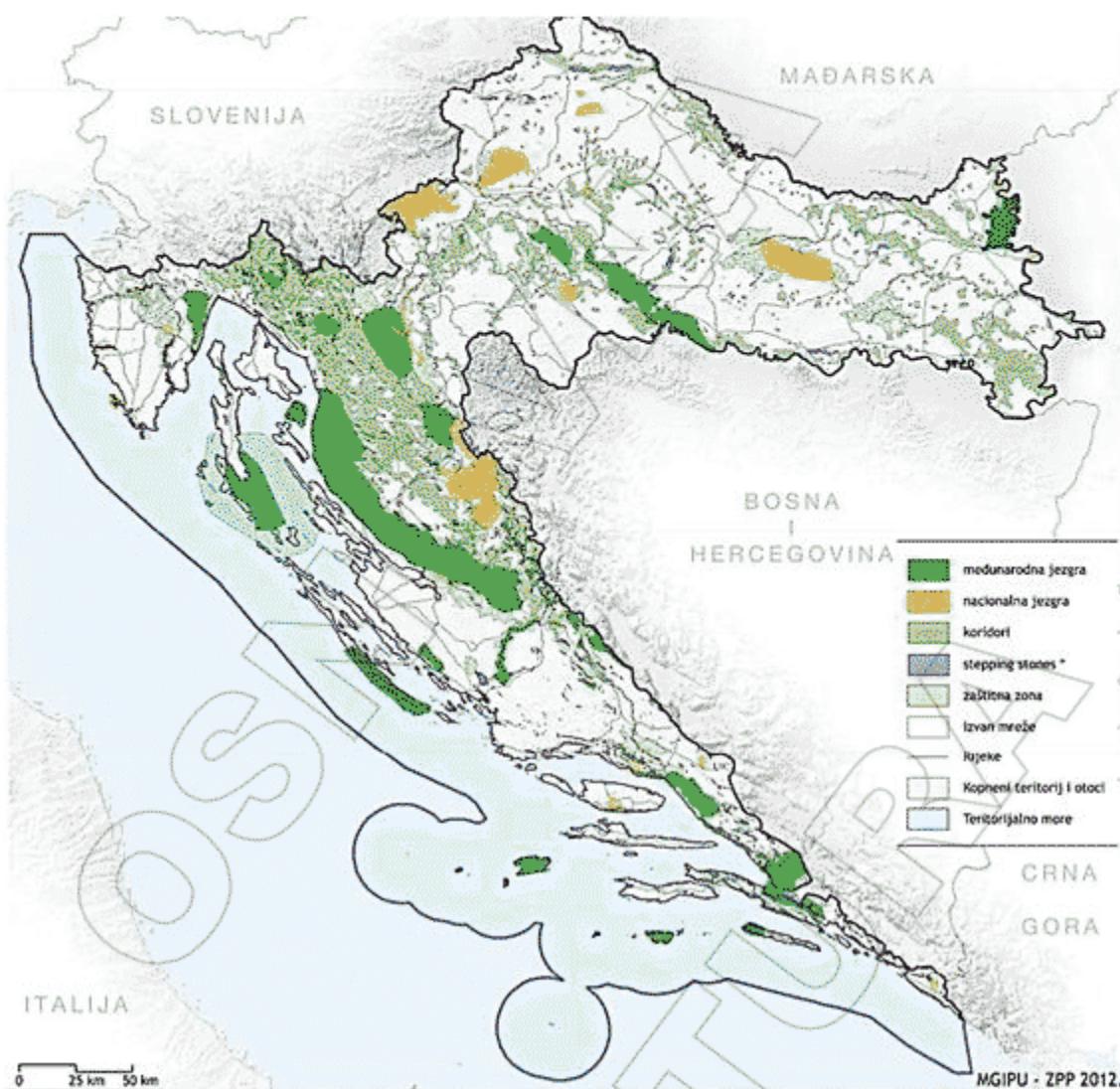
Ukupni broj zaštićenih objekata prirodnih vrijednosti, prema podacima DZZP, iznosi 433, na površini od oko 736.422,5 ha površine države.

### Ekološka mreža u sustavu prostornog uređenja

Ambiciozan cilj zaustavljanja gubitka biološke raznolikosti EU pokušava ostvariti svojim temeljnim propisima: Direktivom o pticama (Council Directive 79/409/EEC; 2009/147/EC, prihvaćenom 1979. godine) i Direktivom o staništima (Council Directive 92/43/EEC, prihvaćenom 1992. godine), cilj kojih je stvaranje ekološke mreže očuvanih područja u cijeloj Europi - mreže NATURA 2000.

Hrvatska je Uredbom o proglašenju ekološke mreže ("Narodne novine", broj 109/07) u listopadu 2007. godine proglašila ekološku mrežu RH, koja je prvi korak u prepoznavanju potencijalnih NATURA 2000 područja.

Osim toga, slijedom obveze propisane Direktivom o staništima (CE 92/43/EEC), Zakonom o zaštiti prirode utvrđena je obveza ocjene prihvatljivosti plana, programa i zahvata za ekološku mrežu. Navedenim se postupkom ocjenjuje utjecaj plana, programa i zahvata samog ili u kombinaciji sa drugim planovima, programima ili zahvatima na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže.



Slika 38. Ekološka mreža republike Hrvatske

Izvor: Izvješće o stanju u prostoru RH 2008. - 2012. Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja

Ekološka mreža RH rasprostire se na 47% kopnenog i 38,5% morskog teritorija Republike Hrvatske te obuhvaća dva koridora: koridor za morske kornjače i koridor Palagruža-Lastovo-Pelješac (područje važno za selidbu ptica).

#### Natura 2000

Hrvatska je po biološkoj raznolikosti jedna od najbogatijih zemalja Europe. Utvrđenih 788 potencijalnih NATURA 2000 područja, na 2.093.598 ha površine države treba pomoći spašavanju oko 250 vrsta i 70 stanišnih tipova koji se pojavljuju u Hrvatskoj, a navedeni su u europskim direktivama.

Prema sadašnjoj statistici, koja nije konačna, postotak površine potencijalnih NATURA 2000 područja iznosi 36,99% kopnenog i 16,58% morskog teritorija RH, što u ukupnoj (kopnenoj i morskoj) površini RH iznosi 29,68% ili 261.7010,25 ha (stanje na dan 20.08.2012., bez točkastih lokaliteta).

U Republici Hrvatskoj je 2.682.875,70 ha ili 30,43% ukupne (kopnene i morske) površine pod zaštitom kombiniranim od zaštićenih područja i potencijalnih NATURA 2000 područja.

### Natura 2000 u zemljama EU

Vrlo je teško uspoređivati postotak i površine područja Natura 2000 u pojedinim zemljama, jer podatak nije jednoznačan i usporediv. Različite zemlje imaju različit postotak zaštićenih područja u različitim kategorijama i Natura 2000 područja, a način/obrazac na koji se ona preklapaju nije uvijek isti. Implementiranjem zaštite Natura 2000 značajno je povećana površina zaštićenih područja u zemljama EU-a. Danas mreža Natura 2000 prekriva oko 70% površine svih zaštićenih područja u Europskoj uniji.



Slika 39. Potencijalna Natura 2000 područja

Izvor: Izvješće o stanju u prostoru RH 2008.- 2012. Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja

#### 11.7.2 Zaštita i očuvanje okoliša

Širinom svojih tematskih područja (voda, more, zrak, šume, poljoprivredno zemljište, biološka raznolikost, kulturna baština, zdravlje i kvaliteta života ljudi), zaštita okoliša zadire u sve dijelove organizacije ljudskog društva i provodi se putem određenih ovlaštenih sektora.

Prvi Zakon o zaštiti okoliša donesen je 1994. godine ("Narodne novine", broj 82/94) zajedno sa Zakonom o prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 30/94). Drugi i sada važeći Zakon o zaštiti okoliša donesen je 20013. godine. Tijekom vremena, područje zaštite okoliša postaje sve

zahtjevnije te se sektorski osamostaljuje, a od 2012.godine odvaja se od prostornog planiranja u zasebno Ministarstvo zaštite okoliša i prirode.

Izvještavanje o stanju okoliša se osamdesetih godina nastavlja na praćenje realizacije Programa zaštite i unapređenja okoline i prostornog uredenja, a posljednje izvješće kojim se daje ocjena ukupnog stanja okoliša države te procjenjuje učinkovitost primijenjenih mjera zaštite okoliša za promatrano razdoblje 2005.-2008. godine, izradila je Agencija za zaštitu okoliša RH. Hrvatski sabor je navedeno nacionalno Izvješće o stanju okoliša u Republici Hrvatskoj prihvatio u lipnju 2012. godine.

Navedeno Izvješće, temeljeno na indikatorском pristupu, obradilo je 230 različitih pokazatelja za sastavnice okoliša, sektorska opterećenja i opća pitanja zaštite okoliša, te obradilo ocjenu stanja i ostvarenje ciljeva Nacionalne strategije zaštite okoliša (NSZO) i Nacionalnog plana djelovanja za okoliš (NPDO) u sektorima: prostor i stanovništvo, energetika, industrija, poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo i akvakultura, lovstvo, promet, turizam, kemikalije i gospodarenje otpadom.

Vezano uz opterećenja iz sektora, gledano u cijeli, napravljeno je niz pomaka, ali s obzirom na neujednačenost u razini dostupnosti, kakvoći i opsegu podataka i informacija kao i na različitosti u metodologiji obrade i procjene, te specifičnosti postojećih zakonodavnih okvira među različitim tematskim područjima, procjena stanja pojedinih sastavnica okoliša i razina utjecaja sektorskih opterećenja na okoliš ne može se dati sveobuhvatno.



Slika 40. Zaštićene prirodne vrijednosti

Izvor: Izvješće o stanju u prostoru RH 2008. - 2012. Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja

U području zaštite biološke raznolikosti zamjetni su brojni pozitivni pomaci, vezano uz aktivnosti i projekte uspostave Natura 2000 područja, uspostavu registara ugroženih svojki i planove upravljanja zaštićenim područjima.

#### Instrumenti zaštite okoliša

Zaštita okoliša se provodi kroz izradu i donošenje prostornih planova i njihovu primjenu, kao i kroz druge instrumente zaštite okoliša, propisane Zakonom o zaštiti okoliša, Uredbom o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš ("Narodne novine", broj 64/2008), Uredbom o procjeni utjecaja zahvata na okoliš ("Narodne novine", broj 64/2008), Uredbom o postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša ("Narodne novine", broj 114/2008) i drugim propisima, a to su strateška procjena utjecaja na okoliš, procjena utjecaja zahvata na okoliš, ocjena o potrebi procjene utjecaja na okoliš, utvrđivanje objedinjenih uvjeta zaštite okoliša (za postrojenja) i slično. Svrha im je već u ranoj fazi prostornog planiranja sagledati sa svih aspekata mogućnosti, kvalitete i zahtjeve određenog prostora te ih sukladno tome uskladiti s namjeravanim zahvatima u prostoru.

### **11.7.3 Značajnost krajobraza**

Hrvatska, kao malo koja zemlja u Europi, uz utjecaj različitih kulturnih sfera ima raznovrstan reljef i raznolik krajobraz. Vrednovanje krajobraza jedno je od neophodnih polazišta u vrednovanju prostora u cjelini.

Međunarodni ugovori", broj 12/2002), kojim je potvrdio European Landscape Convention, potpisano 2000. godine u Firenci. Hrvatska se tako, među prvim zemljama, obvezala na zaštitu, upravljanje i planiranje krajobraza putem njegove identifikacije, jačanja svijesti o vrijednostima krajobraza, obrazovanja te međunarodne suradnje.

1999. godine Zavod za prostorno planiranje tadašnjeg Ministarstva izradio je Sadržajnu i metodsku podlogu Krajobrazne osnove Hrvatske, u čijoj izradi su sudjelovali svi eminentni stručnjaci s tog područja. Međutim sama Krajobrazna osnova, kao jedna od bitnih prostorno planskih podloga i dugoročan projekt zasnovan na multidisciplinarnoj suradnji, do danas nije izrađena pa tako ne postoji niti institucionalni okvir vezan za rješavanje problema krajobraza.

U važećoj zakonskoj regulativi, krajobraz se tretira nedosljedno i nedovoljno i neu Jednačeno. Različiti propisi definiraju krajobraz tretiraju na različite i međusobno neusklađene načine. Neusklađenost legislative je ozbiljna zapreka pokretanju obaveznom djelovanju u provođenju Konvencije.

Prostorni izgled Jadranske Hrvatske rezultat je djelovanja najraznovrsnijih prirodnih datosti kao i mnoštva oblika ljudskog djelovanja. Krajobazi Jadranske Hrvatske u posljednjim desetljećima prolaze bitne promjene uvjetovane političkim, ekonomskim, socijalnim utjecajima, ponajprije u obliku eksplozije građenja.

Praćenje promjene stanja u korištenju prostora i pokrovu zemljišta omogućuje digitalna, ažurna baza podataka o pokrovu zemljišta prema nomenklaturi CORINE LandCover (CLC Hrvatske 2000-2006). U zadnjih 10 godina promjene su zabilježene na oko 4 % površine, a ajveće promjene u namjeni površina zabilježene su u povećanju umjetnih površina (8332 ha CLC).

Iako je očito širenje izgrađenog područja i smanjenje poljoprivrednog i šumskog zemljišta, isto se ne može potkrijepiti preciznim podacima s obzirom na neodgovarajuću statističku obradu podataka o zemljištu i nesredenim katastarskim podacima. Da bi se djelotvornije upravljalo vrijednostima krajobraza i iskoristile mogućnosti koje on nudi za prostorni i ekonomski razvoj, potrebno je, u skladu s Konvencijom, kroz prostorno plansku dokumentaciju ostvariti postavljene ciljeve.

### **11.7.4 Zaštita i očuvanje kulturnih dobara**

Republika Hrvatska je bogata raznolikom kulturnom baštinom. Izdvojeno od cijelokupne kulturne baštine, kulturna dobra su od osobitog interesa za Republiku Hrvatsku i uživaju njezinu zaštitu temeljem Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara ("Narodne novine" br. 69/99, 151/2003, 157/2003, 87/2009, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12 i 157/13), kojim su kulturna dobra definirana kao pokretna, nepokretna i nematerijalna kulturna dobra.



Slika 41. Značajnije zaštićene ili evidentirane cjeline ili građevine

Izvor: Izvješće o stanju u prostoru RH 2008. - 2012. Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja

Visoka vrijednost pojedinačnih nepokretnih kulturnih dobara i kulturno-povijesnih cjelina vrednovana je upisom na UNESCO-vu Listu svjetske baštine na kojoj je šest hrvatskih lokaliteta: od prvih upisa Starog grada Dubrovnika i povijesnog kompleksa Splita s Dioklecijanovom palačom 1979. godine, Episkopalnog kompleksa bazilike Eufrazijane u Poreču i povijesnog središta Trogira 1997., katedrale sv. Jakova u Šibeniku te posljednjeg upisa Starigradskog polja na otoku Hvaru 2008. g., dok se još 16 kulturnih dobara nalazi na Pristupnoj listi UNESCO-a, s koje se kulturna dobra nominiraju na Listu svjetske baštine što je značajna baza kulturnoturističkih resursa.

Tablica 25. Broj zaštićenih nepokretnih kulturnih dobara, obnovljenih kulturnih dobara i kulturnih dobara u obnovi u razdoblju od 1995. do 2011.godine, po županijama unutar obalnog područja Republike Hrvatske

ŽUPANIJА	UKUPNI BROJ NEPOKRETNIH KULTURNIH DOBARA	N lista	Z lista	P lista	OBNOVljENA KULTURNA DOBRA	UDJEL	KULTURNA DOBRA U OBNOVI	UDJEL
Dubrovačko-neretvanska	488	1	451	37	149	30,5 %	21	4,3 %
Istarska	289	7	267	22	74	25,6 %	42	14,5 %
Ličko-senjska	217		177	40	13	5,9%	20	9,2 %
Primorsko-goranska	408		394	14	27	6,6%	26	6,3 %
Splitsko-dalmatinska	959	2	844	115	382	39,8%	69	7,1 %
Sibensko-kninska	296	1	278	18	31	10,4%	39	13,1 %
Zadarska	275	9	234	41	28	10,1 %	36	13,1 %
UKUPNO	5936	33	530	631	1304	21,9 %	665	11,2 %

Tablica 26. Broj i udjel Broj i udjel ugroženih kulturnih dobara po županijama unutar obalnog područja Republike Hrvatske

ŽUPANIJА	BROJ	BROJ	UDJEL
Dubrovačko-neretvanska	488	77	15,7%
Istarska	289	76	26,2%
Ličko-senjska	217	22	10,1%
Primorsko-goranska	408	32	7,8%
Splitsko-dalmatinska	959	16	1,6 %
Sibensko-kninska	296	28	9,4%
Zadarska	275	14	5,1%
UKUPNO	5936	557	9,3%

Tablica 27. Broj konzervatorskih podloga za prostorne planove (od 2007.-2011.) po godinama za županije unutar obalnog područja Republike Hrvatske

ŽUPANIJА	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	UKUPNO
Dubrovačko-neretvanska	1	4	5	4		16
Istarska	4	4	8	10		34
Ličko-senjska	/	1	1	/	/	1
Primorsko-goranska	8	1	1	1	1	12
Splitsko-dalmatinska	7	10	16	3		42
KO Trogir	/	2	/	1	/	3
Sibensko-kninska	1	1	3	/	/	5
Zadarska	1	14	19	2	1	37
UKUPNO	71	95	109	59	34	368

Konzervatorske podloge se izrađuju na zahtjev jedinica lokalne samouprave, a prema važećim propisima ugrađuju se u sve vrste prostornih planova. One uključuju inventarizaciju prostora svih zaštićenih kulturnih dobara kao i onih koja se predlažu za zaštitu, njihovu valorizaciju, te sustav mjera zaštite. U slučaju da nadležno tijelo ne izradi konzervatorsku

podlogu, dužno je, na zahtjev donositelja dokumenta prostornog uredenja, utvrditi sustav mjera zaštite nepokretnih kulturnih dobara koja se nalaze u obuhvatu plana.

#### **11.7.5 Zaštita prostora u prostornim planovima**

Jednu od ključnih tema dokumenata prostornog uredenja, odnosno Prostornih planova obalnih županija i PPUG/O predstavlja korištenje i zaštita prostora koja se definira u tekstualem i grafičkom dijelu planova.

Tekstualem dio planova posebno poglavje posvećuje definiranju Mjera očuvanja krajobraznih vrijednosti, odnosno, Mjera zaštite prirodnih vrijednosti i posebnosti kulturno - povijesnih cjelina. Unutar Mjera zaštite prirodnih vrijednosti i posebnosti kulturno - povijesnih cjelina definirane su:

- Zaštita prirodne baštine
- Dijelovi ekološke mreže u županiji
- Zaštita kulturne baštine
- Uspostava zaštite nad kulturnim dobrom
- Mjere zaštite kulturnih dobara
- Smjernice za prostorno uredenje u naseljima sa zaštićenim kulturnim dobrima
- Smjernice za prostorno uredenje etnozona unutar zaštićenog kulturnog krajobraza
- Zaštita svjetske kulturne i prirodne baštine

Grafički dio planova sadrži kartografske prikaze Uvjeta korištenja, uredenja i zaštite prostora. Zaštita prirodne baštine prikazana je na kartografskom prikazu "Uvjeti korištenja, uredenja i zaštite prostora - Područja posebnih uvjeta korištenja - Prirodna igraditeljska baština".

Zaštita kulturne baštine prikazana je na kartografskom prikazu "Područja posebnih uvjeta korištenja - Prirodna i graditeljska baština" i kartografskom prikazu u "Područja posebnih uvjeta korištenja - Uvjeti zaštite graditeljske baštine".

- U obrazloženju planova kao ciljevi izrade Prostornih planova Županija, između ostalog, navedeni su:
- Racionalno korištenje prirodnih izvora
- Očuvanje ekološke stabilnosti i vrijednih dijelova okoliša
- Zaštita krajobraznih vrijednosti
- Zaštita prirodnih vrijednosti, posebnosti i kulturno povijesnih cjelina, te očuvanje ekološke stabilnosti
- Racionalno korištenje i zaštita prostora

Navedena poglavlja (odredbe i obrazloženje planova) kao i grafički prikazi dio su obaveznog sadržaja Prostornih planova županija prema važećem Pravilniku o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova (Narodne novine broj 106/98, 39/04, 45/04, 163/04, 148/10 i 9/11).

Za potrebe izrade prostornih planova županija izrađen je niz studija, istraživanja, elaborata i separata koji su služile kao podloge u izradi planova ili su donesene kao njihovi sastavni dijelovi. Pri tom je posebna pozornost obraćena na zaštitu prostora i obalni pojas županija. Primjeri su sljedeći:

#### **Dubrovačko-Neretvanska Županija**

- OBNOVA I RAZVOJ POLJOPRIVREDE I SELA U DUBROVAČKO-NERETVANSKOJ ŽUPANIJI, Stanica za južne kulture, Dubrovnik, Mr. Pavle Bakarić dipl. ing. agr, Dubrovnik, 1998.

- KONZERVATORSKA DOKUMENTACIJA DUBROVAČKO-NERETVANSKE ŽUPANIJE ZA OBUHVAT BIVŠIH OPĆINA KORČULA, LASTOVO, METKOVIĆ I PLOČE, Ministarstvo kulture Republike Hrvatske, Uprava za zaštitu kulturne baštine, Konzervatorski odjel u Splitu, Split, 2000.
- KONZERVATORSKA DOKUMENTACIJA DUBROVAČKO-NERETVANSKE ŽUPANIJE ZA OBUHVAT BIVŠE OPĆINE DUBROVNIK, Ministarstvo kulture Republike Hrvatske, Uprava za zaštitu kulturne baštine, Konzervatorski odjel u Dubrovniku, Dubrovnik, 2000.
- PRIRODOSLOVNA PODLOGA DUBROVAČKO-NERETVANSKE ŽUPANIJEZA POTREBE IZRADE IZMJENA I DOPUNA PPDNŽ, Državni zavod za zaštitu prirode, Zagreb, 2008/2009.

### **Šibensko Kninska Županija**

- PROSTORNA OSNOVA u kojoj je izrađena analiza stanja u prostoru na području Županije na način da je prikazan pregled svih podloga i relevantnih dokumenata prostornog uređenja, te objedinjeni izvodi iz Osnova korištenja i zaštite prostora bivših općina Drniš, Knin i Šibenik, kao i izvadak iz Strategije i Programa prostornog uređenja Republike Hrvatske. Temeljem analiza predviđena je ocjena stanja u prostoru, apostrofirani su problemi razvitička, te naznačeni ciljevi prostornog uređenja. (URBING d.o.o. Zagreb, prosinac 1998.)
- STANJE I PLANSKA ODREĐENJA KORIŠTENJA PROSTORA OBALNOG POJASA.

U okviru aktivnosti za uspostavu sustava integralnog upravljanja obalnim područjem (IUOP) izrađen je ovaj elaborat kojim je detaljno analizirana namjena prostora, izvršena procjena izgradenosti, zauzetost obalne linije, te namjena mora. (URBING d.o.o. Zagreb, travanj 1998.)

- ZAŠTITA GRADITELJSKE BAŠTINE, (Mr. sc Josip Ćuzela, Šibenik, rujan 1999.g)
- ZAŠTITA PRIRODNE BAŠTINE (Ivica Bralić, prof, Zagreb)

Izvješće o stanju u prostoru republike hrvatske za razdoblje od 2008. Do 2012. godine analizira: Zaštitu i korištenje posebnih vrijednosti prostora, -Zaštitu i očuvanje okoliša, Značajnost krajobraza,Zaštitu i očuvanje kulturnih dobara.

### **Sukobi i zapreke u zaštiti prirodnih i kulturnih vrijednosti**

Tema zaštite prostora u prostorno planskoj dokumentaciji na županijskoj razini značajno je zastupljen. Napravljena su brojne studije, istraživanja, elaborati i separati koji su služile kao podloge u izradi planova, ili su donesene kao njihovi sastavni dijelovi, a izrade prostornih planova navode zaštitu, održivi razvoj kao jedne od glavnih smjernica u svim prostornim planovima županijske razine. Međutim, zaštitu prirode, okoliša, krajobrazai kulturnih dobara i njezini rezultati u stvarnosti nažalost nisu na razini očekivanja. Razlozi su brojni. Jedan od značajnijih su nejasno definirani ciljevi i interesi na državnoj i regionalnoj razini, iz čega proizlaze i međusektorski sukobi nemogućnost integralnog sagledavanja zaštite. Nerijetko dolazi do kontradiktornosti i unutar samih planova pa se istovremeno određeni prostori osobitih prirodnih i/ili kulturnih vrijednosti štite, a na njima se planira značajna izgradnja turističkih kapaciteta i/ili infrastrukturnih zahvata. Nedostaje interdisciplinarna analiza prostora koja je u mogućnosti uskladiti međusobne odnose i utjecaje ekoloških, ekonomskih i društvenih procesa i osigurati prostorne uvjete za održiv razvoj koji podrazumijeva. Da bi se djelotvornije upravljalo vrijednostima krajobraza i iskoristile mogućnosti koje on nudi za prostorni i ekonomski razvoj, potrebno je, u skladu s elementima iz ratificiranog Protokola integralnog upravljanja obalnim

područjem i prijedloga Direktive o prostornom planiranju obalnog područja, kroz prostorno plansku dokumentaciju ostvariti postavljene ciljeve.

Velika pokrivenost teritorija značajnim prirodnim i kulturnim vrijednostima, nejasno označene granice i nesređeni imovinsko pravni odnosi imaju značajan utjecaj.

Prostornom regulativom određena zaštita velikim dijelom samo je formalna, a njezino neprovodenje se ne sankcionira. Lako je u proteklih desetak godina na tom području uočen pozitivan pomak, on je još uvijek više na formalnoj nego na provedbenoj razini. Na nivou lokalne samouprave, koja bi trebala aktivno provoditi zaštitu, još uvijek nije razvijena svijest o potrebi sveobuhvatne zaštite.

### **11.8 Nezakonita gradnja na obalnom području**

Nezakonita, odnosno bespravna gradnja se definira kao gradnja bez ishodene propisne pravno tehničke dokumentacije. Pravno se određuje kao protupravna gradnja bez građevinske dozvole i bez propisane pravno tehničke dokumentacije koju nije moguće odobriti ili kao nezakonita gradnja za koju je moguće dobiti odobrenje ali ga investitor nije ishodio<sup>123</sup>. Do donošenja novijih propisa, koji omogućavaju legalizaciju nezakonite gradnje, nezakonita gradnja je imala stalni trend rasta i pokazivala se kao nerješiv problem.

Za prikaz i ocjenu problema nezakonite gradnje u obalnom području analizirani su zahtjevi koji su podneseni upravnim odjelima i ispostavama županija i gradova na obalnom području a radi ishodenja rješenja o izvedenom stanju, odnosno postupka ozakonjenja nezakonite gradnje. Podaci se manjim dijelom ne odnose na obalno područje jer su pojedini upravni odjeli i ispostave nadležni i za jedinice lokalne samouprave izvan obalnog područja. Uvažavajući tu činjenicu, odnosno ograničenu vjerodostojnost podataka, analizom se ukazuje na ozbiljnost problema koji je nastao u prošlosti te nove probleme koji nastaju ozakonjenjem neplanske izgradnje.

Zaprimljeni predmeti se odnose na sve vrste neplanskih zahvata u prostoru (od zahvata na pročelju zgrada, pomoćnih zgrada, zgrada u poljoprivredi do gospodarskih zgrada proizvodne, ugostiteljsko turističke ili neke druge namjene, skladišta i dr.) unutar i izvan građevinskog područja.

Izniman problem predstavlja činjenica da je u području unutar 100 m od obalne crte, a izvan građevinskog područja, od 15.03.1968. godine do 21.06.2011. godine kada je izvršeno snimanje, izgrađeno oko 35.000 nelegalnih zgrada<sup>124</sup>.

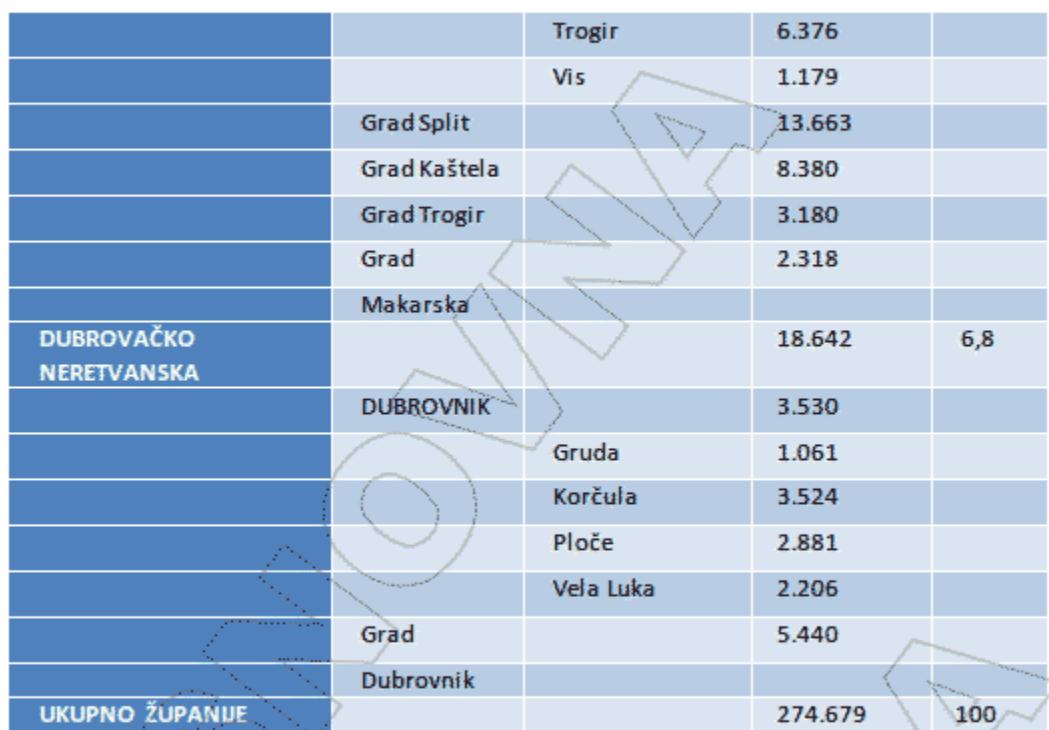
Tablica 28. Broj zahtjeva u postupku ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada po županijama predani upravnim odjelima i ispostavama (koji imaju sjedište u naseljima na obalnom području)

Županija	Obalni upravni odjeli i ispostave		Ukupno zahtjeva	
	Upravni odjeli	Isposavate upravnih odjela	broj	%
ISTARSKA ŽUPANIA			44.031	16,0
	PULA		11.327	
	Buje		1.699	

<sup>123</sup> Izvješće o stanju u prostoru RH 2008. – 2012

<sup>124</sup> Navedeno prema Studiji procjene učinaka ratifikacije Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja na hrvatsko zakonodavstvo, kroz odredbu članka 8., Med Partnership/2012/HER.3, MAP/Centar za regionalne aktivnosti Programa prioritetsnih akcija, Split, rujan 2012

		Labin	3042	
		Poreč	3.623	
		Rovinj	1.711	
	Grad Labin		2008	
	Grad Novigrad		1.072	
	Grad Pula		5.686	
	Grad Poreč		4.176	
	Grad Rovinj		2.983	
	Grad Umag		3.093	
	Grad Vodnjan		3.611	
PRIMORSKO GORANSKA			47.926	17,5
	RIJEKA		10.006	
	Crikvenica		7.186	
	Krk		8.666	
	Mali Lošinj		4.131	
	Opatija		5.840	
	Rab		3.444	
	Grad Rijeka		8.653	
LIČKO SENJSKA			5.141	1,9
	GOSPIĆ			
	Novalja		3.011	
	Senj		2.130	
ZADARSKA			65.994	24,0
	ZADAR		32.756	
	Benkovac		4.977	
	Biograd na moru		8.466	
	Obrovac		2.851	
	Pag		3.686	
	Grad Zadar		13.258	
ŠIBENSKO KNINSKA			24.699	9,0
	ŠIBENIK		13.476	
	Rogoznica		2.632	
	Grad Šibenik		8.591	
SPLITSKO DALMATINSKA			68.246	24,8
	SPLIT		4.577	
	Hvar		4.111	
	Makarska		5.311	
	Omiš		6.752	
	Solin		7.457	
	Supetar		4.942	



Izvor: mrežna stranica Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja

Najviše zahtjeva za legalizaciju zgrada na obalnom području je zaprimljeno u Splitsko-dalmatinskoj županiji i Zadarskoj županiji čije površine obalnog područja (kopno i otoci) su manja od iste površine Primorsko goranske županije. Najmanje zahtjeva za legalizaciju ima u Ličko senjskoj županiji što je i razumljivo u odnosu na njenu relativno malu površinu obalnog područja. Problem bespravne izgradnje je manje izražen u Dubrovačko neretvanskoj županiji i Primorsko goranskoj županiji koja ujedno ima najveću površinu obalnog područja.

Tablica 29. Odnos broja zahtjeva za legalizaciju i duljina obalne crte

Županija	Ukupno zahtjeva za legalizaciju		Duljina obalne crte
	broj	%	
ISTARSKA ŽUPANJA	44.031	16,0	528,32
PRIMORSKO GORANSKA	47.926	17,5	1181,72
LIČKO SENJSKA	5.141	1,9	200,00
ZADARSKA	65.994	24,0	924,18
ŠIBENSKO KNINSKA	24.699	9,0	831,08
SPLITSKO DALMATINSKA	68.246	24,8	1031,20
DUBROVAČKO NERETVANSKA	18.642	6,8	1149,39
<b>UKUPNO ŽUPANJE</b>	<b>274.679</b>	<b>100</b>	<b>6179,29</b>

Analizirajući broj zahtjeva za legalizaciju zgrada i duljinu obalne crte može se zaključiti također određena disciplina u građenju u Dubrovačko neretvanskoj županiji i Primorsko goranskoj županiji koje imamu najveću duljinu obalne crte, nakon Zadarske županije, čija je duljina obalne crte najveća u usporedbi s ostalim županijama. Bez obzira što se svi navedeni zahtjevi ne odnose na obalno područje i što ima zahtjeva koji se odnose na manja odstupanja

unutar građevinskog područja ipak je broj nezakonitih zgrada koje se legaliziraju tako velik da je u izvjesnom sukobu s duhom Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjima. Dimenzije problema upućuju da ga nije moguće ignorirati već treba iznaci rješenje kojem će se umanjiti štete. Očekuje se da će novi propisa o legalizaciji nelegalne gradnje zaustaviti daljnju neplansku gradnju u Hrvatskoj pa tako i na obalnom području, na kojemu je taj vid gradnje bio posebno izražen čime je ugroženo to osobito vrijedno i osjetljivo područje.

#### Zaključivi u svezi procesa u obalnom području:

Pored pozitivnih napora i učinaka nakon donošenja Uredba o zaštiti zaštićenog obalnog područja mora kao rezultat dijelom neuspješnog prostornog planiranja na lokalnoj razini, snažne potražnje za obalnim nekretninama, nerealnih očekivanja vlasnika zemljišta i izjednačavanje prava vlasništva s pravom građenja, nekompetencije lokalnih samouprava ali i bespravnih ponašanja prosto obale obilježava:

- povećani pritisak za gradnjom u obalnom području, a posebno na uži obalni rub ( do 1000 m);
- predimenzionirana građevinska područja, neracionalna disperzna izgradnja i izgradnja bez primjerene ulične mreže;
- zloupotrebe u izgradnji zona turističke namjene neturističkim, posebno stambenim sadržajima;
- neadekvatnost infrastrukturnih sustava i gradnja građevina, posebno za sekundarno stanovanje, bez primjerenih infrastrukturnih priključaka;
- nedostatak i neuredenost javnih prostora i sadržaja u naseljima, nedostatak urbanih obilježja naselja,
- bespravna i neplanska izgradnja;
- na nekim dijelovima obalnog područja planirani i postojeći kamenolomi ne uvažavaju zahtjeve očuvanja krajobraza (primjer. Trogir);
- ugrožavanje i degradacija prirodne i kulturne baštine i prirodnih resursa;
- dužobalno širenje izgradnje, zauzimanje samog obalnog ruba i blokiranje pristupa obali;
- planiranje precijenjenih površina i kapaciteta izdvojenih turističkih zona bez provjere razvojnih potreba u odgovarajućim razvojnom dokumentima te bez provjere prihvatnih kapaciteta;
- planiranje neadekvatne strukture turističkog smještaja, (T1 – otel, T2 Turističko naselje, T3 kamp) gdje, suprotno zahtjevu sektorske strategije i zahtjevu racionalnog korištenja prostora, prevladavaju turistička naselja (vile) zbog mogućnosti etažiranja i apartmanizacije;
- planiranje izdvojenih zona isključivo zauzimanjem novih atraktivnih obalnih područja uz zanemarivanje područja kojima je potrebna sanacija i uređenje (bivše vojne zone, industrijske zone i sl.);
- nedovoljno aktivan odnos prema revitalizaciji i obnovi starih naselja uz obalu u funkciji cijelogodišnje turističke ponude (primjer; unutrašnjost Istre);
- nedostatak smjernica za oblikovanje turističkih zona i pripadajućeg krajobraza;
- nedostatak namjena teritorijalnog mora izvan ZOP-a.

#### 11.9 Problemi, pritisci i konflikti u obalnom području

Dosadašnji razvoj u obalnom području rezultat je intenzivnih aktivnosti u kojima se isprepleću različiti broj važnih i često međusobno sukobljenih društvenih, fizičkih, bioloških,

kulturnih i ekonomskih procesa. Svi procesi imaju značajan utjecaj na obalno područje a očituju se kao problemi, pritisci i konflikti.

### **URBANIZACIJA I ŠIRENJE NASELJA**

Nepovoljna demografska slika u kojoj ne dominira trend prirodnog rasta stanovništva već mehaničkog priliva sa sve većim udjelom povremenog stanovništva koje u obalnom području. Razvija se sezonski karakter života kao obalna specifičnost. Dvostruku matricu života na obali ("ljetnu" i "zimsku") obilježava višestruko povećanje broja ekvivalentnih stanovnika ljeti. Taj proces snažno opterećuje javne službe i usluge koje moraju razvijati kapacitete za vršnu potražnju tijekom nekoliko ljetnih mjeseci i otežava poslovanje javnog sektora tijekom čitave godine. Sezonska naseljenost obalnog područja predstavlja ozbiljni problem za dimenzioniranje komunalnih sustava, posebno vodoopskrbe i odvodnje, što utječe na održivost tih sustava.

Nastavak koncentracije stanovništva i ekonomskih aktivnosti u nekoliko većih gradova na obali može dovesti do njihovog daljnog rasta, kritičnih situacija s prometnog, infrastrukturnog i zdravstvenog aspekta, društvenih tenzija, te daljnje stagnacije i pražnjenja ruralnih, otočkih i drugih depriviranih prostora.

Predimenzionirana su građevinska područja u odnosu na postojeći i planirani broj stanovnika i gradnja novih dijelova naselja, stambenih i drugih zgrada bez primjerene ulične mreže, komunalne i druge infrastrukture. Novu gradnju karakterizira neracionalna disperznost na širokom području za koju je teško planirati održivu komunalnu infrastrukturu i to na poljoprivrednim i šumskim površinama, slobodnim prostorima ili vrijednim staništima.

Naselja često odlikuje nedostatak i neuređenost javnih prostora i sadržaja u naseljima, nedostatak urbanih obilježja naselja, posebno novijih dijelova naselja. Neravnomjernost razvoja prometne, komunalne, energetske i druge infrastrukture. Problema gospodarenja otpadom vezan je uz dugotrajne postupke (ne)rješavanja.

Širenje naselja bez dovoljne planske i zemljишne pripreme, uz skupu infrastrukturu, može ugroziti kvalitetu života u tim naseljima i krajobrazne vrijednosti uz moguća zagadenje okoliša i otežanog odvijanja prometa. U tako nastalim naseljima teško se stvara identitet prostora.

Jačanje pritska gradnje i ulaganja na osobito vrijednim obalnim prostorima i otocima može dovesti do velikih razlika u razvojnoj dinamici i opterećenosti prostora. Dužobalno širenje naselja i nove gradnje, zauzimanje samog obalnog ruba otežava ili onemogućava pristup obali.

Na obalnom području veliki je broj nenastanjenih i napuštenih stanova (oko 23% u jadranskim županijama), koji kao resurs, a uslijed teško rješivih imovinsko pravnih odnosa, stoje neiskorišteni. To je posebno izraženo na jadranskim otocima, na kojima su u prošlosti bile najizraženije ekonomske migracije u prekomorske zemlje i na druge kontinente .

Neplanska gradnja zgrada i drugih zahvata u prostoru, posebno na pomorskom dobru, na kojem se često sprečava javno korištenje, ima za posljedicu narušavanja krajobraznih vrijednosti ali i snažan utjecaj na proširenje građevinskih područja.

Izraženi utjecaj pojedinačnih interesa u korištenju prostora, a posebno pritisak gradnje na obalno i otočko područje može dovesti do gubljenja temeljnih vrijednosti prostora i do izostanka dugoročnih ekonomskih učinaka.

### **TURIZAM I REKREACIJA**

Fizički utjecaji gradnje ugostiteljsko turističkih sadržaja slični su utjecajima urbanizacije i širenja naselja te mogu nanjeti štetu upravo onim resursima koji su privlačni za posjetitelje, npr. posebno osjetljivim ekosustavima, krajobrazu, vrijednim kulturno povijesnim lokalitetima.

Masovni priljev turista u kratkoj sezoni dovodi do izrazito sezonskog karaktera negativnih utjecaja turizma.

U određenim slučajevima, planirane ugostiteljsko turističke zone nakon izgradnje ne koriste se isključivo za turističke namjene već za stanovanje ili za povremeno stanovanje. Devastirani i neiskorišteni bivši vojni kompleksi, objekti i poligoni na obali su u vrlo maloj mjeri dovedeni u funkciju npr. turizma.

## **PROIZVODNJA I PODUZETNIŠTVO**

Stagnacija proizvodnih djelatnosti bitno se odrazila na njihovu prostornu distribuciju. Nove gospodarske zone uglavnom se ne planiraju niti formiraju na obalnom području, ukoliko nisu vezane uz more i korištenje mora. Za brownfield zemljišta (bivše proizvodne zone, brodogradilišta, prostor bivšeg TEF-a i Šibeniku i dr.) postoji veliki interes radi vrlo atraktivnog položaja ali bez jasne koncepcije za njihovo korištenje. Neselektivan izbor vrsta i kapaciteta djelatnosti, lociranje funkcija neprimjereno značajkama obalnog prostora, posebno otoka, uvodenje tehnologija neprimjerenih okolišu, sve to može dovesti u pitanje provedbu načela održivog razvoja.

## **RIBARSTVO I MARIKULTURA**

Ribarstvo i marikulatura, kao značajna gospodarska grana ima veliki utjecaj na morski prostor posebno vezano uz zahtjev za čistim i morem radi ulova ili uzgoja morskih organizama.

Ugrožavanje i degradacija obalnih i morskih resursa je moguća radi raznovrsnih aktivnosti na moru (sidrenje, ronjene, nedozvoljeni ribolov, otpad s plovila), zbog neučinkovite kontrole i nepostojanja odgovarajući strategija korištenja morskog prostora.

## **PROIZVODNJA ENERGIJE**

Proizvodnja energije još ne koristi velike prostore na obali. Uz hidroelektrane (rijeka Cetina), zastupljene su termoelektrane te sve više vjetroelektrane i solarne elektrane. Energetski pogoni ograničavaju korištenje kopna i mora u svoj blizini a mogući su i nepovoljni utjecaji na okoliš.

## **PROMET**

Svi oblici prometa veliki su korisnici prostora. Osim što prometnice, terminali, parkirališta i drugi prometni sadržaji zauzimaju prostor, oni su i ograničavajući čimbenici za korištenje zemljišta uz njih. Značajne prometnice (autoceste, željezničke pruge) su također i fizička i ekološka barijera na područjima koje presijecaju. Morski promet može imati značajan utjecaj na obalne resurse zbog izgradnje i održavanja luka, plovnih putova i ostalih načina korištenja mora (opasnost od štetnog otpada koji se prevozi, opasnost od izljevanja goriva).

S prometnog aspekta su značajni veliki gradovi na obali u kojima se nadopunjaju različiti oblici prometa (cestovni, pomorski, željeznički, zračni) i sjecišta su uzdužnih i poprečnih prometnih tokova.

## **POLJOPRIVREDA I ŠUME**

Obalno područje karakterizira usitnjenošću, neiskorištenosti i zapuštenosti poljoprivrednih površina. Značajnim poljoprivrednim površinama na ušću Neretve, radi nedovršene melioracije, prijeti zaslanjanje. Zapuštanjem poljoprivrednih površina prirodno se obnavljaju šume na tim površinama.

Najčešći uzroci nestajanja šuma su česti ljetni šumski požari i zagađenja. Uništavanjem šuma remeti se ekološka ravnoteža, ugrožavaju staništa i brojne vrste, devastira krajobraz i povećava opasnost od erozije zemljišta.

AKTIVNOSTI UČINCI	URBANIZACIJA	TURIZAM	PROIZVODNJA	ENERGIJA	RIBARSTVO	PROMET	ŠUMARSTVO	POLJOPRIVREDА	MOGUĆE PREVENTIVNE AKCIJE
ZAGAĐENJE MORA	↑↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	Odgovarajući uređaji za prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda. Ograničenje difuznih izvora.
ZAGAĐENJE SLATKE VODE	↑↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	Isto kao gore, te zaštita slivnih područja. Sprječavanje prešaranog crpljenja vode.
ZAGAĐENJE ZRAKA	↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	Uredaji za smanjenje zagadenja. Ograničenje korištenja goriva. Poticanje na korištenje javnog prijevoza.
GUBITAK MORSKIH RESURSA	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	Gospodarenje ribarstvom. Određivanje morskih rezervata. Ograničenje ulova. Poticanje prirodnih procesa na plažama.
GUBITAK ZEMLJIŠNIH RESURSA	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	Određivanje zaštićenih područja. Zaštita neizgrađenih prostora. Saniranje oštećenih slobodnih prostora. Alternativna prostorna rješenja.
GUBITAK KULTURNIH RESURSA	↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	Određivanje lokaliteta, objekata i spomenika pod zaštitom. Poticanje novih, sukladnih namjena. Ograničavanje visine građevina i materijala.
GUBITAK JAVNOG PRISTUPA	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	Urzavanje odredbi koje omogućavaju pravo pristupa. Otklanjanje prepreka pristupu. Jasna definicija javnog i privatnog prava na resurse.
DEGRADACIJA TLA	↑ ↑ ↑		↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑			↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	Uredaji za smanjenje zagadenja zraka. Način obrade tla koji sprječava eroziju.
BUKA I ZAGUŠENJE	↑↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑		↑ ↑ ↑		↑ ↑ ↑	Oprema za smanjenje buke na izvoru. Izgradnja objekata uz korištenje akustičnih barijera. Ograničenja na smještaj aktivnosti koje su osjetljive na buku.

Slika 42. Matrica mogućih interakcija aktivnosti i utjecaja na obalne resurse

Izvor: UNEP: Smjernice za integralno upravljanje obalnim i morskim područjima, s posebnim osvrtom na mediteranski bazen. Izvještaj i studije UNEP-ova Programa za regionalna mora br. 161. Split, Hrvatska, CRA/PPA (MAP-UNEP), 1995.

## 12. KLJUČNI PROBLEMI U PROCESU UPRAVLJANJA OBALNIM PODRUČJEM

### 12.1 Opći problemi upravljanja u obalnom području

Razvojni i prostorni dokumenti državne i županijske razine posebnu pozornost poklanjanju obalnim područjima, posvećujući im zasebna poglavja pri obradi mnogih tematskih područja. To potvrđuje da postoji svijest o potrebi "posebnog tretmana" tog područja kao cjeline koja se izdvaja po svojim karakteristikama i razvojnom potencijalu ali i po problemima i rizicima kojima je izloženo.

#### **Prepoznati problemi za upravljanje obalnim područjem su slijedeći:**

Institucionalne pretpostavke za IÖUP:

- zakoni i propisi koji reguliraju pojedine segmente (tematska područja i sektore) upravljanja obalnim područjem donose se bez kvalitetne procjene učinaka (izostaje cijelovita procjena učinaka) i bez usklađivanja s postojećom legislativom;
- ne postoji propisana i jedinstvena metodologija za izradu društveno-gospodarskih (razvojnih) programa i prostornih planova, kojom bi se uspostavila harmonizacija dokumenata;
- neažurni i nesređeni katastri (austrijske izmjere) i zemljišne knjige otežavaju provedbu učinkovite zemljišne politike, uzrokuju manipulaciju s građevinskim zemljištem i otežavaju provođenje investicija. Zbog iseljavanja sa obale i otoka stvarni vlasnici zemljišta teško su dostupni, što dodatno otežava sredjivanje imovinsko pravnih odnosa;
- izgrađena prometna i druga infrastruktura, kao i druge brojne zgrade, nije u potpunosti provedena u katastru i zemljišnim knjigama;
- na najvećem dijelu obale pomorsko dobro nije utvrđeno. U pojedinim županijama se gotovo isključivo utvrđuje po zahtjevu potencijalnih investitora ili JLS, što otežava upravljanje odnosno gospodarenje pomorskim dobrom;
- porezna politika ne potiče rješavanje nagomilanih zemljišno-vlasničkih problema;
- postojeći porez na nekoristične poduzetničke nekretnine i porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište ne provodi se u potrebnoj mjeri, a porez na nekretnine kao značajan instrument razvojne i prostorne politike u obalnom području se ne uvodi. Komunalna naknada na neizgrađenim građevinskim zemljištem ne provodi se, a ista bi imala destimulirajuću ulogu na zahtjeve za širenjem građevinskog zemljišta;
- nisu u potrebnoj mjeri razrađeni instrumenti uređenja građevinskog zemljišta (komunalno opremanje, osiguranje površina za javne potrebe i sl.), što otežava kvalitetno uređenje novo-urbaniziranih dijelova obale;
- nije još uvijek donesena Strategije gospodarenja imovinom i nekretninama u vlasništvu države, područne (regionalne) i lokalne samouprave, kao važnog potencijalnog razvojnog resursa.

#### **Problemi koordinacije:**

- u Hrvatskoj postoji velik problem u ostvarivanju viših oblika koordinacije u oblikovanju sektorskih/javnih politika. Isto tako problemi postoje i na nižim razinama koordinacije, u klasičnim pitanjima horizontalne koordinacije javnih politika. Ipak, neujednačeno (ovisno o konkretnim akterima i lokalnoj situaciji) se razvijaju mehanizmi institucionalne koordinacije u procesima formuliranja javnih politika i pravnih akata od značaja za obalno područje;
- ne postoji tijelo za vertikalnu koordinaciju sektorskih/javnih politika na nacionalnoj razini (središnje agencije za koordinaciju politika pri Vladi), koja bi trebala osiguravati koherentnost oblikovanja i provođenja javnih politika. Isto tako nije oformljeno medusektorsko tijelo nadležno za koordinaciju upravljanja obalnim područjem u

- cjelini. Međuresorna tijela formalno obavljaju ulogu koordinatora institucija zaduženih za obalno upravljanje ali puna koordinacija u praksi nije zadovoljavajuća;
- učinkovita koordinacija u razvojnim aktivnostima vezanim za integralno upravljanje obalnim područjem nije razvijena. Kod vertikalne dimenzije, pod koordinacijom se uglavnom podrazumijeva razmjena informacija, a manje zajednički pristup rješavanju problema. Kod horizontalne koordinacije na lokalnoj i regionalnoj razini, koordinacija poprima oblik "udruživanja", između različitih sektora javni (vlast) - privatni (gospodarski) – civilni sektor. Međutim, u nedostatku jasno utvrđenih institucionalnih nositelja, problemi horizontalne koordinacije su izraženiji jer se projekt (formulacija rješenja) bez moderacije suočava s problemima različitih interesa i sukoba<sup>125</sup>;
  - nedostatna suradnja i prisutno nepovjerenje između institucija državne i lokalne, odnosno regionalne razine, isprepletenost i preklapanje poslova, mnoštvo institucija, hijerarhijski i strogo birokratski odnos među institucijama u vertikalnoj i horizontalnoj dimenziji, nedostatak autonomije i moći u donošenju odluka od strane službenika mimo političke sfere, te uklopljenost problemskog rješenja u procese političke moći u velikoj mjeri onemogućava proces koordinacije sektorskih politika – neophodnog uvjeta za IOUP;
  - institucije koje djeluju na području obalnih županija, bilo regionalne ili ispostave državnih, obilježava fragmentacija i rascjepkanost, često nejasne i preklapajuće nadležnosti. Institucije su manje sklone međusobnoj interakciji uslijed jače ukorijenjenih hijerarhijskih načina djelovanja, jer državni službenici na razini srednje upravljačke razine ili stručnjaci u upravi osjećaju potrebu za dobivanjem odobrenja od više hijerarhijske razine kako bi mogli slobodno komunicirati s drugim upravnim tijelima<sup>126</sup>;
  - prisutna je dominacija sektorskog planiranja i praksa u kojoj je zanemarena integracija sektorskih inputa i multidisciplinarno razmatranje razvojnih opcija kao temeljna podloga formuliranja planova, programa i javnih politika. Uslijed nedovoljne primjene integralnog pristupa u prostornom uređenju, sektorske politike i ciljevi često su neusklađeni i međusobno suprotstavljeni.

#### **Regionalno upravljanje gospodarskim i društvenim razvojem:**

- upravna područja izvan sustava prostornog uređenja nisu u dovoljnoj mjeri osigurala da se planovi razvoja društveno-gospodarskih aktivnosti, kao i ostalih relevantnih sektorskih politika implementiraju kroz sustav prostornog planiranja. Ne postoji zakonom definirana obveza implementacije planova društveno-gospodarskog razvoja i razvoja sektora u dokumente prostornog uređenja;
- županijskim razvojnim strategijama, u definiranju razvojnih ciljeva, nedostaje prostorna dimenzija kao temelj za povezivanje sa prostornim uređenjem. Isto tako, gradski/općinski i županijski gospodarski programi i dalje su nepodesni kao podloge u pripremi prostornih planova;
- praksa odlučivanja o sektorskim/javnim politikama bez koordinacije i procjene učinaka može utvrditi samo "cijenu koštanja" predložene regulative za proračun, a ne može dovesti do djelotvornog oblikovanja i provođenja javnih politika, odnosno do učinkovitog rješenja javnog problema ili optimalnog razvojnog projekta;
- isto tako u nedostatku primjene sustavne analize javnih politika odluke se donose na osnovi procjena "od oka" i bez procjene učinaka, odnosno ne vrši se simulacija

<sup>125</sup> Dietrich, F. i Sumpor, M.,2008

<sup>126</sup> Isto

- implementacije sektorskih politika sa povratnom spregom prema predloženim rješenjima;
- ne postoji procjena učinaka planiranja zahvata po lokalnu i širu zajednicu (gospodarski, finansijski, društveni), za isto nisu razrađeni adekvatni indikatori.;
  - izrada Programa održivog razvoja otoka je i dalje obavezna ali provedba izostaje;
  - obalni gradovi/općine i dalje nisu obavezni izrađivati razvojne strategije, a za one koji se rade nema standardizirane metodologije i nisu usporedivi.

#### Očuvanje prirode i okoliša u obalnom području

- usvajaju se kriteriji i standardi očuvanja okoliša koje određuje EU, ali ne brine se dovoljno o unapređenju institucionalnih i stručnih kapaciteta za njihovu provedbu, posebno na lokalnoj i regionalnoj razini;
- nadzor nad poštivanjem propisa ne osigurava punu primjenu standarda i kriterija zaštite okoliša i prirode;
- zaštita i očuvanje krajobraza, prirodnih vrijednosti, kulturne baštine i ekosustava koja se određuje u prostornim planovima svoju implementaciju nalazi jedino u postupku odobrenja zahvata prostoru.

#### Praćenje, vrednovanje i upravljanje podacima i informacijama:

- nedovoljno se posvećuje pažnja vrednovanju rezultata javnih politika, te u vezi s tim nema razrađenih ni prikladnih indikatora za praćenje ishoda;
- dio sektora i dalje nema kvalitetno pripremljene informacije o područjima za koja su nadležni u obalnom području pa se međusektorska komunikacija iscrpljuje u elementarnom i dugotrajnom skupljanju osnovnih podataka;
- informacije (posebno prostorne u digitalnom obliku) o pojedinim tematskim područjima koje predstavljaju značajne ulazne podatke za kvalitetno prostorno planiranje u dijelu sektora i dalje nisu dostupne (sporo se uvodi NIPP);
- poseban problem je nepostojanje jedinstvene baze podataka za obalno područje kao važnog alata za upravljanjem obalnim područjem. Stoga je neophodno razvijati jedinstvenu bazu podataka koristeći postojeće separate podatke i razvijati nove baze.

#### Sudjelovanje javnosti u planiranju održivog obalnog razvoja i donošenju strateških razvojnih odluka:

- pored deklariranih opredjeljenja, još uvijek ne jača suštinsko i pravovremeno sudjelovanje javnosti u izradi strategija, planova i programa, što još uvijek dovodi u pitanje legitimitet procesa odlučivanja, zanemaruje inicijative civilnog društva, te drugih zainteresiranih skupina koje nisu u mogućnosti artikulirati svoje interese;
- definiranje javnog problema je uglavnom u rukama nositelja izvršne vlasti, čime se isključuje lokalna zajednica koja onda nema osjećaj i odgovornosti za problem, kao ni motivaciju za podršku implantacije;
- utvrđivanje prevladavajućeg javnog interesa uglavnom proglašavaju nositelji izvršne vlasti, što dodatno ugrožava participaciju dionika projekata/plana i omogućuje van institucionalne pritiske zainteresiranih, što nije u skladu sa načelima ekosustavnog pristupa.

#### Edukacija, istraživanja i jačanje kapaciteta za IUOP:

- nedovoljni se napori ulažu u otvaranje šire komunikacije i jačanja kapaciteta svih sudionika u postupku donošenja odluka;
- nedovoljno se radi na jačanju kapaciteta lokalne samouprave prema ozbilnjijem shvaćanju važnosti kvalitetnog strateškog planiranja i prostornog planiranja za koji su nadležni;

- nije razvijen sustavni pristup za podizanje svijesti o integralnom upravljanju obalnim područjem. Kroz visokoškolske ustanove nisu osigurani odgovarajući interdisciplinarni studijski programa u vezi IOUP.
- dalje izostaje dopunsko interdisciplinarno obrazovanje za IUOP pa stručnjaci ostaju disciplinarno usmjereni i nepripremljeni za, u IUOP nužnu, interdisciplinarnu komunikaciju.

## 12.2 Specifični problemi prostornog uređenja

Specifični problemi prostornog uređenja uključuju:

- nije uspostavljena kvalitetna veza razvojnog i prostornog planiranja, posebno se zanemaruje veza planiranja razvoja turizma, marikulture, nautičkog turizma i planiranja prostornog razvoja. Gospodarski ciljevi i aktivnosti su nedovoljno usklađeni s prostornim planiranjem i zaštitom okoliša;
- prostorni planovi se često rade bez jasnih programa i u pravilu uključuju namjere i interes koji često nisu sagledani sa svih aspekata. Namjeni površina za gospodarske djelatnosti i druge funkcije uglavnom ne prethode odgovarajuće razvojne strategije, niti procjena prihvatnog kapaciteta, koji mogu izbalansirati razvojne potrebe i dopušteno opterećenje po okoliš;
- planirane veličine građevinskih područja i izdvojenih turističkih zona u obalnom području često premašuju potrebe i mogućnosti lokalne zajednice u smislu demografskog, radnog i socijalnog potencijala;
- u planiranju prostora za gospodarske sadržaje često ne postoje definirani interesi lokalne zajednice, već investitori definiraju okvire projekta. Također je u izradi prostornih planova prisutan pritisak različitih grupnih ili pojedinačnih interesa pri čemu se nedovoljno uzimaju u obzir interesi lokalne zajednice, te prihvaćena načela i pravila struke;
- sektorske analize prirodnih (geoloških, pedoloških, hidroloških, bioloških, ihtioloških i dr.) stanja, zatim analize zaštite voda i obalnog mora, korištenja mora (za marikulturu i ribolov), mogućnosti nautičkog turizma, osjetljivosti obalnih ekosustava i dr. ne dovode se u vezu, ili barem nisu kao takve dostupne nosiocima planiranja u obalnom području;
- sudjelovanje gospodarskih subjekata, nevladinih udruga, građana i zainteresirane javnosti osigurano je kroz propisani postupak javne rasprave, međutim radi se sudjelovanju nakon ključne faze javno političkog procesa - formulacije rješenja. radi se i tzv. "ex. post" participaciji. Ovo nije u duhu pristupa integralnog upravljanja obalnim područjima, gdje se zahtjeva pravovremeno i primjereni uključivanje u ranoj fazi formuliranja planski rješenja sljedećih dionika: teritorijalne zajednice-lokalnog stanovništva i javnih subjekata, gospodarske subjekata; nevladinih udruga; društvenih subjekta, te ostale zainteresirane javnosti;
- prisutno je nedovoljno, odnosno nepravovremeno uključivanje državnih institucija i drugih subjekata u izradu prostornih planova kao i neefikasnost postupanja javnopravnih tijela u izdavanju velikog broja podataka i posebnih uvjeta. Pristup ovoj obvezni od pojedinih pravnih tijela je strogo formalan i administrativan. U postupcima davanja mišljenja na prijedloge prostornih planova pojedina javnopravna tijela često se ne drže predmeta izmjena i dopuna, ka ni rokova. Ovakvi postupci birokratiziranja dodatno komplikiraju postupak donošenja planova;
- neusklađenost posebnih propisa iz oblasti turizma (pravilnikom o kategorizaciji) sa propisima iz oblasti prostornog uređenja dovodi do toga da se izbjegava gradnja hotela,

veće se pribjegava grdanji vila ili "raspršenih hotela", turističkih naselja što potiče daljnju "apartmanizaciju".

- neusklađenost pojmova koji se odnose na različite kategorije poljoprivrednog zemljišta i šuma u posebnom propisima u odnosu na propise iz oblasti prostornog uredenja otežavaju usklađenost dokumenta prostornog uredenja sa dokumentima razvoja sektora;
- sa aspekta integralnog planiranja ne postoje sveobuhvatne, sintetske analize pojava i pritisaka u prostoru u odnosu na osjetljive obalne ekosustave i sagledavanje međuodnosa mora i kopna;
- prostorni planovi u obalnom području, prilikom definiranja planskih rješenja nisu posvetili dovoljno pažnje funkcioniranju područja pod režimom plime i oseke vodeći računa o komplementarnoj i međuzavisnoj prirodi morskog i kopnenog dijela;
- za otroke sa više jedinica lokalne samouprave ne izraduju se i ne donose se zajednički prostorni planovi, što bi trebao biti minimum. Sadašnji županijski prostorni planovi ne mogu zamijeniti odgovarajuće otočke prostorne planove, jer su otoci, kao posebne i morem odvojene cjeline, fizički ( u pogledu infrastrukturnih sustava) i funkcionalno samostalni;
- sustavom prostornog uredenja nije osigurano prostorno planiranje koje uzima obzir cjelovitost, jedinstvenost i međupovezanost obalnog područja;
- namjena teritorijalnog mora i s time u vezi određivanje ribolovnih područja u cilju njihove zaštite od pojedinih zahvata u dokumentima prostornog uredenja nije zastupljeno (osim općenitih navoda u tekstuallom dijelu planova);
- odluci o izradi plana često se pristupa formalno, bez potpunog razumijevanja procesa u prostoru kao i realnih razvojnih potreba, sa dilemama, neusklađenim interesima i konfliktima. Ovakav pristup komplicira i produljuje proceduru izrade i donošenja plana, jer se pitanja rješavaju u strogo propisanoj proceduri izrade i donošenja;
- nerealna očekivanja vlasnika zemljišta i izjednačavanje prava vlasništva s правом građenja (vlasništvom nad namjenom), što ima za posljedicu da planski proces često počinje s vlasnikom zemljišta i njegovim namjerama umjesto da proces vode planske namjere cjelovitog razvoja naselja, s time vezi je i problem (ne)sposobnosti lokalnih zajednica da oblikuju model održivog lokalnog razvoja. O strane lokalne samouprave izrada plana se često banalizira i svodi na "ucrtavanje zahtjeva za povećanjem građevinskog područja" koja je u obalnom području izraženija zbog visoke vrijednosti građevinskog zemljišta;
- prostorno planiranje nema jasnu i općeprihvaćenu metodologiju, s druge strane brojne odluke počivaju na vrijednosnim sudovima i tu je nezamjenjiv kvalitetan participativni proces u kojem sudjeluju dobro informirani dionici koji predstavljaju sve značajne zainteresirane skupine;
- ne postoje općeprihvaćeni prostorni i urbanistički standardi i pokazatelji za planiranje u obalnom području, kao nužan alat prostornog planiranja;
- ne postoje općeprihvaćeni pokazatelji za izračun prihvatnog kapaciteta za planiranje u obalnom području;
- u prostornom planiranju danas preteže dominacija inženjerke struke (zakonsko rješenje) što ne može zadovoljiti kriterije polidisciplinarnosti koji u analitičkoj fazi traži poznavanje različitih tematskih područja, sudjelovanje predstavnika različitih struka, prirodno-tehničkih, biotehničkih, društveno humanističkih te na kraju sintetiziranje svih analitičkih spoznaja i formuliranje planskih ciljeva i prijedloga planskih rješenja, te za vrijeme formulacije rješenja vodenje pregovaračkog procesa, moderiranje i facilitaciju;

- prisutna je praksa nekritičke primjene opcija javne nabave koje su apsolutno neprimjerene za poslove prostornog planiranja (prostorni plan je na tržištu obična roba za koju se u pravilu u postupcima javne nabave kao jedini kriterij odabira utvrđuje najniža cijena), čime se znatno ruši kvaliteta prostornog planiranja.

Može se zaključiti da se kao posljedica gore navedenih problema prostornog uredenja, pojavljuje dosadašnje stanje i način korištenja obalnog prostora, što je uz razvojne pritiske, i nedostatno integralno upravljanje obalnim područjem rezultiralo u mnogo čemu problematičnim pojavama i procesima na obalnom području, od kojih se izdvajaju:

- nekontrolirano širenje gradnje duž obalne crte i privatizacija pomorskog dobra što uzrokuje smanjenje/gubitak cjelovitosti i kvalitete fizičke obalne strukture;
- nepravilan izbor lokacija i neprimjerena gradnja na obalnoj crti i u uskom obalnom pojusu, te gubitak obalnog pojasa;
- velike površine uz obalnu liniju ili u blizini mora devastirane bespravnom izgradnjom;
- narušavanje biološke raznolikosti i integriteta osobito vrijednih ekosustava;
- procesi urbanizacije na obalnom području neobnovljivo utječu na zemljište, vode i kvalitetu krajolika;
- negativni utjecaji uključuju uz vizualne smetnje, iscrpljenje i onečišćenje podzemne vode i zrak, buku, zauzimanje osjetljivih staništa;
- zbog neriješene odvodnje ugroženo je obalno more te obalna i morska staništa.
- građevinska područja za razvitak naselja te turističkih i drugih gospodarskih djelatnosti izvan naselja utvrđena u prostornim planovima, najčešće površinom prelaze potrebe, a prostorno su neprimjereno smještene duž obalne crte;
- u strukturi korištenja površina naselja, s prostorno najvećim udjelom je stalno i povremeno stanovanje, koje uz pristupne prometnice bitno utječe na krajobrazna obilježja obalnog područja, osobito u manjim obalnim mjestima i na zemljištima neposredno uz morskou obalu;
- gradnja obiteljskih kuća (pretežno za povremeno stanovanje) na prostorima za turističke namjene;
- nekvalitetna gradnja , uredenje naselja osobito turističkih i rekreacijskih lokacija;
- industrijski tipizirana, nova gradnja često je u neskladu sa tradicijskim graditeљskim obilježjima i vrijednostima kulturne baštine obalnog područja;
- dosadašnji razvoj turizma obilježava zauzimanje velikih površina, čime se umanjuje vrijednost kulturnog krajolika, proizvodni i rekreacijski potencijal prirodnih resursa i ugrožava vlastiti, ali i razvoj drugih djelatnosti.
- prisutna je pojava neosjetljive gradnje energetski i proizvodnih kompleksa, luka za nautički turizam te prometna i druga prostorno značajna infrastruktura na često do kraja ne provjerenim lokacijama;
- izgubljeni su znatni dijelovi najužeg vrijednog obalnog pojasa i obale zbog bezbrojnih intervencija na uredenju ("betoniranju obale"), kao i pristup obali (iako kao javno dobro mora biti dostupno svim građanima). Gradnju sve manje određuju socijalni, već više spekulativni odnosno profitni motivi.

### **13. PREPORUKE ZA UPRAVLJANJE OBALNIM PODRUČJEM**

Iako je preduvjet za uspješnu provedbu IUOP-a službeno opredjeljenje državne javne politike, Protokolom kao i novim trendovima promišljanja održivog razvoja, jači se naglasak pridaje procesima decentralizacije upravljanja obalnim područjima. Ključ uspješnog provođenja IUOP-a leži u uspostavljanju veza među pojedinačnim razinama upravljanja kao i među aktivnostima raznih sektora unutar obalnog područja.

#### **Institucionalne pretpostavke za IOUP:**

1. u primjeni koncepta integralnog upravljanja obalnim područjem promjenama sektorskih zakona potrebno je odrediti obvezu usklađivanja sektorskih politika, strategija, planova i programa za dijelove koji se odnose na obalno područje. Postupkom izmjene sektorskih zakona uz donošenje podzakonskih akata potrebno je postupno postići internu konzistentnost zakonodavstva koje uređuje upravljanje razvojem u obalnom području.
2. obvezno vršiti procjenu učinka propisa simulacijom implantacije, a ne samo dovoditi u vezu sa troškovima, već sa ishodima ("outcome") ili učincima ("impact");
3. kroz odgovarajuće zakonodavstvo utvrditi jedinstvenu granicu obalnog područja u kojem se primjenjuju načela i instrumenti integralnog upravljanja, te koja će vrijediti za sve sektore koji imaju nadležnost nad obalnim područjem. Prilikom određivanja granice uvažavati ekosustavni pristup.
4. izraditi suvremenu participativnu primjenjivu metodologiju izrade integralnih lokalnih i područnih razvojnih planova i programa koja će
5. usvojiti i razraditi suvremenu participativnu metodologiju za planiranje u obalnom području, odnosno za izradu Strategije IUOP, te razvojnih planova gradova/općina koji će jamčiti polidisciplinarni pristup, participaciju svih relevantnih sektora i zainteresiranih dionika. Metodologijom osigurati međusobno usklađivanje sektorskih strategija, planova i programa naročito uključujući prostorno uređenje. Metodologija treba sadržavati elemente za praćenje i evaluaciju strategije i razvojnih planova, te osigurati usklađenje sa prostornim planovima u obalnom području. Prijedlog metodologije može izraditi međuresorna stručna skupina ojačana vanjskim stručnjacima i znanstvene zajednice (ekonomski, pravne, sociološke i politološke grane).
6. Kao prioritetno za obalno područje donijeti akcijski plan sređivanja katastra zemljišta i zemljišnih knjiga, kao i program utvrđivanja pomorskog dobra.

#### **Koordinacija za oblikovanje i implementaciju javnih politika:**

7. nužno ustanoviti stalno međusektorsko koordinacijsko tijelo za obalno područje s potrebnim ovlastima koje treba prevladati fragmentaciju i zatvorenost pojedinih sektora. Odgovarajućim opće pravnim aktom obvezati institucije nadležne za IUOP za provođenje poslova i zadatka određenih Strategijom IUOP i operativnim mjerama;
8. radi postizanja učinkovitosti IOUP nužno je osigurati horizontalni i vertikalni policy menadžment. Prvi se odnosi na koordinaciju različitih razina vlasti, a drugi na koordinaciju različitih sektorskih aktera na istoj razini vlasti. Horizontalne se smjernice odnose na organizacijsku suradnju i pomaganje u uklanjanju prepreka koje opterećuju efikasnu interakciju sektorskih tijela uprave, dok se vertikalne smjernice odnose na povezivanje ciljeva, struktura i resursa kako bi se oblikovanje javnih politika dovele u vezu s osnovnim ciljem;
9. u cilju postizanja koordinacije javnih politika IUOP potrebno je:

- a. napraviti institucionalnu analizu ključnih institucija javnog sektora u obalnom području s pregledom njihovih nadležnosti, te programa i dokumenta koje donose ili provode;
  - b. izraditi neku vrstu procjene stupnja preklapanja, odnosno potrebno je utvrditi u kojoj se mjeri dvije ili više organizacija/programa bave realizacijom istog cilja, a da pri tome nisu uskladili svoje stanove;
  - c. izraditi odgovarajuću procjenu stupnja nekoherentnosti, odnosno utvrđivanje činjenica u kojoj mjeri dvije ili više organizacije/programa, koji bi trebali biti na "istoj liniji djelovanja", streme oprečnim ciljevima;
  - d. izvršiti ocjenu organizacijskih oblika koordinacije korištenjem poznatih taksonomija, predlaže se jadna od najpoznatijih, koja ima devet razina: 1. neovisno odlučivanje ministarstava ili organizacija; 2. komuniciranje, zasnovano na razmjeni mišljenja s drugim ministarstvima ili organizacijama; 3. konzultiranje s drugim ministarstvima ili organizacijama, kako bi se došlo do pozitive povratne sprege; 4. izbjegavanje suprotstavljenih djelovanja između ministarstava i organizacija; 5. nastojanje da se postigne sporazum između različitih ministarstava ili organizacija; 6. uspostava mehanizma za arbitriranje u situaciji suprotstavljenih interesa između ministarstava ili organizacija; 7. uspostava sustava za ograničavanje djelovanja pojedinih ministarstava ili organizacija; 8. uspostava središnjih (nacionalnih) prioriteta i 9. usvajanje vladine strategije u nekom području<sup>127</sup>.
10. u cilju rješavanje sadašnjih problema koordinacije odmah je moguće poduzimati sljedeće aktivnosti:
- a. kako bi se smanjilo hijerarhijsko nepovjerenje preporučuje se uspostavljanje "tehničkih radnih dijaloga" (npr. stručne rasprave) između ministarstava i tijela područne (regionalne) samouprave. Takvi "dijalozi" bi se mogli održavati jednom ili dvaput na godinu i trebali bi se baviti pružanjem informacija, raspravljanjem o problemima koji nastaju tijekom faze provedbe planova i programa (ili zakonskih propisa);
  - b. kako bi se smanjile napetosti između institucija i uklonile prepreke međusobnoj interakciji, preporučuje se poboljšanje koordinacije barem u procesu provedbe planova i programa, tj. na osnovi konkretnih projekata;
  - c. ono što se može učiniti u kratkom roku; preporučuje se obuka rukovoditelja na svim razinama rukovodećih funkcija i njihovo osposobljavanje za vođenje i preuzimanje koordinacije. U dugoročnoj perspektivi, hijerarhije bi se trebale ujednačiti i trebale bi se proširiti ovlasti donošenja odluka nižih hijerarhijskih razina te poboljšati ili uspostaviti sposobnosti rukovodenja na nižim razinama (decentralizacija nadležnosti);
11. nositelje razvojnog upravljanja u pojedinim sektorima potrebno je poticati i obvezati za uspješno korištenje informacijske tehnologije koje omogućuju pravovremenu razmjenu informacija i time omogućavaju bolju koordinaciju.

**Regionalno upravljanje gospodarskim i društvenim razvojem:**

12. među prvim zadacima u uspostavljanju IUOP-a je izrada preliminarnog izvješća (obalnog profila). Na temelju raspoloživih podataka analiziraju se najvrjedniji obalni resursi, njihovo korištenje, ključni problemi, njihovi uzroci te prioriteti za upravljanje;
13. u fazi razvojnog planiranja u obalnom području pristupa se izradi detaljnih analiza za ona područja koja su u preliminarnom izvješću utvrđena kao prioritetna. Utvrđuje se

---

<sup>127</sup> Metcalfe, L., 1994; Petak, Z., 2013

tzv. "nulto stanje" koje će poslužiti kao polazni scenarij u slijedećem koraku izrade alternativnih scenarija. Na temelju projekcija postojećih trendova izrađuju se prognoze utjecaja aktivnosti na prirodne sustave u obalnom području. Koristeći niz pokazatelja odabire se najprikladniji scenarij na temelju interdisciplinarnog pristupa.

14. izmjenama zakona, donošenjem podzakonskih akata ili kroz odgovarajuću metodologiju osigurati implementacije planova društveno-gospodarskog razvoja i razvoja sektora u dokumente prostornog uređenja;
15. izmjenom postojeće metodologije o izradi županijskih razvojnih strategija osigurati da županijske razvojne strategije definiraju i prostorne zahtjeve, odnosno da sadrže prostornu dimenziju na konceptualnoj razini;
16. izmjenom postojećih ili donošenjem novim propisa osigurati obvezu izrade i donošenja razvojnih strategija gradova i općina uz propisanu metodologiju;
17. prilikom definiranja razvojnih programa i projekta provoditi sustavnu analizu javnih politika.

**Očuvanje prirode i okoliša u obalnom području:**

18. kod usvajanja kriterija i standarda očuvanja okoliša koje određuje EU, voditi računa o unapredjenju institucionalnih i stručnih kapaciteta, te ukupne sposobnosti i primjerenoosti za njihovu provedbu u nacionalnim uvjetima, posebno na lokalnoj i regionalnoj razini;
19. utvrditi i razraditi instrumente i mjere za učinkovitu zaštitu i očuvanje krajobraza, prirodnih vrijednosti, kulturne baštine i ekosustava (koja se određuje u prostornim planovima) izvan postupka odobrenja zahvatu prostoru.

**Praćenje, vrednovanje i upravljanje podacima i informacijama:**

20. nužno je kod nositelja razvojnog planiranja razviti obvezu vrednovanju rezultata javnih politika, odnosno praćenje i ocjena uspješnosti procesa IUOP-a, koje će se provodi uspostavom sustava indikatora. Osnova je ustanoviti pozitivna (ili negativna) kretanja u sociološkom, ekonomskom i okolišnom okružju, ukazati na njihove uzroke i odrediti mjere korekcije kojima treba djelovati. U određivanju indikatora, preporučuju se dvije su osnovne grupe indikatora: sektorski i prostorni indikatori. Prostorni indikatori podijeljeni su u indikatore stanja okoliša i indikatore upravljanja okolišem i prirodnim resursima. Prilikom određivanja prostornih indikatora nužno je poznavati ekonomski profil područja (ukupnu ekonomsku snagu, najznačajnije ekonomske aktivnosti i sl.) te dostupnost prirodnih resursa. Iz širokog skupa indikatora valja izabrati one koji se mogu utvrditi za sve administrativne jedinice u obalnom prostoru, kao npr.: demografski pokazatelji (rezidentno stanovništvo plus sezonska populacija, dnevni posjetitelji), urbani pokazatelji (postotak tla, broj objekata na 1000 stan., gustoća stanovnika, turistička ponuda i dr.), pokazatelji stanja okoliša (kvaliteta zraka, potrošnja vode, količina otpada, potrošnja energije, pročišćavanje voda i dr.), korištenja resursa (površina plaža po osobi, stupanj korištenja, prirodni predjeli, zaštićena područja i dr.), iskorištenost marina (broj vezova, posjećenost brodova, investicije), korištenje zemljišta (koeficijent motorizacije, prometna mobilnost, javni prijevoz, gustoća prometa, koeficijenti turističkog smještaja i dr.)<sup>128</sup>;
21. odgovarajućim obveznim uputama resornih ministarstava osigurati da sektori o područjima za koja su nadležni u obalnom području imaju kvalitetno pripremljene informacije radi učinkovite međusektorske komunikacije, kako se ne bi iscrpljivalo u elementarnom i dugotrajnom skupljanju osnovnih podataka;

---

<sup>128</sup> Starc, N. i dr., 2013

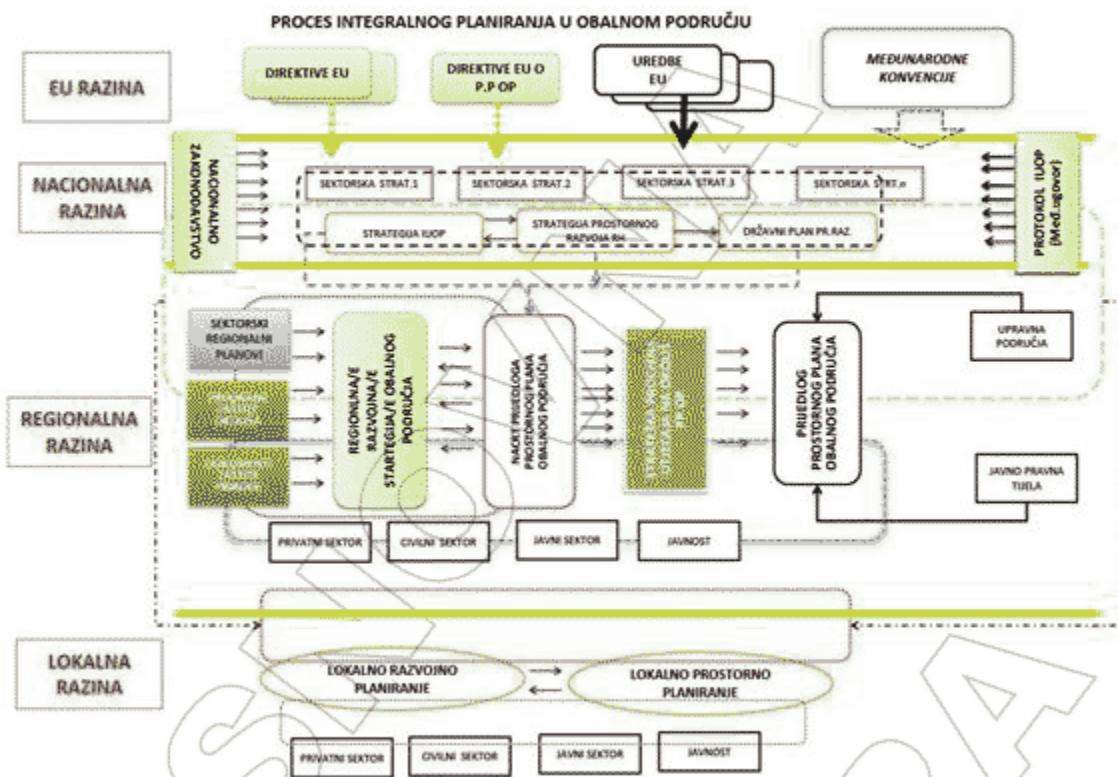
22. na razini obalnog područja potrebno je izraditi jedinstvenu bazu podataka u cilju integralnog upravljanja, dostupnu radi integralnog korištenja, kako bi nositelji razvojnog upravljanja u pojedinim sektorima uspješno koristeći informacijske tehnologije pravovremeno vršili razmjenu informacija što bi omogućilo bolju koordinaciju. Važno je da baze podataka budu napravljene korištenjem jedinstvenih prostornih prikaza, koji će imati široku primjenu, prije svega u sustavu prostornog uredenja. U tom pravcu potrebno je u što kraćem roku razviti Nacionalnu infrastrukturu prostornih podataka (NIPP). Zakonom o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (NN 16/07) definirana su osnovna načela uspostave NIPP-a u Hrvatskoj, a poglavje o NIPP-u uskladeno je s direktivom INSPIRE EU (2007/2/EZ). Cilj te direktive jest stvaranje ažuriranih i kvalitetnih skupova prostornih podataka i njihova dostupnost svim zainteresiranim korisnicima. U okviru NIPP, odgovarajućim posebnim propisom osigurati da se za potrebe IOUP-a korištenjem suvremene informatičke tehnologije zasebno objedini podatke za obalno područje.

**Sudjelovanje javnosti u planiranju održivog obalnog razvoja i donošenju strateških razvojnih odluka:**

23. izmjenama i dopunama zakona obavezati nositelje IUOP na poticanje i organiziranje ex ante participacije (u ranoj fazi). Nositelji IUOP, a posebno izradivači razvojnih dokumenata, trebaju uključivati razvojne dionike u sve faze izrade razvojnih dokumenata, vodeći računa o posebnostima različitih interesnih skupina;
24. jačati praksu i razvijati mehanizme sudjelovanja i suradnje javnog, privatnog i civilnog sektora i zainteresirane javnosti u ranoj fazi javno političkog procesa počevši od definiranja problema, razmatranja alternativa te formulacije optimalnih rješenja. Jedna od temeljnih karakteristika procesa IUOP-a je kontinuirano informiranje javnosti i poticanje na aktivno uključivanje tijekom svih faza procesa;
25. razvijati dobre prakse da se kod definiranje javnog problema na obalnom području što više uključi lokalna zajednica i ostali zainteresirani, kako bi imali osjećaj odgovornosti za problem, te motivaciju za podršku implantacije;
26. odrediti kriterije i razviti mehanizme za utvrđivanje i obranu javnog interesa i javnog dobra od strane svih zainteresiranih, putem ex ante participacije dionika obalnog razvoja

**Edukacija, istraživanja i jačanje kapaciteta za IUOP:**

27. pojačati napore od strane nositelja IOUP-a u poticanju šire komunikacije i jačanja kapaciteta svih sudionika u postupku donošenja odluka;
28. jačati kapacitete lokalne samouprave prema ozbilnjijem shvaćanju važnosti kvalitetnog strateškog planiranja i prostornog planiranja za koji su nadležni;
29. jačati kapaciteta u svim sektorima i institucijama koje sudjeluju u izradi strategija, programa i planova u obalnom području;
30. u okviru visokoškolskih programa na sveučilištima i veleučilištima u gradovima na obali (Pula, Rijeka, Zadar, Šibenik, Slit i Dubrovnik) organizirati zasebne interdisciplinarnе studijske programe o integralnom upravljanju obalnim područjem.. Postojeći interdisciplinarni i međusveučilišni program poslijediplomskog studija o IUOP(Educom@Med-poslijediplomski interdisciplinarni i međusveučilišni program učenja na daljinu koji je razvijen kao rezultat suradnje Sveučilišta u Veneciji, Sevilji, Kairu i Splitu kao i Centra za regionalne aktivnosti Programa prioritetnih akcija) službeno prihvati u RH te mu priključiti sve više, posebno obalnih, sveučilišta;



Slika 43. Proces integralnog planiranja u obalnom području

#### **14. SMJERNICE ZA UNAPRJEĐENJE PROSTORNOG UREĐENJA ODNOŠNO PROSTORNOG PLANIRANJA U OBALNOM PODRUČJU**

Obalno područje Jadrana je najvrijednije prirodno bogatstvo i gospodarski potencijal RH. U budućnosti se očekuje veliki poduzetnički i graditeljski pritisak na ovo područje pa je potrebna sigurna i učinkovita regulativa te odgovarajući prostorni planovi radi izmjene postojećih negativnih trendova.

Za unaprjeđenje prostornog uređenja odnosno prostornog planiranja u obalnom području, predlaži se sljedeće smjernice:

1. Paralelno sa izradom strategije IUOP (krovni dokument za integralno upravljanje obalnim područjem) predlaže se izraditi Stručnu podlogu za prostorno uređenje i zaštitu obalnog područja, kao podlogu za izradu Državnog plana prostornog razvoja, a kako bi se osigurala cjelovitost, jedinstvenost i međupovezanost obalnog područja; Strategiju IUOP i Stručne podloge temeljiti na nacionalnim sektorskim strategijama i regionalnim razvojnim strategijama, te planovima zaštite okoliša i prirode. Ovim se postiže usklađenje prostornog planiranja sa sektorskim razvojnim politikama, odnosno uspostavlja se veza prostornog i razvojnog planiranja u okviru IUOP, posebno u odnosu na razvoj turizma, nautičkog turizma, marikulture i drugih specifičnih obalnih djelatnosti s jedne strane, te zaštite mora i obalnih ekosustava s druge strane;
2. Radi jedinstvenog pristupa procesu prostornog planiranja i osiguranja usklađenosti sa drugim sektorskim razvojnim dokumentima potrebno je izraditi suvremenu, participativnu i primjenjivu metodologiju za prostorno planiranje u obalnom području (odnosno na razini cijele države). Metodologija ne treba ulaziti u sadržaj prostornih planova, obvezne prostorne pokazatelje, prostorne standarde, mjerila kartografskih prikaza prostornih planova i standard elaborata prostornih planova, jer se ta pitanja uređuju zasebnim pravilnikom sukladno ZPU.

Metodologijom između ostalog treba:

- a. pobliže razraditi postupak od početka planerskog procesa, počev od Odluke o izradi/izmjeni i dopuni dokumenta prostornog uređenja (koko bi se osigurala stručna utemeljenost Odluke o izradi na bazi realnih razvojnih potreba, sa minimumom dilema, neusklađenih interesa i konflikata);
- b. odrediti jedinstveni postupak i način izrade dokumenta prostornog uređenja, posebno ulogu i zadatke nositelja izrade i stručnog izrađivača;
- c. razraditi odredbe ZPU i posebnih zakona koji se odnose na sudjelovanje javnopravnih tijela u postupku izrade dokumenta prostornog uređenja;
- d. odrediti način sudjelovanja javnog, privatnog, i civilnog sektora, građana i zainteresirane javnosti u ranom postupku izrade dokumenta prostornog, kako bi se postigla "ex-ante" participacija;
- e. naznačiti okvirne sektorske separate i analize koje treba uzeti u razmatranje prilikom analize postojećeg stanja i definiranja planskih polazišta;
- f. posebnu pažnju posvetiti načinu određivanja prihvatnog kapaciteta;
- g. dati smjernice o načinu postizanja koordinacije sa drugim relevantnim sektorima, te usklađenja sa relevantnim razvojnim dokumentima za izradu prostornog plana;
- h. dati smjernice za način definiranja javnog interesa i javnih potreba na lokalnijoj razini, radi jačanja legitimite planiranja.

Prijedlog metodologije može izraditi HZZPR u suradnji sa odabranim sastavnicama Sveučilišta u Zagrebu (arhitektura, ekonomija, pravo, politologija, sociologija i sl.).

3. pravilnikom o sadržaju dokumenata prostornog uredenja jasnije naglasiti temu funkciranju područja pod režimom plime i oseke;
4. kroz pravilnik o sadržaju prostornih planova osigurati da se u prostornim planovima odrede ribolovna područja sa potrebnim ograničenjima u cilju zaštite ribljih staništa i bentosa u cjelini s jedne strane, te s druge strane da se ne ugrožavaju ribolovna područja i benthos drugim aktivnostima;
5. kroz pravilnik o sadržaju prostornih planova osigurati da se u prostornom planu obrade prirodni rizici i katastrofe i propisu urbanističke mjere koje se odnose na potrese, poplave, požare, rušenja, štetno djelovanje voda i mora, ionizirajuće zračenje, te rizici uslijed podizanja razine mora i uslijed klimatskih primjena;
6. za otoke s više jedinica lokalne samouprave propisati obvezu donošenja jedinstvenog prostornog plana otoka kojim se planiraju rješenja od zajedničkog interesa svih jedinica lokalne samouprave na otoku i koji se donosi uz punu potporu svih jedinica lokalne samouprave otoka;
7. radi osiguranja polisdisciplinarnog pristupa, uz arhitektonsku struku, ojačati obveznu ulogu stručnjaka društvenih i prirodnih znanosti, posebno u koordinacijskim postupcima donošenja rješenja za pojedine složene probleme uređivanja prostora u prostornim planovima;
8. ubrzati donošenje stručnih kriterija / prostornih i urbanih standarda za prostorno i urbanističko planiranje u svrhu osiguranja kvalitete i vrsnoće prostorno planske dokumentacije, posebno na obalnom području i uz uvažavanje specifičnih odlika obalnog prostora;
9. radi postizanja kvalitete prostornog planiranja napustiti praksu da je prostorni plan na tržištu obična roba za koju se u pravilu u postupcima javne nabave kao jedini kriterij odabira utvrđuje najniža cijena;
10. nužno bi bilo za potrebe planiranja prostora za smještaj gospodarskih i drugih djelatnosti prethodno odrediti pokazatelje (indikatore) razvoja gospodarskih djelatnosti u cilju osiguravanja održivog korištenja obalnih područja i smanjenja pritisaka koji premašuju njihove prihvatne kapacitete. U tom smislu potrebno je pružiti pokazatelje za izračun prihvatnog kapaciteta za planiranje u obalnom području (vidi u smjernicama za Strategiju);
11. izmjenom posebnih propisa iz oblasti turizma (pravilnikom o kategorizaciji) u odnosu na propise iz oblasti prostornog uredenja onemogućiti izbjegavanja gradnje hotela i pribjegavanje gradnje vila ili "raspršenih hotela" i turističkih naselja i time sprječiti daljnju "apartmanizaciju".
12. izmjenom postojećih propisa osigurati uskladenost pojмova koji se odnose na različite kategorije poljoprivrednog zemljišta i šuma u posebnom propisima u odnosu na propise iz oblasti prostornog uredenja;
13. Osnažiti već donesene stručne kriterije i smjernice, kako bi se osigurala njihova primjena:
  - a. Arhitektonske politike Republike Hrvatske 2013 – 2020.
  - b. Kriterij za planiranje turističkih predjela obalnog područja mora (Savjet prostornog uredenja);
  - c. Smjernice i kriteriji za arhitektonsku vrsnoću građenja (Savjet prostornog uredenja);
  - d. Kriteriji i smjernice za planiranje golfskih igrališta (Savjet prostornog uredenja);
14. U integralnom prostornom uredenju obalnog područja potrebno je naglasiti:
  - a. uskladenje sa načelima europske razvojne politike i održivog razvoja kao univerzalnog zahtjeva na kojem se temelje osnovni ciljevi - teritorijalna, socijalna i gospodarska kohezija,

- b. osigurati javni interes i kontinuirano usklađivanje suprotstavljenih interesa u prostoru,
- c. osigurati primjenu prostornih mjera u skladu s demografskim razvojem,
- d. osigurati edukaciju i istraživačke djelatnosti te uspostaviti promocijske djelatnosti u vezi s kvalitetom prostorno-planskih rješenja,
- e. efektivno prihvati i primijeniti načela i polazišta (EU) teritorialne kohezije, urbanog razvoja i stanovanja, koja su ugradena u referentne europske dokumente,
- f. u prostornim planovima jedinica lokalne samouprave propisivati uvjete za zaštitu područja vrijednih dijelova prirode, na način da budu, kao i uvjeti zaštite prirode za zaštićena područja, doстатно obradeni i primjenjivi.

OSNOVNA  
LITERATURA

## 15. SMJERNICE ZA PROVEDBU STRATEGIJE (KONTEKST IUOP-A)

Strategija je po svom značenju temeljni dokument za dugoročno i usklađeno usmjeravanje prostornog razvoja i znači dostignuti stupanj suglasja o bitnim ciljevima uređenja prostora, o načinu i instrumentima za njihovo ostvarivanje na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Strategija treba poticati prostorno uravnotežen razvoj te pomoći oblikovati buduće razvojne planove i druge investicijske planove, a pri tom uključiti i sve relevantne strategije izrađene od drugih javnih tijela i institucija.

U osnovnim ciljevima Strategije<sup>129</sup>, točka 10. naglašava se cijelovitost vrijednih obalnih ekosustava i kakvoće mora za kupanje i rekreaciju. U točki 14. kao cilj se ističe "stvaranje visokovrijednog izgradenog prostora s uvažavanjem specifičnosti pojedinih cjelina te poštivanjem prirodnog i urbanog krajobraza i kulturnog nasljeta, a posebice uređenja ugostiteljsko turističkih područja na obalnom i kopnenom području uz zaštitu užeg obalnog pojasa od građenja".

Obalno područje RH u europskom kontekstu ima značajnu razinu prirodne očuvanosti kao i preduvjet za budući razvoj. Osnovnu prepreku u cijelovitom sagledavanju i planiranju ovog vrijednog i osjetljivog područja čini rascjepkanost kroz sedam županija i 131 JLS. Nivo gospodarske razvijenosti značajno varira kao i demografska osnova, mehanizam provedbe i kontrole prostorno-planskih rješenja također, razvijenost infrastrukture, zastupljenost bespravne gradnje, neplanski rast turizma uključujući nautički turizam, upravljanje pomorskim dobrrom, nedostatan stručni kapacitet i dr.

U cilju ostvarenja uravnoteženog i održivog razvoja obalnog područja Strategija prostornog razvoja a RH treba utvrditi polazišta za koordinaciju razvojnih dokumenata, planova i sektorskih strategija u obalnom području kao cjelini.

Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske u svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja u skladu s ukupnim gospodarskim, društvenim i kulturnim razvojem, potrebama i mogućnostima, izraženim u temeljnim državnim razvojnim dokumentima (strategije, planovi, programi i sl.) koji se donose na temelju posebnih propisa, sukladno načelima prostornog uređenja, određuje dugoročne zadaće prostornog razvoja, strateška usmjerenja razvoja djelatnosti u prostoru i polazišta za koordinaciju njihovih razvojnih mjera u prostoru.

Obzirom na značenje Protokola i Direktiva za prostorno uređenje za obalno područje te značenje ekosustavnog pristupa ovim se predlažu strateška usmjerenja razvoja djelatnosti u prostoru kojima će se osigurati implementacija odredbi Protokola, Direktive i načela ekosustavnog pristupa.

**U vezi planiranja namjene, korištenja i zaštite prostora predlažu se strateška usmjerenja:**

### **Opća usmjerenja**

U određivanju namjene prostora, planiranja infrastrukture, uređenja prostora, i određivanja uvjeta korištenja prostora na obalnom području potrebno je polaziti od biološkog bogatstva obalnog mora i obalnog ruba i prirodne dinamike u planskom području, te funkciranja područja pod režimom plime i oseke, te komplementarne međuzavisnosti morskog dijela i kopnenog dijela koji čine jedinstvenu cjelinu.

---

<sup>129</sup> MGIPU; Odluka o provođenju postupka SPU na okoli za Strategiju prostornog razvoja RH, Zagreb, 09.5.2014.

U tom smislu potrebno je provesti prethodne stručne analize navedenih pojava, te kroz proces simulacije alternativnih rješenja odabrati najoptimalnija.

U određivanju namjene prostora, planiranja infrastrukture, uređenja prostora, i određivanja uvjeta korištenja prostora na obalnom području uzeti na integralan način sve elemente koji se odnose na hidrološke, geomorfološke, klimatske, ekološke, društveno-gospodarske i kulturološke sustave kako ne bi premašili prihvratne kapacitete obalnog područja i kako bi se sprječili negativni učinci prirodnih nepogoda i razviti. Potrebno je voditi računa da je za je za kvalitetno očuvanje i zaštitu priobalnog područja, otoka i mora nužno multidisciplinarno vrednovanje društvenih, gospodarskih i ekoloških osobitosti dijelova priobalja (i mora), te sukladno stručnim analizama poticati razvijanje određenih aktivnosti primjernih pojedinim prostorima.

U dalnjem usmjeravanju prostornog razvoja, organizacije prostora (sustava naselja i središnjih funkcija), izgradnje naselja, gospodarskih i drugih sadržaja, infrastrukture, te uređenja i zaštite prostora u obalnom području potrebno je na temelju multidisciplinarnog vrednovanja prirodno-geografskih, demografskih, ekonomskih, prometnih, socioloških, kulturoloških i ekoloških obilježja osigurati različiti pristup pojedinim dijelovima obalnog područja i to:

- uskog obalnog ruba (prostor ograničenja ZOP-a do 1000 m, odnosno geomorfološka granica);
- urbanih aglomeracija (posebno pod zaštitom UNESCOA);
- priobalnih otoka;
- pučinskih otoka;
- nenaseljenih otoka;
- zaobalja od granice 1000 m, odnosno geomorfološke granice do granice obalnog područja;

Ova područja, premda čine cijelovito obalno područje razvijala su se pod različitim prirodnim, gospodarskim, društvenim i kulturnim uvjetima pa u tom smislu zahtijevaju različite pristupe i razvojne aktivnosti primjerene njihovim posebnostima.

### **Razvoj i izgradnja naselja**

Razvoju i izgradnji naselja u obalnom području pristupati obzirom na posebnosti pojedinih dijelova obalnog područja (kako je već prikazano). U pravilu, uzimajući u obzir planiranu veličinu građevinskog područja koja prelazi razvojne potrebe, novu izgradnju uskladiti sa trendovima kretanja stanovništva i gospodarskog razvoja. Međutim, obzirom na suvremena kretanja i pokretljivost stanovništva, prometnu dostupnost i mogućnosti virtualnog komuniciranja, sve manje stalnih i dugoročnih radnih mjesta, upitno je i nesigurno vezivati gradnju naselja isključivo za stalno nastanjivanje i mjesto rada. Stoga bi u planiranju daljnje izgradnje kriteriji izgrađenost infrastrukture, mogućnost komunalnog opremanja, očuvanje krajobraza, graditeljske baštine, slike naselja, prirode i ekosustava mora i kopna trebali biti odlučujući.

Nova izgradnju namijenjenu stanovanju u obalnim područjima usmjeravati prioritetno u već izgrađene strukture naselja interpolacijama, prije svega, u nedovoljno ili neracionalno izgrađenim dijelove gradova i naselja kao i dogradnjama ili nadogradnjama postojećih objekata, te gradnju u prostornim cjeline gradova i naselja koji su već uređeni (opremljene prometnicama i komunalnom infrastrukturom i objektima društvenog standarda). Gradnju u planiranim a neizgrađenim područjima naselja vezivati za uređenje građevinskog zemljišta (odnosno osiguranjem dostašnih prometnica i druge tehničke infrastrukture) s racionalnim gustoćama naseljenosti i primjerene tipovima naselja i regionalnim značajkama. Novu granu, povećavanje građevinskog područja u naseljima uz more, posebno u osjetljivim prostorima (zatvoreni zaljevi,

male uvale i slično) vezati pored ostalog, naročito za izgradnju odvodnje otpadnih voda, radi daljnje zaštite obalnog mora. Na primjer, izgradnju u manjim uvalama planirati na način da se sačuvaju neizgrađeni dijelovi u tim uvalama.

Aktivnostima očuvanja i obnove (rekonstrukcija, asanacija) postojećeg stambenog fonda davati isto značenje kao i novim stambenim gradnjama (osobito u povijesnim urbanim cjelinama) i treba ih razvijati kao kontinuiranu i programiranu djelatnost.

Prioritetna aktivnost i uvjet dalnjeg širenja naselja je urbana sanacija i urbana preobrazba prostora devastiranih nezakonitim gradenjem.

Neophodno povećanje tj. proširenje građevinska područja gradova i naselja smještenih u obalnom području, uz morsku obalu moguće je na prostorima udaljenijim od obala u dubinu kopna. Zahtjeve za gradnju uz obalu treba opravdati posebnim razlozima od javnog značaja. Neophodno proširenje građevinskog područja vezivati također uz zadovoljavanje urbanih standarda, odnosno potreba (duljina i širina prometnica/ ha, veličina parkirnog prostora/korisniku, udio zelenih površina i parkova, veličina javnih sportsko-rekreacijskih površina/korisniku i sl.), koje treba prethodno utvrditi za različite dijelove obalnog područja.

Potrebo je osigurati jednakе uvjete života i rada i korištenje prirodnih resursa obalnog područja upotrebom fiskalnih mjera. U planiranju razvoja i uređenja naselja osigurati dostupnost obale i javni interes za korištenje tog prostora, kao i mogućnost prioritetskog korištenja za rekreaciju i pomorske djelatnosti, te osobito uvesti odgovarajuće režime očuvanja i korištenja prirodnih plaža.

Za gradnju i planiranje građevinskih područja u zaobalu potrebno je postaviti niže standarde u pogledu gustoća, uređenosti građevinskog područja veličina parcela i sl., ali uz obvezu očuvanja krajobraznih vrijednosti prostora, obzirom da treba poticati gradnju u zaobalnom dijelu obalnog područja.

### **Gospodarske djelatnosti**

Prostor za razvoj gospodarstva i djelatnosti treba osigurati uvažavanjem prioritetskih djelatnosti područja koje ovise o značajkama i tipu prostora-krajolika i koje čine glavno fisionomsko obilježje područja (prostorno-gospodarsku strukturu), te temeljiti na kriteriju predodređenosti prostora za djelatnosti pri čemu se na određenom prostoru prioritetsko lociraju one funkcije koje su vezane za taj prostor i resurs.

U planiranju područja za pojedine aktivnosti u obalnom području, posebno u blizini obalne crte, odnosno u prostoru ograničenja (1000 m) izbjegavati planiranje djelatnosti koji po svojoj prirodi ne zahtijevaju blizinu mora, kao: industrija, eksploatacija mineralnih sirovina, veći trgovачki centri, radne zone i sl. već te prostore kada zadovoljavaju druge kriterije lokacije namijeniti za djelatnosti vezane za more: marikultura, brodogradnja/servis brodova, lučke djelatnosti (luke otvorene za javni promet, luke nautičkog turizma, teretne luke s terminalima.) i sl.

Prostor za razne gospodarske djelatnosti planirati na način: da se na minimum smanji korištenje prirodnih resursa, da se uvažava integralno gospodarenja vodnim resursima (vodoopskrbu, zaštita voda i zaštita od voda) te gospodarenja otpadom na okolišu prihvatljiv način, da smještaj i uvjeti korištenja prilagode osjetljivosti obalnih područja te da se morski resursi zaštite od onečišćenja.

Prilikom planiranja prostora za smještaj gospodarskih djelatnosti nužno je prethodno odrediti pokazatelje (indikatore) razvoja gospodarskih djelatnosti u cilju osiguravanja održivog korištenja obalnih područja i smanjenja pritisaka koji premašuju njihove prihvatne kapacitete. U

tom smislu planiranje ugostiteljsko turističkih zona, luka i područja za marikulturu na obalnom području potrebno je temeljiti na nosivom kapacitetu prostora, što je osobito važno za otoke koji predstavljaju jedinstveni i osjetljiv eko sustav.

Nosivi kapaciteti se moraju utvrditi uvažavajući zahtjeve zaštite okoliša, zaštite prirode i spomenika kulture te drugih specifičnosti prostora. Primjer za jedan iskustveni model određivanje prihvatnog kapaciteta dat je u Prilogu-I.

### **Turizam**

Planiranje prostora za turističke sadržaje (prvenstveno smještajne kapacitete) temeljiti na sektorskoj strategiji razvoja turizma, regionalnim i lokalnim razvojnim strategijama, izgrađenosti infrastrukture i mogućnosti komunalnog opremanja, zahtjevima očuvanja krajobraza, kulturne baštine, prirode i okoliša, te prioritetno prihvatnom kapacitetu. S time u vezi, na do sada planirane veličine i kapacitete turističkih zona, nužno je zahtijevati preispitivanje, veličina, lokacija i kapaciteta planiranih zona, s ciljem očuvanja obalnih ekosustava, prirodne resursa, kulturne baštine i krajobraz.

Kod planiranja i izgradnje novih turističkih kapaciteta predlaže se:

- turističke sadržaje planirati na načelima održivosti, ekonomске, ekološke i socijalne, na način da se planirani rani sadržaji uklapaju u razvojni koncept lokalne zajednice, da sadržaji donose korist lokalnoj zajednici, da odnos trusta i stanovništva ne dovodi do konflikta, i da planirani sadržaju budu prihvaci (što je bitan uvjet realizacije turističkih projekata);
- planirati i oblikovati turističke sadržaje koji će očuvati obalne ekosustave, prirodne resurse, kulturnu baštinu i krajobraz;
- novu izgradnju kapaciteta u turizmu treba usmjeriti na izgradnju kvalitetnih dopuna i dogradivanje turističkih zona koje su već djelomično ili pretežito izgradene, prilikom investiranja u postojeće ili nove hotele stimulirati izgradnju samo viših i visokih kategorija;
- kada se grade novi objekti, onda dati prednost gradnji na područjima gdje je potrebna sanacija terena svake vrste, a ne na atraktivnim lokacijama;
- rekonstrukcija postojećih objekata na razini europske potražnje i standarda;
- poboljšanje svih vrsta infrastrukturnih sustava i optimalna zaštita okoliša;
- revitalizacija zapuštenih objekata i čitavih malih naselja u funkciji kvalitetne cjelogodišnje ponude;
- objekte oblikovati uz poštivanje lokalnih građiteljskih uvjeta i ambijenata;
- prilikom planiranja turističkih zona zbog bitnog utjecaja na uređenje prostora trebat će sustavno i kriterijski utvrditi: prostorne i funkcionalne norme i standarde obiteljskih turističkih jedinica, te odnos turizma prema kulturnoj/prirodnoj baštini;
- odrediti prihvatni kapacitet i uvjete za namjenu i korištenje morskih i kopnenih dijelova obalnih područja;
- prilikom planiranja turističkih zona pridržavati se "Kriterija planiranja turističkih predjela obalnog područja mora" izrađenog d Savjeta za prostorno uređenje, a u pogledu vrsnoće gradenja smjernica "Arhitektonskih politika RH – nacionalnih smjernica za vrsnoću i kulturu gradenja";
- regulirati ili, gdje je nužno, zabraniti održavanje raznih sportskih i rekreacijskih aktivnosti, uključujući rekreativno ribarstvo i vadenje školjki;
- planskim mjerama, poticati izgradnju smještajnih i drugih pratećih sadržaja u zaobalju kako kompletiranu ponudu turističkim sadržajima obale, tako da obalno područje čini jedinstveni turistički prostor. U tom pravcu potrebno je imati niže standarde zaštite

- osim zahtjeva za očuvanje graditeljske baštine kao značajnog elementa ponude i atrakcije;
- promicati specifične oblike obalnog turizma, uključivo kulturni, seoski i ekoturizam, poštujući tradiciju lokalnog stanovništva. Kada se zahtjeva grdanja na izvan gradevinskom zemljištu istu dopuštati za smještajne, ugostiteljske i prateće sadržaje, sve u funkciji seoskog turizma ali na većim zemljišnim parcelama.

### **Luke nautičkog turizma**

Polazeći od Strategije razvoja nautičkog turizma potrebno je preispitati razvoj nautičkog turizma od razmještaja u prostoru do ukupne opterećenosti akvatorija, obalne linije i kopna, kao polaznu osnovu treba uvažavati utvrđivanje nosivog kapaciteta prostora. Stoga se predlaže preispitivanje prostornih planova u pogledu broja i kapaciteta luka nautičkog turizma. Razmještaj i dimenzioniranje marina treba biti usuglašeno s ostalim aspektima korištenja prostora, zaštitom vrijednih djelova obale, morskog okoliša i potrebama stanovništva.

Za planiranje luka nautičkog turizma ili nautičkih vezova unutar postojećih luka otvorenih za javni promet potrebno je uz ostalo uzeti u obzir i lokalne razvojne strategije i potrebe lokalne zajednice. Luke nautičkog turizma, prvenstveno smještati i graditi unutar gradevinskog područja naselja, s već izgrađenom lukom gdje postoji prateća infrastruktura. Kod izgradnje luka nautičkog turizma promjene obalne linije nasipavanjem i otkopavanjem obale vršiti u najmanjoj mjeru.

Kod izgradnje maritimne zaštite posebnu pažnju posvetiti kvalitetnim analizama vjerovale klime u maritimnim studijama (obzirom na neka dosadašnja loša iskustva), uz obvezno neovisno vrednovanje takovih studija. Isto tako radi zaštite morskog okoliša i obalnih ekosustava potrebno je za sve takove zahvate provoditi procjenu utjecaja na okoliš.

Radi zaštite i očuvanje okoliša, mora i morskog dna posebno od slobodnog sidrenja plovila "na sidro" kojim se "preorava" morsko dno, uništavaju staništa, često lokaliteti podmorska arheologije te povećava opasnost od unosa stranih morskih mikroorganizama potrebno je u prostornim planovima uređenja odrediti dijelove mora za sidrenje koje je obvezno urediti sa sidrenim sustavima. U tom smislu treba omogućiti da se svako plovilo može vezati sigurno po okoliš i morsko dno, bilo unutar izgrađenih luka ili sidrišta (na plutače), a ne na vlastito sidro, odnosno da se može sidriti samo na tako uređenim sidrištima.

### **Luke otvorene za javni promet**

Za postojeće luke otvorene za javni promet, kao i za nove koje se grade u manjim lukama, naročito na otocima u kojima se ne obavlja javni pomorski linjski promet, već se prihvaćaju izletnička plovila ograničiti broj priveza, izletničkih plovila i izletnika na temelju dopuštenog prihvatnog kapaciteta obale i obalnog naselja.

### **Pomorske aktivnosti**

Za planiranje novih i povećanje kapaciteta postojećih zahvata u infrastrukturi, energetskim postrojenjima, lukama i pomorskim gradevinama predlaže se obvezno izraditi preliminarne analize možebitnog utjecaja na osjetljivi obalni okoliš, kako bi se negativan učinak na obalne ekosustave, krajobraze i geomorfologiju sveo na minimum. U tom smislu koristiti odgovarajuće instrumente iz zakona o zaštiti okoliša.

Prilikom definiranja planskih rješenja za obavljanje pomorske aktivnosti potrebno je planskim mjerama osigurati očuvanje obalnih ekosustava u skladu s pravilima, standardima i postupcima relevantnih međunarodnih konvencija. U tom smislu koristiti odgovarajuće instrumente iz zakona o zaštiti okoliša. Plovne putove planirati tako, da ako nije nužno da ne

dolaze u sukob sa drugim oblicima korištenja mora i obale. Prilikom planiranja prostora kopnenog i morskog za iskorištavanje specifičnih prirodnih resursa (iskapanje i vađenje minerala, uključujući korištenje morske vode u postrojenjima za desalinizaciju, vađenje kamena i pijeska i dr.) posebno na mjestima obalnih vodotoka te područjima doticaja i miješanja slatke i morske vode koje može negativno utjecati na ravnotežu obalnih ekosustava i nepovoljno utjecati crpljenje podzemnih voda ili ispuštanje otpadnih voda u prirodni okoliš, predlaže se obvezno prethodno osigurati preliminarne analize možebitnog utjecaja na osjetljivi obalni okoliš. U tom smislu koristiti odgovarajuće instrumente iz zakona o zaštiti okoliša.

### **Namjena mora**

Planiranje prostora za marikulturi treba temeljiti na znanstvenim i stručnim dokazima povoljnosti određenog akvatorija za postavljanje opreme za uzgoj, uzimajući između ostalog u obzir prirodno-fizičke, kemijsko-biološke karakteristike mora i morskog dna, te maritimne uvjete.

U planiranju korištenja akvatorija uzimati u obzir potrebu zaštite ribolovnih područja za pojedine zahvate i razvojne projekte (na način da se uvaže ocjene i studije znanstvenih kuća koji se bave istraživanjem mora i ihtioflore i ihtiofaune). S druge strane, pri planiranju razmještaja djelatnosti uz obalu na morskom djelu voditi računa o zaštiti akvakulturnih područja i područja uzgoja školjki u razvojnim projektima, a isto tako u vezi unosa tvari i obrade otpada.

U svezi namjene teritorijalnog mora izvan granice područja ograničenja ZOP-a (crta 300 m od obale u moru) predlaže se sukladno sektorskim strategijama, te na temelju znanstvenih dokaza odrediti kriterije i okvirna područja mora za istraživanje i eksploraciju rudnoga bogatstva podmorja i ugljikovodika. Isto tako na bazi znanstvenih oceanografskih, ihtioloskih i drugih analiza odrediti kriterije i okvirna područja pogodna za "off-shore" uzgoja tuna, područja ograničenje potrebe povlačnih mreža u ribolovu, kao i područja ograničene upotrebe svjetala u izlovi plave ribe.

### **Planiranje športa i rekreacije**

Veće sportske sadržaje i kao i golf igrališta planirati i graditi u cilju obogaćenja turističke ponude uz uzimanja obzir prirodnu, okolišnih, geomorfoloških, hidroloških, klimatskih, ekonomski, društvenih, kulturnih i drugih značajkama prostora.

Planirana golf-igrališta u planovima preispitati u odnosu na gornje kriterije. Prilikom planiranja i gradnje golf igrališta primjenjivati "Kriteriji i smjernice za planiranje golfskih igrališta" (Savjet prostornog uredenja).

Planiranje i korištenje plaža kao složenih sustava objedinjenja kopna i mora, iznimno vrijednih prirodnih stanište te značajnih prostora te visoko vrijednih resursa i to u smislu prirodnog, društvenog gospodarskog i rekreacijskog potencijala treba biti takovo da budu pristupačno svima pod jednakim uvjetima s kopnene i morske strane.

Potrebno je planskim mjerama osigurati da uz što manju izmijenjenu prirodnog obilježja budu infrastrukturno i sadržajno (tuševi, kabine i sanitarni uređaji, prateći uslužni i ugostiteljski sadržaji), te neposredno povezane s morem, označene i zaštićen s morske strane. U tom smislu potrebo je izraditi ogovarajuće standarde. Za prirodnu morskou plažu unutar ili izvan naselja treba osigurati da bude nadzirana i pristupačna s kopnene i/ili morske strane infrastrukturno neopremljena, potpuno očuvanoga zatečenoga prirodnog obilježja se koji je ugrožen raznim potencijalno štetnim utjecajima, kao posljedica mnogih, prirodnih i drugih djelovanja, posebice ljudskih. U svezi planiranja plaža i osiguranja nužnih jedinstvenih standarda predlaže se izrada odgovarajuće Stručne podloge uredenja i korištenja uredenih i prirodnih plaža.

### **Posebna namjena**

Za nekorištene i zapuštene vojne prostre (tzv. Brownfield) koje treba privesti novoj namjeni, kroz proces urbane obnove i revitalizacije predlaže se poduzimanje hitnih aktivnosti na sređivanju imovinsko pravnih odnosa, uskladivanju nacionalnog, regionalnog i lokalnog interesa za njihovo stavljanje u gospodarsku odnosno javnu funkciju i s time u vezi planiranu u dokumentima prostornog uređenja odgovarajuće razine.

### **Otocí**

Kod definiranja namjene površina, načina korištenja i uređenja prostora za područja prometa, turizma, ribarenja, otpada i voda potrebno je uzimati u obzir specifična obilježja otočnog okoliša i nužnost osiguravanja međusobnog djelovanja između otoka. Na području otoka kroz planska rješenja promicati po okoliš prihvatljive aktivnosti. Ovakva rješenja trebaju biti uskladena sa drugim strategijama na obalnom području, planovima i programima.

Na nenaseljenim otocima (bez zgrada), otočićima i hridima s pretežitim ili potpunim prirodnim ambijentom predlaže se očuvanje od svake gradnje i potrebe zadržavanja izvornih značajki. Isti se mogu koristiti prvenstveno za istraživanja i ograničenom, isključivo rekreativnom posjećivanju.

Za otoke s više jedinica lokalne samouprave propisati obvezu donošenja jedinstvenog prostornog plana otoka kojim se planiraju rješenja od zajedničkog interesa svih jedinica lokalne samouprave na otoku i koji se donosi uz punu potporu svih jedinica lokalne samouprave otoka.

### **Specifični ekosustavi**

Kod utvrđivanja namjene prostora te uvjeta korištenja u zahvalu močvare i ušća gdje se prepliću vode i more radi osiguranja njihove zaštite, te u cilju u cilju sprječavanja njihova nestanka potrebno na temelju postojećih strategija upravljanja vodama, zaštite prirode i okoliša uz izradu poebnih sintetskih stručnih podloga koje će uzeti u obzir okolišnu, gospodarsku i društvenu funkciju močvara i ušća definirati kriterije, mjerne i način korištenja tih prostora. Na temelju rečenih stručnih analiza, gdje se to zahtjeva planskim mjerama, zabrane svake aktivnosti koja bi mogla štetno utjecati na močvare i ušća.

Planskim mjerama osigurati zaštitu i očuvanje morskih staništa (neovisno o njihovoj klasifikaciji kao zaštićena područja), posebno na dijelovima uz obalu na kojima se planiraju zahvati. Kroz planska rješenja propisati posebne mјere usmjerene na očuvanje i razvoju obalnih šuma smještenih, napose, izvan posebno zaštićenih područja. Kod utvrđivanja namjene prostora te uvjeta korištenja voditi računa o potrebi očuvanja i saniranja pjeskovitih brežuljak i ravni.

### **Obalna erozija**

Radi što učinkovitijeg sprječavanja i ublažavanja negativnih učinaka obalne erozije, potrebno je kroz planska rješenja u dokumentima prostornog pri razmatranju novih aktivnosti i građevina smještenih u obalnom području uključujući pomorske građevine i obalne građevine za obranu, posebno uzeti u obzir negativne učinke na obalnu eroziju i neposredne i posredne troškove koji se mogu pojaviti.

### **Završne smjernice**

Obalno područje nužno je strateški promišljati kao jedinstvenu prostorno funkcionalnu i prirodnu cjelinu, uvažavajući specifičnosti pojedinih područja. Poseban naglasak, pored integralnog planiranja obalnog područja (kopna i mora), treba pridati i sagledavanju složenih međuutjecaja riječnih i obalnih područja.

Uvažavajući smjernice Protokola i Direktive vezane za proces integralnog upravljanja obalnim područjem, Strategiju prostornog uređenja obalnog pojasa treba temeljiti na ekosustavnom pristupu, međusektorskoj koordinaciji, transparentnom postupku izrade i odabiru razvojnih opcija, uvažavajući sve propisane mјere za izbjegavanje dalnjeg zauzimanja izgradnjom naružeg obalnog pojasa, očuvanje krajobraza, okoliša i kulturne i socijalne sredine.

Radi osiguravanja uravnotežite raspodjelu korištenja prostora na cijelom obalnom području i izbjegavanja nepotrebne koncentraciju i nekontrolirano širenje urbanih područja potrebno je izraditi Stručnu podlogu za prostorno uređenje i zaštitu obalnog područja, kao podlogu za izradu Državnog plana prostornog razvoja, kako bi se kroz prostorne planove niže razine osigurala cjelovitosti, jedinstvenosti i međupovezanost obalnog područja.

Stručnu podlogu za prostorno uređenje i zaštitu obalnog područja temeljiti na nacionalnim sektorskim strategijama i regionalnim razvojnim strategijama, te planovima zaštite okoliša i prirode. Ovim se postiže usklađenje prostornog planiranja sa sektorskim razvojnim politikama, odnosno uspostavlja se veza prostornog i razvojnog planiranja u okviru IUOP, posebno u odnosu na razvoj turizma, nautičkog turizma, marikulture i drugih specifičnih obalnih djelatnosti s jedne strane, te zaštitne mora i obalnih ekosustava s druge strane.

U izradi Stručne podloge za prostorno uređenje i zaštitu obalnog područja potrebno kroz separatne studije posebno obraditi, posebne dijelove i obalnog područja, i to za:

- uži obalni rub (prostor ograničenja ZOP-a do 1000 m, odnosno geomorfološka granica);
- urbane aglomeracije (posebno pod zaštitom UNESCOA);
- priobalne i kanalske otoke;
- pučinske otoke;
- nenaseljene otoke;
- zaobalja od granice 1000 m, odnosno geomorfološke granice do granice obalnog područja;
- prostore u zahvatu močvare i ušća;
- nacionale parkove i parkove prirode u obalnom području.

Stručnu podlogu treba izraditi suvremenom metodologijom, primjenom multidisciplinarnog pristupa s najboljim praksama suvremenog prostornog planiranja obalnog područja.

## 16. POMORSKO DOBRO U ZAKONSKOM OKVIRU RH

Za primorsku i pomorsku zemlju kao što je Republika Hrvatska, pomorsko dobro je od velike prirodne i gospodarske važnosti. Svjesna tog značaja, Republika Hrvatska odredila je uvjete i načine na koje će se pomorsko dobro upotrebljavati i koristiti.

Zakone i propise ili, kako se najčešće nazivaju, regulatorne instrumente karakterizira određenost i uniformnost kriterija. Regulatorni instrumenti u sebi uključuju korištenje određenih dozvola koje se temelje ili na utvrđenim kriterijima ili na stvarnoj provedbi.<sup>130</sup>

Treba još uvodno napomenuti da je pomorsko dobro jedna od najvećih vrijednosti Hrvatske za čije je korištenje i gospodarenje zainteresiran velik broj korisnika, a kako se na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi, ali se pomorsko dobro može dati u koncesiju, postaje itekako bitno odrediti gdje su mu granice.

### 16.1 Definicija pomorskog dobra

Pomorsko dobro definirano je Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama. U članku 3. navedeno je "Pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu."

Pomorsko dobro čine:

- unutarnje morske vode;
- teritorijalno more;
- dno i podzemlje unutarnjih morskih voda i teritorijalnog mora, te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebni ili je proglašen takvom, te sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje.

Iz ovakve zakonske definicije proizlazi da postoje tri komponente pomorskog dobra: vodena, podmorska i kopnena. Vodena i podmorska komponenta ulaze u cijelosti u pomorsko dobro, a definirane su pravilima međunarodnog prava mora<sup>131</sup>. Stoga, njihove granice u pravilu nisu sporne. Za razliku od vodene i podmorske komponente pomorskog dobra, određivanje granice kopnene komponente je dosta sporno pitanje, kako u pravnoj teoriji, tako i u praksi. Naime, naizgled se zakonska definicija čini jasnom koja kaže da se morska obala proteže od crte srednjih viših visokih voda mora i obuhvaća pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena, kao i onaj dio kopna koji prema svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov, te za druge svrhe koje su u vezi s korištenjem mora, a koji je širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda.

Radi se naime o dva pojasa koja se u praksi vrlo teško mogu upotrijebiti u postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra. Što se tiče prvog kriterija za određivanje morske obale<sup>132</sup>, po njemu je nemoguće precizno odrediti dokle seže granica pomorskog dobra zbog multiparametarske zavisnosti dinamičkog procesa generiranja valova. Površinski valovi

<sup>130</sup> Kovačić, M., Komadina, P., 2011

<sup>131</sup> Međunarodno pravo mora (law of the sea, droit de la mer, Seeverkerrecht – das volkerrechtliche Seerecht) – dio međunarodnog prava koji sadrži norme o razgraničenju dijelova mora (otvoreno more, teritorijalno more, unutrašnje morske vode, epikontinentalni pojas, ekonomska/gospodarska zona, isključiva, vanjski pojas), njihovu korištenju i pravnom režimu koji vrijedi u pojedinim dijelovima (uz već spomenute o tjesnacima i morskim kanalima), kao i norme o pravima i dužnostima država u vezi s mogućim upotrebama mora. – Tako: IBLER, V: Rječnik međunarodnog javnog prava , Zagreb, 1987. godine, str. 170. Vidi još i DEGAN V.: Međunarodno pravo, Rijeka, 2000., str. 619.-641

<sup>132</sup> Misli se na pojas od crte srednjih niskih voda do crte do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena

uzrokovani vjetrom direktna su funkcija tri varijable: smjera i brzine vjetra, trajanja vjetra određenog smjera, duljine privjetrišta, a ovise i o batimetrijskim značajkama akvatorija. Definirati morsku obalu na taj način nije moguće. Na primjer, u području Splita, za vrijeme puhanja olujne bure, model površinskih valova generiran tim vjetrom ima vrlo male energije, pa prema tome i malu visinu valova. Dakle, «nevrijeme» za taj smjer vjetra u Splitu je deformirano vrlo malim privjetrištem i nema obilježja plavljenja obalnog pojasa. Obrnuto, u situacijama sa jakim vjetrom smjera SW (lebić), područje splitskog obalnog pojasa je, bez obzira na ograničenost trajanja vjetra ili duljine privjetrišta, vrlo ugroženo plavljenjem<sup>133</sup>.

Unutarnje morske vode Republike Hrvatske obuhvaćaju: luke i zaljeve na obali kopna i otoka, te dijelove mora između crte niske vode na obali kopna i ravne polazne crte za mjerjenje širine teritorijalnog mora. Teritorijalno more Republike Hrvatske je morski pojas širok 12 nautičkih milja računajući od polazne crte u smjeru gospodarskog pojasa.

Unutarnje morske vode i teritorijalno more Republike Hrvatske određeni su Pomorskim zakonikom. Morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni i plaže dio su kopna koji se smatra pomorskim dobrom. Pomorsko dobro također uključuje ušće rijeka koje se izljevaju u more, kanali spojeni s morem, živa i neživa prirodna bogatstva u moru i njegovu podzemlju.

U zakonodavstvu se morskom obalom smatra pojas kopna koji se proteže od crte srednjih viših visokih voda mora do crte do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena, te dio kopna širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda, a namijenjen je korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov. Morska obala uključuje i dio kopna nastao nasipavanjem u dijelu koji služi iskorištavanju mora.

## **16.2 Strategija upravljanja pomorskim dobrrom**

Ured za Strategiju razvitka Republike Hrvatske objavio je 2001. godine u okviru dokumenta Hrvatska u 21. stoljeću, sadržaj Strategije razvitka pomorstva koja je trebala biti upućena u saborsku proceduru. Između ostalog, Strategija je u svoj sadržaj uključila i institut pomorskog dobra. Međutim, Strategija nije upućena u saborsku proceduru te iako javno objavljena nema obvezujuću snagu. Samim time prostor morske obale i mora koji uključuje više od jedne trećine površine Republike Hrvatske ostao je bez definiranih ciljeva i prijedloga mjera koje su se trebale poduzeti, a u cilju održivog gospodarskog razvoja i zaštite pomorskog dobra.

Zakonodavna aktivnost pomorskog dobra nije išla u smjeru predloženih rješenja Strategije. Upravo suprotno, u tekstu Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003. godine predložena rješenja Strategije su ispuštena ili su jednostavno zanemarena. Nakon ravno deset godina uočava se da nije pokrenut ozbiljniji zaokret u politici prema pomorskom dobru niti je pokrenuta ozbiljnija zakonodavna aktivnost. U sadržajnom smislu tekst Strategije Hrvatska u 21. stoljeću o pomorskom dobru u velikom dijelu je aktualan i danas. Međutim, izgubilo se dragocjeno vrijeme koje je teško nadoknaditi. Ipak, potrebno je javnost upoznati s nekim sadržajima Strategije u očekivanju novih zakonskih rješenja.

---

<sup>133</sup> Tako GRŽETIĆ, Z.-LEDER, N.: Granice pomorskog dobra i pomorski katastar, referat sa savjetovanja Pravnih problema instituta pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na luke otvorene za javni promet, Split, 1998., str. 13. Vidi i kod BOLANČA, D.-LEDER, N.: Problem evidencije i obilježavanja pojasa pomorskog dobra, «Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu», Split, 1998., str. 38

### **16.2.1 Strateško promišljanje vezano uz integralno upravljanje pomorskim dobrom**

Integralno upravljanje obalnim i morskim područjima je trajan i prilagodljiv proces upravljanja resursima s ciljem postizanja održiva razviti u obalnim i morskim područjima. Strateška direktiva o morskoj strategiji jedan je od temeljnih pravnih izvora Europske unije o zaštiti i očuvanju morskog okoliša država članica, kao dragocjenoga nasljeđa koje treba štititi, očuvati i, tamo gdje je to moguće, obnoviti. Sastavni dio europskoga morskog okoliša su obalne vode (coastal waters)<sup>134</sup> te njihovo morsko dno i podzemlje koje ova Direktiva pokriva. Uzimajući u obzir hidrološka, biogeografska i oceanografska obilježja te političke, gospodarske, društvene i druge specifičnosti država članica Unije, svaka će procijeniti ekološki status u svojem morskom okolišu, odrediti dobar ekološki status i razviti svoju strategiju mora (koja će ujedno biti i odraz strategije regije ili podregije).<sup>135</sup>

Integralno upravljanje pomorskim dobrom u sklopu integralnog upravljanja obalnim i morskim područjima jača međusektorske aktivnosti te vodi računa o vrijednostima, tradiciji, potrebama i prioritetima prilikom određivanja ciljeva razvoja i upravljanja obalnim područjima. Od posebne važnosti je uloga mehanizma koordinacije sektora, sve u nastojanju kako bi se postigli cijelovitiji ciljevi.

U pristupu integralnom upravljanju pomorskim dobrom u sklopu upravljanja obalnim i morskim područjima, potrebno je posebno naglasiti nekoliko načela:

- obalno područje jedinstven je sustav resursa, koji zahtijeva posebne upravljačke i planerske pristupe,
- osnovni cilj upravljanja obalnim resursima je očuvanje resursa s ciljem dugoročnog korištenja,
- sve razine vlasti u okviru države moraju sudjelovati u upravljanju i planiranju obalnih područja.<sup>136</sup>

De lege ferenda jedinice lokalne samouprave, općine, gradovi i županije, trebaju sudjelovati u upravljanju, održavanju i zaštiti pomorskog dobra s precizno utvrđenim pravima i obvezama. Lokalnim javnim lučicama i športskim lukama trebaju upravljati neposredno jedinice lokalne samouprave, što je uobičajena praksa u svijetu.

### **16.2.2 Osnovni strateški ciljevi**

Osnovni strateški ciljevi upravljanja pomorskim dobrom u RH:

- RH treba osigurati institucionalne i zakonske okvire koji će omogućiti trajno održivo korištenje prirodnih resursa pomorskog dobra.
- RH treba osigurati institucionalne i zakonske okvire koji će trajno pružiti pomorskom dobru odgovarajuću zaštitu, očuvati biološke raznolikosti obalnih ekosustava, spriječiti zagadivanje, nezakonitu gradnju kao i nezakonito korištenje pomorskog dobra.

<sup>134</sup> Prema Direktivi, toč 1., „obalne vode“ su pod suverenošću i jurisdikcijom država članica Europske unije obuhvaćaju vode Sredozemnog mora, Baltičkog mora, Crnog mora i sjeveroistočnog dijela Atlantskog oceana, uključujući i vode koje okružuju Azorske, Madeirske i Kanarske otoke.

<sup>135</sup> Bitan element ove strategije je uvođenje koncepta regionalizacije europskih mora. Od ukupno četiri ekoregije, Baltičko more, Sjeveroistočni dio Atlanskog oceana, Sredozemno more i Crno more, tri su regije europska morska područja. Regija Sredozemno more podijeljena je u četiri podregije: zapadno Sredozemno more, Jadransko more, Jonsko i središnje Sredozemno more i Egejskolevantsko more.

<sup>136</sup> Smjernice za integralno upravljanje obalnim i morskim područjima s posebnim osvrtom na mediteranski bazen, izradio je Centar za regionalne aktivnosti Programa prioritetsnih akcija (CRA/PPA) koji je dio UNEP-ova Mediteranskog akcijskog plana.

### **16.2.3 Definiranje kratkoročnih ciljeva (jedna do dvije godine)**

Kratkoročni ciljevi upravljanja pomorskim dobrom u RH:

- RH treba pokrenuti proces integralnog modela upravljanja pomorskim dobrom u sklopu integralnog upravljanja obalnim i morskim područjima koji će na koordinirani način očuvati prirodne resurse pomorskog dobra te osigurati i omogućiti održivi gospodarski razvoj na pomorskom dobru uz osiguranje maksimalne dobiti.
- RH treba uspostaviti jasan i transparentan decentralizirani koncesijski sustav na pomorskom dobru, kao i model vrednovanja pomorskog dobra i određivanja koncesijske naknade, a s ciljem jačanja pravne sigurnosti koncesionara.
- RH mora uspostaviti učinkoviti upravni i inspekcijski nadzor u provođenju propisa o pomorskom dobru.

### **16.2.4 Definiranje srednjoročnih ciljeva (dvije do pet godina)**

Srednjoročni ciljevi upravljanja pomorskim dobrom u RH:

1. RH treba uspostaviti cijeloviti model integralnog upravljanja pomorskim dobrom u sklopu integralnog upravljanja obalnim i morskim područjima, s ciljem očuvanja prirodnih resursa pomorskog dobra i omogućavanja održivog gospodarskog razvoja na pomorskom dobru.
2. RH treba odrediti granice pomorskog dobra na morskoj obali, obilježiti granice pomorskog dobra na zemljištu, provesti postupak izvlaštenja i evidentirati pomorsko dobro kao opće dobro u zemljišnim knjigama.

### **16.2.5 Definiranje dugoročnih ciljeva (pet do deset godina)**

Dugoročni ciljevi upravljanja pomorskim dobrom u RH:

- RH treba osigurati zakonske, kadrovske i materijalne pretpostavke za osnivanje obalne straže.
- uspostaviti cijeloviti sustav monitoringa morske obale i morskog područja, s ciljem zaštite pomorskog dobra od svih oblika usurpacije i devastacije, kao i kontrole gospodarskog korištenja pomorskog dobra putem koncesija.
- osnivanje katastra pomorskog dobra s ciljem vodenja cijelovite evidencije gospodarskog korištenja morske obale, mora, morskog dna i morskog podmorja.

## **16.3 Stvarna prava na pomorskom dobru**

Strategija detaljno analizira među ostalim i pitanje stvarnih prava na pomorskom dobru te ističe da čvrsta antivlasnička koncepcija ima svoje utemeljenje kad je u pitanju pomorsko dobro, odnosno zemljište koje ga čini, pod uvjetom da se širina granice pomorskog dobra ne tumači i određuje ekstenzivno. Kad su u pitanju objekti izgrađeni na pomorskom dobru, tu apsolutna antivlasnička koncepcija dovodi do velikog raskoraka između stvarnog stanja svakodnevnog života na pomorskom dobru i normativne regulative.

Također ističe da današnja cijelovita antivlasnička koncepcija Pomorskog zakonika na pomorskom dobru ne daje mogućnost stjecanje hipoteke i drugih stvarnih prava. Zato je potrebno de lege ferenda propisati mogućnost stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava nad objektima izgrađenim na pomorskom dobru, uz ograničenje takvih prava s rokom trajanja koncesije.<sup>137</sup>

<sup>137</sup> Kundih, B., 2005.

#### 16.4 Prijedlog mjera – zakonski okvir

U Strategiji su navedeni prijedlozi mjera i njihov zakonski okvir. Nažalost, zakonodavna aktivnost u velikom dijelu je išla u drugom smjeru. Većina prijedloga iznesenih u Strategiji je aktualna i danas, iako s vremenskim odmakom od 10 godina. Navodimo samo neke od prijedloga mjera koje je zakonodavac u velikom dijelu jednostavno zanemario:

- u sklopu integralnog upravljanja pomorskim dobrom propisati mehanizme upravljanja, koordinacije resora (ministarstva) kao i posebne mehanizme za otklanjanje eventualnih konflikata,
- decentralizirati koncesijski sustav u smjeru jačanja ovlasti županija, gradova i općina te odrediti načela prijenosa koncesija i vrednovanja pomorskog dobra, određivanje koncesijske naknade, kao i rješavanje koncesijskih sporova,
- propisati posebni postupak za koncesioniranje infrastrukture u općoj i posebnoj uporabi, propisati mogućnost stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava nad objektima izgrađenim na pomorskem dobru uz ograničenje takvih prava s rokom dok koncesija traje,
- propisati mogućnost stjecanja vlasništva mineralnih sirovina na pomorskem dobru, kao vlasništva Republike Hrvatske, sukladno Zakonu o rudarstvu,
- propisati postupak izvlaštenja na pomorskem dobru, sukladno Zakonu o izvlaštenju;
- propisati osnovna načela održavanja i zaštite pomorskog dobra, kao i ovlasti inspekcije za pomorsko dobro.

Upravljanje pomorskim dobrom kao i njegova primjerena zaštita, održavanje i gospodarsko korištenje, može se osigurati jedino cijelovitom primjenom odredbi o pomorskem dobru i lukama te primjenom posebnih propisa iz područja prostornog planiranja, urbanizma, graditeljstva, zaštite okoliša, rudarstva, turizma, morskog ribarstva, zaštite prirode i spomenika kulture te učinkovitim inspekcijskim i upravnim nadzorom.

Planiranju i upravljanju obalnim prostorom treba pristupati cijelovito, uz uvažavanje specifičnosti instituta pomorskog dobra kao općeg dobra. Pomorsko dobro kao stvar res communes omnium pripada svim ljudima te je od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku.

Pravni institut pomorskog dobra (*sui generis*) suviše je složen da bi se njime moglo učinkovito upravljati putem partikularnih sektorskih politika. Integralno upravljanje pomorskim dobrom u sklopu integralnog upravljanja obalnim i morskim područjima nema alternative.

Pomorskim dobrom upravlja Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica regionalne ili lokalne samouprave. Pod upravljanjem pomorskim dobrom podrazumijeva se održavanje, unapredjenje, briga o zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi te posebna upotreba ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja.

Upravljanje pomorskim dobrom može biti redovno i izvanredno. Za redovno upravljanje nadležne su jedinice lokalne samouprave (gradovi i općine). Redovno upravljanje odvija se sukladno godišnjem planu, a obuhvaća brigu o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi. Izvanredno upravljanje obuhvaća sanaciju pomorskog dobra izvan luka nastalu uslijed izvanrednih događaja i izrada prijedloga granica pomorskog dobra i njezina provedba. Jedinice regionalne samouprave (županije) provode izvanredno upravljanje pomorskim dobrom.

Sukladno članku 12. Zakona o pomorskem dobru i morskim lukama sredstva za upravljanje pomorskim dobrom čine:

- sredstva od naknada za koncesije i koncesijska odobrenja;
- sredstva od naknada koju za upotrebu pomorskog dobra plaćaju vlasnici brodica i jahti upisanih u očeviđnik brodica, odnosno upisnik jahti;

- naknade od šteta nastalih onečišćenjem pomorskog dobra;
- sredstva koja se osiguravaju u proračunu županije i grada/općine za pomorsko dobro na njihovom području.

### 16.5 Granice pomorskog dobra

Određivanje granica pomorskog dobra i njihova provedba u zemljische knjige osnovni su preduvjet kvalitetnog i zakonom uređenog upravljanja pomorskim dobrom, odnosno postupaka koncesioniranja pomorskog dobra u smislu njegove valorizacije. Granicu pomorskog dobra utvrđuje Povjerenstvo za granice Ministarstva nadležnog za poslove pomorstva na prijedlog županijskog povjerenstva za granice. Ministar nadležan za pomorstvo, donosi odluku o osnivanju Povjerenstva kojeg čine predsjednik i dva člana. Obalom Republike Hrvatske upravlja sedam priobalnih županija, od kojih svaka od njih ima svoje povjerenstvo za izradu prijedloga granice pomorskog dobra. Sastav županijskih povjerenstava odlukom potvrđuje župan.

Po svojoj pravnoj prirodi pomorsko dobro je opće dobro. Opća dobra su stvari<sup>138</sup> koje ne mogu biti u stvarnopravnom režimu, ona su res extra commercium i na upotrebi svih. Svatko se može služiti pomorskim dobrom kao općim dobrom na jednak način i pod istim uvjetima za sve.

Dakle, pomorsko dobro čine more i pripadajući pojas uz more koji je od posebne važnosti za Republiku Hrvatsku. Kao osnovno, postavlja se pitanje dokle seže granica pomorskog dobra. U definiranju granice pomorskog dobra, možemo govoriti o vodenoj, podmorskoj i kopnenoj granici pomorskog dobra. Vodena i podmorska komponenta su definirane normama međunarodnog prava mora, a kao sporno u pravnoj teoriji i praksi dosada se nametnulo pitanje granica kopnenog dijela pomorskog dobra. Kroz dosadašnju zakonodavnu regulativu nisu uspostavljeni nedvojbeni i precizni kriteriji za određivanje granica pomorskog dobra.

Kao posljedica toga, ali i činjenice da svi dosadašnji propisi nisu sadržavali obvezu upisa pomorskog dobra u zemljische knjige, javljuju se brojni nezakoniti upisi na pojasu na kojem po zakonu nije moguće steći nikakva stvarna prava. Zbog nedostatka upisa oznake pomorskog dobra u zemljischen knjigama, sudovi su jednostavno dopuštali upise prava vlasništva, odnosno i drugog pravnog prometa na nekretninama koje su rex extra commercium. U pokušaju razrješenja zatečenih upisanih stvarnih prava, zakonodavac predviđa institute izvlaštenja i koncesije za valjane naslove i načine stjecanja, a da pritom ni primjerice ni taksativno ne navodi koji bi to bili valjani načini i naslovi stjecanja.

U prikazu skromne prakse zemljiskoknjiznih i parničnih sudova, razvidna je različitost u postupanju sudova, te nedostatak ujednačenih kriterija prilikom odlučivanja.<sup>139</sup>

Postupak određivanja granice pomorskog dobra započinje snimkom obale iz koje je vidljiva namjena prostora. Ovisno o svrsi za koju se koristi promatrani dio obale predlaže se granica pomorskog dobra od šest ili više metara. Nakon određivanja linije zahvata provodi se

<sup>138</sup> Pod stvarima u gradanscopravnom smislu razumijevaju se materijalni dijelovi prirode, koji se mogu osjetilima primijetiti, koji su prostorno ograničeni i koji postoje u sadašnjosti, ili za njih postoje pretpostavke da će doista nastati u budućnosti. (...). Pored izložene definicije koju je izgradila pravna teorija gradanskog prava i koja se može primijeniti na sve njegove dijelove, postoji i zakonska definicija stvari prilagođena prirodi i potrebama stvarnog prava. Dana je u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (dalje ZV, NN br.91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01 ) u odredbi iz st.2. čl. 2. U smislu toga zakona - Stvari su tjelesni dijelovi prirode, različiti od ljudi, koji služe ljudima za upotrebu, Tako VEDRIŠ, M., KLARIĆ, P.: Gradansko pravo, Zagreb, 2000., str. 70.

<sup>139</sup> Vladušić, J., 2009.

parcelacijski elaborat kojim je potrebno popisati sve postojeće i eventualno odrediti novonastale čestice. Nakon usvajanja prijedloga granice, izrađeni elaborat proslijeđuje se na ovjeru državnoj geodetskoj upravi koja ga je dužna proslijediti Općinskim sudovima radi upisa u zemljišne knjige.

## **16.6 Valorizacija pomorskog dobra**

U svrhu gospodarskog korištenja pomorskog dobra dodjeljuju se koncesije i koncesijska odobrenja.

### **16.6.1 Koncesije na pomorskom dobru**

Koncesije na pomorskom dobru osnova su korištenja pomorskog dobra. Razlikuju se pojmovi koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koncesije za javne radove te koncesije za javne usluge. Kako je definirano novim Zakonom o koncesijama (143/12) Ugovor o koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra jest ugovor čiji je predmet korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, Ugovor o koncesiji za javne radove jest ugovor istovjetan ugovoru o javnim radovima, a razlikuje se samo u činjenici da se naknada za radove koji će se izvesti sastoji samo od prava na iskorištavanje tih radova ili od tog prava zajedno s plaćanjem od strane davatelja koncesije dok je Ugovor o koncesiji za javne usluge ugovor istovjetan ugovoru o javnim uslugama, a razlikuje se samo u činjenici da se naknada za pružene usluge sastoji samo od prava na iskorištavanje tih usluga ili od tog prava zajedno s plaćanjem od strane davatelja koncesije.

Od zakonom navedena 22 područja iz različitih djelatnosti u kojima se može dati koncesija nas u širem smislu ovdje zanima 5 područja i to koncesije:

1. za istraživanje i/ili eksploataciju mineralnih sirovina,
2. na pomorskom dobru,
3. za obavljanje linijskog i obalnog pomorskog i riječnog prijevoza,
4. za luke te
5. u području turizma.

U užem smislu tu nam je sigurno najzanimljivija koncesija na pomorskom dobru. Postupku davanja koncesija pristupa se nakon što se zadovolje preduvjeti za pokretanje postupaka koncesioniranja, a to su odredena i upisana granica pomorskog dobra te uskladenost s prostorno – planskom dokumentacijom. Koncesija je pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnim ili fizičkim osobama registriranim za obavljanje djelatnosti.

#### **16.6.1.1 Koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra**

Koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra daju se na temelju provedenog javnog prikupljanja ponuda. Ovisno o značaju koncesije (državna, županijska ili lokalna) razlikujemo davatelja koncesije. U ulozi davatelja koncesije na pomorskem dobru mogu se pojaviti Sabor Republike Hrvatske, Županijska skupština ili Gradsко/Općinsko vijeće.

Nakon provjeravanja preduvjeta za pokretanje postupka koncesioniranja, davatelj koncesije uz pomoć stručnog povjerenstva za koncesiju, obavlja pripremne radnje i izrađuje dokumentaciju za nadmetanje. Stručno povjerenstvo za koncesiju imenuje davatelj koncesije prije pokretanja postupka koncesioniranja sukladno Zakonu o koncesijama. U stručno povjerenstvo za koncesiju imenuju se istaknuti stručnjaci iz područja prava, ekonomije, pomorstva, zaštite okoliša, graditeljstva i drugih odgovarajućih struka ovisno o predmetu koncesije. Broj članova stručnog povjerenstva mora biti neparan, no ne smije biti veći od sedam.

Zadaci stručnog povjerenstva za koncesiju su:

5. pomoći davatelju koncesije pri pripremi potrebnih analiza i/ili studija opravdanosti davanja koncesije, pri pripremi i izradi uvjeta i dokumentacije za nadmetanje, pravila i uvjeta za ocjenu ponuditelja i primljenih ponuda te kriterija za odabir ponude,
6. analiza projektnog prijedloga koncesije radi utvrđivanja radi li se o projektu javno-privatnog partnerstva, kako je određen propisima kojima se uređuje javno-privatno partnerstvo,
7. pregled i ocjena pristiglih ponuda,
8. utvrđivanje prijedloga odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja za davanje koncesije ili prijedloga odluke o poništenju postupka davanja koncesije i obrazloženje tih prijedloga,
9. obaveštavanje nadležnog državnog odvjetništva o namjeri davanja koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra te
10. obavljanje ostalih poslova potrebnih za provedbu postupka davanja koncesije.

Dokumentacija za nadmetanje sadrži podatke o predmetu koncesije i svrhu gospodarskog korištenja, nacrt ugovora o koncesiji, uvjete i dokaze koje ponuditelj mora dostaviti u ponudi. Postupak koncesioniranja započinje objavom obavijesti o namjeri davanja koncesije u Narodnim novinama, a završava konačnošću Odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja ili konačnošću Odluke o poništenju postupka davanja koncesije.

Na objavljenu obavijest o namjeri davanja koncesije zainteresirani ponuditelji u roku od 30 dana dostavljaju svoje ponude. Ponuditelji ili njihovi opunomoćenici mogu prisustvovati javnom otvaranju ponuda. Na javnom otvaranju ponuda vodi se zapisnik koji se zajedno sa dostavljenim ponudama prosljeđuje stručnom povjerenstvu za koncesiju. Stručno povjerenstvo za koncesiju detaljno pregledava pravovremeno zaprimljene i potpune ponude, te na temelju kriterija iz članka 21. i 22. Uredbe o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru davatelju koncesije predlaže najpovoljnijeg ponuditelja. Davatelj koncesije donosi odluku o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja kojem će ponuditi potpisivanje ugovora o koncesiji. Ugovorom se određuju prava i obveze koncesionara, iznos godišnje naknade za koncesiju, rok na koji je koncesija dana i uvjete pod kojima se koncesija može oduzeti.

Koncesije se mogu dati na rok od minimalno 5 do maksimalno 99 godina. Koncesije državnog značaja koje obuhvaćaju gradnju građevina daju se na rok do 50 godina. Za koncesije s velikim ulaganjima čiji se ukupni gospodarski učinci ne mogu ostvariti u vremenskom razdoblju od 50 godina, koncesija se daje na 99 godina. Koncesije od županijskog značaja daju se na rok do 20 godina.

#### **16.6.1.2 Koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra**

Posebna upotreba pomorskog dobra podrazumijeva gradnju na pomorskom dobru za potrebe vjerskih zajednica, potrebe kulture, socijalne skrbi, odgoja i obrazovanja, znanosti, sporta, zdravstva, humanitarnih djelatnosti i ostalih djelatnosti koje se ne obavljaju radi stjecanja dobiti, kao i građevina i objekata koji se koriste u službi prometne povezanosti, komunalnih, energetskih i komunikacijskih mreža. Koncesije za posebnu upotrebu daju se na temelju zaprimljenog pisanih zahtjeva. Uz zahtjev se prilaže i očitovanje nadležnog tijela za prostorno uređenje o značaju objekta za koji se traži posebna upotreba i očitovanje o uskladenosti s prostorno – planskom dokumentacijom. Naknada za koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra određuje se u simboličnom iznosu osim kad se koncesija daje u svrhu vodovodne, kanalizacijske, energetske i telefonske infrastrukture.

### 16.6.2 Koncesijsko odobrenje

Koncesijsko odobrenje je akt na temelju kojeg se fizičkim i pravnim osobama daje na korištenje pomorsko dobro za obavljanje djelatnosti koje ne isključuju niti ograničuju opću upotrebu pomorskog dobra.

Koncesijsko odobrenje za djelatnosti na unutrašnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske i morskoj obali daje Vijeće za davanje koncesijskog odobrenja onog grada ili općine na području kojeg će se djelatnosti obavljati, odnosno na području jedinice lokalne samouprave na čijem su području sredstva za obavljanje djelatnosti upisana (npr. brodica, itd).

Iako Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru omogućuje da se ono može dati na rok od 1 do 5 godina, u dosadašnjoj praksi ono se daje samo na jednu kalendarsku (nedjeljivu) godinu, za slučaj da se za istu lokaciju pojavi zainteresirani koncesionar. Nositelj koncesijskog odobrenja plaća godišnju naknadu određenu sukladno Uredbi o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru i Pravilniku o proglašenju turističkih općina i gradova i o razvrstaju naselja u turističke razrede.

Ime i prezime/naziv podnositelja zahtjeva

Sjedište, adresa podnositelja zahtjeva

grad/općina

**VIJEĆE ZA DAVANJE KONSECIJSKOG ODOBRENJA**

**ZAHTEV**

za davanje koncesijskog odobrenja za obavljanje djelatnosti na  
morskoj obali,  
unutrašnjim morskim vodama i  
teritorijalnom moru Republike Hrvatske

1. NAZIV DJELATNOSTI
2. MIKROLOKACIJA
3. SREDSTVA (vrista, tip, oznaka)
4. ODOBRENJE TRAŽIMO NA VREMENSKO RAZDOBLJE OD  1  2  3  4  5 godina

Zahtjevu prilaže:

- ◆ dokaz o registraciji djelatnosti za koju se traži davanje koncesijskog odobrenja (izvod iz sudskog registra trgovackog suda, obrtnice, izvod iz registra udruga ili odobrenje nadležnog tijela za obavljanje djelatnosti prema posebnim propisima);
- ◆ dokaz o vlasništvu sredstava za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru / dokaz o pravnoj osnovi korištenja sredstva (u slučaju da podnositelj zahtjeva za koncesijsko odobrenje nije vlasnik istog sredstva);
- ◆ dokaz o sposobnosti brodice/broda za plovidbu (samo u slučaju kada se odobrenje traži za obavljanje djelatnosti s brodicom/brodom).

datum podnošenja zahtjeva

Potpis, pečat podnositelja zahtjeva

Slika 44. Službeni obrazac zahtjeva za davanje koncesijskog odobrenja

Izvor: Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru

Koncesijsko odobrenje izdaje se za djelatnosti prijevoza putnika, tereta, iznajmljivanja plovila, čišćenja mora, iznajmljivanje sredstava (suncobrani, ležaljke, pedaline i ostalo), ugostiteljske montažne objekte do 12 m<sup>2</sup>.<sup>140</sup>

### 16.7 Primjer otok Cres

Pomorskim dobrom u prošlosti se upravljalo prostorno – planskom dokumentacijom koje je prvo donosila Općina Cres – Lošinj, a od 1993. godine svaka jedinica lokalne samouprave za svoje područje. Otokom Cresom upravljaju Grad Cres i Grad Mali Lošinj. Linija administrativnog razgraničenja počinje na istočnoj obali otoka Cresa u uvali Koromačna, a završava na zapadnoj obali otoka Cresa u uvali Baneštovice.

Svaka od gore spomenutih jedinica lokalne samouprave danas donosi svoje prostorno – planske dokumente. Prostorno – planski dokumenti jedinica lokalne samouprave moraju se podudarati s županijskim Prostornim planom kako bi namjena prostora susjednih gradova i općina i djelatnosti koje se njome predviđaju bile uskladene, te ne bi došlo do međusobnih konfliktova proizašlih iz posljedica prostornog planiranja. Primjerice radi, na graničnom području jedne jedinice lokalne samouprave postoji prirodni rezervoar kojeg jedinica lokalne samouprave nastoji zaštititi od bilo kojeg oblika onečišćenja proizašlog iz gospodarskih djelatnosti, dok susjedna jedinica lokalne samouprave na svom graničnom području prostorno – planskom dokumentacijom predviđa brodograđevnu industriju. Slično i ako se u blizini turističkog kompleksa planira tvornica za preradu ribe.

Kako do navedenih situacija ne bi u stvarnosti dolazilo potrebno je upravljanje obalnim pojasom, odnosno pomorskim dobrom dovesti na višu razinu upravljanja koja zahvaća šire područje. Iz tog se razloga donose nacionalne i regionalne strategije razvoja pojedinih područja ili njihovih karakterističnih dijelova. Na pomorskom dobru dolazi do nesporazuma kad je pojedina vrsta djelatnosti pod ingerencijom više državnih uprava, primjerice na pomorsko dobro upliču se čak sedam ministarstava.

Pomoću navedenih primjera ponovno se želi naglasiti potreba za integralnim upravljanjem pomorskim dobrom, kako bi se nejasnoće i nesporazumi uspješno otklanjali ili kako do njih uopće ne bi ni dolazilo. Posebno je to od važnosti za granična područja jedinica lokalne samouprave ili kad jednim otokom koji čini geografsku cjelinu upravlja više jedinica lokalne samouprave, kao što je to primjer otoka Cresa.

Prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama, svaka jedinica lokalne samouprave u obvezi je izraditi godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom. Potom se spomenuti godišnji plan upravljanja dostavlja nadležnom županijskom tijelu na potvrdu. Godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom mora biti usuglašen s županijskim planom upravljanja pomorskim dobrom. Njime se na lokalnoj razini određuju mikrolokacije za koje će se pristupiti postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, no namjena prostora i djelatnosti za koje će se dati koncesija i dalje proizlaze iz važeće prostorno – planske dokumentacije. Planom upravljanja pomorskim dobrom određuju se djelatnosti za koje će se izdavati koncesijska odobrenja i na kojim lokacijama.

Subjekti koji djeluju na pomorskom dobru otoka Cresa mogu se podijeliti sa stajališta:

- prometne povezanosti
- industrije

<sup>140</sup> Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (NN, 36/04, 63/08)