

**SVEUČILIŠTE U RIJECI
POMORSKI FAKULTET**

Nautika i tehnologija pomorskog prometa, diplomski studij
Logistika i menadžment u pomorstvu i prometu, diplomski studij
Tehnologija i organizacija prometa, diplomski studij

UPRAVLJANJE OBALNIM PODRUČJEM



Rijeka, 2019.

SADRŽAJ

1.	Uvod	1	BR. TEME
2.	Kratki pregled sadržaja domene upravljanja obalnim područjem	5	
2.1	Integralno upravljanje obalnim područjima	5	
2.2	Uvod u Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjima	6	
2.3	Instrumenti integralnog upravljanja obalnim područjima	7	
2.3.1	Prihvatni kapacitet	7	
2.3.2	Pokazatelji	8	
2.3.3	Dostupnost informacija	8	
2.3.4	Sudjelovanje javnosti	8	
3.	OSNOVNE ZNAČAJKE OBALNOG PODRUČJA U RH	10	Uop-Tg-1
3.1	Prostorni obuhvat obalnog područja	11	
3.2	Stanovništvo i stanovanje obalnog područja	14	Uop-Tg-2
3.2.1	Stanovništvo obalnog područja	14	
3.2.1.1	Veličina i kretanje stanovništva obalnog područja	15	
3.2.1.2	Gustoća naseljenosti	17	
3.2.2	Povremeno stanovanje kao specifičnost korištenja prostora obalnog područja	18	Uop-Tg-3
3.2.3	Otoci - posebno problemsko područje	23	Uop-Tg-4
3.3	Osnovni pokazatelji razvijenosti obalnog područja (prema indeksu razvijenosti)	25	
3.4	Specifične degradacije i problemi obalnih područja	27	Uop-Tg-5
3.5	Održivi razvoj kao jedini način ostvarivanja gospodarskog rasta i razvoja	28	
3.5.1	Pravna utemeljenost održivog razvoja	30	
4.	VAŽNOST ODRŽIVOG RAZVOJA OBALNOG PODRUČJA U REPUBLICI HRVATSKOJ	32	Uop-Tg-6
5.	POVIJEST I POTREBA INTEGRALNOG UPRAVLJANJA OBALNIM PODRUČJEM	35	
5.1	Počeci IUOP na međunarodnoj razini	35	
5.2	Integralno upravljanje obalnim područjem na hrvatskoj obali	38	Uop-Tg-7
5.3	Integralno upravljanje obalnim područjem na jadranskim otocima	39	
5.4	Ciljevi i funkcije integralnog upravljanja	39	
5.5	Osnovne odrednice održivog razvoja	40	
5.6	Osnovne odrednice prostornog planiranja	42	
5.7	Model i faze integralnog upravljanja pomorskim dobrom	43	Uop-Tg-8
5.7.1	Faza 1 - Prepoznavanje problema	43	
5.7.2	Faza 2 - Planiranje	44	
5.7.3	Faza 3 - Provedba	44	
5.7.4	Faza 4 - Praćenje i vrednovanje	45	
5.7.4.1	Sustav praćenja i promatranja za stalnu procjenu stanja jadranskog mora	46	
6.	OBALNO PODRUČJE U MEĐUNARODNIM I NACIONALNIM RAZVOJNIM OKVIRIMA	49	Uop-Tg-9
6.1	Međunarodne organizacije i dokumenti	49	
6.2	Dokumenti Europske unije	53	Uop-Tg-10
6.2.1	Perspektive europskog prostornog razvoja (ESDP)	53	
6.2.2	Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast (Europa 2020)	54	
6.2.3	Plavi rast" (Blue Growth)	54	
6.2.4	Limassolska Deklaracija	55	
6.3	Nacionalni dokumenti	55	
6.3.1	Nacionalni strateški referentni okvir 2013.	55	
6.3.2	Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske 2011-2013. godine .	55	
6.3.3	Strategija održivog razvoja Republike Hrvatske	56	

7.	KLJUČNI EUROPSKI DOKUMENTI ZA INTEGRALNO UPRAVLJANJE OBALNIM PODRUČJEM I PROSTORNO PLANIRANJE U OBALNOM PODRUČJU I NJIHOVA PRIMJENA NA SUSTAV PROSTORNOG UREĐENJA U RH.....	58	Uop-Tg-11
7.1	Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem	59	
7.1.1	Opće odredbe.....	60	
7.1.2	Ciljevi integralnog upravljanja	61	
7.1.3	Načela integralnog upravljanja obalnim područjem.....	61	
7.1.4	Prioritetna područja dje lovanja	65	Uop-Tg-12
7.1.5	Ključni instrumenti integralnog upravljanja	72	Uop-Tg-13
7.1.6	Načini žurnog reagiranja u kritičnim situacijama	75	
7.2	Prijedlog Direktive o prostornom planiranju u obalnom području i integralnom upravljanju obalnim područjem	76	Uop-Tg-14
7.3	Načela ekosustavnog pristupa	81	Uop-Tg-15
8.	UPRAVLJANJE OBALNIM PODRUČJEM - INSTITUCIONALNI OKVIR U RH...	85	
8.1	Administrativno – teritorijalna organizacija prostora.....	85	
8.2	Normativni okvir i upravna područja od značaja za upravljanje obalnim područjem s posebnim naglaskom na prostorno uređenje	88	Uop-Tg-16
8.2.1	Normativni okvir	88	
8.2.1.1	Strategija upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem RH.....	89	
8.2.2	Upravna područja i integralno upravljanje obalnim područjem	91	Uop-Tg-17
8.2.2.1	Zaštita okoliša i prirode	91	
8.2.2.2	Pomorsko dobro, luke i morsko ribarstvo	91	
8.3	Sustav prostornog uređenja i integralno upravljanje obalnim područjem	93	
8.4	Koordinacija i dionici (akteri) politika upravljanja obalnim područjem	95	Uop-Tg-18-21
8.5	Međusobni odnos strategija i planova kao instrumenta IUOP-a	112	
9.	ANALIZA PLANSKIH RJEŠENJA I PROCESA U ODNOSU NA INTEGRALNO UPRAVLJANJE OBALNIM PODRUČJEM.....	115	Uop-Tg-22
9.1	Dokumenti prostornog uređenja u obalnom području	115	
9.2	Pomorska infrastruktura.....	117	
9.3	Nezakonita gradnja na obalnom području	120	
9.4	Problemi, pritisci i konflikti u obalnom području.....	122	
10.	KLJUČNI PROBLEMI U PROCESU UPRAVLJANJA OBALNIM PODRUČJEM.	123	Uop-Tg-23
10.1	Opći problemi upravljanja u obalnom području	123	
10.2	Specifični problemi prostornog uređenja	126	
11.	PREPORUKE ZA UPRAVLJANJE OBALNIM PODRUČJEM.....	129	Uop-Tg-24
12.	SMJERNICE ZA UNAPRJEĐENJE PROSTORNOG UREĐENJA/ PLANIRANJA U OBALNOM PODRUČJU	134	Uop-Tg-25-26
13.	SMJERNICE ZA PROVEDBU STRATEGIJE (kontekst IUOP-a).....	137	
14.	POMORSKO DOBRO U ZAKONSKOM OKVIRU RH	144	
14.1	Definicija pomorskog dobra	144	
14.2	Strategija upravljanja pomorskim dobrom.....	145	
14.2.1	Strateško promišljanje vezano uz integralno upravljanje pomorskim dobrom.....	145	
14.2.2	Osnovni strateški ciljevi.....	146	Uop-Tg-27
14.2.3	Definiranje kratkoročnih ciljeva (jedna do dvije godine)	146	
14.2.4	Definiranje srednjoročnih ciljeva (dvije do pet godina)	147	
14.2.5	Definiranje dugoročnih ciljeva (pet do deset godina).....	147	
14.3	Stvarna prava na pomorskom dobru	147	
14.4	Prijedlog mjera – zakonski okvir	147	
14.5	Granice pomorskog dobra	148	
14.6	Valorizacija pomorskog dobra.....	149	Uop-Tg-28
14.6.1	Koncesije na pomorskom dobru	150	
14.6.1.1	Koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra	150	

14.6.1.2	Koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra	151	
14.6.2	Koncesijsko odobrenje	151	
14.7	Primjer otok Cres	152	Uop-Tg-28
14.8	Plaže	154	
14.9	Županijske lučke uprave	155	
15.	GIS POMORSKOG DOBRA KAO SUSTAV PODRŠKE INTEGRALNOM UPRAVLJANJU	156	
15.1	Povijest razvoja	156	
15.2	Uspostava GIS-a	157	
15.3	Upravljanje pomorskim dobrom pomoću GIS-a	159	Uop-Tg-29
15.4	Budućnost GIS-a	160	
15.4.1	Globalne promjene i program klimatske povijesti	160	
15.4.2	Dodavanje vremenske dimenzije	161	
15.5	Uloga lokalne samouprave u implementaciji IUOP-a	161	
16.	PLANSKI RAZVOJ OBALNIH I PRIOBALNIH REGIJA	162	
16.1	Razlozi uvođenja pomorskog prostornog planiranja	163	
16.2	Pravni i politički okvir za planski razvoj obalnog i priobalnog područja	163	Uop-Tg-30
16.2.1	Regulatorni okvir za IPPP u Europskoj uniji	164	
17.	POSTUPAK UVOĐENJA POMORSKOG PROSTORNOG PLANIRANJA	166	
17.1	Metodologija i postupci pomorskog prostornog planiranja	166	
17.2	Temelji za uvođenje pomorskog prostornog planiranja	167	Uop-Tg-31
17.3	Uvođenje pomorskog prostornog planiranja	169	
18.	PRIMJER PLANSKOG RAZVOJA: JADRANSKA REGIJA	172	
18.1	Definicije obalnih područja u jadranskoj regiji	173	Uop-Tg-32
18.2	Degradacije i problemi	174	
18.3	Prostorno planiranje	176	
18.3.1	ICZM Protokol i prostorno planiranje	177	Uop-Tg-33
18.3.2	Emilia-Romagna	178	
18.3.3	Slovenija	178	
18.3.4	Hrvatska	180	
18.3.5	Bosna i Hercegovina	182	
18.3.6	Crna Gora	182	Uop-Tg-34
18.3.7	Albanija	184	
18.4	Regulatorni okvir IPPP-a u jadranskoj regiji	185	
19.	ZAKLJUČAK	187	
	LITERATURA	192	
	POPIS TABELA	194	
	POPIS SLIKA	195	

1. UVOD

Obale mora oduvijek su bile privlačna područja za naseljavanje i razvoj ljudskih aktivnosti. U razvijenim i u državama u razvoju, obalna su područja središta stanovništva i gospodarskih djelatnosti. Iako ona čine manje od 10 % ukupnoga naseljenog teritorija Zemlje, oko 60 % ukupnog stanovništva koncentrirano je na tim područjima, a isti taj postotak obalnog stanovništva nastanjen je i u gradovima. U budućnosti će obalna područja biti izložena još većem pritisku populacijskog rasta te ekspanziji i diversifikaciji nacionalnog gospodarstva.

Sve veći pritisak na obalno područje, poput porasta broja stanovnika, porasta urbanih područja, širenja turizma i industrije, eksploatacije prirodnih resursa, onečišćenje vode, zraka i drugo, rezultirali su razmišljanjem na koji način osigurati održivi razvoj tog područja. Odgovor na to pitanje je integralno upravljanje obalnim prostorom, posebice zbog složenosti tog prostora. Održivi razvoj zahtijeva da se količina i kvaliteta obalnih resursa očuva, ne samo za zadovoljenje sadašnjih potreba, već za osiguranje prirodnih resursa i za buduće naraštaje.

Obalne države određuju svoje obalno područje kao najvrjedniji prirodni resurs. Resurs koji najviše doprinosi razvoju, a istovremeno je izložen brojnim pritiscima koji ugrožavaju njegove osobine za buduće naraštaje. Različiti oblici devastacije obale, betonizacija, stalni priljev stanovništva na obalne prostore dovode do naglih negativnih promjena obale za čiji oporavak je potreban dugoročan i ustrajan proces. Pritisci na obalno područje prisutni su diljem svijeta. Iz dosadašnjih oblika ugrožavanja prirodnog resursa obale, proizašle su potrebe za njegovom zaštitom i održivim upravljanjem na međunarodnoj razini. Potreba za integralnim upravljanjem obalnim područjem postala je nužnost. Proces integralnog upravljanja obalnim područjem u posljednjim desetljećima nastoji uključiti što više zemalja te se i u Hrvatskoj počinje razmišljati na takav način. Pomorsko dobro kao uži dio obalnog područja izložen je najvećim pritiscima, posebno na otocima. Otoci u pravilu žive i ovise o djelatnostima koje se odvijaju na pomorskom dobru. Pomorsko dobro prostor je vrlo osjetljivih karakteristika, prostor gdje se zbivaju prirodne promjene i gospodarske djelatnosti. Pomorsko dobro koristi se u službi prometne povezanosti, bilo luka otvorenih za javni promet ili luka posebne namjene, plaža, područja za uzgoj riba i školjki.

Pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njenu osobitu zaštitu i zakonske odredbe koje omogućuju uvjete pod kojima je moguće obavljanje gospodarskih djelatnosti temeljem ugovora o koncesiji i koncesijskih odobrenja.

Obalni rub mediteranske regije Hrvatske u povijesti je bio pod utjecajem serije društvenih zbivanja i aktivnosti, gdje je svaka epoha našla svojstvene mogućnosti egzistencije u određenom više - manje usklađenom suživotu s prirodnim okruženjem. Na prostoru Jadranskog mora, obale i otoka nalaze se najvrjedniji i najosjetljiviji prirodni sustavi Republike Hrvatske. To je područje na kojem se odvijaju procesi koji ovise o uzajamnom djelovanju mora i kopna, a razvojni pritisci i negativni utjecaji na prirodne sustave izraženiji su nego u unutrašnjosti. Jadransko more jedinstven je i vrlo osjetljiv morski ekosustav koji se po svojim hidrografskim, oceanološkim, biološkim, biogeografskim i ostalim osobinama razlikuje od ostatka Sredozemnog mora čiji je sastavni dio. Jadransko more posebno je zbog bogatstva života, čistoće, prozirnosti i krajolika i zato ima status posebne subregije u okviru Sredozemnog mora. Jadransko obalno područje odlikuje se i visokim stupnjem biološke raznolikosti, uključujući mnoge endemske vrste, posebno osjetljiva staništa i ekosustave. Značajno je i zbog visokorazvijenoga gospodarstva, kulturnog i društvenog života. U tome smislu, korištenju i čuvanju Jadranskog mora treba posvetiti posebnu pozornost¹.

Posljednja desetljeća su razdoblja obilježena velikom koncentracijom sredstava za proizvodnju, ekonomskih aktivnosti i stanovništva na samom obalnom rubu, što je dovodilo do društveno-

¹ Starc, N. i dr, 2010

ekonomske neravnoteže i izazvalo bitne utjecaje na krajobraz morske obale. Postojeće obalne industrije, nepostojeći sustavi odvodnje obalnih voda, mnogobrojna neregulirana odlagališta krutog otpada i ostala nerazvijena infrastruktura te ubrzano betoniziranje obalne crte, glavna su obilježja obalnoga područja. Ravnoteža u morskim i kopnenim ekosustavima ozbiljno je ugrožena raznim oblicima zagađenja². Posljedice koje su došle do izražaja nakon više desetljeća nesustavnog i sektorskog upravljanja obalnim područjem zahtjeva drugačiji pristup upravljanja obalnim područjem, a time se zahtjeva drugačije oblikovanje i nove prakse u prostornom uređenju obalnih područja.

Obalno područje obuhvaća dio kopna pod utjecajem mora i dio mora pod utjecajem kopna (US Commission on Marine Science, Engineering and Resources, 1986)

Sektorski pristup upravljanja i planiranja korištenja obalnih resursa nisu više u stanju zadovoljiti potrebe upravljanja tako složenim sustavima kao što su obalna područja. Upravo u tom kontekstu se UNCED-ova "Agenda 21" zalaže za promidžbu prilagodljivog procesa integralnog upravljanja obalnim i morskim područjima.

Na Konferenciji Ujedinjenih naroda o okolišu i razvitku, Rio de Janeiro - lipnja 1992., u dokumentu "Agenda 21" - poglavlje 17. zaključeno je: "Morski okoliš - uključujući oceane, svamora i obližnja obalna područja - tvori integralnu cjelinu koja je glavna sastavnica globalnog sustava podrške životu i pozitivno dobro koje omogućuje održivi razvitak".

"Integralno upravljanje obalnim područjem označava dinamički proces održivog upravljanja i korištenja obalnih područja, uzimajući istovremeno u obzir krhkost obalnih ekosustava i krajobraza, raznolikost aktivnosti i korištenja, njihovo međusobno djelovanje, pomorsku usmjerenost pojedinih aktivnosti i korištenja i njihov utjecaj na pomorske i kopnene dijelove." (UNEP/MAP/PAP, 2008; čl. 2 (f))³.

PAP djeluje kao jedan od MAP centara od 1978. godine. Nacionalna je institucija s proračunom i mandatom da provede određeni broj MAP aktivnosti u obalnim područjima Sredozemnog mora.

PAP / RAC je neprofitna, akcijski orijentirana organizacija koja ima za cilj provođenje praktičnih aktivnosti, od kojih se očekuje da doprinose zaštiti i unapređenju mediteranskog okoliša, kao i jačanju nacionalnih i lokalnih kapaciteta za integrirano upravljanje obalnim područjem.

PAP surađuje s velikim brojem organizacija u sustavu UN-a (UNEP, FAO, UNESCO, IOC, WHO, UNDP), financijske institucije (WB, EIB) i druge međunarodne organizacije i konzultantske tvrtke. PAP je također uspješno privukao sredstva iz drugih izvora izvan UNEP / MAP-a - tijekom posljednjih 15 godina. PAP / RAC je implementirao 50-ak međunarodnih projekata uz sufinanciranje iz EU, UN agencija, međunarodnih razvojnih banaka i drugih međunarodnih i nacionalnih institucija.

U konceptu integralnog upravljanja obalnim područjem, obzirom da većina ljudskih aktivnosti na obalnom području ima i svoju lokacijsku dimenziju, uređenje prostora s prostornim planiranjem kao jednom od glavnih sastavnica, jedan je od značajnijih instrumenta upravljanja.

Između ostalog, u narednom tekstu diskutirat će se i analizirati pozicioniranje i prilagodba mjera i postupaka prostornog uređenja, odnosno prostornog planiranja konceptu integralnog upravljanja obalnim područjem koji su naznačeni u pravno relevantnim međunarodnim dokumentima. U prvom redu radi se o Protokolu o integralnom upravljanju obalnim područjem koji je potpisan u Madridu 21. siječnja 2008. godine a kojeg je Sabor Republike Hrvatske Zakonom ratificirao (Zakon o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja, "Narodne novine-Međunarodni

² Trumbić, I., 2003

³ Program Prioritetnih akcija / Regionalni centar za aktivnosti (PAP / RAC), osnovan 1977., ključna je komponenta Mediteranskog akcijskog plana (MAP), koji je dio Programa Ujedinjenih naroda za okoliš (UNEP)

ugovori", br. 82/12) i koji je stupio na snagu 28. veljače 2013. Temeljem članka 141. Ustava RH, Protokol ima nadzakonsku snagu. Ratifikacijom Protokola Republika Hrvatska je preuzela obveze njegove primjene.

Drugi relevantni dokument je Direktiva o prostornom planiranju u obalnom području i integralnom upravljanju obalnim područjem. Europski parlament i Vijeće EU donijeli su Prijedlog Direktive o prostornom planiranju i integralnom upravljanju obalnim područjem (Bruxelles, 12.3.2013 COM (2013) 133 final 2013/0074(COD). Predložena Direktiva je u postupku rasprave, tako je Odbor regija dao mišljenje na Prijedlog direktive o prostornom planiranju u obalnom području i integralnom upravljanju obalnim područjem (2013/C 356/18) (Službeni list EU C 356/124, odc. 2.12.2013.) Također, Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša dala je svoje Mišljenje o "Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za pomorsko prostorno planiranje i integralno upravljanje obalnim područjem" COM(2013) 133 final - 2013/0074 (COD)(2013/C 341/15).

Odredbe ovih međunarodnih dokumenata obvezuju u pogledu rezultata koji se njima ostvaruju, međutim Republici Hrvatskoj se prepušta izbor forme i metode provedbe, sukladno pravnom sustavu RH.

Zakonom o prostornom uređenju (NN 153/14) uređen je sustav prostornog uređenja i naznačena Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske (u članku 50.) kao temeljni državni dokument za usmjerenje razvoja u prostoru, kojom se određuju dugoročne zadaće prostornog razvoja, strateška usmjerenja razvoja djelatnosti u prostoru i polazišta za koordinaciju njihovih razvojnih mjera u prostoru te koja određuje razvoj prostornih sustava sa smjernicama za prostorni razvoj na regionalnoj i lokalnoj razini.

S obzirom na značenje Strategije u sustavu prostornog uređenja, ovom Stručnom podlogom definirat će se ključni problemi i preporuke za upravljanje obalnim područjem, te dati smjernice za unaprjeđenje prostornog uređenja odnosno prostornog planiranja u obalnom području kao i smjernice za provedbu Strategije.

Važnost obalnog područja:

- izuzetna naseljenost: na području do 50 km od obale (8% površine) živi 68% stanovništva. Procjene do 2016 živjet će 75% stanovništva
- sukobi interesa korisnika i prirodna nestabilnost sustava – potreba za planiranjem

Kroz naredni tekst, također će dati opća obilježja obalnog područja, gdje je veoma važno definirati obuhvat obalnog područja. Također će se dati osnovni pokazatelji o stanovništvu i stanovanju sa fokusom na ključne strukture i povremeno stanovanje, kao veoma važno obilježje obalnog područja. Osnovne pokazatelje razvijenosti je važno prikazati radi komparativne analize unutar pojedinih prostornih cjelina obalnog područja. Također, važno je prikazati osnovne razvojne procese i dominantne aktivnosti na obalnom području. Od posebne važnosti je tretman obalnog područja u europskim i nacionalnim razvojnim okvirima, koji je kasnije u tekstu dat kroz prikaz ključnih ciljeva i odrednica te razvojnih dokumenta: Perspektive Europskog prostornog razvoja; Europske strategije za pametan, održiv i uključiv rast (EUROPA 2020); Nacionalnog strateškog referentnog okvira, Strategije održivog razvoja i Strategije regionalnog razvoja s derivacijom odrednica i njihova utjecaja na prostorno uređenje i integralno upravljanje u obalnom području.

Obzirom da sustav i dokumente prostornog uređenja referiramo u odnosu na Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem i Prijedlog Direktive o prostornom planiranju i integralnom upravljanju obalnim područjem, u Stručnoj podlozi se daje kraći prikaz navedenih dokumenata sa odredbama, koje obvezuju nacionalni sustav prostornog uređenja obalnog područja.

Temeljni princip UOP-a: Obalna bogatstva su zajedničko vlasništvo sa slobodnim pristupom

Posebno se, kao veoma važan, navodi institucionalni okvir upravljanja obalnim područjem, gdje se prikazuje međusobna povezanost ključnih sektorskih zakona i upravnih područja na prostorno uređenje obalnog područja, kao npr.: Zakona o prostornom uređenju, Zakona o morskom ribarstvu, Zakona o pomorskom dobru, lukama i pristaništima, Zakona o regionalnom razvoju, Zakona o otocima, Zakona o zaštiti prirode te Zakona o zaštiti okoliša. Posebno se analizira sustav prostornog uređenja sa integracijskim potencijalom za primjenu koncepta integralnog upravljanja obalnim područjem, kao i analiza potrebe koordinacije i integracije.

2. KRATKI PREGLED SADRŽAJA DOMENE UPRAVLJANJA OBALNIM PODRUČJEM

2.1 Integralno upravljanje obalnim područjima

Za integralno upravljanje pomorskim dobrom nema literature u užem smislu riječi. Postoje zakonski propisi o pomorskom dobru i Zakon o otocima, te se na integralno upravljanje pomorskim dobrom primjenjuju neke od smjernica integralnog upravljanja obalnim područjem. U prošlosti se na našoj obali upravljalo pod sredstvom prostorno planske dokumentacije. Prostornim planovima predviđala se izgradnja luka i lučkih područja, čime su bile određene i linije pomorskog prometa. Prostorni planovi određivali su, među ostalim, područja plaža i obalnih šetnica, te definirali namjenu prostora unutar njih.

Gusto naseljene obale najeksploatiraniji su svjetski prostor. Obalna područja i zaštita njihova osjetljivog prirodnog i kulturnog naslijeđa prioritetni su nacionalni interes svih zemalja. Sredozemne obale prostor su koncentriranog razvoja već tisućljećima. Uzroci i izvori njihove deterioracije prelaze nacionalne granice kad je riječ o onečišćenju, smanjenju biološke raznolikosti i transformaciji krajobraza. Stoga i djelovanje mora biti koordinirano, ne samo na nacionalnoj, nego i na regionalnoj razini. Obalna područja posebno su ugrožena masovnim turizmom, pretjeranom urbanizacijom i nekontroliranom gradnjom, nepostojanjem prostornih planova ili njihovom nezadovoljavajućom primjenom, neprimjerenom industrijom, itd. Do poboljšanja može doći samo integralnim razvojnim upravljanjem.

Prema scenarijima Plavog plana iz 2005. godine, stanovništvo sredozemnih obalnih regija povećat će se do 2025. godine sa sadašnjih 143 milijuna na 174 milijuna stanovnika. Obalna urbanizacija posvuda će imati linearni karakter. Prema sadašnjim trendovima, očekuje se da će 50% sredozemne obale biti urbanizirano do 2025. godine.

Iznimna potražnja za prostorom i drugim prirodnim bogatstvima obalnog područja povećava rizik degradacije osjetljivih obalnih ekosustava. Tako je, na primjer, ukupna površina močvarnih područja u Sredozemlju smanjena sa oko 2 milijuna hektara u rimskome razdoblju na oko 200 tisuća hektara danas. Močvarna područja nisu samo prirodna i produktivna staništa živih vrsta, čime ona čine osnovu biološke raznolikosti, već su i prostor prirodne obrane od poplava i drugih nepogoda. Povećavanjem stupnja eksploatacije tih prostora povećava se i rizik od negativnih posljedica prirodnih nepogoda (katastrofa u New Orleansu 2005. godine i ovogodišnje izlivanje nafte iz bušotina u Meksičkom zaljevu ekstremni su primjeri).

Integralno upravljanje obalnim područjem IUOP je integracija:

- disciplina,
- ustanova i institucija,
- ciljeva i zadaća,
- razina upravljanja društvom,
- političkih ciljeva
- u vremenu i prostoru s ciljem pravilnog upravljanja obalnim područjem.

Slično je i s drugim prirodnim bogatstvima kao što su ribolovni fond, krajobraz, delte, morsko dno itd. Posebno treba upozoriti na opasnost od klimatskih promjena i podizanja razine mora, pojava koje su konačno potvrđene i politički priznate kao znanstvene činjenice. Tu je i tsunami, stalna prijetnja sredozemnim pa tako i hrvatskim obalama. Sve navedene činjenice važna su polazišta integralnog upravljanja obalnim područjima.

Integralno upravljanje obalnim područjima prihvaćeno je gotovo svugdje u svijetu. Ocjene o njegovoj uspješnosti su, međutim, podijeljene te uz pohvale ima i kritika. To nije neočekivano, jer se ekološki problemi, kako u obalnim tako i u drugim ekosustavima, mogu pojaviti naglo i brzo dostići

svoj vrhunac, dok je njihova sanacija dugotrajan proces. Isto tako, usklađivanje interesa korisnika obalnih resursa i postizanje suglasja oko njihova korištenja dugotrajan je proces, posebno u demokratskim društvima. Taj nesklad u dobroj mjeri pogoduje stvaranju podijeljenog mišljenja o uspješnosti IUOP-a. Svi se, međutim, slažu da podijeljenost mišljenja te dobri i loši rezultati upućuju da je IUOP proces koji treba stalno pratiti, ocjenjivati i poboljšavati.

Unatoč tome što sustav IUOP-a još nije razvijen do zadovoljavajuće razine, njegove osnovne karakteristike (sveobuhvatnost, prilagodljivost, sudjelovanje javnosti, komunikacija, integracija, postupnost, koordinacija, lokalni karakter) ne pružaju nam mnogo izbora. "Kada se pitamo da li je IUOP izbor ili nužnost, onda nema nikakve sumnje da je on nužan preduvjet održivog razvoja obalnih područja".

2.2 Uvod u Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjima

Značajan napredak u smislu IUOP-a postignut je 2008. godine kada je, 21. siječnja, u Madridu, usvojen Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjima Sredozemlja. To je prvi međunarodno-pravni dokument kojim je uvedena obveza integralnog upravljanja obalnim područjem uzimajući u obzir prostorno planiranje, zaštitu okoliša i prirode, zaštitu kulturne baštine, kao i politike održivog razvoja poljoprivrede, ribarstva, turizma i ostalih gospodarskih djelatnosti u obalnom području.

Osnovni je cilj Protokola pružiti regionalni pravni okvir koji će osigurati da nacionalna zakonodavstva sredozemnih država uvedu odgovarajuće definicije obalnog područja i da se sve aktivnosti koje se obavljaju u tom području obuhvate integralnim upravljanjem. Jednako je važno i da se na temelju odredbi Protokola osigura vertikalna koordinacija lokalnih, regionalnih i državnih tijela te horizontalna koordinacija državnih tijela (sektora), a na lokalnoj razini i jedinica lokalne samouprave.

Načela EU za ICZM:

- pažljivog odlučivanja
- predostrožnosti
- translokacije - samo obalne aktivnosti u obalnom području
- ekološkog integriteta
- obnove i rekreacije
- najbolje dostupne tehnologije i najbolja ekološka praksa
- zagađivač plaća
- javnog sudjelovanja i javnog pristupa informacijama

Protokol određuje temeljne ciljeve integralnog upravljanja obalnim područjem, koji uključuju racionalno planiranje koje cjelovito sagledava okolišne i krajobrazne vrijednosti, gospodarski, društveni i kulturni razvoj, stabilnost i cjelovitost obalnih ekosustava, održivo korištenje prirodnih resursa, utjecaj prirodnih rizika (osobito klimatskih promjena), te usklađenost javnih i privatnih inicijativa i svih odluka vlasti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Protokol ustanovljuje i prioritetna područja djelovanja (čl. 8 – 15) i ključne instrumente integralnog upravljanja obalnim područjima (čl. 16 – 21). Predviđa i načine žurnog reagiranja u kritičnim situacijama (čl. 22 - 24).

Ovaj izuzetno važan međunarodno-pravni dokument, kada stupi na snagu, predstavljat će podlogu za unaprjeđenje zakonodavstva o razvojnom planiranju u zemljama potpisnicama Barcelonske konvencije i u EU. U tijeku je proces ratifikacije. Za stupanje Protokola na snagu, potrebno je da ga ratificira 6 ugovornih strana. Do rujna 2010. godine 15 ih je potpisalo, a pet (Slovenija, Francuska, Albanija, Španjolska, EU) ratificiralo Protokol.

2.3 Instrumenti integralnog upravljanja obalnim područjima

Instrumenti za IUOP navode se u čl. 16-21 Protokola. Prema čl. 16 zemlje su dužne pripremiti i redovito ažurirati nacionalne popise obalnih područja koji bi trebali obuhvaćati kako podatke o prirodnim resursima, tako i podatke o djelatnostima, institucijama, propisima i planiranju koji mogu utjecati na obalna područja. Nadalje, čl. 19 Protokola kao instrumente IUOP-a navodi procjenu okoliša i stratešku procjenu utjecaja na okoliš. Čl. 20 navodi i zemljišnu politiku kao "instrument" za IUOP te čl. 21 Protokola uređuje gospodarske, financijske i fiskalne instrumenti za IUOP.

Da bi omogućili ICZM razmatraju se:

- obalna bogatstva (ljudski resursi, prirodna bogatstva, infrastruktura...)
- stvarno stanje i potrebe područja – robe i usluge
- brojnost i složenost administrativnih međudjelovanja
- ekološki sustav
- kratkoročne i dugoročne poteškoće i ciljevi

Neki od važnijih instrumenata/alata IUOP-a koji će se pobliže analizirati kasnije kroz rad su prihvatni kapacitet za turizam, mehanizmi praćenja, vrednovanja i dostupnosti informacija te sudjelovanje javnosti.

2.3.1 Prihvatni kapacitet

Termin "prihvatni kapacitet" potječe iz ekologije gdje se upotrebljavao za određivanje maksimalnog broja jedinki određenih vrsta koje područje može podnijeti, a da se ne smanji mogućnost prehranjivanja tih vrsta u budućnosti. Planeri su definiciju prihvatnog kapaciteta prilagodili umjetnim sustavima na način da su je proširili uključivanjem raznih varijabli. Kao posljedica toga, 60-ih godina prošlog stoljeća stvorena je procjena prihvatnog kapaciteta kao precizna metoda brojčanog izračuna za određivanje preporučljivih granica korištenja nekog područja i kontrole njegova razvoja. Ovi izračuni bili su vrlo jednostavni, uglavnom su se temeljili na optimalnom broju korisnika dobivenom na osnovu broja ljudi koje određena destinacija može podnijeti.

Ocjena prihvatnog kapaciteta:

- Prihvatni kapacitet je maksimalni broj korisnika koji istovremeno posjećuju određeno mjesto bez neprihvatljivih poremećaja fizičke, ekonomske i sociokulturne okoline, kao i bez neprihvatljivog smanjenja kvalitete zadovoljstva posjetitelja.

PAP/RAC metodologija:

- ... nužnost fleksibilnog gledanja na prihvatni kapacitet, za razliku od težnji fiksnim numeričkim vrijednostima prihvatnog kapaciteta...

Svjetska turistička organizacija izradila je privremeni nacrt pojašnjenja prihvatnog kapaciteta kao "maksimalnog broja ljudi koji istovremeno mogu posjetiti neko turističko odredište bez da uzrokuju uništenje njegovog fizičkog, ekonomskog i društveno-kulturnog okoliša i neprihvatljivo smanjenje kvalitete zadovoljstva posjetitelja" (WTO, 1981.). Iz navedenog koncepta moguće je izvući tri glavna aspekta procjene nosivog kapaciteta u turizmu: fizički okoliš, ekonomski okvir i viđenje korisnika. Temeljeći se na ovim osobinama, koncept prihvatnog kapaciteta može se raščlaniti na četiri glavna tipa: "fizički", "ekološki", "institucionalni" i društveno-kulturni" tip prihvatnog kapaciteta.

Princip nosivog kapaciteta okoliša (eng. Carring Capacity) - moguća su tri scenarija:

1. Ako je potrošnja obnovljivih izvora (sirovina i energije) veća od prirodne mogućnosti proizvodnje i/ili nastali otpad premašuje prihvatni kapacitet okoliša - degradacija okoliša - **nije održivo**
2. Ako je potrošnja obnovljivih izvora jednaka prirodnoj mogućnosti proizvodnje i/ili nastali otpad jednak je prihvatnom kapacitetu okoliša - (labilna) ravnoteža okoliša - **gospodarstvo ravnoteže**
3. Ako je potrošnja obnovljivih izvora manja od prirodne mogućnosti proizvodnje i/ili nastali otpad manji je od prihvatnog kapaciteta okoliša – obnavljanje okoliša - **održivi razvoj**

Faktori / indikatori prihvatnog kapaciteta:

- fizičko-ekološki
- infrastrukturni
- socio-kulturni
- političko-ekonomski

Problemi u implementaciji koncepta prihvatnog kapaciteta:

- granična količina pritiska odnosno broja korisnika koja proizvodi neprihvatljive utjecaje
- investiranje u kvalitetnija tehnička rješenja omogućava rast pritiska bez izazivanja neprihvatljivih utjecaja

Koncept prihvatnog kapaciteta je povezan sa drugim alatima u planiranju, poput analize osjetljivosti i pogodnosti, socio-ekonomske analize, te strateške procjene utjecaja na životnu sredinu.

2.3.2 Pokazatelji

Sustav pokazatelja, praćenja i ocjenjivanja nezamjenjiv je dio svake javne politike u najširem smislu. Obalno područje svojom gustoćom prirodnih i društvenih struktura posebno je složen sustav koji zahtijeva odgovarajuće praćenje i ocjenjivanje stanja i procesa. Pokazatelji su instrument upravljanja koji traži jasnu definiciju, reprezentativnost, mjerljivost i usporedivost. Odabir najprimjerenijih pokazatelja obavezno uključuje doprinos svih relevantnih dionika.

2.3.3 Dostupnost informacija

Bitni podsustav svakog sustava upravljanja je upravljanje informacijama. Smatra se da oko 80% svih podataka ima prostornu komponentu i prema tome pripada grupi prostornih podataka. Skup mjera, normi, specifikacija i usluga koje imaju za cilj omogućiti učinkovito prikupljanje, vođenje, razmjenu i korištenje prostornih (georeferenciranih) podataka čini Nacionalnu infrastrukturu prostornih podataka – NIPP.

2.3.4 Sudjelovanje javnosti

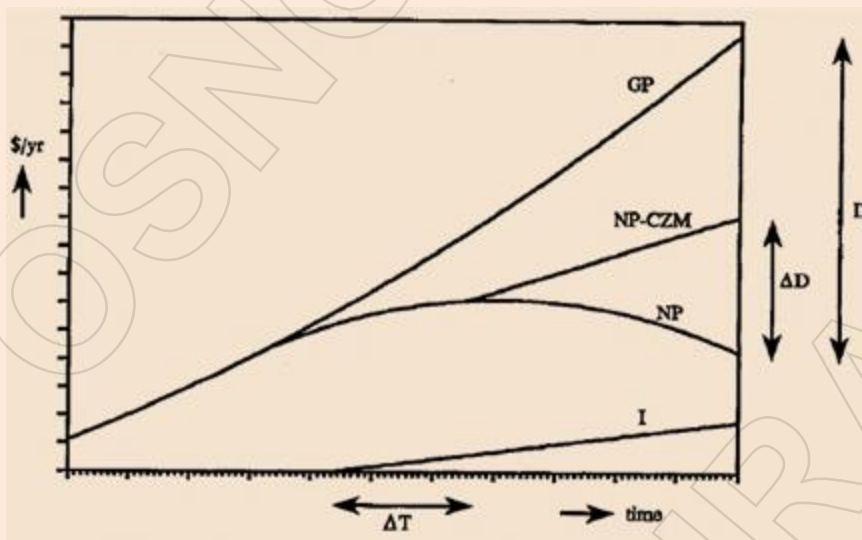
Sudjelovanje javnosti (participacija), iako nije direktan instrument, svakako se može smatrati alatom za poboljšanje sustava upravljanja. Sudjelovanje javnosti detaljnije je objašnjeno u čl. 14 Protokola.

Participacija je bitan element demokratičnosti u formuliranju javnih politika i donošenju političkih odluka te u izradi i provedbi razvojnih dokumenata kao što su prostorni planovi i gospodarski programi. Participacija zahtijeva dodatno vrijeme i napore izrađivača razvojnog dokumenta, ali ujedno olakšava i ubrzava provedbu i svakako doprinosi kvaliteti samog plana odnosno programa. To je najočitije kad se sagleda cijeli ciklus upravljanja projektom, a posebno se odnosi na područja kao što su prostorno

planiranje i zaštita okoliša gdje se sudjelovanje lokalne zajednice i civilnog sektora u izradi i provedbi pokazalo značajnim faktorom učinkovitosti provedbe. Ovdje je razlikovati učinkovitost donošenja same odluke (formuliranja javne politike ili donošenja strategije, plana ili programa) i učinkovitost provedbe onog što u programima/planovima stoji.

Ocjena uspješnosti upravljanja obalnim područjem:

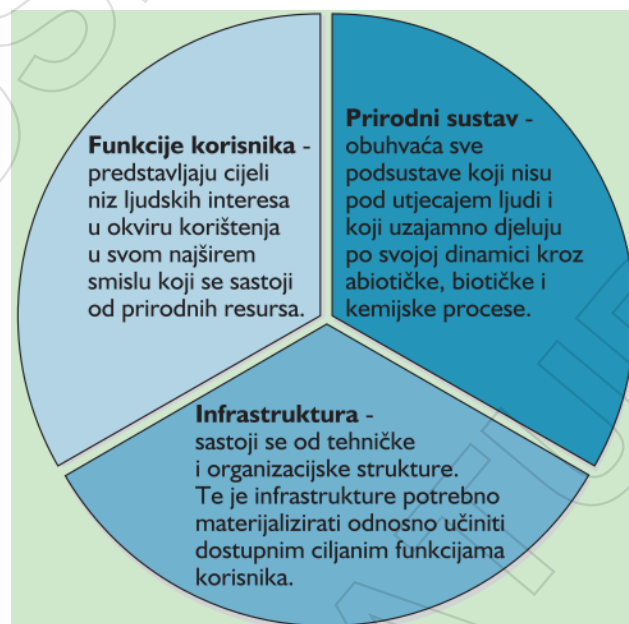
- Ukupna proizvodnja -dobit (Gross Production GP)
- Neto proizvodnja - dobit (Net Production NP)
- Neto proizvodnja - dobit uz CZM (NP-CZM)
- Ulaganja (Investments I)
- Šteta ili troškovi (Damage D)
- ΔD je smanjenje štete ili uvećanje profita zbog primjene ICZMa



3. OSNOVNE ZNAČAJKE OBALNOG PODRUČJA U RH

Obalno područje je složeno područje na kojemu žive i u međusobnoj su vezi fizička bića, ali i pravni subjekti kao što su organizacije, tvrtke i zakoni. Ono je sustav sa višestrukim resursima, daje prostor, žive i nežive resurse, te određuje okoliš. Definira se kao međudnos kopna i mora i time u prostornom smislu obuhvaća dijelove kopna i obalne vode. Granica obalnog područja na moru može biti i do 200 M, a to ovisi o pristupu upravljanja obalnim područjem, tj. o političkim, ekološkim, pravnim, funkcionalnim ili administrativnim kriterijima određene države.

Gusto naseljene obale jedan su od najeksploatiranih svjetskih područja. Obalna područja, njihovo osjetljivo i ugroženo prirodno i kulturno nasljeđe prioritetni su nacionalni interes svih zemalja. Značaj tih područja, kao i izvori njihove deterioracije, prelaze nacionalne granice kad je riječ o posljedicama onečišćenja i zaštiti biološke raznolikosti i krajobraza. Stoga i djelovanje mora biti koordinirano, ne samo na nacionalnoj, nego i na regionalnoj razini. Slika 1 prikazuje podsustave obalnog područja. Obalna područja posebno su ugrožena masovnim turizmom, pretjeranom urbanizacijom i nekontroliranom gradnjom, nepostojanjem prostornih planova ili njihovom nezadovoljavajućom primjenom, neprimjerenom industrijom itd. Do poboljšanja može doći samo integralnim razvojnim upravljanjem.



Slika 1. Podsustavi obalnog područja

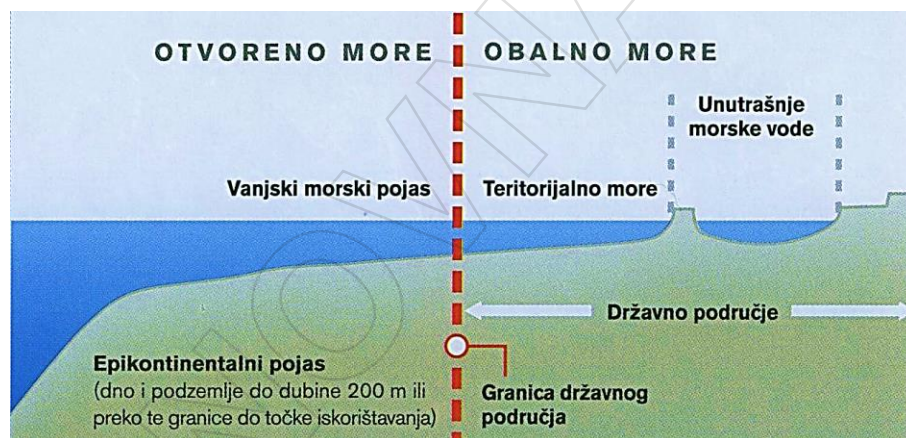
Izvor: Kovačić, M., Komadina, P., 2018.

Obalna urbanizacija posvuda ima rastući karakter. Prevelika potražnja za prostorom i drugim prirodnim bogatstvima obalnog područja povećava rizik degradacije osjetljivih obalnih ekosustava. Povećavanjem stupnja eksploatacije tih prostora povećava se i rizik od negativnih posljedica prirodnih nepogoda.

U obalnom pojasu dopuštene su razne djelatnosti, uključivši:

- poljoprivreda i industrija,
- ribarstvo i akvakultura
- turizam, sportske i rekreacijske aktivnosti
- iskorištavanje prirodnih resursa karakterističnih za određeno područje
- energetska postrojenja, luke, pomorski radovi i infrastruktura
- obavljanje prijevoza (javnog ili privatnog) na području obalnog pojasa

Sve navedene djelatnosti trebaju se držati kriterija koji su određeni zakonima i propisima, a koji se tiču upravljanja obalnim područjem i održivim razvitkom. Slika 2 prikazuje definiciju obalnog područja.



Slika 2. Definicija dijelova obalnog područja

Izvor: <http://ign.ku.dk/coadapt/iczm>

Okoliš se ne smije izmjenjivati u tolikoj mjeri da se time uništava obalni ekosustav, resursi se smiju koristiti u određenoj mjeri, kako ne bi došlo do uništavanja bioraznolikosti, te se treba spriječiti ili barem umanjiti onečišćenja uzrokovana takvim djelatnostima.

Obale mora danas spadaju među najgušće naseljene prostore u kojima je kroz vrijeme, djelovanjem litoralizacijskih procesa, izvršena postupna kongestija razvojem stanovanja i drugih aktivnosti. Obalno područje danas je područje intenzivne aktivnosti na kojem se isprepliću fizički, biološki, gospodarski, društveni i kulturni procesi. Naseljene obale su najeksploatiraniji prostor. Obalno područje sastoji se od višestruko povezanih sustava: morskog, kopnenog i riječnog. Obalna područja privlače brojne korisnike prostora, što za posljedicu ima nadmetanje zainteresiranih strana za korištenje obalnih i morskih resursa. Jedno od osnovnih obilježja obalnih područja je to da njihova prirodna bogatstva, kao i mnogobrojne i raznovrsne aktivnosti, objedinjuju obalnu i morsku komponentu. Obalna područja posebno su ugrožena masovnim turizmom, pretjeranom urbanizacijom i nekontroliranom gradnjom, nepostojanjem prostornih planova ili njihovom nezadovoljavajućom primjenom, neprimjerenom industrijom itd. Obalna područja, njihovo osjetljivo i ugroženo prirodno i kulturno naslijeđe prioritetni su nacionalni interes svih zemalja. Ustavom Republike Hrvatske, člankom 56. se naglašava između ostalog, da su "more, morska obala i otoci, od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu".⁴ Prisutna međuovisnost obalnih i morskih uvjeta odražava se na ljudske djelatnosti uz obalnu crtu. Upravo ta međuovisnost ljudskih aktivnosti i resursa objašnjava zašto sektorski pristupi ne mogu dati zadovoljavajuće rezultate. Stoga se do poboljšanja može doći samo integralnim razvojnim upravljanjem, gdje je prostorno uređenje jedan od ključnih instrumenata.

3.1 Prostorni obuhvat obalnog područja

U svezi s obalnim područjem postoje razna pojmovna određenja koja upotrebljavaju planeri, menadžeri, donositelji odluka i šira javnost, a koja nisu jednoznačno definirana. Stoga je nužno, za potrebe ovog rada usvojiti određenu definiciju, kako bi se prostorno definirao obuhvat razmatranog područja kojeg nazivamo "obalno područje", i u kojem se imaju primijeniti mjere integralnog upravljanja obalnim područjem. Termin "obala" se u većini slučajeva definira kao "dodirni prostor mora i kopna" ili kao "mjesto gdje se susreću kopno, voda i zrak". Slijedom toga, "obalno područje" najčešće

⁴ Ustav RH ("narodne novine", br. 85/10- pročišćen tekst)

se definira kao "kopno na koje utječe blizina mora i dio mora na koji utječe blizina kopna", ili drugim riječima, područje u kojem su procesi koji ovise o uzajamnom djelovanju mora i kopna najizraženiji.

Hrvatsko priobalje i otoci – sadašnje stanje:

- Površina obalnoga mora: 31 067 km²
 - Ukupno 5.790 km hrvatske obale: 1.778 km na kopnu + 4012 km na 1185 otoka, otočića, grebena i hridi (broj naseljenih otoka: 67)
- Glavne gospodarske aktivnosti:
- turizam, pomorstvo i u nešto manjoj mjeri poljoprivreda (ribarstvo) i iskorištavanje mineralnih sirovina (pijesak i kamen; ispitivanje rezervi nafte i prirodnog plina)

Ovaj susret događa se duž dvije osi: osi koja slijedi obalnu crtu i osi koja je okomita na obalnu crtu. Glede osnovne definicije obalnog područja, vrlo malo je nesuglasica koje se odnose na dužobalnu os, budući da ona omogućuje lako određivanje granica obalnih ekosustava. Nasuprot tome, mnogo je rasprava o poprečnoj osi koja seže u dubinu obalnog područja. Stoga definicije obalnog područja variraju od onih koje uključuju cijela slivna područja u zaleđu obale do onih koje uključuju samo uski obalni pojas. "Obalno područje" je pojam koji je geografski širi od obalnog područja i čije granice zahtijevaju manje striktnu definiciju. Ovaj pojam označava da postoji suglasnost o postojanju očitog prijelaznog pojasa između morskog i kopnenog područja. Pojam je od izuzetne važnosti za IUOP. Brojni procesi, bilo da su ekološki, demografski, ekonomski ili socijalni, odvijaju se unutar granica obalnog područja i najizraženiji su u području obalnog područja⁵

Obalno područje definirano je "Protokolom o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja" (ratificiran Zakonom u Hrvatskom Saboru 2012.), koji je jedan od osnovnih dokumenata na koji se u ovom radu referiramo. Navedenim Protokolom "Obalno područje" je definirano kao geomorfološko područje s obje strane obale u kojem se međusobno djelovanje između pomorskih i kopnenih dijelova odvija u obliku složenih ekoloških sustava, te sustava resursa koji čine biotske i abiotske komponente, koje koegzistiraju u međuočnosu s ljudskim zajednicama i relevantnim društveno - gospodarskim aktivnostima. Što se tiče granica primjene, područje na koje se Protokol primjenjuje je područje Sredozemnog mora, kako je određeno Člankom 1. "Konvencije o zaštiti morskog okoliša i obalnog područja Sredozemlja" (Barcelona, 16. veljače 1976). Područje je određeno sljedećim:

- granicom obalnog područja u smjeru mora, koja je vanjska granica teritorijalnog mora država; i
- granicom obalnog područja u smjeru kopna, koja je granica nadležnih obalnih jedinica (kako su ih odredile države).

Protokol u Čl. 3., st. 1. određuje da su granice primjene Protokola na moru vanjske granice teritorijalnog mora, a na kopnu granice administrativnih jedinica, time da svaka stranka može područje primjene Protokola prilagoditi svojim potrebama, unutar granica suverenosti.

Republika Hrvatska je Nacrtom uredbe o Strategiji upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem u članku 5. stavku 3. odredila obuhvat obalnog područja na način: "Zemljopisni obuhvat obalnog područja uključuje područje određeno vanjskom granicom teritorijalnog mora Republike Hrvatske dok granicu obalnog područja u smjeru kopna čini granica obalnih jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave čiji dio teritorija zahvaća kopneni dio zaštićenog obalnog područja od 1000 m;"

⁵ UNEP, 1995

U cilju umanjena štete po okoliš rade se:

- Ekološke studije - obuhvaćaju šire područje
- Prostorni planovi - dokument kojim se predviđaju promjene u prostoru (državni, županijski, gradski, općinski,...) – izrađuju ga urbanistički instituti
- Elaborati i studije utjecaja na okoliš ili opravdanosti izgradnje pojedinih objekata su vrlo precizni planovi i od velike je važnosti da stručnjaci ne podlegnu pritiscima koji nisu vezani za struku (Družba Adria, uzgajališta tuna...)

Dok morska granica mora biti bliža od vanjske granice teritorijalnog mora, kopneni dio obalnog područja može obuhvaćati i područja izvan obalnih administrativnih jedinica, ako se time, među ostalim, primjenjuje ekosustavni pristup, ekonomski i socijalni kriteriji, te ako se uzimaju u obzir posebne potrebe otoka, vezane uz geomorfološke značajke i negativni utjecaj klimatskih promjena. Dakle, ako su ispunjeni navedeni uvjeti, svaka stranka može sama odrediti kopnene granice obalnog područja unutar kojih se primjenjuje Protokol.

U postojećim zakonima ne nalazimo jasnu i usklađenu definiciju obalnog područja. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (Urednički pročišćeni tekst, «Narodne novine», broj 158/03, 141/06, 38/09 i 123/11 - OIRUSRH) određuje pomorsko dobro koje čine: "...unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje, te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje. Pomorskim dobrom smatraju se morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanali spojeni s morem, te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva" (Čl. 3.).

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama koristi i termin morska obala, koju određuje kao onaj dio teritorija Republike Hrvatske koji se "...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 po 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." (Čl.4.). Važno je napomenuti kako se ovo određenje odnosi samo na kopneni dio pomorskog dobra te bi bio primjerenije to tako i nazvati te izbjeći pojmovne zabune⁶.

Zakon o prostornom uređenju (NN 153/2014.) određuje zaštićeno obalno područje (ZOP) i navodi ga kao područje od posebnog interesa za Državu. ZOP obuhvaća područje obalnih jedinica lokalne samouprave. Planiranje i korištenje prostora ZOP-a se radi zaštite, ostvarenja ciljeva održivog, svrhovitog i gospodarski učinkovitog razvoja provodi uz ograničenja u pojasu kopna i otoka u širini od 1000 metara od obalne crte i pojasu mora u širini od 300 metara od obalne crte i predstavlja prostor ograničenja. Površina kopnenog dijela prostora ograničenja ZOP je 4.639,01 km² od čega 3.238 km² otpada na otoke. Morski dio ZOP zauzima 420 km².⁷ Granice i područje prostora ograničenja prikazuju se na Hrvatskoj osnovnoj karti (HOK), dopunjenoj ortofoto kartama.

Ako razmatramo obalno područje kao prostorno - plansku kategoriju, onda možemo govoriti o pojasu na koji se primjenjuju posebne mjere i kriteriji uređenja i korištenja prostora. Glavne prostorne cjeline obalnog područja su uža obalni pojas, akvatorij, zaobalje i otoci. Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske iz 1997. te Program prostornog uređenja Republike Hrvatske iz 1999. (NN 30/99) određuju obalno područje kao prostor posebnih obilježja gdje je kopneni dio definiran s tri kilometra u dubinu kopna, ili do 50 metara nadmorske visine.

⁶ Starc, N. i dr., 2010

⁷ Starc, N. i dr., 2010

S gledišta zaštite prostora i prirodnog identiteta, obalno područje određuje pripadnost značajnoj zoni krša koja zauzima približno 42% teritorija Hrvatske. Osim toga, ono obuhvaća deset tipova obalnih krajobraznih cjelina, a definirano je i kriterijima bioraznolikosti jadranskog kopnenog i morskog područja (Cimerman i Paunović, 2008.)⁸.

Područje obalnih županija bi se moglo razmatrati kao obalno područje u najširem smislu, koje obuhvaća svih sedam obalnih županija ukupne površine 24.705 km², što se poklapa sa područjem Jadranske NUTS - 2 regije.

Tablica 1. Usporedni prikaz obalnog područja sa drugim prostornim cjelinama

TERITORIJA	Površina (bez mora)	UDJELI U (%)		
	km ²			
Republika Hrvatska	56.594	100%		
Jadranska Hrvatska	24.705	43,7%	100%	
Obalno područje (u užem smislu)	10.988	19,4%	44,5%	100%
Područje ograničenja (1000 m)	4.639	8,2%	18,8%	42,2%

Uzmemo li preporuke Protokola, po kojima kopneni dio obalnog područja može obuhvaćati i područja izvan obalnih administrativnih jedinica - ako se primjeni ekosustavni pristup, ekonomski i socijalni kriteriji, te ako se uzimaju prirodno - geografska obilježja i geomorfološke značajke, obalno područje u širem smislu može se definirati po granici mega regije Jadranske Hrvatske (prema Andriji Bognaru), koja obuhvaća poluotok Istru, na kopnu ide vododijelnicom Velebita i Dinare, granicom BiH do Boke Kotorske, površina obalnog područja u prirodno -geografskom smislu iznosi 14.415 km².

Površina kopnenog dijela obuhvata obalnog područja u užem smislu iznosi 7.776 km². Površina akvatorija obalnog područja iznosi 31.067 km²,⁹ a ukupna površina otočnog dijela Jadranskog mora je 3.259 km².¹⁰ Ovdje napominjemo da našim izračunom iz baze podataka Izvješća o stanju u prostoru i mjerenjem u ACAD-u postoje minimalne razlike (koje nisu bitne).

Zaključak:

Sukladno preporuci Protokola IOUP, Nacrtu uredbe o Strategiji upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem te određenju obalnog područja u Zakonu o prostornom uređenju, ZEMLJOPISNI OBUHVAT OBALNOG PODRUČJA uključuje područje određeno vanjskom granicom teritorijalnog mora Republike Hrvatske dok granicu obalnog područja u smjeru kopna čini granica obalnih jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave čiji dio teritorija zahvaća kopneni dio zaštićenog obalnog područja od 1000 m.

3.2 Stanovništvo i stanovanje obalnog područja

3.2.1 Stanovništvo obalnog područja

Stanovništvo kao skup osoba koje žive i rade na nekom prostoru, unatoč tehnološkom napretku i dalje ostaje najvažniji faktor razvoja određenog područja. O obilježjima stanovništva kao što su broj stanovnika, razmještaj u prostoru, koeficijent starosti te kretanje stanovnika obalnog područja jedinica lokalne samouprave ovisi cjelokupno gospodarstvo te društvene i javne djelatnosti.

⁸ Starc, N. i dr., 2010

⁹ Izvješće o stanju u prostoru, 2008-2012

¹⁰ Duplančić Leder, T., Ujević, T. i Čala M., 2007

3.2.1.1 Veličina i kretanje stanovništva obalnog područja

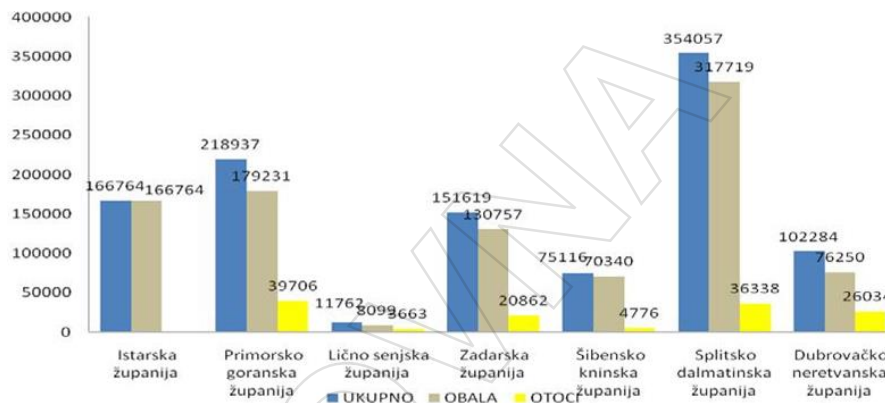
Na području 131 jedinice lokalne samouprave (JLS) obalnog područja po posljednjim procjenama iz 2018. godine živi 1.080.539 stanovnika, odnosno 25,2% stanovništva Hrvatske, 76,53% od ukupnog stanovništva obalnih županija, Osnovna obilježja stanovništva obalnog područja JLS po županijama dati su u nastavku.

Tablica 2. Broj stalnih stanovnika obalnog područja, po županijama

PODRUČJE / ŽUPANIJA	Broj stanovnika	
ISTARSKA	Obala	166.764
	Otoci	
Ukupno Istarska županija		166.764
PRIMORSKO GORANSKA	Obala	179.231
	Otoci	39.706
Ukupno Primorsko goranska županija		218.937
LIČKO SENJSKA	Obala	8.099
	Otoci	3.663
Ukupno Lično senjska županija		11.762
ZADARSKA	Obala	130.757
	Otoci	20.862
Ukupno Zadarska županija		151.619
ŠIBENKO KNINSKA	Obala	7.0340
	Otoci	4.776
Ukupno Šibensko kninska županija		75.116
SPLITSKO DALMATINSKA	Obala	317.719
	Otoci	36.338
Ukupno Splitsko dalmatinska županija		354.057
DUBROVAČKO NERETVANSKA	Obala	76.250
	Otoci	26.034
Ukupno Dubrovačko neretvanska županija		102.284
OBALNO PODRUČJE	Obala	949.160
	Otoci	131.379
	Sveukupno	1.080.539

Najviše stanovnika obalnog područja smješteno je u Splitsko-dalmatinskoj županiji: 354.057 stanovnika, što čini 3.2% stanovnika obalnog područja. Najviše stanovnika broji grad Split (178.102 stanovnika), a najmanje općina Sućuraj (463 stanovnika) na otoku Hvaru.

Najmanje stanovnika obalnog područja smješteno je u Ličko-senjskoj županiji: 11.162 stanovnika, što čini 1,09% stanovnika JLS obalnog područja. Važno je pokazati i izdvojiti broj stalnih stanovnika koji živi na otocima obalnog područja, kao specifičnog i posebno osjetljivog područja.



Slika 3. Raspored stanovnika obalnog područja, po županijama

Izvor: www.dzs.hr, procjena 2018

Stanovništvo obalnog područja živi na 47 naseljenih otoka i otočnih skupina i poluotoku Pelješcu¹¹. Otoci i otočne skupine imaju različitu administrativno-teritorijalnu pripadnost. Otoci i otočne skupine: Krk, Korčula, Brač, Hvar, Rab, Pag, Lošinj, Ugljan, Murter, Vis, Cres, Vir, Pašman, Šolta, Dugi otok, Mljet i Lastovo, te poluotok Pelješac imaju vlastite lokalne samouprave (jednu ili više). Otoci i otočne skupine: Iž, Ist, Silba, Molat Olib, Premuda, Rava, Vrgada, Prvić, Zlarin, Kaprije, Krapanj, Žirje, Čiovo, Drvenik veli, Drvenik mali, Šipan, Lopud, Koločep su u sastavu obalnih JLS (Zadar, Pakoštane, Vodice, Šibenik, Trogir, Split i Dubrovnik), dok su otoci i otočne skupine: Unije, Ilovik, Vele Srakane, Male Srakane, Susak, Sestrunj, Zverinac, Rivanj, Ošljak, Kornati i Biševo u sastavu otočnih općina.

Na navedenim otocima s Pelješcem, prema popisu stanovništva 2018. godine, živi ukupno 131.379 stalnih stanovnika.

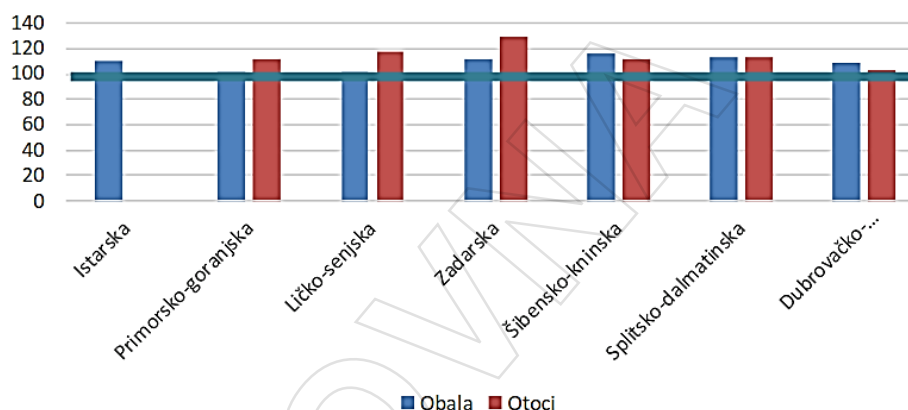
Od ukupnog broja stanovnika obalnog područja, na obali ih je 949.160 stanovnika ili 87,8%, dok je na otocima 131.379 ili 12,1%.

Ovi podaci o broju stanovnika određeni su točno, jer se odnose na sve otoke kako one koje čine kopnene JLS, tako i one koje su u sastavu kopnenih JLS.

Od ukupnog broja stanovnika obalnih gradova i općina (Zadar, Pakoštane, Vodice, Šibenik, Trogir, Split i Dubrovnik) koji su svom sastavu imaju naseljene otoke (363.270 stanovnika), na pripadajućim otocima živi 8.125 stanovnika ili 2.2%.

Bez obzira na mali udio otočkog stanovništva u obalnim JLS, u analizama bi bilo vrijedno iskazivati sve pokazatelje za otočko područje (npr. korištenje stanova). Međutim zbog nedostupnosti podataka i činjenice da podaci popisa (osim broja stanovnika) nisu iskazani po naseljima, u ovom radu nije moguće iskazati podatke o stanovništvu izdvojeno za otoke koji se nalaze u sastavu kopnenih JLS. Stoga će se za ostale analize koristiti podaci na razini otočnih i kopnenih JLS. Navedeno neće predstavljati poseban problem jer se udio otočnog stanovništva, kad se uzmu u obzir izdvojeno stanovnici otoka kopnenih JLS u odnosu kada se podaci iskazuju na razini otočkih JLS, razlikuje za 0,47 postotnih poena.

¹¹ Zakon o otocima (NN 34/99, 149/99, 32/02 i 33/06) u otoke i otočne skupine uključuje i poluotok Pelješac



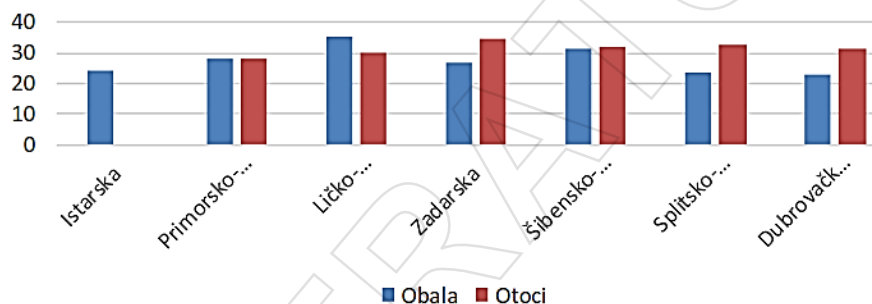
Slika 4. Indeks procijenjene i popisne promjene stanovništva 2018/2001, po županijama obalnog područja

Izvor: www.dzs.hr, procjena 2018

Analizirajući indeks procijenjene i popisne promjene stanovništva 2018/2001, uočljivo je da je u svim županijama obalnog područja došlo do povećanja stanovništva; najviše u Zadarskoj županiji, i to za cca 18%; na otocima za 29%, a na obali za 11%, dok se najmanje povećalo stanovništvo Dubrovačko-neretvanske županije (povećanje od 4%).

Koeficijent starosti jest postotni udio osoba starih 60 i više godina u ukupnom stanovništvu. Osnovni je pokazatelj razine starenja, a kad prijeđe 12%, smatra se da stanovništvo ulazi u proces starenja. Od 1953. godine, na nivou Hrvatske, koeficijent starosti se više nego udvostručio i sada iznosi 24,1%, a 1953. je bio 10,3%.

Analizirajući koeficijent starosti obalnog područja po županijama, uočljivo je da najveći koeficijent starosti ima Ličko-senjska županija (33,4%), odnosno obalne JLS Ličko-senjske županije (35,2%), što je značajno veće od Hrvatskog prosjeka (24,1%), a najmanji Istarska županija (24,5%). U Zadarskoj, Šibensko-kninskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji, koeficijent starosti je značajno veći na otocima (od 34,8% u Zadarskoj županiji do 31,5% u Dubrovačko-neretvanskoj županiji).



Slika 5. Koeficijent starosti (postotni udio osoba starih 60 i više godina u ukupnom stanovništvu), po županijama obalnog područja

Izvor: www.dzs.hr, procjena 2018

3.2.1.2 Gustoća naseljenosti

Za prikaz gustoće naseljenosti uzimamo odnos broja stanovnika u odnosu na površinu kopna određene teritorijalne jedinice. Međutim, značajno je prikazati i ukupnu gustoću naseljenosti, kada

uzmemo u obzir i procijenjeni povremeni broj stanovnika¹² obalnog područja, tada dobivamo ukupni ekvivalentni broj stanovnika (E.S.) obalnog područja.

Tablica 3. Gustoća naseljenosti

ŽUPANIJE		Gustoća naseljenosti stalnih stanovnika	Gustoća naseljenosti E.S.
Istarska		115,75	152,27
Primorsko goranska		131,30	181,23
Lično senjska		11,33	35,90
Zadarska		63,91	105,44
Šibensko kninska		72,05	128,49
Splitsko dalmatinska		191,00	225,54
Dubrovačko neretvanska		65,02	75,81
OBALNO PODRUČJE	OBALA	123,93	153,02
	OTOCI	39,46	92,62
	UKUPNO	98,34	134,72

Gustoće naseljenosti, kao odnos ukupnog broja (E.S.) kopna pokazuju da je najveća gustoća naseljenosti u Splitsko-dalmatinskoj županiji sa 225 stanovnika na km², a najmanja gustoća naseljenosti u obalnom području Istarske županije sa 152,3 stanovnika na km². Gustoće naseljenosti su uglavnom veće na obali, osim u Ličko-senjskoj županiji, gdje je značajno veća gustoća naseljenosti na otoku (Grad Novalja) i iznosi 208,8 stanovnika na km².

Zaključci:

Osnovni zaključci do kojih se može doći iz analiza stanovništva su:

- u obalnom području, koje zauzima 44,5% teritorija obalnih županija, živi 1.080.539 stanovnika što čini 76,53% stanovnika obalnih županija, što govori o velikoj koncentraciji stanovnika u obalnom području;
- gustoća naseljenosti obalnog područja (od 152 st/km² do 225 st./km²) dvostruko je veća od nacionalne gustoće (75,71 st/km²)
- na otocima koji zauzimaju cca. 30% površine obalnog područja živi 131.379 stanovnika ili 12,1% stanovnika;
- dok je indeks među popisne promjene 2011/2001 u Republici Hrvatskoj negativan, u svim županijama obalnog područja došlo je do povećanja stanovništva. Ovo povećanje realnije je prepisati mehaničkom kretanju stanovništva.
- Prema koeficijentu starosti, stanovništvo obalnog područja je u prosjeku starije nego stanovništvo Republike Hrvatske.
- kao bitno obilježje stanovništva obalnog područja izražena je kategorija povremenih stanovnika, sa udjelom od 27% , a na otocima sa udjelom od čak 57% u ukupnom stanovništvu.

3.2.2 Povremeno stanovanje kao specifičnost korištenja prostora obalnog područja

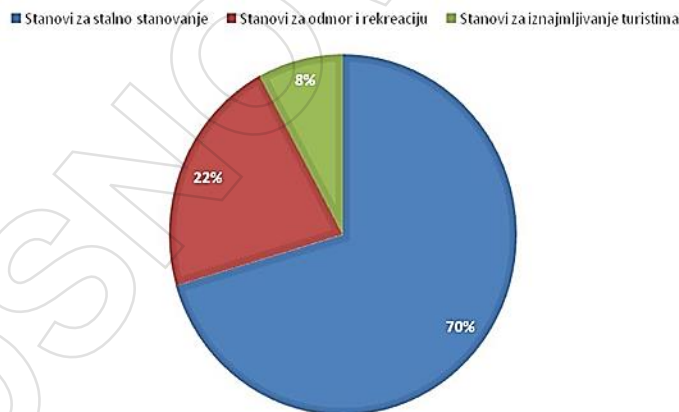
Po definiciji Državnog zavoda za statistiku, stanovi za odmor i rekreaciju u svemu odgovaraju definiciji stana, a koriste se povremeno ili nekoliko mjeseci u godini isključivo za odmor i rekreaciju (DZS, Metodološka objašnjenja, 2018.) U složenicu povremeno stanovanje Rogić, Mišetić i Zimmerman (2006.)¹³ ubrajaju: privremeno nenastanjene stanove, napuštene stanove, stanove za

¹² Procijenjeni broj povremenih stanovnika = stanovi za odmor i rekreaciju * 2,5

¹³ Rogić, I., Mišetić, A. i Zimmerman, R., 2006

odmor, stanove gdje se obavlja djelatnost, turistički sklopovi kojima je zajedničko obilježje da u njima nema stalnog/redovitog stanovanja.

Masovnom izgradnjom stanova za odmor hrvatsko se priobalje razvilo u izraziti prostor "sekundarnog stanovanja"¹⁴. Kolike je dimenzije poprimio taj vid izgradnje, dovoljno govori i činjenica da je, po Popisu stanovništva 2001. godine, 41 naselje na obali imalo više stanova za odmor negoli stalnih stanovnika¹⁵. Istovremeno sa fenomenom "povremenog stanovanja", otvara se i niz pitanja vezanih uz istraživanje stanovništva u priobalju; naime prijavljivanjem mjesta sekundarnog stanovanja u stalno mjesto boravka iz raznih razloga¹⁶ neka naselja imaju statistički privid demografske ekspanzije (npr. općina Vir)¹⁷.



Slika 6. Stanovi prema načinu korištenja obalnog područja

Izvor: www.dzs.hr, procjena 2018

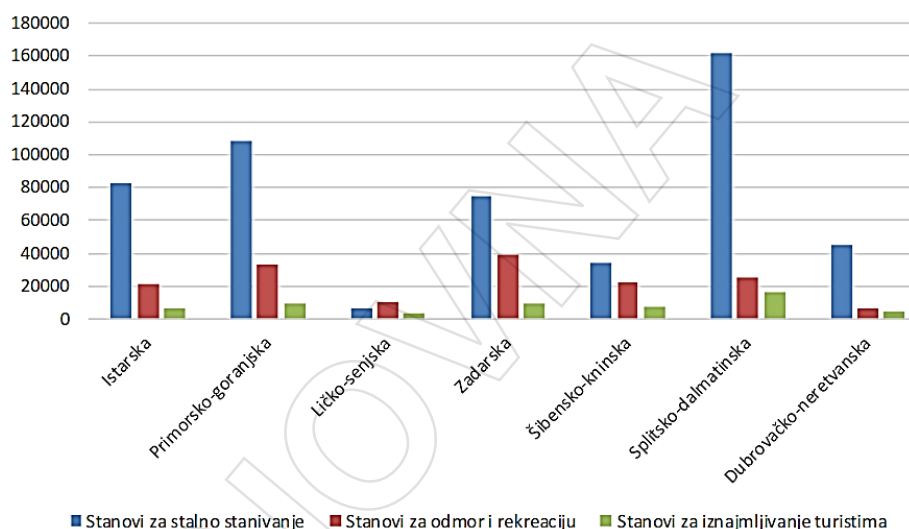
Prema izvorima Državnog Zavoda za statistiku i procjeni iz 2018. godine, na području JLS obalnog područja ukupno je evidentirano 516.029 stanova za stalno stanovanje, 158.654 stanova za odmor i rekreaciju i 58.010 stanova za iznajmljivanje turistima. Uspoređujući odnos stanova za stalno i povremeno stanovanje na razini Države, koji čine 13% stanova za stalno stanovanje (stanovi za odmor i rekreaciju), razvidno je da je povremeno stanovanje specifičnost obalnog prostora, jer u obalnoj zoni udio stanova za odmor i rekreaciju iznosi 22%.

¹⁴ Čaldarević u „sekundarno stanovanje“ uključuje „...sve oblike „neprimarnog stanovanja“, odnosno sve one oblike koji se realiziraju u „drugom stanu“, „drugoj kući“, ne u mjestu stalnog boravka, i ne za stalno, nego za povremeno stanovanje“ Čaldarević, 1989., 105), prema Mišetić R. (2005.): Neka sociodemografska obilježja stanovništva obalnih naselja, Društvena istraživanja Zagreb, br.1-2, Zagreb

¹⁵ Mišetić R., 2005

¹⁶ Izbjegavanje financijskih obveza prema lokalnoj zajednici, otočne olakšice i sl

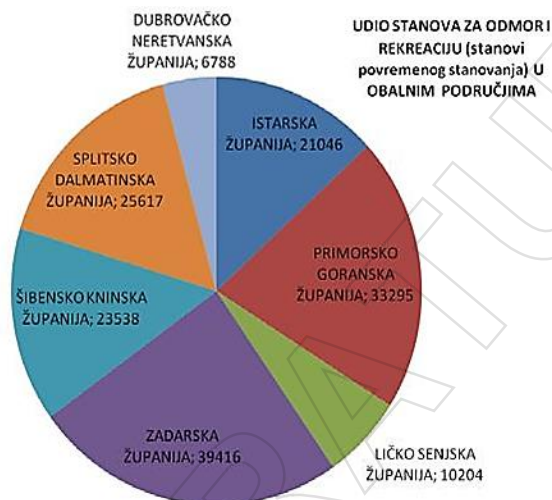
¹⁷ Međutim, kako nema jasna mehanizma izlučivanja „pravog“ od „fiktivnog“ stanovništva, problem statističkog privida, koji je čest u obalnoj zoni se u analizama zanemaruje



Slika 7. Stanovi prema načinu korištenja obalnog područja, po županijama

Izvor: www.dzs.hr, procjena 2018

Analizirajući stanove prema načinu korištenja obalnog područja, po županijama, uočljivo je da najviše stanova za stalno stanovanje ima Splitsko-dalmatinska županija (162.179), dok najviše stanova za povremeno stanovanje ima Zadarska županija (39.416). Najveći udio stanova za odmor i rekreaciju u ukupnom broju stanova ima Ličko-senjska županija (50%). Najviše stanova za iznajmljivanje turistima ima Splitsko-dalmatinska županija (16.523), a najveći udio stanova za iznajmljivanje turistima ima Ličko-senjska županija (16%).



Slika 8. Udio stanova povremenog stanovanja u obalnom području po županijama

Izvor: www.dzs.hr, procjena 2018

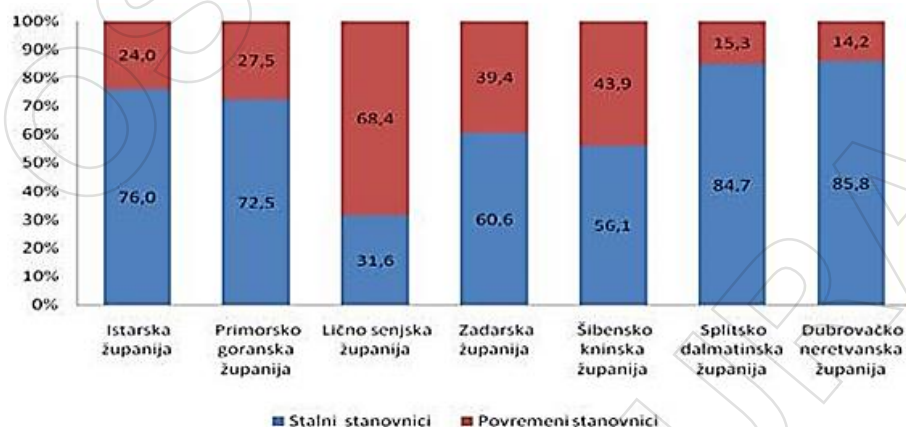
Za obalno područje, specifična je funkcija sekundarnog stanovanja koja je izražena više nego igdje u zemlji. Na osnovu broja stanova koji se koriste za povremeno stanovanje, procijenili smo broj povremenih stanovnika¹⁸ koji iznosi 399.760 stanovnika (2,5 E.S./stanu) i time procijenili ukupno broj ekvivalentnih stanovnika u obalnom području od cca. 1.480.000. Odnos stalnih i povremenih stanovnika daje se u donjoj tablici. Kako je vidljivo iz tabelarnog prikaza udio povremenih u ukupnom stanovništvu je 27%, na otocima je znatno izraženiji 57,39% u odnosu na obalu 18,8%.

¹⁸ Procijenjeni broj povremenih stanovnika = stanovi za odmor i rekreaciju * 2,5

Tablica 4. Odnos stalnih i povremenih stanovnika

Županija		Stalno stanovanje	Povremeno stanovanje	Udio povremeno u E.S.
Istarska		166.764	52.615	23,98
Primorsko goranska		218.937	83.238	27,55
Lično senjska		11.762	25.510	68,44
Zadarska		151.619	98.540	39,39
Šibensko kninska		75.116	58.845	43,93
Splitsko dalmatinska		354.057	64.043	15,32
Dubrovačko neretvanska		102.284	16.970	14,23
OBALNO PODRUČJE	Obala	949.160	222.798	19,01
	Otoci	131.379	176.963	57,39
	Sveukupno	1.080.539	399.760	27,01

Iz donjeg grafa je vidljivo da je sekundarno stanovanje najmanje zastupljeno u Dubrovačko neretvanskoj (14,2% povremenih stanovnika) i Splitsko dalmatinskoj (15,3%), a najviše u Ličko senjskoj sa 68,4%, zatim u Zadarskoj i Šibensko kninskoj županiji.



Slika 9. Odnos stalnog i povremenog stanovništva po županijama

Izvor: www.dzs.hr, procjena 2018

Nizak udio u Dubrovačko neretvanskoj može se objasniti činjenicom sa da ova županija gotovo i nema zaleđa, i da je u odnosu na ostali dio države prometno izolirana. Izuzetno veliki udio sekundarnog stanovanja u Ličko senjskoj županiji može se objasniti velikim udjelom "vikendica" na području Novalje.

Povremeno stanovanje, kao izražena pojava na obalnom području ima brojna obilježja i implikacije, kao na korištenje prostora, tako i na život lokalnih zajednica. Ovdje će se interpretirati najbitnija obilježja povremenog stanovanja i utjecaj na razvoj naselja, a koja su dijelom istražili autori Rogić, Mišetić i Zimmerman (2006.)¹⁹:

a) Povremeno stanovanje, bez obzira na vrstu (povremeno nenastanjeni stanovi, napušteni stanovi, stanovi za odmor, stanovi gdje se obavlja djelatnost i turistički sklopovi) obilježava da su to sklopovi u kojima nema stalnog stanovanja s jedne strane, a s druge strane da se pojavljuju kao "potrošači" prostora isto kao i sklopovi stalnog stanovanja sa svim pratećim potrebama.

¹⁹ Rogić, I., Mišetić, A. i Zimmerman, R., 2006

b) Teritorijalna razdioba stanova/kuća povremenog stanovanja nam pokazuje da je uvjerljivo najveći broj takvih jedinica na obalnom području.

c) U odnosu na klasifikacijski shemu oblikovanja naselja pod utjecajem stanova/kuća povremenog stanovanja u obalnom području prisutne su građevine koje su se oblikovale neovisno o ideji naselja, kao mehaničke tvorevine gdje dominiraju kaotične aglomeracije²⁰ privatnih graditelja.

d) Sklopovi i graditelji "povremenog stanovanja" utječu na transformaciju naselja i naseljskog života.

e) Pojavnost sekundarnog (povremenog) stanovanja na obali, posebno otocima, formira dvije matrice života "zimsku" i "ljetnu". Ta dvostruka matrica sa različitim brojem korisnika otežava dimenzioniranje kapaciteta i funkcioniranja prometne i tehničke infrastrukture, te javnih službi. Ovo se može argumentirati iz nalaza Antuna Paunovića²¹ koje u nastavku interpretiramo.

Na regionalnoj (pa i državnoj) razini ukupna izgradnja stanova za povremeno stanovanje izaziva znatno veću potrošnju regionalnih resursa (voda, energija), ali i znatno proširenje regionalnih mreža. Poseban problem je nedostatnost prometne mreže i deficitarna parkirališta, što proizlazi iz manjka javnog prostora, koji se u strukturama povremenog stanovanja rudimentarno ostvaruje zbog, do krajnosti eksponiranog, privatnog interesa (što rezultira suviše gustom izgradnjom).

Povećavanjem stanova za povremeno stanovanje višestruko se povećavaju zahtjevi za prometnom i drugom komunalnom infrastrukturom u pogledu kapaciteta sustava s jedne strane. S druge strane problem je diskontinuitet korištenja infrastrukture kapacitirane za velik broj korisnika, što izaziva tehničko- tehnološke probleme u održavanju zbog "praznih hodova", što opterećuje i poskupljuje jedinične cijene. Zbog neprimjenjivanja posebne politike komunalnog opremanja kuća/stanova za povremeno stanovanje, u odnosu na politiku komunalnog opremanja za stalno stanovanje, povećane troškove izgradnje i održavanje takove infrastrukture snose i stalni stanovnici. Ovo može izazivati i izaziva sukobe lokalne zajednice stalnih stanovnika sa povremenim stanovnicima, što može nepovoljno utjecati na socijalni kapital translokalnih zajednica, jer lokalni javni interes može autentično definirati samo lokalna zajednica stalnih stanovnika.

Nekontrolirano širenje građevinskih područja bez odgovarajućeg rješenja komunalne infrastrukture dovelo je brojna turistička mjesta u kaotično stanje i u nesklad s ambicioznim turističkim očekivanjima²². Stoga se može postaviti pitanje o javnoj svrsi gradnje stanova za povremeni boravak i u vezi s time dalje o racionalnosti udjela povremenog stanovanja, kao oblika korištenja prostora, u ukupnim površinama naselja. Ekspanzija izgradnje privatnih kuća za odmor na gotovo svim značajnijim turističkim područjima jest razvojno- koncepcijski promašaj.²³ Stoga bi se trebala pronaći odgovarajuća rješenja i mjere za ograničavanje daljnje izgradnje kuća/stanova koji ne služe stalnom stanovanju dok se ne riješi osiguranje barem minimalne razine komunalne infrastrukture.

Zaključci:

²⁰ „Kaotična aglomeracija jest tvorevina s izrazitim brojem i koncentracijom kuća za odmor“. (Rogić, I., Mišetić, A. i Zimmerman, R. (ur.), (2006): Kuća pokraj mora – povremeno stanovanje na hvarskoj obali, Institut Ivo Pilar, Zagreb.)

²¹ Paunović, A. (2006): Osvrt na tehničku i društvenu infrastrukturu u kućama/stanovima za povremeno stanovanje, u: Rogić, I., Mišetić, A. i Zimmerman, R. (ur.), (2006): Kuća pokraj mora – povremeno stanovanje na hvarskoj obali, Institut Ivo Pilar, Zagreb

²² Paunović, A. (2006): Osvrt na tehničku i društvenu infrastrukturu u kućama/stanovima za povremeno stanovanje, u: Rogić, I., Mišetić, A. i Zimmerman, R. (ur.), (2006): Kuća pokraj mora – povremeno stanovanje na hvarskoj obali, Institut Ivo Pilar, Zagreb.

²³ Ovo se konstatira još u Izvješću o stanju u prostoru Republike Hrvatske (2003)

Prostornom planiranju danas nedostaje plansko-razvojna podloga, u prvom redu integralni pristup kojim će se valorizirati funkcija povremenog stanovanja i s time u vezi interes i svrha gradnje kuća/stanova povremenog stanovanja. Nužna pretpostavka za eventualnu gradnju kuća/stanova povremenog stanovanja treba komunalno opremanje, odnosno uređenje zemljišta, koje se ne može ostvariti pojedinačnim građenjem uz fragmentarno osiguranje vodova i priključaka, nego sustavno. U tom pravcu, mora se definirati i uspostaviti cjelovit paket mjera i instrumenata (ne samo u segmentu prostornog planiranja) pomoću kojih se osigurava javni interes, javni prostor i sustavi, urbana parcelacija i drugi elementi.

3.2.3 Otoci - posebno problemsko područje

Otoci kao specifično i posebno osjetljivo područje Hrvatske te druga, bitna sastavnica razmatranog obalnog područja, zaslužuje poseban osvrt u demografskim razmatranjima. Obzirom da se u okviru ovog projekta izrađuje zasebna studija koja se odnosi na demografska obilježja Hrvatske, ovdje se dotičemo demografskih tema onoliko koliko je potrebno da se prepoznaju specifičnosti demografskih kretanja u obalnom području, naročito otocima.

Prevladavajući razlog posebnosti demografskog razvoja otoka proizlazi iz samog prirodno-geografskog određenja otoka, a to je okruženost morem koja u različitim povijesnim razdobljima predstavlja stimulaciju ili pak barijeru migracijskim strujanjima²⁴. Nadalje u demografskim istraživanjima otoka istraživači se u suočavaju sa brojnim metodološkim nedosljednostima posljednjeg popisa stanovništva i njegove neusporedivosti sa prethodnim²⁵. Ne samo da je očita neusklađenosti službene demografske statistike i realnog stanja na otocima, već i neusklađenost i nelogičnost pojedinih evidencija (popis stanovništva i birački spiskovi)²⁶.

Republika Hrvatska ima 1.244 otoka koji se geografski dijele na 78 otoka, 524 otočića i 642 hridi (vrh iznad razine mora) i grebena (vrh ispod razine mora). Administrativno otoci pripadaju u 7 obalno-otočnih županija, 51 otočnom gradu/općini, te nekolicina malih otoka pripada u nadležnost 7 gradova na obali. Prostorno, hrvatski otoci, kako površinom tako i morem, daleko više participiraju u površini zemlje nego što brojem stanovnika sudjeluju u stanovništvu Hrvatske. Otoci zauzimaju oko 3259 km², što čini 5,8% površine hrvatskog kopna. Dok je udio otoka (bez Pelješca) u stanovništvu Hrvatske 2,92%.²⁷

Stalno je naseljeno 47 otoka i poluotok Pelješac, a prema posljednjem popisu stanovništva iz 2011. godine zabilježen je rast broja stanovnika na hrvatskim otocima (132.756 stanovnika)²⁸, što je za 7.886 više u odnosu na 2001. godinu) koji žive u 344 naselja.

Oživljavanje otoka – RENEWIEV ISLANDS:

- Metodologija:
- mapiranje potreba

²⁴ Lajić, I. i Nejašmić, I., 1994

²⁵ Lajić, I. i Mišetić, R., 2006

²⁶ Npr. broj stanovnika za 10 odabranih otoka iznosi 22.195 stanovnika, a broj birača 23.997 (8,1 % više), što je nelogično, u RH broj birača (2011). čini 90% stanovnika iz popisa

²⁷ Lajić, I. i Mišetić, R., 2013

²⁸ Broj od (132.756 stanovnika) se razlikuje od našeg broja (131.379) zbog problema razgraničenja broja stanovnika u naselju Trogir koji se dijelom nalazi na otoku Čiovu te naselju Tisno koji je dijelom na otoku Murteru. Upravo poseban analitički problem javlja se kod specifično obalno-otočkih naselja, kao što su Murter i Čiovo i stom u vezi odnosno naselja Tisno i Trogir (Lajić, I. i Nejašmić, I. (1993.): Metodološke osobitosti demografskog istraživanja hrvatskog otočja, Društvena istraživanja 12-13/GOD.3 (1994), BR.4-5, STR. 381-396.)

- mapiranje resursa
- scenarij korištenja tehnologija lokalno prisutnih resursa za pokrivanje potreba
- modeliranje scenarija
- Potrebe:
 - Energija
 - nezagušeni transport
 - voda
 - čisti okoliš
 - zbrinjavanje otpada i otpadnih voda

Hrvatske otoke desetljećima obilježava proces depopulacije koji je uzrokovan brojnim procesima dugogodišnjeg iseljavanjem s otoka potaknutim gospodarskim (agrarna prenapučenost, industrijalizacija kopna, deagrarizacija, krize pojedinih poljoprivrednih djelatnosti, monokultura na pojedinim otocima itd.)²⁹ Od popisa stanovništva 1991. dolazi do promjene trenda, odnosno do zaustavljanja depopulacije, odnosno do populacijske revitalizacije. Prema popisu stanovništva 2011. u odnosu na 2001. indeks popisne promjene za sve otoke iznosi 102,1, što znači da je došlo do povećanja broja stanovnika.

Ovu, na izgled ohrabrujuću sliku demantira šira analiza koje su provodili između ostalih Lajić i Mišetić i prikazali u svojim radovima³⁰. U razmatranom razdoblju prirodni prirast je negativan (stopa p.p.= - 4,5), što znači da su statističkom povećanju broja stanovnika hrvatskih otoka doprinijeli migracijski procesi (sa pozitivnim migracijskim kretanjem od 8069 stanovnika, ili stopom migracijskog rasta 6,6%).

Znači povećanju stanovništva otoka nije doprinijelo prirodno kretanje (koje je negativno) već migracije sa kopna prema otocima. Prateći otočke prilike, može se zaključiti da porastu otočne populacije od 1991. doprinose "vikendaši" koji se na otoke prijavljuju kao stalno stanovništvo, potaknuti fiskalnim mjerama "poreza na vikendice" i beneficijama putem subvencije otočkog prijevoza. Pored "vikendaša" prisutan je i trend da se kao otočno stanovništvo prijavljuju populacija otočkog podrijetla koja živi u priobalnim gradovima, a naslijedila je obiteljske kuće na otocima ili gradila na naslijeđenom zemljištu. Ovdje se uglavnom radi o neaktivnom stanovništvu (umirovljenicima) koji ne jačaju demografski potencijal.

Ovi procesi zamagljuju stvarno stanje i predstavljaju demografsku revitalizaciju "na papiru", odnosno javlja se "fiktivno stanovništvo" ili "stanovništvo na papiru" (termini koje uključuju autori rasprava o demografiji).

Oživljavanje otoka – Mogućnosti npr.:

- obnovljivi izvori energije (energija Sunca, vjetra, valova, plime i oseke..)
- morska voda kao izvor pitke vode i minerala
- potencijal za održivu poljoprivredu i turizam

Posebnu kategoriju čine stanovnici priobalnih otoka, koji su uslijed poboljšanih veza otok-kopno tjedno na relaciji otoka kopno, što dodatno otežava određivanje kategorije otočkog stanovnika.

Veoma je značajno naglasiti zaključke do kojih su došli Lajić i Mišetić³¹ po kojima »fiktivno stanovništvo« predstavlja ozbiljan problem za demografske analize otoka, ali isto tako može biti i

²⁹ Lajić, I. i Mišetić, R., 2013

³⁰ Lajić, I. i Mišetić, R., 2006

³¹ Lajić, I. i Mišetić, R., 2013

prepreka planiranju i realizaciji razvojnih planova koji bi se na njima temeljili. Ono otočnoj populaciji daje kratkotrajan pozitivan učinak koji se očituje u statističkom povećanju broja stanovnika, a dugotrajno zamagľuje njezino stvarno demografsko stanje. Riječ je naime o formalnome, a ne stvarnome povećanju broja stanovnika³². Obzirom da je otok jasno geografski definirani prostor, te ima ograničene resurse, krajnje je dvojbeno, odnosno potpuno je jasno je da se na njemu ne može beskrajno graditi i beskrajno fiktivno prijavljivati.

Može se zakľučiti da se proces depopulacije na otocima u biti nije zaustavio, a proces demografskog starenja se produbľuje. Slijedeći spomenute autore, kao i neke druge možemo se zapitati da li je i kako moguće zaustaviti depopulacijske trendove i spriječiti da se otoci ne pretvore u rezidencije sekundarnog boravka. Također je pitanje, kako planirati razvoj na otocima; da li da stanovništvo prati razvoj ili obratno, da li razvoj prilagođavati stanovništvu na način da se ne forsira razvoj iznad potreba otočkog stanovništva³³? Opredjeljenje je da se u razvoju otoka nužno pridržavati paradigme održivog razvoja, u kojem ekonomski razvoj treba biti u skladu sa okolišem i potrebama otočke zajednice. U svakom slučaju, u upravljanju obalnim područjem i planiranju razvoja otoka nužno je voditi računa o položaju otočkih skupina: premošteni otoci, priobalni otoci, kanalski otoci, pučinski otoci, jer i njihov položaj determinira i drugačije modele razvoja (više ili manje autonoman pristup, sinergijski sa obalom, veća intervencija regije/države i sl.).

Zakľučak:

Može se zakľučiti da "fiktivno stanovništvo" i "povremeno stanovništvo" predstavlja ozbiljan problem za demografske analize otoka, isto tako su i prepreka za planiranje razvoja i realizaciju razvojnih planova koji bi se na njima temeljili, dimenzioniranje kapaciteta infrastrukture i drugih javnih službi. Krajnje je upitno da li se na otocima može beskrajno graditi i za koga? Razvojna je dvojba, kako planirati razvoj na otocima; da li da stanovništvo prati razvoj ili obratno, razvoj prilagođavati stanovništvu, na način da se ne forsira razvoj iznad potreba otočkog stanovništva. Opredjeljenje je da se u razvoju otoka nužno pridržavati paradigme održivog razvoja, u kojem ekonomski razvoj treba biti u skladu sa okolišem i potrebama otočke zajednice.

3.3 Osnovni pokazatelji razvijenosti obalnog područja (prema indeksu razvijenosti)

Ocjena stupnja razvijenosti jedinica lokalne samouprave sukladno Zakonu o regionalnom razvoju ("Narodne novine", br.153/09) temelji se na indeksu razvijenosti. Indeks razvijenosti je kompozitni pokazatelj koji se računa kao ponderirani prosjek više osnovnih društveno-gospodarskih pokazatelja za mjerenje stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sukladno Uredbi o indeksu razvijenosti ("Narodne novine", br.63/10). Indeks razvijenosti računa se na temelju pet socioekonomskih pokazatelja. To su: stope nezaposlenosti (stopa nezaposlenosti izračunava se kao omjer broja nezaposlenih i zbroja svih zaposlenih te nezaposlenih osoba na području pojedine jedinice lokalne samouprave); dohotka po stanovniku (dohodak po stanovniku izračunava se kao omjer ukupnog iznosa dohotka kojega su tijekom jednoga poreznog razdoblja (kalendarska godina) ostvarili porezni obveznici, fizičke osobe s prebivalištem ili uobičajenim boravištem na području jedinice lokalne,

³² Isti autoru u drugom radu ističu migracijsko pravilo po kojem kontingent migranata sačinjava mlađa populacija koje je vitalnija od autohtonog stanovništva. Da su se otoci stvarno naseljavali, primijetile bi se pozitivne promjene u prirodnom prirastu. Budući da se kao otočno stanovništvo pretežno formalno registriraju vlasnici koća za odmor koji su starije dobi, njihovo administrativno tretiranje kao otočnog stanovništva ne utječe na prirodni prirast. (Lajić, I. i Mišetić, R. (2006). Otočni logaritmi: aktualno stanje i suvremeni demografski procesi na jadranskim otocima. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti – Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka; Lajić, I. i Mišetić, R. (2013.): Demografske promjene na hrvatskim otocima na početku 21. stoljeća, Migracijske i etničke teme.)

³³ Nejašmić, I., 2013

odnosno područne (regionalne) samouprave za koju se vrši izračun, i broja stanovnika koji žive na području te jedinice.); proračunskih prihoda jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave po stanovniku, (proračunski prihodi jedinica lokalne, samouprave po stanovniku izračunavaju se kao omjer ostvarenih prihoda jedinica lokalne samouprave, umanjenih za prihode: od domaćih i stranih pomoći i donacija, iz posebnih ugovora: sufinanciranje građana za mjesnu samoupravu ostvarene na osnovi dodatnih udjela u porezu na dohodak i pomoći za izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija i od prireza porezu na dohodak i broja stanovnika na području jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave; općega kretanja stanovništva (izračunava se kao omjer usporedivog broja stanovnika jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u dva zadnja popisa stanovništva Republike Hrvatske.) i stope obrazovanosti (stopa obrazovanosti izračunava se kao udjel stanovništva sa završenom srednjom školom i višom razinom obrazovanosti u ukupnom stanovništvu, u dobi između 16 i 65 godina, na području jedinice lokalne samouprave).

Vrijednost indeksa izračunava se kao ponderirani prosjek odstupanja standardiziranih vrijednosti socioekonomskih pokazatelja od prosjeka Republike Hrvatske, gdje je udio stope nezaposlenosti najveći i iznosi 30%, slijedi udio dohotka po stanovniku sa 25%, dok proračunski prihodi jedinica lokalne, odnosno područne samouprave po stanovniku, opće kretanje stanovništva i stopa obrazovanosti imaju udjele od 15%. Ocjenjivanje stupnja razvijenosti provodi se svake tri godine³⁴.

Na temelju dobivenog indeksa razvijenosti, sukladno Odluci o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti ("Narodne novine", br. 89/10), prema stupnju razvijenosti općine i gradovi razvrstavaju se u 5 skupina, i to ovisno o vrijednosti njihova indeksa razvijenosti u odnosu na prosjek RH :

- I. indeks manji od 50% prosjeka RH,
- II. indeks 50% - 75% prosjeka RH,
- III. indeks 75% - 100% prosjeka RH,
- IV. indeks 100% - 125% prosjeka RH,
- V. indeks veći od 125% prosjeka RH.

Osnovni pokazatelji razvijenosti obalnog područja imaju slijedeće prosječne vrijednosti:

Tablica 5. Osnovni pokazatelji razvijenosti obalnog područja

PROSJEČNI DOHODAK PER CAPITA	PROSJEČNI PRIHODI PER CAPITA	PROSJEČNA STOPA NEZAPOSLENOSTI	KRETANJE STANOVNIŠTVA	UDIO OBRAZ. STANOVNIŠTVA U STANOVN. 16-65.	INDEKS RAZVIJENOSTI
24.703,208	4040,25	12,42	111,562	79,5	107,4

Prosječni dohodak per capita je manji od Hrvatskog prosjeka (28.759), dok su prosječni izvorni prihodi per capita veći od Hrvatskog prosjeka (2.969). Prosječna stopa nezaposlenosti je manja od Hrvatskog prosjeka (16%), dok kretanje stanovništva ima pozitivna trend (povećanje od 11,6%) u odnosu na cjelokupnu državu gdje je došlo do smanjenja broja stanovnika (0,6%). Udio obrazovanog stanovništva u ukupnom stanovništvu je veće od Hrvatskog prosjeka (77,74%).

Prosječni indeks razvijenosti obalnog područja tako iznosi 107,4%, što možemo svrstati u III. skupinu jedinica područne (regionalne) samouprave. Osnovni pokazatelji razvijenosti obalnog područja za obalne JLS, po županijama daju se u nastavku.

³⁴ Perišić, A., 2013

Tablica 6. Osnovni pokazatelji razvijenosti obalnog područja, po županijama

ŽUPANIJA	prosječni dohodak per capita	prosječni izvorni prihodi per capita	prosječna stopa nezaposlenosti	kretanje stanovništva	udio obrazovanog stanovništva u stanovništvu 16-65.	indeks razvijenosti
Istarska	29.523,5	5.281,409	7,15	110,6591	79,53	123,87
Primorsko-goranska	30.748,3	5.833,60	8,98	107,49	85,50	128,00
Ličko-senjska	22.919,67	5.394,33	14,50	106,6667	76,19	109,05
Zadarska	21.105,54	3.227,73	14,91	117,9615	73,07	95,00
Šibensko-kninska	20.819,75	3.916,25	14,62	115,0875	79,20	102,48
Splitsko-dalmatinska	23.315,74	3.511,74	14,35	113,1903	80,75	102,57
Dubrovačko-neretvanska	21.704,37	2.443,94	14,51	104,4222	80,73	92,41

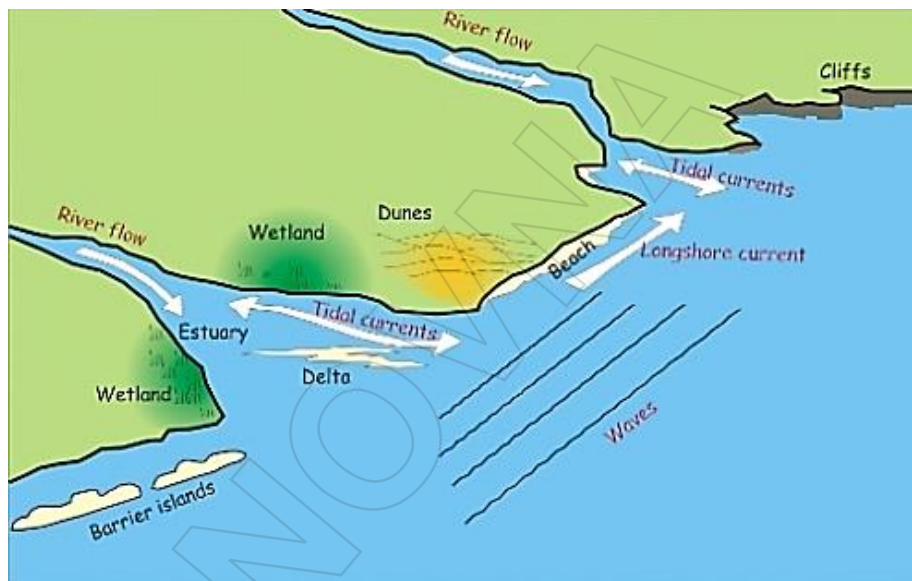
Indeksi razvijenosti obalnog područja kreću se od 92% u Dubrovačko-neretvanskoj županiji do 128% u Primorsko-goranskoj županiji. Otoci imaju većinom veći indeks razvijenosti od obale, osim u Šibensko-kninskoj županiji, gdje je odnos otoci/obala gotovo ujednačen.

Na temelju indeksa razvijenosti definirana su potpomognuta područja Republike Hrvatske, odnosno područja koja prema stupnju razvijenosti zaostaju za nacionalnim prosjekom i čiji razvoj treba dodatno poticati.

U odnosu na IOUP, indeks razvijenosti može pokazati razlike u razvijenosti pojedinih JLS obalnog područja kao i razlike pojedinih pokazatelja koji se uzimaju u obzir te je na taj način moguće predlagati i provoditi mjere radi postizanja ujednačenog razvoja obalnih područja.

3.4 Specifične degradacije i problemi obalnih područja

Obalne regije su karakteristične po svom velikom bogatstvu biljnog i životinjskog svijeta, raznovrsnosti geomorfoloških, hidrografskih oblika i pejzaža koji su veoma osjetljivi na pritiske koje dolaze iz vanjske sredine. Zagađenja uzrokovana velikim turističkim razvojem i neadekvatno građenim smještajnim kapacitetima i ostalim infrastrukturama, predstavlja veliku opasnost, te ugrožava prirodnu ravnotežu tih područja. Veliki broj biljnih vrsta zbog toga nestaje iz tih regija. Mehanizmi zaštite prirode nisu dovoljno razrađeni, jer je samo mali postotak priobalnog područja stavljeno pod neku vrstu državne zaštite. Slika 10 prikazuje prirodni sustav s uobičajenim procesima koji se odvijaju duž morske obale.



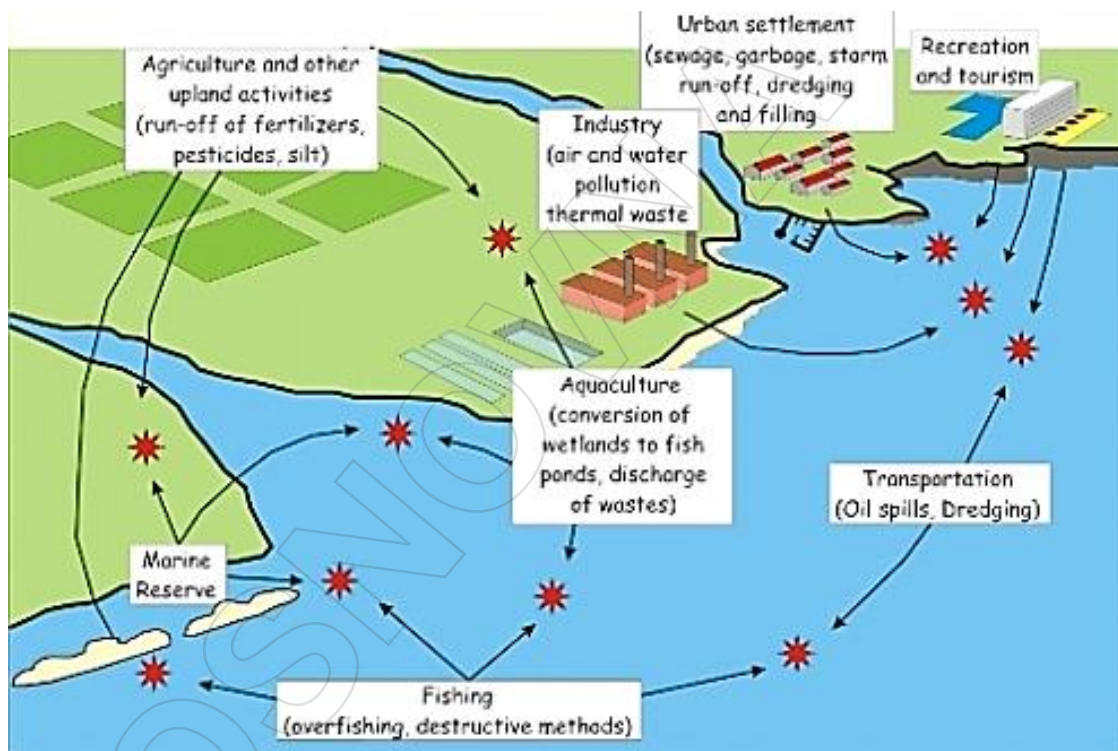
Slika 10. Obalni sustav s prirodnim procesima

U ljetnim mjesecima problem predstavlja osiguravanje dovoljnih količina pitke vode jer postojeće zalihe nisu dovoljne, a izgradnja vodovoda za rješavanje ovog problema traži znatna financijska sredstva. Ljeti se također troši i veća količina energije za rad rashladnih uređaja (od strane turista i domaćeg stanovništva), čime se stvara veća emisija freona, koji uništava ozonski omotač.

Degradacija obalnih područja događa se zbog predimenzioniranog i nekontroliranog razvoja turizma i djelatnosti vezanih uz njega. Izgradnjom turističkih kapaciteta i popratnih infrastruktura dolazi do erozije i narušavanja prirodnog izgleda karakterističnih obalnih pejzaža. Preizgrađenost je došla do te mjere da se u velikim dijelovima obalnih područja treba početi planirati zahvati kojima bi se ta šteta umanjila ili potpuno uklonila. Rad turističkih objekata stvara velike količine otpadnih voda koje najčešće nemaju adekvatan tretman pročišćavanja i zagađuju okolne rijeke, plaže i more. U velikoj većini otpadne vode se izlijevaju u more bez prethodnog pročišćavanja, a veliki problem predstavlja i odlaganje čvrstog otpada koji katkad završava i na divljim deponijama.

3.5 Održivi razvoj kao jedini način ostvarivanja gospodarskog rasta i razvoja

Podrijetlo koncepta održivi razvoj nastao je u vremenu kada su se pojavile prve sumnje u mogućnost neograničenoga ekonomskog rasta, kada se shvatilo da okoliš ima ograničeni kapacitet (Trumbić, 1994.). Tada su ekonomisti, okupljeni oko tzv. Rimskog kluba, upozoravali da postoje granice ekonomskog rasta koje se temelje na iskorištavanju neobnovljivih prirodnih izvora te da postoje razne vrste onečišćenja tla, rijeka i zraka kao popratnih pojava u proizvodnim procesima i uporabi novih tehnologija (Herceg, N., 2013.). Zagovaralo se jednostruko rješenje, odnosno gospodarski rast ili zaštita i unaprjeđenje kvalitete okoliša. Slika 11 prikazuje primjer ljudskih aktivnosti u obalnom području i moguće konflikte među njima.



Slika 11. Civilizacijske funkcije i mogući konflikti

Početkom 80-ih godina mijenja se smjer razmišljanja, odnosno veći naglasak se stavlja na komplementarnost ekonomskog rasta, zaštite okoliša i razumnog korištenja prirodnih resursa, dok se pojam ekonomski rast zamijenio s ekonomskim razvojem. Koncept održivog razvoja afirmaciju doživljava 1987. u tzv. Brundtlandovom izvješću, odnosno izvještaju "Naša zajednička budućnost", a prihvatio se je na Konferenciji Ujedinjenih naroda o okolišu i razvoju 1992. godine. Tada je i dano objašnjenje održivog razvoja koje je danas općeprihvaćena definicija, a glasi: održivi razvoj se definira kao razvoj koji ide ususret potrebama sadašnjosti vodeći računa o dostatnosti resursa za zadovoljenje potreba budućih naraštaja (Rudawska, E., Renko, S., Bilan, Y., 2013.). Filozofija održivog razvoja temelji se na konceptu razvoja koji podržava rast i promjene strukture proizvodnje i potrošnje, uz održavanje razine kakvoće upotrebljivosti prirodnih resursa (Kovačić, M., Komadina, P., 2011.).

Ova definicija se sastoji od tri važna elementa i to (Črnjar, M., Črnjar K., 2009.):

- koncepcija razvoja – koja se ne poistovjećuje s rastom. Naime, rast i razvoj se često označavaju kao sinonimi, no oni označavaju različite procese koji se obično događaju istodobno (Kovačić, M., Komadina P., 2011.). Rast uvijek označava pomak u količini i iskazuje se u kvantitativnim pokazateljima, dok je razvoj stanje u kojemu se teži k novom, boljem položaju od onog trenutačnog.
- koncepcija potreba – Pojam osnovnih potreba je relativan jer ono što se nekada smatralo luksuzom, danas se smatra potrebom. Pritisci na okoliš koji proizlaze prvo iz siromašnih zemalja radi zadovoljenja osnovnih ljudskih potreba, a u isto vrijeme iz bogatih zemalja za zadržavanje i povećanje postojećeg standarda, izrazito su veliki. Zbog toga je potrebno termin "osnovne potrebe" razmatrati u smislu koncepcije održivog razvoja.
- koncepcija budućih naraštaja – ukazuje na pitanje što će se ostaviti budućim naraštajima. Naime, buduće naraštaje ne bi trebalo opterećivati svojim razvojnim i ekološkim problemima, već bi im trebalo prenijeti bolju kakvoću ekoloških sustava nego što je to danas (Madu, C., Kue, C. H., 2012.).

Radi postizanja izazova održivog razvoja, tijekom posljednjih nekoliko godina poduzeto je mnoštvo važnih akcija koje počivaju na:

- ekonomskom razvoju – Kako bi se izbjegla neravnoteža između različitih sektora, održavanja sustava i inozemnog duga, održivi gospodarski sustav mora biti sposoban proizvesti dovoljno proizvoda.
- ekološkoj zaštiti – Održivi sustav zaštite okoliša mora očuvati sustav prirodnih resursa i izbjegavati njihovo prekomjerno iskorištavanje.
- socijalnoj jednakosti – Odgovarajuća raspodjela moći i nadzora nad socijalnim uslugama, te osiguranje političke odgovornosti i dovoljan odaziv birača. Održivi razvoj danas znači promjene na svim razinama. Sva razvojna ulaganja i svi ozbiljni ulagački pothvati zahtijevaju raščlambu na ekonomsku, ekološku i socijalnu sastavnicu održivosti koje zatim treba ocjenjivati odvojeno. Ako su razvojne aktivnosti po sastavnicama održive, sveukupno ih se može ocijeniti kao projekte koje treba prihvatiti. Održivi razvoj podrazumijeva i ponovno određivanje pravila kako bi se rasipna potrošnja i onečišćenje zamijenili štednjom i očuvanjem, a privilegirane i protekcionizam pravičnim i ravnopravnim mogućnostima za sve ljude (Črnjar, M., Črnjar K., 2009.). Održivi razvoj usmjeren je na proces promjene tijekom dužeg razdoblja u kojem je uporaba prirodnih izvora, usmjeravanje investicija u tehnološki razvoj i razvoj institucija prilagođen potrebama sadašnjih i budućih razvoja, te na taj način predstavlja odstupanje od statičke percepcije postojećeg stanja (Korošec L., Smolčić Jurdana D., 2013.)

Izvor pritisaka na resurse i kvalitetu okoliša:

- neracionalno trošenje vode i nedostatak vode u priobalju i otocima ljeti
- neriješena pitanje tretmana otpada i otpadnih voda (126 službenih odlagališta komunalnog u Hrvatskoj bez uporabne dozvole!)
- poljoprivreda (ribolov i marikultura) i industrija
- turizam i urbanizacija - neplanska (divlja) gradnja i nekontrolirani razvoj turizma - narušavanja pejzaža, ugrožavanje staništa, bioraznolikosti i prirodne ravnoteže

3.5.1 Pravna utemeljenost održivog razvoja

Prve indikacije koje nagovještavaju ono što će se kasnije nazvati Održivi razvoj počele su 1960ih u tzv. Rimskom klubu – izvještaji o ograničenosti sirovinskih i energetske resursa. Kasnije su se nizale konferencije i konvencije:

- Stockholm Conference on Human Environment 1972
- Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean Sea, 1986
- Second World Climate Conference, Geneva 1990
- Intergovernmental Panel on Climate Change 1990 – Coastal Zone Management Subgroup – preporuka državama s niskom obalom o potrebi zaštite
- UN Framework Convention on Climate Change 1992
- UN Conference on Environment and Development, Rio 1992
- World Coast Conference, Hague 1993
- UN Conference on Environment and Development, Tokyo 1998

The United Nations Conference on Environment and Development – Konferencija UN o zaštiti okoliša i razvoju (Rio de Janeiro, 1992) sadrži Deklaraciju koja je skup od 27 principa koje trebaju pomoći u ostvarenju politike održivog razvoja, a tri principa se izdvajaju kao osnovni:

- izrada studija utjecaja na okoliš
- princip "zagađivač plaća"

- demokratičnost u smislu učešća javnosti

Kroz Lokalnu Agendu 21, ova konferencija daje se preporuka da lokalne vlasti trebaju konzultirati stanovništvo u pogledu osmišljavanja strategije za stvaranje Lokalne Agende (LA 21).

The IUCN (International Union for Conservation of Nature) načela održivog razvoja:

1. Ograničiti utjecaj na okolinu do razine kapaciteta nosivosti
2. Čuvati postojeće biološke resurse
3. Potrošnju neobnovljivih resursa uskladiti sa stvaranjem obnovljivih
4. Uspostaviti pravednu raspodjelu dobrobiti i troškova korištenja resursa
5. Primjenjivati tehnološke postupke koji poboljšavaju iskoristivost resursa
6. Prilagoditi gospodarsku politiku za zaštitu prirodnih resursa
7. U donošenju odluka primjenjivati načelo predviđanja i suradnje među sektorima
8. Unaprjeđivati i podupirati kulturne vrijednosti koje uvažavaju princip održivosti

Mediterranean Strategy for Sustainable Development (MSSD, Atena, 2005) - Program UN za okoliš (UNEP)/Mediterranski akcijski plan (MAP) obrađuje:

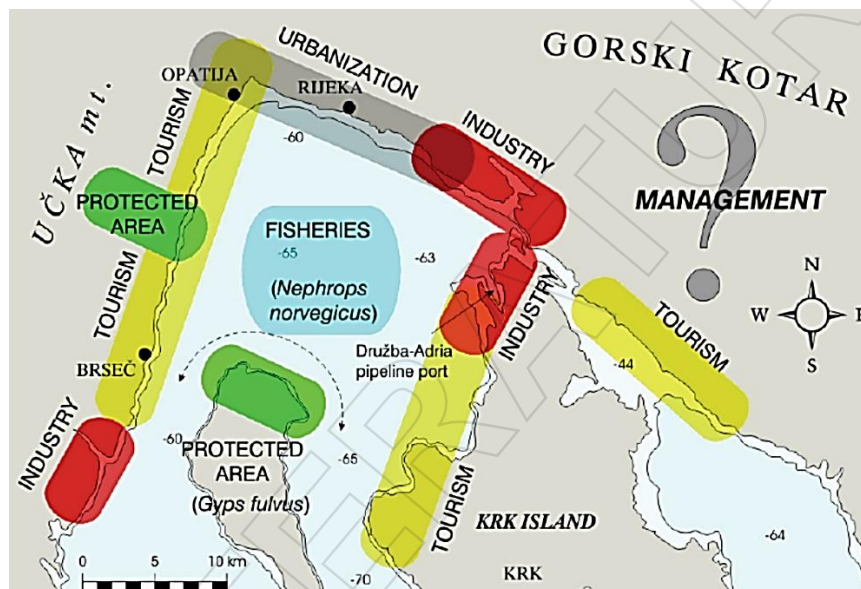
- Gospodarska pitanja (zaposlenost, makro-ekonomska politika, poljoprivreda (vodoprivreda i šumarstvo), energetika i industrija, turizam, transport)
- Pitanja okoliša i prirodnih resursa (voda, klimatske promjene/zrak, otpad, biodiverzitet i zaštita prirode, obalno područje, planiranje prostora)
- Socijalna pitanja (upravljanje i sudjelovanje, ravnopravnost i socijalna zaštita, obrazovanje, zdravlje, kultura i mediji)

Sedam prioritetnih područja Mediterranean Strategy for Sustainable Development:

1. bolje upravljanje vodnim resursima i potrošnjom,
2. poboljšano racionalno korištenje energije, povećano korištenje obnovljive energije i ublažavanje promjene klime i prilagodba istoj,
3. održiva pokretljivost kroz odgovarajuće upravljanje prometom,
4. održivi turizam kao vodeći gospodarski sektor,
5. održiva poljoprivreda i ruralni razvoj,
6. održivi urbani razvoj, i
7. održivo upravljanje morem, obalnim područjima i morskim resursima.

4. VAŽNOST ODRŽIVOG RAZVOJA OBALNOG PODRUČJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Kao što je rečeno u prethodnom poglavlju, zbog visoke koncentracije populacije i ekonomskih aktivnosti, na obalnom području dolazi do sukoba oko načina upotrebe resursa, intenzivnog korištenja zemljišta, urbanizacije, obalne linije te ekološke degradacije. Uz to, vidljiva je i rastuća prostorna neravnoteža u razvoju, i to u broju stanovnika i ekonomskim aktivnostima, između dinamičnih obalnih područja koja su gusto naseljena i na kojima se zemljište intenzivno koristi i troši, te često odumirućih prostora u unutrašnjosti obalnog područja. Rješenje u prevladavanju sukoba na obalnom prostoru vidi se u upravljanju radi postizanja održivog razvoja. Postoje brojne definicije integralnoga obalnog upravljanja, ali najsveobuhvatnija je: integralno obalno upravljanje je proces postizanja sveukupnih ciljeva i ekološki održivog razvoja obalnih područja, unutar ograničenja fizičkih, socijalnih i ekonomskih uvjeta, unutar ograničenja pravnih, financijskih i administrativnih sustava te institucija (UNEP, 1995.). Integralno obalno upravljanje treba se usredotočiti na olakšavanje horizontalnog i vertikalnog dijaloga, dogovora i kompromisa između svih strana uključenih u korištenje obalnih i morskih resursa. To je participativni proces koji uključuje strateško planiranje koje razmatra lokalne vrijednosti, tradicije, potrebe i prioritete za definiranje sveukupnih prioriteta i ciljeva razvoja te upravljanja obalnim područjima. Ključni dio integralnoga obalnog upravljanja je oblik institucionalnog procesa radi ostvarenja harmonizacije na prihvatljiv način. U idealnom slučaju, proces integralnog obalnog upravljanja trebao bi djelovati unutar usko integriranog, koherentnog okvira upravljanja, unutar definiranih geografskih granica. Međutim, geografske granice često se dovode u pitanje jer ekosustavi i prirodni procesi ne slijede administrativne nacionalne granice. Mnogi problemi s kojima se suočava integralno obalno upravljanje podrazumijevaju zajedničke zalihe i prirodne resurse s kojima upravlja više od jedne države ili se tiču više država. Postoji sve veća potreba izgradnje koherentnoga upravljačkog okvira, temeljenom na konceptu integralnog i ekosustavnog pristupa upravljanja. Provedba integralnog upravljanja obalnim područjem u nekoj regiji provodi se u nekoliko faza.



Slika 12. Različiti interesi u obalnom području Kvarnera

Ove etape su cikličke i ponavljajuće, te se svaka od etapa sastoji od zadataka koji su dio etapa. Nije precizno utvrđeno što sve treba napraviti tijekom svake etapa i svaki pojedini dio je različit zbog svoje geografske, društvene, ekonomske, kulturološke i/ili političke pozadine. Na razini EU nema jednoga jedinstvenoga sveobuhvatnog dokumenta o zaštiti morskog okoliša. Donijeti su, za različite izvore onečišćenja i opasnosti za morski okoliš različiti pravni instrumenti kojima se sprječava onečišćenje, te

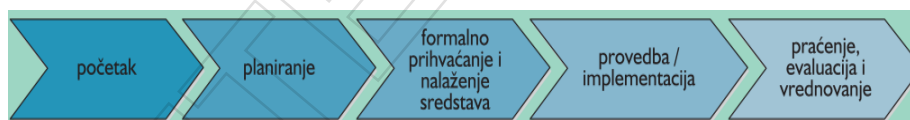
se kreiraju strateški i politički modeli, posebice oni koji se odnose na suradnju s mediteranskim državama partnerima.

Uz Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjima Sredozemlja, ostali važni pravni instrumenti o sprječavanju onečišćenja mora su:

- zajednička ribarska politika Europske unije,
- strateška direktiva o morskoj strategiji,
- direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda,
- odluka o uspostavi okvira Zajednice za suradnju pri iznenadnom ili namjernom morskom onečišćenju,
- direktiva o stupanju na snagu međunarodnih normi o sigurnosti brodova, sprječavanju onečišćenja i uvjetima života i rada na brodu, za brodove koji se služe lukama Zajednice i plove vodama koje su u ovlasti država članica,
- direktiva u svezi s lučkim uređajima za prihvrat otpada koji stvaraju brodovi i ostaci tereta – Deklaracija Komisije,
- direktiva o onečišćenju s brodova i uvođenju kazna za prekršaje,
- uredba kojom se osniva Odbor za sigurna mora i sprječavanje onečišćenja s brodova; mijenjaju se i dopunjuju Pravila o sigurnosti na moru i o sprječavanju onečišćenja s brodova,
- direktiva o onečišćenju uzrokovanom ispuštanjem određenih opasnih tvari u vodeni okoliš zajednice.

Obalno područje Republike Hrvatske spada među najvrjednija gospodarska i prirodna bogatstva, a Hrvatska ima relativno dugu povijest u pitanjima upravljanja obalnim područjem. Tijekom 60-ih i 70-ih godina prošlog stoljeća UNDP je pokrenuo dva projekta: Gornji Jadran i Južni Jadran (Koboević, Ž., Milošević Pujo, B., Kurtela, Ž., 2012.). UNDP 1978. godine nastavlja s projektom Jadran III koji se bavio temom zaštite okoliša. Ovi projekti su temelj integralnog planiranja i upravljanja hrvatskom obalom. U Republici Hrvatskoj čitav se niz obveza koje proizlaze iz Protokola već provodi uz postojeći pravni okvir: Zakon o prostornom uređenju i gradnji, Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o vodama, Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, Zakon o pravu na pristup informacijama, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Pomorski zakonik, i drugi. No, dugi niz godina prostorni su planovi najvažnije sredstvo upravljanja obalnim područjima u Hrvatskoj. Iako njihova provedba nije uvijek uspijevala u ostvarenju planskih ciljeva, a katkad ti ciljevi nisu ni bili u funkciji optimalne zaštite i razvoja obalnih područja, prostorni planovi su najzaslužniji što su i danas veliki dijelovi obalnog područja ostali sačuvani.

Većina načela kao i instrumenata integralnoga obalnog upravljanja postoji u sustavu upravljanja obalnim područjima, ali se u praksi ne primjenjuju u očekivanom opsegu. Mogu se naći u nizu spomenutih zakona i drugih pravnih akata, kao i u strategijama, planovima i programima koji se s različitih aspekata bave obalnim područjima. Slika 13 prikazuje uobičajene faze integralnog upravljanja obalnim područjem.



Slika 13. Faze integralnog upravljanja obalnim područjem

Izvor: Koboević, Ž., Milošević Pujo, B., Kurtela, Ž., 2012.

Lokalno i područno upravljanje gospodarskim i društvenim razvojem karakterizira izrada velikog broja strateških dokumenata koji, nažalost, nemaju obvezujuću primjenu. Donošenjem Zakona o otocima kojim je propisano donošenje Programa održivog razvitka otoka, napravljen je napredak. Time

po prvi puta u Republici Hrvatskoj izrada i usvajanje lokalnoga društveno-gospodarskog programa postaje zakonskom obvezom, što znači da su se program održivog razvitka otoka i otočni prostorni planovi izjednačili. Budući razvoj integralnog upravljanja obalnim prostorom u presudnoj mjeri ovisi o stvarnom društveno ekonomskom kontekstu u kojem se može i treba odvijati. U Republici Hrvatskoj važno je cjelovitije sagledavanje integralnog upravljanja obalnim prostorom što je ključna pretpostavka za bolje upravljanje i sustavnu racionalizaciju.

5. POVIJEST I POTREBA INTEGRALNOG UPRAVLJANJA OBALNIM PODRUČJEM

Resursi uz more i na moru oduvijek su bili čovječanstvu zanimljivi, a više puta i nezamjenjivi. Ti se resursi mogu podijeliti na prostor, abiotičke i biotičke resurse. Prostor je definiran visinom, duljinom i dubinom. Prostor se koristi za ljudske djelatnosti kao što su ribolov, marikultura, sportovi na moru, plovību, brodograđevnu industriju, turizam, rekreacija, ronjenje te ostale djelatnosti vezane uz more. U abiotičke resurse ubrajaju se pijesak i kamenje koji se koriste kao građevinski materijali, nafta i plin kao energenti, te sol i voda kao prehrambene namirnice. Biotički resursi poput riba i algi, odnosno morska flora i fauna koriste se u prehrambene i farmaceutske svrhe.

Sve većim pritiskom stanovništva i gospodarstva na obalni pojas dolazi do izravne prijetnje morskom okolišu i njegovim životnim zajednicama. Da bi se te prijetnje koliko toliko ublažile ili bar dovele pod nadzor, trebalo je donijeti neka pravila ponašanja koja bi vrijedila za sve korisnike tog prirodnog resursa. Iz tih je razloga u Sjedinjenim Američkim Državama 1972. godine donesen prvi Zakon o upravljanju obalnim područjem s ciljem nadležnosti nad upravljanjem obalnim područjem. Tim se zakonom nastojalo upravljati obalnim resursima i posljedicama elementarnih nepogoda.

Program integralnog upravljanja obalnim područjem prema UNESCO-u (Organizacija Ujedinjenih naroda za obrazovanje, znanost i kulturu):

- Program integriranog upravljanja obalnim područjem (ICAM) osmišljen je kako bi pomogao zemljama u njihovim nastojanjima da izrade znanstvene i tehnološke sposobnosti o moru kao nastavak Poglavlja 17. Agende 21 i IV. Poglavlja Mauricijusove strategije.
- Aktivnosti uključuju sinteze znanstvenih informacija i pripremu metodoloških priručnika, strateškog saveza s Međunarodnim programom geosfere i biosfere (IGBP) i njezinim temeljnim projektom o interakciji kopnena i oceana u obalnoj zoni (LOICZ) i projektom razvoja i primjena pokazatelja za integrirano upravljanje obalom i oceanima.

Tijekom 70-tih godina u SAD-u je izrađen veći broj upravljačkih planova za obalna područja, pri čemu su najpoznatiji planovi za kalifornijsku obalu zaljev Chasepeake i zaljev San Francisca. Izvorno, zakon je bio usmjeren uglavnom na probleme uskog obalnog pojasa (zone) uz, moglo bi se reći, gotovo "sektorski" naglasak na znanstveno-tehničke aspekte problema obalnih zona. Nekoliko godina nakon izglasavanja, zakon postepeno postaje sveobuhvatniji, i to kao posljedica narasle svijesti o potrebi integracije ekonomskih, socijalnih, prostornih, ekoloških, institucionalnih i drugih aspekata u upravljanju obalnim područjem te shvaćanja da obalno područje treba analizirati kao širi prostor prvenstveno regionalnog karaktera.

5.1 Počeci IUOP na međunarodnoj razini

Pripremne radnje za Konferenciju UN o okolišu i razvoju (UNCED) krajem 1980-tih godina potakle su pristup integralnom upravljanju obalnim područjem koji će kasnije uslijediti. Nekoliko organizacija UN kao što su FAO (Food and Agriculture Organization of United Nations) prosljedile su svoje radne materijale UNCED-u koje su poslužile kao pripremni dokumenti (FAO 1991.). Analizama koje su uslijedile došlo se do zaključka da se upravljanju obalnim područjem mora pristupiti integralno. Time se pojam integralno počeo rabiti u terminologiji upravljanja obalnim područjem.

Svjetska meteorološka organizacija (WMO) je zajedno s Programom za okoliš UN (UNEP) 1988. godine pokrenula Međunarodni panel o klimatskim promjenama (IPCC) sa svrhom znanstvenog doprinosa globalnim klimatskim promjenama i odgovornosti za to. IPCC je osnovalo podgrupu o upravljanju obalnim područjima (CZM) sa zadatkom da ispita kakve posljedice mogu imati nisko obalni krajevi zbog podizanja razine mora. CZM donijela je preporuke kojima se jedino integralnim

upravljanjem obalnim područjem može na adekvatan način upravljati i razvijati posebne mjere za sprečavanje podizanja morske razine.

Prema regulativi USA i savezne države Sjeverne Karoline, CAMA (Zakon o upravljanju obalnim područjem) - ciljevi IUOP-a su:

- osigurati sustav upravljanja koji može očuvati i upravljati prirodnim ekološkim uvjetima estuarijskog sustava, sustava brana i plaža kako bi se očuvala i produžila njihova prirodna produktivnost i njihove biološka, ekonomska i estetska vrijednosti,
- osigurati da se razvoj ili očuvanje zemljišta i vodnih resursa priobalnog područja odvija na način koji je u skladu s potencijalom zemljišta i vode za razvoj, uporabu ili očuvanje na temelju ekoloških razmatranja,
- osigurati uredno i uravnoteženo korištenje i očuvanje obalnih resursa u ime naroda Sjeverne Karoline i nacije,
- uspostaviti politike, smjernice i standarde za:
 - zaštitu i očuvanje prirodnih bogatstava,
 - gospodarski razvoj obalnog područja,
 - rekreaciju, turistički objekte i parkove,
 - prijevozne u obalnom području,
 - očuvanje i unapređivanje povijesnih, kulturnih i znanstvenih aspekata obalnog područja,
 - zaštita postojećih uobičajenih i zakonskih javnih prava na zemlji i vodama obalnog područja,
 - bilo koje druge svrhe i potrebne,
- ciljevi sustava upravljanja obalnim područjem:
 - osigurati sustav upravljanja koji može očuvati i upravljati prirodnim ekološkim uvjetima estuarijskog sustava, sustava brana i plaža kako bi se očuvala i produžila njihova prirodna produktivnost i njihove biološke, ekonomske i estetske vrijednosti;
 - osigurati da razvoj ili očuvanje zemljišta i vodnih resursa priobalnog područja proizlazi na način koji odgovara sposobnosti zemljišta i vode,
 - osigurati uredno i uravnoteženo korištenje i očuvanje obalnih resursa.

Unutar višegodišnjeg procesa upravljanja obalnim područjima shvatilo se da je uspješno ono upravljanje koje može rezultirati dugoročnom održivošću. Pojam održivog razvoja sve se više integrira u načine upravljanja obalnim područjem pa je do danas postao sastavni dio integralnog upravljanja obalnim područjem. U lipnju 1992. u Rio je održana konferencija Ujedinjenih naroda o okolišu i razvoju³⁵ koja je predstavljala završni događaj u skupu aktivnosti svjetske zajednice usmjerenih na poduzimanje odlučnih koraka prema uspostavi sustava skladnog društvenog i ekonomskog razvoja temeljenog na racionalnom korištenju prirodnih bogatstava i očuvanja okoliša. Na konferenciji je konačno prihvaćen koncept "održivog razvoja", a razrađene su i konkretne mjere za njegovo ostvarivanje na globalnoj razini. Dokument "Agenda 21"³⁶ je temeljni rezultat konferencije i predstavlja

³⁵ Povelja o čovjekovu okolišu i razvoju (Deklaracija, Rio, 1992.) Priznajući nedjeljivost Zemlje, naše domovine i međusobnih odnosa koji na njoj postoje, utvrdila je 27 principa trudeći se ostvariti međunarodne dogovore kojima bi se poštovali interesi svih i zaštitio integritet globalnog sustava razvoja i čovjekova okoliša, uz volju daljnje izgradnje na toj osnovi s ciljem da se novim razinama suradnje među državama, bitnim dijelovima društva i stanovništva stvara novo i pravedno partnerstvo diljem svijeta.

³⁶ Agenda 21 predstavlja predložak za djelovanje u 40 različitih područja (zaštita tla, šuma, voda, zraka, održiva poljoprivreda i ruralni razvitak, očuvanje biološke raznolikosti, zbrinjavanje otpada, itd.), te navodi devet osnovnih društvenih grupa (žene, djeca i mladež, autohtono stanovništvo, nevladine organizacije, lokalne vlasti,

okvir za buduće zajedničke i usuglašene postupke svjetske zajednice, neophodne za zaštitu okoliša i ostvarenje održivog razvoja. Obalna područja su dobila prominentno mjesto u "Agendi 21". Cijelo 17. poglavlje posvećeno je toj problematici, a posebno primjeni sustava integralnog upravljanja obalnim područjima. Efikasna primjena IUOP-a se tretira kao osnovni preduvjet za uspješnu primjenu koncepta održivog razvoja u obalnim područjima.

Suočeni sa svakodnevnom degradacijom obalnog pojasa u ekološkom i ekonomskom smislu, Europska komisija je 1996. godine započela s aktivnostima njegova vrednovanja s ciljem identifikacije problema i pronalaženja mjere zaštite i uspostavljanja održivog razvoja.

U razdoblju od 1996. godine do 1999. godine Radni program integralnog upravljanja obalnim područjem uključen je među članice Europske Unije, nastojeći približiti tehničke informacije održivog upravljanja što većem broju korisnika. Pilot projekt integralnog upravljanja obalnog područja Europske komisije pokrenut je 1996. godine. Program se bazirao na skoro četrdesetak lokalnih i regionalnih projekata koji su uključivali sve razine pritiska i djelovanja na obalu, od socioekonomskih, kulturnih, administrativnih i fizičkih činitelja. Projekt se bazira na promicanju održivog razvoja obalnih zona. U službi integralnog upravljanja moraju se istodobno staviti na raspolaganje različiti pravni, ekonomski i politički instrumenti.

Stalan i dugotrajan porast stanovništva, turista i izletnika na obalu doveo je do proporcionalnog pritiska na obalu bilo s morske ili kopnene strane. Ti stalni pritisci prijetu neodrživosti obalnog područja.

Pojavila se svijest da je potrebno hitno djelovati na prevenciji obalnog područja:

- iz dotadašnjih mnogih grešaka u prošlosti proizašlih iz nedostatka
- planiranja;
- nemogućnosti oporavka obalnog prostora od većeg narušavanja;
- zaštite ogromnog potencijala koji privlači stanovništvo i
- gospodarske djelatnosti;
- stalnog porasta zagađenja morskog i obalnog područja;
- visokog rizika i posljedica naplavlivanja i potapanja područja;
- ogromnog broja djelatnosti koje koriste više istih izvora.

Rezultat tog Programa bio je konsenzus prihvatanja mjera integralnog upravljanja u Europi, objavljen kao Preporuke za integralno upravljanje obalnim područjem 2002. godine. Nije imao status pravne legislative, nego je služio kao preporuka za izradu nacionalnih strategija integralnog upravljanja obalnim područjem.

U cilju pomoći pojedinim zemljama u izradi nacionalne strategije integralnog upravljanja obalnim područjem osnovana je radna skupina koja je djelovala na forumima i radnim sastancima. Izvještaj o primjeni integralnog upravljanja u obalnom području objavljen je 2006. godine, a sadržavao je objedinjene izazove i glavne ciljeve integralnog upravljanja obalnim pojasom zemalja članica EU. Taj je izvještaj objavio da unatoč preporukama iz 2002. godine nijedna od tadašnjih zemalja članica EU nije prihvatila svoju nacionalnu strategiju integralnog upravljanja obalnim područjem.

EU je 2005. godine Pomorskom strategijom nastojala zaštititi morske ekosisteme, smanjiti zagađenje morskog okoliša i uspostaviti održivo gospodarenje pomorskim djelatnostima i morskim resursima. Da se postigne održivost područja, ekonomska učinkovitost, socijalno ravnomjeran razvoj obalnog područja bilo je nužno započeti sa sustavnim programom upravljanja obalnim područjem. Obalno područje je vrlo složen sustav, pod utjecajem je hidroloških, geomorfoloških, socio-ekonomskih, administrativnih, upravnih i kulturoloških sistema. Sve aktivnosti poduzete u cilju

radništvo i sindikati, poslovni svijet i industrija, znanstvenici i poljoprivrednici), čije je djelovanje od ključnog značenja za održivi razvitak Zemlje.

stvaranja održivosti obalnog područja moraju postići cjelovitost sa svim ostalim sustavima koji utječu na obalno područje.

5.2 Integralno upravljanje obalnim područjem na hrvatskoj obali

Povijest upravljanja obalnim područjem na ovim prostorima započinje još oko 1970. godine kad je Program za razvoj Ujedinjenih naroda pokrenuo projekte s naglaskom na turizam: Gornji Jadran i Južni Jadran³⁷. Ti su projekti temelji integralnog planiranja i upravljanja hrvatskom obalom³⁸. Projekt s naglaskom na ekologiju pokrenut je od iste institucije 1978. godine pod nazivom Jadran III. Taj je projekt predstavljao temelje integralnog planiranja i upravljanja hrvatskim obalnim područjem. Materijali izrađeni u sklopu Programa za razvoj Ujedinjenih naroda ističu geoprometni položaj jadranske obale (pristupačnost turističkoj potražnji), atraktivnost prirodnih uvjeta, klime, mora i okoliša. Metodologijom su uređeni pristupi integralnom planiranju i upravljanju obalnim područjem. U sklopu toga, Centar za regionalne aktivnosti PAP/RAC centar u Splitu započeo je s radom 1978. godine.

Strategijom dugoročnog razvoja jadranskih otoka uočeno je koliko se otoci međusobno razlikuju te ih je nemoguće globalno grupirati. Značajnije se razlikuju razvojnim mogućnostima i svojim geoprometnim položajem. Nacionalni program stalnog praćenja jadranskog mora pokrenut je 1997. godine na zahtjev Vlade Republike Hrvatske, od šire skupine znanstvenika. Njime je osigurana znanstvena podrška nacionalnoj strategiji očuvanja okoliša i održivog razvitka.

Program pod nazivom Sustavno istraživanje Jadranskog mora kao osnova održivog razvitka Republike Hrvatske pokrenut je s ciljem da je održavanje visoke kakvoće morskog okoliša temeljni preduvjet razvoja jadranskog područja. Projekt je podijeljen u četiri glavne skupine, od kojih svaka sadrži nekoliko podprojekata s ciljevima:

- utjecaj gospodarskih djelatnosti na priobalno more
- gospodarenje biološkim dobrima i zaštita biološke raznolikosti
- neuobičajene pojave koje ugrožavaju zdravlje ljudi, turizam i ribarstvo
- razvoj tehnologija i instrumenata neophodnih za monitoring, korištenje i zaštita Jadranskog mora.

Projekti koji nastoje ublažiti utjecaj gospodarskih djelatnosti na obalno područje procjenjuju zagađivanje mora iz kopnenih i zračnih izvora, potiču zdravstvenu kakvoću kupališta i uzgajališta školjaka na način da provjeravaju kakvoću mora s postojećim propisima, nastoje zaštititi zdravlje potrošača ograničavanjem prodaje školjaka u slučaju zagađenja ili pojave toksičnog fitoplanktona, procjenjuju međudjelovanje ribogojilišta i okoliša ispitujući utjecaj riblje marikulture na ekološku ravnotežu okoliša, ublažavaju posljedice prekomjerne ljudske eutrofikacije posebno u jače naseljenim područjima i ušćima.

Gospodarenjem biološkim dobrima i zaštitom biološke raznolikosti bave se projekti koji nastoje procijeniti razinu degradacije područja značajnijih za mriještenje i razvoj riblje mladice uzrokovane

³⁷ Regionalni prostorni plan Južni Jadran (Dubrovnik, 1968.) i Koordinacijski regionalni prostorni plan Gornji Jadran (Rijeka, 1972.).

³⁸ Prema: V. Mattoni, Jadranski projekti, Zagreb 2004. - Tijekom šest godina trajanja Projekta Južni i Gornji Jadran izrađena su tri regionalna prostorna plana, šest generalnih planova i tri studije na razini generalnih planova, 22 detaljna plana novih turističkih aglomeracija i tri detaljna plana za rješavanje specifičnih funkcionalnih problema – ukupno 36 urbanističkih dokumenata. Na projektima su radila 2.953 stručnjaka na mjesec što je ekvivalent rada jednog stručnjaka tijekom dva stoljeća i četrdeset i četiri godine. Angažirano je pedeset i devet urbanističkih institucija i pet inozemnih tvrtki, zatim individualni eksperti, domaći i strani, za posebna područja. UNDP je financirao Projekt sa 1.650.000 \$, a Jugoslavija sa 5.302.000 \$ – ukupno 6.952.000 \$. Projekt je stekao publicitet u inozemstvu nakon završetka rada, kad su održane tri konferencije za tisak – u Londonu, Parizu i Rimu.

zagađenjem, kočarenjem, sidrenjem, prelomom bentoskih i pelagijskih vrsta. Projektima se nastoji zaštititi biološku raznolikost jadranskog ekosustava, ugroženih vrsta i uspostave zaštićena područja unutar otočkih područja. Neuobičajene pojave koje ugrožavaju zdravlje ljudi, turizam i ribarstvo odnose se na prirodne pojave neuobičajenog intenziteta u otvorenim jadranskim vodama, kao što su cvjetanje mora, pojava meduza i sluzastih organizama. Projektima se nastoji procijeniti njihov utjecaj na obalno more i štete na morski ekosustav, zdravlje ljudi, razvoj turizma i ribarstva. Razvoj tehnologija i instrumenata neophodnih za monitoring, korištenje i zaštitu Jadranskog mora podrazumijeva razvoj i primjenu novih tehnika i tehnologija neophodnih za praćenje obalnog područja, npr. daljinsko prikupljanje podataka, analiziranje satelitskih podataka, razvoj novih analitičkih tehnika.

5.3 Integralno upravljanje obalnim područjem na jadranskim otocima

UNESCO-v Centar za razvoj jadranskih otoka održao je u Malom Lošnju seminar o pravcima razvoja malih mediteranskih otoka. Seminar je održan od 21. do 25. rujna 1987. godine jer su se već tada pojavljivala pitanja kako upravljati malim otocima uvažavajući njihove specifičnosti i potrebe za očuvanjem svih obilježja otoka. Već se tada usmjeravalo na uravnotežen i skladan razvoj koji neće ugrožavati okoliš. Na seminaru se naglašavala potreba za usklađivanjem gospodarskog razvoja, životnog standarda, kvalitete čovjekove okoline i kvalitete života na otocima.

Neki od zaključaka seminara:

1. Prirodna bogatstva i kulturno naslijeđe najveći su i najvažniji resursi malih i srednjih otoka. Prirodna bogatstva i kulturno naslijeđe ugrožavaju se napuštanjem i odumiranjem tradicionalnih gospodarskih djelatnosti na otocima i naglog nekontroliranog razvoja turizma.
2. Planiranje otočkog razvoja mora se zasnivati na principu otočnog sustava, pri čemu se otočki sustav određuje kao ekosustav otoka opterećen čovjekovim proizvodnim, potrošnim i prometnim djelatnostima. Otočni sustav je vrlo osjetljiv (osjetljiviji nego sustav u kontinentalnoj regiji), stoga se traži integralni pristup otočnoj problematici. Otoci su geografske, ekonomske, društvene i kulturne cjeline koje se interdisciplinarno izučavaju.
3. Odluke o razvoju otoka moraju se donositi na lokalnoj razini jer na nacionalnom pristupu, neke odluke koje su prihvatljive za kontinentalno područje, na otočnom dijelu mogu biti neprimjerene ili s negativnim posljedicama. Dakle, načelo supsidijarnosti.
4. Budući da su otoci osjetljive sredine, predlaže se provođenje postupka procjene ugrožavanja okoliša prije donošenja bilo kojeg razvojnog projekta. Na taj način mogu se sačuvati zaštićena područja, biljni i životinjski svijet.
5. Razvoj malih otoka potrebno je zasnivati na razvoju turizma, poljoprivredi i ribarstvu, maloj privredi, industriji koja ne zagađuje čovjekovu okolinu. Potrebno je poduzimati mjere za vraćanje tradicionalnim djelatnostima.
6. Izgradnja informacijsko – komunikacijskog sustava koji će služiti povezivanju malih otoka i otoka s kopnom.
7. Otoci i otočne skupine trebaju osnivati razvojne centre koji će znanstvene spoznaje prilagoditi potrebama otočana.
8. Pokrenuti interdisciplinarne međunarodne razvojne centre koji će pokretati i koordinirati izradu razvojnih programa i prostornih planova.

Iz navedenih smjernica seminara o pravcima razvoja malih mediteranskih otoka, vidljivo je da je već 1987. godine postojala potreba i želja za integralnim pristupom upravljanju otočnim prostorom.

5.4 Ciljevi i funkcije integralnog upravljanja

Postavljanje ciljeva jedan je od osnovnih funkcija upravljanja. Definiranje ciljeva prvi je korak u njihovu postavljanju. Nejasni ciljevi stvaraju zbrku, nerazumijevanje, uzalud troše ljudske napore ili pak krivo usmjeravaju, te mogu prouzročiti i konflikte. Stoga, ciljevi moraju biti jasno definirani i svima

razumljivi na isti način. Ciljevi moraju biti ostvarljivi jer pretjerani i neostvarljivi ciljevi djeluju demotivirajuće. Najveća efikasnost i brzina ostvarenja ciljeva postiže se, ako su ciljevi pravilno odabrani i rangirani.

Ciljevi integralnog upravljanja obalnim područjem i pomorskim dobrom kao njenom podsustavu, definiraju se na samom početku. Oni se mogu određivati kao opći ili pojedinačni, širi ili uži.

Šest ciljeva integralnog upravljanja obalnim područjem:

- postizanje održivog razvoja kopnenog i morskog dijela obale – što se postiže na način da je razvoj obale u suglasju s gospodarskim, socijalnim i kulturnim razvitkom,
- smanjenje devastacije obale,
- sprečavanje prirodnih katastrofa – treba težiti nastojanju ublažavanja prirodnih rizika, osobito klimatskih promjena, koje mogu biti prouzročene prirodnim ili ljudskim aktivnostima,
- nastojati pospješiti ekološke procese – očuvati cjelovitost obalnih ekosustava, krajobrazu i geomorfologije,
- bolji život obalnog a posebice otočkog stanovništva što se postiže usuglašavajući javne i privatne inicijative na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, a utječu na korištenje obalnog područja,
- očuvanje biološke raznolikosti na kopnu i moru.

Integralno upravljanje je usmjereno na više područja: analizira implikacije razvoja nepodudarnosti i konflikte unutarnjih odnosa između fizičkih procesa i ljudskih aktivnosti, predlaže i promiče odnose i usklađenja između različitih aktivnosti.

U funkcije integralnog upravljanja obalnim područjem ubrajaju se:

- prostorno planiranje koje se odnosi na dugoročno planiranje sadašnjih i budućih korisnika obalnog područja;
- ispravno korištenje obalne zone dovodi do ekonomskog i gospodarskog razvoja (marikultura, ekoturizam);
- ekološka zaštita i očuvanje bioraznolikosti koja omogućava održivost korisnika;
- sukladno i uravnoteženo djelovanje između sadašnjih i budućih korisnika;
- zaštita opće sigurnosti od nepogoda izazvanih izravnim posljedicama nepravilnog gospodarenja ili djelovanja;
- upravljanje javne uprave nad obalnim područjem mora dovesti i rezultirati općoj dobrobiti i razvitku područja.

5.5 Osnovne odrednice održivog razvoja

Porijeklo koncepta "održivog razvoja" nalazimo u vremenu kada su se pojavile prve sumnje u mogućnosti neograničenog ekonomskog rasta, pogotovo kada se shvatilo da okoliš ima ograničeni kapacitet bilo kao izvor prirodnih resursa, bilo kao prihvatilac ostataka ekonomskih i drugih čovjekovih aktivnosti.

Prve rasprave, u ranim sedamdesetim godinama prošloga stoljeća imale su katastrofičan prizvuk. Svjetska zajednica bila je stavljena pred dilemu: ili ekonomski rast ili zaštita i unaprjeđenje kvalitete okoliša. No, na konferenciji

Ujedinjenih naroda o ljudskom okolišu u Stockholmu 1972. godine postavljeni su nešto drugačiji temelji razmišljanjima o odnosu okoliša i razvoja, i to na način da su problemi okoliša, ekonomski razvoj i ljudski napredak tretirani kao neodvojive varijable.

Početkom osamdesetih godina prošloga stoljeća veći naglasak se počeo stavljati na komplementarnost ekonomskog rasta, zaštite okoliša i razumnog korištenja prirodnih resursa, dok pojam "ekonomski rast" biva zamijenjen pojmom "ekonomski razvoj". Pojam "održivi razvoj" prvi put

se spominje 1980. godine u dokumentu "Svjetska strategija zaštite" načinjenom od strane Međunarodnog udruženja za zaštitu prirode (IUCN). Ovom strategijom napravljen je značajan pomak u razmišljanjima jer su, prvi put, okoliš i razumno korištenje prirodnih resursa tretirani ne kao ograničenje, već kao osnova razvoja. Koncept doživljava afirmaciju 1987. godine objavom izvještaja Svjetske komisije o okolišu i razvoju poznate pod nazivom "Brundtand komisija" i to "Naša zajednička budućnost". Do konačnog prihvatanja koncepta došlo je na Konferenciji UN-a o okolišu i razvoju (UNCED) 1992. godine.

Težnjom da sve one aktivnosti i djelatnosti koje se danas poduzimaju, imaju pozitivnog učinka na buduća razdoblja, došlo se do zaključka o potrebi održivosti. Danas je prihvatljivo samo ono što je održivo, znači nije jednokratno s kratkim ciljem, već će se rezultati moći duže primjenjivati u budućnosti.

Pojam održivog razvoja danas je dosegao razinu znanstvene discipline, a započelo se traženjem odgovora u nastojanju kako osigurati stalan gospodarski rast i razvoj, a istodobno sačuvati i prirodne resurse. U ovom će se radu o održivom razvoju iznijeti osnovne odrednice iz razloga što održivi razvoj područja spada u osnovne ciljeve integralnog upravljanja obalnim područjem.

Međusobnim djelovanjem prirodnog i društvenog sustava u svakodnevnom okruženju, na način da društveni sektor uzima resurse iz prirodnog, a u isti odlaže sve ono što nije više potrebno ili je na neki način i štetno, došlo je do razvoja ekološke krize.

Dakle, pojam "održivi razvoj"³⁹ počeo se koristiti 1980-tih godina objavom publikacije "Naša zajednička budućnost" Svjetske komisije za okoliš UN-a pod definicijom Održivi razvoj je razvoj koji zadovoljava potrebe današnjeg naraštaja bez ugrožavanja budućih naraštaja. Upravljanje održivim razvojem objedinjuje različita znanja i vještine iz društvenih (ekonomija, sociologija) i prirodnih (ekologija, biologija) znanosti.

Težnje za daljnjim razvojem trebale bi biti u skladu sa načelima održivosti jer održivi razvoj predstavlja integralni ekonomski, tehnološki, socijalni i kulturni razvoj, usklađen s potrebama zaštite i unapređenja životne sredine, koji omogućava sadašnjim i budućim generacijama zadovoljavanje njihovih potreba i poboljšanje kvaliteta života.

Strategija održivog razvoja temelji se na sljedećih devet načela, od kojih neki predstavljaju ciljeve kojima treba težiti, a neki smjernice kako ići k održivom razvoju:

- poštovanje i briga za životnu zajednicu – temeljno je etičko načelo koje nalaže brigu za sve oblike života i ravnopravnu podjelu uporabe resursa.
- poboljšanje kakvoće života – načelo koje ujedno predstavlja jedan od općih ciljeva održivog razvoja.
- zaštita vitalnosti i raznolikosti Zemlje – razvoj mora uključiti i zaštitu okoliša za održavanje života, a posebno zaštitu bioraznolikosti i održivo korištenje obnovljivih resursa.
- minimiziranje iscrpljivanja neobnovljivih resursa – neobnovljivi resursi kao što su minerali, nafta, plin i ugljen trebaju se pažljivo iskorištavati i štedjeti.
- poštovanje granica prihvatljivog kapaciteta Zemlje – nepovoljne utjecaje tolerirati samo do granice koja ne prelazi u degradaciju ekosustava.
- primjene u osobnim stavovima i postupcima – potrebno je informirati čovječanstvo o aktivnostima koje je potrebno poduzimati u skladu s održivim razvojem i napuštati one koje to nisu.

³⁹ Pojam "održivi razvoj" (sustainable development) prvi se put spominje 1980. u Svjetskoj strategiji zaštite, koju je 1980. donijelo Međunarodno udruženje za zaštitu prirode.

- omogućavanje zajednicama da skrbe o vlastitom okolišu – ponajprije lokalne zajednice trebaju provoditi održivi razvoj da on postane svakodnevan na globalnoj razini.
- stvaranje nacionalnog okvira za integraciju razvoja i zaštite – nacionalni program održivog razvoja mora imati pravnu i institucijsku osnovu, bazu informacija i znanja, gospodarsku i društvenu politiku usmjerenu potrebama.
- Stvaranje globalnog saveza – globalna održivost rezultat je pridržavanja i primjene održivosti svih.

Koncepcije održivog razvoja proizlaze iz njegova određenja kao razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjeg naraštaja, a da se pri tom ne dovedu u pitanje potrebe budućih naraštaja:

- koncepcija razvoja – rast nije isto što i razvoj. Gospodarski rast je pokazatelj kvantitativnih elemenata gospodarskog sustava, dok razvoj kvalitativnog društva uključuje gospodarske, kulturološke i društvene opsege razvoja.
- koncepcija potreba – potrebno je preispitati i definirati potrebe jer ono što je nekad bio luksuz, danas je nužnost.
- koncepcija budućih naraštaja – buduće naraštaje ne bi trebalo opterećivati troškovima današnjeg razvoja.

Kad se govori o održivom razvoju može se govoriti o društvenoj održivosti, gospodarskoj održivosti i ekološkoj održivosti:

- društvena održivost – stvara politiku i vrijednosti kako ljudi upravljaju prirodnim resursima. Treba težiti k povećanju jednakosti i društvene pravde, a smanjivati društvene poremećaje.
- gospodarska održivost – podrazumijeva održavanje prirodnog i društvenog kapitala kako bi se osiguralo održiv razvoj gospodarstva.
- ekološka održivost – pokazatelj je održivosti kvalitetnog stanja u okolišu, zaštitom izvora sirovina bez narušavanja razine eksploatacije obnovljivih resursa.

Održivost može biti slaba, umjerena i jaka. Ako se današnje stanje okoliša narušava tako da će značiti manje blagostanja budućim naraštajima, onda govorimo o slaboj održivosti. Korisnici razvojnog ciklusa su današnji naraštaji, premalo se pažnje posvećuje budućim. Umjerena održivost zalaže se da je zaštita okoliša preduvjet gospodarskom razvoju. Gospodarski razvoj usredotočen je na kapacitet okoliša. Naglašava se kvalitativni, a ne kvantitativni razvoj. Prisutni su pravni, gospodarski i fiskalni instrumenti koji prisiljavaju na promjene. Jaka održivost nudi dublje promjene u društvu i gospodarstvu, te donosi radikalne promjene u svijesti čovječanstva prema prirodi. Takav se pristup održivom razvoju zove još i ekološki razvoj jer se pritom u ekološki sustav ulaže jednako koliko se i uzima. Rast se mjeri kvalitativno, a poštuju se i ekološka ograničenja.

5.6 Osnovne odrednice prostornog planiranja

Prostorno planiranje desetljećima je bilo jedini oblik upravljanja i planiranja obalnog prostora, a time i pomorskim dobrom. Namjena obalnog prostora određivala se prostornim planovima. Izmjenama i dopunama zakonskih odrednica u izradi prostornih planova postignut je viši stupanj zaštite priobalnog pojasa. Današnji Zakon o prostornom uređenju i gradnji određuje da zaštićeno obalno područje obuhvaća sve otoke, pojas kopna u širini od 1000 m od obalne crte i pojas mora u širini od 300 m od obalne crte. Pritiscima na okoliš, fizičkim zauzimanjem prostora, nekontroliranim urbanim širenjem opterećuje se obalni ekosustav i onečišćuje tvarima.

Prostorne cjeline obalnog područja su uža obalni pojas, akvatorij, zaobalje i otoci. Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske iz 1997. godine i Program prostornog uređenja Republike Hrvatske iz 1999. godine odredili su obalno područje kao prostor posebnih obilježja, definiran s 3 km u dubinu kopna ili do 50 m nadmorske visine. Provođenjem prostorno planske dokumentacije nastoje

se procijeniti mogući utjecaji prostornog razvoja ta ga uskladiti s gospodarskim, društvenim i okolišnim zahvatima u prostoru i različitim potrebama i interesima korisnika prostora.

Na zaštićenom obalnom prostoru prostornim planiranjem potrebno je:

- očuvati i sanirati ugrožena područja prirodnih, kulturno povijesnih i tradicijskih vrijednosti obalnog i zaobalnog krajolika te poticati prirodnu obnovu;
- odrediti mjere zaštite okoliša na kopnu i u moru te osobito zaštititi resurse pitke vode;
- osigurati slobodan pristup obali, prolaz uz obalu te javni interes u korištenju, osobito pomorskog dobra;
- očuvati nenaseljene otoke i otočiće prvenstveno za poljoprivredne djelatnosti, rekreaciju, organizirano posjećivanje, istraživanje i pri tom ne planirati građevinska područja;
- uvjetovati razvitak osobito javne infrastrukture zaštitom i očuvanjem vrijednosti krajolika;
- ograničiti međusobno povezivanje i dužobalno proširenje postojećih građevinskih područja;

Prostorno planski dokumenti i danas su najvažniji instrumenti obalnog planiranja na regionalnoj i lokalnoj razini.

Uredbom o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora postignuto je:

- spriječeno je daljnje širenje građevinskih područja na obali;
- utvrđen je minimum infrastrukture kojim se uvjetuje buduća gradnja u obalnom području;
- utvrđen je negrađivi obalni pojas namijenjen javnoj upotrebi;
- precizirani su uvjeti uređenja turističkih i drugih zona kojima se osigurava javni pristup obali.

Prostorni planovi dijele prostor na zone različite namjene (građevinske zone, zone u kojima gradnja nije dozvoljena, zone sporta i rekreacije, zelenih površina i druge namjene predviđene planom).

5.7 Model i faze integralnog upravljanja pomorskim dobrom

Integralno upravljanje odvija se u fazama po točno određenom redoslijedu. Iz tako određenog slijeda može se odrediti model primjenjiv na sve oblike integralnog upravljanja koji se odnose na uže obalno područje, odnosno pomorsko dobro. Faze integralnog upravljanja: prepoznavanje problema, planiranje, provedba, praćenje i vrednovanje

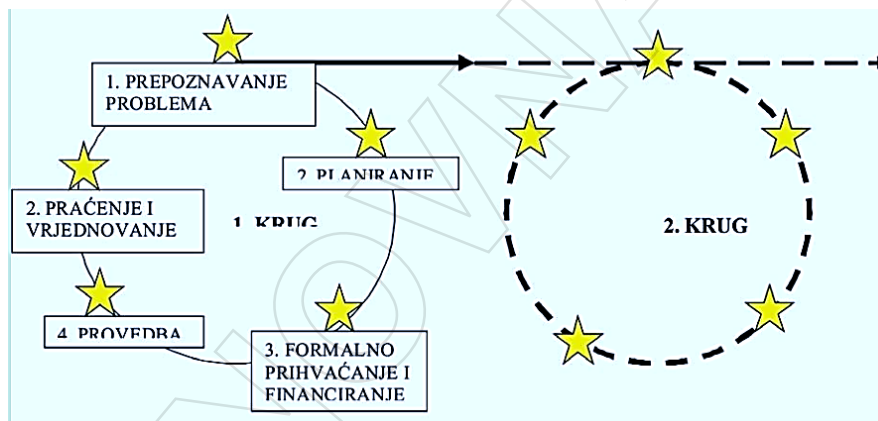
5.7.1 Faza 1 - Prepoznavanje problema

Početak integralnog upravljanja započinje fazom prepoznavanje problema, odnosno potrebom za provođenjem integralnog upravljanja. Potreba za pokretanjem integralnog upravljanja javlja se kao rezultat pretjerane devastacije okoliša i/ili propuštanjem razvojnih mogućnosti.

Današnji naglasak na promicanju i popularizaciji integralnog upravljanja na svjetskoj razini, olakšao je onaj odlučujući korak o nužnosti provođenja integralnog upravljanja. Za pokretanje i provođenje integralnog upravljanja, od velike je važnosti formiranje tima koji će pokrenuti i provoditi integralno upravljanje. Tim mora biti sastavljen od istaknutih stručnjaka iz različitih područja. Među njima se trebaju naći osobe koje dobro poznaju gospodarsku situaciju, ekonomska kretanja, pravne propise i njihovu primjenu, osoba zadužena za društvena zbivanja, stručnjak iz prometnih znanosti, iz oblasti pomorstva, zaštite okoliša. Kad se integralno upravljanje odnosi na pomorsko dobro, nešto je širi spektar radnog tima. On uključuje i osobe iz područja turizma, ribarstva, ronioce, po potrebi i oceanografa i arheologa.

Radni tim zadužen za pokretanje i provedbu integralnog upravljanja pomorskim dobrom otoka ispituje stanje svih raspoloživih resursa otoka i njegova podmorja, sagledavanje razvoja gospodarskih mogućnosti na obali i moru, dostupnost i mogućnost uvođenja novih prometnih i pomorskih linija, i ostala poboljšanja koja će integralno upravljanje donijeti. Za pokretanje i uspješnu provedbu integralnog upravljanja pomorskim dobrom nužna je politička odluka. Ovisno o širini geografskog

područja koje će integralno upravljanje pomorskim dobrom obuhvatiti, ta odluka može biti na državnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Od donositelja odluke očekuje se suradnja i financijska podrška. Slika 14 prikazuje faze provedbe IOUP-a.



Slika 14. Faze provedbe IOUP-a u ponavljajućem cikličkom pristupu

Izvor: Kobojević, Milošević-Pujo, Kurtela, 2012

5.7.2 Faza 2 - Planiranje

Faza planiranja odvija se kroz tri podfaze: prikupljanja podataka, razvojna politika i donošenje odluke. Prilikom prikupljanja podataka potrebno je izraditi profil pomorskog dobra u kojem će se pregledno prikazati sva obilježja i subjekti relevantni za sagledavanje problema područja koje se razmatra. Navode se resursi na pomorskom dobru i koje institucije njime upravljaju i privredni subjekti koji ga koriste. Prikupljaju se podaci o fizičkim, ekonomskim i socijalnim karakteristikama obalnog područja. Bitno je i sagledavanje političke situacije.

Određivanje razvojne politike predstavlja osnovu integralnog upravljanja pomorskim dobrom. Pomoću nje se definira određeno područje, u ovom slučaju pomorsko dobro, prema fizičkim, geografskim, biološkim procesima u postojećim zakonskim okvirima. Određuju se ciljevi integralnog upravljanja na način da budu jasno definirani, mjerljivi i ostvarljivi u zadanom roku. Svrstavaju se zadaci iz pojedinih područja i povjeravaju nadležnim institucijama. U ovoj fazi osigurava se kadrovska i financijska podrška za daljnji rad. Plan provedbe integralnog upravljanja službeno se prihvaća uz detaljan popis potrebnih formalnih radnji i predložene vremenske dinamike uz njegovo ostvarenje.

Nakon što se u programu provedbe integralnog upravljanja odrede ciljevi i vremenska dinamika, stečeni su svi uvjeti za donošenje odluke. Odluka će biti prihvaćena i primjenjivana, ako je program provedbe prihvaćen od svih interesnih skupina. Na način da se politička tijela redovito izvješćuju o poduzetim aktivnostima, mjesta nastanka i pokrivanja troškova su transparentna.

5.7.3 Faza 3 - Provedba

Službenim prihvaćanjem integralnog upravljanja započinje njegovo provođenje. Usvajaju se ciljevi i određuju načini upravljanja. U ovoj fazi aktivno je uključena lokalna zajednica. Program integralnog upravljanja već daje prve rezultate, ako su sve pripremne radnje bile dobro napravljane. Sastavni dio provedbe programa integralnog upravljanja jesu institucionalne, financijske i zakonodavne podrške. Institucionalna podrška podrazumijeva uspostavljanje administrativne strukture na horizontalnoj i vertikalnoj razini upravljanja, koja brine o provedbi integralnog upravljanja. Financijska podrška odnosi se na osiguravanje novčanih sredstava i pokrivanje troškova koji će se pojaviti u procesu integralnog upravljanja. Zakonodavna podrška podrazumijeva donošenje zakonskih propisa koji pogoduju procesima integralnog upravljanja na državnoj razini. Na međunarodnoj razini poticaj za donošenje zakonskih odredbi mogu dati međunarodne konferencije. Donošenje prostornih planova na

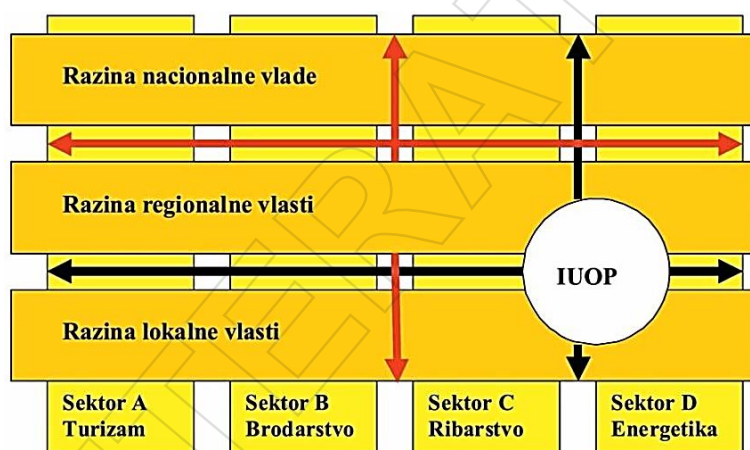
regionalnoj i lokalnoj razini i mogućnost njihove izmjene i dopune također se ubraja u zakonsku podršku. Pored navedenih potrebne su još i tehnička podrška i ljudski resursi.

Tehnička podrška odnosi se na uspostavu baze podataka i uspostavljanje informatičkog sustava. Ljudski resursi odnose se na raspoloživost stručnjaka iz različitih područja. Tijekom provođenja procesa integralnog upravljanja kreiraju se pojedinačni projekti koji se prihvataju i prate.

5.7.4 Faza 4 - Praćenje i vrednovanje

Praćenje programa integralnog upravljanja započinje istovremeno kad i njegovo pokretanje. Praćenje je stalno prisutno i služi za prikupljanje podataka koji se potom procjenjuju i daju povratnu informaciju za druge faze. Praćenjem se može doći do spoznaje da je potrebno nešto mijenjati. Način na koji će se praćenje provoditi ovisi o ciljevima programa integralnog upravljanja pomorskim dobrom. Dobro praćenje pokriva sve aktivnosti koje se u sklopu integralnog upravljanja provode i na moru i na obalnoj liniji, i to kroz dulje razdoblje. Provođenje programa integralnog upravljanja biti će kvalitetnije, ako se pokriva cijelo područje interesa, iako to znači i veće troškove praćenja i prikupljanja podataka. Praćenjem se dobivaju podaci o društvenoj situaciji (kakva je kvaliteta življenja na određenom prostoru), ekonomski (gospodarsko korištenje pomorskog dobra, koji subjekti imaju ekonomski interes na pomorskom dobru), prometnoj slici (broj isplavlivanja/uplovlavlivanja po lukama, opravdanost pojedinih prometnih linija), ekološki (izlov pojedinih vrsta, zagađenost mora, kanalizacijski ispusti, degradacija obale), fizički (konfiguracija obale, utjecaj plime i oseke, učestalost vjetrova i valova, morskih struja).

Do nekih podataka dolazi se prikupljanjem iz pojedinih ustanova i institucija. Potrebno ih je sakupiti i unijeti u zajednički sustav kako bi se mogle koristiti za vrednovanje. Za one podatke koji nisu prikupljeni, provodi se praćenje. Tada podatke obično prikupljaju znanstvenici ili stručnjaci po pojedinim područjima. Prikupljanje podataka znatno mogu ubrzati, pojednostaviti i pojeftiniti teledetekcija (interpretacija snimki dobivenih daljinskim istraživanjima) i GIS tehnike kojima je omogućeno visokokvalitetno pohranjivanje i pretraživanje podataka. Evaluacijom analize prikupljenih podataka prate se poduzete aktivnosti programa integralnog upravljanja, a sve u svrhu rješavanja problema koji su određeni ciljevima programa integralnog upravljanja. U ovoj fazi moguća je prilagodba funkcioniranju programa integralnog upravljanja. Slika 15 prikazuje vertikalnu i horizontalnu integraciju elemenata IUOP-a.



Slika 15. "Vertikalna integracija" (kroz razine) i "horizontalna integracija" (kroz sektore) obično se odnosi na opis dvojice temeljnih tipova integracije za efektivno IUOP

Izvor: Kobojević, Milošević-Pujo, Kurtela, 2012

Ciljevi mogu biti rangirani prema potrebi njihova realiziranja u smislu da je ostvarenje ciljeva višeg reda moguće tek nakon dostizanja nižeg cilja:

- cilj 1. reda: oblikovanje institucionalnih odredbi i izborna tijela – odnosi se na donošenje i prihvaćanje odluka vezanih uz provedbu integralnog upravljanja, osnivanje posebne agencije za provedbu i praćenje programa integralnog upravljanja.
- cilj 2. reda: ublažavanje neprijateljskog ponašanja i provedba razvojnih aktivnosti, odnosi se na uklanjanje prijetnja razvoja.
- cilj 3. reda: poboljšanja društvenih i okolišnih pokazatelja, ukazuju na pozitivne promjene u društvu i okolišu koje nisu kratkoročne, već će biti prisutne sve dok postignuti rezultati budu postojani.
- cilj 4. reda: održivo iskorištavanje resursa i poboljšanje kvalitete življenja najviši je cilj koji ujedno predstavlja i glavni ili jedan od glavnih ciljeva programa integralnog upravljanja. Do njega se dolazi postepeno, nakon postizanja prethodnih ciljeva.

5.7.4.1 Sustav praćenja i promatranja za stalnu procjenu stanja jadranskog mora

Sustav praćenja i promatranja za stalnu procjenu stanja Jadranskog mora (u daljnjem tekstu monitoring program) izrađen je kao prvi akcijski program Strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem u okviru provedbe Direktive 2008/56/EZ Europskog parlamenta i Vijeća kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice u području politike morskog okoliša (SL L 164 od 17. 6. 2008.) (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva o morskoj strategiji, ODMS) i Odluke Komisije 2010/477/EU o kriterijima i metodološkim standardima o dobrom stanju morskog okoliša (SL L 232 2. 9. 2010.) (u daljnjem tekstu: Odluka), odnosno nacionalne Uredbe o izradi i provedbi dokumenata Strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem (Narodne novine, br. 112/2014). U skladu s preporukama Europske komisije (EC) monitoring je sagledan s regionalnog aspekta, kako s obzirom na prostornu pokrivenost i vremensku učestalost uzorkovanja, tako i s obzirom na izbor parametara za procjenu stanja. Naime, budući da se radi o transgraničnim morskim ekosustavima, niti praćenje stanja, niti istraživanje, a posebice upravljanje tim ekosustavima ne može biti djelomično, jer će u tom slučaju izostati učinak bilo kakvih mjera. To se najbolje očituje u sjevernom Jadranu, budući da rijeka Po ima iznimno velik utjecaj na ekosustav čitavog Jadrana. Naime, rijeka Po donosi više od polovice voda koje se ulijevaju u Jadran, te je ujedno i najveći izvor opterećenja za Jadran. Isto tako, stanje živih resursa u Jabučkoj kotlini je izuzetno važno za stanje i obnovu živih resursa u čitavom Jadranu, budući da je ovo područje najvažnije mrjestilište i rastilište za najveći dio Jadranskog ribljeg fonda. Također je potrebno naglasiti i važnost područja Palagruškog praga, koje predstavlja ključno područje za izmjenu voda između južnog i sjevernog Jadrana.

Pored prostorne pokrivenosti, za monitoring je izuzetno važna učestalost uzorkovanja, koja zbog nedostatnih kadrovskih i financijskih resursa, značajno otežava izvođenje programa sustavnog praćenja i promatranja stanja Jadranskog mora. Za tako zahtjevan projekt, kao što je jadranski monitoring, optimizacija učestalosti uzorkovanja je važan korak i mora biti vođena s naumom da se iz dobivenih podataka moraju iščitati pretpostavke za sve sljedeće korake u implementaciji ODMS, kao što su programi mjera i realizacija postavljenih ciljeva.

Zbog toga, učestalost uzorkovanja mora proizaći iz postavljenih statističkih ciljeva programa, a jedan je zasigurno da moramo biti sigurni da s određenom vjerojatnošću (obično 90 %) nije došlo do promjene DSO. Stoga nam poduzorkovanje onemogućuje pravilno upravljanje ekosustavom i njegovim resursima, što u konačnici može prouzročiti značajne štete, bilo na strani ekosustava ili s ekonomskog stanovišta. S druge strane, prevelika učestalost mjerenja je ekonomski veoma zahtjevna, a da istodobno ne pridonosi boljem upravljanju.

Važno je napomenuti da bi za sve parametre mjerene u vodenom stupcu, mjerenja trebala biti kvazisinoptička, odnosno da se provedu u što kraćem vremenu i sa što manjim vremenskim odmakom,

odnosno istodobno u sjevernom, srednjem i južnom Jadranu. Takva mjerenja nam omogućuju dobivanje općih slika stanja Jadrana, što je važno za razumijevanje procesa koji upravljaju Jadranskim ekosustavom. Ujedno, takva se mjerenja moraju integrirati sa satelitskim opažanjima, čime će se povećati njihova rezolucija.

Ovaj se program praćenja velikim dijelom temelji na praćenju stanja Jadrana provedenom okviru Projekata zaštite od onečišćenja voda na priobalnom području tijekom 2007./2008. i 2013./2014., ali također i na projektu Jadran koji se kontinuirano provodio u razdoblju 1998.-2010., kao i na cijelom nizu studijsko-razvojnih projekata Hrvatskih voda (projekt Vir-Konavle, Određivanje referentnih uvjeta prijelaznih i priobalnih voda, Određivanje prijelaznih i priobalnih voda za školjkaše), kao i na većem broju projekata praćenja stanja živih resursa mora. Provedbom ovih projekata stvoreni su preduvjeti za razvoj sustava praćenja i ocjene stanja voda za potrebe izrade planskih dokumenata upravljanja vodnim područjima i živim resursima Jadrana, te se ove aktivnosti u značajnoj mjeri mogu smatrati dobrom podlogom u definiranju sustava praćenja i promatranja za stalnu procjenu stanja Jadranskog mora.

Također je potrebno istaknuti, da su zajednička mjerenja s drugim regionalnim državama značajno pridonijela razumijevanju osnovnih procesa u ekosustavu Jadrana te da bi na tom tragu i trebalo nastaviti. Redovita mjerenja koja se dugoročno provode na tri osnovna jadranska profila (profil Rovinj – delta rijeke Po, profil Split – Gargano, profil Šibenik-Ortona) uvijek su se obavljala i u međunarodnom dijelu sve do granice talijanskih teritorijalnih voda. Sa stanovišta kvalitete mjerenja i sinopticiteta, ta su mjerenja od izuzetne važnosti i mišljenja smo da bi ih na isti način trebalo nastaviti, jer nam omogućavaju cjelovitu sliku Jadrana, a da istodobno bitno ne poskupljuju program.

Važno je napomenuti da se ovaj monitoring program dijelom preklapa s nekim već postojećim monitoring programima u Republici Hrvatskoj (1. Sustavno ispitivanje kakvoće prijelaznih i priobalnih voda Jadrana, 2. Praćenje stanja ribolovnih resursa, 3. Praćenje kakvoće mora i školjkaša na proizvodnim područjima i područjima za ponovno polaganje živih školjkaša, 4. Praćenje stanja radioaktivnosti životne sredine u Republici Hrvatskoj-more)⁴⁰, ali su zbog cjelovitog pristupa

⁴⁰ 1. Sustavno ispitivanje kakvoće prijelaznih i priobalnih voda Jadrana (Zakon o vodama, NN 153/2009, 63/2011, 130/2011, 56/2013, 14/2014; Zakon o zaštiti okoliša, NN 80/2013; Uredba o standardu kakvoće voda (NN 73/2013); Uredba o kakvoći mora za kupanje, NN 73/2008; Pravilnik o graničnim vrijednostima emisija otpadnih voda (NN 80/2013, 43/2014); Odluka komisije (2010/477/EU) o kriterijima i metodološkim standardima o dobrom stanju morskog okoliša;). ODV 2000/60/EZ; ODMS (2008/56/EZ); Direktiva o staništima (EC, 1992.); Konvencija o zaštiti staništa (Bernska konvencija, 1979.); Konvencija o močvarnim staništima (Ramsar konvencija, 1971); Bonska konvencija o migrirajućim vrstama (1979.)

2. Praćenje stanja ribolovnih resursa (Zakon o morskom ribarstvu (NN 81/2013, 14/2014); Zakon o zaštiti okoliša, NN 80/2013; 2. Pravilnik o obavljanju gospodarskog ribolova na moru (NN 63/2010, 141/2010, 148/2010, 52/2011, 144/2011, 55/2013 i 101/2014) i Pravilnik o ribolovnim alatima i opremi za gospodarski ribolov na moru (148/2010, 25/2011 i 101/2014); Plan upravljanja koćarskim ribolovom u RH; Uredba vijeća EZ br. 1967/2006 od 21. prosinca 2006. o mjerama upravljanja za održivo iskorištavanje ribljih resursa u Sredozemnom moru; Zajednička ribarstvena politika EU; Okvirna direktiva o vodama, 2000/60/EC; ODMS, 2008/56/EZ; Direktiva o staništima (Europska komisija, 1992.); Konvencija o zaštiti staništa (Bernska konvencija, 1979.); Konvencija o močvarnim staništima (Ramsar konvencija, 1971.); Bonska konvencija o migrirajućim vrstama (1979.).

3. Praćenje kakvoće mora i školjkaša na proizvodnim područjima i područjima za ponovno polaganje živih školjkaša, Zakon o hrani (NN 81/2013, 14/2014); Pravilnik o najvećim dopuštenim količinama određenih kontaminanata u hrani, NN 146/2012; Uredba Komisije (EZ) br. 1881/2006 o utvrđivanju najvećih dopuštenih količina određenih kontaminanata u hrani; Uredba Komisije (EZ) br. 629/2008 o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1881/2006 o utvrđivanju najvećih dopuštenih količina određenih kontaminanata u hrani; Uredba Komisije (EZ) br. 1259/2011 o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1881/2006 u pogledu najvećih dopuštenih količina dioksina, dioksinima sličnih PCB-a i PCB-a koji nisu slični dioksinima u hrani; ODV, 2000/60/EC; ODMS, 2008/56/EZ);

4. Praćenje stanja radioaktivnosti životne sredine u Republici Hrvatskoj-more (Zakon o zaštiti okoliša,

problematici provedbe sustava praćenja u Jadranu u okviru ODMS, ovim prijedlogom obuhvaćeni svi parametri i sva područja. U cilju racionalizacije troškova treba objediniti sve nacionalne programe praćenja stanja koji se provode u jadranskim vodama pod suverenitetom Republike Hrvatske.

Osim objedinjenja već postojećih programa sustavnog praćenja za ovaj pristup je važno imati sustavne podatke o opterećenjima u obalnom pojasu, što je važno sa stanovišta pokretač, opterećenja, stanja, utjecaja, odgovora (eng: Driving forces, Pressures, States, Impacts, Responses; u daljnjem tekstu DPSIR) stanovišta. Posebni dio sustavnog promatranja trebao bi biti posvećen tome. Također je važno da se zbog značajnih transgraničnih prijenosa opterećenja sagledaju i regionalno, posebice u sjevernom dijelu Jadrana. Kvalitetna slika opterećenja omogućuje potpunu implementaciju DPSIR pristupa (prema zahtjevima Europske komisije), te time i bolju upravljivost sustava, odnosno bolju mogućnost ispunjenja ciljeva ODMS.

Nedostaci mjerenja mogu se dijelom prevladati korištenjem rezultata numeričkih modela čije prostorne domene i periodi simulacija mogu pokriti područja istraživanja i vremenske periode s prostornim i vremenskim rezolucijama koje su dominantno ograničene kapacitetima računalnih resursa, a redovito su superiorne u odnosu na bilo koji sustav mjerenja. Ipak pri korištenju rezultata numeričkih modela, bilo za dinamičku interpolaciju podataka, za njihovu interpretaciju ili za predviđanja oceanografskih uvjeta potrebno voditi računa o ograničenjima modela vezanim za primijenjene numeričke metode i procese na prostornim skalama manjim od rezolucije mreže, koji u konačnici utječu na razinu pouzdanosti proračuna. Zbog ograničenja različitih tehnika mjerenja, ali i numeričkih modela, optimalne rezultate u kontinuiranom praćenju stanja morskog okoliša, moguće je postići sustavom u kojem su zastupljene obje komponente. Pažljivim odabirom mjernih postaja, frekvencije uzorkovanja, te odgovarajućeg modelskog sustava moguće je ostvariti optimalne rezultate uz značajnu racionalizaciju troškova.

6. OBALNO PODRUČJE U MEĐUNARODNIM I NACIONALNIM RAZVOJNIM OKVIRIMA

6.1 Međunarodne organizacije i dokumenti

Interes za istraživanje mora neprestano raste budući da more ima izvanredno važnu ulogu kao izvor hrane i sirovina (mineralne sirovine, fosilna goriva, biološki resursi i dr.). Stoga, osnovane su posebne međunarodne organizacije općeg i regionalnog karaktera.

Međunarodne organizacije i programi u službi istraživanja, iskorištavanja i zaštite mora u okviru Ujedinjenih naroda - United Nations (UN):

- The Food and Agriculture Organization (FAO)
- International Maritime Organization (IMO)
- The UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)
- Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC)
- UN Environment Programme (UNEP)
- UN Development Programme (UNDP)
- UN Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS)

The Food and Agriculture Organization (FAO)

U sklopu UN djeluje The Food and Agriculture Organization (FAO) koja je utemeljena 1945, s ciljem suzbijanja gladi na Zemlji. FAO pomaže zemlje u razvoju i tranzicijske zemlje da moderniziraju i unaprijede poljoprivrednu, šumarsku i ribarsku praksu. Moto je latinska izreka fiat panis, što u prijevodu znači neka bude kruha. Sjedište FAOa je u Rimu.



International Maritime Organization (IMO)

IMO, čije sjedište se nalazi u Londonu, fokusira svoj rad pretežno na brodove, no njene aktivnosti obuhvaćaju, između ostalog, i zaštitu morskog okoliša od zagađenja s brodova kroz rad IMO komisije Marine Environment Protection Committee - MEPC.

Vrlo je važna konvencija MARPOL 73/78, koja je donesena u Londonu, s ciljem sprječavaju zagađenja s brodova punog naziva The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships. IMO se bavi i sigurnošću ribarskih brodova i obukom ribara. Pravila vezana za zaštitu okoliša odnose se na:

- Utjecaj operativnog ili slučajnog onečišćenja morskog okoliša
- Onečišćenje uzrokovano ljudskim djelovanjem i prirode
- Tvari s broda koje onečišćuju
- Posljedice onečišćenje s broda
- život u moru
- hrana
- opasnosti koje dolaze od kemikalija, fekalija i zbrinjavanja smeća na ljude, floru i faunu

IMO - MARPOL 73/78 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973):

- Protocol I – Reporting
- Protocol II – Arbitration
- Annex I - Prevention of Pollution by Oil
 - I – General
 - II – Requirements for control of operational pollution

- III – Requirements for minimizing oil pollution from oil tankers due to side and bottom damages
- IV – Prevention of pollution arising from an oil pollution incident
- Annex II - Control of Pollution by Noxious Liquid Substances in Bulk
- Annex III - Prevention of Pollution by Harmful Substances Carried by Sea in Packaged Form
- Annex IV - Prevention of Pollution by Sewage from Ships
- Annex V - Prevention of Pollution by Garbage
- Annex VI - Prevention of Air Pollution from Ships

Na slici dolje prikazana su pravila odlaganja otpada s brodova prema MARPOL konvenciji, kako je sadržano u Dodatku 5.

Guidance Information only * **All vessels			***Offshore Platforms
Garbage Type	Outside Special Areas **	In special Areas	& Associated Vessels
Plastic –including synthetic ropes,Fishing nets and plastic bags	Disposal prohibited	Disposal prohibited	Disposal prohibited
Floating dunnage, lining and packing materials	> 25 miles off shore	Disposal prohibited	Disposal prohibited
Paper, rags, glass, metal Bottles,crockery and similar refuse	> 12 miles	Disposal prohibited	Disposal prohibited
Paper, rags, glass, etc.,comminuted or ground*	> 3 miles	Disposal prohibited	Disposal prohibited
Food waste, cooked, not comminuted or ground	> 12 miles	> 12 miles	Disposal prohibited
Food waste comminuted or ground*	> 12 miles	> 12 miles	> 12 miles
Fresh fish remains	> 3 miles	> 12 miles	> 12 miles
Ash (inert) comminuted (slurry)	> 12 miles	Disposal prohibited	Disposal prohibited
Ash (inert)	> 12 miles	Disposal prohibited	Disposal prohibited
Mixed refuse types	****	****	****

Slika 16. MARPOL 73/78, Annex V

Sadržaj primjera Plana hitnosti za slučaj izljeva ulja/nafte u more s brodova (SOPEP) prikazan je na slici dolje.

SHIPBOARD OIL POLLUTION EMERGENCY PLAN*(with references to applicable CFR)*

		<u>CFR Reference</u>
APPROVALS		
RECORD OF CHANGES		151.26(6)(iii)
SHIP'S PARTICULARS (with 24 hr Contact Information)		151.26(6)(i)
INTRODUCTION		151.26(1)
SECTION 1	Preamble	151.26(3)
SECTION 2	Reporting Requirements	151.26(3)
	2.0 General	
	2.1 When to Report	
	2.2 Information Required	
	2.3 Whom to Contact	
	2.4 Flow Chart	
SECTION 3	Steps to Control Discharge	151.26(4)
	3.1 Operational Spills	
	3.2 Spill Resulting from Casualties	
	3.3 Priority Actions	
	3.4 Lightening	
	3.5 Stability and Strength Considerations	
	3.6 Mitigating Activities	
	3.7 Use of Material Safety Data Sheets	
SECTION 4	National and Local Coordination	151.26(5)
SECTION 5	Additional Information	151.26(7)
APPENDIX 1	List of Coastal State Contacts	151.26(6)(ii)(A)
APPENDIX 2	List of Port Contacts	151.26(6)(ii)(B)
APPENDIX 3	List of Ship Interest Contacts	151.26(6)(ii)(C,D)
APPENDIX 4	Oil Pollution Prevention Team	151.26(3)
APPENDIX 5	Plans and Drawings	
APPENDIX 6	List of Oil Spill Response Equipment	
APPENDIX 7	Records of Oil Pollution Prevention Drills	
APPENDIX 8	Damage Stability Information Requirements	
APPENDIX 9	Bunkering Procedures & Summary Flow Chart	

Slika 17. Plana hitnosti za slučaj izljeva ulja/nafta u more s brodova (SOPEP)

The UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)

Od 1945 djeluje UNESCO sa sjedištem u Parizu - organizacija u sklopu UN koja se bavi obrazovanjem, znanosti i kulturom, i koja potiče međunarodnu suradnju: The UN Educational, Scientific and Cultural Organization. UNESCO je osnovao 1961 u Parizu Međuvladinu oceanografsku komisiju - Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC). Od 1961 postoji the International Oceanographic Data and Information Exchange (IODE), sa svrhom omogućavanja koordinirane izmjene informacija među državama članicama.

U sklopu UNESCO-a, uz ostale, djeluju:

- Međunarodna komisiju za znanstveno istraživanje Mediterana (International Commission for the Scientific Exploration of the Mediterranean Sea ICSEM), za suradnju i koordinaciju istraživanja na Mediteranu u okviru zajedničkog programa za Mediteran (Integrated Mediterranean Programs, 1967-1993).
- World Bank for Reconstruction and Development (od 1990) u suradnji s European Investment Bank i drugim UN agencijama, objavila je ekološki pristup (eng. environmentally-conscious) ulaganjima u razvoj morskih resursa. Primjer takvog ulaganja je Program za okoliš Mediterana - the Environmental Programme for the Mediterranean.

- The UN Division for Sustainable Development (Odjel UN za održivi razvoj) izdvojio je područja koja su u interesu održivog razvoja:
 - o atmosfera, bioraznolikost, biotehnologija, demografija, energija, financiranje, industrija, integralno odlučivanje, informacije za donošenje odluka i sudjelovanje,... obrazovanje i spoznaja, oceani i mora, održivi turizam, otpad, planine, poljoprivreda, proizvodnja i potrošnja, siromaštvo, slatka voda,...

Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC)

UNESCO je osnovao 1961 u Parizu Međuvladinu oceanografsku komisiju - The Intergovernmental Oceanographic Commission s posebnim ciljem promoviranja međunarodne suradnje u istraživanju i sakupljanju podataka o morskim resursima i okolišu.

U sklopu IOC-a djeluje Training, Education and Mutual Assistance in the Marine Sciences (TEMA), koja promovira obuku, obrazovanje i međusobnu pomoć u znanostima o moru.

Međunarodne batimetrijske karte IOC-a (The IOCs International Bathymetric Charts), kao i General Bathymetric Chart of the Oceans, napravljene su za svaku pojedinu regiju, a vrlo su značajne zbog uloge obalnih voda u određivanju ukupne biološke produktivnosti.

UN Environment Programme (UNEP)

Jedan od osnovnih nastojanja UNEPa (Program UN za okoliš) je ustanoviti stanje okoliša, te utjecaj čovjekovih aktivnosti na okoliš, uključujući i ribarstvo.

Centar za programe aktivnosti vezane uz oceane i obalna područja eng. The Oceans and Coastal Areas Programme Activity Centre (OCAPAC) je UNEPov glavni instrument koji pokriva morski okoliš u sklopu UNEPovog Globalnog sustava za monitoring okoliša eng. Global Environment Monitoring System (GEMS).

Godine 1985 UNEP je pripremio the Montreal Guidelines, koji predstavlja neobavezujuću pomoć vladama u cilju sprječavanja onečišćenja morskog okoliša s kopna.

UN Development Programme (UNDP)

UNDP (Program UN za razvoj) promovira socio-ekonomski razvoj zemalja u razvoju, preko nacionalnih, regionalnih i inter-regionalnih projekata.

UN Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS) – Odsjek za pitanja oceana i pravo mora, bavi se širokim rasponom pitanja vezanih za oceane: od socio-ekonomskih do pravnih (Konvencija o pravu mora - Convention on the Law of the Sea).

Projekt razvitka mreže malih otočnih zemalja u razvoju (SIDSNet - Small Island Developing States Network project) potaknut je od strane UNDP-a u suradnji s Alliance of Small Island States (AOSIS). Trenutno njime rukovodi The Water Resources Management and Small Island Developing States Branch of the United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA)

Važnije UN konferencije i konvencije

Prva konferencija o okolišu: The UN Conference on the Human Environment (Stockholm, 1972).

Konvencija UN o pravu mora: The UN Conference on the Law of the Sea (UNCLOS) na kojoj je donešena Konvencija o pravu mora - UN Convention on the Law of the Sea (Montego bay, 1982).

Na konferenciji o okolišu i razvoju u Rio de Janeiru (The UN Conference on Environment and Development) donešena je Konvencija o bioaznolikosti - UN Convention on Biological Diversity (Rio, 1992).



Međunarodne nevladine organizacije izvan UN

Nevladine organizacije (Non-governmental organizations, NGOs) koje imaju ključnu ulogu u razvoju svijesti o okolišu:

- IUCN (International Union for Conservation of Nature)
- WWF (World Wide Fund for Nature).



IUCN strategija - World Conservation Strategy u suradnji s WWF (World Wildlife Fund for Nature) i UNEP (IUCN-UNEP-WWF, 1980) privukla je pažnju šire zajednice na hitnu potrebu konzervacije staništa i resursa. Strategija je bila posebno uspješna u promoviranju koncepta održivog razvoja.

6.2 Dokumenti Europske unije

6.2.1 Perspektive europskog prostornog razvoja (ESDP)

Perspektiva europskog prostornog razvoja (ESDP) skup je političkih smjernica kojima se želi poboljšati suradnja sektorskih politika Zajednice sa značajnim utjecajem na prostor i ne predstavlja nove ovlasti za Zajednicu u području prostornog planiranja. Njena izrada proizašla je iz procjene da se države članice bolje nadopunjuju u svom djelovanju ako ono počiva na zajedničkim ciljevima prostornog razvoja. Radi se o međuvladinom dokumentu indikativnog karaktera koji nije obvezujući. U skladu s načelom supsidijarnosti, primjenjuje se na najprimjerenijoj razini djelovanja uzimajući u obzir stajališta različitih aktera uključenih u prostorni razvoj.

Perspektiva europskog prostornog razvoja podržava suradnju između sektorskih politika sa značajnim utjecajem na prostorni razvoj te stoga podupire integrirani pristup karakterističan za europsku kohezijsku politiku. Osim toga, njezini ciljevi ostaju aktualni jer su usko povezani s ciljevima strategije Europa 2020.

Perspektiva europskog prostornog razvoja temelji se na cilju Europske unije da postigne ujednačen i održiv razvoj, poglavito putem jačanja gospodarske i socijalne kohezije. Sukladno definiciji određenoj u UN izvješću iz Brundtlanda, održivi razvoj ne obuhvaća samo ekonomski razvoj koji je zdrav za okoliš i koji čuva postojeće resurse da bi ih mogli koristiti budući naraštaji, već također sadrži i ujednačeni prostorni razvoj. To posebno znači pomirbu socijalnih i gospodarskih zahtjeva u pogledu korištenja zemljišta s ekološkom i kulturnom funkcijom koju to područje ima, te stoga doprinosi održivom prostornom razvoju koji je ujednačen na regionalnoj razini.

Navedeno se odražava u trokutu ciljeva koji povezuje sljedeća tri cilja prostornog razvoja:

- ekonomska i socijalna kohezija,
- očuvanje prirodnih resursa i kulturne baštine, i
- ujednačenija konkurencija na europskom teritoriju.

Temeljni ciljevi europskog prostornog razvoja tako su:

- Policentričan urbani razvoj i novi odnos grad-selo - Predloženim modelom policentričnog razvoja nastoji se izbjeći prekomjerna koncentracija stanovništva te gospodarske, političke i financijske moći u samo jednom dinamičnom području. Cilj je razvoj relativno decentralizirane urbane strukture kako bi se potaknuo potencijal svih europskih regija i smanjenje regionalnih razlika. Cilj razmatranja novog partnerstva između grada i sela promicanje je integralnog pristupa na regionalnoj razini i zajedničko pojedinačno rješavanje nepremostivih poteškoća.
- Jednakost pristupa infrastrukturi i znanju - Istaknuto je kako su prometna i telekomunikacijska infrastruktura važna sredstva. Buduće proširenje transeuropskih mreža trebalo bi se prilagoditi konceptu policentričnog razvoja. Osim toga, sve bi regije trebale imati ujednačen pristup interkontinentalnim čvorištima (lukama i zračnim lukama). Podizanje razine obrazovanja i

usavršavanja stanovništva regija koje su u poteškoćama, prije svega širenjem novih informacijskih tehnologija, doprinijet će borbi protiv uočene neravnoteže.

- Oprezno upravljanje prirodnim i kulturnim naslijeđem - Prostorni razvoj može odigrati pokretačku ulogu u očuvanju i održivom korištenju biološke raznolikosti na lokalnoj i regionalnoj razini. Iako su oštre mjere zaštite ponekad opravdane, često je razboritije upravljanje ugroženim područjima uvrstiti u strategije prostornog uređenja širih područja.

Iako se obalno područje i upravljanje obalnim područjem kao cjelinom u navedenom dokumentu vrlo malo spominju, navedeni ciljevi i smjernice su itekako primjenjivi, jer posebno potiču integralni pristup prostornom planiranju. Tako se posebno ističe važnost suradnje aktera koji sudjeluju u prostornom planiranju na različitim razinama s ciljem izbjegavanja proturječnosti i uzajamno isključivih mjera. Primjena načela politike temelji se na načelu supsidijarnosti. Postoji stoga potreba za tijesnom suradnjom između vlasti nadležnih za sektorske politike, s vlastima nadležnim za prostorni razvoj na odgovarajućoj pojedinačnoj razini (horizontalna suradnja), između kreatora politika na razini Zajednice i transnacionalne, regionalne i lokalne razine (vertikalna suradnja). Suradnja je ocijenjena kao ključ integrirane politike prostornog razvoja i predstavlja dodanu vrijednost u odnosu na sektorske politike koje djeluju izolirano. Istaknuta je potreba za integriranim gospodarenjem obalnim područjem (ICZM): "uslijed rastućih sektorskih konflikata, demografskog razvoja i obilja institucija i subjekata koji su zainteresirani za obalnog područja, ta područja predstavljaju važan izazov za prostorni razvoj diljem EU."

6.2.2 Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast (Europa 2020)

Početkom 2010. Komisija je predložila strategiju Europa 2020., koja je pokrenuta kao strategija EU-a za pametan, održiv i uključiv rast. Strategija je zamišljena kao partnerstvo između EU-a i njegovih država članica, s nizom ciljeva usmjerenih na prioritete pametnog, održivog i uključivog rasta i posebnim sustavom za ostvarenje ciljeva. Njome je obuhvaćeno pet međusobno povezanih glavnih ciljeva koje EU do 2020. mora postići u područjima zapošljavanja, istraživanja i razvoja, klimatskih promjena i energije, obrazovanja i borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti.

6.2.3 Plavi rast" (Blue Growth)

U dokumentu od 13. rujna 2012. Europska je komisija predstavila strategiju održivog razvoja morskog i pomorskog sektora pod nazivom "Plavi rast" (Blue Growth). Plavi rast oblikuje pomorsku dimenziju strategije Europa 2020. i daje jasne naznake potencijala pomorskog gospodarstva da stvori pametan, održiv i uključiv rast te mogućnosti zapošljavanja. Ističe se da u svrhu poticanja konkurentnost pomorskih gospodarskih sektora Unije na globalnom tržištu lokalna, regionalna, nacionalna i europska tijela vlasti moraju stvoriti nužne uvjete za održivi rast, osobito uspostavljanjem sustava pomorskog prostornog planiranja, nadograđivanjem infrastrukture, stvaranjem pristupa profesionalnim vještinama te osiguravanjem financiranja; naglašava se i važnost dijeljenja informacija i najboljih praksi između različitih razina javnih tijela putem osnivanja posebne EU platforme.

U dokumentu Komisija opisuje postojeće mjere kojima države članice podupiru plavu ekonomiju, te utvrđuje pet specifičnih područja koja imaju poseban razvojni potencijal: - pomorski i obalni turizam te turizam krstarenja, plava energetika, morski mineralni resursi, akvakultura te plava biotehnologija. U tim bi područjima ciljne akcije mogle dodatno potaknuti razvoj. Cilj je uskladiti gospodarske, socijalne i ekološke aspekte, a ta se zadaća u jednakoj mjeri tiče pomorskog prostornog planiranja i integralnog upravljanja obalnim područjima te s njima povezanih složenih interakcija između mora i kopna.

6.2.4 Limassolska Deklaracija

Limassolska Deklaracija je europski program za stvaranje novih poslova i radnih mjesta u obalnom prostoru, te ističe važnost integrirane pomorske politike. U točki 23. posebno se naglašava važnost poboljšanja transparentnosti pomorskog prostornog planiranja i integralnog upravljanja obalnim područjem za investitore, sektore i dionike, s ciljem usklađenosti okolišnih, socijalnih i ekonomskih ciljeva.

6.3 Nacionalni dokumenti

6.3.1 Nacionalni strateški referentni okvir 2013.

NSRO je referentni dokument za pripremu Operativnih programa za razdoblje od 2007. do 2013. godine, kojima se određuju prioritete koji će se zajednički financirati iz sredstava EU-a i nacionalnih sredstava. Opći cilj NSRO-a je poduprijeti konvergenciju Hrvatske s drugim zemljama u EU ubrzavanjem gospodarskog rasta i poticanjem zapošljavanja.

Ovaj opći cilj usklađen je s Europskom strategijom za pametan, održiv i uključiv rast, Europa 2020, namijenjenom povećanju potencijala rasta EU-a i ostvarivanju visokih razina zapošljavanja, produktivnosti i socijalne kohezije.

Kao potpora postizanju općeg cilja, utvrđena su tri strateška cilja usklađena s određenjem nacionalne politike i politike EU-a u mjerodavnim sektorima. Ti su ciljevi:

- konkurentno gospodarstvo zasnovano na integraciji tržišta, institucionalnim reformama i održivom razvoju,
- poboljšanje okruženja za otvaranje radnih mjesta i zapošljivost,
- uravnotežen regionalni razvoj i poboljšanje uvjeta života.

Pomorsko prostorno planiranje i integralno upravljanje obalnim područjem se posebno ne spominju.

6.3.2 Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske 2011-2013. godine

U lipnju 2010. godine Vlada Republike Hrvatske usvojila je Strategiju regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2011. – 2013. godine. Strategijom su utvrđeni razvojni ciljevi usmjereni prema društveno – gospodarskom razvoju Republike Hrvatske, smanjenju regionalnih razvojnih nejednakosti te jačanju razvojnog potencijala onih dijelova zemlje koje zaostaju u razvoju.

Radi postizanja ravnomjernijeg razvoja zemlje i smanjenja društveno - gospodarskih razlika osiguran je koordinirani pristup održivom društveno-gospodarskom razvoju svih njezinih dijelova te upravljanje razvojem odozgo i upravljanje razvojem odozdo (engl. top - down/bottom - up) povezivanjem različitih ministarstava i drugih središnjih državnih institucija s ostalim sudionicima u društveno gospodarskom razvoju (s nacionalne, regionalne i lokalne razine)

Tako se kao tri osnovna strateška cilja za postizanje politike regionalnog razvoja navode:

- razvoj županija i statističkih regija,
- razvoj potpomognutih područja,
- razvoj pograničnih područja

Iako je Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske donesena godinu dana nakon što je Republika Hrvatska potpisala Protokol o Integralnom upravljanju obalnim područjem, u Strategiji se ne spominje sustav prostornog uređenja, ni integralno upravljanje obalnim područjem.

6.3.3 Strategija održivog razvoja Republike Hrvatske

Temeljni dokument održivog razvoja u Hrvatskoj je Strategija održivog razvitka RH koju je u veljači 2009. godine izglasao Hrvatski Sabor. Strategija i njeno donošenje jedan su od uvjeta koje je u pred pristupnom procesu RH morala zadovoljiti kako bi stupila u punopravno članstvo Europske Unije.

Strategija sadrži temeljna načela, postavlja osnovne ciljeve i mjere održivog razvoja gospodarstva, održivoga socijalnog razvoja i zaštite okoliša te identificira ključne izazove u njihovu ostvarivanju.

Usmjerena je na dugoročno djelovanje u osam ključnih područja/izazova održivog razvoja na kojima se temelje i strateški pravci razvitka Republike Hrvatske: - poticaj rasta broja stanovnika; - okoliš i prirodna dobra; - usmjeravanje na održivu proizvodnju i potrošnju; - ostvarivanje socijalne i teritorijalne kohezije i pravde; - postizanje energetske neovisnosti i rasta učinkovitosti korištenja energije; - jačanje javnog zdravstva; - povezivanje prostora i - zaštitu Jadranskog mora, priobalja i otoka.

Zaštita Jadranskog mora, priobalja i otoka je tako istaknuta kao posebno problemsko područje, te je kao glavi cilj istaknuto "Promicati održivo gospodarenje Jadranskim morem, obalom i otocima i očuvanje morskih ekosustava smanjivanjem unosa otpadnih tvari i stranih mikroorganizama i patogena u more iz svih izvora onečišćenja, potporom lokalnim zajednicama, osobito otočnima, ali s ograničavanjem utjecaja gospodarskih djelatnosti, osobito turizma, na okoliš".

Strategijom su popisane i aktivnosti ili mjere za ostvarivanje glavnog cilja s konkretnim ciljevima, i to: Napraviti analizu značajki i identifikaciju glavnih opterećenja i utjecaja na more, njegovo gospodarsko i socijalno korištenje i degradaciju morskog okoliša; Do 2030. u svim naseljima s više od 10.000 stanovnika osigurati adekvatno sakupljanje i obradu otpadnih voda; Do 2030. u svim značajnijim industrijskim postrojenjima, uključujući i turističke komplekse, osigurati adekvatnu obradu otpadnih voda; Nastaviti, proširiti i poboljšati programe stalnog praćenja fizikalno -kemijsko-bioloških parametara Jadranskog mora; Utvrditi nulto stanje fizikalno-kemijsko-bioloških parametara mora u lukama Republike Hrvatske, Razmjenjivati informacije o praćenju fizikalno-kemijsko-bioloških parametara mora između luka na Jadranu; Izraditi Strategiju upravljanja balastnim vodama za Jadransko more, Izraditi Strategiju zaštite morskog okoliša; Izraditi Zakon o moru i podmorju; Izraditi Strategiju integralnog upravljanja obalnim područjem; Uspostaviti nadzor i upravljanje pomorskim prometom s ciljem povećanja sigurnosti plovidbe i sprječavanja pomorskih nesreća i onečišćenja mora; Do 2015. godine osigurati sustavno rješenje pitanja prijenosa vodenih organizama i patogena različitim vektorima; Uspostaviti održivi sustav prihvata zauljenih voda, fekalnih voda i otpada s brodova te opremiti sve luke za javni promet i luke nautičkog turizma odgovarajućim uređajima i opremom za takav prihvati; Unaprijediti provedbu mjera nadzora zabrane ispuštanja zauljenih i fekalnih voda u more.

Popis indikatora vezanih uz ovo poglavlje djelomično je sukladan s pokazateljima koji su navedeni u Mediteranskoj strategiji održivog razvoja UNEP-a koja je prihvaćena 2005. godine i čija je Republika Hrvatska potpisnica, a koja navodi pokazatelje povezane s dezertifikacijom, utjecajem ribarstva i akvakulture, potrošnjom vode i stupnjem opterećenja i niz drugih pokazatelja bitnih za praćenje stanja ovog poglavlja. Nedostaju primjerice pokazatelji prostornog planiranja obalnog područja kao što je to slučaj u Mediteranskoj strategiji obalnog razvoja, već se samo indirektno ovaj cilj spominje kao zauzetost obalne crte bez konkretnih ciljeva.⁴¹

Zaključak:

Iz analiziranih odabranih EU razvojnih dokumenata vidljivo da ciljevi i smjernice u Perspektivama europskog prostornog razvoja (ESDP) potiču pristup integralnom prostornom planiranju. Isto tako

⁴¹ Matešić M., 2009

isticanje važnosti horizontalne i vertikalne suradnje sektora i supsidijarnosti na tragu su ciljeva i načela integralnog upravljanja obalnim područjem.

Za integralno planiranje obalnim područjem značajan je dokument "Plavi rast" (Blue Growth) koji oblikuje pomorsku dimenziju strategije Europa 2020. Isto tako i Limassolska Deklaracija koja ističe važnost integrirane pomorske politike i važnost pomorskog prostornog planiranja i integralnog upravljanja obalnim područjem.

U odabranim nacionalnim dokumentima Nacionalni strateški referentni okvir 2013. i Strategiji regionalnog razvoja Republike Hrvatske 2011-2013. godine prostorno planiranje i IOUP se ne spominju. Ovio se može ocijeniti kao odsustvo integralnog i koordiniranog pristupa izradi i donošenju navedenih strateških dokumenata. Za razliku od toga, Strategija održivog razvoja Republike Hrvatske snažno ističe održivo gospodarenje Jadranskim morem, obalom i otocima i očuvanje morskih ekosustava što je itekako značajno za IUOP, posebno mjera koja predlaže izradu Strategije integralnog upravljanja obalnim područjem.

7. KLJUČNI EUROPSKI DOKUMENTI ZA INTEGRALNO UPRAVLJANJE OBALNIM PODRUČJEM I PROSTORNO PLANIRANJE U OBALNOM PODRUČJU I NJIHOVA PRIMJENA NA SUSTAV PROSTORNOG UREĐENJA U RH

Upravljanje razvojem u nekom obalnom području prvi put je objedinjeno 1965. godine, kada je u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) počela provedba programa obnove zaljeva San Francisca.

Europa je, sa svojom relativno dugom obalom i raznolikim prirodnim, društvenim i ekonomskim uvjetima, započela s radom na IUOP-u 1996. godine.

U gusto naseljenim državama Europe već tradicionalno postoje sukobi u iskorištavanju rijetkih/nedostatnih resursa. U takvim demokratskim zemljama u zapadnoj Europi, proteklih je stoljeća razvijeno prostorno planiranje kojim se, na demokratski način, određuje korištenje zemlje. Osnovno je načelo da se pojedinim resursom ne može koristiti individualno, već zajednički. Zbog nepostojanja zajednički politika brojne države radile su neovisno na svojim planovima o upravljanju obalnim područjem, bez uporabe formalnog naziva za te planove. U Europi nije bilo potrebe za institucionalnim dogovorima jer su sve potrebne institucije zapravo već postojale, odnosno nedostajalo je shvaćanje kako različite funkcije međusobno djeluju na obalnom području⁴².

Europa je, sa svojom relativno dugom obalom i raznolikim prirodnim, društvenim i ekonomskim uvjetima, započela s radom na IUOP-u 1996. godine. Neke zemlje su do devedesetih godina prošlog stoljeća prihvatile IUOP kao okvir u kojem se poticala i prakticirala većina načela integralnog obalnog upravljanja. Druge zemlje npr. Francuska, postupno su dograđivale svoj sustav prostornog uređenja novim instrumentima i tako ga osposobljavale za integralno upravljanje. Današnji zakonski i institucionalni oblici kojima države (posebice države EU) vode brigu o obalnom području nastali su najčešće upravo postupnom dogradnjom osnovnih oblika sektorskog i prostornog planiranja. U međuvremenu se razvojem institucija EU, a na iskustvima dobre prakse pojedinih zemalja formirao dio zajedničkog zakonodavstva kojim se reguliraju vrlo različita područja uključujući i ona posebno važna za obalno područje: zaštita okoliša (uključujući i morski), zaštita prirode, očuvanje i održivo korištenje prirodnih dobara i sl. Stoga ne čudi heterogenost zakonskih ili institucionalnih oblika u pojedinim zemljama koji su nastali postupnom evolucijom postojećih sustava i u pravilu sadrže većinu ili sve elemente IUOP. Štoviše, u nekim zemljama su načela i instrumenti IUOP postupno uvođeni, a da sam pojam IUOP nije ni spomenut. Europska unija donijela je nekoliko strateških dokumenta o IUOP-u

(Strategija za Europu 2000.); Preporuke za integralno upravljanje obalnim područjima u Europi iz 2002. i Strategija o moru, kao pravno obvezujući instrument za države članice, ali i za države koje se nalaze u procesu pridruživanja EU kroz usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zahtjevima i standardima EU).

Znatan napredak u smislu IUOP-a postignut je 2008. godine, kada je u Madridu, nakon šestogodišnjeg procesa izradbe teksta i pregovora, prihvaćen Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjima Sredozemlja (Protokol).

Drugi važan EU dokument, koji je doduše u postupku donošenja jest Direktiva o prostornom planiranju i integralnom upravljanju obalnim područjem (Direktiva). Europski parlament i Vijeće EU donijeli su Prijedlog Direktive o prostornom planiranju i integralnom upravljanju obalnim područjem (Bruxelles, 12.3.2013 COM (2013) 133 final 2013/0074(COD)).

Obzirom na realna očekivanja da će se sustav IUOP temeljiti na sustavu prostornog uređenja, kao sustavu sa najvećim integracijskim potencijalom, što se u najvećoj mjeri u praksi do sada i pokazalo,

⁴² Koboević, Ž., Kurtela, Ž. i Milošević-Pujo, B., 2012

Protokol i Direktivu ovdje će se interpretirati i analizirati prvenstveno u kontekstu prostornog uređenja, dotičući se i nekih drugih neophodnih aspekata.

7.1 Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem

Mediteranski akcijski plan Programa Ujedinjenih naroda za okoliš (UNEP/MAP) osnovan je 1975. godine, radi zajedničkog djelovanja na zaštiti Sredozemnog mora od onečišćavanja. Pravni okvir za djelovanje Mediteranskog akcijskog plana je Konvencija o zaštiti od onečišćenja Sredozemnog mora iz 1976., (Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj 12/93), koja je 1995. godine izmijenjena, te je dobila novi naziv: Konvencija o zaštiti morskog okoliša i obalnog područja Sredozemlja, (Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj 17/98).

Konvencija o zaštiti morskog okoliša i obalnoga područja Sredozemlja, koju je Hrvatski sabor potvrdio i koja se skraćeno naziva Barcelonska konvencija ima sedam pratećih protokola, a Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja (u daljnjem tekstu: Protokol), jedan je od njih.

Protokol predstavlja implementaciju članka 4. stavka 3. (e) Barcelonske konvencije kojom je propisano da će "u cilju zaštite okoliša i pridonošenja održivom razvoju Sredozemlja, ugovorne stranke preuzeti obvezu promicanja cjelovitoga upravljanja obalnim područjima, uzimajući u obzir zaštitu područja od ekološke i krajobrazne važnosti, kao i razborito korištenje prirodnih bogatstava". te implementaciju stavka 5. istoga članka kojim je određeno da će "ugovorne stranke surađivati na uobličavanju i usvajanju Protokola, propisujući dogovorene mjere, postupke i standarde za provedbu Konvencije".

Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjima Sredozemlja potpisan je u Madridu 21. siječnja 2008. godine. Protokol polazi od činjenice da je planiranje i upravljanje obalnim područjem, kao nenadomjestivim ekološkim, ekonomskim i društvenim resursom, prioritetna obveza svih zemalja

Sredozemlja, a u cilju njegovog očuvanja i održivog razvoja. Navedeni dokument je prvi međunarodno-pravni dokument kojim se uvodi obveza integralnog upravljanja obalnim područjima (IUOP) uzimajući u obzir prostorno planiranje, zaštitu okoliša i prirode, zaštitu kulturne baštine, kao i politiku održivog razvoja poljoprivrede, ribarstva, turizma, i ostalih ekonomskih djelatnosti. Protokol je proistekao iz Barcelonske konvencije⁴³ kojoj je Republika Hrvatska pristupila po svom osamostaljenju 1991. godine te je sedmi u nizu protokola od 1976. godine na ovamo. Sve potpisnice kroz svoju regulativu preuzimaju obvezu da kroz obalne strategije, planove i programe omoguće provođenje ciljeva i načela utvrđenih Protokolom.

Osnovni cilj Protokola je pružiti regionalni pravni okvir koji će osigurati da nacionalna zakonodavstva sredozemnih država uvedu odgovarajuće definicije obalnog područja i da se sve relevantne aktivnosti koje se obavljaju u tom području obuhvate integralnim upravljanjem. Protokol određuje temeljne ciljeve IUOP-a koji uključuju racionalno planiranje koje cjelovito sagledava okolišne i krajobrazne vrijednosti, ekonomski, društveni i kulturni razvoj, stabilnost i cjelovitost obalnih ekosustava, održivo korištenje prirodnih resursa, utjecaj prirodnih rizika (osobito klimatskih promjena) te usklađenost javnih i privatnih inicijativa i svih odluka vlasti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Pravni status Protokola, odnosno stupanj obveze primjene Protokola u Republici Hrvatskoj proizlazi iz činjenice da je Sabor Republike Hrvatske Zakonom ratificirao Protokol (Zakon o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja, "Narodne novine - Međunarodni ugovori", br. 82/12) koji je stupio na snagu 28. veljače 2013. Temeljem članka 141.

⁴³ Barcelonska konvencija (Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćavanja)

Ustava RH Protokol ima nadzakonsku snagu. Ratifikacijom Protokola Republika Hrvatska je preuzela obveze njegove primjene.

Stoga, postoji bezuvjetna obveza primjene odredbi Protokola u našem pravnom sustavu na način kako su odredbe ratificirane.

Stupanjem na snagu Protokola znatnije će se doprinijeti integralnom upravljanju obalnim područjem Jadranskog mora, budući da je isti prvi međunarodnopravni instrument kojim se uvodi obveza integralnog upravljanja obalnim područjem uzimajući u obzir prostorno planiranje, zaštitu okoliša i prirode, zaštitu kulturne baštine, održivu poljoprivredu, ribarstvo, turizam te ostale ekonomske djelatnosti u obalnom području.

Osnovno pitanje koje uvijek treba postaviti je, dakle, koliko kvalitetno se provode načela i koriste instrumenti IUOP.⁴⁴ Što će se u narednom djelu rada pokušati ocijeniti s posebnom pozornošću u odnosu na sustav prostornog uređenja.

7.1.1 Opće odredbe

Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja razrađuje konvencijsku obvezu⁴⁵ integralnog upravljanja obalnim područjima Sredozemlja i postavlja temelje za njenu provedbu na nacionalnoj razini.

U tom smislu, Članak 1. Protokola obvezuje stranke da ustanove zajednički okvir za integralno upravljanje obalnim područjem Sredozemlja i poduzmu potrebne mjere radi jačanja regionalne suradnje u tu svrhu.

Članak 2. Protokola definira integralno upravljanje obalnim područjem. Obalno područje definirano je kao geomorfološko područje s obje strane obalne crte u kojem se međusobno djelovanje između morskih i kopnenih dijelova odvija kroz složene ekološke i resursne sustave koje čine biotske i abiotske komponente, koje koegzistiraju i međusobno djeluju s ljudskim zajednicama i relevantnim društveno-ekonomskim aktivnostima.

U pogledu područja primjene, Protokol u Članku 3. određuje da je granica primjene Protokola na moru vanjska granica teritorijalnog mora, a na kopnu granice administrativnih jedinica, time da svaka stranka može područje primjene Protokola prilagoditi svojim potrebama, unutar granica suverenosti. Morska granica mora biti do vanjske granice teritorijalnog mora, dok kopneni dio obalnog područja može obuhvaćati i područja izvan obalnih administrativnih jedinica, ako se time, među ostalim, primjenjuje ekosustavni pristup, ekonomski i socijalni kriteriji te ako se uzimaju u obzir posebne potrebe otoka, vezane uz geomorfološke značajke i negativni utjecaj klimatskih promjena. Dakle, ako su ispunjeni navedeni uvjeti, svaka stranka može sama odrediti kopnene granice obalnog područja unutar kojih se primjenjuje Protokol. Pri određivanju kopnene granice primjene Protokola, Hrvatska je odlučila da će to biti granice obalnih jedinica lokalne samouprave (obalnih gradova i općina.)

Članak 4., koji se odnosi na očuvanje prava, sadrži standardne formulacije sredozemnih ugovora o zaštiti okoliša, kojima se stranke osiguravaju od teritorijalnih pretenzija odnosno prejudiciranja rješenja teritorijalnih sporova koji bi mogli bili implicirani nekom od odredaba Protokola (st.1 i 2) i zadiranja u nacionalnu sigurnost i obranu (st.4). Posebno je značajan st.3 koji naglašava da Protokol ne utječe na strože odredbe kojima se poštuju zaštita i upravljanje obalnim područjem, sadržane u drugim postojećim ili budućim nacionalnim ili međunarodnim instrumentima ili programima.

⁴⁴ Starc, N. i dr, 2010

⁴⁵ Barcelonska konvencija (Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćavanja)

7.1.2 Ciljevi integralnog upravljanja

Člankom 5. Protokola definirani su ciljevi integralnog upravljanja. Ciljevi integralnog upravljanja obalnim područjem su:

- a) omogućavanje, putem racionalnog planiranja aktivnosti, održivog razvitka obalnih područja osiguravanjem da su okoliš i krajobraz uzeti u obzir u suglasju s ekonomskim, socijalnim i kulturnim razvitkom;
- b) očuvanje obalnih područja na korist sadašnjih i budućih naraštaja;
- c) osiguravanje održivog korištenja prirodnih resursa, posebice u odnosu na korištenje voda;
- d) osiguravanje očuvanja cjelovitosti obalnih ekosustava, krajobraza i geomorfologije;
- e) sprječavanje i/ili smanjivanje učinaka prirodnih rizika i posebno promjene klime koji mogu biti izazvani prirodnim djelovanjem ili ljudskim djelatnostima;
- f) postizanje usklađenosti između javnih i privatnih inicijativa i svih odluka javnih vlasti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, a koje utječu na korištenje obalnog područja.

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Ciljevi, postavljeni u Protokolu, na odgovarajući način su i ciljevi prostornog uređenja u Republici Hrvatskoj sukladno Zakonu o prostornom uređenju (ZPU)⁴⁵. Izuzetak je jedino cilj iz Protokola koji se odnosi na sprječavanje i/ili smanjivanje učinaka prirodnih rizika i promjene klime koji mogu biti izazvani prirodnim djelovanjem ili ljudskim djelatnostima, koji nije eksplicitno naveden, ali je ipak implicitno obuhvaćen ciljem iz točke 14. stavka 1. članka 5. ZPU u kojem se navodi "nacionalna sigurnost i obrana Države te zaštita od prirodnih i drugih nesreća". Ciljevi prostornog uređenja postižu se primjenom načela prostornog uređenja u izradi i donošenju prostornih planova te njihovoj provedbi.

U svim prostornim planovima obalnih županija u odgovarajućem obliku istaknuti su ciljevi kojima se naglašava racionalno planiranje aktivnosti, održivi razvoj obalnih područja koji uzima u obzir okoliš i krajobraz, očuvanje obalnih područja na korist sadašnjih i budućih naraštaja, održivo korištenje prirodnih resursa, posebice voda, osiguravanje očuvanja cjelovitosti obalnih ekosustava. Smanjivanje učinaka prirodnih rizika, posebno promjene klime koji mogu biti izazvani prirodnim djelovanjem ili ljudskim djelatnostima dati su samo u nekim županijskim planovima (PGŽ, DNŽ).

Planska rješenja dana predmetnim planovima često nisu u suglasju s deklariranim ciljevima, posebno u planiranju prostora za razvoj ekonomskih djelatnosti, u većini slučajeva neusuglašeno sa socijalnim i kulturnim razvitkom (turističke zone, golf, luke nautičkog turizma....).

I drugi propisi kao Zakon o zaštiti okoliša (ZZO)⁴⁶ i Zakon o zaštiti prirode (ZZP)⁴⁷ u brojnim svojim odredbama doprinose postizanju ciljeva i Protokola.

7.1.3 Načela integralnog upravljanja obalnim područjem

Člankom 6. Protokola utvrđena su načela integralnog upravljanja obalnim područjem. Ovdje se daje interpretacija onih načela iz članka 6. Protokola koja su prikladna za implementaciju u dokumente prostornog uređenja i mogući način njihove implementacije u dokumentima prostornog uređenja, kao i u postupku njihove izrade i donošenja.

- Prilikom definiranja planskih rješenja (namjene prostora, planiranja infrastrukture, uređenja prostora, te režima korištenja) uzimati u obzir biološko bogatstvo i prirodnu dinamiku te funkcioniranje područja pod režimom plime i oseke, kao i komplementarnu i međuzavisnu prirodu morskog dijela i kopnenog dijela koji čine jedinstvenu cjelinu. (prema članku 6. toč. a.)

- Prilikom definiranja planskih rješenja (namjene prostora, planiranja infrastrukture, uređenja prostora, te režima korištenja) uzeti u obzir na integralan način sve elementi koji se odnose na

hidrološke, geomorfološke, klimatske, ekološke, društveno-ekonomske i kulturološke sustave kako ne bi premašili prihvatne kapacitete obalnog područja i kako bi se spriječili negativni učinci prirodnih nepogoda i razvitka. (prema članku 6. toč. b.)

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Prostorni planovi u obalnom području, prilikom definiranja planskih rješenja, pored očuvanja biološkog bogatstva trebaju više pažnje posvetiti funkcioniranju područja pod režimom plime i oseke vodeći računa o komplementarnoj i međuzavisnoj prirodi morskog i kopnenog dijela. Većina županijskih planova u potpunosti ne sagledava navedene međuovisnosti (osim PP PGŽ). Potrebno je kroz pravilnik o sadržaju dokumenta prostornog uređenja jasnije naglasiti ove temu.

ZPU u ciljevima prostornog uređenja navodi brigu za očuvanjem prirode, okoliša, obalnih eko sustava i kakvoće mora. Isto tako kroz načelo uvažavanja znanstveno i stručno utemeljenih činjenica u članku 9. ZPU se na određeni način osigurava primjena načela IUOP iz članka 6a. i 6b. Protokola. Odredbe ZPU (članak 90.) o obvezi sudjelovanja u izradi dokumenta prostornog uređenja kroz davanje zahtjeva i mišljenja od strane javnopravnih tijela nadležnih za prirodne, ekonomske, kulturne i druge faktore doprinosi se primjeni navedenih načela.

Propis kao ZZO i ZZP kroz svoje odredbe doprinose ostvarivanju ovog načela IUOP iz članka 6a. i 6b. Protokola.

- U planiranju korištenja prostora potrebno je primijeniti Ekosustavni pristup kako bi se osigurao održivi razvitak obalnih područja. (prema članku 6. toč. c.)
- U postupcima odlučivanja vezanih za upravljanje obalnim područjem i odlučivanju postupku izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja potrebno je osigurati pravodobno i primjereno sudjelovanje u transparentnom postupku odlučivanja lokalnog stanovništva i te zainteresiranih dionika civilnog društva. (prema članku 6. toč. d.)

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

ZPU je osigurao da tijekom postupka izrade i donošenja prostornih planova u obalnom području, zainteresirana javnost sudjeluje u postupku javne rasprave. Međutim, javnost sudjeluje kada je prijedlog prostornog plana formuliran, a društveni izbor obavljen, dakle radi se o "ex post" evaluaciji. Nedostaje sudjelovanje lokalnog stanovništva, te zainteresiranih dionika civilnog društva u ranoj fazi. U planovima na razini lokalnih jedinica intenzivnije je sudjelovanje lokalne zajednice i zainteresiranih dionika.

Nužno bi bilo u podzakonskom aktu koji je potrebno donijeti u svezi sadržaja i načina izrade dokumenta prostornog uređenja u obliku metodologije propisati način sudjelovanja zainteresiranih dionika i javnosti u ranoj fazi izrade dokumenta prostornog uređenja.

Prilikom razmatranja Studija u postupku Procjena utjecaja zahvata na okoliš prema ZZO kroz javnu raspravu uključeno je lokalno stanovništvo.

U drugim postupcima odlučivanja vezanim za upravljanje obalnim područjem nije osigurano adekvatno sudjelovanje lokalnog stanovništva.

- U postupku izrade dokumenata prostornog uređenja nužna je međusektorska organizirana institucionalna koordinacija raznih upravnih službi i regionalnih i lokalnih vlasti nadležnih za obalna područja. (prema članku 6. toč. e.)

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U postupku izrade i donošenja prostornih planova od županijskih do lokalnih, Zakonom je propisano sudjelovanje upravnih područja, javnih poduzeća i ustanova kroz institut dostave zahtjeva (smjernice, podaci, planovi), sudjelovanje u javnoj raspravi i davanje prethodnih mišljenja prije donošenja.

Međutim, zbog nedovoljne zainteresiranosti i neshvaćanja važnosti sudjelovanja u procesu prostornog planiranja pojedinih upravnih područja i sektora ne može se govoriti o institucionalnoj koordinaciji. Tako se u potpunosti ne koriste mogućnosti koje otvara sustav prostornog planiranja.

Nije оформljeno međusektorsko tijelo nadležno za koordinaciju upravljanja obalnim područjem u cjelini.

- Zahtijevat će se izrada strategija korištenja zemljišta, planova i programa koji se odnose na urbanistički razvoj i društveno-ekonomske aktivnosti, kao i ostalih relevantnih sektorskih politika. U odnosu na prostorno planiranje, može se kazati da je u izradi dokumenata prostornog uređenja, prilikom definiranja namjene i korištenja zemljišta, nužno uvažiti potrebe urbanističkog razvoja i u svezi s time razvoj društveno-ekonomskih aktivnosti, kao i ostalih relevantnih sektorskih politika (okolišne, energetske, prometne, turističke). (prema članku 6. toč. f.)

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Upravna područja izvan sustava prostornog uređenja nisu u dovoljnoj mjeri osigurala da se planovi razvoja društveno-ekonomskih aktivnosti, kao i ostalih relevantnih sektorskih politika implementiraju kroz sustav prostornog planiranja. Ne postoji zakonom definirana obveza implementacije planova društveno-ekonomskog razvoja i razvoja sektora u dokumente prostornog uređenja.

Nužno bi bilo da korištenje zemljišta proizlazi iz usklađenih prostornih zahtjeva sektorskih strategija na svim razinama.

- U planiranju područja za pojedine aktivnosti (odnosno namjene) obzirom na mnogostrukost i različitost aktivnosti u obalnim područjima prioritete treba dati gdje je nužno onim aktivnostima koje, s obzirom na korištenje i položaj, zahtijevaju neposrednu blizinu mora. (prema članku 6. toč. g.)

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Iz prostornih planova je vidljivo da se u planiranju aktivnosti na obali uglavnom daje prednost onim aktivnostima koje zahtijevaju neposrednu blizinu mora (luke nautičkog turizma, luke za javni promet, marikultura, turistički sadržaji i dr.). U budućem planiranju područja za pojedine aktivnosti (odnosno namjene) obzirom na mnogostrukost i različitost aktivnosti u obalnim područjima prioritete treba dati gdje je nužno onim aktivnostima koje, s obzirom na korištenje i položaj, zahtijevaju neposrednu blizinu mora.

- Treba uravnotežiti raspodjelu korištenja u cijelom obalnom području, odnosno u određivanju korištenja prostora potrebno je uravnotežiti raspodjelu korištenja u cijelom obalnom području i treba izbjegavati nepotrebnu koncentraciju i nekontrolirano širenje urbanih područja. (prema članku 6. toč. h.).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Prostorni planovi županija i sa njima usklađeni i vertikalno integrirani prostorni planovi gradova i općina, izrađuju se i donose u okviru administrativnih granica, ne vodeći računa o cjelovitosti i jedinstvenosti obalnog područja. Odredbama ZPU onemogućeno je nekontrolirano širenje urbanih područja (naselja). Međutim, za sada nije primijenjen odgovarajući instrument da se korištenje obalnog područja sagledava cjelovito..

ZPU je predvidio izradu i donošenje Državnog plana prostornog razvoja koji bi trebao osigurati primjenu ovog načela, odnosno uravnoteženu raspodjelu korištenja u cijelom obalnom području.

- U toku planiranja smještaja pojedinih djelatnost provesti prethodne procjene rizika povezanih s različitim ljudskim djelatnostima i infrastrukturom kako bi se spriječio i umanjio njihov negativni učinak na obalna područja. (prema članku 6. toč. i.)

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U planiranju smještaja pojedinih djelatnost nije prethodilo provođenje procjene rizika kako bi se spriječio i umanjio njihov negativni učinak na obalna područja, osim samo za neke zahvate gdje je temeljem posebnih propisa o zaostati okoliša vršene procjena utjecaja na okoliš, ali nakon planiranja pojedinih sadržaja.

Novim ZZO članak 62. do 76. određeno je provođenje Strateška procjena utjecaja strategije, plana i programa na okoliš (na razni države, županija i velikih gradova), te Postupak ocjene o potrebi strateške procjene (za strategije, planove i programe na razini jedinica lokalne samouprave. Ovim se slijedi rečeno načelo.

Članak 7. obavezuje stranke da osiguraju institucionalnu koordinaciju, kako bi izbjegle sektorske, a olakšali integralne pristupe; koordinaciju između tijela nadležnih za morske i kopnene dijelove obalnih područja, na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou te koordinaciju u pogledu obalnih strategija, planova i programa, kao i u pogledu dozvola za obavljanje djelatnosti, također obuhvaćajući sve navedene nivoe.

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Za izradu prostornih planova županija izrađene su brojne studije koje obrađuju razne teme (demografske, prirodno-geografske, sociološke, ekonomske, korištenje mora, nautički turizam, turizam, zaštitu okoliša, gospodarenje otpadom, pomorski promet, korištenje obale, zaštita prirode, zaštita staništa, krajobraz, konzervatorske podloge i sl.). Za izradu osnovnih PPŽ izrađeno je cca. 350 različitih separata, kao i novih separata i sektorskih studija prilikom izmjena i dopuna PPŽ-a, ovisno o temama. U izradi PPŽ-a pored osnovnih planerskih timova zavoda (cca. 70 planera) na planovima je bilo angažirano još oko 350 vanjskih eksperata. Slično, ali u manjem obimu pristup je bio i kod izrade PPUG/O, posebno kod većih gradova. Ovdje se može govoriti o interdisciplinarnom pristupu. Međutim, ovim još nije ostvaren polidisciplinarni pristup koji ima veći integracijski potencijal, sa povratnim spregama. Pitanje izrade separata studija nije institucionalno regulirano, stoga broj i vrsta studija koje se rade za prostorne planove ovisi o kreaciji i odluci nositelja izrade dokumenta prostornog uređenja.

Zadnjih desetak godina u izradi prostornih planova još se više naglašava proces od značaja za poziciju prostornog planiranja kao primarno interdisciplinarni aktivnosti, a to je jačanje sektora kroz donošenje raznih sektorskih regulativa, posebno na razini EU. Isto tako i sektorskih dokumenata, kroz koje sektori preciznije artikuliraju svoje ciljeve i instrumente pa u određenoj mjeri i jačaju svoj utjecaj u procesima dogovaranja i participativne izrade teritorijalnih strategija, planova i programa.

Međutim, uvida se da je prisutna stanovit, negdje veća negdje manja isključivost jednog sektora (ili problemskog područja), koja ne ostavlja dovoljno prostora za razmatranje ili uvažavanje različitih dimenzija problema u pravcu iznalaženja kompromisnih međusobno prihvatljivih rješenja. Stoga još nije ostvarena dublja i sadržajnija koordinacija sa ostalim sektorima, koja je još manje izražena kod izrade lokalnih prostornih planova. Upravo IUOP stvara okvir za međusektorsku koordinaciju koja se ne ograničava samo na jednosmjerno informiranje već koja vodi u neku vrstu partnerskog djelovanja i time stvara uvjete za funkcioniranje sustava u skladu s principima stvarne integralnosti.

Nužno je strože provoditi obvezu međusektorske koordinacije iz strateških dokumenta, planova i programa na obalnom području.

7.1.4 Prioritetna područja djelovanja

Protokol također ustanovljuje prioritetna područja djelovanja (Čl. 8.-15).

Zaštita i održivo korištenje obalnog područja (Članak 8.)

Sadrži minimum obveza koji država mora ispuniti kako bi omogućila i osigurala integralno upravljanje svojim obalnim područjem. Uz već spomenutu zabranu gradnje u obalnom području koja ne smije biti uža od 100m, sadrži i obvezu stranaka da osiguraju da njihovi nacionalni pravni akti sadrže kriterije za održivo korištenje obalnog područja (St. 3). Ti kriteriji moraju uključiti, između ostalog: ustanovljenje otvorenih područja izvan zaštićenih područja u kojima su urbani razvoj i druge aktivnosti ograničene ili gdje je potrebno, zabranjene; ograničavanje linearnog širenja urbanih područja i stvaranje nove transportne infrastrukture duž obale; uključivanja brige za okoliš u pravila upravljanja pomorskim dobrom; omogućavanje slobodnog pristupa moru i obali; ograničavanje ili, gdje je to potrebno, zabranu kretanja i parkiranja vozila, kao i kretanja i sidrenja brodova, u osjetljivim područjima na kopnu i moru, uključujući plaže i dine.

Kroz dokumente prostornog uređenja potrebno je osigurati održivo korištenje i upravljanje obalnim područjima u cilju očuvanja cjelovitosti obalnih prirodnih staništa, krajobraza, prirodnih resursa i ekosustava, kroz:

- određivanje pojasa 100 m od obalne crte u koje gradnja nije dopuštena; (Članak 8. st.2., toč. a).
- ograničavanje gradnje u pojasu 100 m od morske obale moguće je prilagođavati za zahvate u prostoru od javnog interesa, te u područjima koja imaju posebna geografska ili druga lokalna ograničenja, posebno vezano uz gustoću naseljenosti ili društvene potrebe; (Članak 8. st.2., toč. b).
- utvrđivanje i određivanje granica, izvan zaštićenih područja, otvorenih područja u kojima je ograničen ili zabranjen urbanistički razvoj (osnivanje/širenje građevinskih područja) i druge aktivnosti; (Članak 8. st.3., toč. a).
- ograničavanje linearnog širenja urbanističkog razvoja (osnivanja/širenja građevinskih područja) i stvaranje nove prometne infrastrukture duž obale; (Članak 8. st.3., toč. b).
- osiguravanje da zaštita okoliša bude uključena u uvjete korištenja javnog pomorskog dobra; (Članak 8. st.3., toč. c).
- osiguravanje slobodnog pristupa javnosti moru i obali; (Članak 8. st.3., toč. d).
- ograničavanje ili, gdje je nužno, zabranu kretanja i parkiranja motornih vozila kao i kretanja i sidrenja plovila, u krhkim prirodnim područjima na kopnu ili na moru, uključujući plaže i dine. (Članak 8. st.3., toč. e).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

ZPU od članka 45. do članka 50. definirao je zaštićeno obalno područje, kao područje od posebnog interesa za Državu. Kroz odredbe rečenih članaka odredio je kriterije planiranja korištenja prostora te prostor ograničenja sa jasno naznačenim ograničenjima u planiranju i korištenju prostora u obalnom području. Nadalje je ZPU propisao obvezu za sve planove u obalnom području ishoda prethodnih suglasnosti prije donošenja planova, kako bi se osiguralo poštivanje odredbi koje se odnose na ograničenja u ZOP-u. Stoga je u svim prostornim planovima u obalnom području, sukladno ograničenju planiranja i gradnje u ZOP-a temeljem Zakona o prostornom uređenju (ranije ZPUIG) osigurana primjena odredbi iz članka 8. Protokola.

U pogledu ekonomskih djelatnosti, Članak 9. u st.1. donosi opće obveze stranaka koje se odnose na sve ekonomske aktivnosti, a u st. 2 donosi dodatne obveze glede pojedinih djelatnosti.

Gospodarske djelatnosti (Članak 9. st.1)

U planiranju smještaja gospodarskih djelatnosti i određivanju uvjeta korištenja prostora kroz dokumente prostornog uređenja potrebno je:

- pridavati posebnu pažnju gospodarskim djelatnostima koje zahtijevaju neposrednu blizinu mora; (Članak 9. st.1., toč. a).
- planskim rješenjima osigurati da razne gospodarske djelatnosti smanje na minimum korištenje prirodnih resursa (prostora) radi potreba budućih naraštaja; (Članak 9. st.1., toč. b).
- kod definiranja planskih rješenja uvažavati integralno gospodarenja vodnim resursima (vodoopskrbu, zaštita voda i zaštita od voda) te gospodarenja otpadom na okolišu prihvatljiv način; (Članak 9. st.1., toč. c).
- planskim mjerama osigurati da se smještaj i uvjeti korištenja prostora za obalne i pomorske gospodarske djelatnosti prilagodi osjetljivosti obalnih područja te da se morski resursi zaštite od onečišćenja; (Članak 9. st.1., toč. d).
- 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; (Članak 9. st.1., toč. e).
- u tijeku izrade dokumenta prostornog uređenja promicati kodekse dobre prakse među javnim vlastima, gospodarskim subjektima i nevladinim udrugama (posebno u pravcu konzultacija i sudjelovanja (Članak 9. st.1., toč. f).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Prostorni planovi na obali planiraju turističke zone, prostore za marikulturu, luke i luke nautičkog turizma, znači uglavnom one gospodarske djelatnosti koje zahtijevaju blizinu mora. Brodogradilišta su postojeća, kao i pogoni za preradu ribe, bez planiranja novih. U PGŽ i IŽ postoje proizvodne zone na obali, međutim uglavnom se radi o postojećim zonama. Eksploatacije mineralnih sirovina uglavnom se nalaze i planirane su izvan područja ograničenja. Izuzetak je U SDŽ na otoku Braču područje eksploatacije kamena uz more (što je izrijekom Zakonom dopušteno). Planirane površine za gospodarske djelatnosti određene su tako (veličina i lokacija) da se ne može tvrditi da koriste minimum prostora.

Prilikom definiranja planskih rješenja, u određenoj mjeri, ostvaruje se integralni pristup u planiranju vodnim resursima, obzirom da u izradi i donošenju sudjeluje JP Hrvatske vode sa svojim zahtjevima (smjernice, upute, propisi i studije) i prethodnim mišljenjima u fazi donošenja planova.

U planiranju smještaja djelatnosti na obali Planovi propisuju mjere zaštite od onečišćenja u skladu sa zahtjevima nadležnog ministarstva i drugih javnopravnih tijela iz područja zaštite okoliša. Zakonskim rješenjima iz ZZO o Strateškoj procjeni utjecaja na okoliš za strategije planove i programe (što je ranije navedeno), dodatno se osnažuju elementi integralnog upravljanja obalnim područjem.

Prilikom planiranja prostora za smještaj gospodarskih djelatnosti nedostaje prethodno razrađeni sustav pokazatelja (indikatora) razvoja gospodarskih djelatnosti u cilju osiguravanja održivog korištenja obalnih područja i smanjenja pritisaka koji premašuju njihove prihvatne kapacitete. U tijeku izrade dokumenta prostornog uređenja primjenjuje se, ne u dovoljnoj mjeri ni blagovremeno (u ranoj fazi) praksa konzultacija i između javnog, privatnog i civilnog sektora.

Nužno bi bilo za potrebe planiranja prostora za smještaj gospodarskih djelatnosti prethodno odrediti pokazatelje (indikatore) razvoja gospodarskih djelatnosti u cilju osiguravanja održivog korištenja obalnih područja i smanjenja pritisaka koji premašuju njihove prihvatne kapacitete.

Prilikom izrade dokumenta prostornog uređenja, strategija, planova i programa potrebno je razraditi primjenu kodeksa dobre prakse među javnim vlastima, gospodarskim subjektima i nevladinim udrugama posebno u pravcu konzultacija i sudjelovanja u ranoj fazi procesa.

Gospodarske djelatnosti (Članak 9. st.2)

U odnosu na sljedeće gospodarske aktivnosti, potrebno je osigurati:

- planskim mjerama zahtijevati visoku razinu zaštite okoliša za područja koje se koriste za poljoprivredne i industrijskih aktivnosti, radi očuvanja obalnih ekosustava i krajobrazu te sprječavanja onečišćenje mora, vode, zraka i tla; (Članak 9. st.2. toč. a).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Svi prostorni planovi u obalnom području propisuju mjere zaštite okoliša u izvođenju poljoprivrednih i industrijskih aktivnosti, u cilju očuvanja obalnih ekosustava i krajobrazu te sprječavanja onečišćenja mora, voda, zraka i tla. Zakonskim rješenjima iz ZZO o Strateškoj procjeni utjecaja na okoliš za strategije planove i programe (što je ranije navedeno), dodatno se osigurava očuvanja obalnih ekosustava i krajobrazu (Članak 9. st.2. toč. a).

- u planiranju korištenja akvatorija uzimati u obzir potrebu zaštite ribolovnih područja za pojedine zahvate i razvojne projekte (na način da se uvažavaju ocjene i studije znanstvenih kuća koji se bave istraživanjem mora i ihtioflore i ihtiofaune); (Članak 9. st.2. toč. b).
- pri planiranju razmještanja 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; ; (Članak 9. st.2. toč. c).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U planiranju korištenja akvatorija kod većine PPŽ-a izrađene su odgovarajuće studije o korištenju i zaštiti mora (ribolovna područja, akvakultura, uzgoj školjki). Međutim, određivanje ribolovnih područja u cilju njihove zaštite od pojedinih zahvata nisu u grafičkim prikazima naznačena, već se dosta općenito navode u tekstualnom dijelu planova. Ovim se ne osigurava implementacija tako nepreciznih planskih odredbi. Što se tiče područja za uzgoja akvakulture ista su preciznije naznačena u PPŽ i PPUG/O i u kojima su zabranjeni druge radnje i aktivnosti. (Članak 9. st.2. toč. b i c).

Potrebno je kroz podzakonski akt o sadržaju prostornih planova osigurati da se na temelju znanstvenih i stručnih analiza 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 bentos drugim aktivnostima.

- u planiranju turističkih zona (smještaju i veličini) poticati održivi obalni turizam koji će očuvati obalne ekosustave, prirodne resurse, kulturnu baštinu i krajobrazu; (Članak 9. st.2. toč. d -i.).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Kod planiranja turističkih zona, posebno izdvojenih (smještaj i veličina), ne može se zaključiti da se potiče održivi obalni turizam koji će potpunije očuvati obalne ekosustave, prirodne resurse, kulturnu baštinu i krajobrazu; (Članak 9. st.2. toč. d -i.).

Neophodno je planiranje turističkih zona (lokacije, veličine i kapaciteta) temeljiti na razvojnoj strategiji zajednice, koja se treba donositi u skladu sa načelima ekosustavnog pristupa.

- kroz planska rješenja promicati specifične oblike obalnog turizma, uključivo kulturni, seoski i ekoturizam, poštujući tradiciju lokalnog stanovništva; (Članak 9. st.2. toč. d-ii).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Kroz planska rješenja u prostornim planovima u obalnom području, na razini planskih opredjeljenja promiču se i specifični oblici turizma, uključivo kulturni, seoski i ekoturizam, poštujući tradiciju lokalnog stanovništva. ; (Članak 9. st.2. toč. d -i.).

- 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, nužno je prethodno osigurati preliminarne analize možebitnog utjecaja na osjetljivi obalni okoliš.; (Članak 9. st.2. toč. e).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Prostorni planovi u obalnom području ne planiraju veće prostore kopna i mora za iskorištavanje specifičnih prirodnih resursa (mineralne sirovine, vađenje kamena, i pijeska) u području obalnih vodotoka te područjima doticaja i miješanja slatke i morske vode. Za zahvate eksploatacije koje se planiraju propisano je provođenje procjene utjecaja na okoliš. (Članak 9. st.2. toč. e).

- planiranje novih i povećanje kapaciteta postojećih zahvata u infrastrukturi, energetskim postrojenjima, lukama i pomorskim građevinama temeljiti na preliminarnim analizama možebitnog utjecaja na osjetljivi obalni okoliš, kako bi se negativan učinak na obalne ekosustave, krajobrazu i geomorfologiju sveo na minimum ili, gdje je prikladno, kako bi se nadoknadio mjerama koje nisu financijske prirode; (Članak 9. st.2. toč. f).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Planiranje novih i povećanje kapaciteta postojećih zahvata u infrastrukturi, energetskim postrojenjima, lukama i pomorskim građevinama uglavnom se temelji se na sektorskim studijama koje bi trebale uzeti u obzir utjecaj zahvata na osjetljivi obalni okoliš. Za se takove zahvate u ZZO obvezno je provođenje procjene utjecaja na okoliš. Kod planiranja povećanja kapaciteta u infrastrukturu kroz prostorne planove u ZZO predviđena je izrada Strateške procjena utjecaja na okoliš, a na razini jedinica lokalne samouprave provođenje ocjene o potrebi strateške procjene utjecaj na okoliš. (Članak 9. st.2. toč. f).

- 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. (Članak 9. st.2. toč. g).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Planiranje novih i povećanje kapaciteta postojećih luka otvorenih za javni promet, luka posebne namjene, brodogradilišnih luka i brodogradilišta, te objekta marikulture planira se u dokumentima prostornog uređenja. Sukladno već spomenom ZZO obvezno je provođenje Strateške procjene utjecaj na okoliš/ocjene o potrebi strateške procjene na razini plana, te kada je to određeno ZZO i odgovarajućim podzakonskim aktom provodi se procjena utjecaja na okoliš na razini zahvata.

Članci 10.- 15. odnose se na pojedine važne segmente obveze integralnog upravljanja obalnim područjem: obalne ekosustave, obalne krajobrazu, otoke, kulturno naslijeđe, sudjelovanje javnosti te podizanje svijesti, obuku, obrazovanje i istraživanje.

Specifični obalni ekosustavi (Članak 10.)

U cilju očuvanja specifičnih obalnih ekosustava potrebno je:

- kod utvrđivanja namjene prostora te uvjeta korištenja u zahvatu močvare i ušća radi osiguranja njihove zaštite, te u cilju u cilju sprječavanja njihova nestanka potrebno je uzeti u obzir nacionalne obalne strategije, planove i programe koje se odnose okolišnu, gospodarsku i društvenu funkciju močvara i ušća; (Članak 10. st.1. toč. a).

- na temelju stručnih analiza, gdje se to zahtjeva planskim mjerama, zabrane svake aktivnosti koja bi mogla štetno utjecati na močvare i ušća; (Članak10. st.1. toč. b).
- 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 (Članak10. st.2).
- kroz planska rješenja propisati posebne mjere usmjerene na očuvanje i razvoju obalnih šuma smještenih, napose, izvan posebno zaštićenih područja (Članak10. st.3.).
- kod utvrđivanja namjene prostora te uvjeta korištenja voditi računa o potrebi očuvanja i saniranja pjeskovitih brežuljak i ravni (Članak10. st.4b).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U vezi planiranja namjene prostora te uvjeta korištenja u zahvatu ušća i močvara, u izradi prostornih planova korištene su odgovarajuće studije i planovi upravljanja vodama, te primjenjivani zahtjevi javnopravnih tijela iz oblasti voda (Hrvatske vode) čime su uzeta u obzir ograničenja u korištenju prostora radi osiguranja zaštite, osiguranja okolišne, gospodarske i društvenu funkciju ušća i močvara (npr. ušće rijeke Mirne u PP Istarske Županije); (Članak 10. st.1. toč. a). U vez s tim, gdje se to planskim mjerama zahtjeva zabranjene su pojedine aktivnosti koje bi mogla štetno utjecati na ušća i močvare; (Članak10. st.1. toč. b).

Primjenom mjera zaštite ekološke mjere u svim planovima na obalnom području planskim mjerama osigurava se očuvanje morskih staništa, posebno na dijelovima uz obalu na kojima se planiraju zahvati (Članak 10. st.2).

U postupku izrade prostornih planova poštuju se zahtjevi javnopravnih tijela koje upravljaju šumama, a ista daju i prethodna mišljenja prije donošenja planova, čime se osigurava planska zaštita šuma. Planskim mjerama u prostornim planovima propisne su mjere zaštite šuma. (Članak10. st.3.).

Međutim, nedostatak integralnog, a značajnije prisustvo sektorskog pristupa u planiranju i zaštiti specifičnih obalnih ekosustava može voditi do njihove daljnje degradacije i trajnog gubitka.

Obalni krajobrazi (Članak 11.)

U cilju očuvanja obalnog krajobraza potrebno je:

- planskim rješenjima propisati mjere usmjerene na očuvanje i zaštitu obalnih krajobraza (neovisno o njihovoj klasifikaciji kao zaštićena područja); (Članak11. st.1.).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Planskim rješenjima u svim prostornim planovima u obalnom području razrađene su mjere za očuvanje i zaštitu obalnih krajobraza. U postupku izrade i donošenja prostornih planova nadležno ministarstvo i druga javno pravna tijela nadležna za zaštitu prirode propisuju posebne mjera zaštite krajobraza i daju prethodna mišljenja u postupku donošenja. Navedeno se smatra nedovoljnim i neučinkovitim, jer je očuvanje krajobraza često u konfliktu s planiranim namjenama (golf na otocima, izdvojene turističke zone, luke posebne namjene i sl.), što može dovesti do degradacije obalnog krajobraza. Implementacija propisanih mjera izvan postupka odobrenja za zahvate u prostoru je slaba.

Nužno je ustanoviti i druge instrumente zaštite krajobraza koji se mogu primijeniti izvan postupka odobrenja za zahvate u prostoru

Otoci (Članak 12.)

U cilju očuvanja i održivog razvoja otoka potrebno je:

- na području otoka kroz planska rješenja promicati po okoliš prihvatljive aktivnosti; (Članak12. st.1. toč. a).

- u nacionalnim obalnim strategijama, planovima i programima te instrumentima upravljanja, posebno u područjima prometa, turizma, ribarenja, otpada i voda, uzimati u obzir specifična obilježja otočnog okoliša i nužnost osiguravanja međusobnog djelovanja između otoka. Ovo je posebno važno kod određivanja namjene površina, načina korištenja i uređenja prostora za navedene djelatnosti. (Članak 12. st. 1. toč. b).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Na području otoka planskim rješenjima kroz prostorne planove u pravilu su planirane po okoliš prihvatljive aktivnosti, izuzev kamenoloma na otoku Braču, što je izrijeком Zakonom dopušteno. Planiranje izdvojenih turističkih zona na nekim otocima (lokacija i veličina) zahtjeva daljnje analize sa aspekta održivosti (ekonomske, ekološke i društvene).

U postupku izrade PPUG/O stanovništvo u pravilu sudjeluje u okviru javne rasprave, nakon što je utvrđen prijedlog plana (ex-post participacija), ne više od toga. Ovo se može smatrati da je ispod standarda koji zahtjeva Protokol i Direktiva, tim više što otočko stanovništvo ima specifične odnose prema otočkom identitetu i otočkom prostoru.

Za područje otoka donesen je Nacionalni program razvoja otoka, temeljem kojeg su sukladno Zakona o otocima izrađivani Programi održivog razvoja otoka koji su trebali integrirati planske aktivnosti na otocima, i biti međusobno usuglašeni sa prostornim planovima. Međutim, ti programi, premda izrađeni, nisu doneseni (izuzev za otok Šoltu).

Nacionalne obalne strategije nisu donesene. U sektorskim programima i planovima, posebno području turizma, ribarenja, otpada i voda, nedovoljno se uzimaju u obzir specifična obilježja otočnog okoliša. Međusobno djelovanje između otoka nije osigurano.

Za otoke sa više jedinica lokalne samouprave ne izrađuju se i ne donose zajednički prostorni planovi, što bi trebao biti minimum. Sadašnji županijski prostorni planovi ne mogu zamijeniti odgovarajuće otočke prostorne planove, jer otoci kao posebne i morem odvojene cjeline su fizički (u pogledu infrastrukturnih sustava) i funkcionalno samostalni.

Za otoke kao zasebne cjeline bilo bi nužno izraditi razvojne strategije kao obvezne dokumente koje bi trebale biti međusobno usklađene sa otočkim prostornim planovima.

Kulturna baština (Članak 13.)

U cilju očuvanja kulturne baštine potrebno je:

- planskim mjerama osigurati učinkovito očuvanje i zaštite kulturne, a posebno arheološke i povijesne, baštine obalnih područja, uključujući podvodnu kulturnu baštinu, na način da se osigura čuvanje in situ kulturne baštine obalnih područja prije bilo kojeg zahvata usmjerenog na ovu baštinu (Članak 13. st. 1 i 2).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U postupku izrade prostornih planova, izrađuje se konzervatorska podloga i nadležni konzervatorski odjel sudjeluje u svim fazama izrade plana. Planskim mjerama je osigurano očuvanje i zaštita kulturne, a posebno arheološke i povijesne baštine obalnih područja, uključujući podvodnu kulturnu baštinu. Međutim, zaštita i očuvanje koja se osigurava kroz prostorne planove svoju implementaciju nalazi u postupku odobrenja zahvatu prostoru. (Članak 13. st. 1 i 2).

Nužno bi bilo razviti učinkovite instrumente očuvanja i zaštite kulturne baštine izvan postupka odobrenja zahvatu prostoru. Mogući instrumenti mogu biti odgovarajuće fiskalne mjere (poticaji, penali, kazne itd.)

Sudjelovanje (Članak 14.)

U cilju osiguravanja:

- učinkovitog vođenja kroz proces integralnog upravljanja obalnim područjima potrebno je poduzeti nužne mjere kako bi osigurale primjereno uključivanje raznih dionika u faze formuliranja i provedbe obalnih i morskih strategija, planova i programa ili projekata, uključujući sljedeće dionike: teritorijalne zajednice i javne subjekte na koje se to odnosi; gospodarske subjekte; nevladine udruge; društvene subjekte i zainteresiranu javnost⁴⁶. Ovo sudjelovanje će uključivati, među ostalim, savjetodavna tijela, upite ili javnu raspravu i može se proširiti na partnerstva. (Članak 14. st.1).
- ovakvog sudjelovanja, potrebno je davati informacije na primjeren, pravodoban i učinkovit način. (Članak 14 st. 2).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U postupku izrade dokumenta prostornog uređenja sudjelovanje javno pravnih tijela osigurano je institutom dostave zahtjeva, sudjelovanjem u javnoj raspravi i očitovanjem na prijedlog plana sukladno ZPU.

Sudjelovanje gospodarskih subjekata, nevladinih udruga 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, koja nije u duhu pristupa integralnog upravljanja obalnim područjima, gdje se zahtjeva pravovremeno i primjereno uključivanje u fazi formuliranja planskih rješenja sljedećih dionika: teritorijalne zajednice i javnih subjekata, gospodarskih subjekata; nevladinih udruga; društvenih subjekata, te ostale zainteresirane javnosti. (Članak 14. st.1).

Donošenjem Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata ("Narodne novine", broj 140/09) jača se sudjelovanje zainteresirane javnosti. Međutim, u dosadašnjoj praksi Kodeks se primjenjuje kod donošenja Zakona i pojedinih sektorskih strategija na državnoj razini. Na razini regionalne i posebno lokalne samouprave Kodeks se rijetko promjenjuje. U cjelini rečeno, sudjelovanje javnosti nije blagovremeno u tolikoj mjeri da se može snažnije utjecati na formulaciju javnih politika.

Nužno bi bilo snažnije obvezati nositelje izrade planova, strategija, općepravnih akata na obvezu provođenja sudjelovanja u ranoj fazi formulacije rješenja.

Podizanje svijesti, obuka, obrazovanje i istraživanje (Članak 15.)

U cilju podizanja svijesti, obuke, obrazovanja i istraživanja potrebno je:

- na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini provoditi aktivnosti podizanja svijesti o integralnom upravljanju obalnim područjem te razvijati obrazovne programe, obuku i obrazovanje javnosti o ovoj temi. (Članak 15 st. 1).
- osigurati interdisciplinarna znanstvena istraživanja o integralnom upravljanju obalnim područjem i o međudjelovanju aktivnosti i njihovih utjecaja na obalna područja. U tu svrhu treba uspostaviti ili poduprijeti specijalizirane istraživačke centre. Svrha ovih istraživanja je, napose, unaprijediti znanja o integralnom upravljanju obalnim područjem, pridonijeti informiranju javnosti i olakšati donošenje javnih i privatnih odluka. (Članak 15 st. 3).

⁴⁶ 48 Zainteresirana javnost, u smislu ovoga Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09), su: građani, organizacije civilnoga društva (neformalne građanske grupe ili inicijative, udruge, zaklade, fondacije, privatne ustanove, sindikati, udruge poslodavaca), predstavnici akademske zajednice, komore, javne ustanove i druge pravne osobe koje obavljaju javnu službu ili na koje može utjecati zakon, drugi propis ili akt koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu.

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U Republici Hrvatskoj putem nevladinih udruga i drugih pravnih osoba provode se aktivnosti o podizanja svijesti o upravljanju i razvojnom planiranju (radionice, seminari, paneli i sl.) , ali ne eksplicitno o integralnom upravljanju obalnim područjem. Ovdje se ne može se govoriti o jednom organiziranom i sustavnom pristupu, tako da nisu razvijeni posebni obrazovni programi u vezi upravljanja obalnim područjem. Kroz visokoškolske ustanove izučavaju se kolegiji koji se odnose na razvojno upravljanje, javno upravljanje izučavanje javnih politika, međutim nedostaju interdisciplinarni studijski programa u vezi IOUP.

Osim provedbe pojedinačnih pilot projekta o IUOP nisu poznata posebna interdisciplinarna znanstvena istraživanja o IOUP i o međudjelovanju aktivnosti i njihovih utjecaja na obalna područja.

Nužno bi bilo u okviru visokoškolskih programe u sveučilištima i veleučilištima u gradovima na obali (Pula, Rijeka, Zadar, Šibenik, Slit i Dubrovnik) organizirati zasebne interdisciplinarnе studijske programe o integralnom upravljanja obalnim područjem.

7.1.5 Ključni instrumenti integralnog upravljanja

Ključni instrumenti integralnog upravljanja obalnim područjem dati su u točkama članka 16-21.

Mehanizmi i mreže za praćenje i promatranje (Članak 16.)

- potrebno je razviti postojeće prikladne instrumente za praćenje i promatranje te stvarati nove. U preporučenoj potrebi ažuriranja nacionalnih propisa koji se odnose na obalno područje u prvom redu treba obuhvatiti podatke o resursima i djelatnostima, te o institucijama, zakonodavstvu i planiranju koje utječe ili može utjecati na obalno područje.

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Hrvatska raspolaže nizom instrumenata koji omogućavaju praćenje i vrednovanje. Najznačajniji su nacionalna lista pokazatelja (NLP), u sustavu prostornog uređenja utemeljen je informacijski sustav prostornog uređenja (ISPU) koji se kontinuirano nadograđuje. U upravnom području zaštite prirode razvijen je zasebni informacijski sustav, a tako i u drugim upravnim područjima (Geoportal, Arkod i sl). U oblasti prostorno uređenja redovito svake 4 godine izrađuje se Izvješće o stanju u prostoru, isto tako i izvješće o stanju okoliša. Međutim, za obalno područje nije ustanovljen informacijski sustav koji je integrirajući.

Bitni podsustav sustava razvojnog upravljanja je upravljanje informacijama. Smatra se da oko 80 posto svih podataka ima prostornu komponentu. Skup mjera, normi, specifikacija i usluga koje imaju za cilj omogućiti učinkovito prikupljanje, vođenje, razmjenu i korištenje prostornih (georeferenciranih) podataka čini Nacionalnu Infrastrukturu Prostornih Podataka (NIPP) . U Hrvatskoj NIPP nije dovoljno razvijena; postoje tek pojedini dijelovi, (prikupljaju se prostorni podaci i informacije o zaštiti okoliša)⁴⁷.

Nužno je u najvećoj mogućoj mjeri razviti Nacionalnu Infrastrukturu Prostornih Podataka i u okviru iste izdvojiti posebnu bazu za obalno područje.

Sredozemna strategija integralnog upravljanja obalnim područjem (Članak 17.)

- obvezuje stranke (nacionalne države) da formuliraju regionalnu sredozemnu strategiju integralnog upravljanja obalnim područjem, s ciljem ustanovljenja zajedničkog okvira za integralno upravljanje obalnim područjem, u skladu s čl.1. Sredozemna strategija treba služiti kao model i vodič državama u pripremi nacionalnih strategija i programa. Jedan od ciljeva

⁴⁷ Prema: Starc, N. i dr.(2013).: Upravljanje razvojem u obalnom području – kako zajedno 2. (neobjavljen rad)

Strategije je olakšati primjenu Protokola. No, to je samo jedna od svrha Strategije; najvažnija je stvaranje okvira zajedničke razvojne vizije cijele obale Sredozemlja.

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Aktivnosti na izradi sredozemne strategije IUOP u Hrvatskoj nisu poznati. Nadležna tijela za međunarodnu suradnju bila bi dužna poduzimati napore za izradu sredozemne strategije.

Nacionalne obalne strategije, planovi i programi (Članak 18.)

- u skladu s Člankom 18. mora se donijeti nacionalna strategija integralnog upravljanja obalnim područjem te planovi i programi njene provedbe, koji moraju biti usklađeni sa zajedničkim regionalnim okvirom i zasnovani na načelima utvrđenim u čl. 5. i 6. Dakle, Hrvatska obvezivanjem Protokolom preuzima obvezu izrade nacionalne strategije integralnog upravljanja obalnim područjem a njezin sadržaj određen je u čl.18. st. 2.⁴⁸ Protokola. Hrvatska time preuzima i obvezu izrade detaljnijih planova i programa u kojima će se razraditi strategija. (Članak 15 st. 1).
- obalni planovi i programi (koji mogu biti zasebni ili integrirani u ostale planove i programe) razraditi će usmjerenja iz nacionalne strategije IUOP te je primijeniti je na primjerenoj teritorijalnoj razini, određujući, među ostalim i gdje je prikladno, prihvatni kapacitet⁴⁹ i uvjete za namjenu i korištenje odnosnih morskih i kopnenih dijelova obalnih područja. (Članak 15 st. 3).
- stranke će odrediti odgovarajuće pokazatelje kako bi procijenile učinkovitost strategija, planova i programa integralnog upravljanja obalnim područjem kao i napredak u provedbi Protokola. (Članak 15 st. 4).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Na nacionalnoj razini za obalno područje, do sada nije izrađena Strategija integralnog upravljanja obalnim područjem ili druga odgovarajuća obalna strategija koja integrira sektorske planove i programe. Izrađen je prijedlog Uredbe o Strategiji upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem (nacionalna obalna strategija iz članka 18. Protokola), kojom su uređuju polazne osnove i mjerila za izradu, razvoj, provedbu i praćenje provedbe Strategiji upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem.

Postojeća Strategija prostornog uređenja RH po svom sadržaju i pristupu ima najviše elementa integralnog pristupa. Za potrebe Strategije izrađeno se oko 27 znanstvenih i stručnih studija⁵⁰. Međutim, odgovarajuća studija za obalno područje nije izrađena.

U do sada izrađenim i donesenim planovima i programima za obalno područje nije određen ni iskazan prihvatni kapacitet kao jedan od uvjeta za namjenu i korištenje odnosnih morskih i kopnenih dijelova obalnih područja.

⁴⁸ Nacionalna strategija, temeljena na analizi postojećeg stanja, utvrdit će ciljeve, odrediti prioritete, uz navođenje razloga, odrediti obalne ekosustave kojima je potrebno upravljanje, kao i sve relevantne subjekte i procese, zatim nabrojiti mjere koje treba poduzeti i njihove troškove, kao i institucionalne instrumente i dostupna pravna i financijska sredstva te postaviti plan provedbe

⁴⁹ Neki od pojmova spomenutih u Protokolu, kao što je prihvatni kapacitet (vidi članak 18. st. 3. Protokola), nemaju standardiziranu i općeprihvaćenu metodologiju. U takvim slučajevima zemlje ugovornice na regionalnoj razini, na sastancima ugovornih stranaka i stručnjaka donose smjernice, upute i sl. kojima nastoje ujednačiti standard. Dok ne nastane općeprihvaćeni standard, svaka država takve koncepte primjenjuje prema vlastitom tumačenju, uzimajući u obzir najbolju postojeću komparativnu praksu

⁵⁰ Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja Republike Hrvatske, Zavod za prostorno planiranje, (1997).: Strategija prostornog uređenja RH, Zagreb, str.234

Sustav pokazatelja, praćenja i ocjenjivanja nužni je element svake javne politike. Obalno područje s interakcijom brojnih prirodnih i društvenih procesa posebno je složen sustav koji zahtijeva praćenje i ocjenjivanje. Pokazatelji su instrument upravljanja koji traži jasnu definiciju, reprezentativnost, mjerljivost i usporedivost. Izrada Nacionalne liste pokazatelja definirana je Zakona o zaštiti okoliša i osnova je za izradu ključnog dokumenta praćenja stanja okoliša - Izvješća o stanju okoliša. Agencija za zaštitu okoliša izrađuje Nacionalnu listu pokazatelja koja sadrži 266 pokazatelja za 15 tematskih područja. Direktno relevantni za obalno područje su obvezni prostorno-planski pokazatelji utvrđeni Zakonom o prostornom uređenju koji se iskazuju i prate tijekom izrade dokumenata prostornog uređenja lokalne razine, a temelje se na ograničenjima u određivanju građevinskih područja u ZOP-u.⁵¹

Država će izraditi nacionalnu strategiju integralnog upravljanja obalnim područjem i obalne provedbene planove i programe sukladno zajedničkom regionalnom okviru i u skladu s ciljevima i načelima integralnog upravljanja iz ovog Protokola.

Radi integralnog pristupa planovi integralnog upravljanja obalnog područja i dokumenti prostornog uređenja obalnog područja trebaju biti međusobno usuglašeni i usklađeni sa procjenom prihvatnog kapaciteta obalnog područja

Nužno je odrediti odgovarajuće jednoznačne pokazatelje (indikatore) kako bi procijenile učinkovitost strategija, planova i programa integralnog upravljanja obalnim područjem. Isto tako nužno je odrediti indikatore i metodologiju određivanja prihvatnog kapaciteta.

Procjena okoliša (članak 19.)

U skladu s načelom prevencije obvezuje na izradu studija utjecaja na okoliš (u nas, procjena utjecaja na okoliš – PUO) koje će uzimati u obzir osjetljivost obalnog područja i međuovisnost njegovog morskog i kopnenog djela. Članak obvezuje i na izradu strateške procjene utjecaja na okoliš:

- potrebno je izrađivati (gdje je prikladno) stratešku procjenu utjecaja na okoliš za planove i programa, te koji utječu na obalno područje. Procjene okoliša trebale bi uzeti u obzir kumulativne utjecaje na obalna područja, pridajući potrebnu pažnju, među ostalim, njihovim prihvatnim kapacitetima.
- potrebno je osigurati da proces i pripadajuće studije procjene utjecaja na okoliš javnih i privatnih projekata koji mogu imati značajan učinak na okoliš obalnih područja, a posebno na njihove ekosustave, uzimaju u obzir posebnu osjetljivost okoliša te međusobni odnos morskih i kopnenih dijelova obalnog područja.

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Propisima zaštite okoliša, odnosno ZZO propisana je obveza Strateška procjena utjecaja strategije, plana i programa na okoliš, dok je za izmjene i/ili dopune strategija, planova i programa te za strategije, planove i programe jedinica lokalne samouprave, uključujući njihove izmjene i dopune osim velikih gradova, obvezan Postupak ocjene o potrebi strateške procjene. Na razni pojedinih zahvata propisana je obveza Procjena utjecaja zahvata na okoliš (sukladno odgovarajućoj Uredbi Vlade), a kada ulazi u područje ekološke mreže i Ocjena prihvatljivosti zahvata na ekološku mrežu. U postupku izrade prostornih planova županija i velikih gradova izrađuje se strateška procjena utjecaja plana na okoliš. (npr. za PP PGŽ je izrađena, za druge planove donesene su Odluke o pokretanju postupka izrade SPUO).

Iznesena zakonska rješenja nam govore o visokom ispunjenju obveza iz članka 19. Protokola.

Zemljišna politika (članak 20.)

⁵¹ Prema: Starc, N. i dr.(2013).: Upravljanje razvojem u obalnom području – kako zajedno 2. (neobjavljen rad)

- u cilju promicanja integralnog upravljanja obalnim područjem, smanjivanja gospodarskog pritiska, očuvanja otvorenih područja i omogućavanja pristupa javnosti moru i obali, usvojiti će se prikladni instrumente i mjere zemljišne politike, uključujući proces planiranja putem dokumenta prostornog uređenja.
- u cilju osiguravanja održivog upravljanja javnim i privatnim zemljištem u obalnom području može se, među ostalim, usvojiti mehanizme za stjecanje, ustupanje, doniranje ili prijenos zemljišta u javno dobro i uspostaviti služnost na nekretninama.

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U sklopu instrumenta i mjera zemljišne politike sukladno odredbama Protokola za obalno područje u procesu prostornog planiranja izrađuju se i donose dokumenti prostornog uređenja. Provedbu dokumenta prostornog uređenja trebalo bi ojačati i drugim mjerama i instrumentima zemljišne politike.

Ekonomski, financijski i porezni instrumenti (Članak 21.)

- za provedbu nacionalnih obalnih strategija, planova i programa, stranke mogu poduzeti primjerene mjere kako bi usvojile relevantne ekonomske, financijske i/ili porezne instrumente namijenjene kao potpora lokalnim, regionalnim i nacionalnim inicijativama za integralno upravljanje obalnim područjima.

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Za provedbu dokumenta prostornog uređenja nisu razrađeni učinkoviti financijski i porezni instrumenti koji bi služili kao potpora lokalnim, regionalnim i nacionalnim nastojanjima za integralno upravljanje obalnim područjima.

7.1.6 Načini žurnog reagiranja u kritičnim situacijama

Protokol predviđa i načine žurnog reagiranja u kritičnim situacijama (Čl. 22-24.). Rizik prirodnih katastrofa i odgovor na prirodne nepogode (Članak 22. i 24.)

- u okviru nacionalnih strategija o integralnom upravljanju obalnim područjem, stranke će razvijati politike za sprječavanje prirodnih rizika. U tu svrhu izvršit će procjene osjetljivosti i prirodnih rizika obalnih područja te poduzeti mjere sprječavanja, ublažavanja i prilagodbe u svrhu reagiranja na posljedice prirodnih nepogoda, posebno promjene klime. (Članak 22.)
- obveza je poduzeti sve potrebne mjere kako bi pravodobno reagirale na prirodne nepogode i njihove posljedice. Isto tako obveza je koordiniranja u korištenju opreme za otkrivanje, upozoravanje i priopćavanja koja im je na raspolaganju. (Članak 24.)

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U prostornim planovima u obalnom području, posebno županija, na različite načine sagledani su prirodni rizici i katastrofe i propisne mjere u odnosu na potrese, poplave, požare, rušenja, štetno djelovanje voda i mora, ionizirajuće zračenje. U nekim planovima razmotreni su rizici uslijed podizanja razine mora uslijed klimatskih primjena (npr. PP Primorsko goranske županije). (članci 22. i 24.)

Za novu generaciju planova nužno je definirati jednoznačne standarde obrade ovih tema.

Obalna erozija (Članak 23.)

u cilju 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. U odnosu na postojeće djelatnosti i građevine, stranke bi trebale usvojiti mjere za svođenje na minimum

njihovih učinaka na obalnu eroziju. Također se treba nastojati predvidjeti utjecaj obalne erozije kroz cjelovito upravljanje djelatnostima, uključujući usvajanje posebnih mjera za obalne sedimente i obalne radove.

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U prostornim planovima obalnih županija, u pravilu nisu eksplicitno razrađivane mjere radi sprječavanja i ublažavanja negativnih učinaka obalne erozije, osim u pojedinim PPŽ.

Ovo je nužno na temelju stručnih i znanstvenih analiza ugraditi u novu generaciju planova.

Obuka i istraživanje (Članak 25).

- stranke se obvezuju izravno ili uz pomoć Organizacije ili nadležnih međunarodnih organizacija promicati znanstveno i tehničko istraživanje integralnog upravljanja obalnim područjem, posebno putem razmjene znanstvenih i tehničkih informacija te koordinacije njihovih programa istraživanja o temama od zajedničkog interesa. (Članak 25. st.2.)

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U većini županijskih planova određena su tematska područja za istraživanje, kao npr.: -izvorišta pitke vode i vodozaštita područja; -poplavna područja; - eksploatacija mineralnih sirovina; -zaštita i očuvanje prirodnih i kulturno-povijesnih obilježja i vrijednosti prostora, biološke i krajobrazne raznolikosti; - infrastruktura i građevine od važnosti za državu i županije; - demografska kretanja;- građevinska područja naselja s ciljem racionalnog dimenzioniranja i korištenja; -lokaliteti i odlagališta neopasnog i opasnog otpada; -pogranična, otočka i dr. manje razvijena područja.

Razmjena informacija i djelatnosti od zajedničkog interesa (Članak 27.)

obveza država je definirati pokazatelje upravljanja obalnim područjem, uzimajući u obzir postojeće, surađivati u korištenju takvih pokazatelja, te uvesti i održavati ažurirane procjene korištenja i upravljanja obalnim područjima. (Člana 27. st. 2. toč. a. i b.)

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Danas nisu definirani jednoznačni pokazatelji upravljanja obalnim područjem, a posebno prostornih pokazatelja (indikatora) kojim se mogu pratiti promjene prostoru obalnog područja, a u svrhu provođenja evaluacije rezultata upravljanja integralnim upravljanje obalnim područjem.

7.2 Prijedlog Direktive o prostornom planiranju u obalnom području i integralnom upravljanju obalnim područjem

Direktiva je, uz uredbu, najvažniji pravni akt Europske unije. Direktiva obvezuje u pogledu rezultata koji se njome ostvaruje, ali nacionalnim vlastima prepušta izbor forme i metode provedbe. Za razliku od uredbu, direktiva služi približavanju, a ne potpunom ujednačivanju prava država članica Unije. Zato se direktivom zadaje cilj koji se mora postići, dok su države članice obvezne prenijeti direktivu u svoj nacionalni sustav, birajući pritom formu (zakon, podzakonski akt i sl.). Direktive Europske unije mogu u pravnim porecima država članica proizvoditi učinke bilo izravno bilo posredno.

Europski parlament i Vijeće EU donijeli su Prijedlog Direktive o prostornom planiranju i integralnom upravljanju obalnim područjem (Bruxelles, 12.3.2013 COM (2013) 133 final 2013/0074(COD)). Glavna svrha predložene Direktive je promicanje održivog razvoja pomorskih i obalnih aktivnosti i održivog korištenja obalnih i morskih resursa te uspostava okvira za učinkovitu provedbu prostornog planiranja obalnog područja (kopna i mora) i integralnog upravljanja obalnim područjima. Predložena Direktiva je u postupku rasprave.

Direktiva predstavlja pravno obvezujući instrument. Svaka država članica zadržava pravo interpretirati sadržaj Direktive sukladno specifičnim ekonomskim, socijalnim i ekološkim prioritetima, nacionalnim sektorskim strategijama i pravnoj praksi.

Komisija predlaže Direktivu koja od država članica zahtijeva donošenje prostornih planova obalnih područja i strategija integralnog upravljanja obalnim područjem i pri tome priznaje pravo državama članicama da njihov sadržaj prilagode svojim specifičnim ekonomskim, društvenim i ekološkim prioritetima, ciljevima nacionalne sektorske politike, kao i specifičnoj pravnoj tradiciji. Pravno neobvezujući instrument ne bi bio prikladan jer ne bi bilo moguće ostvariti ciljeve ove politike.

Operativni ciljevi Direktive proceduralnog su karaktera. Od država članica će se zahtijevati implementacija koherentnih procesa u planiranju aktivnosti na obalnom području, osiguravanje održivog razvoja obalnih područja te uspostavljanje prikladne prekogranične suradnje. Ključna dodana vrijednost prijedloga je podrška povezivanju mora i kopna zahtijevanjem koherentnosti između prostornog planiranja obalnih područja i integralnog upravljanja obalnim područjem. Detalji planiranja i identificiranja ciljeva upravljanja prepušteni su državama članicama, te prijedlog ne dolazi u sukob sa prostornim planiranjem država članica.

Predloženi akt nije sektorski ograničen, već pokriva područja svih uredbi Ugovora o funkcioniranju Europske Unije sa utjecajem na obale, mora i oceane. Podržava implementaciju svih pomorskih politika država članica, s naglaskom na efikasniju koordinaciju te povećanu transparentnost. Prostorni planovi obalnih područja i strategije integralnog upravljanja obalnim područjem mogu također, u ranoj fazi, poboljšati artikulaciju ciljeva i smanjiti konflikte između ekonomskih i ekoloških zahtjeva.

Europska unija postavila je cilj do 2020. godine izgraditi pametnu, održivu i uključivu ekonomiju. Gospodarstvo obalnih područja nudi mogućnosti za inovacije, novo zapošljavanje i održivi rast koji bi trebali doprinijeti tom cilju. U listopadu 2012., europski ministri pomorstva usvojili su "Limassolsku deklaraciju", kao snažan stup Strategije Europa 2020., vezan za obalna područja.

Povećano iskorištavanje obalnih i morskih područja, kao i učinci klimatskih promjena, prirodne nepogode te erozija, također vrše pritisak na obalne i morske resurse. Samo integralnim i koherentnim upravljanjem može se osigurati održiv razvoj i sačuvati obalne i morske ekosustave za buduće generacije.

Prostorno planiranje obalnih područja podrazumijeva proces analize i planiranja prostorne i vremenske distribucije ljudskih aktivnosti u obalnim područjima, kako bi se postigli ekonomski, ekološki i društveni ciljevi. Konačni cilj prostornog planiranja obalnih područja je izrada planova za definiranje optimalne uporabe obalnog područja.

Vodeći računa o sve većim pritiscima na okoliš procjena utjecaja na okoliš (PUO) predstavlja važan alat za integraciju pitanja okoliša u pripremi i donošenju prostornih planova obalnih područja. Konvencija Ujedinjenih Naroda o pomorskom pravu (UNCLOS) u svojoj preambuli naglašava da su pitanja korištenja morskog (oceanskog) prostora međusobno usko povezana i moraju biti razmatrana kao cjelina (obala i more). Morske i obalne aktivnosti su usko povezane stoga u svrhu održive upotrebe obalnog pojasa prostorno planiranje u obalnom području treba uzeti u obzir povezanost kopna i mora.

Ciljevi prostornog planiranja u obalnom području (članak 5.- izvod)

1. Prilikom izrade i implementacije prostornih planova u obalnom području, države članice trebaju uzeti u obzir ekonomske, društvene i ekološke aspekte te podržati održivi razvoj i rast obalnog područja primjenom načela ekosustavnog pristupa.
2. Kroz prostorne planove obalnog područja države članice doprinijeti razvoju održive energije, pomorskog prometa, ribarstva i sektora akvakulture, te očuvanju, zaštiti i unapređenje okoliša uključujući i otpornost na klimatske promjene. Osim toga, države članice mogu slijediti druge ciljeve kao npr. poput promocije održivog turizma i održivog pridobivanja sirovina.

3. Odredbe iz Direktive ne dovode u pitanje nadležnosti država članica u određivanju načina na koji se različiti ciljevi prikazuju i ponderiraju (određuje im se težina, vrijednost) u prostornim planovima obalnog područja.

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Ciljevi u prijedloga Direktive EU o prostornom planiranju u obalnom području, na odgovarajući način su i ciljevi prostornog uređenja u Republici Hrvatskoj koji se navode u Zakonu o prostornom uređenju. Navedeni ciljevi primjenjuju se u dokumentima prostornog uređenja, tako da su u odgovarajućem obliku istaknuti kao ciljevi prostornih planova županija kojima se naglašava racionalno planiranje aktivnosti i održivi razvoj obalnih područja, koji uzimaju u obzir okoliš i krajobraz, te očuvanje obalnih područja na korist sadašnjih i budućih naraštaja, uz održivo korištenja prirodnih resursa, posebice voda, osiguravanje očuvanja cjelovitosti obalnih ekosustava, vode računa o riziku i klimatskom promjenama.

Primjena bazirana na ekosustavnom pristupu kod prostornih planova nije još implementirana u većoj mjeri.

Minimum zahtjeva za prostorno planiranje u obalnom području (članak 6- izvod.).

U okviru prostornog planiranja u obalnom području potrebno je definirati procedure kako doprinijeti realizaciji ciljeva iz članka 5. Uzimajući u obzir sve relevantne aktivnosti i korištenje obalnog prostora i mora, potrebno je:

- uzeti u obzir međuodnosi kopna i mora;
- uzeti u obzir ekološke, ekonomske i socijalne aspekte, kao i sigurnosne aspekte;
- cilj je usklađenost prostornog planiranja i prostornih planova obalnog područja sa drugim planskim procedurama, kao što su integralno upravljanje obalnim područjem ili sa dugim formalnim ili neformalnim praksama;
- osigurati sudjelovanje dionika u skladu s člankom 9. Direktive;
- organizirati korištenje najboljih raspoloživih podataka u skladu s člankom 10. Direktive;
- osigurati prekograničnu suradnju između država članica u skladu s člankom 12. Direktive;
- promicanje suradnje s trećim zemljama, u skladu s člankom 13. Direktive;

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U postupku izrade i donošenja prostornih planova u obalnom području kroz dosadašnju praksu u pravilu na odgovarajući način uziman je obzir odnos mora i kopna;

Isto tako, u odgovarajućoj mjeri uzeti su u obzir ekološki, ekonomski i socijalni, kao i sigurnosni aspekti; Usklađenost prostornih planova obalnog područja sa drugim planskim procedurama i dokumentima, te dugim formalnim ili neformalnim praksama nije u potrebnoj mjeri osigurana zbog nepostojanja sustavnog planiranja u ostalim sektorima te nedovoljne zainteresiranosti ostalih sektora za snažnijim sudjelovanjem u procesu prostornog planiranja;

Sudjelovanje sudionika nije u potpunosti osigurano sukladno duhu članka 9. Direktive, već se radi o "ex post" sudjelovanju;

Korištenje najboljih raspoloživih podataka u skladu s člankom 10. Direktive nije adekvatno osigurano (nema jednoznačnih podataka, podaci se ne podudaraju, nepotpuni su po različitim izvorima, nesređeni i nesistematizirani).

Međuodnosi kopna i mora (članak 7.-izvod)

Radi uzimanja u obzir međuodnosa mora i kopna (ako to nije dio nacionalnog prostornog planiranja) mogu se koristiti (države članice) druge formalne i neformalne procedure (kao integralno upravljanje obalnim područjem), a čiji će se ishodi vidjeti u prostornim planovima u obalnom području.

Isto tako potrebno je poticati koherentnost prostornog plana u obalnom području s drugim relevantnim procesima (planovima).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U dosadašnjoj planskoj praksi u prostornom planiranju obalnog područja na odgovarajući način uzima se u obzir međudnos mora i kopna, sukladno raspoloživim podacima i znanstvenim saznanjima. Prisutno je nastojanje prostornih planera za koherentnošću prostornog plana u obalnom području s drugim relevantnim planovima. Međutim, povezanost ovisi o spremnosti i isplaniranosti drugih sektora.

Postavke prostornih planova obalnog područja (članak 8.-izvod)

Kod donošenja i provedbe prostornih planova obalnog područja, potrebo je u izradi i formulaciji rješenja prepoznati prostorni i vremenski raspored relevantnih i budućih aktivnosti i korištenja prostora (namjene) u obalnom području kako bi se realizirali ciljevi iz članka 5. Direktive.

Moguće aktivnosti, namjene prostora i interesi izraženi u Prostornim planovima obalnog područja, odnosno sadržaja planova treba se minimalno odnositi na:

- područja akvakulture; ribolovna područja; postrojenja i infrastrukture za istraživanje, eksploataciju i vađenje nafte, plina, minerala i agregata i drugim energetske resursima i proizvodnji energije iz obnovljivih izvora; pomorski prometni pravci i prometni tokovi; područja vojnih poligona; zaštita priroda i zaštita vrsta i mjesta (staništa) te zaštićena područja; područja ekstrakcije sirovina; znanstvena istraživanja; podmorski vodove i rute cjevovoda; turizam; podvodna kulturna baština.

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Prostorni planovi u obalnom području planiraju: područja akvakulture; ribolovna područja ; postrojenja i infrastrukture za istraživanje, eksploataciju i vađenje nafte, plina, minerala i agregata i drugih energetske resursa, proizvodnju energije iz obnovljivih izvora; pomorske prometne pravce i prometne tokove; područja vojnih poligona; zaštitu prirode i zaštitu vrsta i mjesta (staništa) te zaštićena područja; područja ekstrakcije sirovina; turizam; podvodnu kulturnu baštinu i dr.

Javno sudjelovanje (članak 9.-izvod)

U postupku izrade i donošenja prostornih planova u obalnom području utvrditi način sudjelovanja javnosti kroz informiranje svih zainteresiranih strana i konzultiranje relevantnih dionika i vlasti i zainteresirane javnosti i to u ranoj fazi izrada prostornih planova. Države članice moraju osigurati da su relevantni dionici i vlasti i zainteresirana javnost, imaju pristup planovima nakon što su dovršeni.

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

Kao jedno od načela sustava prostornog uređenja ZPUG propisuje da država i tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave moraju o stanju u prostoru obavješćivati javnost, omogućiti i poticati njezino sudjelovanje razvijanjem društvene povezanosti i jačanjem svijesti o potrebi zaštite prostora, te upravljanjem sudjelovanja (prikupljanje i organizacija prijedloga, pribavljanje stručnih mišljenja o javnim stavovima, posredovanje medija i sl.). U postupku izrade i donošenja prostornih planova ZPU je propisan postupak sudjelovanja zainteresirane javnosti. O prijedlogu prostornog plana provodi se javna rasprava. U javnoj raspravi nadležna državna tijela i pravne osobe s javnim ovlastima, tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave, građani i udruge i vlasnici nekretnina daju očitovanja, mišljenja, prijedloge i primjedbe na prijedlog prostornog plana (ex-post participacija). Takva praksa odstupa od načina sudjelovanja javnosti kako to vidi Direktiva, kroz sudjelovanje svih zainteresiranih strana i konzultiranje relevantnih dionika i vlasti i zainteresirane javnosti u ranoj fazi izrade prostornih planova, u skladu s odgovarajućim odredbama utvrđenim u propisima Unije i ekosustavnom pristupu o decentraliziranom upravljanju na najnižoj razini.

Nužno bi bilo obvezati nositelje izrade prostornih planova da osiguraju participaciju zainteresirane javnosti u ranoj fazi postupka, odnosno formuliranja planskih rješenja, putem prethodnih i stručnih rasprava, radionica, savjetovanja, radnih grupa i sl.

Prikupljanje podataka i razmjena (članak 10.-izvod)

Države članice moraju organizirati korištenje raspoloživih podataka, te odrediti kako organizirati razmjenu informacija potrebnu za izradu prostornih planova obalnog područja. Podaci iz između ostalog uključuju:

- podatke o stanju okoliša, socijalnom stanju i gospodarski podaci prikupljeni u skladu s odredbama zakonodavstva unije koji se odnose na aktivnosti iz članka 8.;
- maritimne podatke.

Prilikom prikupljanja podataka države članice moraju iskoristiti relevantne instrumente i alate, uključujući i one koji su već dostupni u cjelovitoj pomorskoj politici EU-a i drugim relevantnim politikama Europske unije, kao što je spomenuto u Direktiva 2007/2/EC (kojom se uspostavlja Infrastruktura za prostorne informacije u Europskoj zajednici (INSPIRE)).

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U praksi planiranja, uočeno je da su podaci o stanju okoliša, socijalnom stanju, gospodarski podaci, podaci koji se odnose na marikulturu, pomorske aktivnosti, turizam, infrastrukturu, uglavnom nepotpuni, neažurni, nesređeni, neusporedivi i rasuti po brojnim institucijama te nepovezani.

Fizičko- maritimni podaci su dostupniji jer se vode od strane znanstvenih institucija (kao Hidrografski institut, Institut za oceanografiju i ribarstvo, Institut Ruđer Bošković i dr.)

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 separatne podatke i razvijati nove baze.

Suradnja s drugim državama članicama (članak 12.-izvod)

Države članice koje graniče na moru moraju surađivati s ciljem osiguranja da prostorni planovi obalnih područja budu koordinirani.

Primjena u hrvatskom pravnom sustavu posebno u sustavu prostornog uređenja RH:

U postupku izrade Prostornih planova Dubrovačko neretvanske županije koja graniči sa Crnom Gorom i Prostornim planom Istarske županije koja graniči sa Slovenijom i Italijom na moru bilo bi nužno ostvariti suradnju sa tijelima zaduženim za prostorno planiranje.

Suradnja s trećim zemljama (članak 13.-izvod)

Države članice će surađivati s trećim zemljama u skladu s međunarodnim pravom i konvencijama.

Implementacija (Članak 14.-izvod)

Svaka država članica odredit će javnopravno tijelo kompetentno za implementaciju Direktive.

Nadzor i izvještavanje (članak 15.-izvod)

Države članice će poslati kopije prostornih planova obalnih područja, relevantni materijal o provedbi Direktive i sve naknadne izmjene drugim zainteresiranim članicama.

Članak 18. propisan je način primjene Direktive.

7.3 Načela ekosustavnog pristupa⁵²

Obzirom da se u Protokolu (čl. 6.c) i Direktivi (članak 5.1) navodi Ekosustavni pristup kao skup načela koje treba primjenjivati u pristupu integralnog upravljanja obalnim područjem, a time i prostornom planiranju u obalnom području, daju se načela ekosustavnog pristupa i opća ocjena primjene ekosustavnih pristupa pri odlučivanju upravljanju prostorom (donošenje strategija, planova, program i drugih odluka).

Na osnovi Konvencije o biološkoj raznolikosti donesene su odluke koje govore o ekosustavnom pristupu uz navođenje određenih međusobnih povezanih načela koja imaju svoje razloge i obrazloženja.

Načelo 1. Ciljevi upravljanja zemljom, vodom i živim bogatstvima su predmet društvenog izbora.

Nedvojbeno je da različiti sektori društva vide ekosustav u smislu vlastitih ekonomskih, kulturnih i društvenih potreba, a društveni izbor se mora prikazati što je jasnije moguće. Ovo načelo znači da se ekosustav mora upravljati shodno suštinskim vrijednostima i uz određene ili neodređene koristi za ljude na pravičan način.

Načelo 2. Upravljanje treba decentralizirati na najnižoj primjerenoj razini.

Razlog tome je mišljenje da decentralizirani sustavi mogu dovesti do veće učinkovitosti, uspješnosti i pravednosti. Upravljanje mora uključiti sve dionike i ravnotežu lokalne zajednice i šireg društvenog interesa. Misao vodilja je da što je upravljanje bliže ekosustavu, to je veća odgovornost, vlasništvo, obveza izvještavanja, sudjelovanje i korištenje lokalnog znanja.

Načelo 3. Oni koji upravljaju ekosustavom moraju uzeti u obzir učinke (sadašnje i buduće) njihovih djelatnosti na susjedne i druge ekosustave.

Budući da intervencije upravljanja ekosustavom često imaju nepoznate ili nepredvidive učinke na drugi ekosustav, svaki mogući utjecaj zahtijeva pozorno razmatranje i analizu. Stoga treba uspostaviti nove sporazume ili načine organizacije da institucije uključene u donošenje odluka donose primjerena usklađenja.

Načelo 4. Prepoznavanje mogućih prednosti za upravljanje općenita je potreba za razumijevanje i upravljanje ekosustavom u ekonomskom smislu.

Naime, najveća opasnost za biološku raznolikost je promjena izazvana alternativnom upotrebom. Nerijetko onaj koji ima pogodnosti od očuvanja ne snosi odnosne troškove, a onaj tko uzrokuje ekološke troškove nastoji izbjeći odgovornost.

Načelo 5. Očuvanje ekosustavne strukture i djelovanja s ciljem održavanja ekosustavnih usluga mora biti prioritetni cilj ekosustavnog pristupa.

Ekosustavno održavanje i otpornost ovisi o dinamičkom odnosu unutar i između vrsta u njihovom abiotičkom okružju, kao i fizičkoj i kemijskoj međuovisnosti unutar okoliša. Zato je očuvanje te, gdje je to moguće, uspostava tih međuovisnosti i procesa od velike važnosti za dugoročno održavanje biološke raznolikosti, a ne samo pojedinih vrsta.

Načelo 6. Ekosustav mora biti upravljan unutar granica njegovog djelovanja.

Načelo podrazumijeva da prilikom vjerojatnosti ili sposobnosti postizanja ciljeva upravljanja pozornost treba biti usmjerena na okolišne uvjete koji ograničavaju prirodnu produktivnost, ekosustavnu strukturu, funkcioniranje i raznolikost.

⁵² A. Lutzenberger, 2007

Načelo 7. Ekosustavni pristup se mora poduzeti u primjerenoj prostornoj i vremenskoj razini. To znači da pristup mora biti određen prostornim i vremenskim određenjima koja su primjerena za određene ciljeve, dakle, mora postojati točno određen okvir.

Načelo 8. Priznavajući različita vremenska razdoblja i efekte zaostajanja koji karakteriziraju ekosustavne postupke, ciljevi ekosustavnog upravljanja trebaju se odrediti za duže razdoblje.

Osnovna su karakteristika za ekosustavne postupke različita vremenska razdoblja i efekti zaostajanja. Uz to, prisutni su unutrašnji sukobi, s tendencijom da se daje prednost kratkoročnim ciljevima i dobitima, u odnosu na one dugoročne.

Načelo 9. Upravljanje mora prihvatiti neminovnost promjena.

Kako su mijene u svijetu stalne, tako se i ekosustav mijenja, uključujući vrste i opseg populacije, pa se način upravljanja mora uskladiti s promjenama. Ekosustavni princip mora predvidjeti i opsluživati takve promjene i događaje te mora biti pozoran na odluke koje mogu spriječiti pojedine opcije i istovremeno razmotriti radnje koje će se nositi s dugoročnim promjenama, poput promjene klime.

Načelo 10. Ekosustavni pristup treba tražiti primjerenu ravnotežu između integracije, očuvanja i upotrebe biološke raznolikosti.

Spomenuto načelo potrebno je naglasiti jer je biološka raznolikost prijemna zbog svoje unutarnje vrijednosti i zbog ključne uloge u ekosustavu i drugim ovisnim čimbenicima.

Načelo 11. Ekosustavni pristup mora razmotriti sve oblike odgovarajućih informacija, uključivo znanstveno znanje, te i znanje starosjedioca i lokalno znanje.

Neprijeporno je da dobro upravljanje uključuje obradu svih, a ne samo znanstvenih informacija, te da se informacije moraju diseminirati između dionika, jer se samo tako može dobiti valjana osnova za argumentirano odlučivanje.

Načelo 12. Ekosustavni pristup mora uključiti sve odgovarajuće sektore društva i znanstvene discipline.

Naime, većina pitanja upravljanja biološkom raznolikosti su složena, uz mnoge međuovisnosti, sporedne učinke utjecaja, te zbog toga treba uključiti nužne ekspertize svih dionika na lokalnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini.

Opća ocjena primjene ekosustavnih pristupa pri odlučivanju upravljanju prostorom (donošenje strategija, planova, program i drugih odluka)

U odlučivanju o planovima, programa i projektima prisutan je sektorski pristup gdje se pojedini sektori rukovode vlastitim ekonomskim, kulturnim i društvenih potrebama bez da se uvijek jasno vidi društveni izbor, suštinske vrijednosti i koristi za ljude na pravičan način (promašene investicije, pogrešne lokacije, neracionalno planirane zone). (Načelo 1.)

Upravljanje nije decentralizirano na najnižoj primjerenoj razini, tako izostaje sudjelovanje i korištenje lokalnog znanja, te osjećaj odgovornosti, vlasništva nad planom/projektom i motivacije lokalne zajednice kao bitnih uvjeta implementacije. (Načelo 2.)

Nedovoljno stručne ekspertize, odsustvo interdisciplinarnog pristupa i alternativna upotreba bez dovoljne koordinacije dovodi do toga da se nedovoljno uzimaju u obzir učinci na ekosustav i bez primjerena usklađenja. (Načelo 3.)

Propisivanje mjera zaštite okoliša, provođenje Strateške procjene utjecaja strategije, plana i programa na okoliš i procjene utjecaja na okoliš uz sudjelovanje javnopravnih tijela iz područja zaštite okoliša i prirode u odlučivanju o namjeni prostora (kako je to regulativom RH uređeno) osigurava

očuvanje ekosustavne strukture, prirodne produktivnosti i održavanju biološke raznolikosti. (Načela 5. i 6.)

Prilikom odlučivanja o planovima, programima i projektima često se vodi računa o kratkoročnim ciljevima i dobitima (posebno na lokalnim razinama i pod pritiskom investitora) te se ne vodi dovoljno računa o efektu zaostajanja koji karakteriziraju ekosustavne postupke i ciljevima ekosustavnog upravljanja koji se trebaju odrediti za duže razdoblje. (Načelo 8.)

Prilikom odlučivanja o planovima, programima i projektima u posljednje vrijeme počelo se voditi računa o promjenama kao što su demografske promjene, globalne političke i ekonomske promjene, problemi fosilnih goriva, mogućnost alternativnih izvora energije, posljedice ozonskih rupa, klimatske primjene (globalno zatopljenje i podizanje razine mora).(Načelo 9.)

Kod izrade i donošenja strategija, planova i programa nedovoljno se razmatraju svi oblici odgovarajućih informacija, uključivo znanstveno znanje, te znanje starosjedioca i lokalno znanje. Često informacije i drugi inputi koji dolaze od onih aktera imaju veću moć (posebno iz struktura vlasti) imaju prioritet pred ostalima, tako da u tim prilikama izostaje valjana osnova za argumentirano odlučivanje. (Načelo 11.)

Zaključak:

Odredbe Protokola i Direktive u prvom redu, kroz Zakon o prostornom uređenju, Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o Zaštiti prirode i Zakon o vodama su u znatnoj mjeri na odgovarajući način ugrađene u regulativu RH. Međutim, radi potpunije primjene Protokola i Direktive, te ekosustavnog pristupa potrebno je kroz izmjene postojećih zakona i podzakonskih akata, te druge aktivnosti vlasti, provesti sljedeće mjere:

- propisati obveze nositelje izrade prostornih planova (kao i drugih strateških dokumenta) da osigura participaciju zainteresirane javnosti u ranoj fazi postupka, odnosno formuliranja planskih rješenja, putem prethodnih i stručnih rasprava, radionica, savjetovanja, radnih grupa i sl.; prakse među javnim vlastima, ekonomskim subjektima i nevladinim udrugama posebno u pravcu konzultacija i sudjelovanja u ranoj fazi procesa
- oformiti međusektorsko tijelo nadležno za koordinaciju upravljanja obalnim područjem u cjelini i strože prositi obvezu međusektorsku koordinaciju;
- obvezati da planiranje korištenja zemljišta proizlazi iz usklađenih prostornih zahtjeva sektorskih strategija na svim razinama;
- za potrebe planiranja prostora odrediti indikatore i metodologiju određivanja prihvatnog kapaciteta;
- obvezati da se na temelju znanstvenih i stručnih analiza u prostornim planovima odrede ribolovna područja sa potrebnim ograničenjima;
- ustanoviti i druge instrumente zaštite krajobraza, očuvanja i zaštite kulturne baštine koji se mogu primijeniti izvan postupka odobrenja za zahvate u prostoru;
- za otoke kao zasebne cjeline ustanoviti potrebu izrade razvojne strategije kao obveznog dokumenta koji bi trebao biti usklađen sa otočkim prostornim planovima;
- u okviru visokoškolskih programa na sveučilištima i veleučilištima u gradovima organizirati zasebne interdisciplinarne studijske programe o integralnom upravljanja obalnim područjem.
- razviti Nacionalnu Infrastrukturu Prostornih Podataka i u okviru iste izdvojiti posebnu bazu za obalno područje;

odrediti odgovarajuće jednoznačne pokazatelje (indikatore) kako bi se procijenila učinkovitost strategija, planova i programa integralnog upravljanja obalnim područjem.

8. UPRAVLJANJE OBALNIM PODRUČJEM - INSTITUCIONALNI OKVIR U RH

Upravljanje složenim sustavima kao što je jadransko obalno područje zahtijeva integralni pristup koji omogućuje usklađivanje višestrukih, međuovisnih i preklapajućih interesa unutar obalnog područja na koordiniran i razuman način i čuva obalne resurse tako što osigurava maksimalnu društvenu i ekonomsku dobit za sadašnje i buduće naraštaje, a da istodobno ne uništava samu resursnu bazu. Ni jedna interesna skupina ne može polagati ekskluzivno pravo na korištenje obalnih resursa. Sektorska rješenja obično samo parcijalna rješenja i "prebacuju" problem, a ne rješavaju ga.

Shodno izraženoj potrebi nužno je dobro javno upravljanje⁵³ obalnim područjem, kojim se prije svega želi istaknuti sve veća uloga usmjeravanja aktivnosti i djelovanja relevantnih aktera (javnog, privatnog i civilnog sektora) u postizanju zajedničkoga skupa prioriteta temeljnih ciljeva za društvo, postizanje koherentnosti i koordinacije u funkcioniranju različitih sektorskih politika, osiguranje dostatnih upravljačkih kapaciteta da bi se ostvarili naznačeni društveni ciljevi. Kolektivni ciljevi, koordinacija, upravljački kapaciteti i odgovornost pokazuju se tako kao temeljni elementi koncepta javnoga upravljanja⁵⁴. Upravljački proces uključuje mnoštvo (su)dionika, stoga je koordinacija, kooperacija i usklađivanje interesa i postupaka svih dionika imperativ uspješnog upravljanja. Usmjeravanje obalnih prostora kao ekološki osjetljivog područja s iznimnom koncentracijom ljudi, aktivnosti i interesa u smjeru održivog razvoja može se samo objedinjenim instrumentarijem prostornog, okolišnog, gospodarskog i društvenog planiranja, odnosno cjelovitog, sveobuhvatnog planiranja sa odgovarajućim mehanizmima provedbe planova.

Kada govorimo u upravljanju, posebno javnom upravljanju u političko - teritorijalnim zajednicama valja poći u prvom redu od institucionalnog okvira, političko - teritorijalnog ustrojstva, podjele i organizacije prostora, djelokruga i nadležnosti različitih razina vlasti, administrativno upravne i funkcionalne strukture, zakonodavne regulacije, organizacije javnog sektora, regionalnog razvoja i dr.

8.1 Administrativno – teritorijalna organizacija prostora

Administrativno - teritorijalna organizacija prostora, te raspored i odnosi političko - teritorijalnih jedinica ključni su faktori za upravljanje određenim prostorom. Obalno područje kako je ranije definirano podijeljeno je u 131 jedinica lokalne samouprave (gradova i općina) koje čine temeljnu razinu samouprave, onu na kojoj se ostvaruju glavni ciljevi radi kojih teritorijalna samouprava postoji⁵⁵. Navedene osnovne jedinice (131 JLS) u sastavu su sedam obalnih županija kao druge razine lokalne i regionalne (područne) samouprave, i to: Istarskoj, Primorsko - goranskoj, Ličko - senjskoj, Zadarskoj, Šibensko - kninskoj, Splitsko - dalmatinskoj i Dubrovačko - neretvanskoj.

⁵³ Upravljanje kao vrsta djelatnosti odvija se u svakom zajedničkom djelovanju ljudi (akciji), bila to skupina ljudi oko nekog privremenog rezultata, tijelo koje donosi odluke ili organizacije javnog ili privatnog sektora. Predmet upravljanja je zajedničko djelovanje ljudi, a odnosi se na usmjeravanje, povezivanje i usklađivanje ljudi u zajedničkom djelovanju koje je kontinuirano, adaptivno i dinamično. Ono uzima u obzir zahtjeve i ograničenja koja za zajedničko djelovanje ljudi postavlja relevantna okolina. (Koprić, I. i dr. (2014.): Upravna znanost, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu.)

⁵⁴ Petak, Z., 2008

⁵⁵ Ivan Koprić, 2010

Tablica 7. Jedinice lokalne samouprave u obalnom području

OBALNO PODRUČJE PO ŽUPANIJAMA	JEDINICE LOKLANE SAMOUPRAVE		
	Grad	Općina	Ukupno
ISTARSKA	8	14	22
PRIMORSKO GORANSKA	10	10	20
LIČKO SENJSKA	2	1	3
ZADARSKA	5	22	27
ŠIBENSKO KNINSKA	3	6	9
SPLITSKO DALMATINSKA	11	21	32
DUBROVAČKO NERETVANSKA	4	14	18
OBALNO PODRUČJE	43	88	131

U odnosu na prirodno - geografsku pripadnost (prema Andriji Bognaru.⁵⁶) Istarska, Primorsko - goranska i Ličko - senjska županija pripadaju Kvarnersko - istarskoj regiji, Zadarska i Šibensko-kninska županija pripadaju Sjeverozapadnoj dalmatinskoj regiji, Splitsko - dalmatinska županija pripada Centralno dalmatinskoj regiji, dok Dubrovačko - neretvanska županija pripada Jugoistočnoj dalmatinskoj regiji.

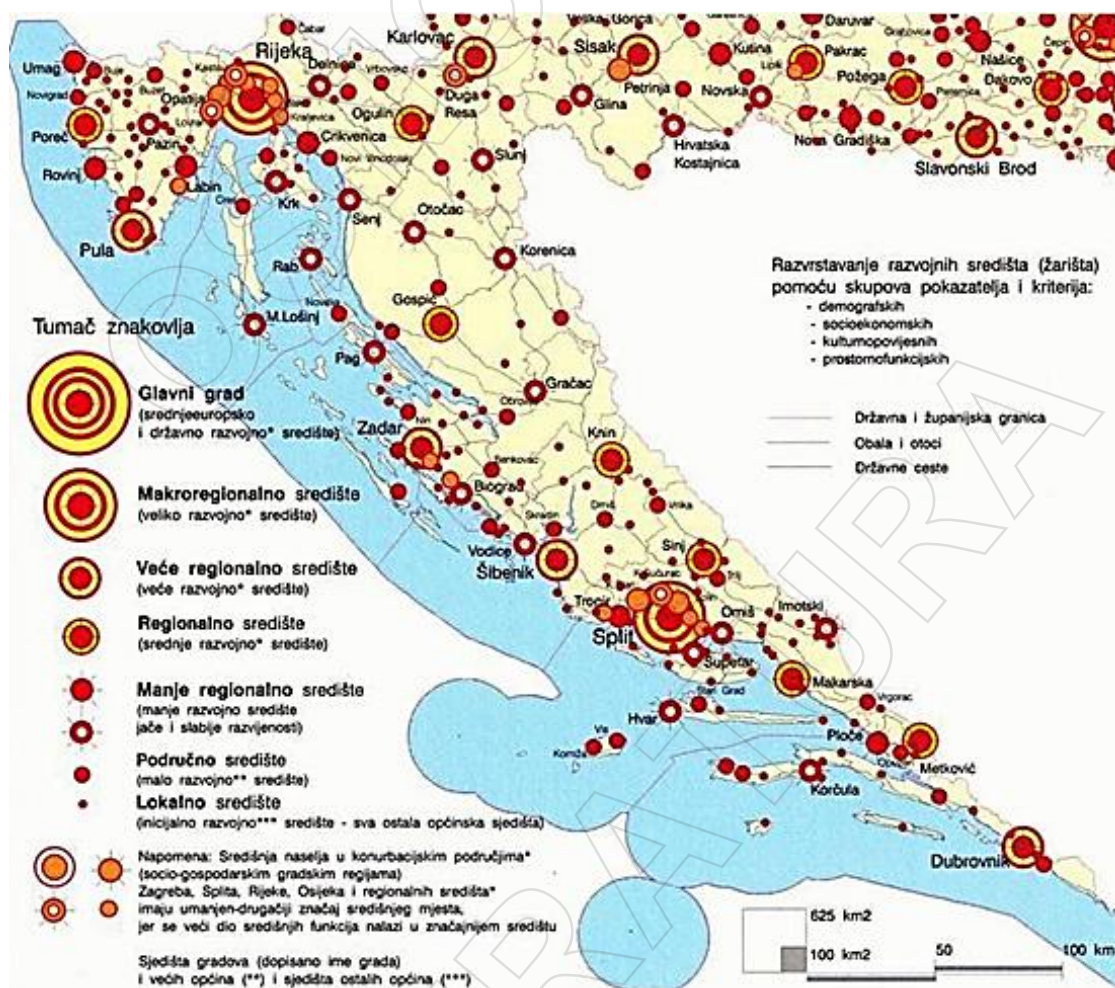


Slika 18. Prirodno geografska podjela prostora

⁵⁶ Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja: Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske, Zagreb, 2017

Izvor: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja: *Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske*, Zagreb, 2018)

Narednu, itekako važnu prostornu organizaciju čini nodalno - funkcionalna ili gravitacijska regionalizacija prostora, koja ovisi o snazi i centralitetu funkcija pojedinih središta. Upravni model regionalizacije definira sustav središnjih naselja. Sustav središnjih naselja (ili mreža gradova) bitna je odrednica kvalitetnog prostornog uređenja, odnosno upravljanja prostorom. Sustavom naselja usmjerava se prostorna raspodjela stanovništva, usmjeravaju gospodarske djelatnosti i urbane funkcije. Sustav naselja ukazuje na izrazitu složenost i umreženost centralno - mjesnih funkcija i gravitacijskih utjecaja u prostoru. Politika policentričnog razvoja (prema Strategiji prostornog razvoja RH iz 2017. godine) zasnivala se na postojećoj strukturi i sustavu naselja. Taj model zasnivao na pokazateljima vodeća četiri grada i većeg broja regionalnih središta.



Slika 19. Mreža središnjih naselja (Strategija PU)

Izvor: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja: *Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske*, Zagreb, 2017

Na razmatranom obalnom području definirana su dva makroregionalna središta (velika razvojna središta) Rijeka i Split sa svojim konurbacijskim područjem do 300.000 stanovnika, te četiri regionalna središta Pula, Zadar, Šibenik i Dubrovnik sa urbanim područjima do 100.000 stanovnika.

U posljednja dva desetljeća makroregionalna središta obalnog područja (Rijeka i Split) pokazuju stagnaciju makro regionalnih funkcija, pad ili stagnaciju broja stanovnika, te gospodarski pad. S druge strane, pojedina regionalna središta u sklopu svojih konurbacijskih aglomeracija, odnosno gradskih regija

(Zadar) u prvom redu funkcionalno (a donekle i brojem stanovnika) pokazuju zadržavanje ili čak jačanje otprije razvijene gravitacijske snage i utjecaja na širi prostor. Time se mijenja stvarna nodalno - funkcionalna situacija, koju daje D. Magaš (2013.)

Vidljivo je da na se obalnom području u okviru Jadranske Hrvatske ističu tri metropolitanska, odnosno aglomeracijska područja unutar gradskih regija Rijeke, Zadra i Splita, koji imaju utjecaj na svoje gravitacijsko područje. Međutim, taj policentrični koncept razvoja u potpunosti ne uspijeva jer nije usklađen sa političku upravnom podjelom jedinica lokalne i područje (regionalne) samouprave, te dominantni gradovi u obalnom području nemaju formalne političke nadležnosti na gravitacijski prostor kao bi mogli imati integrirajuću i koordinirajuću ulogu.

Zaključak:

U vezi Integralnog upravljanja obalnim područjem, nužno je ukazati na problem preklapanja obalnog područja i ostalih teritorijalnih podjela. Obalno područje, kako je uzeto, poklapa se sa 131 jedinicom lokalne samouprave i obuhvaća 45% teritorija sedam obalnih županije, tako da se ne poklapa sa granicama Županija, ono je uže ali ne prelazi granice županija.

Statistička "NUTS-II" Jadranska regija obuhvaća upravo svih sedam jadranskih Županija unutar kojih je obalno područje. Za provedbu kohezijske politike u okviru regionalnih politika EU, statističke jedinice NUTS služe kako bi se utvrdila razina i vrsta pomoći kojom EU financira kohezijsku politiku tj. razvojne aktivnosti zemalja članica, sukladno strateškim smjernicama donesenim na razini EU. Statističke prostorne jedinice ne predstavljaju pravnu niti administrativnu podjelu teritorija države, a sukladno pravnoj stečevini EU niti obavezu osnovu za vođenje i osmišljavanje politike nacionalnog regionalnog razvoja. Međutim, obzirom da se kroz NUTS regije provode ciljevi kohezijske politika putem financiranja projekta, IUOP treba uzimati u obzir ciljeve kohezijske politike koji se posebno odnose na: jačanje istraživanja, korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije, jačanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća, u poljoprivrednom sektoru (za EAFRD) i ribolovu i akvakulturi (za EMFF), prevencija klimatskih promjena, zaštita okoliša i promicanje resursa učinkovitosti, promocija održivog, poboljšanje institucionalnih kapaciteta i učinkovite javne uprave.

8.2 Normativni okvir i upravna područja od značaja za upravljanje obalnim područjem s posebnim naglaskom na prostorno uređenje

8.2.1 Normativni okvir

U Republici Hrvatskoj ne postoje posebni pravni propisi vezani uz upravljanje obalnim područjem kao cjelinom. Za Integralno upravljanje obalnim područjem poseban značaj ima set zakona koji se odnosi na pitanja uređenja pojedinih segmenata obalnog prostora, podjele nadležnosti u donošenju odluka i reguliranje obavljanja djelatnosti koje dominantno utječu na održivi razvoj i zaštitu ovog prostora, te se bave specifičnim problemima obalnih područja, ali nisu u potpunosti međusobno usklađeni.

Pored brojnih zakona i podzakonskih akata, među najvažnije zakone koji imaju utjecaj na uređenje obalnog područja ističu se:

- Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13 i 153/2013)
- Zakon o zaštiti prirode (NN 80/13)
- Zakon o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/13)
- Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13)
- Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/03, 141/06, 38/09 i 123/11 - OIRUSRH)
- Pomorski zakonik (NN 181/04, 76/07, 146/08, 61/11 i 56/13)

- Zakon o pružanju usluga u turizmu (NN 68/07, 88/10 i 30/14)
- Zakon o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14 - na snazi od 06.02.2013.)
- Zakon o šumama (NN 140/05, 82/06, 129/08, 80/10, 124/10, 25/12, 68/12, 148/13)
- Zakon o morskom ribarstvu (NN 81/13)
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu ((Urednički pročišćeni tekst, "Narodne novine", broj 152/08, 153/09 - Zakon o izmjenama i dopunama zakona o javnim cestama, 21/10, 39/11 - OUSRH i 63/11)
- Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12)
- Zakon o otocima (NN 34/99, 32/02, 33/06)
- Zakon o regionalnom razvoju (NN 153/09)
- Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13)
- Zakon o građenju (NN 153/13)
- Zakon o građevinskoj inspekciji (NN 153/13)

Na temelju istaknutih zakona doneseni su brojni podzakonski akti za provedbu zakona, kao npr.: Uredba o procjeni utjecaja na okoliš (NN 61/14), Uredba o ekološkoj mreži (NN 124/13), Uredbu o kakvoći mora za kupanje (NN 73/08), Uredbu o uspostavi okvira za djelovanje Republike Hrvatske u zaštitiorskog okoliša (NN 136/11), Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (NN 8/04 i 82/05), Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (NN 23/04, 101/04, 39/06, 63/08, 125/10, 102/11 i 83/12), Pravilnik o uvjetima za utvrđivanje zona sanitarne zaštite izvorišta (NN 66/11 i 47/13);

Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova (NN 106/98, 39/04, 45/04, 163/04 i 135/10), te brojne Odluke i Pravilnici koji pobliže reguliraju materiju pojedinih sektora koji su vezi sa upravljanjem obalnim područjem.

Uz spomenute zakonske i podzakonske akte mogu se pridodati Strategija i Program prostornog uređenja RH. Važniji razvojni dokumenti su Nacionalni program razvitka otoka (1997.), Nacionalna strategija zaštite okoliša (2002.), Nacionalni plan djelovanja za okoliš (2002.), Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske (2009.), Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske 2011. – 2013. (2010.), Strategija upravljanja vodama (2009.), Plan upravljanja vodnim područjem 2013. – 2015. sa dodatkom II – Analiza značajki Jadranskog vodnog područja, te Plan provedbe vodno - komunalnih direktiva (2009).

8.2.1.1 Strategija upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem RH

Vlada Republike Hrvatske je 18. rujna 2014. godine donijela Uredbu o izradi i provedbi dokumenta Strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem (Strategija). Uredba definira niz aktivnosti koje treba provesti u svrhu postizanja temeljnog cilja Uredbe. Ona također predviđa izradu dokumenata koji za konačni cilj imaju ispunjenje uvjeta zadanih Okvirnom direktivom o morskoj strategiji (ODMS) te Protokolom o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja (Protokol), pri čemu naročito ističemo slijedeće:

- početna procjena stanjaorskog okoliša,
- početna procjena stanja sustava upravljanja obalnim područjem,
- strategija upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem,
- program mjera zaštite i upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem.

Početna procjena stanjaorskog okoliša izrađena je 2012. godine, dok se sličan dokument za obalno područje izrađivao tijekom 2015. godine. Slika 20 prikazuje prostorni obuhvat.



Slika 20. Prostorni obuhvat Procjene i Strategije obalnog i morskog područja

U najširem smislu, "strategiju" možemo definirati kao dogovoreni napor u definiranju vizije budućnosti nekog prostora, ekosustava ili ljudske aktivnosti te mjera i aktivnosti za ostvarenje dogovorenih strateških ciljeva. Protokol definira nacionalnu strategiju integralnog upravljanja obalnim područjem (IUOP) kao dokument koji treba postaviti ciljeve, odrediti prioritete uz navođenje razloga, utvrditi obalne ekosustave kojima je potrebno upravljanje, kao i sve relevantne subjekte i postupke, taksativno navesti mjere koje će se poduzeti i njihove troškove, kao i institucionalne instrumente i dostupna pravna i financijska sredstva, te uspostaviti plan provedbe. Smjernice za izradu nacionalne strategije IUOP-a, koje su izrađene u funkciji provedbe Protokola, navode da strategija treba stvoriti preduvjete i praktične mehanizme za primjenu odredbi i težnji Protokola na nacionalnoj razini.

Iz gornjeg se nedvosmisleno daje zaključiti da je ovdje riječ o tzv. upravljačkoj a ne o razvojnoj strategiji. Razvojne aspekte obalnog područja definiraju druge strategije i planovi, kao što je regionalna razvojna strategija, strategija prostornog razvoja i slično. Ova strategija, stoga, treba:

- Artikulirati dogovorenu i jasnu nacionalnu viziju održivog razvoja obalnog i morskog Područja,
- Osigurati, putem odgovornog upravljanja (governance), integraciju i harmonizaciju raznorodnih interesa u obalnom i morskom području,
- Identificirati prioritete i sredstva za ostvarivanje održivog razvoja obalnog i morskog područja.

Postupak izrade same Strategije provodi se na participativan način i to tako da će se prijedlog strateških opredjeljenja, ciljeva i mjera prezentirati na županijskim radionicama te na sastanku Nacionalnog odbora za praćenje izrade Strategije. Nakon što se prikupe ocjene, komentari i prijedlozi dionika, pristupit će se izradi Strategije koja će biti usvojena slijedom zahtjeva Uredbe.

Zaključak:

U Republici Hrvatskoj, čitav je niz odredbi sektorskih zakona koji se odnose na upravljanje obalnim područjem, te obveza koje proizlaze iz odredaba Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem i koje se već nalaze u postojećem pravnom sustavu gore navedenih zakona i podzakonskih akata, kao i drugim propisima. Navedene odredbe imaju utjecaj na integralno upravljanje obalnim područjem u

Republici Hrvatskoj i prostorno uređenje u obalnom području. Međutim, kao ključno, nedostaje povezanost i harmonizacija navedenih propisa koji bi, na potpuniji način, osigurali integralno upravljanje obalnim područjem te s tim u vezi prostorno uređenje na obalnim području koje će biti integralno sa ostalim sektorima.

8.2.2 Upravna područja i integralno upravljanje obalnim područjem

U nastavku će se razmotriti upravna područja koji imaju značajniji utjecaj na korištenje i zaštitu, odnosno upravljanje obalnim područjem sa posebnim naglaskom na prostorno uređenje.

8.2.2.1 Zaštita okoliša i prirode

Zakonom o zaštiti okoliša uređuju se načela zaštite okoliša u okviru koncepta održivog razvitka, zaštita sastavnica okoliša i zaštita okoliša od utjecaja opterećenja, subjekti zaštite okoliša, dokumenti održivog razvitka i zaštite okoliša, instrumenti zaštite okoliša, praćenje stanja u okolišu, informacijski sustav zaštite okoliša, osiguranje pristupa informacijama o okolišu, sudjelovanje javnosti u pitanjima okoliša, kao i druga pitanja s tim u vezi.

Zakonom o zaštiti okoliša u pravni poredak Republike Hrvatske preneseno je jedanaest direktiva Europskog parlamenta i Vijeća koji se odnose na okoliš i utvrđuje okvir za provedbu četiri Uredbe (EZ). Zaštitom okoliša osigurava se cjelovito očuvanje kakvoće okoliša, očuvanje bioraznolikosti i krajobrazne raznolikosti te georaznolikosti, racionalno korištenje prirodnih dobara i energije na najpovoljniji način za okoliš, kao osnovni uvjet zdravog života i temelj koncepta održivog razvitka.

Zakon uređuje pitanje zaštićenih dijelova prirode (proglašenje zaštićenih područja, upravljanje zaštićenim područjima i provođenje zaštite u zaštićenim područjima), koji su posebno relevantni s aspekta prostornog uređenja.

U obalnom području značajnima su proglašena sljedeća zaštićena područja:

- Nacionalni parkovi: NP Brijuni, NP Krka, NP Kornati, NP Paklenica, NP Mljet te
- Parkovi prirode: PP Velebit, PP Telašćica, PP Biokovo, PP Vransko jezero, PP Lastovsko otočje.

O navedenim zaštićenim područjima, kao i drugim zaštićenim lokalitetima te dijelovima prirode, posebno se mora voditi računa u dokumentima prostornog uređenja, čime se postupno osigurava integralni pristup upravljanju obalnim područjem.

8.2.2.2 Pomorsko dobro, luke i morsko ribarstvo

Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama uređuje se pravni status pomorskog dobra, utvrđivanje njegovih granica, upravljanje i zaštita pomorskog dobra, upotreba i korištenje, razvrstaj morskih luka, lučko područje, osnivanje lučkih uprava, lučke djelatnosti i njihovo obavljanje, gradnja i korištenje lučke nadgradnje i podgradnje, te bitna pitanja o redu u morskim lukama.

Zakon (Čl.3.) određuje da Pomorsko dobro čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje, te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje.

Nadalje se određuje, da je pomorsko dobro opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu. Upotreba pomorskog dobra može biti opća i posebna upotreba. Opća upotreba pomorskog dobra podrazumijeva da svatko ima pravo služiti se pomorskim dobrom sukladno njegovoj prirodi i namjeni. O dijelu pomorskog dobra u općoj upotrebi koje se nalazi na njenom području, vodi brigu o zaštiti i održava jedinica lokalne samouprave, koje su dužne donositi godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom (čl.37a).

Od posebnog značaja je gospodarsko korištenje pomorskog dobra (čl.6) koje je korištenje pomorskog dobra za obavljanje gospodarskih djelatnosti, koje može uključivati korištenje postojećih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru, te sa ili bez gradnje novih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru. Posebna upotreba pomorskog dobra je svaka ona upotreba koja nije opća upotreba ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra.

Pomorsko dobro može se dati na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje u skladu s propisima o zaštiti okoliša i prirode. Za posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje dijela pomorskog dobra može se u Zakonom propisanom postupku fizičkim i pravnim osobama dati koncesija. Koncesija na pomorskom dobru može se dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama.

Davanje koncesije na korištenje pomorskog dobra, bilo za gospodarsku ili posebnu upotrebu, treba biti sukladno dokumentima prostornog uređenja. Isto tako, gradnja na pomorskom dobru treba biti planirana u dokumentima prostornog uređenja. Također i dio pomorskog dobra koji je u općoj upotrebi, a na njemu se planira uređenje pojedinih dijelova, potrebno je da bude planirano u dokumentima prostornog uređenja lokalne razine.

Za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru, koja ne isključuje niti ograničuje opću upotrebu pomorskog dobra, pravnim i fizičkim osobama daje se koncesijsko odobrenje. Sukladno Članku 10. pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinica lokalne samouprave u skladu s odredbom ovoga Zakona. Pod upravljanjem pomorskim dobrom podrazumijeva se održavanje, unaprjeđenje, briga o zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi, te posebna upotreba ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja.

Zaključak:

U vezi posebnih zakona koji imaju/ili mogu imati značajniji utjecaj na integralno upravljanje obalnim područjem, može se kazati, sljedeće:

Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13) od 06. srpnja 2013. pored ostalog u pravni sustav RH prenosi EU Direktive, i to između ostalog o: procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš, kontroli opasnosti od teških nesreća koje uključuju opasne tvari, o javnom pristupu informacijama o okolišu i dr. Ovim, kao o vlastiti rješenjima ovaj Zakon osigurava implementaciju znatnog broja odredbi Protokola i Direktive.

Zakon o zaštiti prirode (NN 80/13) od 06. srpnja 2013. svojim rješenja ukazuju na povezanost sustava prostornog uređenja i sustava zaštite prirode, iz čega se mogu uočiti elementi integracije sektora zaštite prirode i prostornog uređenja kao važnog principa integralnog upravljanja obalnim područjem. Posebno je važno za IOUP prenošenje EU direktiva o zaštiti prirodnih staništa i divljih biljnih i životinjskih vrsta, te zaštiti divljih ptica kao sastavnice obalnih ekosustava. Isto tako i obveza iz Zakona o ocjeni prihvatljivosti za ekološku mrežu.

Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama (broj 158/03, 141/06, 38/09 i 123/11) uređuje pravni status pomorskog dobra, utvrđivanje njegovih granica, upravljanje i zaštita pomorskog dobra, upotreba i korištenje, razvrstaj morskih luka i dr. Radi se o starom zakonu koji nije integrirao

odgovarajuće odredbe iz Protokola. Međutim, iz analize zakona vidljivi su elementi za harmonizaciju javnih politika upravljanja pomorskim dobrom, zaštitom okoliša i prostornim uređenjem što stvara pretpostavke za razvijanje koncepta integralnog upravljanja obalnim područjem.

Pomorski zakonik (NN 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13), iako se radi o starijem zakonu sa brojnim izmjenama i dopunama, Zakon uređuje mnoga pitanja od značaja za integralno upravljanje obalnim područjem, i to: unutarnje morske vode, teritorijalno more, gospodarski pojas i sigurnost plovidbe i zaštita od onečišćenja pomorskih objekata.

Zakon o morskom ribarstvu (NN 81/13) od 01. srpnja 2013. osigurava provedbu brojnih akata EU, i to posebno onih koji su važni za IOUP, kao i: očuvanju i održivom iskorištavanju ribolovnih resursa, održivom iskorištavanju ribolovnih resursa u Sredozemnom moru, korištenju stranih i lokalno neprisutnih vrsta u akvakulturi. Isto tako na nacionalnoj razini utvrđuje gospodarenje i zaštita obnovljivih bioloških bogatstava mora, način i uvjeti obavljanja ribolova i uzgoja, pitanja od izuzetne važnosti za IUOP.

Zakon o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14 - na snazi od 06.02.2013) za IOUP je značajna jer između ostalog uređuje pitanja vodnog dobra, vode teritorijalnog mora, vodoopskrbu i odvodnju, zaštitu obalnog mora od zagađenja i dr. Zakon, podzakonski akti i dokumenti upravljanja vodama na temelju Zakona (Strategija upravljanja vodama i Planovi upravljanja vodnim područjima) u znatnoj mjeri po pitanju zaštite vodnog i morskog resursa zadovoljavaju odredbe Protokola. Isto tako odredbama Zakona osigurano je usklađivanje za prostornim planiranjem.

Zakon o regionalnom razvoju koji je donesen 2009. godine, nakon potpisivanja Protokola IOUP nigdje ne spominje obalno područje.

Zakon o otocima, koji se odnosi na regionalnu politiku određuje načela održivog razvoja i otoke određuje kao razvojne cjeline kojima se cjelovito upravlja. U tom smislu Zakon je odredio da se za otoke i otočne skupine koji čine jedinstvene prostorno - gospodarske cjeline, donose Programi održivog razvitka otoka (PORO). Ovim rješenjima Zakon doprinosi primjeni načela IOUP.

Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske je donesen 23. listopada 2013. (NN 133/2013) kao interventni zakon koji treba omogućiti i podržati prijeko potrebne investicije u RH. Premda svojim rješenjima ne može udovoljiti ciljevima i načelima Protokola, Direktive i ekosustavnom pristupu jer omogućavaju zahvate na obalnom području po skraćenim procedurama i sa manjim sudjelovanjem zainteresirane javnosti. Ipak se mora kazati da su zahvati u prostoru koje podržava planirani u dokumentima prostornog uređenja.

8.3 Sustav prostornog uređenja i integralno upravljanje obalnim područjem

Za Hrvatsku je realno pretpostaviti da će se razvoj IUOP-a temeljiti na sustavu prostornog uređenja kao glavnoj odrednici budućeg sustava integriranog upravljanja⁵⁷. Prostornim uređenjem osiguravaju se uvjeti za korištenje, zaštitu i upravljanje prostorom Republike Hrvatske, kao osobito vrijednim i ograničenim nacionalnim dobrom, te se time ostvaruju pretpostavke za društveni i ekonomski razvoj, zaštitu okoliša i prirode, vrsnoću gradnje i racionalno korištenje prirodnih i kulturnih dobara.

Prostorno uređenje temelji se na sveobuhvatnoj prirodi prostornog planiranja u odnosu na planiranje pojedinih gospodarskih područja, na uvažavanju općeprihvaćenih načela zaštite prostora, znanstvenih i stručnih spoznaja i najbolje prakse te na poštivanju međunarodnih smjernica i dokumenata u području prostornog uređenja.

⁵⁷ Koboević, Ž., Kurtela, Ž. i Milošević-Pujo, B.. 2012

Prostornim uređenjem također se podržava održivi razvoj, na način da se na temelju praćenja, analize i ocjene razvoja pojedinih djelatnosti i osjetljivosti prostora, osigura kvaliteta životnog i radnog okoliša, ujednačenost standarda uređenja pojedinih područja, učinkovitost gospodarenja energijom, zemljištem i prirodnim dobrima, očuvanje prostorne osobnosti i dugoročna zaštita prostora kao osnova zajedničke dobrobiti i pretpostavka za lokalnu konkurentnost.

Sustav prostornog uređenja čine subjekti, dokumenti, akti i postupci kojima se osigurava praćenje stanja u prostoru, određivanje uvjeta i načina izrade, donošenja i provođenja dokumenata prostornog uređenja te uređenje građevinskog zemljišta⁵⁸.

Zakonom o prostornom uređenju (2013.) uređuje se sustav prostornog uređenja: ciljevi, načela i subjekti prostornog uređenja, praćenje stanja u prostoru i području prostornog uređenja, uvjeti planiranja prostora, donošenje Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske, prostorni planovi, uključujući njihovu izradu i postupak donošenja, provedba prostornih planova, uređenje građevinskog zemljišta, imovinski instituti uređenja građevinskog zemljišta i nadzor.

Zakon o prostornom uređenju donesen je krajem 2013. kao novi zakon, kojim je zamijenjen dotadašnji zakon o prostornom uređenju i gradnji, koji je od donošenja 2007. mijenjan više puta. Kao najvažnije ciljeve prostornog uređenja koje je postavio novi Zakon, između ostalih, u kontekstu ove teme možemo istaknuti:

- ravnomjeran prostorni razvoj usklađen s ekonomskim, društvenim i okolišnim polazištima;
- prostorna održivost u odnosu na racionalno korištenje i očuvanje kapaciteta prostora na kopnu, moru i u podmorju u svrhu učinkovite zaštite prostora;
- međusobno usklađen i dopunjujući razmještaj različitih ljudskih djelatnosti i aktivnosti u prostoru radi funkcionalnog i skladnog razvoja zajednice uz zaštitu integralnih vrijednosti prostora;
- razumno korištenje i zaštita prirodnih dobara, očuvanje prirode, zaštita okoliša i prevencija od rizika onečišćenja;
- zaštita kulturnih dobara i vrijednosti;
- dobro organizirana raspodjela i uređenje građevinskog zemljišta;
- cjelovitost vrijednih obalnih ekosustava i kakvoća mora za kupanje i rekreaciju;
- odgovarajući prometni sustav, osobito javni prijevoz ;
- kvaliteta, kultura i ljepota prostornog i arhitektonskog oblikovanja;
- stvaranje visokovrijednog izgrađenog prostora s uvažavanjem specifičnosti pojedinih cjelina te poštivanjem prirodnog i urbanog krajobraza i kulturnog naslijeđa, a posebice uređenja ugostiteljsko-turističkih područja na obalnom i kopnenom području uz zaštitu užeg obalnog pojasa od građenja;

Ciljevi prostornog uređenja definirani ovima zakonom, a koji se trebaju primijeniti kroz sustav prostornog uređenja u najvećoj mjeri osiguravaju provedbu ciljeva iz Protokola o upravljanju obalnim područjem (članak 5. Protokola) i iz prijedloga Direktive EU o prostornom planiranju u obalnom području (članak 5. Direktive).

Ciljevi u Protokolu o integralnom upravljanju obalnim područjem i ciljevi iz prijedloga Direktive EU o prostornom planiranju u obalnom području postavljeni su na odgovarajući način kao ciljevi prostornog uređenja u Republici Hrvatskoj. Izuzetak je jedino cilj iz Protokola koji se odnosi na sprječavanje i/ili smanjivanje učinaka prirodnih rizika i promjene klime koji mogu biti izazvani prirodnim djelovanjem ili ljudskim djelatnostima, koji nije eksplicitno naveden, ali je ipak implicitno

⁵⁸ Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (2012.): Izvješće o stanju u prostoru republike Hrvatske 2008. - 2012

obuhvaćen ciljem iz točke 14. stavka 1. članka 5. Zakona PU u kojem se navodi "nacionalna sigurnost i obrana Države te zaštita od prirodnih i drugih nesreća". Ciljevi prostornog uređenja postižu se primjenom načela prostornog uređenja u izradi i donošenju prostornih planova te njihovoj provedbi.

Zaključna razmatranja o sustavu prostornog uređenja:

- Prostorno uređenje je podsustav kojim se u najvećoj mjeri može realizirati pristup integralnog upravljanja obalnim područjem, obzirom da se u dosadašnjoj praksi pokazao kao sustav sa najviše koordinirajućih i integrirajućih elementa.
- Prostorni plan ima pravnu snagu podzakonskog propisa te je to integralni dokument kojim se uređuju sva prostorno-razvojna i zaštitna pitanja, planovi imaju sve pretpostavke da osiguraju provedbu planskih rješenja, usklađeno djelovanje aktera, učešće javnosti i pravnu sigurnost.
- Sustav prostornog uređenja u RH je u određenoj mjeri decentraliziran, premda postoje rješenja za koja se može kazati da narušavaju princip supsidijarnosti, te nepotrebno uplitanje viših razina.
- Prostorni planovi su izrađeni za sve razine upravljanja (od regionalne do lokalne), što omogućuje uvid u bitne prostorno razvojne projekcije i podatke;
- Planovi određuju prostor i uvjete za lociranje raznih namjena, a sustav omogućava prilagodbu potrebama putem izmjene i dopune planova;
- Usprkos brojnim pritiscima na prostor, sustav je uspio očuvati i zaštititi njegove važne prirodne i kulturne vrijednosti;
- Postoji institucionalni ustroj koji tematski i prostorno pokriva područje države na svim razinama.

Odredbama novog Zakona o prostornom uređenju, kojim se inaugurira nova generacija prostornih planova osiguravaju se pretpostavke za implementaciju odredbi Protokola i Direktive. Većina načela na kojima se temelji Protokol i Direktiva proklamirana su i u sustavu prostornog uređenja u kojem je prostorno planiranje ključni instrument.

8.4 Koordinacija i dionici (akteri) politika upravljanja obalnim područjem

Obalno područje Hrvatske sa izuzetno dugom obalom⁵⁹ obilježava sučeljavanje i preplitanje brojnih sektorskih politika⁶⁰: obalnog razvoja, obalne poljoprivrede, zaštite od erozije i naplavlivanja, obalni turizam i rekreacija, obalna industriju, luke i pristaništa, industrija ribolova i akvakulture, vodnog gospodarstva, energetike, eksploatacije podvodnih rudnih bogatstva i ugljikovodika, zaštite okoliša i prirode, zaštite kulturne baštine i podmorske arheologije rudnih bogatstva, s jedne strane, dok s druge strane još uvijek nije uspostavljeno koordinirano upravljanje na tako važnom prirodnom resursu.

Integralno upravljanje obalnim područjem se bavi proturječnim problemima različitih sektora kao što je prostorni i regionalni razvoj, zaštita okoliša, prostorno uređenje, ekonomski razvoj, te aspekti

⁵⁹ Ukupna duljina hrvatske obale iznosi 6.278 km uključujući i obalu koja se proteže oko 1244 otoka, otočića, grebena i hridi.

⁶⁰ Sektorske politike kako ih ovdje uzimamo su u biti javne politike/politike za zajednicu (eng. Public policy). Javne politike, u užem smislu, u velikoj se mjeri pokazuju kao izbor vlasti, kao racionalne aktivnosti koje vlasti provode kroz neko razdoblje da bi rješavale društvene probleme i zadovoljavale kolektivne potrebe. Možemo reći da se radi o kolektivnim djelovanjem koje ostvarenjem konkretnih ciljeva smjera rješavanju postojećih ekonomskih, socijalnih, demografskih, ekoloških i ostalih problema s kojima se suočava neka politička zajednica. Pritom se javnim politikama ne smatra samo ono što je neka razina vlasti odlučila učiniti u vezi s rješavanjem nekog problema ili zadovoljavanjem neke potrebe, već i ono što je propustila učiniti u vezi s tim. Sektorske, odnosno javne politike su ekološke, urbane, obrazovne, socijalne, energetske, prometne i sl.

društvenog i kulturnog razvoja. Istovremeno, obalna područja uvijek predstavljaju dio lokalnog teritorija i nalaze se unutar određene regije⁶¹. Danas se nekoliko ministarstava bavi rješavanjem pojedinačnih problema vezanih za obalno područje: Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Ministarstvo turizma, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EZ, Ministarstvo kulture / Državni zavod za zaštitu prirode, Ministarstvo poljoprivrede, te Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo obrta i dr.. Između ovih ministarstava dolazi do preklapanja nadležnosti, prava i odgovornosti što vodi do pomanjkanja komunikacije te nedostatka korisne i uspješne suradnje.

Problemi koordinacije u IUOP uočeni su u radu "Smjernice i preporuke za učinkovitu vertikalnu koordinaciju u integralnom upravljanju obalnim područjem u Hrvatskoj okviru Projekta IUOP⁶² za koje držimo da su dobro detektirali ključne probleme koordinacije i stoga ih je ovdje potrebno interpretirati.

- Prisutno je nepovjerenje između pojedinih dionika, posebno između institucija državne i lokalne, odnosno regionalne razine, a u manjoj mjeri između različitih institucija iste razine. Hijerarhijski odnos ima snažan utjecaj na ponašanje dionika, posebno se to osjeća u odnosima lokalne uprave prema višim razinama koja je slabije opremljena kvalificiranim kadrovima i financijskim resursima za provođenje projekata.

- Postojeća fragmentacija/rascjepkanost institucija utječe na koordinacijske procese uslijed hijerarhijskog načina djelovanja. Niža upravljačka razina ima potrebu za dobivanje odobrenja od više razine.

- Birokratske ustanove su po svojoj prirodi hijerarhijski ustrojene, gdje standardna pravila i postupci jamče određeni stupanj vertikalne koordinacije ukoliko ne dođe do problema koji se ne uklapaju u institucionalni okvir. Ove prakse otežavaju proces koordinacije jer izostaje sloboda djelovanja u pravcu usuglašavanja mjera i akcija. Na srednjoj razini postoji smanjena sloboda djelovanja te se smanjuje upravljački kapacitet da bi se moglo na ispravan način postupati u neočekivanim situacijama.

Ovdje su nužne fleksibilne institucionalne strukture za rješavanje problema koordinacije.

- Hrvatska javna uprava gotovo ne pruža poticaje koordinaciji, već se mogu uočiti destimulirajući čimbenici koji javnim službenicima otežavaju usvajanje uloge koordinatora (slabi poticaj na preuzimanje inicijative). Ovo je posebice prisutno kada osobe zadužene za koordinaciju nemaju potrebnu moć odlučivanja, koja bi bila ili financijski ili politički potkrijepljena, kako bi mogle učinkovito pregovarati o međusobnim rješenjima s drugim uključenim akterima.

- Koordinacija se obično smatra racionalnim načinom rješavanja problema na međuinstitucionalnoj osnovi. Međutim, praktični procesi javnih uprava su uklopljeni u procese političke moći u kojima su odnosi moći često važniji od racionalnih rješenja. Ovdje se također otvara pitanje u kojoj je mjeri javna uprava podvrgnuta političkim intervencijama ili, s druge strane, koliko je dovoljno autonomna da može razvijati racionalna rješenja na temelju znanja i istraživanja te je na taj način u stanju davati smjernice za procese političkog pregovaranja.

- Kako se koordinacija rješava u upravi u velikoj mjeri ovisi o rasponu moći donošenja odluka koju službenik posjeduje (veća autonomija službenika pruža više u mogućnosti koordinacijske aktivnosti). Međutim, Hrvatska ima javnu upravu sa smanjenim rasponom djelovanja na svim razinama ispod političke razine. Koordinacija je stoga, u najboljem slučaju, svedena na razmjenu informacija.

Uvođenjem integrativnih pristupa planiranju unutar čitavog niza često obveznih razvojnih dokumenata, kako ističu Dietrich i Sumpor (2008.) problemi koordinacije tek postaju izrazito vidljivi

⁶¹ Dietrich, F. i Sumpor, M., 2008

⁶² Dietrich, F. i Sumpor, M., 2008

prilikom analiziranja odgovornosti upravljanja. Hrvatska trenutno nema nacionalnu strategiju ili sličnu politiku koja se bavi područjem Jadranskog mora i priobalja. Upravljanju obalnim područjem se ne pristupa na integralni način i upravlja se u pravilu donošenjem "ad hoc" odluka vezanih uz provedbu većih infrastrukturnih projekata od šireg interesa⁶³. Možemo se složiti ocjenom istih autora da postojeća Strategija prostornog uređenja (1997.) marginalno se dotiče pitanja obalnih područja i ne spominje IUOP kao alat za strateško planiranje razvoja. Premda Hrvatska ima dugu povijest prostornog uređenja u obalnom području, prakse IUOP su još uvijek u začetku, obzirom da je pristup isključivo sektorski i usmjeren s naglaskom na prostorno uređenje, te je još uvijek prisutna nedovoljna i neadekvatna uključenost drugih relevantnih sektora.

Nova Strategija prostornog razvoja treba snažnije naglasiti i inkorporirati elemente integralnog upravljanja, odnosno planiranja. U kontekstu razmatranja koordinacije sektorskih/javnih politika, kao procesa koji je jedan od temeljnih uvjeta integralnog upravljanja obalnim područjem, nužno je analizirati ključne aktere, u prvom redu institucije i njihovog djelokruga poslova.

Dionici (akteri) politika upravljanja obalnim područjem

U upravljanju obalnim područjem kroz proces prepoznavanja problema, stavljanje problema na dnevni red, analiza problema, formulacije politika koji uključuje planiranje, provedbu i evaluaciju sudjeluju brojni dionici (akteri)⁶⁴, te institucije kao takve. Proces demokratizacije društva i politički pluralizam učinili su prostor odlučivanja znatno širim, a društvene odnose složenijima, što je rezultiralo širenjem kruga subjekata (aktera) koji trebaju sudjelovati u procesu političkog odlučivanja⁶⁵. Iz recentne i relevantne literature koja govori o procesima političkog odlučivanja aktere/dionike procesa upravljanja obalnim područjem razmatramo u okomitoj dimenziji, koje se još zove sudjelovanje po osnovi vlasti, te vodoravnoj dimenziji (sudjelovanje izvan vlasti)⁶⁶. Ovdje će se prikazati ključne institucije državne, regionalne i lokalne razine.

Institucije državne razine relevantne za IOUP

Na upravljanje obalnim područjem utječe cjelokupni politički i upravni sustav na državnoj razini⁶⁷ i to prvenstveno kroz donošenje Zakona i podzakonskih akta, smjernica, programa, mjera od stane zakonodavne i izvršene vlasti i tijela središnje Državne uprave. Kod institucija državne razine razlikujemo institucije vlasti i ostale institucije iz širokog kruga javnog sektora koje imaju javne ovlasti

⁶³ Dietrich, F. i Sumpor, M., 2008

⁶⁴ Dionici javnih politika (engl. policy stakeholders) jesu pojedinci ili skupine koje imaju ulogu u pojedinoj politici, na način da utječu na određenu politiku ili pak da ta politika utječe na njihovu društvenu poziciju. Definicija policy problema stoga snažno ovisi o načinu na koji su pojedini dionici uključeni u politiku kojom se nastoji rješavati taj problem. Dionici se mogu podijeliti u dvije osnovne skupine – one koji djeluju unutar okomite i one koji djeluju unutar vodoravne dimenzije javnih politika. U prvu skupinu spadaju, primjerice, vladini dužnosnici, predstavnici političkih stranaka, državni službenici, predstavnici regulatornih agencija, sudbene vlasti, međunarodnih organizacija poput Svjetske banke, a u drugu poslovni ljudi, građani pogođeni nekom politikom, predstavnici sindikata, nevladinih organizacija te različite vrste eksperata za pojedine politike sa sveučilišta ili iz policy instituta. Dionici javnih politika na različit način reagiraju na informacije koje dolaze iz okoline koja okružuje neku politiku. (Petak, Z. *Pojmovnik HRVATSKA JAVNA UPRAVA*, god. 9. (2009.), br. 1., str. 283– 295.)

⁶⁵ Radman, Z., 2010

⁶⁶ Prema: Colebatch, H. K. (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

⁶⁷ Upravni sustav na državnoj razini u okviru političkog sustava uređene je: Ustavom Republike Hrvatske («Narodne novine», br. 85/10); Poslovnikom Hrvatskog Sabora («Narodne novine», br. 81/2013.); Zakon o Vladi («Narodne novine», br. 151/11); Zakon sustavu državne uprave («Narodne novine», br. broj 150/11 i 12/13 - Odluka i Rješenje USRH) i Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih organa državne uprave (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 150/11, 22/12, 39/13, 125/13 i 148/13), te pravilnicima o ustroju pojedinih tijela državne uprave.

i obavljaju javne poslove⁶⁸. Za potrebe ove analize, bez obzira što se radi o najznačajnijim akterima, neće se zadržavati na političko-predstavničkoj (Hrvatski Sabor) i političko-izvršnoj (Vlada RH) komponenti vlasti, jer je to stvar političko-konstitucionalne analize⁶⁹, već će se naglasak dati na upravni element političkog sustava. Analiza će se fokusirati na tijela državne uprave, koja imaju znatnu ulogu u oblikovanju sektorskih politika kroz izradu nacrtu zakona i uredbi, te programa i strategija što ih donose Vlada RH i Hrvatski Sabor, te drugih podzakonskih akata za provedbu Zakona i Strategija. Naposljetku, kroz spomenute aktivnosti tijela državne uprave moguće je osigurati koordinaciju sektorskih politika – pretpostavku za IOUP.

Državna uprava

Državna uprava je posebna organizacijska sastavnica unutar sustava vlasti organiziran na središnjoj razini javnog upravljanja, kao organizacijska podstruktura⁷⁰. Tijela državne uprave su ministarstva, središnji uredi državne uprave, državne upravne organizacije (izvan ministarstva), državne uprave, državni zavodi, državna ravnateljstva i nezavisne regulatorne agencije (koje su neke formalno odvojene od državne uprave). Od tijela državne uprave potrebno je istaknuti samo ona tijela državne uprave koja najvećoj mjeru utječu na upravljanje obalnim područjem.

Ministarstva

U suvremenoj državi, ministarstvo je osnovno i najvažnije tijelo državne uprave. Polazeći od organizacijskog i funkcionalnog aspekta, ono čini samu srž "upravne organizacije" čiji čelnik odnosno ministar je član Vlade koja je nositelj izvršne vlasti i u praktično političkom smislu kontrolira parlamentarnu većinu koja donosi zakone koja Vlada predlaže.

Ministarstvo je nositelj izrade i priprema nacrtu prijedloga zakona i prijedloge drugih propisa u okviru resora ili upravnog područja, planiranje, izradu i provedbu strateških i drugih operativni dokumenata, zatim neposredno primjenjuju zakone i druge propise te osigurava provedbu zakona i drugih propisa.

Stoga ministarstva imaju ključnu ulogu i utjecaj na upravljanje općenito, pa tako i na obalno područje. Broj ministarstava i raspored resora definira se svakom novom Vladom, sukladno općoj politici Vlade. Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave danas je ustrojeno 20 ministarstava.

Utjecaji na obalno područje naročito se ističu kroz: obalnu industriju, luke i pristaništa, industriju ribolova i akvakulture, podvodna energetska i rudna bogatstva, regionalni razvoj, turizam i rekreaciju, vodno gospodarstvo, obalnu poljoprivredu, zaštitu okoliša i prirode, prostorno uređenje⁷¹. Isto tako

⁶⁸ Institucije vlasti obuhvaćaju politička i političko-izvršna tijela, te upravna tijela, i to: Predstavničko tijelo – Sabor RH, kao političko predstavničko tijelo; Izvršno tijelo – Vlada RH, kao izvršno-političko tijelo; Tijela državne uprave.

⁶⁹ Hrvatski Sabor kao političko predstavništvo građana, te Vlada RH kao nositelj izvršne vlasti su politička tijela. Njihov sastav rezultat je odnosa političkih snaga u zemlji, stranačkog i izbornog sustava. Donošenje najviših političkih i pravnih akata ovise o odnosu političkih snaga u parlamentu. Utjecaj ovih ključnih aktera stvar je analize drugih disciplina.

⁷⁰ Državna uprava ustrojena je radi obavljanja poslova državne uprave, a to su neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi. Pored ovog državna uprava prati stanje u okviru svog djelokruga prikupljanjem potrebnih podataka i obavijesti, izradom odgovarajućih stručnih podloga te poduzimaju mjere i radnje za koje su zakonom i drugim propisima ovlašteni. Nadalje pripremaju nacrtu prijedloga propisa iz svog djelokruga, izrađuju stručne podloge za rješavanje ili objašnjenje određenih pitanja.

⁷¹ Prema: Prema: N. Connolly, C. O'Mahony, C. Buchanan, D. Kay, S. Buckley, and L. Fewtrell, "Assessment of Human Activity in the Coastal Zone". (2001). Report on research project conducted by the Coastal Resources Centre, University College Cork and the Centre for Research into Environment and Health, University of Wales

prema matrici mogućih interakcija gospodarskih aktivnosti i utjecaja na obalno područje⁷², aktivnosti kao; urbanizacija, turizam, industrija, energetika, ribarstvo, prijevoz, šumarstvo i poljoprivreda najznačajnije utječu na obalno područje, i to na: zagađenje mora, zraka, buku i zagušenje, gubitak morskih, zemljišnih i kulturnih resursa, te gubitak javnog pristupa i degradaciju tla.

Stoga će se pažnja usmjeriti na ona ministarstva kojima su u nadležnosti gore navedene djelatnosti i aktivnosti, odnosno ona koja su najrelevantnija za IOUP. Djelokrug i unutarnje ustrojstvo razmatranih ministarstva propisani su Uredbama Vlade o unutarnjem ustrojstvu Ministarstava, stoga će se prikazati samo ključni poslovi i ustrojstvene jedinice relevantne za IOUP.

Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture

Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture obavlja upravne, stručne i i druge poslove koji se između ostalog odnose na: unutarnji međunarodni pomorski, nautički, cestovni, željeznički, zračni i poštanski promet; planiranje, izradu i provedbu strateških dokumenata i projekata prometne infrastrukture; zaštitu mora od onečišćenja s brodova; morske luke, pomorsko dobro i utvrđivanje granica pomorskog dobra,; kopnene robno-transportne centre; zračne luke; sigurnosti plovidbe na moru.

U sastavu ministarstva za obalno područje posebno je važna ustrojstvena jedinica: "Uprava pomorske i unutarnje plovidbe, brodarstva, luka i pomorskog dobra". Sukladno Uredbi o unutarnjem ustrojstvu ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture (NN 27/12, 36/12, 79/13) Uprava pomorske i unutarnje plovidbe, brodarstva, luka i pomorskog dobra između ostalog priprema nacрте prijedloga zakonskih i podzakonskih akata iz područja pomorskog brodarstva i prometa, pomorskog dobra, morskih luka, agencija pomorske i unutarnje plovidbe, priprema i izrađuje nacрте međunarodnih ugovora i drugih akata iz područja pomorstva i unutarnje plovidbe, sudjeluje u izradi strateških dokumenata, te predlaže razvojnu politiku iz područja pomorstva i unutarnje plovidbe.

Za obavljanje poslova Uprave pomorske i unutarnje plovidbe, brodarstva, luka i pomorskog dobra, ustrojavaju se sljedeći sektori:

- Sektor upravljanja pomorskim dobrom, lučkim i koncesijskim sustavom,
- Sektor pomorske plovidbe, pravnih, međunarodnih poslova i EU,
- Sektor unutarnje plovidbe,
- Lučke kapetanije.

Za obalno područje su značajni: Sektor upravljanja pomorskim dobrom, lučkim i koncesijskim sustavom;

Sektor pomorske plovidbe i Lučke kapetanije. Sektori su podijeljeni na Službe i Odjele.

Uprava sigurnosti plovidbe, također je značajna ustrojstvena jedinica, koja obavlja inspeksijske, upravne i stručne poslove vezane za sigurnost plovidbe, zaštitu pomorskog dobra, upravljanje pomorskim prometom, zaštitu mora i podmorja od onečišćenja, korištenje u unutarnjih morskih voda, teritorijalnog moru i gospodarskog pojasa. U sastavu Uprave sigurnosti plovidbe na temelju Zakona o lučkim kapetanijama ustrojene su 8 lučkih kapetanija - Pula, Rijeka, Senj, Zadar, Šibenik, Split, Ploče i Dubrovnik) sa 67 regionalnih ispostava.

Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja

under the Maritime Ireland /Wales INTERREG II Programme, 2001. u: Kobojević, Ž., Kurtela, Ž. i Milošević-Pujo, B. (2012): Održivi razvoj i integrirano upravljanje obalnim područjem – procesi uspješne zaštite obalnog mora, „Naše more“ 59(3-4).

⁷² 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.

Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja obavlja upravne, stručne i druge poslove koji se između ostalog odnose na: graditeljstvo, prostorno uređenje i usklađivanje prostornoga razvitka, planiranje, korištenje i zaštitu prostora, ostvarivanje međunarodne suradnje u prostornom uređenju, inspekcijske poslove prostornoga uređenja; praćenje stanja u prostoru i provedbu dokumenata prostornoga uređenja, izradu Strategije prostornog razvoja i Državnog plana prostornog razvoja, izradu dokumenata prostornoga uređenja županija, gradova i općina, osiguravanja uvjeta za gospodarenje, zaštitu i upravljanje prostorom i usklađivanje djelovanja tijela državne uprave koja sudjeluju u izradi, donošenju i provedbi dokumenata prostornoga uređenja. Obavlja poslove u iz područja uređenje naselja, te uređenje i korištenje građevinskoga zemljišta.

U sastavu ministarstva za obalno područje posebno je važna ustrojstvena jedinica: Uprava za prostorno uređenje i pravne poslove i kao samostalna ustanova Hrvatski zavod za prostorni razvoj. Uprava za prostorno uređenje i pravne poslove obavlja upravne, stručne i druge poslove koji se odnose na: prostorno uređenje i usklađivanje prostornoga razvitka, planiranje, korištenje i zaštitu prostora, surađuje u izradi dokumenata prostornoga uređenja županija, gradova i općina radi osiguravanja uvjeta za gospodarenje, zaštitu i upravljanje prostorom i usklađivanja djelovanja tijela državne uprave koja sudjeluju u izradi, donošenju i provedbi dokumenata prostornoga uređenja. Uprava obavlja stručne poslove u vezi s nacrtom prijedloga i nacrt konačnog prijedloga prostornog plana državne razine. Uprava daje suglasnosti na dokumente prostorno uređenja u zaštićenom obalnom području mora.

Posebno je značajno što uprava obavlja pravne poslove koji se odnose na normativnu djelatnost u vezi s pripremom i izradom nacrt prijedloga zakona, drugih propisa i akata iz djelokruga Ministarstva, obavlja poslove procjene učinaka propisa s tim u vezi i koordinira provedbu propisa iz djelokruga Ministarstva.

U upravi za prostorno uređenje i pravne poslove ustrojavaju se dva Sektora:

- Sektor za prostorno uređenje
- Sektor za pravne poslove. Sektori imaju službe i odjele.

Hrvatski zavod za prostorni razvoj obavlja stručne poslove prostornog uređenja, i to naročito: izradu, odnosno koordinaciju izrade i praćenje provedbe Državnog plana prostornog razvoja i drugih prostornih planova koje donosi Hrvatski sabor ili Vlada; izradu, odnosno koordinaciju izrade i suradnju u izradi drugih dokumenata od važnosti za prostorno uređenje i zaštitu prostora Države; vođenje, razvoj i upravljanje informacijskog sustava prostornog uređenja; izradu, odnosno vođenje izrade izvješća o stanju u prostoru Države i dr. Zavod u svom sastavu ima službe i odjele.

Ministarstvo zaštite okoliša i prirode

Ministarstvo zaštite okoliša i prirode obavlja upravne, stručne i druge poslove koji se između ostalog odnose na: opću politiku zaštite okoliša, ostvarivanje uvjeta za održivi razvitak; zaštitu zraka, tla, voda, mora, biljnog i životinjskog svijeta; uzroke i posljedice promjene klime. Ministarstvo izrađuje prijedloga mjera za unapređenje stanja u području zaštite okoliša, vrši sustavno praćenje stanja okoliša (monitoring) te vođenje informacijskog sustava zaštite okoliša i dr. Iz područja zaštite prirode ministarstvo obavlja poslove koji se odnose na: istraživanje, proučavanje, praćenje, evidentiranje, dokumentiranje i promicanje prirodne baštine, utvrđivanje svojstva zaštićenih dijelova prirode te njihovo vrednovanje; vođenje središnjih upisnika zaštićenih dijelova prirode; propisivanje mjerila za utvrđivanje programa javnih potreba u području zaštite prirode Republike Hrvatske; utvrđivanje uvjeta za korištenje i namjenu zaštićenih dijelova prirode, te upravljanje zaštićenim dijelovima prirode; utvrđivanje uvjeta zaštite prirode; inspekcijske poslove zaštite prirode i dr.

Ministarstvo u svom sastavu ima uprave, samostalne sektore i službe.

Ustrojstvene jedinice ministarstva koje mogu biti od značaja za obalno područje su:

- Uprava za procjenu utjecaja na okoliš i održivo gospodarenje otpadom

- Uprava za klimatske aktivnosti, održivi razvoj i zaštitu zraka, tla i mora
- Uprava za zaštitu prirode
- Uprava za inspekcijske poslove

Uprava za procjenu utjecaja na okoliš i održivo gospodarenje otpadom obavlja upravne i stručne koji se između ostalih odnose na poslove vezane za procjenu utjecaja zahvata na okoliš, stratešku procjenu utjecaja strategija, planova i programa na okoliš, prevenciju i odgovornost za štetu u okolišu, integralno sprječavanje onečišćenja. Uprava sudjeluje u izradi nacрта zakona i provedbenih propisa, programa, planova i izvješća i prati njihovu provedbu.

Iz oblasti gospodarenja otpadom Uprava obavlja poslove vezane za izradu i provedbu strateških dokumenata vezanih za održivo gospodarenje otpadom. Uprava izrađuje smjernice za unaprjeđenje sustava gospodarenja otpadom, te izrađuje nacрте i prijedloge podzakonskih akata u vezi gospodnja otpadom. U Upravi se ustrojavaju Sektor za procjenu utjecaja na okoliš i industrijsko onečišćenje i Sektor za održivo gospodarenje otpadom, planove, programe i informacijski sustav.

Uprava za klimatske aktivnosti, održivi razvoj i zaštitu zraka, tla i mora obavlja upravne i stručne poslove u vezi s ublažavanjem klimatskih promjena i prilagodbom klimatskim promjenama, zaštitom ozonskog sloja, očuvanjem kvalitete zraka, očuvanjem kakvoće mora i zaštitom tla te obavlja i druge poslove u vezi s poduzimanjem mjera radi smanjivanja i sprječavanja onečišćavanja okoliša. Uprava sudjeluje u izradi nacрта zakona i provedbenih propisa, programa, planova i izvješća iz svog djelokruga. Unutar ustrojstven jedinice Sektor za zaštitu zraka, tla i mora ustrojena je Služba za zaštitu mora i priobalja – područna jedinica Rijeka.

Služba za zaštitu mora i priobalja – područna jedinica Rijeka obavlja upravne i stručne poslove u vezi sa zaštitom, očuvanjem i omogućavanjem oporavaka morskih i obalnih ekoloških sustava, potiče, razvija i koordinira upravljanje obalnim područjem i zaštitom mora na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, sudjeluje u provođenju nacionalnog i subregionalnog Plana intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora. Poduzima mjere radi učinkovitog djelovanja sustava zaštiteorskog okoliša i obalnog područja, te u vezi sa predviđanjem, sprječavanjem, ograničavanjem i sanacijom onečišćenoga morskog okoliša i obalnog područja. Služba između ostalog sudjeluje u izradi stručnih podloga za izradu nacрта prijedloga zakona i provedbenih propisa, priprema stručne podloge za izradu strategija, planova, programa, projekata i izvješća u vezi sa zaštitom morskog okoliša i integralnog upravljanja obalnim područjem i prati njihovu provedbu.

Ova služba je izrijekom naznačena da priprema stručne podloge za izradu strategija, planova, programa, projekata i izvješća u vezi sa integralnim upravljanjem obalnim područjem. Uprava za zaštitu prirode obavlja upravne i stručne poslove vezane uz očuvanje bioraznolikosti, krajobrazne raznolikosti i georaznolikosti, održivo korištenje prirodnih dobara i zaštite dijelova prirode.

Uprava priprema planske dokumente u vezi sa zaštitom prirode, izrađuje stručne podloge za nacрте propisa na temelju propisa o zaštiti prirode. U Upravi za zaštitu prirode ustrojavaju se sljedeće ustrojstvene jedinice: Služba za zaštićena područja, georaznolikost i ekološku mrežu; Sektor za bioraznolikost i strateške poslove i Sektor za planske dokumente i ocjenu prihvatljivosti. Poslovi ove uprave relevantni za obalno područje odnosi se na korištenje prirodnih dobara i zaštite dijelova na obalnom području. Uprava za inspekcijske poslove značajna je zbog prirode nadzora u svim segmentima zaštite okoliša i prirode u obalnom području.

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na: planiranje i provođenje regionalne razvojne politike i uspostave cjelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja regionalnoga razvoja. U okviru Ministarstva za obavljanje svojih poslova ustrojene su Uprava za strateško planiranje, Uprava za upravljanje

operativnim i Uprava za regionalni razvoj. Uprava za regionalni razvoj obavlja poslove koji se odnose na predlaganje politike regionalnoga razvoja i uspostavu cjelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja regionalnoga razvoja.

Uprava između ostaloga predlaže politiku održivog razvoja Jadranskog mora, otoka i priobalja te uspostavu cjelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja održivog razvoja otoka i priobalja za sve upravne razine te planira izradu i provedbu strateških dokumenata i projekata prometne, komunalne i društvene infrastrukture. Za obavljanje poslova iz nadležnosti Uprave za regionalni razvoj ustrojavaju se sljedeće ustrojstvene jedinice: Sektor za politiku regionalnoga razvoja, Sektor za otoke i Sektor za provedbu razvojnih programa.

Sektor za otoke obavlja poslove koji se odnose na održivi razvoj Jadranskog mora, otoka i priobalja: oblikovanje i predlaganje razvojne politike održivog razvoja otoka i priobalja, te predlaganje i uspostavljanje cjelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja održivog razvoja otoka i priobalja. Za obavljanje poslova iz nadležnosti Sektora za otoke ustrojavaju se: Služba za politiku razvoja otoka i Služba za provedbu i praćenje otočnih razvojnih programa i projekata. Ovdje valja naglasiti da je u odnosu na ranije razdoblje spuštena upravna razina sa Uprave za otoke na čijem se čelu nalazio Državni tajnik, na Sektor za otoke, što se može ocijeniti kao smanjenje pozornosti prema otocima.

Ministarstvo turizma

Ministarstvo turizma obavlja upravne i druge poslove koji se između ostalog odnose na: turističku politiku Republike Hrvatske, strategiju razvitka hrvatskog turizma; razvoj i investicije u turizmu; razvitak posebnih i drugih selektivnih oblika turizma, zatim na sustav turističkih zajednica, djelovanje instrumenata gospodarskog sustava i mjera gospodarske politike na razvoj ponude i pružanje turističkih i ugostiteljskih usluga i poslovanje turističkih i ugostiteljskih gospodarskih subjekata; uvođenje međunarodnih standarda kvalitete ponude smještaja i usluga; kategorizaciju turističkih i ugostiteljskih objekata; unapređivanje turističke i ugostiteljske djelatnosti. Ministarstvo u svom sastavu ima Uprave, Samostalne sektore i odjele.

Ministarstvo poljoprivrede

Ministarstvo poljoprivrede obavlja upravne, stručne i druge poslove u području poljoprivrede, ribarstva, šumarstva, vodnoga gospodarstva, ruralnog razvoja, gospodarenja i raspolaganja poljoprivrednim zemljište u vlasništvu države, poljoprivredne politike i dr.. Ministarstvo propisuje mjere upravljanja i gospodarenja biološkim bogatstvima mora, određivanje i kontrolu ribolovnog napora, određivanje granica između unutarnjeg i vanjskoga ribolovnog mora, granica ribolovnih zona, propisuje namjene, vrste i količine ribolovnih alata i opreme u ribolovu, propisuje i uvjete za uzgoj ribe i drugih vodenih organizama, uvjete za obavljanje ribolova i uvjete za priznavanje organizacija proizvođača u ribarstvu.

Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na šumarstvo i lovstvo, zaštitu šuma, upravljanje vodama i vodnogospodarskim sustavom. Posebno za obalno područje važni su poslovi koji se odnose na zaštitu od štetnog djelovanja voda, zaštitu od erozije i bujica, provedbu zaštite voda i zaštite mora od zagađivanja s kopna i dr. Ministarstvo provodi mjere poticajne politike u poljoprivredi i ribarstvu, te uređuje i koordinira sufinanciranje poljoprivrede, ribarstva i prerade poljoprivrednih proizvoda.

U sastavu ministarstva ključne ustrojstvene jedinice su: Uprava poljoprivrede i prehrambene industrije, Uprava ribarstva, Uprava sigurnosti hrane i fitosanitarne politike, Uprava šumarstva, lovstva i drvne industrije, Uprava vodnoga gospodarstva, Uprava veterinarstva, Uprava ruralnog razvoja, EU i međunarodne suradnje.

Uprave iz svog djelokruga oblikuju politike, planiraju, izrađuju prijedloge zakona i podzakonskih akata (uredbi, pravilnika, naredbi i dr.), te usklađuju zakonodavstvo iz svog područja, sudjeluju u izradi strateških i programskih dokumenata, propisa i međunarodnih sporazuma u području ruralnog razvoja; surađuju s tijelima državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uprave su podijeljene na sektore, službe i odjele.

Ministarstvo kulture

Ministarstvo kulture između ostalo obavlja koji se odnose na: istraživanje, proučavanje, praćenje, evidentiranje, dokumentiranje i promicanje kulturne baštine te utvrđivanje svojstva zaštićenih kulturnih dobara.

U sastavu ministarstva ključna ustrojstvene jedinica je Uprava za zaštitu kulturne baštine

U Upravi za zaštitu kulturne baštine obavljaju se upravni i stručni poslovi u vezi s: utvrđivanjem uvjeta za korištenje i namjene kulturnih dobara, te upravljanjem kulturnim dobrima sukladno propisima, utvrđivanjem posebnih uvjeta građenja za zaštitu kulturnih dobara, obavljanjem inspekcijskih poslova u području zaštite kulturnih dobara, te drugim poslovima sukladno djelokrugu rada Uprave. Uprava u svom sastavu ima sektore, službe i konzervatorske odjele.

U konzervatorskim odjelima obavljaju se stručni i upravni poslovi koji se odnose na istraživanje, proučavanje, praćenje stanja, evidentiranje, dokumentiranje i promicanje kulturnih dobara, primjenu odgovarajućih metoda i mjera zaštite kulturnih dobara. U konzervatorskim odjelima obavlja se utvrđivanje posebnih uvjeta građenja, utvrđivanje uvjeta korištenja, namjene i upravljanja kulturnim dobrima.

Iz djelokruga drugih ministarstva koji su relevantni za obalno područje moguće je još istaknuti:

- Poslove iz djelokruga Ministarstva gospodarstva u vezi obalnih industrija, energetika i rudarstvo posebno koji se odnose na obnovljive izvore energije, istraživanje i eksploatacije energenata iz Jadranskog mora, mineralnih sirovina u obalnom području (kamena i pijeska).
- Poslove iz djelokruga Ministarstva poduzetništva i obrta koji se odnose na malo i srednje poduzetništvo, obrtništvo, zadrugarstvo, ravnomjerni regionalni razvoj poduzetništva te mjere gospodarske politike na razvoj obrtništva, zadrugarstva, malog i srednjeg poduzetništva.
- Poslove iz djelokruga Ministarstva uprave koji se odnose na sustav i ustrojstvo državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i na administrativno-teritorijalni ustroj države.

Pored ministarstava kao ključnih tijela državan uprave u pogledu upravljanja i koordinacije sektorskih politika potrebno je spomenuti još neka, isto tako relevantna tijela na državnoj razini koji je javljaju kao dionici/akteri u upravljanju obalnim područje, kao što su državni uredi, državne upravne organizacije, nezavisni regulatori i trgovačka društva od posebnog državnog interesa.

Državni uredi

Državni uredi ustrojeni su za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja koja su od posebnog značaja za učinkovitiji rad Vlade. Za integralno upravljanje obalnim područjem od posebnog je značaja Državni ured za upravljanje državnom imovinom.

Ovo se ističe zbog još uvijek prisutnih dubioza u vlasništvu i nerazriješenih odnosa i pravu raspolaganja zemljištem koja je bila bivše društveno vlasništvo između općina/gradova se jedne i Države (Hrvatske šume) s druge strane, što posebno dolazi do izražaja u planiranju i privođenju namjeni pojedinih površina koje se planiraju za gospodarske aktivnosti. Problemi idu to te mjere da se gotovo zaustavljaju investicije i dovode u pitanju već započeta ulaganja. Isto tako veliki dio kompleksa bivših vojnih objekta i područja koji nisu perspektivni za MORH, a predstavljaju značajan razvojni resurs je u nadležnosti ureda.

Državne upravne organizacije

Državne upravne organizacije se ustrojene su za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja. Državne upravne organizacije osnivaju se u pravilu kao državne uprave, zavodi i ravnateljstva. Državne upravne organizacije obavljaju upravne, stručne i druge poslove iz svog djelokruga, a osobito proučavaju i istražuju određena pitanja koja zahtijevaju primjenu posebnih načina rada, a koje je nužno obavljati u okviru državne uprave.

U odnosu IOUP upravljanje, posebno sa razvojnog aspekta mogu se izdvojiti: Državna geodetska uprava, Državni zavod za statistiku i Državni zavod za zaštitu prirode. Posebno je značajna Državna geodetska uprava koja vodi prostorne podatke, sa područnim jedinicama za katastar zemljišta. Ovo je naročito važno za poslove prostornog uređenja i gospodarenje obalnim područjem.

Državni zavod za zaštitu prirode kao središnja ustanova za stručne poslove zaštite prirode u Hrvatskoj relevantna je za IOUP zbog bio raznolikosti na obalnom području i brojnosti prirodnih fenomena i vrijednosti.

Agencije

Postupnom transformacijom poslova državne uprave sve su prisutnije regulatorne agencije kao nezavisna regulatorna tijela utemeljena na zakonima i formalno izdvojena iz sustava državne uprave i odgovorna su izravno parlamentu. Od 2010. na ovamo zakonodavstvom je uspostavljeno oko 50 neovisnih agencija, od kojih je određen broj definiran kao "nezavisni regulatori".

Pored mnoštva agencija, kao relevantne za integralno upravljanje obalnim područjem za potrebe ove analize mogu se naznačiti pojedine agencije. Agencija za obalni linijski pomorski promet je samostalna pravna osoba, osnovana 1. listopada 2006. godine temeljem Zakona o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom. Najznačajniji posao Agencije je raspisivanje javnih natječaja za dodjelu koncesija i sklapanje ugovora o prijevozu na svim državnim linijama u javnom obalnom pomorskom prometu, te nadzor nad kvalitetnim korištenjem sredstava koji se iz proračuna RH izdvajaju za održavanje pomorskih veza s otocima.

Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju je javna ustanova radi operativne provedbe mjera tržišne i strukturne potpore u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoj. Agencija kroz jasne radne procedure korisnicima nastoji omogućiti ostvarivanje prava na potporu iz djelokruga poljoprivrede i ruralnog razvoja. Agencija posluje u ozračju podrške održivom razvoju hrvatskog ruralnog prostora i jačanja tržišta poljoprivrednih proizvoda.

Agencija za regionalni razvoj Republike Hrvatske osnovana je Uredbom o osnivanju Agencije za regionalni razvoj Republike Hrvatske (NN 155/08), 24. prosinca 2008. godine, kao bitni čimbenik provedbe dijela regionalne razvojne politike Republike Hrvatske iz nadležnosti Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije.

Agencija za zaštitu okoliša osnovana je odlukom Vlade Republike Hrvatske za prikupljanje, objedinjavanje i obradu podataka o okolišu. Potreba za osnivanjem Agencije definirana je strateškim dokumentom u zaštiti okoliša - Strategijom zaštite okoliša Republike Hrvatske, koja ju pozicionira kao središnje stručno tijelo i mogućeg promotora održivoga razvoja.

Agencija za ugljikovodike čija je jedna od glavnih zadaća definiranje istražnih radnji u skladu s najboljim svjetskim praksama, određivanje pravila i uvjeta za uspostavu istražnog i eksploatacijskog polja i tijek eksploatacije. Posebno je značajan rad agencije u vezi eksploatacijom nafte i plina u jadranskom podmorju.

Hrvatsku agenciju za malo gospodarstvo i investicije (HAMAG INVEST) osnovala je Republika Hrvatska Zakonom o poticanju razvoja malog gospodarstva (NN 29/02, 63/07, 53/12). Djelatnosti HAMAG INVEST-a u nadležnosti su Ministarstva poduzetništva i obrta. Hrvatska agencija za malo

gospodarstvo i investicije osnovana je s ciljem pružanja kvalitetne potpore u poslovanju subjekata malog i srednjeg gospodarstva, što omogućava lakši i brži ekonomski razvoj na nacionalnoj razini.

Agencija za regionalni razvoj Republike Hrvatske, javna ustanova osnovana je Uredbom o osnivanju Agencije za regionalni razvoj Republike Hrvatske (NN 155/08, 83/12), kao bitni čimbenik provedbe dijela regionalne razvojne politike Republike Hrvatske iz nadležnosti Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije.

U vezi agencija u kontekstu koordinacije sektorskih politika stručnjaci ističu određene prijedorne točke i to u prvom redu da su u agencijama objedinjene regulatorne, egzekutivne i upravne funkcije što na određeni način redefinira načela diobe vlasti. Sve prisutnija "agentifikacija" javnih poslova sužava prostor prijenosa ovlasti na lokalnu samouprave sukladno načelima decentralizacije i zahtjevima za sudjelovanjem, odnosno participacijom u upravljanju obalnim područjem. Zatim, nejasni odnosi i komunikacijski kanali, nedefiniran nadzor, politička kontrola i autonomija agencija ne pruža učinkovite koordinacije politika, a time i za integralno upravljanje.

Tijela državne uprave u Županijama

Poslovi državne uprave na teritorijalnoj razini obavljaju se kroz tri osnovna institucionalna oblika: putem mreže državnih ureda u županijama, putem izdvojenih organizacijskih jedinica – ispostava središnjih državnih tijela i prenošenjem poslova državne uprave na jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave. Ova tijela nemaju značajnijeg utjecaja na oblikovanje sektorskih politika, stoga ih nije potrebno razmatrati u kontekstu koordinacije sektorskih politika.

Javna poduzeća i javne ustanove

O okviru javnog sektora nalaze se brojne javne i privatnih institucije kao: javna poduzeća⁷³ koja upravljaju s prometnim i infrastrukturnim sustavima i obavljaju druge djelatnosti od posebnog državnog interesa, te institucije koje obavljaju komunalne djelatnosti i ustanove za područje odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, športa, tjelesne kulture, tehničke kulture, zdravstva, socijalne skrbi i dr.

Ove institucije kroz svoje programe razvoja, stručno osoblje koje sudjeluje u raznim stručnim povjerenstvima, te položaj i utjecaj vodećeg osoblja u strukturama vlasti ostvaruju utjecaj na oblikovanje pojedinih sektorskih politika.

Od javnih poduzeća, trgovačkih društva od posebnog državnog interesa i ustanova relevantna za IOUP mogu se izdvojiti ona značajnija, i to:

- Hrvatske vode – pravna osoba za upravljanje vodama (korištenje, uređenjem, zaštitom voda i obalnog mora;
- Hrvaste šume – pravna osoba za upravljanja šumama i šumskim zemljištem u vlasništvu RH;
- Hrvatska elektroprivreda - nacionalna elektroenergetska tvrtka, koja se bavi proizvodnjom, prijenosom i distribucijom električne energije;
- Jadrolinija - društvo za linijski pomorski prijevoz putnika i tereta, u 100%-tnom vlasništvu Republike Hrvatske;
- Hrvatske ceste d.o.o., društvo s ograničenom odgovornošću (u 100 % - tnim vlasništvu RH) za upravljanje, građenje i održavanje državnih cesta;
- Ploput d.o.o. – (društvo u 100% vlasništvu države) za sigurnost plovidbe na moru
- Hrvatski hidrografski institut – javna je ustanova za obavljanje hidrografske djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku (hidrografskih istraživanja mora, morskog dna i podmorja,

⁷³ Javnim poduzećima smatraju se cjeline u državnom vlasništvu i/ili pod državnom kontrolom koje prodaju industrijska ili komercijalna dobra i usluge širokoj javnosti, a formirana su kao korporacije. (<http://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/javni-sektor/316/>)

- obradom i javnom objavom službenih pomorskih navigacijskih karata, priručnika i drugih informacija);
- Institut za oceanografiju i ribarstvo - nacionalna znanstveno-istraživačka institucija koja se bavi istraživanjem mora;
 - Javne ustanove za zaštićene dijelove prirode u obalnom području (Nacionalnim parkovima: "Brijuni", "Kornati", "Krka", "Mljet", "Paklenica" , te Parkovima prirode "Lastovsko otočje" i "Biokovo");
 - Lučke uprave državnog značaja – osnovane temeljem Zakon pomorskom dobru i morskim lukama radi upravljanja, gradnje i korištenja luke otvorene za javni promet koja je od osobitoga (međunarodnoga) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku (LU: Rijeka, Zadar, Šibenik, Split, Ploče i Dubrovnik).
 - Hrvatska turistička zajednica - nacionalna turistička organizacija, a osnovana je radi stvaranja i promicanja identiteta i ugleda hrvatskog turizma, planiranja i provedbe zajedničke strategije i koncepcije.

Tablica 8. Prikaz ključnih resora, institucija, poslova i dokumenata relevantnih za IOUP

RESOR MINISTARSTVO	Izrada prijedloga zakona i provedbenih propisa, neposredna provedba zakona, izrada i provedba strateških dokumenta, te upravni i stručni poslovi koji se odnose na područja relevantna za IOUP	Strateških dokumenti	Ključne državne upravne organizacije, agencije, javna poduzeća i ustanove
Pomorstvo, promet i infrastruktura	svi vidovi prometa (posebno pomorski); morske luke; pomorsko dobro; koncesije na pomorskom dobru; zaštita mora; sigurnost plovidbe;	Strategija pomorskog razvitka i integralne pomorske politike; Strategija prometnog razvitka RH; Strategija razvoja nautičkog turizma;	Agencija za obalni linijski pomorski promet Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti Lučke kapetanije Jadrolinija Plovput d.o.o. Hrvatski hidrografski institut Plinacro Hrvatska pošta Hrvatske ceste HŽ Infrastruktura Lučke uprave
Graditeljstvo i prostorno uređenje	graditeljstvo, prostorno uređenje, usklađivanje prostornoga razvitka, određivanje namjene, planiranje, korištenje i zaštitu prostora praćenje stanja u prostoru i provedbu dokumenata prostornoga	Strategija prostornog razvoja RH; Državni plan prostornog razvoja.	Hrvatski zavod za prostorni razvoj Državna geodetska uprava Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje
Zaštite okoliša i prirode	opća politika zaštite okoliša, održivi razvoj,	Strategija održivog razvoja RH,	Agencija za zaštitu okoliša

	zaštita voda, morskog okoliša, zraka, tla, biljnog i životinjskog svijeta, gospodarenje otpadom, ekološka mreža, procjena utjecaja po okoliš; zaštita prirode;	Strategija održivog gospodarenja otpadom RH, Strateške odrednice za razvoj zelenog gospodarstva, Nacionalna strategija zaštite okoliša, Nacionalni plan djelovanja za okoliš.	Državni zavod za zaštitu prirode Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost Javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjima prirode
Regionalni razvoj	planiranje i provođenje regionalne razvojne politike, uspostave cjelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja regionalnoga razvoja; regionalna organizacija.	Nacionalni strateški referentni okvir; Strategija regionalnog razvoja.	Agencija za regionalni razvoj RH Otočko vijeće
Turizam	razvoj turizma, investicije u turizmu, mjere gospodarske politike u odnosu na turizma.	Strategija razvoja hrvatskog turizma.	Hrvatska turistička zajednica, Institut za turizam
Poljoprivreda (polj.p.zemlj. šumarstvo, ribarstvo, vodno gospodarstvo)	poljoprivredna politika, poljoprivredno zemljište, ribarstvo (upravljanja i gospodarenja biološkim bogatstvima mora, kontrola ribolova i ribolovne zone); marikultura šumarstvo (gospodarenje i zaštita šuma), lovstvo, vodno gospodarstvo (gospodarenje vodama, zaštita voda i obalnog mora), ruralni razvoj.	Strategija ruralnog razvoja Republike Hrvatske Nacionalni strateški plan razvoja ribarstva; Akcijski plan razvoja ekološke poljoprivrede u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2011. - 2016. godine, Nacionalna šumarska politika i strategija i šumsko gospodarske osnove Strategija upravljanja vodama Plan upravljanja vodnim područjima	Agencija za poljoprivredno zemljište Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju Hrvatska poljoprivredna agencija Hrvatske vode Hrvatske šume Institut za jadranske kulture i melioraciju krša Institut za oceanografiju i ribarstvo
Kultura i kulturna baština	upravljanje i zaštita kulturne baštine	Strategija zaštite, očuvanja i održivog gospodarskog korištenja kulturne baštine RH	Konzervatorski odjeli
Gospodarstvo	obalne industrije (brodogradnja i prerada), strateške investicije, energetika i rudarstvo, obnovljivi izvori energije, istraživanje i eksploatacije energenata iz Jadranskog mora, mineralnih sirovina u	Industrijska strategija Hrvatske Strategija energetskog razvoja Hrvatske	Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA) Agencija za ugljikovodike Agencija za investicije i konkurentnost Hrvatska elektroprivreda Plinacro

	obalnom području (kamena i pijeska).		Hrvatska gospodarska komora
Poduzetništvo i obrt	malo i srednje poduzetništvo, obrtništvo, zadrugarstvo, ravnomjerni razvoj poduzetništva	Strategija razvoja poduzetništva u Republici Hrvatskoj 2013. - 2020.	Hrvatska agenciju za malo gospodarstvo i investicije Hrvatska obrtnička komora
Uprava i lokalna i područna regionalna samouprava	područne (regionalne) ustrojstvo državne uprave, lokalne i samouprave, administrativno-teritorijalni ustroj države	Strategija reforme lokalne i područne samouprave i administrativno - teritorijalna reorganizacija	
Državni ured za upravljanje državnom imovinom (koordinacijsko tijelo)	upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske	Strategija upravljanja i vlasništvu Republike Hrvatske	
<i>Iz gornjeg prikaza među odabranim resorima/ministarstvima, poslovima, strateškim dokumentima i drugim ključnim upravama, ustanovama i agencijama na državnoj razini jasno se ocrta složenost i isprepletenost tijela, preklapanje poslova i dokumenta koji utječu na proces upravljanja na obalnom području. Stoga IOUP postavlja snažan zahtjev za postizanje koordinacije sektorskih politika na obalnom području.</i>			

Obzirom da se sektorske politike provode na regionalnoj i lokalnoj razini ni nužna je i analiza institucija regionalne i lokalne razine.

Institucije područne (regionalne) relevantne za IOUP

Na regionalnoj razini moguće je istaknuti nekoliko ključnih dionika kao dio regionalne samouprave. Prema odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁷⁴ ustrojene su županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa. U obalnom području ustrojeno je 7 županija, koje su ranije nabrojene. Županije su samostalne u odlučivanju u poslovima od područnog (regionalnog) značaja, a posebice kada je riječ o poslovima koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. Županija usklađuje interese i poduzima aktivnosti radi ravnomjernog gospodarskog i društvenog razvitka gradova i općina u sastavu Županije i Županije kao cjeline. Županija putem Skupštine županije, Župana i županijskih tijela odlučuje o poslovima koji su relevantni za IOUP, i to:

- određuje odgovarajuću regionalnu gospodarsku strukturu županije,
- određuje osnovu namjene prostora kopna i mora s razmještajem gospodarskih djelatnosti,
- određuje osnovu razvojne prometne, javne i druge infrastrukture,
- brine o održivom gospodarenju otpadom na županijskoj razini,
- osigurava zaštitu krajobrazu i mjere zaštite okoliša,
- uređuje pitanja korištenja pomorskog dobra,
- odlučuje o lukama otvorenim za javni promet i lukama posebne namjene regionalnog značaja,
- odlučuje o utvrđivanju lučkih područja,
- putem lučkih uprava upravlja sa lukama otvorenim za javni promet,

⁷⁴ NN, broj 19/13

- upravlja zaštićenim objektima prirode putem javnih ustanova,

Županijska upravna tijela ustrojavaju se za obavljanje poslova iz djelokruga županije. Osnovna upravna tijela u Županiji su Upravni odjeli (UO), koji prate stanje u svom području, izrađuje izvješća, stručne podloge, prijedloge i nacрте akata iz djelokruga upravnog tijela. Obzirom da se broj i vrstu upravnih odjela svaka županija svojim aktom određuje za sebe ovdje će se na načelno istaknuti upravne odjele relevantne za IOUP.

Županijski upravni odjeli za pomorstvo, promet i veze

Upravni odjel je između ostalog odgovoran za pomorska pitanja na teritoriju Županije i postupa u skladu sa Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama. Odgovoran je za provedbu ili poštivanje pravila i propisa vezanih za upravljanje lukama, odluke o osnivanju lučkih uprava odluke vezane za granice pomorskog dobra i izdavanje koncesija, i drugih zakonskih akata. Načelni zadaci UO su sljedeći: održavanje, upravljanje, zaštita i unapređenje pomorskog dobra i zaštita morskog okoliša; nadzor, koordinacija i sudjelovanje u radu županijskih lučkih uprava, izrada godišnjih programa, planova i izvješća za županijsko poglavarstvo o aktivnostima, razvoj i financiranje luka, predlaganje mjera za unapređenje njihovih aktivnosti; sudjelovanje u razvoju lučke infrastrukture; izdavanje koncesija i upravljanje registrom koncesija; nadzor stanja na pomorskom dobru, analize, studije, izvješća; suradnja s lokalnim samoupravama i javnim poduzećima vezano za održavanje na pomorskom dobru; koordinacija odjela na županijskoj razini radi definiranja granica pomorskog dobra i slanje prijedloga odjelu na razini ministarstva; evidencije o granicama pomorskog dobra, brodicama i jahtama, te naknade za korištenje pomorskog dobra.

Županijski upravni odjeli za turizam, poduzetništvo i poljoprivredu

Ovi upravni odjel nadležan je za poslove gospodarskog razvoja županije koji su usredotočeni na turizam, poduzetništvo i poljoprivredne aktivnosti. Sukladno tome, UO redovito nadzire i analizira situaciju u ovim sektorima i predlaže mjere za poboljšanja. Aktivno sudjeluje u promociji vezanoj za turizam i podupire razvoj različitih oblika turizma (npr. kongresni, nautički, seoski, zdravstveni i lovni). UO ima i koordinacijsku ulogu gdje radi na usklađenju razvojnih aktivnosti na razini lokalnih samouprava i gospodarskih subjekata vezanih za turizam; surađuje sa županijskom, te gradskim i općinskim turističkim zajednicama kao i drugim organizacijama uključenim u razvoj turizma; osim toga, UO aktivno prati i analizira stanje u malom i srednjem poduzetništvu, predlaže i provodi mjere promicanja, razvoja i sustavnog unapređivanja malog i srednjeg poduzetništva; potiče usklađivanje subjekte malog i srednjeg poduzetništva s EU normama i tehnološki razvoj, surađuje s različitim institucijama i centrima koji se bave gospodarskim razvojem; koordinira rad ustanova i trgovačkih društava u vlasništvu ili djelomičnom vlasništvu Županije te podnosi izvješća o njihovom radu Županijskom poglavarstvu; aktivno kreira i provodi mjere vezane za razvoj poljoprivrede i proizvodnju hrane u Županiji. UO također prati, analizira i predlaže mjere razvoja u oblasti šumarstva, lovstva i ribarstva. Pored upravnih tijela u Županiji postoje i druge ustanove od značaja za upravljanje obalnim područjem. Temeljem posebnih propisa ustrojene su:

- Javne ustanove Županijski zavodi za prostorno uređenje,
- Županijske lučke uprave,
- Javne ustanove razvojne agencije
- Javna ustanova za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode,

Prikazati će se one javne ustanove koje imaju neposredniji značaja za IOUP.

Javna ustanova Županijski zavod za prostorno uređenje

Stručne poslove prostornog uređenja za županiju obavlja zavod za prostorno uređenje županije, izradu, odnosno koordinaciju izrade i praćenje provedbe prostornih planova područne (regionalne)

razine, pripremu polazišta za izradu prostornih planova užih područja, te pružanje stručne savjetodavne pomoći u izradi prostornih planova lokalne razine.

Glavni zadatak Zavoda bio je pružiti sustavnu podršku usklađenju prostornih planova jedinica lokalne samouprave s prostornim planom Županije koji mora biti usklađen s čitavim nizom spomenutih zakonskih propisa. Pojedini Županijski zavodi u obalnom području ima značajno iskustvo u integralnom razvoju i prostornom planiranju, budući su pored svojih aktivnosti u prostornom planiranju aktivno uključen i u aktivnosti vezane za održivi razvoj⁷⁵.

Županijska lučka uprava

Radi upravljanja, gradnje i korištenja luka otvorenih za javni promet koje su od županijskog i lokalnog značaja za područje obalnih županija prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama osnovane su županijske lučke uprave, sa osnovnom svrhom: briga o gradnji, održavanju, upravljanju, zaštiti i unapređenju pomorskog dobra koje predstavlja lučko područje, te gradnja i održavanje lučke podgradnje, osiguravanje trajnog i nesmetanog obavljanja lučkog prometa, tehničko – tehnološkog jedinstva i sigurnost plovidbe, osiguravanje pružanja usluga od općeg interesa ili za koje ne postoji ekonomski interes drugih gospodarskih subjekata. Lučke uprave ubiru prihod od lučkih naknada, naknada za koncesije lučkih djelatnosti, proračunskih sredstava i drugih izvora. Vrše usklađivanje i nadzor rada ovlaštenika koncesije koji obavljaju gospodarsku djelatnost na lučkom području; donose odluke o osnivanju i upravljanju slobodnih zona na lučkom području sukladno propisima koji uređuju slobodne zone; i drugi poslovi. Lučkom upravom upravlja ravnatelj i Upravno vijeće.

Regionalna razvojna agencija

Regionalna razvojna agencija je javna ustanova za koordinaciju i razvoj Županije multidisciplinarna je operativna institucija koju, radi učinkovitog koordiniranja i provedbe programa i projekata iz područja regionalnog razvoja za jedinicu područne (regionalne) samouprave, osniva županija. Ona je neprofitna ili neprofitno orijentirana pravna osoba zadužena za: koordinaciju izrade županijske razvojne strategije i akcijskog plana za provedbu ŽRS, te koordinaciju svih aktivnosti vezanih za regionalni razvoj između jedinica lokalne samouprave u županiji.

Javna ustanova za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima

Javna ustanova za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima na području županija osniva se sukladno odredbama Zakona o zaštiti prirode. Javne ustanova osnovana je za upravljanje zaštićenim područja od lokalnog značenja, a to su: regionalni park, spomenik prirode, značajni krajobraz, park-šuma i spomenik parkove arhitekture.

Institucije lokalne razine relevantne za IOUP

Ustavom RH građanima se jamči pravo na lokalnu samoupravu. Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima. Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom. U obalnom području kako je ranije navedeno osnovana je 131 jedinica lokalne samouprave i to 43 Grada i 88 Općina.

Osnovni poslovi samoupravnog djelokruga kojeg trebaju obavljati jedinice lokalne samouprave navedeni su člankom 134. Ustava RH i člankom zakona 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Radi se poslovima kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti,

⁷⁵ Npr. Zavod za održivi razvoj i prostorno planiranje Primorsko-goranske županije

brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

U zakonu je navedeno da će se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz gore navedenih područja odrediti poslovi koji je jedinica lokalne samouprave dužna organizirati te poslovi koje jedinica lokalne samouprave može obavljati, ako je osigurala uvjete za njihovo obavljanje.

Jedinice lokalne samouprave putem svojim predstavničkim tijela (gradskih i općinskih vijeća), gradonačelnika i općinskih načelnika, te upravnih tijela (upravni odjeli) odlučuju o poslovima koji su relevantni za IOUP, i to o:

- namjeni prostora kopna i mora;
- razvoju prometne, javne i druge infrastrukture;
- zaštiti krajobraza i mjerama zaštite okoliša;
- očuvanju kulturne baštine;
- uređenju naselja i komunalnom opremanju;
- održivom gospodarenju otpadom;
- upravljanju sa pomorskim dobrom u općoj upotrebu (plaže) ;
- dodjeli koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru;
- načinu i uvjetima korištenja javnoprometnih površina;

Upravljačku strukturu u lokalnoj samoupravi čine: Političko-izvršnu komponentu, Upravna komponenta i Mjesna samouprava. Političko -izvršnu komponentu čine: predstavnička tijela i gradonačelnik, odnosno općinski načelnik. Političko izvršna komponenta rezultat je i izbornog procesa. Upravna komponenta ustrojava se za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave kao i poslova državne uprave prenijetih na te jedinice. Upravnu komponentu čine Upravni odjeli za pojedine oblasti (u općinama i gradovima preko 3000 stanovnika), broj i djelokrug UO uređuje Grad/Općina svoj Statutom. U općinama i gradovima, do 3. 000 stanovnika, ustrojava se jedinstveni upravni odjel za obavljanje svih poslova iz samoupravnog djelokruga.

Dionici izvan vlasti

Gore smo dali prikaz institucija koji u okomitoj dimenziji ili po osnovi vlasti. Međutim potrebno je spomenuti da na upravljanje u obalnom području utječu, mada u znatno manjoj mjeri i drugi brojni dionici izvan vlasti. Radi se o prvom redu o privatnom sektoru, civilnom sektoru i znanstveno-istraživačkom sektoru.

Zaključna ocjena i preporuke

Prikaz institucija, nadležnosti i ključnih dokumenta nam govori o složenosti i isprepletenost tijela, poslova i dokumenta koji utječu na proces upravljanja na obalnom području i koji zahtijevaju koordinaciju sektorskih politika.

Vertikalna koordinacija se treba odnositi na funkciju sustavnog upravljanja razvojem čiji je cilj usklađenje tijela vlasti i ustanova na različitim razinama uprave (nacionalnoj-regionalnoj-lokalnoj). Horizontalna koordinacija ima više dimenzija, i može se odnositi na koordinaciju između dionika različitih sektora – ekonomski-društveni-zaštita okoliša. Te se odnosi na koordinaciju između javnog (vlast) privatnog i civilnog sektora (organizacije civilnog društva), ili suradnja među lokalnim jedinicama. U upravljanja razvojem su nužni svi spomenuti načini koordinacije i ponekad ih je potrebno primjenjivati simultano.

Prema ocjeni relevantnih stručnjaka 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 horizontalnog policy-menadžmenta povezanim s objedinjavanjem inter-organizacijskog djelovanja.

U Hrvatskoj ne postoji tijelo za vertikalnu koordinaciju sektorskih/javnih politika na razini Vlade. Isto tako u nedostatku primjene sustavne policy-analiza odluke se donose na osnovi procjena "od oka" i bez procjene učinaka. Odnosno ne vrši se simulacija implementacije sektorskih politika sa povratnom spregom prema predloženim rješenjima.

Praksa odlučivanja o sektorskim/javnim politikama bez koordinacije i procjene učinaka može utvrditi samo "cijenu koštanja" predložene regulative za državni proračun, a ne može dovesti do djelotvornog oblikovanja i provođenja javnih politika, odnosno do učinkovitog rješenja javnog problema ili optimalnog razvojnog projekta.

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.

Prostorno planiranje služi prostornoj koordinaciji, međutim, suočava se s ograničenjima kada je riječ o koordinaciji u drugim dimenzijama (u smislu vremena i sadržaja). Koordinacijski naponi u prostornom planiranju suočavaju se usitnjenom podjelom poslova nadležnosti te organizacijskom fragmentacijom brojnih aktera koji relevantnih za prostorno planiranje (odvojeni odjeli, posebni zavodi, poduzeća i agencije) koji zbog zaštite pojedinih interesa kao i profesionalnih stavova nisu uvijek usmjerene na usklađivanje aktivnosti i suradnju.

Radi postizanja međusektorske koordinacije javnih politika prema relevantnoj stručnoj literaturi⁷⁶ potrebno je ispuniti nekoliko uvjeta:

Prvo, potrebno je imati neku vrstu procjene stupnja preklapanja, odnosno potrebno je utvrditi u kojoj se mjeri dva ili više programa/organizacija bave realizacijom istog cilja, a da pri tome nisu uskladili svoje stanove.

Drugo, potrebna je odgovarajuća procjena stupnja nekoherentnosti, odnosno utvrđivanje činjenica u kojoj mjeri dva ili više programa/organizacije, koji bi trebali biti na "istoj liniji djelovanja", streme oprečnim ciljevima.

Treće, horizontalni menadžment sektorskih/javnih politika pretpostavlja uočavanje pitanja koja nisu došla na dnevni red, a neophodan su uvjet za oblikovanje neke sektorske politike.

8.5 Međusobni odnos strategija i planova kao instrumenta IUOP-a

Sektorske strategije⁷⁷ provode se na obalnom području kao najosjetljivijem dijelu nacionalnog teritorija. Kako se radi o strategijama razvoja različitih sektora: turizam, industrija, nautički turizam, ruralni razvoj, promet, energetika, vodno gospodarstvo jasno je da se različite djelatnosti sektora međusobno preklapanju i susreću u obalnom području.

Relevantne nacionalne sektorske strategije obuhvaćaju među ostalima sljedeće:

- Strategija razvoja turizma

⁷⁶ Peters, G. B. (1998a) Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. Public Administration 76 (2): 295- 311. u: Petak, Z.(2009): Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problemi policy-koordinacije, Anali Hrvatskog politološkog društva 2008., Fakultet političkih znanosti u Zagrebu.

⁷⁷ Prostorno i vremenski nije moguće obuhvatiti sve postojeće strategije, planove i programe.

- Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013.-2017
- Strategija energetskog razvoja Republike Hrvatske
- Industrijska strategija Republike Hrvatske
- Strategija prometnog razvitka Republike Hrvatske
- Strategija razvoja nautičkog turizma Republike Hrvatske
- Strategija ruralnog razvoja
- Strategija upravljanja vodama
- Strategija gospodarenja otpadom

U kontekstu integralnog upravljanja obalnim područjem, navedene strategije, kao i druge, trebaju biti međusobno usklađene. Već je bilo govora o sektorskom pristupu planiranju razvoja, isto tako iz samih strategija se ne može izvesti zaključak o njihovoj međusobnoj usklađenosti. Važno je istaći, da najveći dio ciljeva, mjera i programa koji se strategijama ima ostvariti, ima prostornu dimenziju. Stoga, se jasno zaključuje da svi projekti kao "outputi" sektorskih strategija trebaju biti prostorno usklađeni, što zahtjeva veoma ozbiljnu i temeljitu koordinaciju i integralni pristup, koji je do sada izostao.

Upravo je Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske (SPRRH) ključni krovni dokument za usmjerenje razvoja u prostoru, usklađivanje prostornih zahtjeva sektorskih strategija u uvažavajući ograničenja koja proizlaze iz zahtjeva za očuvanjem prostora, te kopnenog i morskog okolišat.

Analizom sektorskih strategija uočljivo je da je prilikom izrade strategija poštovano načelo održivog razvoja, međutim integralno upravljanje obalnim područjem se rijetko spominje, te je i samo prostorno planiranje rijetko prepoznato kao instrument postizanja zadanih ciljeva određenih strategija.

Nacrtom Uredbe u Prilogu VII. naglašava se prioritet obalnog područja u vezi sa drugim relevantnim strategijama, uključujući i prostorno planiranje (toč.6.). Nadalje se ističe, da Nacionalnom strategija IOUP osobito treba uključiti prijedloge za ispunjavanje zahtjeva čl.8. – Zaštita i održivo korištenje obalnog područja. Iz iznesenog proizlazi da se rješenja i mjere Nacionalne strategija IUOP-a osobito one koje se odnose na zaštitu i održivo korištenje obalnog područja obvezno moraju ugraditi u SPRRH, te prostorne planove.

Županijske razvojne strategije obuhvaćaju među ostalima sljedeće:

- Razvojna strategija Dubrovačko-neretvanske županije
- Razvojna strategija Splitsko-dalmatinske županije
- Razvojna strategija Šibensko-kninske županije
- Razvojna strategija Zadarske županije
- Razvojna strategija Primorsko-goranske županije
- Razvojna strategija Istarske županije
- Razvojna strategija Ličko-senjske županije

Obalni poredbeni planovi zasebni ili integrirani u ostale planove, smjernice iz nacionalne strategije primijeniti će na primjerenoj teritorijalnoj razini, određujući (gdje je prikladno) prihvatni kapacitet i uvjete za namjenu i korištenje morskih i kopnenih dijelova obalnih područja.

Prostorni planovi sa snagom podzakonskog akta određuju organizaciju, korištenje i namjenu prostora te uvjete za uređenje, unaprjeđenje i zaštitu prostora. Prostorni planovi sukladno ZPU trebaju biti vertikalno usklađeni sa dokumentima prostornog uređenja više razine sve do Strategije prostornog razvoja, dok za obalno područje trebaju bi usklađeni sa mjerama iz Nacionalne strategije IUOP-a putem SPRRH u pogledu zaštite i održivog korištenje obalnog područja, te Obalnih provedbenih planova, osobito u pogledu prihvatnih kapaciteta.

Županijske razvojne strategije predstavljaju temeljne planske dokumente za planiranje održivog društveno gospodarskog razvoja svake županije. Metodologija izrade, obavezan sadržaj, vrijeme donošenja i razdoblje za koje se izrađuju razvojne strategije određeni su Zakonom o regionalnom razvoju, podzakonskim aktima i strateškim dokumentima regionalnog razvoja. Sadržaj Županijskih razvojnih strategija propisan je Pravilnikom o obaveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih strategija (NN br. 53/10).

U odnosu na analizirane strategije, općenito se može reći da Prostorno planiranje nije prepoznato kao dobro uhodan instrument razvojne politike; u nekima je data analiza izrađene prostorno-planske dokumentacije, međutim nije ostvarena komplementarnost ni sinergija s drugim razvojnim dokumentima pri čemu treba naglasiti metodološku nepovezanost s postojećim prostornim planovima i prostornim planiranjem uopće.

Integralno planiranje obalnog područja i Protokol o integralnom planiranju se u većini Strategija uopće ne spominje, a Županije (Zadarska, Istarska, Dubrovačka) koje su istakle problematiku Integralnog upravljanja obalnim područjem istovremeno nisu navele pokazatelje kojima će se mjeriti da li određeni projekti doprinose zahtijevanom integriranju.

9. ANALIZA PLANSKIH RJEŠENJA I PROCESA U ODNOSU NA INTEGRALNO UPRAVLJANJE OBALNIM PODRUČJEM

9.1 Dokumenti prostornog uređenja u obalnom području

Zadnjom izmjenom ZPU (NN 100/2004), uspostavljen je institut zaštićenog obalnog područja mora koje obuhvaća sve otoke, pojas kopna u širini od 1000 m od obalne crte i pojas mora u širini od 300 m od obalne crte (članak 45.). Zaštićeno obalno područje od posebnog je interesa za Republiku Hrvatsku. Temeljem ZPU 2004.g. donesena je Uredba o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora (NN 128/04) kojom se određuju uvjeti i mjere za uređenje zaštićenog obalnog područja mora, te su se prostorni planovi sedam županija čiji se dijelovi nalaze unutar ZOP-a morali uskladiti s odredbama Uredbe, što je učinjeno do kraja 2005. godine. Prostorni planovi 131 grada i općina su do 2011. svi usklađeni s odredbama Uredbe.

Navedena ograničenja o planiranju i gradnji u ZOP-u u velikoj mjeri sukladni su sa odredbama iz članka 8. Protokola koji govori o "zaštiti i održivu korištenju obalnog područja".

Primjena odredbi o ograničenju planiranja i gradnji u obalnom području, odnosno zaštitnom obalnom pojasu koji je njegov uži dio, postignuti su određeni rezultati, ističemo najbitnije⁷⁸:

- spriječeno je daljnje širenje građevinskih područja, a kroz novu generaciju prostornih planova općina i gradova na obali znatan broj njih je morao i smanjiti građevinska područja;
- utvrđena je obveza izrade urbanističkih planova uređenja za neizgrađene dijelove kojima se definira primjerena ulična mreža, prateći sadržaji naselja i komunalna infrastruktura;
- utvrđen je minimum infrastrukturne opremljenosti kojim se uvjetuje buduća gradnja u obalnom području;
- utvrđen je negrađivi obalni pojas namijenjen prije svega javnom korištenju (osim u iznimnim slučajevima djelatnosti vezanih za obalni rub);
- utvrđeni su egzaktni uvjeti uređenja turističkih i drugih zona kojima se osigurava kvalitetnije uređenje, normativi zelenih površina i pratećih sadržaja te javni pristup obali.

Pored postignutih rezultata u zaštiti obalnog područja i unapređenja procesa planiranja kroz sudjelovanje stručne i šire javnosti, odnosno kontrole usklađenosti prijedloga planova sa odredbama različitih zakona i drugih obvezujućih propisa, nisu postignuti očekivani efekti u praksi (kako je naglašeno u Izvješću o stanju u prostoru RH 2008 - 2012.). Navedeno je rezultiralo nedovoljno optimalnim planskim rješenjima sa aspekta integralnog pristupa i održivosti u pogledu planiranja građevinskih područja naselja, te građevinskih područja za druge namjene (turizam, eksploatacije i dr.). Novom Strategijom prostornog razvoja RH započinje proces izrade treće generacije prostornih planova, u kojem se očekuju promjene strukture dokumenata prostornog planiranja s obzirom na namjenu i sadržaj. U obalnom području doneseni su i na snazi dokumenti prostornog uređenja.

- Prostorni planovi sedam obalnih županija:
 1. Prostorni plan Istarske županije (2/02 1/05 4/05 14/05 (proč. tekst) 10/08 7/10 16/11 (proč. tekst) i 16/12)
 2. Prostorni plan Primorsko goranske županije (14/00 12/05 50/06 (ispravak) 8/09 3/11, 32 /13);
 3. Prostorni plan Ličko senjske županije (16/02, 17/02 (ispravak), 19/02 (ispravak), 24/02, 3/05, 3/06 ,15/06 (proč. tekst) ,19/07 ,13/10, 22/10 (proč. tekst) i 19/11)

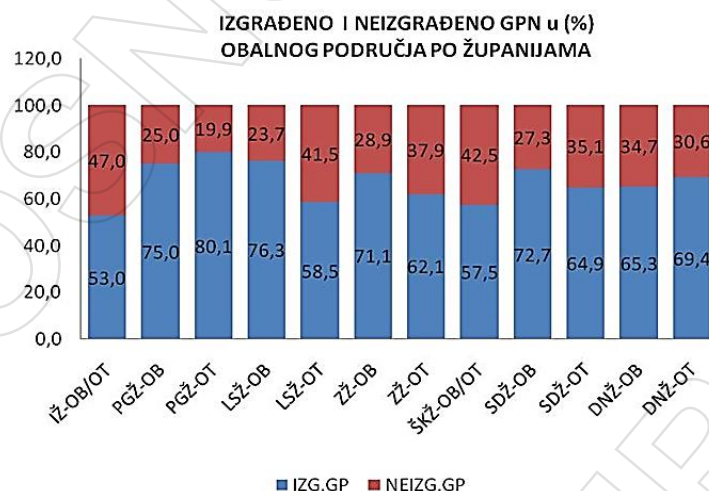
⁷⁸ Prema: MedPartnership/ 2012/HER.3, MAP/Centar za regionalne aktivnosti, Programa prioritetnih akcija, (2012): Studija procjene učinaka ratifikacije Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjima Sredozemlja na hrvatsko zakonodavstvo, kroz odredbu Članka 8., Split.

4. Prostorni plan Zadarske županije (2/01, 6/04, 2/05, 17/06, 25/09, 3/10 (ispravak) u izradi IV. I/D);
5. Prostorni plan Šibensko kninske županije (11/02 10/05 3/06 5/08 6/12 , 9/12, 02/14);
6. Prostorni plan Splitsko dalmatinske županije (1/03 8/04 5/05 5/06 (ispravak) 13/07, 9/13);
7. Prostorni plan Dubrovačko neretvanske županije (6/03 3/05 3/06 7/10 1/11 (ispravak) 4/12 (ispravak) i 9/13.).

- 131 Prostorni plan uređenja grada/općine

U nastavku daje se analiza planskih rješenja u dokumentima prostornog uređenja obalnog područja sa sintetskim prikazom međudnosa i konflikata, a u drugom dijelu, analiza sadržaja prostornih planova obalnih županija u odnosu na pristup integralnom planiranju (Protokol i Direktivu).

Donja slika pokazuje udio izgrađenog i neizgrađenog GPN po obalnim područjima županija za obalu i otoke.



Slika 21. Izgrađeno i neizgrađeno GPN obalnog područja po županijama, u %

Graf pokazuje da je u otočkom području Primorsko goranske županije najveći odnos izgrađenog GPN u odnosu na neizgrađeni (80,1:19,9%) a najmanji u Istarskoj županiji (53,0 : 47,0 %). U pedeset godina evidentirano je povećanje urbanizirane obale od sedam puta. Porast urbaniziranosti morske obale (stvarne izgrađene ili planirane za gradnju) u velikom dijelu je posljedica izgradnje u obalnim naseljima (stambeni objekti u funkciji turizma, apartmani, kuće za odmor) ili izvan naselja (kompleksne turističke zone, proizvodne i poslovne zone, infrastrukturni objekti i mreže i dr.)⁷⁹.

Prema raspoloživim podacima iz Izvješća o stanju u prostoru 2008. -2012. (listopad 2012.) dužina obalne crte područja u kojima je novim prostornim planovima planirana (dopuštena) gradnja iznosi 1.575 km (25,1% ukupne obalne crte od 6.278 km). Razvoj naselja (izgrađeni prostori kao i prostori za daljnji razvoj) odvijao bi se uz 1.039 km obale, što je oko 16,6% njezine ukupne dužine, a za gospodarske djelatnosti izvan naselja, uključujući turističke zone, planski je osigurano 531 km obale (8,4%).

Tablica 9. Zauzetost obalne crte

OBALNO PODRUČJE ŽUPANIJA	DULJINA OBALE	ZAUZETO postojećom i planiranom izgradnjom	
		km2	%
ISTARSKA ŽUPANIJA	535	276,02	51,59
PRIMORSKO GORANSKA	1197	306,47	25,61

⁷⁹ Izvješće o stanju u prostoru RH 2008. - 2012.

LIČKO SENJSKA	187	44,77	23,90
ZADARSKA ŽUPANIJA	1310	352,36	26,91
ŠIBENSKO KNINSKA	842	107,274	12,75
SPLITSKO DALMATINSKA	1044	233,81	22,40
DUBROVAČKO NERETVANSKA	1164	254,55	21,87
UKUPNO:	6278	1575	25,09

Zauzetost obalne crte, odnosno duljina onog dijela u kojima je novim prostornim planovima planirana/dopuštena gradnja na obali iznosi 952 km (ili 50,7%) i veća je u odnosu na otoke gdje duljina zauzete obale iznosi 623 km ili 14,2% od ukupne obalne crte na otocima (4398 km).

9.2 Pomorska infrastruktura

Luke se dijele se na luke otvorene za javni promet različitog značaja i luke posebne namjene (luke nautičkog turizma, industrijske, brodogradilišne, vojne i druge luke) koje, sukladno veličini i značaju (kapaciteti) imaju državni, županijski ili lokalni značaj.

Obalna naselja na kopnu i otocima imaju izgrađene luke za pristajanje/vezivanje plovila. Ta infrastruktura je osobito značajna za otoke jer omogućava život i ostanak stanovnika kao razvitak područja a zasnovana je na dugoj pomorskoj tradiciji. U tome je još značajnija uloga linija pomorskog prometa, posebno kratkolinijskih plovidbi (tzv. Cabotage linije) koje, uz ostale razvijene oblike prometa, osiguravaju bolje povezivanje otoka s kopnom.

Luke u kojima se ostvaruje prometni kontakt kopna (zaleđa) i mora imaju prioritet u prometnom povezivanju i integraciji s cestovnim i željezničkim koridorima. Prvenstveno se to odnosi na velike luke državnog značaja koje jesu ili mogu postati žarišne točke u nacionalnoj prostornoj strukturi. Velike luke: Rijeka, Split i Ploče zauzimaju najveće površine i imaju više odvojenih lučkih bazena a značajna je uloga i luka Zadar, Šibenik i Dubrovnik uvažavajući obilježja grada i županije.

Tablica 10. Luke otvorene za javni promet

Luke	Broj luka	Površina luka (km ²)		Duljina operativne obale (km)
		kopneni dio	akvatorij	
Državne	6	5,09	125,46	19,28
Županijske	38	0,99	10,77	16,09
Lokalne	260	0,86	41,75	22,45
UKUPNO	304	6,94	177,99	57,82

Izvor: Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Zavod za prostorno planiranje: Izvješće o stanju u prostoru RH 2012 -2018.

Gotovo sve državne i županijske luke su izgrađene ali je potrebna daljnja modernizacija i oprema na postojećim lokacijama, posebno u odnosu na zaštitu morskog akvatorija (prihvat zauljenih voda, otpada i ostataka tereta). Dio manjih luka lokalnog značaja je izgubio status luka otvorenih za javni promet uglavnom radi izgradnje dužobalnih prometnica.

Prostorni planovi županija planiraju luke otvorene za javni promet i luke posebne namjene, državnog županijskog i lokalnog značaja. Određene su luke otvorene za javni promet i luke posebne namjene na kopnenom dijelu i na otocima unutar površine naselja ili izdvojenih zona izvana naselja. Planirano je ukupno 437 luka otvorenih za javni promet, što čini povećanje od 30% u odnosu na postojeći broj luka.

Tablica 11. Planirane morske luke po županijama

ŽUPANIJE		LUKE NAUTIČKOG TURIZMA			OSTALE (ribarske, sportske, industrijske, brodog. i dr.)	LUKE OTVORENE ZA JAVNI PROMET	LUKE UKUPNO
		Broj	Broj vezova				
			Na kopnu	Na moru			
1	Istarska županija	28	7.600	10.100	43	36	105
2	Primorsko goranska	23	400	8.510	33	118	174
3	Ličko senjska županija	9	500	1.350	14	24	47
4	Zadarska županija	18	860	5.484	45	74	137
5	Šibensko kninska	21	885	4.566	64	31	115
6	Splitsko dalmatinska	56		10.328	84	63	203
7	Dubrovačko neretvanska	37	400	6.780	13	91	141
UKUPNO		192	10.645	47.118	296	437	922

Izvor: prostorni planovi županija

Ostale luke obuhvaćaju industrijske luke, brodograđevne luke, ribarske (najčešće su to dijelovi luka otvorenih za javni promet), sportske i druge luke. U prostornim planovima županija je neujednačen prikaz ostalih luka, posebno sportskih. Tako se sportske luke u pojedinim planovima određuju samo lokacijom, potom lokacijom i brojem vezova ili se određuje da se sportske luke planiraju prostornim planovima općina i gradova. U Prostornom planu Istarske županije određene su luke otvorene za javni promet županijskog i lokalnog značaja te brodogradilišna luka u Puli, ribarske i sportske luke bez kapaciteta (samo lokacija).

Luke nautičkog turizma

Doneseni prostorni planovi obalnih županija su pravni temelj za planiranje, koncesijsko korištenje te novu gradnju na pomorskom dobru što uključujem i luke nautičkog turizma. Prema Zakonu o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine, broj 68/07, 88/10 i 30/14) nautički turizam obuhvaća plovību i boravak turista nautičara na plovnim objektima (jahta, brodica i brod, za osobne potrebe ili gospodarsku djelatnosti i sl.), kao i boravak u lukama nautičkog turizma radi odmora i rekreacije. Nautički turizam se dokazuje kao vitalna grana turizma jer se u RH u poslijeratnim godinama razvija i oporavlja brže od razvitka i oporavka svih drugih dijelova turizma.

Za razvitak nautičkog turizma u svim prostornim planovima županija su osigurani prostorni uvjeti, koji se dalje razrađuju prostornim planovima užih područja (prostorni planovi uređenja općina i gradova, urbanistički planovima uređenja).

Prihvatni kapaciteti za nautičke plovne objekte smješteni su u lukama nautičkog turizma, sidrištima, privezištima i na nautičkim vezovima u lukama otvorenim za javni promet. Nautički vezovi mogu biti cjelogodišnji, sezonski i tranzitni. Prihvatni kapaciteti su cjelogodišnji i sezonski. Usluge prihvata plovila su iznajmljivanje stalnog i tranzitnog veza. Luke nautičkog turizma nude osim usluge veza i ostale usluge koje čine sadržaje nautičke i turističke ponude (ugostiteljske, sportske, servisne, zabavne, rekreacijske i dr.).

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku RH u 2018. godini je bilo ukupno 106 luka nautičkog turizma od čega 67 marina (uključujući i 14 suhih marina), 22 sidrišta, 13 privezišta i 4 nerazvrstane luke nautičkog turizma.

Tablica 12. Broj luka nautičkog turizma u 2018. godini, po županijama

	ŽUPANIJE	ukupno	marina	sidrište	privezište
1	ISTARSKA	14	12		2
2	PRIMORSKO GORANSKA	32	17	10	5
3	ZADARSKA	23	11	9	3
4	ŠIBENSKO KNINSKA	14	13	1	
5	SPLITSKO DALMATINSKA	17	13	2	2
6	DUBROVAČKO NERETVANSKA	6	5		1
	UKUPNO	106	71	22	13

Izvor: Državni zavod za statistiku, Priopćenja, 13.5.2017., Zagreb, 12.9.2018.

U lukama nautičkog turizma ima 16.940 vezova te još 5.473 mjesta na kopnenom dijelu luka koja su uređena za odlaganje plovila. To daje ukupni kapacitet od 22.413 vezova na moru i kopnu unutar postojećih luka ili prosječno 211 vezova po jednoj luci.

Tablica 13. Broj vezova i površine unutar luka nautičkog turizma 2018. godine

	ŽUPANIJE	broj luka	broj vezova ukupno	površina akvatorija	broj mjesta za plovila na kopnu	površina kopnenog dijela luke
1	ISTARSKA	14	3668	62,6	802	16,4
2	PRIMORSKO GORANSKA	32	3455	81,8	1803	18,8
3	ZADARSKA	23	3553	86,9	1221	15,2
4	ŠIBENSKO KNINSKA	14	3529	60,6	938	13,6
5	SPLITSKO DALMATINSKA	17	2021	25,9	503	7,8
6	DUBROVAČKO NERETVANSKA	6	714	10,1	206	8,1
	UKUPNO	106	16940	327,9	5473	79,9

Izvor: Državni zavod za statistiku, Priopćenja, 13.5.2017., Zagreb, 12.9.2018.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku na kopnenoj površini luka nautičkog turizma ima samo 8.876 m² površine natkrivenog prostora (hangara) ili samo 1,1% površine kopnenog dijela. Kako se u marinama vrše manji ili veći servisi plovila (brušenje, pranje, čišćenje, bojanje plovila i drugi radovi) koji mogu imati nepovoljne utjecaje na okoliš, može se zaključiti da se najveći broj tih radnji vrši na otvorenom što nije prihvatljivo i nužne su mjere kojima treba osigurati uvjeti za obavljanje servisa plovila u zatvorenom radi eliminiranja nepovoljnih utjecaja na okoliš, posebno more⁸⁰. Prostornim planovima županija određeno je ukupno 192 marine ili suhe marine (bez sidrišta i privezišta) sa ukupno 57.763 vezova od čega je gotovo 82% na moru a ostalo na kopnenom dijelu ili unutar planiranih suhih marina.

⁸⁰ U analizi luka javlja se i problem usporedivosti podataka iz različitih izvora. Tako npr. prema podacima Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture (prikazano na mrežnim stranicama Ministarstva) u Hrvatskoj ima 57 marina te 86 sidrišta za koja su izdane koncesije za površinu akvatorija od 1.184.506 m² i sa ukupno 1.483 plutače za privez plovila.

9.3 Nezakonita gradnja na obalnom području

Nezakonita, odnosno bespravna gradnja se definira kao gradnja bez ishođene 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 ishodio⁸¹. Do donošenja novijih propisa, koji omogućavaju legalizaciju nezakonite gradnje, nezakonita gradnja je imala stalan 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 ishođenja 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 zgrada⁸².

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 14. Odnos broja zahtjeva za legalizaciju i duljina obalne crte

Županija	Ukupno zahtjeva za legalizaciju		Duljina obalne crte km
	broj	%	
ISTARSKA ŽUPANIJA	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
UKUPNO ŽUPANIJE	274.679	100	6179,29

⁸¹ Izvješće o stanju u prostoru RH 2012. – 2018

⁸² 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 prioritetnih akcija, Split, rujan 2018

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 imaju 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 iznaći 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.

Zaključci 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, nereálnih očekivanja vlasnika zemljišta i izjednačavanje prava vlasništva s pravom građenja, nekompetencije lokalnih samouprava ali i bespravnih ponašanja, prostor obale obilježava:

- povećani pritisak za gradnjom u obalnom području, a posebno na užu 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 neuređenost 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 – hotel, 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 cjelogodišnje turističke ponude (primjer; unutrašnjost Istre);
- nedostatak smjernica za oblikovanje turističkih zona i pripadajućeg krajobraza;
- nedostatak namjena teritorijalnog mora izvan ZOP-a.

9.4 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.

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 daljnjeg rasta, kritičnih situacija s prometnog, infrastrukturnog i zdravstvenog aspekta, društvenih tenzija, te daljnje stagnacije i praznjenja ruralnih, otočkih i drugih depriviranih prostora.

10. KLJUČNI PROBLEMI U PROCESU UPRAVLJANJA OBALNIM PODRUČJEM

10.1 Opći problemi upravljanja u obalnom području

Razvojni i prostorni dokumenti državne i županijske razine posebnu pozornost poklanjaju obalnim područjima, posvećujući im zasebna poglavlja 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 sljedeći:

- zakoni i propisi koji reguliraju pojedine segmente (tematska područja i sektore) upravljanja obalnim područjem donose se bez kvalitetne procjene učinaka (izostaje cjelovita 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 sređivanje 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 nekorištene 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 međusektorsko 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 sukoba⁸³;

- 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 tijelima⁸⁴;
- 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 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.

⁸³ Dietrich, F. i Sumpor, M., 2008

⁸⁴ Isto

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 separatne 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 naponi ulažu u otvaranje šire komunikacije i jačanja kapaciteta svih sudionika u postupku donošenja odluka;
- nedovoljno se radi na jačanju kapaciteta lokalne samouprave prema ozbiljnijem 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 IUOP.
- dalje izostaje dopunsko interdisciplinarno obrazovanje za IUOP pa stručnjaci ostaju disciplinarno usmjereni i nepripremljeni za, u IUOP nužnu, interdisciplinarnu komunikaciju.

10.2 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 interese 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 primjereno uključivanje u ranoj fazi formuliranja planski rješenja sljedećih dionika: teritorijalne zajednice-lokalnog stanovništva i javnih subjekata, gospodarske subjekata; nevladinih udruga; društvenih subjekte, 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 obvezi 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 kompliciraju 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, više se pribjegava gradnji 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 uređenja otežavaju usklađenost dokumenta prostornog uređenja sa dokumentima razvoja sektora;
- sa aspekta integralnog planiranja ne postoje sveobuhvatne, sintetske analize pojava i pritiska 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 otoke sa više jedinica lokalne samouprave ne izrađuju 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 uređenja 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 uređenja nije zastupljeno (osim općenitih navoda u tekstualnom 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 pravom 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 vođenje 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 uređenja, 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 pojasu, 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 morsku obalu;
- gradnja obiteljskih kuća (pretežno za povremeno stanovanje) na prostorima za turističke namjene;
- nekvalitetna gradnja, uređenje naselja osobito turističkih i rekreacijskih lokacija;
- industrijski tipizirana, nova gradnja često je u neskladu sa tradicijskim graditeljskim 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 uređenju ("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.

11. 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 (ekonomske, 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 zadataka 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 jedna od najpoznatiji, 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 pozitivne 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 području⁸⁵.
10. u cilju rješavanja 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 rukovođenja 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.

Mjere regionalnog upravljanja gospodarskim i društvenim razvojem:

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

⁸⁵ Metcalfe, L., 1994; Petak, Z., 2013

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 unapređenju institucionalnih i stručnih kapaciteta, te ukupne sposobnosti i primjerenosti 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.)⁸⁶;
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;
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 uređenja. 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 poglavlje o NIPP-u usklađeno je s direktivom INSPIRE EU (2007/2/EZ). Cilj te direktive jest stvaranje ažuriranih i kvalitetnih skupova prostornih podataka i njihova dostupnost svim

⁸⁶ Starc, N. i dr., 2013

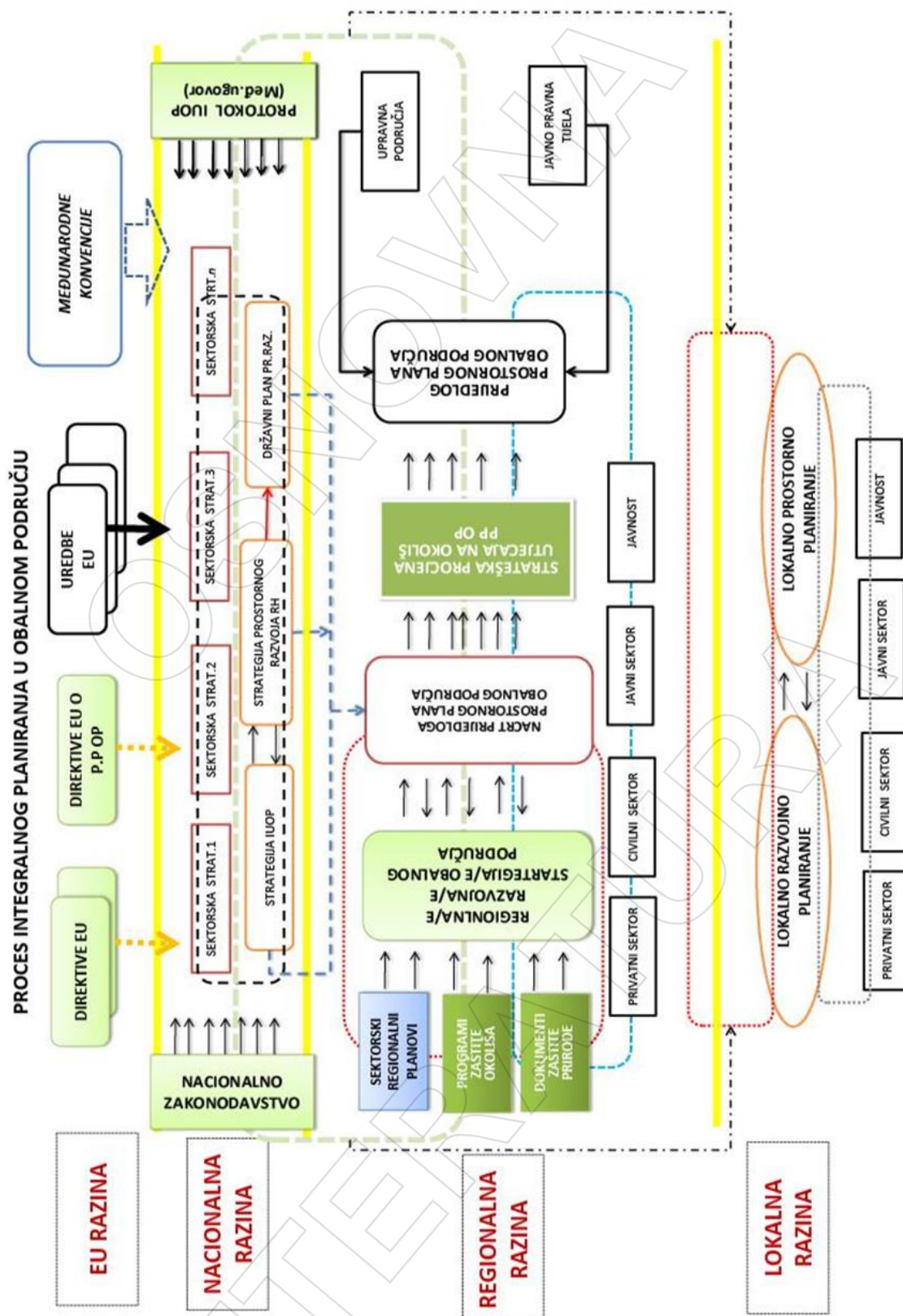
zainteresiranim korisnicima. U okviru NIPP, odgovarajućim posebnim propisom osigurati da se za potrebe IOUP-a korištenjem suvremene informatičke tehnologije zasebno objedini podatke za obalno područje.

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 izrađivači 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 definiranja 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 ozbiljnijem 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 interdisciplinarne studijske programe o integralnom upravljanja 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 prioritarnih akcija) službeno prihvatiti u RH te mu priključiti sve više, posebno obalnih, sveučilišta;



Slika 22. Proces integralnog planiranja u obalnom području

12. SMJERNICE ZA UNAPRJEĐENJE PROSTORNOG UREĐENJA/ 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, predlaže 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 razvojnih 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 (kako 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 dokumenata prostornog planiranja, 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 relevantnima 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 legitimiteta 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 uređenja jasnije naglasiti temu funkcioniranja 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 bentos drugim aktivnostima;
5. kroz pravilnik o sadržaju prostornih planova osigurati da se u prostornom planu obrade prirodni rizici i katastrofe i propišu 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 pritiska 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 uređenja onemogućiti izbjegavanja gradnje hotela i pribjegavanje gradnje vila ili "raspršenih hotela" i turističkih naselja i time spriječiti daljnju "apartmanizaciju".
12. izmjenom postojećih propisa osigurati usklađenost pojmova koji se odnose na različite kategorije poljoprivrednog zemljišta i šuma u posebnom propisima u odnosu na propise iz oblasti prostornog uređenja;
13. Osnajiti 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 uređenja);
 - c. Smjernice i kriteriji za arhitektonsku vrsnoću građenja (Savjet prostornog uređenja);
 - d. Kriteriji i smjernice za planiranje golfskih igrališta (Savjet prostornog uređenja);
14. U integralnom prostornom uređenju obalnog područja potrebno je naglasiti:
 - a. usklađenje 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 prihvatiti i primijeniti načela i polazišta (EU) teritorijalne kohezije, urbanog razvoja i stanovanja, koja su ugrađena 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, dostatno obrađeni i primjenjivi.

OSNOVNA
LITERATURA

13. 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 Strategije⁸⁷, točka 10. naglašava se cjelovitost vrijednih obalnih ekosustava i kakvoće mora za kupanje i rekreaciju. U točki 14. kao cilj se ističe "stvaranje visokovrijednog izgrađenog prostora s uvažavanjem specifičnosti pojedinih cjelina te poštivanjem prirodnog i urbanog krajobraza i kulturnog nasljeđa, 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 preduvjete za budući razvoj. Osnovnu prepreku u cjelovitom 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 dobrom, 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 funkcioniranja područja pod režimom plime i oseke, te komplementarne međuzavisnosti morskog dijela i kopnenog dijela koji čine jedinstvenu cjelinu.

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 prihvatne kapacitete obalnog područja i kako bi se spriječili negativni učinci prirodnih nepogoda i razvitka. 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

⁸⁷ MGIPU; Odluka o provođenju postupka SPU na okoli za Strategiju prostornog razvoja RH, Zagreb, 09.5.2014.

osobitosti dijelova priobalja (i mora), te sukladno stručnim analizama poticati razvijanje određenih aktivnosti primjernih pojedinim prostorima.

U daljnjem 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 obalnom područja i to:

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

Ova područja, premda čine cjelovito 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 krajobrazu, graditeljske baštine, slike naselja, prirode i ekosustava mora i kopna trebali biti odlučujući.

Novu 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 dostatnih prometnica i druge tehničke infrastrukture) s racionalnim gustoćama naseljenosti i primjerene tipovima naselja i regionalnim značajkama. Novu granju, 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 daljnjeg širenja naselja je urbana sanacija i urbana preobrazba prostora devastiranih nezakonitim građenjem.

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.

Potreba je osigurati jednake 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 prioritarnog korištenja za rekreaciju i pomorske djelatnosti, te osobito uvesti odgovarajuće režime očuvanja i korištenja prirodnih plaža. Za gradnju i planiranje građevinskih područja u zaobalju 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 prioritarnih djelatnosti područja koje ovise o značajkama i tipu prostora-krajojlika i koje čine glavno fizionomsko obilježje područja (prostorno-gospodarsku strukturu), te temeljiti na kriteriju predodređenosti prostora za djelatnosti pri čemu se na određenom prostoru prioritarno 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 trgovački 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 gospodarenje vodnim resursima (vodoopskrbu, zaštita voda i zaštita od voda) te gospodarenje 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 pritiska 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-1.

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 krajobraz, kulturne baštine, prirode i okoliša, te prioritarno 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, ekonomske, 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 sadržaji budu prihvaćeni (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 dograđivanje turističkih zona koje su već djelomično ili pretežito izgrađene, 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 graditeljskih 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 građenja smjernica "Arhitektonskih politika RH – nacionalnih smjernica za vrsnoću i kulturu građenja";
- regulirati ili, gdje je nužno, zabraniti održavanje raznih sportskih i rekreacijskih aktivnosti, uključujući rekreativno ribarstvo i vađenje 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 gradnja na izvan građevinskom 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 djelovah 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 građevinskog 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 vjerovalne 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 linijski 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, energetske postrojenjima, lukama i pomorskim građevinama predlaže se obvezno izraditi preliminarne analize mogućeg utjecaja na osjetljivi obalni okoliš, kako bi se negativan učinak na obalne ekosustave, krajobrazu 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 mogućeg utjecaja na osjetljivi obalni okoliš. U tom smislu koristiti odgovarajuće instrumente iz zakona o zaštiti okoliša.

Namjena mora

Planiranje prostora za marikulturu 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 uvažavaju 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 eksploataciju rudnoga bogatstva podmorja i ugljikovodika. Isto tako na bazi znanstvenih oceanografskih, ihtioloških 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 izlove 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 uređenja).

Planiranje i korištenje plaža kao složenih sustava objedinjenja kopna i mora, iznimno vrijednih prirodnih staništa 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 zaštićene s morske strane. U tom smislu potrebo je izraditi ogovarajuće standarde. Za prirodnu morska plaža 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 uređenja i korištenja uređenih i prirodnih plaža.

Posebna namjena

Za nekoristene i zapuštene vojne prostore (tzv. Brownfield) koje treba privesti novoj namjeni, kroz proces urbane obnove i revitalizacije predlaže se poduzimanje hitnih aktivnosti na sređivanju imovinsko pravnih odnosa, usklađivanju 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.

Otoci

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 usklađena 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 zahvatu 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 potrebnih 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 mjere 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 međutjecaja 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 mjere za izbjegavanje daljnjeg zauzimanja izgradnjom najužeg 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 separate studije posebno obraditi, posebne dijelove i obalnog područja, i to za:

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

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

14. 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.⁸⁸

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.

14.1 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 upotrebi i/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 mora⁸⁹. 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 obale⁹⁰, po njemu je nemoguće precizno odrediti dokle seže granica pomorskog dobra zbog multiparametarske zavisnosti dinamičkog procesa generiranja valova. Površinski valovi uzrokovani vjetrom direktna su funkcija tri varijable: smjera i brzine vjetra, trajanja vjetra određenog smjera, duljine privjetrišta, a ovise i o

⁸⁸ Kovačić, M., Komadina, P., 2011

⁸⁹ Međunarodno pravo mora (law of the sea, droit de la mer, Seevolkerrecht – 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

⁹⁰ Misli se na pojas od crte srednjih niskih voda do crte do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena

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 plavljenjem⁹¹.

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 mjerenje 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 ušća rijeka koje se izlijevaju 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.

14.2 Strategija upravljanja pomorskim dobrom

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 obavezujuću 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.

14.2.1 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 razvitka u obalnim i morskim područjima. Strateška direktiva o morskoj strategiji jedan je od temeljnih pravnih izvora Europske unije o zaštiti i očuvanju morskoga okoliša država članica, kao dragocjenoga nasljeđa koje treba štiti, očuvati i, tamo gdje je to moguće,

⁹¹ Tako GRŽETIĆ, Z.-LEDER, N.: Granice pomorskog dobra i pomorski katastar, referat sa savjetovanja Pravni problemi 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

obnoviti. Sastavni dio europskoga morskog okoliša su obalne vode (coastal waters)⁹² 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 morskome okolišu, odrediti dobar ekološki status i razviti svoju strategiju mora (koja će ujedno biti i odraz strategije regije ili podregije).⁹³

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 cjelovitiji 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.⁹⁴

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.

14.2.2 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 zagađivanje, nezakonitu gradnju kao i nezakonito korištenje pomorskog dobra.

14.2.3 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.

⁹² Prema Direktivi, toč 1., „obalne vode“ su pod suverenostu 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.

⁹³ Bitan element ove strategije je uvođenje koncepta regionalizacije europskih mora. Od ukupno četiri ekoregije, Baltičko more, Sjeveroistočni dio Atlantskog 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.

⁹⁴ Smjernice za integralno upravljanje obalnim i morskim područjima s posebnim osvrtom na mediteranski bazen, izradio je Centar za regionalne aktivnosti Programa prioritetnih akcija (CRA/PPA) koji je dio UNEP-ova Mediteranskog akcijskog plana.

- 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.

14.2.4 Definiranje srednjoročnih ciljeva (dvije do pet godina)

Srednjoročni ciljevi upravljanja pomorskim dobrom u RH:

1. RH treba uspostaviti cjeloviti 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.

14.2.5 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 cjeloviti sustav monitoringa morske obale i morskog područja, s ciljem zaštite pomorskog dobra od svih oblika uzurpacije i devastacije, kao i kontrole gospodarskog korištenja pomorskog dobra putem koncesija.
- osnivanje katastra pomorskog dobra s ciljem vođenja cjelovite evidencije gospodarskog korištenja morske obale, mora, morskog dna i morskog podmorja.

14.3 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 cjelovita 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.⁹⁵

14.4 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,

⁹⁵ Kundih, B., 2005.

- 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 pomorskom dobru uz ograničenje takvih prava s rokom dok koncesija traje,
- propisati mogućnost stjecanja vlasništva mineralnih sirovina na pomorskom dobru, kao vlasništva Republike Hrvatske, sukladno Zakonu o rudarstvu,
- propisati postupak izvlaštenja na pomorskom 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 cjelovitom primjenom odredbi o pomorskom 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 pristupiti cjelovito, 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, unapređenje, 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 pomorskom 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 očevidnik 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.

14.5 Granice pomorskog dobra

Određivanje granica pomorskog dobra i njihova provedba u zemljišne 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 stvari⁹⁶ 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 zemljišne knjige, javljaju se brojni nezakoniti upisi na pojasu na kojem po zakonu nije moguće steći nikakva stvarna prava. Zbog nedostatka upisa oznake pomorskog dobra u zemljišnim knjigama, sudovi su jednostavno dopuštali upise prava vlasništva, odnosno i drugog pravnog prometa na nekretninama koje su *res 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 zemljišnoknjižnih i parničnih sudova, razvidna je različitost u postupanju sudova, te nedostatak ujednačenih kriterija prilikom odlučivanja.⁹⁷

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

14.6 Valorizacija pomorskog dobra

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

⁹⁶ Pod stvarima u građanskopravnom 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 građanskog 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.: Građansko pravo, Zagreb, 2000., str. 70.

⁹⁷ Vladušić, J., 2009.

14.6.1 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 određena i upisana granica pomorskog dobra te usklađenost 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.

14.6.1.1 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 pomorskom dobru mogu se pojaviti Sabor Republike Hrvatske, Županijska skupština ili Gradsko/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:

1. pomoć 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,
2. analiza projektnog prijedloga koncesije radi utvrđivanja radi li se o projektu javno-privatnog partnerstva, kako je određen propisima kojima se uređuje javno-privatno partnerstvo,
3. pregled i ocjena pristiglih ponuda,
4. utvrđivanje prijedloga odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja za davanje koncesije ili prijedloga odluke o poništenju postupka davanja koncesije i obrazloženje tih prijedloga,

5. obavještanje nadležnog državnog odvjetništva o namjeri davanja koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra te
6. 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 objavlvenu 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 proslijeđuje 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.

14.6.1.2 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, energetske i komunikacijskih mreža. Koncesije za posebnu upotrebu daju se na temelju zaprimljenog pisanog zahtjeva. Uz zahtjev se prilaže i očitovanje nadležnog tijela za prostorno uređenje o značaju objekta za koji se traži posebna upotreba i očitovanje o usklađenosti 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.

14.6.2 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 KONCESIJSKOG 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** (vrsta, tip, oznaka) _____

4. **ODOBRENJE TRAŽIMO NA VREMENSKO RAZDOBLJE OD** ☐ 1. ☐ 2. ☐ 3. ☐ 4. ☐ 5. godina

Zahjebu prilažemo:

- ❖ dokaz o registraciji djelatnosti za koju se traži davanje koncesijskog odobrenja (izvod iz sudskog registra trgovačkog suda, obrtnica, 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 23. 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 m².⁹⁸

14.7 Primjer otok Cres

Pomorskim dobrom u prošlosti se upravljalo prostorno – planskom dokumentacijom koje je prvotno 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.

⁹⁸ Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (NN, 36/04, 63/08)

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 usklađene, te ne bi došlo do međusobnih konflikata 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 upliću 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
- ribarstva i marikulture
- turističke djelatnosti
- ugostiteljstva
- sporta i rekreacije

Iako među navedenim kategorijama, u nekim slučajevima postoje labave veze ili se isti subjekti isprepliću u više kategorija, oni će se nastojati razvrstati i analizirati kroz naredni tekst.

U subjekte koji na otoku Cresu obavljaju pomorsko prometnu povezanost treba istaknuti Jadroliniju. Jadrolinija dvjema trajektnim linijama prema otoku Cresu obavlja svakodnevni cjelogodišnji prijevoz vozila i putnika. To je jedini način prijevoza tereta i naftnih derivata na otok. Isto poduzeće opslužuje otok i s jednom brzobrodskom linijom prema kopnu. Cijene prijevoza formiraju se u državnim institucijama. Određene pogodnosti poput jeftinijih karata za prijevoz omogućene su otočanima uz predočenje važećeg dokumenta kojim se potvrđuje prebivalište na otoku. Ne postoji mogućnost kupnje povratnih karata s popustom, kao ni mogućnost rezervacije za prijevoz na lokalnim linijama. Unatoč nekoliko nastojanja lokalnih vlasti da se otočanima omogući izravan ukrcaj na trajekt (ukrcaj bez čekanja u koloni), još uvijek takvom zahtjevu nije udovoljeno i domicilno stanovništvo još uvijek čeka na ukrcaj na trajekt kao i ostali koji na otok dolaze zbog razonode i odmora. Takvi zahtjevi odnosili su se posebice na ljetne mjesece kad su gužve na trajektnim pristaništima višestruke, a otočani

u tom periodu godine na kopno putuju isključivo iz potrebe, odnosno u velikom broju slučajeva kad je potrebno obaviti neki specijalistički pregled za koji na otoku nemaju mogućnosti.

Postojećom brzobrodskom linijom koja Cres povezuje s kopnom omogućen je odlazak u Rijeku u jutarnjim satima, a povratak popodne. Putovanje u suprotnom smjeru (dolazak na otok u jutarnjim satima, a povratak na kopno u popodnevnim) nije moguće. Takav plovidbeni red nije u službi turizma jer ne omogućuje dolazak jednodnevnih gostiju ili izletničkih grupa. O nastojanjima da katamaran opslužuje još jednu liniju dnevno ili povremeno, posebice u ljetnim mjesecima, u budućnosti će se zasigurno raspravljati.

Nedostatak katamaranske linije Mali Lošinj - Ilovik - Susak - Unije - Cres - Rijeka jest njegova nepouzdanost koja proizlazi iz neizvjesnosti povremeno otežanih vremenskih uvjeta plovidbe ili mogućih kvarova brodskog motora, čija zamjena može doći tek sutradan.

Godinama je autobusni prijevoznik koji jedini svakodnevno održava javni linijski cestovni prijevoz, iz Cresa za Rijeku kretao oko 8 sati ujutro. Spomenuta autobusna linija bila je od velikog značaja za katamaranske korisnike kojima je u slučaju nedolaska katamarana na cresku rivu, to bila jedina alternativa za prijelaz na kopno. Po plovidbenom redu, katamaranska linija iz Malog Lošinja kao prve stanice isplovlja u 6 sati ujutro. Putnici iz Cresa, u slučaju nedolaska katamarana u Cres, mogli su se uputiti na autobus i ostvariti svoje putovanje tog dana. Tijekom 2010. godine autobusni prijevoznik ukinuo je tu jutarnju liniju iz razloga što mu je zainteresiranost za nju naglo pala uvođenjem brzobrodске pomorske linije. Služila je uglavnom kao alternativa i sigurnost katamaranskoj liniji. Ukidanjem te cestovne linije, iznenada se smanjio i promet na brzobrodskoj liniji jer više ne postoji alternativa prijevoza na kopno u slučaju nedolaska katamarana. Otočani koji na kopnu imaju zakazan neki termin baš određenog dana (specijalistički pregled, obveze na fakultetu ili slično što je neodgodivo za naredne dane) radije na put kreću prvim autobusom u 6 sati iz Cresa, nego da u neizvjesnosti čekaju katamaran.

Županijske lučke uprave Cres i Mali Lošinj upravljajući lukama otvorenim za javni promet omogućuju odvijanje pomorskog prometa u njegovim polazišnim i krajnjim točkama, u putničkim lukama i trajektnim pristaništima. U ovom primjeru raspravlja se samo o županijskoj lučkoj upravi Cres, budući da se nijedna luka otvorena za javni promet na južnom dijelu otoka Cresa, kojima upravlja županijska lučka uprava Mali Lošinj trenutno ne koristi za linijski javni promet. Županijska lučka uprava Cres osigurava red u trajektnim pristaništima Porozina i Merag. Trajektne luke od značaja za županiju opremljene su horizontalnom i vertikalnom signalizacijom koje upućuju na pravilan ukrcaj na trajekt. U ljetnim mjesecima red osiguravaju lučki redari. Prednost ukrcaja na trajekt imaju interventna vozila, autobusi koji obavljaju javni linijski prijevoz putnika i vozila koja obavljaju taksi prijevoz. No, u svakodnevnici koriste ju i izletnički autobusi čak i inozemnih turističkih agencija.

14.8 Plaže

Plaže su najatraktivniji dio pomorskog dobra i ujedno dio pomorskog dobra kojeg koristi najveći broj korisnika. U većim turističkim središtima, broj korisnika nadmašuje plažne kapacitete. U takvim područjima prostornom dokumentacijom određuju se zone za izgradnju novih plaža. Ovisno o konfiguraciji terena i jačini morskih struja plažu je moguće izgraditi ili proširiti nasipavanjem. Dohranjivanje plaža pijeskom dio je redovnog upravljanja pomorskim dobrom. Godinama se plaže razvrstavaju sukladno Pravilniku o vrstama morskih plaža i uvjetima koje moraju zadovoljavati na uređene i prirodne plaže. U članku 3. Pravilnika definirane su kao:

- uređena plaža je s morem neposredno povezani uređeni kopneni prostor sa sanitarnim uređajima, tuševima i kabinama, ograđen s morske strane, koji je pristupačan svima pod jednakim uvjetima;

- prirodna plaža je neuređeni i s morem neposredno povezani kopneni prostor koji je pristupačan svima.

Osoba koja gospodari plažom dužna je propisati i osiguravati provođenje reda na plaži, osigurati opremu za pružanje prve pomoći, ograditi plažu s morske strane, osigurati sredstva za spašavanje kupaca. Gospodarski se plaže mogu koristiti na temelju dobivene koncesije ili danog koncesijskog odobrenja. Sanitarna kakvoća plaža redovito se ispituje sukladno nacionalnim zakonskim kriterijima.

14.9 Županijske lučke uprave

Županijske lučke uprave su neprofitne ustanove, pravne osobe upisane u registar ustanova pri Trgovačkom sudu u Rijeci. Njihove djelatnosti propisane su Zakonom:

1. briga o gradnji, održavanju, upravljanju, zaštiti i unapređenju pomorskog dobra koje predstavlja lučko područje,
2. gradnja i održavanje lučke podgradnje, koja se financira iz proračuna osnivača lučke uprave,
3. stručni nadzor nad gradnjom, održavanjem, upravljanjem i zaštitom lučkog područja (lučke podgradnje i nadgradnje),
4. osiguravanje trajnog i nesmetanog obavljanja lučkog prometa, tehničko-tehnološkog jedinstva i sigurnost plovidbe,
5. osiguravanje pružanja usluga od općeg interesa ili za koje ne postoji gospodarski interes drugih gospodarskih subjekata,
6. usklađivanje i nadzor rada ovlaštenika koncesije koji obavljaju gospodarsku djelatnost na lučkom području,
7. donošenje odluke o osnivanju i upravljanju slobodnom zonom na lučkom području sukladno propisima koji uređuju slobodne zone,
8. drugi poslovi utvrđeni zakonom.

Županijske lučke uprave ostvaruju svoje prihode kroz lučke pristojbe, naknade od koncesija za lučke djelatnosti uz pomoć sredstva iz proračuna osnivača i ostale prihode.

15. GIS POMORSKOG DOBRA KAO SUSTAV PODRŠKE INTEGRALNOM UPRAVLJANJU

Kolika je površina kopna određena kao pomorsko dobro? Na koliko je kilometara određena granica pomorskog dobra, a na kojim katastarskim česticama isto i upisano? Gdje su najveće pješčane plaže? Gdje je ribolov ograničen s obzirom na postavljene kaveze za uzgoj ribe? Na kojim lokacijama su prema prostorno – planskoj dokumentaciji predviđena sidrišta? Koliki je prihvatni kapacitet plaže? Koje se uređene, a koje prirodne plaže? Kuda su određeni plovni kanali? Kakav je razmještaj vezova u luci? Gdje su posebne zone zaštite, prirodni rezervoari? Na ova i slična druga pitanja najbrži i najpotpuniji odgovor daje GIS pomorskog dobra.

Geografski informacijski sustav (GIS) je sustav za upravljanje prostornim podacima i osobinama pridruženih njima. U najužem smislu to je računalni sustav sposoban za integriranje, spremanje, uređivanje, analiziranje i prikazivanje geografskih informacija. U općenitijem smislu GIS je oruđe "pametne karte" koje dopušta korisnicima stvaranje interaktivnih upitnika (istraživanja koja stvara korisnik), analiziranje prostornih informacija i uređivanje podataka.

Tehnologija geografskog informacijskog sustava može se koristiti za znanstvena istraživanja, upravljanje resursima, imovinsko upravljanje, planiranje razvoja, kartografiju i planiranje puta. GIS bi na primjer mogao dopuštati planerima u slučaju opasnosti da lako izračunaju vrijeme potrebno za odgovor u slučaju prirodne katastrofe ili bi se pak mogao koristiti za pronalaženje močvara koje trebaju zaštitu od onečišćenja.

15.1 Povijest razvoja

U 18. stoljeću provele su se suvremene geodetske tehnike za topografsko kartiranje uz ranije verzije tematskog kartiranja, npr. za znanstvene podatke ili podatke popisa stanovništva.

Rano 20. stoljeće doživjelo je razvoj "fotografske litografije" u kojoj su karte bile odvojene u slojeve. Razvoj računalnog hardvera potaknutog istraživanjem nuklearnog oružja vodio je primjenama računalnog kartiranja opće namjene u ranim 1960-im.

Godine 1967. razvoj prvog pravog svjetskog operacijskog GIS-a u Ottawi, Ontario potaknulo je federalno Ministarstvo energije, rudarstva i resursa. Razvio ga je Roger Tomlinson, a nazvan je "Kanadskim GIS-om" (Canadian GIS; CGIS) i koristio se za spremanje, analiziranje i rukovanje podacima prikupljenima za Kanadski zemljišni inventar (Canadian Land Inventory; CLI) - inicijativa za određivanje sposobnosti zemlje u ruralnoj Kanadi kartiranjem informacija o tlu, poljoprivredi, rekreaciji, divljini, vodenim pticama, šumarstvu i upotrebi zemljišta u mjerilu 1:250,000. Klasifikacijski faktor procjene također je dodan kako bi dopustio analizu.

CGIS je bio prvi svjetski "sustav" kao i poboljšanje nad primjenama kartiranja pošto je dopuštao mogućnosti preklapanja, mjerenja, digitaliziranja/skeniranja, a podržavao je nacionalni koordinatni sustav koji se proširio kontinentom, kodirane linije poput "lukova" imale su pravu ugrađenu topologiju, te je spremao osobine i lokacijske informacije u odvojene datoteke.

Njegov osnivač, geograf Roger Tomlinson, postao je poznat kao "otac GIS-a". CGIS, koji je trajao do 1990-ih, izgradio je najveću digitalnu bazu podataka o zemljišnim resursima u Kanadi. Razvio se kao glavni baziran sustav u potpori federalnog i provincijskog planiranja i upravljanja resursima. Njegova snaga je bila u analizi kompleksnih podatkovnih skupova širom kontinenta. CGIS nikad nije bio dostupan u komercijalnom obliku. Njegov početni razvoj i uspjeh potaknuo je različite komercijalne primjene kartiranja koje su prodavali prodavači poput Intergrapha.

Razvoj mikroručalnog hardvera proširili su prodavači poput ESRI-a, MapInfo-a i CARIS-a kako bi uspješno unijeli mnoga obilježja CGIS-a, povezujući pristup 1. generacije na odvajanje prostornih i atributnih informacija s pristupom 2. generacije na organiziranje atributnih podataka u strukture baza

podataka. Rast industrije tijekom 1980-ih i 1990-ih ubrzan je rastućom upotrebom GIS-a na UNIX-ovim radnim stanicama te osobnim računalima. Do kraja 20. stoljeća brzi rast u različitim sustavima učvrstio se i standardizirao na relativno malo platformi pa su korisnici počeli izvoziti koncept gledanja GIS podataka preko Interneta, tražeći oblikovanje podataka i prijenosne standarde.

15.2 Uspostava GIS-a

Da bi se podaci koji se odnose na pomorsko dobro učinili trenutačno dostupnima javnim ustanovama i gospodarskim subjektima te bili na raspolaganju zajedničkim saznanjima i koristili se s ciljem poboljšanja zaštite okoliša i ekonomskog rasta, odnosno održivog razvitka pomorskog dobra, potrebno je oformiti što je moguće potpuniji sustav. Dobro organizirani sustav trebao bi imati informacije o određenim granicama pomorskog dobra, upisanim česticama, turističkim, lučkim i industrijskim područjima, zaštićenim zonama, ronilačkim lokacijama, pomorsko – prometnim linijama, informacije o pojedinim subjektima i korisnicima na pomorskom dobru, karakteristikama terena, maritimnim uvjetima i ostale podatke.

Podaci se u sustavu ne koriste samo za pregledne statističke izvještaje, nego u sagledavanju prostornih veza koje postoje među različitim podacima, na način da se omogući njihov trenutačni uvid i pristup rezultatima istraživanja. Opisani sustav baze podataka moguć je posredstvom informatičkih programa koji pregledno prikazuju podatke i određuju njihove prostorne odnose na jednostavan i razumljiv način.

GIS ili TIS (Geographical Information Sistem / Geo informacijski sustav ili Teritorijalni informacijski sustavi) su kompjuterizirani sustavi koji omogućuju prikupljanje, kontrolu, integraciju, rukovanje, analizu i prezentaciju podataka vezanih uz karakteristike čije su pozicije povezane s prostornim odnosom. GIS danas predstavlja najmoderniji i najnapredniji sustav za organizaciju spoznaja i najpotpuniji mogući način prikaza rezultata raznovrsnih podataka. Takvim sustavom omogućeno je olakšano pronalaženje potrebnih odgovora za razumijevanje pojava i potvrđivanje potrebe za integralnim upravljanjem pomorskim dobrom.

Korištenje tehnologije GIS-a (geographic information system):

- efikasna pohrana prostornih podataka
- postavljanje upita na bazu, izračun indikatora
- vizualiziranje različitih prostornih fenomena i trendova
- prostorne analize kao podrška odlučivanju
- kartografski alat
- kvalitetno prezentiranje

Kvalitetan GIS u službi održivog razvoja prihvatljiv je i na ostala područja na međunarodnoj razini. Djelatnosti na pomorskom dobru određene su prostornim uvjetima, odnosom plime i oseke, ekološkim i socijalnim parametrima, kao i administrativnim ograničenjima. GIS obalnog i morskog prostora izrađuje se putem tematskih karti koje sadrže prostorno distribucijske parametre kojima su definirane karakteristike pojedinog područja. GIS omogućuje integralno prikazivanje karakteristika prostora kao što su obilježja okoliša, raspoloživosti prirodnih resursa, kao i podatke o ljudskim resursima koji djeluju u promatranom prostoru.

Vizualizacija, odnosno prikazivanje podataka postiže se tematskim kartama. Tematske karte predstavljaju prostorni raspored određenih karakteristika. Njima se mogu prikazivati prirodne karakteristike poput dubine i temperature mora, vrsta plaža, vrsta dna, betonske zajednice ili one koje su stvorene (položeni kablovi na morskom dnu, postavljeni kavezi u svrhu marikulture, umjetni greben, izgrađene luke i svjetionici, proglašene zone posebne zaštite).

GIS-om je omogućeno analiziranje i prikazivanje georeferenciranih podataka (podaci prikupljeni na poznatim lokacijama). GIS-om se prikupljeni podaci prikazuju u međusobno prostornom odnosu, na svima razumljiv način, prema prilagodljivim situacijama. Karakteristika ovakvih informacijskih sustava je uska veza između kartografskog prikaza i podataka koji se tim kartama prikazuju. Prikupljanjem i formiranjem baza podataka, prikupljeni podaci postaju javno dostupni. Javno dostupan podatak kontrolira se i po potrebi nadopunjuje od strane javnih službi i znanstvenih zajednica. Unosom novih podataka, ažuriraju se karte u elektronskom formatu.

GIS-om se mogu prikazivati i podaci koji su dobiveni putem satelitske remote – sensing tehnologije koja omogućuje evidentiranje pojava koje su teško percipirane sa zemlje. GIS pruža pomoć održivom gospodarenju resursa određenog područja prikupljanjem prostornih informacija i njihovim prikazivanjem u kronološkim serijama. Tematske karte osim prikazivanja pojedinog resursa u određenom trenutku, omogućuju i procjenu njihovog razvoja s vremenom. Prije prikazivanja u GIS-u podaci se pozicioniraju na teritorij, što se općenito naziva georeferencijacija. Jednom georeferencirani podaci, upotrebljavaju se za prikazivanje određenih karakteristika prostora.

Primjeri indikatora izvedenih iz GIS baze podataka:

- Indikatori stanja/promjena korištenja i namjene prostora
- Zauzetost obalnog ruba
- Osjetljivost i pogodnost prostora
- Indeks demografskih prilika
-

Takve analize koriste se za izradu tematske kartografije. Tematska kartografija je prikaz položaja teritorijalnih karakteristika definirane kao informacijski slojevi u georeferenciranom prostoru. Informacijski sloj ili layer je osnovna jedinica rukovanja podacima i definira položajne i tematske atribute za elemente karte danog područja. Informacijski sloj ili geografski sloj je zbir homogenih elemenata koji zajedno čine sustav jedne karte. Informacije se pohranjuju u digitalnoj formi u teritorijalnim bazama podataka ili geodata base. Podaci služe pri izradi modela razvoja i odluka vezanih uz gospodarenje okoliša.

Prikupljanje i organizacija podataka vezanih uz pomorsko dobro, omogućuju sagledavanje i predviđanje ekonomskog razvoja, evidenciju prirodnih resursa i podlogu za integralno upravljanje pomorskim dobrom.

Učinkovito integralno upravljanje pomorskim dobrom ostvarivo je jedino uz političku odluku koja je donesena na temelju opsežne količine podataka.

GIS ima velik značaj u integralnom upravljanju pomorskim dobrom jer:

- omogućuje upravljanje vrlo opsežnim bazama podataka te integracije i sinteze podataka dobivenih iz elaborata baziranih na kriterijima različitog stupnja teritorijalnog, prirodoslovnog i socio-ekonomskog značaja. To se posebice očituje u realizaciji uravnoteženijih i koordiniranih strategija gospodarenja pomorskim dobrom za više administrativnih jedinica;
- ohrabruje razvoj "standarda" za definiranje podataka na pomorskom dobru, njihovo sakupljanje i održavanje, što se očituje u većoj kompatibilnosti između podataka iz različitih izvora;
- omogućuje stvaranje zajedničkih baza podataka, olakšava kontrolu i ažuriranje zbira podataka i dopušta stvaranje setova zajedničkih podataka na raspolaganju različitim zavodima uključenim u vođenje pojedinih dijelova sustava. Stvaranje zajedničkih baza podataka

eliminira dupliciranje podataka, sa potencijalnom redukcijom troškova upravljanja i poboljšanjem operativne učinkovitosti.

GIS također omogućava modeliranje, testiranje i kompariranje mogućih scenarija gospodarenja prije nego što se neka strategija predloži zajednici. Informacijskom tehnologijom omogućeno je razmatranje složenijih simulacija i njihovu primjenu na skupove podataka, omogućuje se sažimanje prostornih i vremenskih mjerila. Vezano uz određivanje ciljeva integralnog upravljanja potrebno je imati jasnu zamisao o prostoru gdje su raspoređeni resursi, o njihovoj količinskoj raspoloživosti.

Sama priprema GIS-a odvija se u dvije faze:

1. nabavka potrebne opreme za pripremu i prikaz kartografskih baza.
2. prikupljanje podataka i njihovo georeferenciranje u jedinstvenom koordinatnom sustavu.

Georeferenciranje karata se provodi preko čitanja kartografskog rastera (geografska širina i dužina) i korištenje sjecišta meridijana i paralela. Nautičke karte Hrvatskog hidrografskog instituta su skenirane i georeferencirane. Prikupljeni podaci mogu se klasificirati prema različitim tipologijama kao primjerice: karakteristike morskog dna; administrativne granice; zone zabrane ribolova; zaštićena morska područja; podrtine i potonuli brodovi; podvodni cjevovodi (kanalizacija, vodovod); prostori za marikulturu; zaostala ratna oprema; područja očuvanja prirodnih resursa; sidrišta i lučka područja; podaci o ribarskim zonama; zone arheoloških istraživanja; i ostali podaci raznih tipologija.

Objavom GIS podataka na Internetu, govorimo o web-mappingu, za razliku od GIS Desktopa. GIS u službi integralnog upravljanja pomorskim dobrom zamišljen je kao sustav za preglednu bazu zbira podataka o okolišu. Mogućnost da se informacije kartografski prikažu u mjerilima omogućuje korištenje svih teritorijalnih podataka u okviru planiranja obalnih resursa. Sakupljanje podataka u jedinstveni georeferencirani sustav omogućava smanjenje fragmentarnosti informacija.

15.3 Upravljanje pomorskim dobrom pomoću GIS-a

Uspostavom GIS-a za neko određeno područje interesa, određuju se njegove karakteristike i podaci koji će se prikupljati i ažurirati u bazi podataka. Prilikom izrade GIS-a pomorskog dobra iz baze svakako moraju biti vidljivi podaci o utvrđenim granicama pomorskog dobra i granice u postupku. Unutar zahvata koji je granicom pomorskog dobra proglašen takvim mora biti omogućen pregled katastarskih i gruntovnih čestica. Duž jadranske obale nisu za svaku katastarsku općinu izvršena novija mjerenja te se u praksi događa da postoji različita numeracija katastarskih i gruntovnih čestica za istu česticu.

Upravo uspostavom GIS-a pomorskog dobra objedinjuju se podatci o područjima pomorskog dobra koja obuhvaćaju administrativnu i katastarsku podjelu županija, područja (linije) obale, područja (linije) zaštićenog obalnog pojasa, kopnenih granica, granica pomorskog dobra koje su uspostavljene, onih koje su u tijeku uspostave i područja na kojima još nije uspostavljena granica, podaci o katastarskim i zemljišnoknjižnim česticama koje ulaze u pomorsko dobro, izdane koncesije i koncesijska rješenja, podzemski lokaliteti, komunalnih, telekomunikacijskih i drugih vodova na pomorskom dobru i drugi podaci vezani uz pomorsko dobro.

Tako je primjerice na području Primorsko-goranske županije početkom 2007. godine započeto stvaranje jedinstvene, centralizirane baze podataka GIS-a granica pomorskog dobra koja sadržava sljedeće podatke:

- tekstualni dio granice pomorskog dobra – Uredba Vlade RH (koja se objavljuje u Narodnim novinama) ili Rješenje Ministarstva
- grafički dio granice pomorskog dobra u *.dwg formatu
- popis katastarskih čestica koje ulaze u pojas pomorskog dobra (nakon provedenog parcelacijskog elaborata o cijepanju katastarskih čestica)
- popis zemljišnoknjižnih čestica koje ulaze u pojas pomorskog dobra
- rasteri potrebni za podloge, a dodaju se i podaci o:

- novoutvrđenim granicama pomorskog dobra
- granice pomorskog dobra koje su u postupku
- granice pomorskog dobra luka posebne namjene
- koncesije na pomorskom dobru.

GIS granica pomorskog dobra izrađena je u ESRI Personal Geodatabase platformi kompatibilnoj ostalim GIS bazama u Primorsko-goranskoj županiji.

Određene granice pomorskog dobra i granice u postupku – stanje na dan 1. rujna 2008. (URL 2):

- Ukupna duljine obale u PGŽ iznosi 1065 km
- Do sada određeno granica pomorskog dobra 238,11 km ili 22,36 %
- U postupku određivanja + Plan za 2008. godinu = 55,6 km ili 5,22 %
- Određene granice + Granice u postupku = 293,7 km ili 27,58 %.⁹⁹

Radi preglednost i uspoređivanja različitih podataka, GIS u svojoj bazi ima i usporednu tablicu iz koje je vidljivo koji broj katastarske čestice odgovara kojem broju gruntovne. Budući da provedba utvrđenih granica pomorskog dobra u zemljišne knjige općinskih sudova može potrajati i po nekoliko godina, potrebno je bazu GIS-a pomorskog dobra opremiti i podacima koji su trenutno važeći u katastarskim i zemljišnim knjigama, pri čemu se misli na kulturu i vlasništvo pojedine čestice. Različiti pristup upravljanju obalnim prostorom ovisno o vlasništvu čestice. To se posebno odnosi na javno ili privatno vlasništvo prilikom izdavanja koncesijskih odobrenja na obali, a odluka o odobravanju zatraženog koncesijskog odobrenja ovisi upravo o tom podatku. GIS-om se prikazuju linije pomorske povezanosti, zaštićeni dijelovi obalnog i morskog krajolika, granice luka otvorenih za javni promet i zahvati luka posebne namjene.

Koncesije su detaljno obrađene u geo informacijskom sustavu. Dostupni su podaci o površini kopna i mora u koncesiji. Postoji poveznica na objavu odluke o davanju koncesije iz koje se mogu saznati svi podaci o koncesiji, primjerice koliko godišnju naknadu plaća koncesionar, koje su gospodarske djelatnosti dozvoljene na koncesioniranoj površini, na koji je rok koncesija dana, koja su prava i obveze koncesionara te pod kojim uvjetima se koncesija može oduzeti. Preglednom bazom podataka koju omogućuje GIS olakšano je upravljanje pomorskim dobrom. Moguće je u kraćem vremenu donositi odluke koje se odnose na pomorsko dobro. Sistematiziranjem podataka iz različitih područja i njihovim objedinjavanjem u zajedničkoj bazi podataka, primjenjuje se upravljanje pomorskim dobrom na integralnoj osnovi.

15.4 Budućnost GIS-a

Mnoge discipline mogu izvući korist iz GIS tehnika. Aktivno GIS tržište je rezultiralo nižim cijenama i neprestanim poboljšanjima hardverskih i softverskih komponenata GIS-a. Ti razvoji će, jedan za drugim, rezultirati u mnogo široj upotrebi tehnologije u znanosti, upravi, trgovini i industriji s primjenama u nekretninama, javnom zdravstvu, kartiranju kriminala, nacionalnoj obrani, održivom razvoju, prirodnim resursima, prometu & logistici.

15.4.1 Globalne promjene i program klimatske povijesti

Karte su se tradicionalno koristile za istraživanje Zemlje i iskorištavanje njenih bogatstava. GIS tehnologija, kao proširenje kartografske znanosti, unaprijedila je učinkovitost i analitičku snagu tradicionalnog kartiranja. Danas, kada znanstvena zajednica prepoznaje posljedice ljudske aktivnosti na okolinu, GIS tehnologija postaje značajni alat u nastojanju razumijevanja procesa globalnih promjena.

⁹⁹ Jurinčić-Buljević, J., 2009.

Različite karte i izvori satelitskih informacija mogu se spajati na načine koji simuliraju interakcije kompleksnih prirodnih sustava.

Kroz funkciju poznatu kao vizualizacija, GIS se može koristiti za izradu slika - ne samo karata, nego i crteža, animacija i ostalih kartografskih proizvoda. Te slike dopuštaju istraživačima da vide svoje predmete na načine koji doslovno nikad prije nisu viđeni. Slike su često jednako korisne neznanstvenicima u prenošenju tehničkih koncepata predmeta proučavanih GIS-om.

15.4.2 Dodavanje vremenske dimenzije

Stanje Zemljine površine, atmosfere i litosfere može se proučavati pohranjivanjem satelitskih podataka u GIS. GIS tehnologija daje istraživačima mogućnost da proučavaju različitosti u Zemljinim procesima tijekom dana, mjeseci i godina. Primjer promjene vegetacijske vitalnosti tijekom razdoblja rasta može se animirati radi određivanja vremena kada je suša najraširenija u određenoj regiji. Rezultirajući crtež, poznat kao normaliziran vegetacijski indeks, predstavlja grubu mjeru zdravlja biljaka. Radeći s dvije varijable tijekom vremena, omogućilo bi istraživačima detektiranje regionalnih razlika u zastoju između smanjenja oborina i njihovog učinka na vegetaciju.

GIS tehnologija i dostupnost digitalnih podataka omogućuje takve analize u regionalnom i globalnom mjerilu. Satelitski senzorni izlaz korišten za stvaranje vegetacijskog crteža proizvodi napredni radiometar vrlo visoke razlučivosti (Advanced Very High Resolution Radiometer; AVHRR) ili NRVVR. Taj senzorni sustav detektira količine energije odražene od Zemljine površine preko različitih spektralnih valnih duljina za površinska područja od oko 1 kvadratnog kilometra. Satelitski senzor dvaput dnevno stvara slike određenog položaja na Zemlji. NRVVR je samo jedan od mnogih senzornih sustava korištenih za analizu Zemljine površine. Više senzora koji će slijediti, stvarat će sve veće količine podataka.

GIS i njemu srodna tehnologija pomoći će uvelike u upravljanju i analizi tih velikih obujmova podataka, dopuštajući bolje razumijevanje terestričkih procesa i bolje upravljanje ljudskim aktivnostima za održavanje vitalnosti svjetske ekonomije i kvalitete okoline.

15.5 Uloga lokalne samouprave u implementaciji IUOP-a

Na primjeru projekta u malom obalnom gradiću kao što je Mošćenička Draga sprovedena su sva načela europske Strategije o integralnom upravljanju obalnim područjem. Lokalne zajednice svojim proaktivnim holističkim pristupom stvaraju jednu zdravu atmosferu i dobru podlogu održivom razvoju svoje mikroregije. Primjenom multifunkcionalnih valnih disipatora vidimo da smo samo sa jednom instalacijom dobili višestruke benefite za lokalno stanovništvo; obala je zaštićena, pojeftinila je gradnja u obalnom pojasu za 300%, osiguran je godišnji prihod od školjkarstva, imamo nove sigurne vezove, zaposlili smo nešto novih stručnjaka, dobivamo električnu energiju iz obnovljivih izvora i još na kraju cijeli sustav disipatora može biti recikliran za daljnju upotrebu.

Ovakav sustav zasigurno nije novost u svijetu ali je prvi takav primjer sproveden u djelo na našim područjima što ide u prilog tezi da nije uvijek potrebno izmišljati "toplu vodu" nego je dovoljno osvrnuti se oko sebe, vidjeti kako to radi uspješniji i inovativniji od nas i to sve onda primijeniti u svojoj lokalnoj sredini uz pomoć sredstava iz EU fondova. Za takvo nešto potreban nam je sluh domaće administracije a veliku ulogu u svemu tome igraju (grado)načelnici obalnih općina i gradovima na čelu sa sedam župana sedam obalnih županija koliko ih Republika Hrvatska trenutno broji (barem dok ne sazrije vrijeme za teritorijalni preustroj po načelu regija a ne županija, nešto što bi trebali preuzeti iz sustava Europske unije).

16. PLANSKI RAZVOJ OBALNIH I PRIOBALNIH REGIJA

Prostorno planiranje je optimalan raspored ljudi, dobara i djelatnosti na određenom području radi njegove optimalne upotrebe. Prostorno planiranje se razvilo iz urbanizma kada su urbanisti uvidjeli da nije moguće raditi generalni urbanistički plan bilo kojeg većeg grada dok se detaljno ne promotre problemi šire okolice tog istog grada. Potreba planiranog uređivanja cjelokupnog prostora izazvana je njegovim intenzivnim korištenjem i shvaćanjem te činjenice.

Prostorno planiranje obuhvaća metode koje javni sektor koristi kako bi utjecao na distribuciju ljudi i aktivnosti u određenom prostoru u različitim razmjerima. Prostorno planiranje obuhvaća sve razine planiranja uporabe zemljišta, uključujući i urbanističko, regionalno i okolinsko planiranje te nacionalne prostorne planove, a u europskoj uniji obuhvaća i međunarodnu razinu. Planiranje igra ključnu ulogu u integriranom upravljanju obalnim područjem. Nažalost, mnogi od zakona o prostornom planiranju i postupcima ne udovoljavaju zahtjevima modernog integriranog upravljanja obalnim područjem. Prostorni planovi u skladu s kriterijima IUOP treba definirati u skladu sa ekološkim i funkcionalnim, umjesto administrativnim granicama. IUOP strategije nisu ograničene na kopnena područja obale. U off-shore područjima sukobi zahtjeva korištenja počinju biti sve brojniji i složeniji - prijevoz, vjetroelektrane, turizam, zaštita prirode i sprečavanje zagađenja samo su dio pogođenih sektora. Trenutna praksa upravljanja i planiranja nije u stanju nositi se sa sve većom složenosti problema u obalnim područjima.

Već više od 30 godina na polju urbanističkog i prostornog planiranja primjenjuju s metodologije i tehnike planiranja u sukladnosti sa okolišem. Upravo primjenom takvih metodologija ekološke procjene projekata, pojam "okoliš" postaje sasvim jasan, shvaćen je kao "kontejner" koji sadrži sve komponente zemljopisnog prostora kao što su kvaliteta zraka, vode, tla te tipologiju urbanističkih, društvenih, ekonomskih i kulturoloških struktura. Stoga je uveden pojam "održivi razvoj" koji predstavlja neizbježan uvjet za postizanje visoke kvalitete života.

Potreba da se odrede primjenjivi instrumenti za trajan i održivi razvoj navela je UNESCO da napravi niz istraživačkih projekata koji će temeljiti na proučavanju različitih slučajeva u geografskim zonama od iznimnog značenja (priobalje i otoci), pomoću kojih će se procijeniti kolika je održivost razvojnih planova za ta područja. Ti planovi u praksi moraju sadržavati dva osnovna uvjeta: kompatibilnost okoliša i trajnost. Često su trajna ljudska djelovanja kompatibilna s okolišem i na taj način potvrđuju da su ova dva fenomena međusobno usko povezana. Različite inicijative koje su povezane s razvojem mogu se podijeliti u dvije skupine, na one koje vode ubrzanom povećanju bogatstva i na one koje sporije povećavaju bogatstvo.

IMSP pruža sredstvo za vizualizaciju budućih trendova i zahtjeva i pruža okvir za pravilno odgovaranje na njih. U skladu sa zahtjevima EU-a koji su navedeni u Plavoj knjizi, to može osigurati bolji pristup tržištima, primjerice pružanjem prometnih veza, povezivanje zemlja, ili podupiranje razvoja luka kao ključ za buduću konkurentnost. Uspostava klastera pomorske industrije na kopnu i na obali je još jedan primjer za to. U skladu sa svojom prirodom koja je okrenuta budućnosti, IMPP je sredstvo za osiguranje nastavka prostorne dostupnosti obalnih i morskih područja za buduće namjene. IMPP se također može koristiti za aktivno promicanje nerazvijenih područja i osiguravanje ravnopravnijeg pristupa resursima mora i povlastica koje proizlaze iz njihove uporabe. IMPP također se može koristiti kako bi se olakšala urbana regeneracija, kao što su bivša lučka područja.

IMPP nije obvezujući u smislu prostorne razine na kojoj se koristi. IMPP se može koristiti u regionalnoj, nacionalnoj ili međunarodnoj razini, što uvelike ovisi o lokalnim uvjetima područja primjene. Tu je i mogućnost stvaranja centralnog pristupa, uz različite planove stvorene za različita morska područja. Prednost tog pristupa je ta, da se osigurava veća usklađenost ukupnog planiranja.

16.1 Razlozi uvođenja pomorskog prostornog planiranja

Obale su odavno glavna područja za iskorištavanje bogatih resursa. Već stoljećima se morska područja i njihovi resursi koriste u različite svrhe. Stoga je razvijen koncept održivog upravljanja resursima kako bi odgovorio na rastući pritisak na priobalnim i morskim resursima, s posebnom pozornošću na održivost i pametnom korištenju ekosustava.

Dok su ovi pristupi donijeli neki uspjeh u smislu očuvanja i integriranog upravljanja, počeo se rađati novi trend. Kako se sve više i više koriste morski resursi, obalni prostor i sam postaje vrijedan resurs. Time obalni prostor više nije neograničen i dolazi do potrebe za strukturiranim pristupom korištenja prostora. "Integrirano Pomorsko Prostorno Planiranje" (u daljnjem tekstu IPPP) služi u tu svrhu, tj. organizira prostor na području obale (pod obalom se smatra i kopno i uži obalni pojas). Da bi se bolje razumjele njihove prednosti ali i konkretne značajke IPPP, korisno je pogledati uzroke za trenutačno povećanje prostornih potreba. Zašto prostor odjednom postaje sve manji, a pritisak na obalni i morski prostor i dalje raste?

Razlog sve većeg prostornog pritiska je taj, da dugogodišnje korištenje obale postaje sve intenzivnije. Pritisak na morski prostor raste i zbog novih oblika i novih vrsta uporabe. Neki od tih oblika izazvali su postojeće koncepte korištenja obalnih resursa, a posebno korištenjeorskog prostora. Marikultura i morski rezervati prirode su primjeri uporabe koji su statični, ali i veliki. Nakon uspostave, statička korištenja je nemoguće ili vrlo teško premjestiti na novu lokaciju, posebice zbog toga što ovisi o ključnim resursima ili zbog prevelikih troškova ulaganja u infrastrukturu (npr. naftne platforme). Takav način korištenja zahtijeva trajnost i potrebu za velikim dijelom obalnog prostora. Zbog toga je potrebna neka vrsta osiguranja da mogu biti u mogućnosti da zauzmu te prostore bez prekida za duža vremenska razdoblja. Promjena okoliša predstavlja još jedan razlog prostornog pritiska na obalama. Promjena klime je osobita briga. Porast razine mora, na primjer, može dovesti do pojačanog smanjenja slobodnih obalnih područja. U takvom slučaju bi postalo nužno relocirati postojeće namjene, čime bi se stvorio dodatni pritisak na obalno zemljište ili područja u unutrašnjosti.

Iako IPPP samo po sebi nije sredstvo očuvanja prirode, ima velike koristi za potporu ekološke cjelovitosti obalnih i morskih sustava. To je primjerice smanjenje loših utjecaja na okoliš pomoću boljeg planiranja prostora. To se može odnositi i na utjecaje, koji neće odmah biti vidljivi. Na primjer, područje dodijeljeno offshore vjetroelektranama može napraviti dobar osjećaj u pogledu prostornog planiranja u moru, ali to više ne čini mudru odluku planiranja ukoliko vjetroelektrane utječu na migracijska ponašanja zaštićenih vrsta ptica.

U svrhu razumijevanja postojećih pritisaka i onih u razvoju, potrebno je proučiti sve pokretačke snage koje oblikuju nove i buduće načine korištenja obalnih područja. Trendovi - kao vidljivi utjecaji - oblikovani su od dvije vrste pokretačkih snaga: vanjske pokretačke snage i unutarnje pokretačke snage.

Važno je naglasiti da ni pokretačke snage ni utjecaji na obalno područje nisu u potpunosti predvidljivi. Kao na primjer, značajno mjesto u pokretačkoj snazi imaju klimatske promjene, ali pomoću njih ne možemo biti sigurni u točnije utjecaje koje imaju u povećanja razine mora, olujama i temperaturama vode. Stvar je u tome da svaka promjena donosi i svoje karakteristične rizike, kao i mogućnosti. Pokretačka snage zahtijevaju pažljivo promatranje i tumačenje kako bi se što bolje i što prije uočili budući trendovi, mogućnosti i ograničenja. Svi pritisci zahtijevaju strukturiran odgovor. Jedna uloga obalnog i pomorskog planera će biti pružanje upravo to kroz pažljivu procjenu utjecaja i sugerirajući uravnotežen odgovor istome.

16.2 Pravni i politički okvir za planski razvoj obalnog i priobalnog područja

Vrlo je važno odrediti politički okvir za IPPP, iz razloga što se time osigurava integriranost zahtjeva i ciljeva, a ponajviše ciljeva međunarodne politike i lokalno planiranih ciljeva. IPPP treba reflektirati činjenicu da se različiti problemi najbolje rješavaju na različitim razinama i da se IPPP ne

može provesti samo kroz jednu razinu. Također, bitan je i kontinuitet, stoga različite upravne razine moraju raditi zajedno kako bi se osigurao koordinirani sveukupni pristup.

Treba biti jasno što svaka razina IPPP-a može i ne može učiniti. Primjerice, međunarodna razina je najbolje opremljena za dogovaranje zajedničkih pravila i propisa, ali ona ne može razvijati lokalne planove. Lokalni problemi se najbolje rješavaju na lokalnoj razini uprave, pa se u skladu s tim treba dodijeliti i odgovornost. Regionalna razina igra ključnu ulogu u tome što često povezuje međusektorske agencije da preuzmu vodstvo u implementaciji.

Iako su planeri uvijek prisiljeni raditi u okviru postojećeg upravnog sustava, vrlo je korisno dodjeljivanje odgovornosti za planiranje na manje upravne razine. U Njemačkoj, zemlji s velikom obalom, savezne pokrajine drže ovlasti planiranja za zemlju i zonu od 12 morskih milja. U manjim zemljama, prikladnije je dodijeliti tu odgovornost lokalnim općinama ili područjima. Razlog zbog kojeg se treba prilagoditi odgovornosti za IPPP su problemi koji mogu nastati krivim upravljačkim tijelom. U većini zemalja, nove formalne institucije neće biti potrebne za provedbu IMSP-a. Međutim, u velikim zemljama s velikim obalama i složenim situacijama to vrlo moguće. Primjerice, Velika Britanija uspostavlja novu pomorsku agenciju, koja će okupiti različita ministarstva, industriju i druge sudionike u pokušaju povezivanja širokog spektra odgovornosti i zadataka IPPP-a i IUOP-a. Bez obzira na institucionalni kontekst, radeći zajedno i pomičući administrativne granice i sektore je bitno ukoliko će biti postignut koordinirani IMSP okvir. Naglasak je na tome da se treba ojačati koordinaciju zemlja-more. Koordinacijski mehanizmi ili agencije trebaju biti uspostavljene, a mogu biti smještene uz postojeće institucije ili kao zasebna cjelina.

16.2.1 Regulatorni okvir za IPPP u Europskoj uniji

U zemljama EU postoji očita degradacija resursa u priobalnom području, bilo u ekološkom, bilo u smislu ekonomije. Od 1996., na razini Europske komisije, započele su aktivnosti sa ciljem identifikacije problema, kako bi se uspostavile odgovarajuće mjere za zaštitu i održivu eksploataciju priobalnih resursa. U periodu od 1996. do 1999. Demonstracijski program IUOP-a implementiran je unutar zemalja članica EU, čiji cilj je bio pogled na tehnički aspekt održivog upravljanja priobalnim područjem, omogućavajući dionicima iz područja planiranja komunikaciju na višoj razini. Rezultat ovog Demonstracijskog programa bio je konsenzus o mjerama IUOP-a u Europi, te su mjere zapisane u EC ICZM preporukama objavljenima u 2002. Ove mjere nisu bile uključene u provedbu kao zakonska obveza, već su predstavljale preporuku za strategiju razvoja priobalnog područja zemalja članica EU.

Kako bi se pomoglo provedbu preporuka u zemljama članicama, EU Stručna skupina je formirana i održano je niz foruma i sastanaka sa periodičnim izvještavajućim uzorcima. U 2006. izvješće Evaluacija IUOP-a u Europi bilo je objavljeno, a koji identificirao je izazove i prioritetna pitanja u integriranom obalnom upravljanju područjima u zemljama članicama EU-a. Najvažniji zaključak ovog izvješća je da je samo sedam zemalja članica usvojilo nacionalnu strategiju IUOP-a u skladu s Preporukom 2002. Šest država je donijelo dokumente prostornog uređenja uključujući i upravljanje obalom, dok se nacionalna strategija još uvijek razvija u jedanaest zemalja. 2005. EU Strategija za more jedna je od sedam tematskih strategija predložena od strane Komisije za rješavanje različitih područja zaštite okoliša, a postale su sastavni dio novog pristupa kreiranja politike zaštite okoliša. Na temelju dubokog preispitivanja postojeće politike, znanstvene i ekonomske analize, kao i opsežnog procesa savjetovanja cilj je zaštititi morske ekosustave, postupno smanjenje zagađenja mora i obale te osigurati održivo korištenje morskih usluga i proizvode primjenom načela dobrog upravljanja. Obalna strategija se vidi kao stup okoliša u širem kontekstu nove EU pomorske politike.

Posljednji vid razvoja u polju ICZM-a je Zelena knjiga (Green Book on Future Maritime Policy of the Union), koja je objavljena u lipnju 2006. Kao dio Lisabonskog dnevnog reda ova knjiga ima namjeru potaknuti prirast ekonomske i socijalne koristi kroz pomorske aktivnosti. U isto vrijeme ovaj politički zapis naglašava važnost integriranog pristupa upravljanju priobalnim područjem. U diskusiji je

naglašena nezaobilaznost uvođenja standardizacije u prostornom planiranju. Rasprave na ovome dokumentu trajale su godinu dana, sve do lipnja 2007., a u idućem koraku, na bazi procijenjenih koristi, napisan je drugi dio, tzv. Plava knjiga. Akcijski Plan objavljen uz Plavu knjigu, ocrtava kako će Komisija nastaviti razvijati svoje pomorske politike na integrirani način, slušati dioničare i održavati transparentnost. 2008. godine Komisija izdaje cestovnu mapu koja utvrđuje korake za stvaranje sustava za razmjenu najboljih praksi među vlastima u pomorskom prostornom planiranju, koja je inaugurirana u 2009. Osim toga, države članice se potiču da stvaraju vlastite nacionalne pomorske strategije, pomoću smjernica koje su izdane u 2009.

17. POSTUPAK UVOĐENJA POMORSKOG PROSTORNOG PLANIRANJA

Prije početka bilo kojeg procesa planiranja, treba uzeti u obzir je li IPPP stvarno potreban. U morskom području bez ikakvih konfliktnih korištenja možda neće biti potrebno je izraditi prostorni plan. Procjena prostornih trendova je koristan alat koji omogućava lakšu procjenu da li je IPPP potrebno na nekom području ili nije. IPPP je participativni proces. Treba se uključiti širu javnost pri donošenju odluke o IPPP što je prije moguće, ukoliko se želi da prostorni plan bude prihvaćen i da se uspješno implementira. IPPP je dugotrajan i naporan rad, pa stoga nema smisla formiranje plana ukoliko ga se ne prati i ukoliko se nema podrške šire javnosti.

Proces pomorskog prostornog planiranja sastoji se od sljedećih koraka:

1. procijeniti sadržaj te uspostaviti opći okvir unutar kojeg će se IPPP održati.
2. izrada vizije - skup ciljeva za područje koje se razmatra
3. detaljnija razrada projekta
4. analiziranje specifičnih prostornih konflikata
5. razvijanje rješenja
6. prenijeti predložena rješenja u prostorni plan
7. omogućavanje provođenja plana
8. procjena rezultata prostornog plana

Vidljivo je da je proces planiranja mnogo više nego sama izrada plana. Ono što je ovdje opisano je ciklički pristup koji sadrži i političke i tehničke elemente i gdje sudjelovanje i prihvaćanje igraju presudnu ulogu. Iako ne postoji logičan slijed u prikazanim koracima, IPPP nije nužno linearan proces. Neke faze će možda trebati obaviti izvan slijeda ili više puta, a različite faze IPPP mogu se odvijati i paralelno. Ne treba se očekivati ugrađen i uredan proces, znajući da treba vremena da se jedan pomorski prostorni plan uspješno dovrši.

Važno je znati da se stvarni proces planiranja ne može uzeti kao samostalan proces. On je ograničen nizom vanjskih čimbenika. To su političko i pravno okruženje, međunarodni politički okviri, ali i praktična razmatranja kao što je dostupnost podataka. Podaci igraju važnu ulogu u različitim fazama procesa, uz jasnu vezu između vodeće vizije, planiranja i prikupljanja podataka. Na početku procesa se treba razmatrati prostorna dimenzija projekta, vremenski okvir i raspored projekta. To je važno kako bi se projekt uspješno implementirao prostorni plan za određeno područje.

17.1 Metodologija i postupci pomorskog prostornog planiranja

Metodologija planiranja određeno je teoretsko gledište o metodama i modelima planiranja i zbog toga važan dio opće teorije planiranja. Metode se odnose na planske metode koje se koriste pri procesu planiranja. Metode planiranja i metodologija značajne su znanstvene discipline jer se pomoću njih definira i određuje planiranje kao djelatnost, određuje se svrhovitost planova, izrađuju se planovi i primjenjuje se planiranje i sam plan u neku konkretnu stvarnost.

Pomoću metodologije planiranja ustrojava se kompletni postupak izrade, praćenja i ostvarivanja plana, a metode planiranja se dijele u dvije skupine:

- metode izrade i ostvarivanje plana
- metode ekonomske analize i projiciranja

Prva skupina metoda se odnosi na postupke koji se provode u određenoj fazi planiranja i pri ostvarivanju plana, dok se druga skupina odnosi na različite vrste načina analize i projiciranja ekonomskih pojava planiranja, te na modele koji se koriste kao sredstvo za pomoć pri analizi i projiciranju. One najkompliciranije metode u okviru planiranja su skupine metoda izrade i ostvarivanje planova. To su područja koja imaju jako velike razlike u sustavima, a uz to metode koje se primjenjuju utječu na stanje kadrova u planiranju, informatički sustav, razinu razvijenosti određene sredine te sve karakteristike koje čine razliku između pojedinih društava, regija i manjih sredina.

U skupini metoda za izradu i ostvarivanje plana posebno je važno područje sa stavovima o organizaciji planiranja. Organizacija uvijek počiva na nekoj strukturi dionika u planiranju, bila ona složena ili jednostavna. Sama izrada plana se može smatrati metodom, pošto obuhvaća nizove postupaka i analitičkih tehnika koje se primjenjuju pri izradi plana. Tri su glavna čimbenika pri izradi plana: spoznaja o stanju i mogućnostima za budućnost, ciljevi i pretpostavke razvojnih procesa, te oblikovanje projekcija razvoja. Također, za željeno ostvarenje plana posebno su važni:

- revizija plana
- monitoring

Revizija plana je neovisna aktivnost koja procjenjuje sustave unutarnjih kontrola, daje neovisno i objektivno stručno mišljenje i savjete za unapređenje poslovanja; pomaže u ostvarenju ciljeva planiranja primjenom sustavnog i disciplinarnog pristupa vrednovanju i poboljšanju djelotvornosti procesa upravljanja rizicima, kontrola i gospodarenja.

Monitoring je redovito promatranje i bilježenje aktivnosti koje se odvijaju u okviru plana, tj. proces rutinskog prikupljanja informacija o svim aspektima plana. Vršiti monitoring znači nadzirati kako napreduju planske aktivnosti. Monitoring također podrazumijeva pružanje povratnih informacija o planu svim dionicima u njegovom procesu. Takvo izvještavanje omogućava da se sakupljene informacije koriste prilikom donošenja odluka radi poboljšanja izvršenja projekta. Monitoring je veoma značajan za planiranje i implementaciju prostornog plana.

17.2 Temelji za uvođenje pomorskog prostornog planiranja

Sve odluke koje se odnose na IPPP trebaju se temeljiti na prikupljanju podataka informacija o trenutnom statusu obalnog i priobalnog okoliša. Njegova je svrha okupiti širok raspon osnovnih informacija o okolišu i socioekonomskom statusu područja, institucionalnom okviru i kontekstu dionika. Također, treba se uzeti u obzir očite trendove i zbivanja kako bi se moglo procijeniti prostorne pritiske na kasnije faze planiranja.

Zbog toga je potrebno razmotriti sljedeća pitanja:

- koja su specifična obilježja obalnog i priobalnog okoliša?
- postoje li specifični gospodarski i društveni čimbenici koje treba uzeti u obzir?
- koji je trenutni politički i institucionalni kontekst?
- koji su glavni pritisci na obali i u moru, i postoje li određene prijetnje?

Prikupljanje podataka se može obaviti na svakoj prostornoj razini. Iako treba težiti da bude što sveobuhvatnije moguće, povezujući sve potrebne informacije vrlo je vjerojatno da će biti samo postupan proces. U toj fazi, koristi se jednostavno prikupljanje informacija, pružajući potrebne osnovne informacije kako bi se moglo odlučiti da li je IPPP potreban. U kasnijim fazama, prikupljene informacije se pročišćuju od nepotrebnih informacija kako bi se fokusiralo na specifični cilj planiranja. Koristan alat pri pomorskom prostornom planiranju je katastarski popis obalne i priobalne uporabe. U suštini, katastar je baza podataka koja sadrži prostorno relevantne informacije o širokom rasponu uporaba. Takav katastar treba biti redovito ažuriran, te treba obvezati institucije i druge zainteresirane stranke da redovito dostavljaju podatke.

Osim početnih pregleda trenutne situacije, glavni output je karta aktualnih namjena i pritisaka, koja pokriva kopno i more. Praćenje pritisaka, prostornih potreba i utjecaja nije samo jednokratno, ono se ponavlja u redovitim intervalima kako bi se mogli prikazati tekući trendovi i razvoj. Vrlo važno kao i kod katastarskog popisa je redovito ažuriranje, tako da se tijekom cijelog procesa planiranja ostane u tijeku zbivanja na području namijenjenom za neki prostorni plan. Za potrebe planiranja vrlo je važno predočiti koje prostorne uporabe određenog područja postoje, kako bi se predvidjelo kako mogući prostorni utjecaj jedne vrste korištenja obalnog i priobalnog područja djeluje na drugo korištenje, tj.

koliko su ta korištenja kompatibilna. Popis sastavljen na temelju zdravog razuma smatra se polazištem. U donjem primjeru, može se vidjeti koja su korištenja prostorno kompatibilna, potencijalno kompatibilna ili nespojiva

Kontrolni popis, kao onaj prikazan dolje može djelovati kao osnovni vodič, dok se više diferencirana procjena prostorne potrebe, utjecaja i kompatibilnosti i dalje treba biti učinjena kako bi se promotriale konkretne situacije i konkretne ekološke, ekonomske ili društveno-političke okolnosti. Pritisaci korištenja mogu biti sasvim drugačiji u različitim državama, ovisno o brzini razvoja, relativne smislenosti pritisaka i unutarnjih pokretačkih snaga. Različite zemlje mogu imati različite prioritete razvoja.

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
		Offshore wind farms	Marine protected areas	Fisheries	The sea as a public good	Cables	Tourism	Shipping and shipping routes	Harbours and ports	Agriculture/run-off	Sand and gravel extraction	Oil and gas exploration	Dumping of dredging material	Mariculture	Coastal service centres	Nature conservation	Coastal protection	Military use
Offshore wind farms	1	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Marine protected areas	2	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Fisheries	3	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
The sea as a public good	4	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Cables	5	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Tourism	6	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Shipping and shipping routes	7	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Harbours and ports	8	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Agriculture/run-off	9	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Sand and gravel extraction	10	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Oil and gas exploration	11	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Dumping of dredging material	12	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Mariculture	13	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Coastal service centres	14	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Nature conservation	15	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Coastal protection	16	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible
Military use	17	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible	Incompatible

Slika 24. Matrica kompatibilnosti različitih prostornih korištenja

Izvor: *HANDBOOK on Integrated Maritime Spatial Planning*

Izložene koncepcije ostavljanju traga na teorijskom području i praksi prostornog planiranja. One vode do razmatranja sljedećih pet temeljnih načela:

- načelo općih interesa
- načelo potpore
- načelo prevencije
- načelo sudjelovanja

- načelo preuzimanja odgovornosti

Načelo općih interesa definira da je prostor zajednička baština stanovnika iako prema konceptu održivog razvoja nisu njegovi isključivi vlasnici, ali se trebaju brinuti o okolišu zbog budućih generacija. Načelo potpore smatra da planove trebaju usmjeravati odgovarajuća nadležna tijela na određenom teritoriju. Načelo prevencije određuje da sve moguće posljedice bilo koje odluke koja se odnosi na prostor ili okoliš moraju biti procijenjene prema postupku koji je određen za takve situacije. Načelo sudjelovanja omogućava građanima sudjelovanje u izradi i prihvaćanju plana, što jamči transparentnost odluka, bolji protok informacija i učinkovitiju implementaciju prijedloga koji se nalaze unutar plana. Načelo preuzimanja odgovornosti definira vlast kao jamca, koji je prema tome odgovoran za upravljanje prostorom i njegovim planiranjem.

17.3 Uvođenje pomorskog prostornog planiranja

Postupak uvođenja pomorskog prostornog planiranja započinje onda kada se država odluči da je potrebno IPPP. Nakon ocrtavanja IPPP područja, prikupljanja informacija, upoznavanja javnosti sa prostornim planom sve je spremno da se proces Integriranog pomorskog prostornog planiranja. Sam proces sadrži osam faza i vrlo je važno da se svaka faza ispravno izvede, kako bi bili izvedeni svi željeni ciljevi. Koraci su:

- postavljanje okvira za IPPP i procjena konteksta
- izrada temeljne vizije
- mapiranje i pročišćavanje sakupljenih podataka
- analiza pitanja i problema
- stvaranje rješenja za identificirane probleme
- sastavljanje plana
- implementacija
- evaluacija

Postojeći okvir unutar kojega će se IPPP održati kao prvi i najvažniji korak u procesu IPPP, planeri trebaju preispitati postojeće politike koje utječu na obalu i more. To uključuje nacionalne i regionalne politike, ali i međunarodne politike. Iako ta analiza oduzima mnogo vremena, prednost je u tome što će pružiti jasniji okvir za IPPP. To će istaknuti postojeće mogućnosti i ograničenja u smislu dodjeljivanja prostornih prioriteta. S dobrim poznavanjem sadašnjeg političkog okvira, može se olakšati postavljanje vizije za specifično obalno i priobalno područje. Primjeri dokumenata koje treba razmotriti: strategije IUOP, nacionalni i regionalni zakoni, direktive Europske unije i drugih dokumenata EU-a, međunarodni ugovori, vizije za more i obalu i karte koje pokazuju međunarodne brodarske rute ili cjevovode.

Izrada temeljne vizije je drugi korak u procesu IPPP-a, a njegov uspjeh ovisi o tome je li postavljena vizija dovoljno jasna, i da li su specifični cilj i ciljevi za određeno područje također jasni. Sve troje mora biti dogovoreno od strane relevantnih dionika, kako bi bilo osigurano prihvaćanje IPPP-a. Vizija se može izvesti iz postojećih dokumenata politike, na primjer nacionalne ili regionalne IUOP ili pomorske strategije, ili može biti stvorena isključivo za određeno područje. Ono što je najvažnije je to da vizija mora biti prihvaćena i provedena od strane svih relevantnih dionika, a najbolji način za postizanje toga je uključujući ih u participativan, transparentan proces u stvaranju vizije. Nakon definiranja vizije, trebao bi specificirati konkretne ciljeve. To služi za usmjeravanje cijelog procesa planiranja, smanjujući pritom količinu posla, novca i podataka koje treba prikupljati na ovaj definirano područje.

U koraku broj tri, mapiranje i pročišćavanje podataka, sakupljeni podaci postaju ključni faktor. Stvaraju se strukture i mehanizmi kako bi se olakšao protok podataka. Ako je prikupljanje podataka učinjeno na većoj prostornoj skali od područja planiranja, biti će potrebno da se pročisti od nepotrebnih

podataka. To bi moglo značiti da će biti potrebno više specifično prikupljanje podataka i izrada detaljnijih karata.

Podaci su često široko rasprostranjeni između različitih izvora, tako da traženje potrebnih podataka može biti prilično dugotrajan proces. Također, pristup obalnim i priobalnim informacijama je vrlo često ograničen, pošto neki subjekti nisu voljni dijeliti svoje podatke. Prostorni podaci često postaju predmet nepoštenog trgovanja između privatnog sektora i financijski ograničenih institucija planiranja. Neke javne ili polujavne institucije, kao što su hidrografske agencije stvaraju profit na podacima koje su prikupile ili na zemljovidima kojih one proizvode.

Analiza pitanja i problema predstavlja četvrti korak u planiranju. U ovoj fazi treba se izraditi kartu konflikta, koja će pokazati hitnost i ozbiljnost postojećih korištenja, te prikazati potencijalne buduće konflikte. Participativan pristup analizi umjesto tradicionalnog je dobar način pokretanja analitičkih stadija, pozivajući zainteresirane strane da se pridruže timu za planiranje te time stvore analizu u participativne vježbe. Tematske grupe mogu biti korisne za diskutiranje svakog pojedinog pitanja, problema ili prijetnji koje su identificirane. Svaka skupina treba biti zadužena za određenu tematiku i dijela planiranja, za bolje razumijevanje konkretnih pitanja. Ishod takve analize trebao bi smanjiti probleme na čim manji broj. Rezultat treba biti zapisan kao popis snaga, slabosti, prilika i prijetnji (SWOT analiza) koji je priznat među zainteresiranim stranama.

Peti korak pronalazi rješenja za identificirane probleme u prethodnom koraku. Oprezan pristup pri pronalaženju rješenja pomaže pri svim nejasnoćama. Vizualizacija, scenariji i drugi sustavi za podršku odlučivanju mogu pomoći pokazati prednosti i mane različitih mogućnosti razvoja. Pri tome se trebaju odrediti planirani ciljevi. Ciljevi predstavljaju poveznicu između analitičkog i konstruktivnog dijela, između trenutnog i željenog budućeg stanja. Postoji hijerarhija ciljeva, a kreće se od osnovnih do specifičnih ciljeva. S obzirom koliko je kvaliteta plana ovisi o ispravno definiranim ciljevima, postavljanje ciljeva je vrlo podcijenjen zadatak. Ciljevi trebaju biti specificirani u suradnji, tj. u participativnom procesu koji se nastavlja na identifikaciju ključnih pitanja i problema.

Analiza troškova je ekonomski alat za pomoć donošenju odluka, i obično se koristi od strane vlade za procjenu poželjnosti određene intervencije. Cilj je procijeniti efikasnosti intervencije u odnosu na trenutačno stanje. Problem kod analize troškova je taj da kad se analiza primjenjuje u prostornom planiranju, djeluje u okruženju u kojem novac i tržišne cijene obično ne postoje. Još jedan čest problem ovog pristupa je vrlo uzak fokus na novac kao jedinica ekvivalencije, dok priroda, prostor i krajolik posjeduju kvalitetu izvan jednostavne robe široke potrošnje.

Dok većina navedenih alata nije obavezno, optimizacijski alati kao što je SEA, EIA, TIA ili NATURA 2000 procjena utjecaja, postali su zakonska obveza u mnogim zemljama.

Sastavljanje plana je šesti korak u procesu planiranja, koji je važan upravo zbog toga što se sve prethodne informacije, analize i ciljevi stapaju u jedno – sam plan. Pošto su prostorni planovi dokumenti strateške politike, aspekt njihove izvodljivosti je vrlo važan. Prostorni plan, plan je ubiti praktičan alat koji daje punu vrijednost za cijenu i zajednički rad sudionika planiranja.

Pri sastavljanju prostornog plana vrlo je bitno zoniranje. Zoniranje uzima u obzir specifične karakteristike i ograničenja u području planiranja, uključujući i prikladnosti nekog dijela područja na kojem se planira, za određene svrhe, osjetljivosti ili ranjivosti. Primjeri zoniranja bi bila:

- prioriteta područja
- rezervirana područja
- područja prikladna za određene vrste korištenja

Zoniranje treba biti u skladu s nacionalnim prioritetima, politikama i strategijama, kao i međunarodnim konvencijama i standardima. Pod time se misli na strategije održivog razvoja,

nacionalne razvojne strategije prostorne, prometne politike i energetske politike, Natura 2000, međunarodni plovni putevi i mnogi drugi.

Bez obzira na jasne koristi od prostornog uređenja i zoniranja što bi trebao biti, treba mnogo fleksibilnosti pri povezivanju s drugim oblicima upravljanja resursima. To je posebno važno kod ekoloških resursa, jer ribe ili ptice neće biti impresionirane prostornim planovima, već će se kretati kako njihovi prirodni i ekološki uvjeti diktiraju. Iz tog razloga rezervirana područja ili bilo koje ljudske aktivnosti se moraju pomaknuti ili na drugi način prilagoditi tijekom vremena, kako bi bili sigurni da su ispunjeni prvobitni ciljevi.

Implementacija kao predzadnji korak, je ključna faza procesa IPPP-a. Prostorni planovi se rijetko izravno implementiraju. Posebice zato jer se njihova provedba odvija više neizravno, kao posljedica raznih odluka koje su donesene na njihovoj osnovi. Za početak, dokument prostornog uređenja treba nadopuniti s konkretnim opisom odgovornosti za sve procese unutar planiranja od strane sudionika. Prostorni plan mora sadržavati popis svih institucija i osoba odgovornih za realizaciju, te prioritete različitih mjera. Sljedeći dio plana je određivanje vremenskog okvira za provedbu mjera i procjena troškova i sugestije o tome kako se potrebna sredstva mogu dobiti.

Zadnji korak, evaluacija, ima smisla samo ako stvarna situacija može biti uspoređena u odnosu na željeni kraj prostornog plana države. Kraj država treba specificirati u prostornom planu. Na temelju rezultata evaluacije, može se poduzeti radnja poduzeti kako bi se ispravili neželjeni trendovi ili kako bi se nastavila uspješna praksa upravljanja. Postoje dva elementa ocjenjivanja: prostorni utjecaj plana i provedba plana. Oba se treba odvojeno razmotriti jer imaju različite zahtjeve. Ključni element u oba slučaja je definiranje pokazatelja koji omogućuju praćenje i mjerenje promjena. Ako nisu postignuti željeni rezultati, potrebno je revidirati plan ili elemente njegove provedbe. Bitno je da se ustanovi da je plan proveden prema zadanom rasporedu, je li njegova provedba ostala u okviru određenog proračuna i jesu li svi određeni zadaci u planu izvedeni do kraja.

18. PRIMJER PLANSKOG RAZVOJA: JADRANSKA REGIJA

Jadransko more je dio Mediteranskog mora odvajajući Apeninski poluotok od Balkanskog Poluotoka. Zapadna jadranska regija pripada Italiji, a istočna obala se proteže niz Sloveniju, Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru i Albaniju. Ono je u mnogočemu jedno od najvrjednijih unutarnjih mora na svijetu. Mjesto izuzetne prirodne ljepote, privlači milijune turista godišnje, poželjno mjesto za život i rad za migrante iz drugih regija i prometno gospodarsko središte. Sve to rezultira vrlo zagušenim prostorom, kako na kopnu tako i na obali. Off-shore koristi, kao što su transport, proizvodnja energije, marikultura i zaštita prirode se sve više šire.

Jadransko more je pretežno zatvoreno more povezano s Jonskim morem i preko njega Sredozemnim morem. Granica Jadranskog i Jonskog mora su Otrantska vrata široka 75 km koja se nalaze između Italije i Albanije. Slika 25 prikazuje države s izlazom na Jadransko more.



Slika 25. Države sa izlazom na Jadransko more

Jadransko more je dugačko 820 km i široko oko 160 km. U najširem dijelu, na vrhuncu Drač, njegova širina doseže 220 km, dok je kod Otrantskih vrata razmak između Italije i Albanije svega 71 km. Zapadna talijanska obala je općenito niska, na sjeverozapadu se pretvara u močvare i lagune na obje strane delte rijeke Po. Sjevernije pejzaž postaje stjenovitiji i strmiji. Krško, neplodno područje, zauzima znatan dio Jadranskog primorja. Zbog njihove baze koja se sastoji uglavnom od vapnenačkih stijena, rijeke jadranskog sliva su kratke, sa čestim brzacima i slapovima, uključujući i dijelove formirane kao kanjon. Od juga istarskog poluotoka, koji je podijeljen između Italije, Slovenije i Hrvatske, više od tisuću otoka proteže se prema jugu Jadrana do Dubrovnika. Dalmatinski otoci, koji su dugi i uski (duga os leži paralelno s obale kopna), rastu naglo iz mora, s izuzetkom nekoliko širih otoka kao što su Brač i Krk. Na istočnoj obali, postoje brojne geomorfološke značajke, kao što su veličanstveni ulaz u zaljev Kotor (Boka kotorska) - sa 30 km dužine, predstavlja najveći zaljev u regiji. Uzvišene stjenjačke planine prekrivene su crnim borovima čime su dale ime zemlji Crna Gora. Albansko obalno područje karakterizira svestrana struktura kao što su hridi, grote, špilje, padine,

prirodne luke, uvale i močvarna područja. Aluvijalne ravnice i močvarna područja sjeverne obale između Skadra i Vlore znatno su izmijenjene zbog ljudskih naselja i djelatnosti, a robusna konstitucija na južnoj obali je i do sada sačuvala svoj divlji karakter.

Klimu karakteriziraju vrlo topla i suha ljeta, te blage i vlažne zime. Bura (sjeveroistočni vjetar) predstavlja opasnost za plovidbu tijekom zime. Ostali značajniji vjetrovi su jugo (južni vjetar) koje donosi kišu u zimi i maestral (zapadni vjetar) koji donosi vedro i toplo vrijeme ljeti.

Veći gradovi na Jadranu su Brindisi, Bari, Pescara, Ancona, Ravenna, Adria, Venecija i Trst (Italija); Izola, Koper, Piran i Portorož (Slovenija); Umag, Poreč, Rovinj, Pula, Opatija, Rijeka, Senj, Zadar, Biograd, Šibenik, Trogir, Split, Makarska, Ploče i Dubrovnik (Hrvatska); Neum (Bosna i Hercegovina); Herceg Novi, Kotor, Tivat, Bar, Budva (Crna Gora); i Drač i Vlora (Albanija).

Dobar primjer u RH: PROJEKT Doprinos održivom razvoju obale i otoka Šibensko–Kninske županije - obrazovanje i jačanje sustava za multisektorsko planiranje održivog razvoja:

- Trajanje: listopad 2007 - studeni 2009
- Vrijednost: 500.000 EUR
- Nositelj: Sveučilište u Wageningenu (Nizozemska)
- Donator: Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Nizozemske (MATRA program)
- Partneri: ekološka udruga »Argonauta« Murter, REC-ov (Regionalni centar zaštite okoliša za Srednju i Istočnu Europu) ured u Hrvatskoj i Institut za turizam

Glavni ciljevi navedenog projekta:

1. jačanje kapaciteta nevladinog sektora;
2. edukacijski centar održivog razvoja otoka;
3. razvoj vizije Šibenik-Knin 2030;
4. mreža održivog razvoja otoka)

18.1 Definicije obalnih područja u jadranskoj regiji

Italija nema sveobuhvatnu definiciju obale kao teritorijalnog tijela. To je tako zbog različitih interpretacija koje mogu biti izgrađene za obale, obalni utjecaj i obalni sistem (zajedno sa svojim kopnenim-morskim sustavnim vezama), različite za različite tipove kopnene i morske koristi i povezanih pogleda na isto. Kompetencije u Italiji vrlo su razjedinjene, s naglaskom na ulogu lokalnih vlasti u rješavanju prostornog planiranja i upravljanju obalnim područjem. Ne postoji nacionalni pristup IUOP.

U usporedbi s ostalim jadranskim zemljama slovenska obala je vrlo mala. Ne postoji nikakva formalna definicija obalnog područja , ali u praksi, to je područje Južna primorska -proširena Obalno-kraška statistička Regija –što se smatra obalnim područjem. Za ovo područje su pripremljeni programi za regionalni razvoj. Obalno zemljište je definirano u svrhu planiranja na detaljnijoj skali . To je zemljište koje izravno graniči uz obalu, koja se širi do 25 m u unutrašnjosti. Ograničenja se primjenjuju u smislu utvrđenog načina kako se obalna zemljišta mogu koristiti, primjerice, ograničavanje zadiranja. Vlasnici ili druge zainteresirane osobe zemljišta uz obalu moraju dopustiti slobodan prolaz preko svog zemljišta do mora i do morske imovine. Korištenje zemljišta uz obalu izravno je povezano s pojmom javne uporabe, ali podizanje objekata za kupanje, ronjenje, rolanje, orijentacija je dopušteno samo ako takva uporaba ne uzrokuje štetu vlasnika obalnog zemljišta. Ako javno korištenje vode ili morskih sredstva ne može se na neki drugi način osigurano, Vlada može tražiti ukidanje ograničavanje imovinskih prava na kopnu uz obalu. Tablica 15 prikazuje razlike u definicijama priobalja Jadranske regije.

Tablica 15. Definicije priobalja u Jadranskoj regiji

	Italija (Emilia-Romagna)	Slovenija	Hrvatska	Bosna i Hercegovina	Crna Gora	Albanija
PRIOBALJE	300 m	Južna Primorska	1000 m unutar kopna (od kojih se 6 m od mora smatra javnim dobrom)	Nema definicije, ali se Neum smatra kao obalno područje	6 m	Nema definicije
OBALNI POJAS	3 km po talijanskom zakonu, 10 km u regionalnoj praksi	Nema definicije	Predloženo je 300 m	Nema definicije	Svih 12 Nm	Nema definicije

Kao i u drugim zemljama, obalne vode Hrvatske obuhvaćaju "unutarnje obalne vode" (definirano kao područje mora koje se proteže između obale i na liniji koja povezuje njezine zabačene otoke) i "teritorijalne vode" (12 nm). Zaštićeni obalni pojas je kategorija prostornog planiranja i podržan je od strane Uredbe o razvoju i zaštiti obalnog područja. U tom propisu, obalno područje (nazvano obalni pojas) definira se kao područje koje se proteže 1 km unutar kopna i 300 m prema moru. Glavna svrha ovog propisa je kontroliranje i ograničavanje izgradnje na obali. U obalnom pojasu, Hrvatska je izdvojila 6 metara široke trake koja se smatra kao javno morsko područje.

Nazubljeni obalni pojas BiH između Neuma i Kleka je duga samo 24 km. Morsko područje od BiH je okruženo morem i otocima Republike Hrvatske. Bosna i Hercegovina nema definiciju obalnog pojasa, ni na zemlji, ni na moru. Međutim, za kopneni dio je sasvim jasno da je obalno područje treba obuhvatiti jedinu obalnu općinu, Neum.

U Crnoj Gori priobalno područje definirano je kao morfološka jedinica koja varira od mora do vrhova obalnih planinskih lanaca. Iako obalno područje ne predstavlja administrativnu jedinicu, niti je prikazano u prostornim planovima kao regija, ono ipak sadrži planiranje i funkcionalni razvoj jedinica koja u upravnom smislu obuhvaća šest obalnih općina. Nacionalna IUOP Strategija, koja je u procesu donošenja, po prvi puta i formalno definira obalno područje. Morsku granicu obalnog područja se definira kao granica teritorijalnih voda. U crnogorskoj zemljišnoj politici ne postoji određena razlika između priobalja i drugih dijelova države. Posebna zona u crnogorskoj obali je tradicionalno javno morsko područje. Ono se sastoji od obalnog mora, luka, lučica, brodskih putova, pristaništa, molova, kupališta, hridi i grebena, izvora i lječilišta na obali, delta rijeka koje teku u more, kanali povezani s morem, morskih voda i teritorijalnog mora, živih i neživih organizama u njima i u okolnoj kontinentalnoj zoni, koja po svojoj prirodi koristi more za pomorski promet, morsko ribarstva i druge namjene u svezi s morem. Na kopnu se granice morskog područja definiraju kao najmanje 6 metara široka, ali u nekim područjima, kopnena granica može biti nekoliko kilometara od obale.

Albanija nema definiciju obalnog pojasa u prostornom smislu planiranja.

18.2 Degradacije i problemi

U prostoru Jadranskog mora, obale i otoka nalaze se najvrjedniji i najosjetljiviji prirodni sustavi. To je područje u kojem se odvijaju procesi koji ovise o uzajamnom djelovanju mora i kopna, a razvojni pritisci i negativni utjecaji na prirodne sustave izraženiji su nego u unutrašnjosti. Jadransko more jedinstven je i vrlo osjetljiv morski ekosustav kako zbog bogatstva života, čistoće i prozirnosti tako i zbog krajolika i iz tog razloga ima status posebne subregije u okviru Sredozemnog mora. Jadransko obalno područje karakteristično je i sa svojim visokim stupnjem biološke raznolikosti, uključujući mnoge endemske vrste, osjetljiva staništa i ekosustave. Značajno je i zbog visoko razvijenog

gospodarstva, te kulturnog i društvenog života. Prema tome, treba se posvetiti posebna pozornost pri korištenju i čuvanju Jadranskog mora.

U talijanskoj regiji sa izlazom na Jadransko more - Emilia-Romagní, raširena je urbanizacija, a poljoprivredni i industrijski razvoj su snažno smanjili biološku raznolikost i kulturni identitet obalnim područjima ovog kraja. Rast stanovništva aktivira sukobe interesa uporabom zemljišta u talijanskom obalnom području. Slabije razvijene destinacije često zamjenjuju druge, intenzivnije i isplative u kratkoročnim aktivnostima, koje međutim potkopavaju obalni potencijal na duge staze, čime se smanjuje njegova kvaliteta, kao i socijalne i ekonomske vrijednosti. Jaka sezonska varijacija turističke djelatnosti i ekološki pritisci predstavljaju dodatnu komplikaciju za održivi razvoj. Ribarstvo, pomorski prijevoz i turizam ugrozili su neke od najosjetljivijih i plemenitih staništa, kao što lagune i delte rijeka. Prilagođavajući ih za ljudske potrebe, oni su bili uglavnom jako razvijeni ili su u jako degradiranom stanju. Mnoge životinjske i biljne vrste povezane s njima sada kotiraju na crvenim popisima ugroženih vrsta.

Iznimno kratko obalno područje Slovenije s dužinom od 46,6 km gusto je urbanizirano, potražnja za nekretninama je pojačana, a s time se i povećava broj izdanih građevinskih dozvola. Turizam je najvažnija gospodarska djelatnost u slovenskom priobalju. On se uglavnom razvio u općinama slovenske Istre (posebno u općini Piran) i, u manjoj mjeri, u regijama Kras i Brkini. Općenito, turistička infrastruktura je loša, osobito u istarskog okolini Slovenije, Kras i Brkini općine. Stvoreno je nekoliko zaštićenih morskih područja s ograničenim ribolovnim djelatnostima. To, zajedno s općim osiromašenim ribolovnim resursima u Sjevernom Jadranu, rezultiralo je padom količine i kvalitete ribe za Sloveniju.

Hrvatska ima vrlo dugu obalu na Jadranskom moru. U posljednjih desetak godina započeo je glavni trend migracije obalnih područja. Jedan od glavnih negativnih učinaka obalne urbanizacije je nedostatak adekvatnog pročišćavanja vode, a time i značajan doprinos zagađenju obalnih voda. Turizam sve više postaje jedan od najvažnijih sektora hrvatske ekonomije priobalja. Nažalost, održivi razvoj turizma nije ravnomjerno raspoređen cijelom jadranskom obalom, jer je još uvijek u velikoj mjeri koncentriran u nekim područjima kao što su Istra i Dubrovnik. Hrvatski dio Jadrana je siromašan ribom u usporedbi s nekim drugim dijelovima Mediterana. U 90-ima je znatno povećano ulaganje u industriju ribarstva, ali je u isto vrijeme ulov drastično smanjen, kao rezultat izlova tipičnog za Mediteran. Biološke i krajobrazne raznolikosti i dalje su vrlo visoke u hrvatskim priobalnim područjima. Na primjer, ihtiofauna hrvatskih rijeka je među najvećima u Europi (od ukupno 64 vrsta riba, 40 su Mediteranske endemične vrste, dok 11 postoje samo u Hrvatskoj). Ova impresivna biološka raznolikost je ipak ozbiljno ugrožena. Obalne borove šume, karakteristične za Hrvatsku, danas su vrlo ugrožene zbog industrije, urbanog razvoja, transportom i modernom poljoprivredom. Onečišćenja zraka, vode i tla, u pratnji s nepovoljnim klimatskim ekscesima, uzrokuju degradaciju cijelom šumskih ekoloških sustava, poznato kao umiranje šuma. Jedna od najvećih prijetnji šumama duž obale su šumski požari koji se često javljaju u suhim i toplim ljetnim mjesecima.

U Bosni i Hercegovini (BiH), slično kao i Sloveniji, problemi u obalnom području imaju vrlo posebno značenje zbog ekstremne ograničenosti pristupa moru, u odnosu na relativno veliku ukupnu površinu zemlje. Obalni pojas od 23 km u Neretvanskom Kantonu je ugrađen između dva dijela hrvatskog teritorija. To je razlog za izvanrednu atraktivnost područja Neretve, kao i neizbježnih sukoba kod korištenja zemlje. Nekontrolirana gradnja, često posljedica manjka prostornih planova, posebno je prisutna u urbanim obalnim područjima, a to bi moglo postati kritično u područjima gdje se požuruje turistički razvitak. Turistički razvoj u priobalnom području zahtijeva velike promjene u tom području, što uzrokuje i sve veći pritisak na obalu. Proširenje turističkih kapaciteta zahtijeva izgradnju novih građevina i prijeko je potrebno preoblikovanje obale kao bi se uredile veće plaže. Otpadne vode iz zemlje danas predstavljaju glavni izvor zagađenja obale. Na BiH obali ne postoji odgovarajući deponij

za kontrolirano zbrinjavanje krutog otpada ili za njegovu modernu obradu. S obzirom na probleme obalnog okoliša i obalnog područja, istaknuti su sljedeći temeljni problemi:

- onečišćenje mora iz zemlje
- prekogranično onečišćenje mora;
- onečišćenje mora iz plovila;
- neprikladno pročišćavanje otpadnih voda i ispuštanje;
- neprikladan sistem upravljanje čvrstim otpadom;
- nedostatak nadzora otpadnih voda u rijeke, time i u more;
- nedostatak trajnog praćenja kakvoće mora;
- požari.

Obalno područje Crne Gore je oduvijek bilo najnaseljeniji dio regije. Glavni je problem je nedostatak prostora za novi razvoj. Velika koncentracija u nekim zonama s razvojem i ljudskim aktivnostima je evidentna. S druge strane, depopulacije zemlje je ostavio mnoga područja bez stalnih stanovnika koja mogu nositi budući razvoj. Intenzivan proces urbanizacije i koncentracija stanovništva u obalnoj zoni izazva brojne konflikte. S jedne strane tu je priznata potreba očuvanja prirodnih ljepota ovog područja, dok je na drugoj pritisak privatizacije i razvoja dijela obale. Promet, zajedno s teškom komunikacijom u cijelom području je također bio veliki problem. Pritisak turista na plažama i organiziranih službi promijenilo je prirodni okoliš. Postojeće luke, pristaništa i pojedini mali vezovi su nedovoljni da bi zadovoljili rastuće zahtjeve za pristajanje kruzera i jahti, što izaziva sukob s potrebama turista za plažama. Promet jahtama je značajan u teritorijalnim vodama Crne Gore, osobito u ljetnim mjesecima. Najveći problemi na crnogorskoj obali su oni koji se odnose na infrastrukturu. Intenzivna individualna gradnja nije bila popraćena adekvatnim infrastrukturnim objektima. Cestovna mreža je nezadovoljavajuća u pogledu veza primorja-zaleđa, kao i područje između gradova i njihove neposredne okoline. Nedostatak sustava upravljanja otpadnim vodama i objektima za obradu otpadnih voda predstavlja prepreku koja se mora prevladati ako je daljnji razvoj ovog područja poželjan. Kroz drenažne cijevi otpadne vode teče izravno u more, što je vrlo veliki je problem, posebno u Boki.

Središnji i sjeverni dio Albanske obalne regije ostaju u zemlji najvažnije poljoprivredne površine. Danas, oko 58% stanovništva živi na obali. Prije 1990, poljoprivreda na obali je veliki problem, velike močvare su isušene da bi se osiguralo zemljište za poljoprivreda. Zbog toga su nestale vrijedne močvare smanjujući potencijal biološke raznolikosti obalnog područja, a poljoprivredno tlo dobiveno isušivanjem nije produktivno kao što je bilo očekivano zbog visokog saliniteta tla. Ovaj sektora brzo je zapao u ozbiljne ekonomske teškoće, stvarajući lanac socijalnih i ekoloških problema. Čimbenici koji utječu na gubitak biološke raznolikosti uključuju isušivanje močvarnih područja, ilegalni lov i ribolov u lagunama, prekomjerno korištenje vodnih resursa, agregatne ekstrakcije, rušenja i protuzakonite građevinske djelatnosti, degradacija područja kulturnog i arheološkog naslijeđa. Onečišćenje vode je još uvijek veliki je problem pošto tretman otpadnih voda nije raširena u Albaniji. Četiri glavna obalna grada su spojena na kanalizacijsku mrežu, ali otpadne vode se ispuštaju nepročišćene izravno u more. Među glavnim problemima u obalnim ribarstvu i akvakulturi je neučinkovita provedba zakonodavstva ukidanjem ribarenja sa dinamitom, vodećeg nezakonitog ribolova, neučinkovit stupanj servisa brodova. Obalna erozija je veliki je problem u sjevernim i središnjim regijama obalne Albanije, posebice sjeverno od grada Drača. Ispuštanje sedimentacije iz rijeka su relativno velika, što objašnjava vrlo dinamičnu prirodu razvoja obale u obliku delte, što je rezultiralo brzim razvojem novih obalnih značajki, kao što su sprudovi i lagune.

18.3 Prostorno planiranje

U zemljama jadranske regije nalazi se mnoštvo zakona zbog kojih je teško utvrditi u kojem slučaju se koji propisi moraju se poštivati. Također, nedostaje skup zakona koji usmjeravaju IUOP i IPPP. Glavni zakonodavni i politički okvir koji regulira razvoj na obali obično su instrumenti planiranja koji

imaju fizičku prevagu i jako malo prostora za potrebe integriranja različitih sektora i sudjelovanje dionika. U nekim slučajevima postojeće zakonodavstvo planiranja nije dovoljna za održivo upravljanje obalom. Niti u jednoj od jadranskih zemalja nije reguliran potreban zakonski i regulatorni okvir kojim bi se omogućilo IPPP, niti su određene mjerodavne institucije za procedure pomorskog prostornog planiranja.

18.3.1 ICZM Protokol i prostorno planiranje

Protokol regulira 4 grupe pitanja vezana za planiranje uređenja prostora:

- procesni aspekti prostornog planiranja, opservatorij, koordinacija, participacija, monitoring i evaluacija
- instrumenti i tehnike prostornog planiranja, analize prihvatnog kapaciteta, ocjene utjecaja na životnu sredinu, ekosustavni pristup, analize obalnih rizika, posebno klimatskih promjena, pejzažno planiranje
- pojedinačni problemi u uređenju obalnih prostora ili loša praksa koja traži korekciju:
 - linearno širenje naselja duž obale,
 - preizgrađenost obale,
 - disperzna izgradnja,
 - gradnja u uskom obalnom pojasu,
 - ograničeni javni pristup obali,
 - loše položena prometna infrastruktura (suvise blizu obale)
- instrumenti provedbe, zemljišne politike, fiskalni instrumenti, instrumenti komunalnog uređenja

ICZM Protokol i CAMP aktivnosti:

- Prostorno planiranje
- CAMP aktivnosti kao podrška izradi Prostornog plana obalnog područja:
 - Razvoj informacijskog sustava obalnog područja
 - Ocjena prihvatnog kapaciteta
 - Obalni odmak
- Aktivnosti koordinacije i tehničke pomoći u interpretaciji zahtjeva iz Protokola

*ICZM – Integrated Coastal Zone Management
CAMP - Coastal Area Management Programme*

Osnovni princip Protokola je cjelovitost ili integralnost u razumijevanju i upravljanju obalnim sustavima. Sustav uređenja prostora, prije svega u smislu cjelovitosti sagledavanja i širine ciljeva utvrđenih zakonom je najbliži mogućem okviru za provođenje IUOP.

Bitni instrumenti IUOP-a za prostorno planiranje:

- ICZM Protokol – koordinacija (čl. 7) i participacija (čl. 14)
- U sustavu uređenja prostora omogućava se međusektorska (horizontalna) koordinacija i participacija primarno kroz izradu planskih dokumenata
- Kontrola gradnje u obalnom pojasu i obalni odmak (čl. 8)
- Pravilnik o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta.... (čl. 81)
- Zakon o morskom dobru

Izazovi primjene Protokola:

- kako obalnim područjem planirati i upravljati istovremeno bolje i racionalnije
- nužnost preciznijeg tumačenja zahtjeva Protokola
- prilika za reafirmaciju prostornog planiranja
- modernizacija javne uprave

18.3.2 Emilia-Romagna

Od 1972. Italija je podijeljena u regije s administrativnim ovlastima na, između ostalog, urbano planiranje, cestovna mreža, akvadukti i javni radovi regionalnog interesa. Ipak, urbanizam i propisi još uvijek se utvrđuju na nacionalnoj razini putem Zakona o Urbanizmu br. 1150/1942, iako su regije dobile potrebne kompetencije da legaliziraju o ovom pitanju.

Prema Regionalnom zakonu Emilie Romagne br 20/2000 postoje tri razine planiranja:

- regionalna razina, koja zastupa Regionalni Teritorijalni Plan
- provincijska razina, koja zastupa Provincijski teritorijalni Koordinacijski Plan
- općinska razina, koja zastupa Komunalno urbanističko Planiranje

Na europskoj razini, uveden je peti Ekološki Akcijski Plan u socijalno- gospodarske procese razvoja u svrhu poticanja integracije zaštite okoliša, slično integraciji u gospodarskim i društvenim sferama. iako je integracija ekoloških problema u planiranju i programima još uvijek prerana na nacionalnoj razini, načela uvedena na europskoj razini u svezi teme okoliša privukla su veću pozornost na ekološke probleme, pripremajući teren za stvaranje novih instrumenata za teritorijalno upravljanje.

Od 1970-ih, gustoća stanovništva i ljudske aktivnosti na talijanskoj obali je skrenula općenitu pozornost na potrebu da se dogovore odgovarajući propisi državnih instrumenta o tom pitanju, pošto postoji duboka svijest o postojećih sukoba između fizičkog rasta i razvoja. Godine 1982 Zakon o Općim Pravilima za Zaštitu mora bio je namijenjen da bude značajan preokret u upravljanju morskim okolišima i obalne politike, te je predvidio stvaranje Nacionalnog Plana za Zaštitu Mora i Morskih Obala. U međuvremenu, 1998. promjene u talijanskom zakonodavnom okviru uvele su pomak od glavnih obalnih nadležnosti s države na regije (provincije), identificirajući regiju kao optimalnu razinu za provedbu politike planiranja i integriranog upravljanja obalnim područjem. to je omogućilo da talijanske obalne regije razviju vlastite regionalne obalne planove bez čekanja na analognu regulaciju na nacionalnoj razini. Regije Ligurija, Marche, Toskana i Emilia-Romagna ugrabile ovu priliku.

Emilia-Romagna obalni plan (2000) procjenjuje sadašnje obalno stanje da bi se predložile mjere za zaštitu i razvoj čime bi se poboljšao obalni krajolik, prirodne i ekološke vrijednosti na okoliš, kako obali tako i na moru. Sve to je ostvareno na temelju jake svijesti o tome da sveobuhvatno upravljanje obalnim područjem zahtijeva metodološki pristup, umjesto spontane mjera koje su se primjenjivale ranije. U stvari, obalni plan uključuje nekoliko sektora: zaštita obale, uređivanje plaža, marine, pitanja obalnog prometa, oporavak i reorganiziranje urbanih puteva i razvoj javnih i turističkih objekata u obalnom području.

Trenutno ne postoji pomorsko Prostorno planiranje u Italiji. Glavni instrument za upravljanje off-shore područjima su zaštićena morska područja. Zakon o Zaštićenim Morskim Područjima iz 1991. identificira i definira aktivnosti u zaštićenim morskim područjima, odnosno zabrane onima koji mogu ugroziti zaštitu okoliša i svoje specifičnosti na kojima se temelji zaštita. Upravljanje zaštićenim morskim područjem je povjereno javnim tijelima, znanstvenim ustanovama ili priznatim udrugama za zaštitu okoliša, koji također surađuju jedni s drugima. Trenutno se većinom morskih zaštićenih područja upravlja izravno od strane komuna zaduženih za područja u njihovoj zoni.

U odnosu na priobalne površine, 1985. god., 300 m širok obalni pojas je zakonski definiran kao prirodna baština. U tom pojasu, gradnja je dozvoljena samo nakon dobivanja posebne dozvole iz Nadzora. Međutim, nakon te identifikacije obalnog pojasa, ne postoji daljnjih pravila ili aktivnih mjera zaštite koje mogu spriječiti ili ograničiti povećanje potražnje za transformaciju obalnog zemljišta.

18.3.3 Slovenija

Nakon stjecanja neovisnosti 1991., Slovenija je započela preoblikovati cijeli pravni sistem. Devedesete su bile godine ad hoc prilagodbe starog sustava, te od 2000. godine ima postojala su dva

nova akta prostornog planiranja, koja nisu još postala potpuno operativna u praksi, pošto se treba pripremiti niz provedbenih propisa.

Novi sistem prostornog planiranja mora prilagoditi upravna rješenja i pristupe da parlamentarna demokracija, tržište gospodarstva, novo značenje prava privatne imovine, uspostava lokalne vlade i inkorporacija u procese europskih integracija. Održivi razvoj, policentrični urbani i regionalni razvoja i integracija U Europsku mrežu su tri najizraženija ciljeva u novom pristupu prostornom planiranju u Sloveniji.

Nadležnost u zoni prostornog planiranja u Republici Sloveniji je podijeljena između države i općina. Regije još nisu uspostavljene u Sloveniji. Zakon o Regijama je u pripremi, koji će, između ostalog, povjeriti regijama neke kompetencije u prostornom planiranju. Novom zakonu prostornog planiranja se ne potiče integrirani pristup regionalnom prostornom planiranju, nego samo međuopćinska suradnja u području prostornog planiranja s ciljem dobivanja europskih fondova, posebno u području infrastrukture zaštite okoliša. Međuopćinski planski dokumenti su namijenjeni za olakšanje provedbe programa regionalnog razvoja. Iako je u skladu sa zakonom o prostornom planiranju predlagatelj programa regionalnog razvoja uobičajeno općinsko tijelo (sastavljen od načelnika općina sudionica), upitno je da li je doista "regionalni" plan ili samo zajednički projekt općina koje sudjeluju.

Prostorno planiranje obalnih područja, je usmjereno općinsku razinu. Postoje tri priobalne općine: Kopar, Izola i Piran. Oni pripremaju svoje općinske prostorne planove, kao i detaljne lokalne prostorne planove u skladu s ciljevima i smjernicama nacionalnog strateškog master plana. Obalno područje nije definirano u Sloveniji. U praksi je utvrđeno da je regija južna primorska obalno područje, za koju su pripremljeni programi za regionalni razvoj, u okviru MAP CAMP Slovenia project. Ne postoji propis u Sloveniji na temelju kojeg se može uspostaviti integrirano upravljanje obalnim područjem. Do sada najbolje sučelje za IUOP je Slovenski zakon o vodama na temelju Okvirne direktive o vodama europske unije, koji predviđa izradu planova upravljanja i detaljnog korištenja voda.

CAMP Slovenija je projekt koji zajednički provodi Mediteranski akcijski plan (MAP), u Republici Sloveniji i općinama Južne primorske. Projekt se temelji na MAP prioritetima. On određuje načela i odredbe novog MAP ICAM Protokola, Šestog Akcijskog Programa okoliša Europske zajednice i njezinih vezanih strategija, kao i donesenih nacionalnih strateških dokumenata.

Tijekom projekta CAMP Slovenija, sastavljen je program regionalnog razvoja za razdoblje 2007-2013. Bliska integracija je uspostavljena između dva procesa, s obzirom da je kontekst oba projekta komplementaran, dakle iskorištava se sva institucionalna infrastruktura i instrumenti provedbe koji osnažuju svoju sposobnost provedbe. Provedena su dva tipa projekata u okviru Camp Slovenija: pojedinačni projekti koji se bave odabranim zadacima, te horizontalni projekti s ciljem povezivanja svih aktivnosti u integrirani dugoročni proces.

CAMP Slovenija je prije svega usmjeren na prostorno planiranje i pitanja vezana za prostorno planiranje. Glavni program u okviru projekta CAMP Slovenija je koncept prostornog razvoja Južne Primorske, temeljni prostorni strateški dokument u području kojeg će usmjeravati budućnost prostornog razvoja i održivi razvoj regije. Posebna pažnja posvećena je prostornom usklađenju obalnog pojasa, upravljanje zaštićenim područjima i zaštita vodnih resursa. Osim toga, moderna metodologija i alati za prostorno planiranje su prezentirani u sklopu projekta. Adekvatni naglasak je stavljen na sudjelovanje javnosti i promicanje projekta za širu javnost.

Prostorno planiranje obalnog područja nije posebno regulirano u Sloveniji. Zakon o Prostornom planiranju ne spominje eksplicitno pitanje pomorskog prostornog planiranja, nego se zakonom propisano prostorno planiranje može primijeniti i na moru. Prema Uredbi o vrstama prostornog planiranja od državnog značaja iz 2005.-e prostorno usklađenje u off-shore području je važno za prostorni razvoj Republike Slovenije. Dakle, predviđa da država ima nadležnost nad planiranjem u off-shore području, a ne Općina. U prošlosti je bilo vrlo različito: u svojim prostornim planovima, općine

su pokrivala i more. Na primjer, u 1970 takvi dokumenti su definirali i područja za razvoj marikulture, općine su pripremale detaljne planove za marine, itd.

Neke druge morske koristi određene su na temelju sektorskih propisa izvan okvira prostornog planiranja. Ključni zakoni koji uređuju određene aspekte upravljanja obalnim područjem i ključne odgovorne institucije su:

- 2007. Zakon prostornog uređenja – odgovorno je: ministarstvo Zaštite okoliša i prostornog uređenja.
- 2002. Zakon o vodama - odgovorno je: ministarstvo Okoliša i prostornog uređenja, Uprava Zaštite okoliša, inspektorat za Okoliš i prostorno planiranje, Agencija za zaštitu okoliša Republike Slovenije i njezin Odjel za Jadransko slivno područje u Kopru.
- 2004 Pomorski kod - odgovorno: Ministarstvo prometa, Uprava prometa, Pomorska uprava, slovenska Pomorska uprava.
- 2007 Zakon o očuvanju prirode – odgovorno : ministarstvo Zaštite okoliša i prostornog planiranja.
- 2004. Zakon o zaštiti okoliša - odgovorno je: ministarstvo Zaštite okoliša i prostornog planiranja

Područje slovenskog Jadrana je vrlo malo , obuhvaća samo 180 km² s obalnom dužinom od 46 km. Ovaj ograničeni prostor još više čini izraženije natjecanje za različite namjene.

Aktivnost koja bi mogla potaknuti inicijative za sistemsko usklađivanje različitih namjena je generiranje energije iz vjetrova i mineralnih resursa. Potreba za pomorskim planiranjem je izrazito najpotrebnija u slučaju plinskih projekata terminala u zaljevu Trsta . Projekt je započeo bez pripreme više varijanti rješenja te bez strateške procjene utjecaja na okoliš. Slovenci su se usprotivili prvoj talijanskoj ideji o izgradnji terminala, Ali ubrzo nakon toga su predložili vlastite projekte bez međunarodnog savjetovanja. To je dovelo do vala ogorčenja i protivljenja projektu.

18.3.4 Hrvatska

Najvažniji zakoni za zaštitu obalnih kopnenih područja su Zakon o prostornom planiranju i Zakon o zaštiti prirode . Niti jedno od njih, ne definira planiranje i upravljanje obalnim područjem, iako se podrazumijeva da obalna zaštita treba biti integrirana u regionalnom, općinskom i lokalnom planiranju.

Godine 1994. Zakon prostornog uređenja propisao je pripremu određenog obalnog propisa. U rujnu 2004, deset godina kasnije, je usvojen, Uredbom Vlade RH o razvoju i zaštiti obalnih zaštićenih područja. Ključne uredbe su:

- proglašeno je Zaštićeno Obalno područje (ZOP), uključujući obalni pojas 1000 metara na kopnu i SVE otoke, TE 300 m morskog pojasa (zakon o Prostornom planiranju 2004).
- ograničavajući uvjeti za izgradnju i proširenje zemljišta unutar ZOP-u novim lokalnim prostornim planovima.
- svaka gradnja stambenih ili turističkih građevina unutar ZOP može se dopustiti Samo nakon usvajanja plana regulatornog razvoja koji je odobrio Županijski zavod za planiranje, ministarstva itd. Izgradnja se ne može održati prije nego se zemljište za javne prostore (ulice, javne objekte) izdvoji i opremi sa osnovnom infrastrukturom.
- novi stambeni i turistički razvoj izvan naselja dopušteni se izvan 70m obalnog pojasa : U okviru ovog 70 m pojasa dopušteni zahvati su: otvoreni javni prostori, kao što su rekreacijske površine, igrališta, šetnice i plaže, turističke i ugostiteljske zabavne sadržaje, obalnu infrastrukturu (luke, suhe marine i druge koristi koje po samoj svojoj prirodi zahtijevaju obalnu lokaciju).

- planiranje razvoja turizma više nije na lokalnoj razini odgovornosti, već se popeo na županijske planove . Svih Sedam obalnih županijskih prostornih planova su trenutno pod izmjenama određivanja turističkog razvoja područja.
- bespravna izgradnja je proglašena kao kazneno djelo.

Nažalost, neki od tih kriterija nisu dovoljno jasni i njihova provedba je do sada bila popraćena brojnim teškoćama. Unatoč brojnim strateškim dokumentima, hrvatskim otocima još uvijek nedostaju konkretne mjere da se poboljša stanje i aktivnosti koje se ne bi usredotočile na kratkoročne ekonomske dobiti na račun dugoročnog očuvanja otočnog okoliša. Samo jedan akt koji se odnosi isključivo na otocima - Razvoj otoka zakon (1999) ne može se izvršiti zbog nedostatka sredstava.

Hrvatskom obalom, upravlja veliki broj državnih aktera. Glavna uloga odigravaju 7-8 ministarstava, svako uvjereno u njegovu isključivu odgovornost za obalni razvoj. Nedostatak koordinacije i komunikacije među njima, što je uobičajeno, čak i unutar odjela istog ministarstva, je ogroman problem. Međutim, rane aktivnosti u upravljanju hrvatskim priobaljem bile su relativno ohrabrujuće. U 1970 tri Jadranska prostorna plana (Adriatic I, II i III) su predložile dobre i sažete preporuke za fizičko i okolišno upravljanje (pogotovo Adriatic III). Na temelju Ureda za more i obale, od strane Ministarstva Zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (MZOPUG) osnovana je kao jedna od prvih institucionalnih rješenja te vrste na Mediteranu. Nažalost, umjesto da se u potpunosti iskoristi kao nacionalni voditelj za upravljanje obalom, njegov organizacijski / profesionalni status nikada se nije podignuo na višu razinu, već je samo igrao sporednu ulogu u hrvatskom upravljanju obalnim područjem. Međutim, iako je osoblje smanjeno (trenutno 3 osobe), odgovarajuće zadaće su ostale praktički nepromijenjene.

Ured je odgovoran za sljedeće:

- praćenje kakvoće morske vode;
- predlaže mjere za poboljšanje stanja priobalnih područja i priobalnih voda;
- izrada procjene i programa kako bi se eliminirao efekt zagađenja obale i mora;
- sudjelovanje u provedbi MAP-u Hrvatskoj.

Ured za more i obale trenutno se nalazi na najnižoj razini u hijerarhiji ministarstava , i to definira institucionalne ovlasti koje su dodijeljene njemu. nema administrativne funkcije i nema ovlasti da intervenira u slučaju ozbiljnih poremećaja na okoliš. Njegova uloga se može smatrati kao pretežno savjetodavno tijelo. Osim Ureda za more i obalu, važan igrač u obalnoj Hrvatskoj JE PAP / RAC, Mediteranski centar stručnosti, u Splitu.

Kao što je već spomenuto, pravni i administrativni okvir za hrvatsko priobalje je razbacano po nekoliko različitih regulatornih sustava i režima. Najkarakterističnija značajka je prilično jasna podjela ovlasti u vezi s upravljanjem na kopnu i na moru , a ministarstvo Zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva ulazi u vodeću ulogu.

U Hrvatskoj ne postoji pomorsko prostorno planiranje samo po sebi . Umjesto toga, pomorske djelatnosti koordiniraju različita ministarstava i institucije te su regulirane različitim zakonodavnim propisima. Pomorski zakonik iz 2004. je ključni dokument u vezi s pomorstvom – uglavnom prijevozom. Druga važna regulacija obale je zakon o obali i lukama iz 2003 Koji definira obalne zone i morske luke, njihovo upravljanje i uvjete za izdavanje koncesije. zaštićena morska područja (MPA) regulirani su Zakonom o zaštiti prirode iz 2005, a ribarstvo po Zakonu o morskom ribarstvu iz 1994. Pored toga, tu su i brojni dokumenti i strategije koje definiraju pomorski promet, ribarstvo i turizam. Najvažnija je Strategija razvoja hrvatskog turizma 2010 (2003). Strategija za nautički turizam je trenutno u pripremi, ali da je napisana u strogo sektorskom načinu ne uzimajući u obzir i druge koristi.

18.3.5 Bosna i Hercegovina

Razvoj prostornog planiranja u Bosni i Hercegovini počeo je nakon Drugog svjetskog rata, zajedno s pojavom jugoslavenske federacije. U to vrijeme, prvi prostorni planovi bili su doneseni za veće gradove (Rakovica, Hrasnica, Novo Sarajevo i dr.), kao i mjestima važnim za eksploataciju mineralnih i energetskih resursa. Određeni aspekti prostornog planiranja su također uzeti u obzir u pripremi planova centraliziranog gospodarskog i društvenog razvoja. Posebna pažnja posvećena je regionalnom ekonomskom razvoju.

Između 1967 i 1981, Jadranski prostorni planovi (Adriatic I, II i III) za teritorij BiH su razvijeni u suradnji s Ujedinjenim narodima. U to vrijeme su počele pripreme za zakon prostornog planiranja u BiH. Pravilnik o društvenom planiranju donesen je 1978, Pa je stoga zakon o prostornom planiranju, već na pola pripremljen, morao biti službeno prilagođen novom konceptu planiranja prostora, kao sastavnim dijelom socijalnog planiranja. Druge republike Jugoslavije su se našle u vrlo sličnoj situaciji u pogledu prostornog planiranja. Prvi zakon o prostornom planiranju u BiH usvojen je 1981., pokrivajući cijelo područje BiH. Ciljevi i strateške smjernice sadržane u njemu su uglavnom u skladu s modernim međunarodnim deklaracijama. Nakon usvajanja ovog zakona prostornog planiranja, prostorno planiranje gradova, urbanistička planiranja za dijelove gradova i planiranje područja posebnih namjena (nacionalni parkovi i sl.) je započelo. Međutim, u to vrijeme bilo je rijetko planiranje za šira područja ili regije, a posebice obalna područja.

Usprkos dugom i značajnom tradicijom prostornog planiranja u BiH, sustav priprema, usvajanje i provođenje pokazuje brojne nedostatke. Kao rezultat tih nedostataka, imamo negativne trendove u upravljanju područja. Koji se očituju je kroz česte promjene svrhe područja, neplanirane ili bespravne gradnje, i nekontrolirane urbanizacije. Bespravna gradnja je poseban veliki problem u velikim urbanim centrima i na mjestima atraktivnim za turizam i rekreaciju.

Problemi koji su posebno izraženi u samom planiranju su: dio planske dokumentacije je istekao, nedovoljno prekrivanje područja s urbanističkim planovima (nedostatak podataka na lokalnoj razini koja je potrebna za pripremu uređenja prostorne dokumentacije), i neke nedostatke u primjeni sustava planiranja (NEMA poštovanja prema planovima). Postoje i značajne manjkavosti u pogledu sistema zemljišnog registra i regulatornog okvira zaštite prirode. Ovi problemi su bili razlog za donošenje novog propisa prostornog planiranja Federalne BiH (Službene novine Federacije BiH, 2/06), koji bi trebao osigurati bolje funkcioniranje sistema uključujući i sudjelovanje javnosti u pripremi, donošenju i provedbi odluka. Također izražava snažnu potražnju za procjenu utjecaja na okoliš i strateške procjene utjecaja (EIA i SEA).

Osima novog propisa prostornog planiranja postoji potreba za nacionalnu strategiju da bi se osigurala komplementarne i kompatibilne odluke zakon prostornog planiranja i druge zakone. Prioriteti nacionalne strategije u oblasti prostornog planiranja su:

- Stvoriti nove i organizirati postojeća prostorna planiranja na svim razinama;
- osigurati nastavak prostorno-planske dokumentacije; i
- zaštita prirodnih i kulturnih krajolika.

Ne postoji koordinirana aktivnost na vodama u Neumskom zaljevu koji pripada neretvanskom kantonu Bosne i Hercegovine. Pomorske aktivnosti su vrlo ograničene zbog hrvatskog poluotoka Pelješca koji ne dopušta pristup otvorenom moru. Dodatni je problem akutni nedostatak podataka o moru i podataka o pomorskim korištenjima.

18.3.6 Crna Gora

Sve do ranih 1990-ih, Crna Gora je bila dio Socijalističke jugoslavenske federacije, zajedno s Hrvatskom, Slovenijom i Bosnom i Hercegovinom. Iako je sistem centraliziranog planiranja jedan od osnovnih karakteristika socijalizma, specifičnost jugoslavenskog socijalizma bio je u samoupravljanju

. Samouprave su imale maksimalni angažman planiranja subjekata U Procesu odlučivanja i barem formalno, maksimalno su uključivanje javnost u usvajanju planova. Od 1974 lokalne zajednice su ovlaštene da donose odluke o svim bitnim pitanjima razvoja, donošenje planova za društveno-ekonomski razvoj i prostorne planove na temelju njih. Prostorni planovi su bili podijeljeni na razvojne i na regulacione planove. Usvojenje planova bila je odgovornost zakonodavne vlasti (Parlamenta), tako da su planovi imali moć zakona. Razvojni planovi napravili su temelj za prostorno upravljanja razvojnog politikom, a regulatorni je za obavljanje upravnog postupka.

Godine 1992 pomak Iz socijalizma u kapitalizam je obilježilo ukidanje zakona o socijalnom planiranju i postupno dekonstrukciju sustava planiranja: društveno-ekonomska i prostorno. U novim zakonima, metodološki propisi i smjernice (npr. razvojni ciljevi) su ostale otvorene, i pravno obvezujući karakter prostornih planova je zamijenjen s nejasnim izjavama. S druge strane, raširena gospodarska kriza i rat u regiji zaustavio je planiranje aktivnosti. Administrativni kaos, koji nije sasvim gotov, pošto je Crna Gora stekla neovisnost od Srbije tek nedavno, ima negativne nuspojave u brojnim neplaniranih i ilegalnim prostornim intervencijama.

Nacionalna Strategija Crne gore inicirana je 2005. Godine. A podržava nacionalne i lokalne vlasti u njihovim naporima da dostignu razinu održivog upravljanja obalnim područjem Crne Gore. Temelji se na međunarodnim preporukama, na načelima mediteranske strategije održivog razvoja, te o relevantnim dokumentima Europske komisije, kao i na smjernicama i prioritetnim zadacima iz nacionalne strategije za održivi razvoj. Osim toga, strategija se temelji na službenim smjernicama plana, sektorskih strategija i proglašenih politika s ciljem osiguravanja usklađenosti u provedbi tih dokumenata.

Sistem prostornog planiranja i razvoja Crne Gore je regulirano zakonom Prostornog planiranja i razvoja iz 2005. Prema tome planski dokumenti su podijeljeni na državne i lokalne prostorne planove. Iz toga slijedi:

- prostorni planom Republike;
- prostorni plan područja posebne namjene;
- detaljni prostorni plan,
- studija o lokaciji.

Nema regionalne razine uprave u Crnoj Gori. Crnogorska politika službeno ne razlikuje obalno područje od ostalih dijelova države. Međutim, trenutno je usvojila nacionalnu IUOP strategiju, koja će po prvi puta definirati obalno područje. Strategija će pokrivati područje od 6 općina, osim za područje općine Bar, koja se nalazi u zaleđu priobalnog planinskog lanca i ne pripada dijelu obale. Strategija će stvoriti obvezujući pravni okvir za sve dionike i koordinirati sve obalne aktivnosti.

Posebna zona u crnogorskoj politici je tradicionalno pomorske javne domene za opće i posebne javne svrhe. Prema Zakonu o pomorskom dobru iz 1992., javno poduzeće za upravljanje obalnim područjem (JP "Morsko Dobro") je vlasnik toga prostora, dok su izvršne funkcije u smislu donošenja planova, izdavanje odobrenja i slično, u nadležnosti lokalnih i državnih tijela. Prihode ostvarene od iznajmljivanja javnog područja, JP "Morsko Dobro" ulaže u zaštitu, održavanje, izgradnju i razvoj obale. Jedna od glavnih aktivnosti mu je upravljanje plažama. Prije zakona o pomorskom dobru iz 1992., plaže su se smatrale kao javni prostori za opću uporabu.

Zajedno s uskim obalnim pojasom od šest metara, crnogorska 12 nm velikom morskom površinom upravlja gore spomenuto javno poduzeće. Zanimljiva karakteristika crnogorskog sustava planiranja je obveza izrade i usvajanja prostornih planova za pomorsko javno dobro iako su dosad ti planovi izrađeni samo za pristaništa i marine. PlanCoast pilot-projekt pomorskog prostornog plana Boka Kotorska će biti prvi takav tip sveobuhvatnog poduhvata u Crnoj Gori.

Do sada pomorske djelatnosti bile su predmet različitih programa, kao na primjer:

- plovni putovi i obalna navigacija spadaju pod nadležnost lučkih uprava i ministarstva pomorstva i prometa, a regulirani su Zakonom o obalnoj plovidbi.
- ribarstvo je definirano u Zakonu o morskom ribarstvu.
- marikultura je u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodne uprave.

18.3.7 Albanija

Tijelo teritorijalnog planiranja u Albaniji počiva na nacionalnoj i lokalnoj razini; nacionalno teritorijalno planiranje ima središnju vlast, odnosno Vijeće teritorijalnog planiranja Republike Albanije, koju usvaja, odobrava i odbija različite urbanističke i prostorno planske studije. Zavod za studije urbanizma je državno tijelo na nacionalnoj razini, a zaduženo je za pripremu urbanističkih studija i projekata definiranih u urbanističkom uredbom. Ovaj institut spada pod Ministarstvu za Javne radove i promet. Veliki investicijski i razvojni planovi su pripremljeni od strane Nacionalnog instituta za Prostorno uređenje, osim u slučaju većih općina poput Tirane, gdje su zadužene lokalne vlasti. Lokalna razina priprema i odobrava lokalne planove. Ministarstvo javnih poslova, prometa i telekomunikacija koordinira lokalne uprave i Nacionalni institut kako bi se osigurala usklađenost među planovima.

Postoje dva glavna problema s albanskim prostornim planiranjem:

- spora izrada planova zbog nejasnih vlasničkih struktura
- priprema i provedba infrastrukturnih master planova je još sporija od priprema prostornih planova istim područjima.

Nedostatak prostornih planova smatra se jednim od glavnih prepreka za održivi obalni razvoj jer je to dovelo do nekontrolirane gradnje i neadekvatnog pružanja infrastrukture, posebno kada se planira razvoj turizma. U posljednjem desetljeću, Albanija provodi niz međunarodnih i nacionalnih projekata na temi obale:

- 1994-1995 Svjetska banka financira priprema IUOP planova za albanske sjeverne i južne obalne regije;
- 1993-1996 UNEP / MAP program upravljanja obalnim područjem (CAMP) usmjeren je na središnje obalno područje između Drača i Vlore;
- 2000 doneseni su Nacionalna Strategija Bioraznolikosti i Akcijski Plan
- 2002 pripremljena Nacionalna strategija za turizam

Crnogorsko IUOP ima za cilj postavljanje i pokretanje pristupa koji će smanjiti obalno propadanje kroz poboljšanje regulatorne politike, upravljanja i razvoja, planiranje uporabe zemljišta, unapređenje i pružanje javnih usluga, te očuvanje kulturne baštine u južnim obalnim selima. Posebnu podršku prioritetnih regionalnih infrastrukturnih ulaganja treba južnoj obali i za potrebu smanjenja zdravstvenih rizika Porto Romano, te za zaštitu nacionalnog parka Butrint. Drugi cilj je usmjeren na podupiranje reguliranog i održivog razvoja turizma koji će služiti kao osnova za gospodarski rast podržavajući daljnje investiranje u regionalne i općinske infrastrukture za zaštitu okoliša, promicanje upravljanja zaštićenim područjima u kritičnim obalnim i morskim ekosustavima; promicanje razvoja nautičkog turizma i javno-privatnog partnerstva; rješavanje kritičnih potreba da se smanji rizik za zdravlje i daljnje jačanje kapaciteta za urbanizam i integrirano upravljanje obalnim područjem.

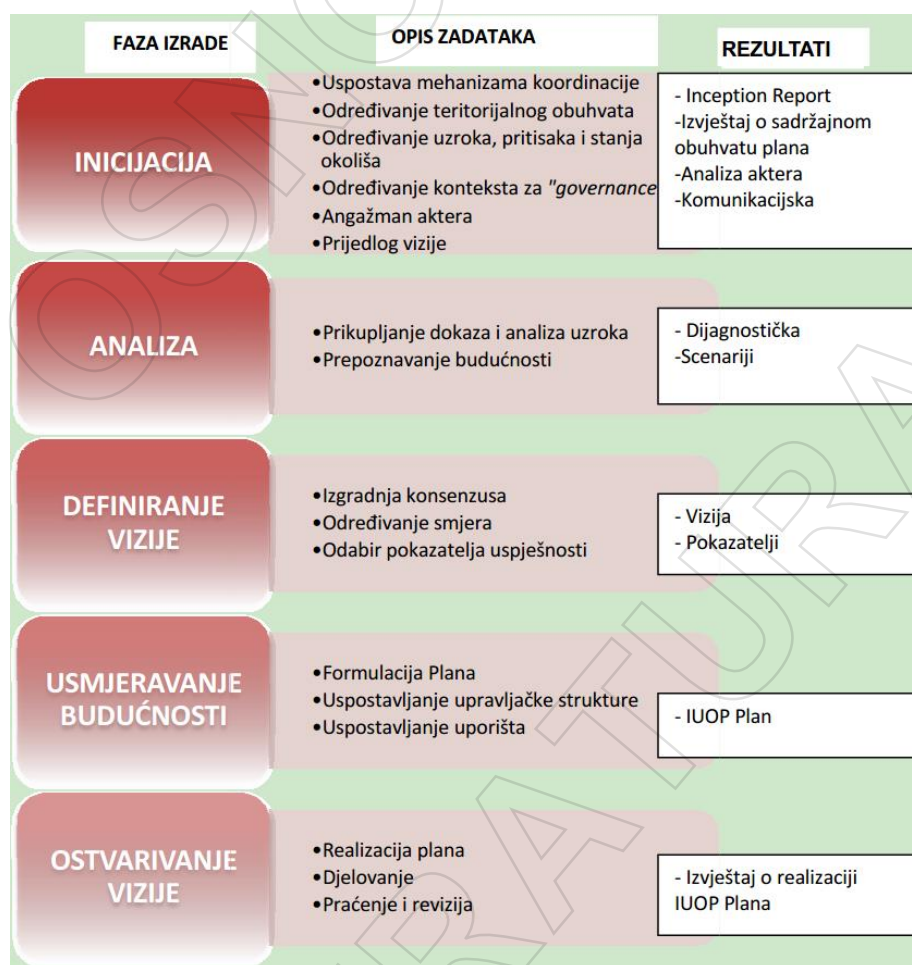
Albanija nema iskustva u off-shore prostornom planiranju niti ima posebne propise koji ga se tiču, a nema ni poseban zakon ili instituciju odgovornu za obalna i priobalna područja. U praksi, institucionalna struktura za upravljanje obalnim područjem oslanja se na kapacitete dvaju ministarstava: ministarstvo Zaštite okoliša, šumarstva i vodne uprave i ministarstvo Javnih poslova, prometa i telekomunikacija. Osim toga, ministarstvo turizma, kulture, mladeži i sporta doprinosi razvoju turističkog aspekta. Drugi važan subjekt je međuresorno Vijeće za razvoj prostora. Svaka sektorska politika u veli pomorskog planiranja ima problema s provedbom. Veliki problemi su i protuzakonite

(npr. Ribolov dinamitom). Sve navedeno rezultira činjenicom da je Albansko obalno područje nekontrolirano korišteno i razvijeno.

18.4 Regulatorni okvir IPPP-a u jadranskoj regiji

U godini 1974., suradnja na zaštiti Jadrana osnovana je u obliku zajedničke hrvatsko talijansko-slovenske komisije za zaštitu Jadranskog mora. Komisija djeluje kroz razne radne skupine: suradnja i zajedničke aktivnosti u slučajevima iznenadnog onečišćenja Jadrana; zasebni navigacijski sustav, odnosno uspostavljanje plovnih puteva; praćenje stanja na Jadranu i zaštita. Komisija je također radi o Adriatic master Plan-u 2020.

Proces uvođenja IUOP-a kroz pripremu Plana integralnog upravljanja obalnim područjem može se ilustrirati sljedećim dijagramom:



Slika 26. Proces uvođenja IUOP-a kroz pripremu Plana integralnog upravljanja obalnim područjem

Udruga Forum jadransko-jonskih gradova i mjesta (Adriatic Forum) namjerava:

- poticati gospodarsku, socijalnu, kulturnu i znanstvenu integraciju jadransko-jonskog područja, kako bi se olakšali prekogranični tokovi;
- stvoriti zajedničku i ukupnu sliku iz jadransko-jonskog područja;
- igrati vodeću ulogu u prekograničnoj suradnji sa transnacionalnim organizacijama.

Od posebne važnosti su aktivnosti na provedbu konvencija UN-a: okvirna konvencija o klimatskim promjenama, uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom zračnom onečišćenju i srodnim protokolima, Konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica, i Konvencija o zaštiti i uporabi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera, kao i priprema Konvencije o pristupu

informacijama, sudjelovanju javnosti u procesima donošenja odluka, te postizanje legalne zaštita o pitanjima okoliša. Suradnja je također uspostavljena s Zakladom za obrazovanje za okoliš Europe (FEEE), a program Plava zastava za plaže i marine (SDPNERC, 1998.)

OSNOVNE
LITERATURA

19. ZAKLJUČAK

Obalna i priobalna područja najgušće su naseljeni i najintenzivnije korišteni prostori na zemlji. Obalna područja imaju mnoge resurse koji su bitni za život ljudi i životinja, imaju blažu i ugodniju klimu nego njihovo kopneno zaleđe. Iz tog razloga su osnova za brojne djelatnosti: od industrije i proizvodnje energije, ribarstva i marikulture, koji koriste golemo bogatstvo i proizvodni potencijal samoobnovljivih morskih resursa, do turizma, koji iskorištava sav potencijal obalnih područja.

Navedene aktivnosti predstavljaju sve veći pritisak na okoliš u kojem djeluju, što postupno vodi njegovog sve većeg uništavanja. Među najopasnijima pritiscima svakako spadaju onečišćenje vodnih ekosustava, onečišćenje zraka, preopterećenje obnovljivih morskih resursa, degradacija krajolika, uništenje staništa, degradacija povijesne i kulturne baštine i sl. Uz to, mnogi obalni resursi spadaju u kategoriju javnoga dobra, što uzrokuje dodatne probleme u svezi sa konfliktima potencijalnih korisnika oko njihova korištenja, te korištenje preko granica održivosti. Uloga pomorskog prostornog planiranja je veoma bitna, kako je i prikazano u samom radu. Svi planovi koji nastaju u procesu integriranog pomorskog prostornog planiranja su korak naprijed ka očuvanju obalnog područja, te u sprječavanju uništavanja obnovljivih resursa.

Sve navedene posljedice nisu ostale neprimijećene, pa ne čudi stoga da su se prvi pokušaji ostvarenja onoga što je danas poznato pod terminom održivog razvoja pojavili upravo u obalnim područjima. Naime, kako su obalna područja regije koje trpe najveći pritisak od još uvijek ne pretjerano obazrivog ekonomskog rasta, trenutni pokušaji ostvarenja održivog razvoja u obalnim područjima nadahnjuju ideje za praksu održivog razvoja u svim područjima na svijetu.

Što se tiče pomorskog prostornog planiranja, u praksi se jasno očitava da je nedovoljno korišteno, te je još u začetcima iako se pojam spominje već nekoliko godina. Mnoge države nisu usvojile programe pomorskog prostornog planiranja, ili ne čine razliku između njega i prostornog planiranja unutrašnjosti, čime su potrebna rješenja za karakteristične probleme obalnog i priobalnog područja nepostojeća. Veliki problem stvaraju i nepoštivanje zakona, što je posebice vidljivo u zemljama Jadranske regije. Preizgrađenost obale postaje sve veći problem jer se time uništava priroda i prirodna staništa biljnih i životinjskih organizama, koji ni krivi, ni dužni moraju tražiti nova staništa, ili dolaze do ruba izumiranja. Velik problem koji prati preizgrađenost je prekomjerno iskorištavanje resursa, što može dovesti do ozbiljnih posljedica za sva živa bića u obalnim i priobalnim područjima.

Pravilnom implementacijom integriranog upravljanja obalnim područjem, te integriranog pomorskog prostornog planiranja sve navedene opasnosti u ovom radu se mogu izbjeći ili umanjiti. Bitno je da postoji želja i volja da se sadašnje stanje popravi i sačuva za buduće naraštaje, a ne gledajući pritom kratkoročne koristi koje će uništiti svijet kakav poznajemo.

LITERATURA:

KNJIGE

1. Jovičić, D., Ivanović, V.: Turizam i prostor, Ton Plus, Beograd, 2006.
2. Koboević, Ž., Milošević Pujo, B., Kurtela, Ž. (2012.), Održivi razvoj i integralno upravljanje obalnim područjem – procesi uspješne zaštite obalnog mora, Naše more 59 (3-4)
3. Kovačić, M., Komadina, P. (2011.), Upravljanje obalnim područjem i održivi razvoj, Rijeka, Pomorski fakultet Sveučilišta u Rijeci
4. Kundih, B.: Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi, Rijeka 2005
5. Marinović-Uzelac, A., Prostorno planiranje, Dom i svijet, Zagreb, 2001.
6. Schultz-Zehden, A., Gee, K., Scibior, K., HANDBOOK on Integrated Maritime Spatial Planning from the INTERREG III B CADSES PlanCoast Project, Berlin, 2008.

ČLANCI

7. Duplančić Leder, T., Ujević, T. i Čala M.(2007): Coastline lengths and areas of islands in the Croatian part of the adriatic sea determined from the topographic maps at The scale of 1 : 25 000, Hydrographic Institute of the Republic of Croatia, Geoadria, Vol.9 No.1 Lipanj 2004
8. Jurinčić-Buljević, J.: Određivanje granice i razvoj GIS-a pomorskog dobra, Rijeka 2009.
9. Koboević, Ž., Kurtela, Ž. i Milošević-Pujo, B. (2012):Održivi razvoj i integrirano upravljanje obalnim područjem – procesi uspješne zaštite obalnog mora, "Naše more" 59(3-4)
10. Luttenberger, R., Izazovi morskog prostornog planiranja, III. Savjetovanje o morskoj tehnologiji - Third Conference on Marine Technology / Rožanić, Igor (ur.). – Rijeka, 2009.
11. Luttenberger A., Ekosustavni pristup zaštiti i očuvanju morskog okoliša., PPP god. 46 (2007), 161, 79-89
12. Matešić M. (2009.): Principi održivog razvoja u strateškim dokumentima Republike Hrvatske, Soc-ekol.vol.18, No 3-4, Zagreb
13. Metcalfe, L. (1994.) International Policy Co-Ordination and Public Management reform. International Review of Administrative Sciences 60 (2): 271 – 290
14. Mišetić R. (2005.): Neka sociodemografska obilježja stanovništva obalnih naselja, Društvena istraživanja Zagreb, br.1-2, Zagreb.
15. Paunović, A. (2006): Osvrt na tehničku i društvenu infrastrukturu u kućama/stanovima za povremeno stanovanje, u: Rogić, I., Mišetić, A. i Zimmerman, R. (ur.), (2006): Kuća pokraj mora – povremeno stanovanje na hvarskoj obali, Institut Ivo Pilar, Zagreb
16. Perišić, A. (2013.): Multivarijatna klasifikacija jedinica lokalne i regionalne samouprave prema socioekonomskoj razvijenosti. Društvena istraživanja, br. 124. god. 23, Vol. 23. str. 211 -231
17. Petak, Z., Dimenzije javnih politika i javno upravljanje, Politička misao, Vol. XLV, (2008.), br. 2, str. 9–26
18. Škunca, O., (2006), Initiation of the Integrated Coastal Area Management process in Zadar's county, Journal for applied ecology, Vol.2
19. Vladušić, J.: Određivanje granice pomorskog dobra u hrvatskom pravu. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, 1/2009., str. 219-246

STUDIJE

20. Fafandel, Medaković, Carević, Multifunkcionalni valni disipatori s primjenom na plaži MD, 2013
21. Starc, N. i dr. Studija procjene učinka Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja na Hrvatsku - Prvi nacrt konačnog izvješća (neobjavljeno), Ekonomski Institut Zagreb, 2010
22. State of the Art of Coastal and Maritime Planning in the Adriatic Region, SYNTHESIS REPORT

23. Studija procjene učinaka Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjima sredozemlja na Hrvatsku, Nacrt konačnog izvješća, rujan 2010.
24. Studija procjene učinaka ratifikacije Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjima Sredozemlja na hrvatsko zakonodavstvo, kroz odredbu Članka 8., MedPartnership/ 2012/ HER.3, MAP/Centar za regionalne aktivnosti Programa prioriternih akcija, Split, rujan 2012.

ZAKONSKI AKTI

25. Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine, br. 110/07)
26. Pomorski zakonik (Narodne novine, br. 181/04)
27. Protokol o integriranom upravljanju obalnim područjima sredozemlja, Madrid, 2008
28. Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean, Priority Actions Programme Regional Activity Centre, Split, 2008.
29. Prijedlog direktive o pomorskom prostornom planiranju integriranom upravljanju obalnim područjem, 2013.
30. Barcelonska konvencija (Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćavanja)

OSTALO

31. Crnković-Požaić, S. (2006) Integrirane gospodarske politike: izazov za ostvarenje nacionalnih strateških ciljeva. *Lider*, 5-12. svibnja 2006
32. Dietrich, F. i Sumpor, M.: (2008.): Smjernice i preporuke za učinkovitiju vertikalnu koordinaciju u integralnom upravljanju obalnim područjem u Hrvatskoj, Ekonomski institut Zagreb & Gtz, Hannover-Zagreb
33. Koprić I., Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 3., str. 665–681
34. Lajić, I. i Mišetić, R. (2013.): Demografske promjene na hrvatskim otocima na početku 21. stoljeća, Migracijske i etničke teme
35. Lajić, I. i Nejašmić, I. (1193.): Metodološke osobitosti demografskog istraživanja hrvatskog otočja, Društvena istraživanja
36. Lajić, I. i Mišetić, R. (2006). Otočni logaritam: aktualno stanje i suvremeni demografski procesi na jadranskim otocima. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti – Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka
37. Nejašmić, I. (2013): Demografsko starenje na hrvatskim otocima, Migracijske i etničke teme, godina 29, kolovoz 2013, broj 2: 141–168
38. Petak, Z. (2013.): Policy pristup u hrvatskoj javnoj upravi, 4. foruma za javu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu
39. Petak, Z.(2009): Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problemi policy-koordinacije, *Analiza Hrvatskog politološkog društva 2008.*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu
40. Rogić, I., Mišetić, A. i Zimmerman, R. (ur.), (2006): Kuća pokraj mora – povremeno stanovanje na hvarskoj obali, Institut Ivo Pilar, Zagreb
41. Skupina autora, Prostorno planiranje i pilot projekti za održivi razvoj Hrvatske, Primorsko-goranska županija, Županijski zavod za održivi razvoj i prostorno planiranje i UNESCO, Rijeka, 2001
42. Starc, N. i dr (2010.): Studija procjene učinka Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja na Hrvatsku - Prvi nacrt konačnog izvješća (neobjavljeno), Ekonomski Institut Zagreb
43. Trumbić, I. (2003.) : Metodologija, smjernice, ciljevi te osnovne preporuke i načela za provođenje strateške procjene utjecaja na okoliš, za provođenje strateške procjene utjecaja na okoliš, u: Zbornik radova, Važnost strateške procjene utjecaja na okoliš u upravljanju prostorom i razvojem, Primorsko-goranska županija, Rijeka

44. 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

POPIS TABELA

Tablica 1.	Usporedni prikaz obalnog područja sa drugim prostornim cjelinama	14
Tablica 2.	Broj stalnih stanovnika obalnog područja, po županijama	15
Tablica 3.	Gustoća naseljenosti	18
Tablica 4.	Odnos stalnih i povremenih stanovnika	21
Tablica 5.	Osnovni pokazatelji razvijenosti obalnog područja	26
Tablica 6.	Osnovni pokazatelji razvijenosti obalnog područja, po županijama	27
Tablica 7.	Jedinice lokalne samouprave u obalnom području	86
Tablica 8.	Prikaz ključnih resora, institucija, poslova i dokumenata relevantnih za IOUP 106	
Tablica 9.	Zauzetost obalne crte	116
Tablica 10.	Luke otvorene za javni promet	117
Tablica 11.	Planirane morske luke po županijama	118
Tablica 12.	Broj luka nautičkog turizma u 2013. godini, po županijama	119
Tablica 13.	Broj vezova i površine unutar luka nautičkog turizma 2013. godine	119
Tablica 14.	Odnos broja zahtjeva za legalizaciju i duljina obalne crte	120
Tablica 15.	Definicije priobalja u Jadranskoj regiji	174

POPIS SLIKA

Slika 1.	Podsustavi obalnog područja	10
Slika 2.	Definicija dijelova obalnog područja	11
Slika 3.	Raspored stanovnika obalnog područja, po županijama	16
Slika 4.	Indeks međupopisne promjene stanovništva 2011/2001, po županijama obalnog područja	17
Slika 5.	Koeficijent starosti (postotni udio osoba starih 60 i više godina u ukupnom stanovništvu), po županijama obalnog područja	17
Slika 6.	Stanovi prema načinu korištenja obalnog područja	19
Slika 7.	Stanovi prema načinu korištenja obalnog područja, po županijama	20
Slika 8.	Udio stanova povremenog stanovanja u obalnom području po županijama	20
Slika 9.	Odnos stalnog i povremenog stanovništva po županijama	21
Slika 10.	Obalni sustav s prirodnim procesima	28
Slika 11.	Civilizacijske funkcije i mogući konflikti	29
Slika 12.	Različiti interesi u obalnom području Kvarnera	32
Slika 13.	Faze integralnog upravljanja obalnim područjem	33
Slika 14.	Faze provedbe IOUP-a u ponavljajućem cikličkom pristupu	44
Slika 15.	"Vertikalna integracija" (kroz razine) i "horizontalna integracija" (kroz sektore) obično se odnosi na opis dvojice temeljnih tipova integracije za efektivno IUOP	45
Slika 16.	MARPOL 73/78, Annex V	50
Slika 17.	Plana hitnosti za slučaj izljeva ulja/nafta u more s brodova (SOPEP)	51
Slika 18.	Prirodno geografska podjela prostora	86
Slika 19.	Mreža središnjih naselja (Strategija PU)	87
Slika 20.	Prostorni obuhvat Procjene i Strategije obalnog i morskog područja	90
Slika 21.	Izgrađeno i neizgrađeno GPN obalnog područja po županijama, u %	116
Slika 22.	Proces integralnog planiranja u obalnom području	133

Slika 23.	Službeni obrazac zahtjeva za davanje koncesijskog odobrenja	152
Slika 24.	Matrica kompatibilnosti različitih prostornih korištenja	168
Slika 25.	Države sa izlazom na Jadransko more	172
Slika 26.	Proces uvođenja IUOP-a kroz pripremu Plana integralnog upravljanja obalnim područjem	185