

UVOD

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 visoko-razvijenoga 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 stanovištva na samom obalnom rubu, što je dovelo do društveno-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. 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, sva mora 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)).

¹ 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.

² 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.

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.

Zadatak je ove Stručne podloge da pozicionira i prilagodi mjere i postupke 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 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.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 smjericama 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 unaprijeđenje prostornog uređenja odnosno prostornog planiranja u obalnom području kao i smjernice za provedbu Strategije.

Ovom Stručnom podlogom dat će se 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. U drugom poglavlju, daje se tretman obalnog područje u europskim i nacionalnim razvojnim okvirima 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.

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 morskome 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.

Ključni dio analize je analiza planskih rješenja i procesa prema dokumentima prostornog uređenja u obalnom području u odnosu na integralno upravljanje obalnim područjem.

Analiziraju se planska rješenja i procesi u prostoru po tematskim područjima i županijama, te se razmatraju ključne teme iz dokumenata prostornog uređenja po obalnim županijama, kao: organizacija prostora, razvoj naselja i uređenja naselja (planirana građevinska područja i izgrađene strukture izvan naselja), namjena površina, promet (posebno pomorski) i infrastruktura (posebno lučka), razvoj djelatnosti u prostoru (posebno turizam i pomorske djelatnosti), korištenje i zaštita prostora. Planska rješenja analiziraju se također u odnosu na elemente iz ratificiranog Protokola integralnog upravljanja obalnim područjem i prijedloga Direktive o prostornom planiranju obalnog područja. Analiza će predstavljati temelj za definiranje ključnih problema prostornog uređenja u obalnom području.

Nakon analitičkog dijela definiraju se preporuke za upravljanje obalnim područjem, smjernice za unaprjeđenje prostornog uređenja, odnosno prostornog planiranja u obalnom području te smjernice za provedbu Strategije.

U radu se koristi baza podataka iz HZPR³ s pokazateljima iz prostornih planova Županije, kao i dodatni podaci i Javnih ustanova zavoda za prostorno uređenje.

Kartografski podaci su podaci PPŽ-a dobiveni od HZPR koji su djelom u rasterskom a dijelom u vektorskom obliku (dwg.i Shp).

³ Hrvatski Zavod za prostorno uređenje

1. OPĆA OBILJEŽJA OBALNOG PODRUČJA

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 kojoj 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 jadan od ključnih instrumenata.

1.1. Prostorni obuhvat obalnog područja

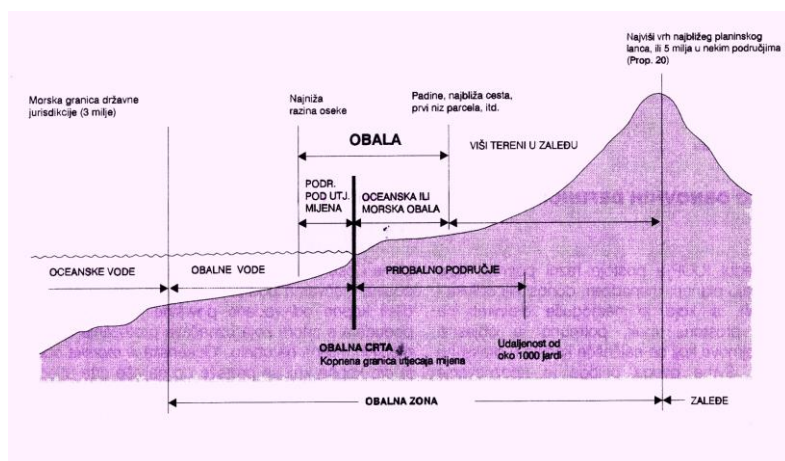
U svezi s obalnim područjem postoje razna pojmovna određenja koja upotrebljavaju planeri, menadžeri, donositelji odluka i šira javnost, a koja nisu jednoznačno definirana. Stoga je nužno, za potrebe ovog rada usvojiti određenu definiciju, kako bi se prostorno definirao obuhvat razmatranog područja kojeg 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 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.

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

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

da su ekološki, demografski, ekonomski ili socijalni, odvijaju se unutar granica obalnog područja i najizraženiji su u području obalnog područja⁵.

Slika 1. Dijelovi obalnog područja



Izvor: Kalifornijska komisija za očuvanje obalnog područja (1975.)

Obalno područje definirano je "Protokolom o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja" (ratificiran Zakonom u Hrvatskom Saboru 2012.), koji je jedan od osnovnih dokumenta 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 međudodnosu 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:

- (a) granicom obalnog područja u smjeru mora, koja je vanjska granica teritorijalnog mora država; i
- (b) 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

⁵ 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.

lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave čiji dio teritorija zahvaća kopneni dio zaštićenog obalnog područja od 1000 m;“

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 - OjRUSRH) 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 uži 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

⁶ 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.

⁷ 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.

obalno područje kao prostor posebnih obilježja gdje je kopneni dio definiran s tri kilometra u dubinu kopna, ili do 50 metara nadmorske visine.

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.

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 megaregije 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 km^{2.10} Ovdje napominjemo da našim izračunom iz baze podataka Izvješća o stanju u prostoru i mjerenjem u ACAD-u postoje minimalne razlike (koje nisu bitne).

Tablica 1. Usporedni prikaz obalnog područja sa drugim prostornim cjelinama

TERITORIJ	Površina (bez mora) km ²	UDJELI U (%)		
Republika Hrvatska	56594	100%		
Jadranska Hrvatska	24705	43,7%	100%	
Obalno područje (u užem smislu)	10988	19,4%	44,5%	100%
Područje ograničenja (1000 m)	4639	8,2%	18,8%	42,2%

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

⁸ 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.

⁹ Izvješće o stanju u prostoru 2008. - 2012.

¹⁰ 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.

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.

1.2. Stanovništvo i stanovanje obalnog područja

1.2.1. 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.

1.2.1.1. Veličina i kretanje stanovništva obalnog područja

Na području 131 jedinice lokalne samouprave (JLS) obalnog područja po posljednjem popisu iz 2011. 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.

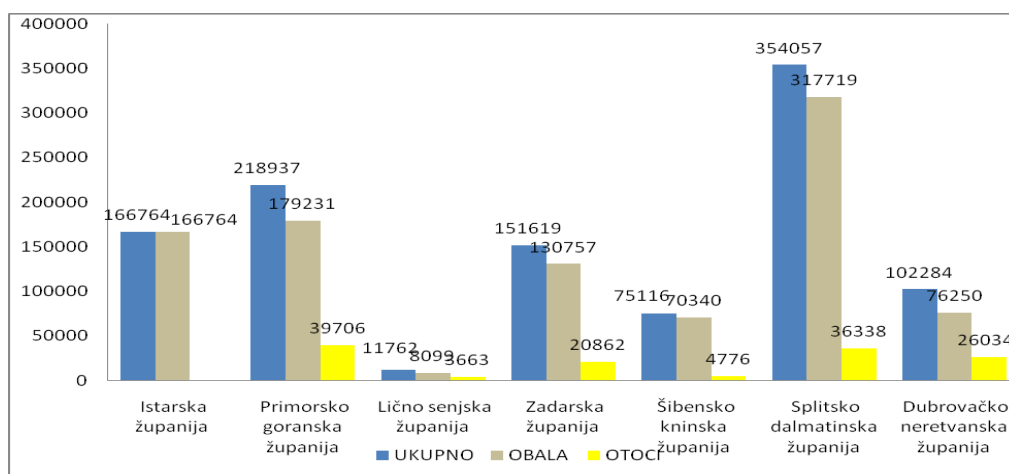
Tablica 2. Broj stalnih stanovnika obalnog područja, po županijama

PODRUČJE	Broj stanovnika	
ISTARSKA ŽUPANIJA	Obala	166764
	Otoci	
Ukupno Istarska županija		166764
PRIMORSKO GORANSKA ŽUPANIJA	Obala	179231
	Otoci	39706
Ukupno Primorsko goranska županija		218937
LIČKO SENJSKA ŽUPANIJA	Obala	8099
	Otoci	3663
Ukupno Lično senjska županija		11762
ZADARSKA ŽUPANIJA	Obala	130757
	Otoci	20862
Ukupno Zadarska županija		151619
ŠIBENKO KNINSKA ŽUPANIJA	Obala	70340
	Otoci	4776
Ukupno Šibensko kninska županija		75116
SPLITSKO DALMATINSKA ŽUPANIJA	Obala	317719
	Otoci	36338



Ukupno Splitsko dalmatinska županija		354057
DUBROVAČKO NERETVANSKA ŽUPANIJA	Obala	76250
	Otoci	26034
Ukupno Dubrovačko neretvanska županija		102284
OBALNO PODRUČJE	Obala	949160
	Otoci	131379
	Sveukupno	1080539

Graf 1. Raspored stanovnika obalnog područja, po županijama



Izvor: www.dzs.hr, popis 2011.

Najviše stanovnika obalnog područja smješteno je u Splitsko-dalmatinskoj županiji: 354.057 stanovnika, što čini 32% 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.

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,

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

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 2011. godine, živi ukupno 131.379 stalnih stanovnika.

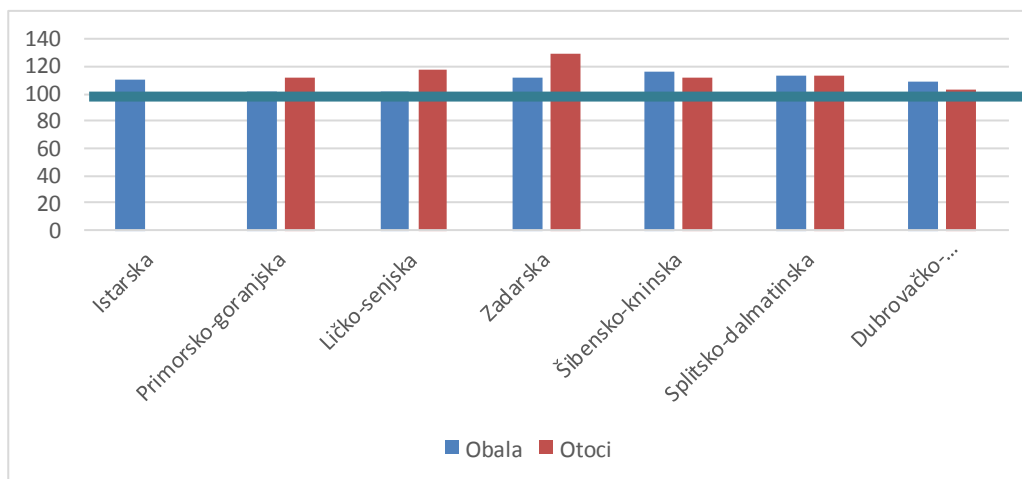
Od ukupnog broja stanovnika obalnog područja, na obali ih je 949.160 stanovnika ili 87,8%, dok je na otocima 131.379 ili 12,1%.

Gornji 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.

Graf 2. Indeks međupopisne promjene stanovništva 2011/2001, po županijama obalnog područja

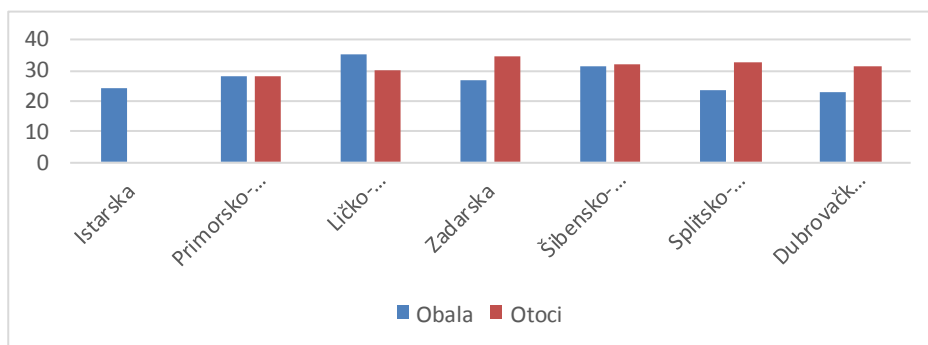


Izvor: www.dzs.hr, popis 2011.

Analizirajući indeks međupopisne promjene stanovništva 2011/2001, 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%.

Graf 3. Koeficijent starosti, po županijama obalnog područja



Izvor: www.dzs.hr, popis 2011.

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).

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 županija	115,75	152,27
Primorsko goranska županija	131,30	181,23
Ličko senjska županija	11,33	35,90
Zadarska županija	63,91	105,44
Šibensko kninska županija	72,05	128,49

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

Splitsko dalmatinska županija		191,00	225,54
Dubrovačko neretvanska županija		65,02	75,81
OBALNO PODRUČJE	Obala	123,93	153,02
	Otoci	39,46	92,62
	Sveukupno	98,34	134,72

Izvor: www.dzs.hr, popis 2011.

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 međupopisne 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.

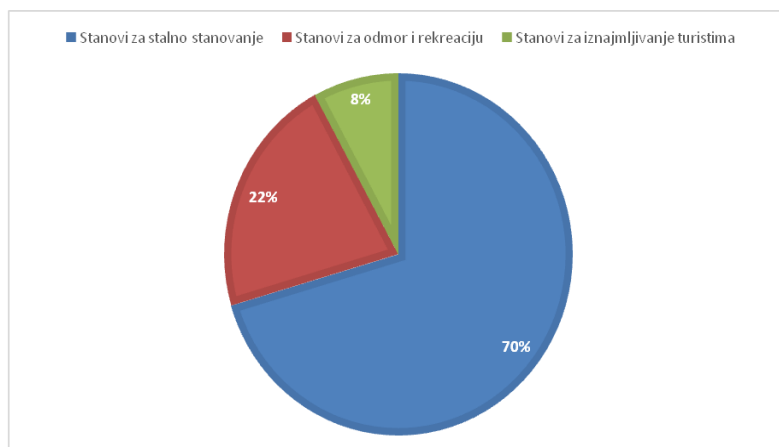
1.2.2. Povremeno stanovanje kao specifičnost korištenja prostora obalnog područja

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, 2011.) U složenicu *povremeno stanovanje* Rogić, Mišetić i Zimmerman (2006.)¹³ ubrajaju: privremeno nenastanjene stanove, napuštene stanove, stanove za odmor, stanove gdje se obavlja djelatnost, turistički sklopovi kojima je zajedničko obilježje da u njima nema stalnog /redovitog stanovanja.

¹³ Rogić, I., Mišetić, A. i Zimmerman, R. (ur.), (2006): Kuća pokraj mora – povremeno stanovanje na hvarskoj obali, Institut Ivo Pilar, Zagreb.

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.

Graf 4. Stanovi prema načinu korištenja obalnog područja



Izvor: www.dzs.hr, popis 2011.

Prema izvorima Državnog Zavoda za statistiku i popisu iz 2011. 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%.

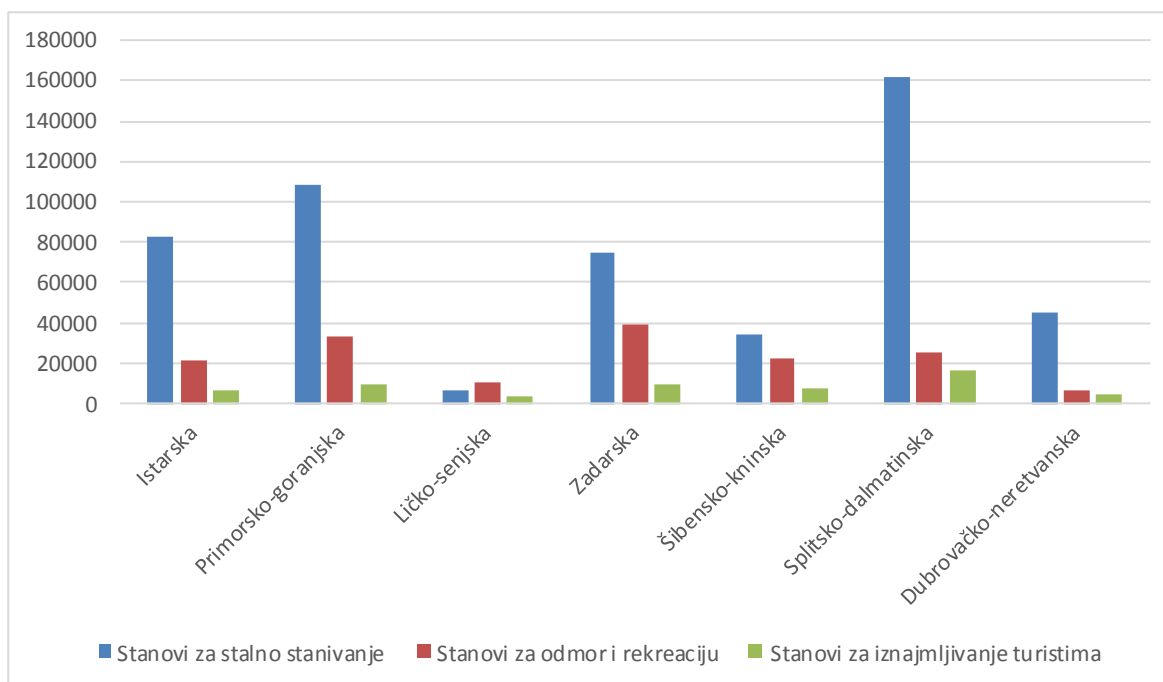
¹⁴ Čaldarević u „sekundarno stanovanje“ uključuje „...sve oblike „neprimarnog stanovanja“, odnosno sve one oblike koji se realiziraju u „drugom stanu“, „drugoj kući“, ne u mjestu stalnog boravka, i ne za stalno, nego za povremeno stanovanje“ (Čaldarević, 1989., 105), prema Mišetić R. (2005.): Neka sociodemografska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

¹⁵ Mišetić R. (2005.): Neka sociodemografska obilježja stanovništva obalnih naselja, Društvena istraživanja Zagreb, br.1-2, Zagreb.

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.

Graf 5. Stanovi prema načinu korištenja obalnog područja, po županijama

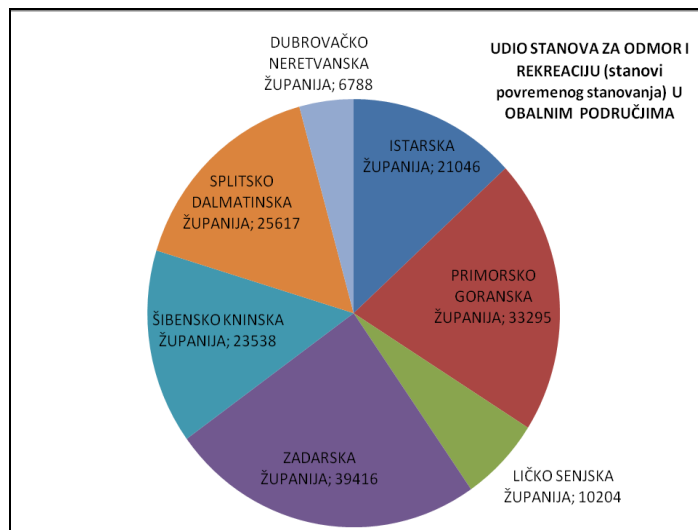


Izvor: www.dzs.hr, popis 2011.

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%).

Graf 6. Udio stanova povremenog stanovanja u obalnom području po županijama



Izvor: www.dzs.hr, popis 2011

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.

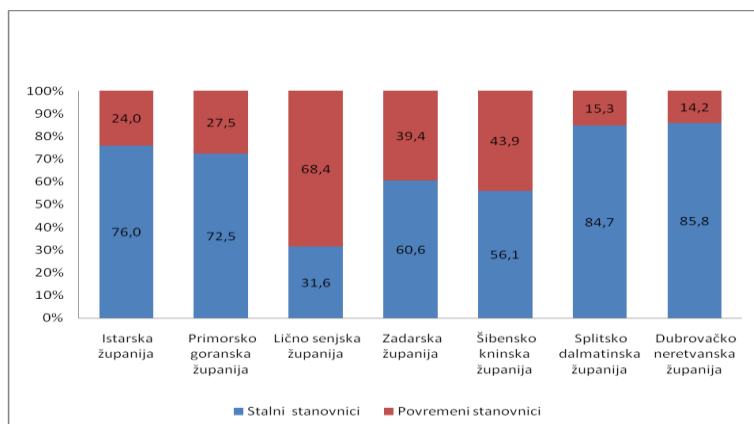
Tablica 4. Odnos stalnih i povremenih stanovnika

	St.stan.	Pov. stan.	Udio povremeno u E.S.	
Istarska županija	166764	52615	23,98	
Primorsko goranska županija	218937	83238	27,55	
Lično senjska županija	11762	25510	68,44	
Zadarska županija	151619	98540	39,39	
Šibensko kninska županija	75116	58845	43,93	
Splitsko dalmatinska županija	354057	64043	15,32	
Dubrovačko neretvanska županija	102284	16970	14,23	
OBALNO PODRUČJE	Obala	949160	222798	19,01
	Otoci	131379	176963	57,39
	Sveukupno	1080539	399760	27,01

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

Graf 7. Odnos stalnog i povremenog stanovništva po županijama



Izvor: www.dzs.hr, popis 2011

Iz gornjeg 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.

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.
- 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.

¹⁹ Rogić, I., Mišetić, A. i Zimmerman, R. (ur.), (2006): Kuća pokraj mora – povremeno stanovanje na hvarskoj obali, Institut Ivo Pilar, Zagreb.

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.)

- d) Sklopovi i graditelji „povremenog stanovanja“ utječu na transformaciju naselja i naseljskog života. U odnosu na udio stanova/kuća povremenog stanovanja u ukupnom stambenom fondu, ostvaruje se različiti utjecaj.
- Naselja sa udjelom u ukupnom broju stanova do 20% imaju **rubni ili ograničeni utjecaj** stanova povremenog stanovanja na strukturu naselja, a javljaju se u velikim i srednjim gradovima (npr. Poreč – 17%, Rovinj – 15,5%, Opatija – 11,8% i dr5) . Na razini JLS, do 20% udjela stanova povremenog stanovanja imamo u 28 JLS. U tim naseljima dominiraju zajednice stalnih stanovnika, gdje je utjecaj povremenog stanovanja podređen „predlošcima i pravilima zajednice stalnih stanovnika“²¹.
 - Naselja sa **umjerenim utjecajem** stanova povremenog stanovanja su ona sa postotnim udjelom od 20,1 do 40%. Ovaj udio nalazimo u 36 JLS, te obuhvaćaju pretežno male gradove kao: Crikvenica, Vrsar, Nin, Hvar, Novalja, Medulin i dr. Utjecaj stanova povremenog stanovanja na strukturu naselja i njegov razvoj ograničen je, te predstavlja popunjavanje postojećih izgrađenih struktura te se uklapa u model naseljskog svakodnevnog života. Stoga se može govoriti o prirodnom kontinuitetu. *Osnovni problemi se javljaju u iscrpljivanju tehničke i društvene infrastrukture, zaoštavanju razlika između sezonskog režima regulacije ritmova svakodnevnog života, te u postupnom slabljenju predodžbe o zavičajnim obilježjima naselja.*
 - U naseljima sa udjelom stanova povremenog stanovanja od 40,1 do 60% (38 JLS) ostvaruje se **snažan utjecaj** povremenog stanovanja na strukturu, razvoj i život u naselju. Ovdje su zastupljeni pretežno manji gradovi, prijelazna naselja i važnija naselja na otocima. U ovim naseljima kupci građevinskih parcela i graditelji stanova povremenog stanovanja (nastali prenamjenom poljoprivrednog zemljišta i građevinsko) u lokalnu zajednicu unose novi socijalni kapital i razvojne aspiracije. Stalni stanovnici dobivaju novog partnera na poslovima razvoja i preobrazbe naselja, koji nisu ukorijenjeni u naselju, ali su za naselje zainteresirani (na svoj način o.p.ZR.). Stoga, zajednica stalnih stanovnika nije više ta koja presudno oblikuje i nadzire javni interes. Ovdje su izražena nastojanja da se u svim planovima razvoja, posebnu u prostornim planovima *sve više povećavaju građevinska područja naselja*. Nadalje, na ovim podlogama oblikuje se nekoliko specifičnih i dugoročnih tendencija. U prvom redu, radi se o *prenamjeni poljoprivrednog u građevinsko zemljište, očitoj kaotičnosti u uređivanju osnovnih prostornih i ambijentalnih odnosa u naselju*, te udaljavanju od teritorijalne tradicije naselja. Posebno je značajna tendencija *sve važnije uloge privatnih interesa prilikom planiranja i interpretacije javnih ciljeva i potreba*.
 - Naselja gdje su stanovi za **povremeno stanovanje glavni faktor naseljske transformacije**, su ona gdje je udio tih stanova od 60,1 do 80%. Ovakva zastupljenost na razini JLS prisutna je u 26 JLS ili 20% u obalnom području. Ovdje se radi o naseljima koja su se postupno transformirala, od ruralne osnove u naselja prijelazne, hibridne kakvoće (Kornić – Krk, Stara Novalja, Ždrelac-Pašman, Pirovac, Zlarin, Stomorska – Šolta i dr. U ovim naseljima proces transformacije tijesno je povezan sa fizičkom preobrazbom naselja i zajednicom stalnih stanovnika. Postupno „staro“ naselje postaje manjinsko, a javni interes stalnih stanovnika podređuje se novom konfiguraciji naseljskih sudionika sa sve jačim utjecajem povremenih stanovnika. Ta preobražena naselja, kao novotvorine, koji su imali ishodište u povijesnom naselju, osim simbolične lokacije ostavili su iza sebe sve

²¹ Rogić, I. (2006): Tipologija naselja i kuća za odmor, u: Rogić, I., Mišetić, A. i Zimmerman, R. (ur.), (2006): Kuća pokraj mora – povremeno stanovanje na hvarskoj obali, Institut Ivo Pilar, Zagreb.

tradicionalne likove socijalnog života. Danas, lokalna zajednica stalnih stanovnika manjinski je akter u razvitku naselja. *U ovim naseljima vidljiv je manjak brige oko granice za širenje naselja, gdje nadmoćni lokalni akteri postižu kontinuirano proždiranje zemljišta i pejzaža u korist fizičkog širenja naselja, dok s druge strane nema potrebnog autoriteta koji bi mogao dovesti su pitanje takav neuravnoteženi rast. Međutim, važno je naglasiti da takvi procesi donose i stalnim stanovnicima dobit (kroz tržište nekretnina), pa se i ne suprotstavljaju spomenutim transformacijama namjene zemljišta. Zauzimanje poljoprivrednog i šumskog zemljišta, degradacija prirodnih i kulturnih dobara i njihovo pretvaranje u ograničena funkcionalna dobra (građevinske parcele za kuće za odmor i turističke apartmane), dovodi do kratkoročnih razvojnih učinaka i rezultata, tako da se lokalni razvoj oblikuje i održava „paradoksalnim uništavanjem osnovne na kojoj leži“²². Ovaj proces je izražen upravo u naseljima gdje nema snažne stalne zajednice lokalnih stanovnika, već u translokalnoj zajednici gdje je javni interes stalne lokalne zajednice rastvoren u većinskim interesima privatnih saveza i mreža. Obzirom da javni interes nije ni uobličen, neselektivno širenje takovih naselja je „normalno“ stanje, a uništavanje zemljišta, pejzaža ili prirodnih vrijednosti tek moralno upitno²³.*

- Naselja gdje povremeno stanovanje ostvaruje **monopolni utjecaj** na razvoj naselja. Ta se naselja u bitnome mogu razvrstati u nekoliko skupina, i to: „tradicionalna naselja“ sa prostornim udjelom 80 do 100% stanova povremenog stanovanja, naselja nastala na temelju posebnih planova, namijenjena isključivo odmoru, zatim nova naselja nastala spontano i izumrla sela²⁴. Jedno od bitnih obilježja ovih naselja je to da *razvojne odluke koje pogađaju ta naselja nisu posljedica ni potreba autoriteta lokalne zajednice, nego translokalnih sudionika, odnosno povremenog stanovništva*²⁵.
- 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 Paunovića²⁶ 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 ekspaniranog, privatnog interesa (što rezultira pregustom izgradnjom).

Povećana izgradnja uvjetovala je izgradnju novih mreža za nova naselja te rekonstrukciju postojećih vodovoda u starim dijelovima, ali rekonstrukciju i povećanje kapaciteta dovodnih vodova s izvorišta ili regionalnih sustava. Takva gradnja izaziva dodatne zahtjeve za pojačanje kapaciteta infrastrukture

²² Isto.

²³ Isto.

²⁴ Isto.

²⁵ Isto.

²⁶ 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.

naselja. Nadalje, izrazito sezonsko, odnosno povremeno korištenje infrastrukture djeluje na funkcioniranje samih uređaja i vodova.

Kao poseban problem je diskontinuitet korištenja infrastrukture kapacitirane za velik broj korisnika, što izaziva tehničko-tehnološke probleme u održavanju zbog „praznih hodova” (primjerice kod kanalizacije i procesa taloženja u vrijeme premalih količina protoka) ili pak „udara”, kao što su strujni ili prometni.

Pri tomu glavni utjecaj na infrastrukturu u izgrađenim dijelovima naselja proizlazi iz povećanja broja jedinica (apartmana, soba) u postojećim kućama ili „progušćivanja” izgradnje. Naime, takve kuće/stanovi počinju dobivati sobe za iznajmljivanje ili, štoviše, dodatne apartmane, pa se povećava broj osoba u kući odnosno broj jedinica potrošnje.

Infrastruktura za pokrivanje potreba kuća/stanova za povremeno stanovanje, redovito je skuplja od one koju treba naselje sa stalnim stanovništvom, pa se i to mora (a ne čini se) uračunati u troškove uređenja naselja i pravedno rasporediti.

Osnovni instrument financiranja infrastrukture je komunalni doprinos (jedinična cijena po m³), a plaća se prilikom izdavanja građevinske dozvole, koju plaćaju investitori kuća/stanova neovisno stalnog ili povremenog stanovanja. Međutim, zakonom nije propisan prioritet za komunalno opremanje, kao ni mogućnost određivanja različitih iznosa jedinične vrijednosti komunalnog doprinosa za građevine različite namjene. S duge strane, jedinice lokalne samouprave se vezuje za opremanje komunalnom infrastrukturom cijele općine, a ne za pojedine čestice. Stoga je moguće, a i događa se, da se sredstva usmjere za izgradnju pojedinih objekata i uređaja infrastrukture u područje pretežno izgrađeno povremenim stanovima a ne u onaj koji bi podupirao stalno stanovništvo i životne potrebe ljudi koji tu stalno žive i rade. Ovo nerijetko izaziva proteste stalnog stanovništva i narušava skladnost lokalne zajednice.

Što se tiče društvene infrastrukture, u prvom redu društvenih djelatnosti potrebno je naglasiti to da povremeno stanovanje može funkcionirati bez društvene infrastrukture mnogo lakše nego bez tehničke, jer su nužne potrebe reducirane na samo neke djelatnosti (zdravstvo, na primjer). Međutim, ako se određene funkcije društvenih djelatnosti osiguravaju i za povremeno stanovništvo, one moraju imati veće kapacitete, raditi sezonski, a njihov rad i održavanje moraju biti skuplji.

Na kraju će se pokušati prikazati utjecaj i posljedice povremenog stanovanja na upravljanje i korištenje prostora u obalnom područja.

Sklopovi i graditelji „povremenog stanovanja“ utječu na transformaciju naselja i naseljskog života. U odnosu na udio stanova/kuća povremenog stanovanja u ukupnom stambenom fondu, ostvaruje se različiti utjecaj; od rubnog ili graničnog utjecaja, umjerenog utjecaja, veoma snažnog utjecaja, do toga da je povremeno stanovanje glavni faktor naseljske transformacije. U pogledu upravljanja prostorom i odlučivanja u prostornom planiranju ovaj se utjecaj ogleda u činjenici da što je veći udio povremenih stanova i stanovnika to je sve veći utjecaj povremenih stanovnika na oblikovanje i nadzora javnog interesa, koji je sve više u interesu povremenih stanovnika a na račun interesa lokalne zajednice stalnih stanovnika, premda se interesi pojedinih skupina stalnih stanovnika (trgovci nekretninama) mogu i podudarati. Sve navedeno ima za posljedicu smanjenu osjetljivost za očuvanje prostora, neselektivno širenje građevinskih područja i njihova prenamjena iz poljoprivrednog

zemljišta, zauzimanje obale sl., postupni gubitak identiteta i autentičnosti malih obalnih mjesta kao resursa.

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 očekivanjima²⁷. 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.²⁸ 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:

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.

²⁷ 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.

²⁸ Ovo se konstatira još u Izvješću o stanju u prostoru Republike Hrvatske (2003).

1.2.3. 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 strujanjima²⁹. Nadalje u demografskim istraživanjima otoka istraživači se u suočavaju sa brojnim metodološkim nedosljednostima posljednjeg popisa stanovništva i njegove neusporedivosti sa prethodnim³⁰. 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)³¹.

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%³²

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)³³, što je za 7.886 više u odnosu na 2001. godinu) koji žive u 344 naselja.

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.)³⁴ 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.

²⁹ 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.)

³⁰ 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

³¹ Napr. 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.

³² Lajić, I. i Mišetić, R. (2013.): Demografske promjene na hrvatskim otocima na početku 21. stoljeća, Migracijske i etničke teme.

³³ 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.)

³⁴ Lajić, I. i Mišetić, R. (2013.): Demografske promjene na hrvatskim otocima na početku 21. stoljeća, Migracijske i etničke teme.

Ovu, na izgled ohrabrujuću sliku demantira šira analiza koje su provodili između ostalih Lajić i Mišetić i prikazali u svojim radovima³⁵. 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 i poznavajući 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 prijavljuje 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 zamagljuje stvarno stanje i predstavljaju demografsku revitalizaciju "na papiru", odnosno javlja se "fiktivno stanovništvo" ili "stanovništvo na papiru" (termini koje uključuju autori rasprava o demografiji).

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 Mišetić³⁶ po kojima »fiktivno stanovništvo« predstavljaju ozbiljan problem za demografske analize otoka, ali isto tako može biti i 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 zamagljuje njezino stvarno demografsko stanje. Riječ je naime o formalnome, a ne stvarnome povećanju broja stanovnika³⁷. 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 zaključiti da se proces depopulacije na otocima u biti nije zaustavio, a proces demografskog starenja se produbljuje. 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

³⁵ 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; Lajić, I. i Mišetić, R. (2013.): Demografske promjene na hrvatskim otocima na početku 21. stoljeća, Migracijske i etničke teme.

³⁶ Lajić, I. i Mišetić, R. (2013.): Demografske promjene na hrvatskim otocima na početku 21. stoljeća, Migracijske i etničke teme.

³⁷ 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 logaritam: 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*.)

stanovništva³⁸? 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.).

Zaključak:

Može se zaključiti 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.

1.3. 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, 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

³⁸ Nejašmić, I. (2013): Demografsko starenje na hrvatskim otocima, Migracijske i etničke teme, godina 29, kolovoz 2013, broj 2: 141–168

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 godine³⁹.

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 IZVORNI PRIHODI PER CAPITA	PROSJEČNA STOPA NEZAPOSLENOSTI	KRETANJE STANOVNIŠTVA	UDIO OBRAZOVANOG STANOVNIŠTVA U STANOVNIŠTVU 16-65.	INDEKS RAZVIJENOSTI
24.703,20794	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%).

³⁹ Perišić, A. (2013.): Multivarijatna klasifikacija jedinica lokalne i regionalne samouprave prema socioekonomskoj razvijenosti. Društvena istraživanja, br. 124. god. 23, Vol. 23. str. 211 -231.



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.

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	29523,5	5281,409	7,15	110,6591	79,53682	123,8745
Primorsko- goranska	30748,3	5833,6	8,985	107,49	85,5075	128,0085
Ličko-senjska	22919,67	5394,333	14,5	106,6667	76,19333	109,0533
Zadarska	21105,54	3227,731	14,91154	117,9615	73,07231	95,00115
Šibensko- kninska	20819,75	3916,25	14,625	115,0875	79,2075	102,4813
Splitsko- dalmatinska	23315,74	3511,742	14,35333	113,1903	80,75194	102,5787
Dubrovačko- neretvanska	21704,37	2443,944	14,51667	104,4222	80,73333	92,41222

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.



2. OBALNO PODRUČJE U EUROPSKIM I NACIONALNIM RAZVOJNIM OKVIRIMA

2.1. Dokumenti Europske unije

- **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.“

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

Početakom 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.

- **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 ciljane 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.

- **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.

2.2. Nacionalni dokumenti

- **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.

- **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.

• **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 pretpristupnom 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 glavni 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.⁴⁰

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 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.

⁴⁰ Matešić M. (2009.): Principi održivog razvoja u strateškim dokumentima Republike Hrvatske, Soc-ekol.vol.18, No 3-4, Zagreb.

3. 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 području⁴¹.

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). Znatno 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)).

⁴¹ 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).

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

3.1. Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem

Mediterranski 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 pridonosa 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 konvencije⁴² 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.

⁴² Barcelonska konvencija (Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćavanja).

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. 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.**⁴³ Što će se u narednom djelu rada pokušati ocijeniti s posebnom pozornošću u odnosu na sustav prostornog uređenja.

3.1.1. Opće odredbe

Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja razrađuje konvencijsku obvezu⁴⁴ 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

⁴³ 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.

⁴⁴ Barcelonska konvencija (Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćavanja).

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 biti 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.

3.1.2. 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

⁴⁵ NN 153/13



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.*

3.1.3. 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.

⁴⁶ NN 80/13

⁴⁷ NN 80/13

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 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.)**

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

Primjena u Hrvatskoj prikazana u poglavlju 3.3.

- 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 osigurano 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 ranijoj 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 oformljeno 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. obvezuje stranke da osiguraju institucionalnu koordinaciju, kako bi izbjegle sektoralne, 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 interdisciplinarne 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 participatorne izrade teritorijalnih strategija, planova i programa.

Međutim, uviđa se da je prisutna stanovita, 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 prositi obvezu međusektorsku koordinaciju u strateških dokumenta, planova i programa na obalnom području.

3.1.4. 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 prostornim 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 gospodarenje 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 pritiska 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 (op.aut)). **(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 pritiska 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 pritiska 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 krajobraza te sprječavanja onečišćenja 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 krajobraza 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 krajobraza (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- op.aut.); (Članak 9. st.2. toč. b).
- 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; ; (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 zabranjen 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 aktivnosti.

- U planiranju turističkih zona (smještaju i veličini) poticati održivi obalni turizam koji će očuvati obalne ekosustave, prirodne resurse, kulturnu baštinu i krajobraze; (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 krajobraze; (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, krajobraze 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 utjecaja 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 utjecaja 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 krajobraze, otoke, kulturno naslijeđe, sudjelovanje javnosti te podizanje svijesti, obuku, obrazovanje i istraživanje.

Specifični obalni ekosustavi (Članak 10.)

- 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; (Članak 10. 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 (Članak 10. st.2).
- Kroz planska rješenja propisati posebne mjere usmjerene na očuvanje i razvoju obalnih šuma smještenih, napose, izvan posebno zaštićenih područja (Članak 10. st.3.).
- Kod utvrđivanja namjene prostora te uvjeta korištenja voditi računa o potrebi očuvanja i saniranja pjeskovitih brežuljak i ravni (Članak 10. 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; (Članak 10. 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. (Članak 10. 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.)

- Planskim rješenjima propisati mjere usmjerene na očuvanje i zaštitu obalnih krajobraza (neovisno o njihovoj klasifikaciji kao zaštićena područja); (Članak 11. 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.)

- Na području otoka kroz planska rješenja promicati po okoliš prihvatljive aktivnosti; **(Članak 12. 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.)

- 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 javnost⁴⁸.

Ovo sudjelovanje će uključivati, među ostalim, savjetodavna tijela, upite ili javnu raspravu i može se proširiti na partnerstva. (**Članak 14. st. 1**).

- U cilju osiguravanja 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,

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.

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.)

- 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).

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 interdisciplinarne studijske programe o integralnom upravljanja obalnim područjem.

3.1.5. Ključni instrumenti integralnog upravljanja

Ključni instrumenti integralnog upravljanja obalnim područjem dati su u točkama članaka 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)⁴⁹.

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 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**

⁴⁹ Prema: Starc, N. i dr.(2013).: Upravljanje razvojem u obalnom području – kako zajedno 2. (neobjavljen rad).

područjem a njezin sadržaj određen je u čl.18. st. 2.⁵⁰ 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 IOUP te je primijeniti je na primjerenj teritorijalnoj razini, određujući, među ostalim i gdje je prikladno, prihvatni kapacitet⁵¹ 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 studija⁵². 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.

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

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.

⁵² Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja Republike Hrvatske, Zavod za prostorno planiranje, (1997).: Strategija prostornog uređenja RH, Zagreb, str.234.

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.⁵³

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.

⁵³ Prema: Starc, N. i dr.(2013).: Upravljanje razvojem u obalnom području – kako zajedno 2. (neobjavljen rad).



Zemljišna politika (članak 20.)

- 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.

3.1.6. 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 priopćavanje 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 vodozaštitna 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.

3.2. 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 uredbe, direktiva služi približavanju, a ne potpunomu 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 unapređenju 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 međuodnos 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.

3.3. Načela ekosustavnog pristupa⁵⁴

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)

⁵⁴ A. Luttenberger, Ekosustavni pristup zaštiti i očuvanju morskog okoliša., PPP god. 46 (2007), 161, 79-89

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 pažljivo 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 okruženju, 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 **pažnja treba biti usmjerena na okolišne uvjete koji ograničavaju prirodnu produktivnost, ekosustavnu strukturu, funkcioniranje i raznolikost.**

Načelo 7. – Ekosustavni pristup se mora poduzeti u primjerenom prostornom i vremenskom 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 upozoran 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 prijeporna 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 starijih 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 primjerenom 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.*

4. UPRAVLJANJE OBALNIM PODRUČJEM - INSTITUCIONALNI OKVIR

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 upravljanje*⁵⁵ 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 upravljanja⁵⁶. 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.

4.1. Administrativno – teritorijalna organizacija prostora

Administrativno - teritorijalna organizacija prostora, te raspored i odnosi političko - teritorijalnih jedinica ključni su faktori za upravljanje određenim prostorom.

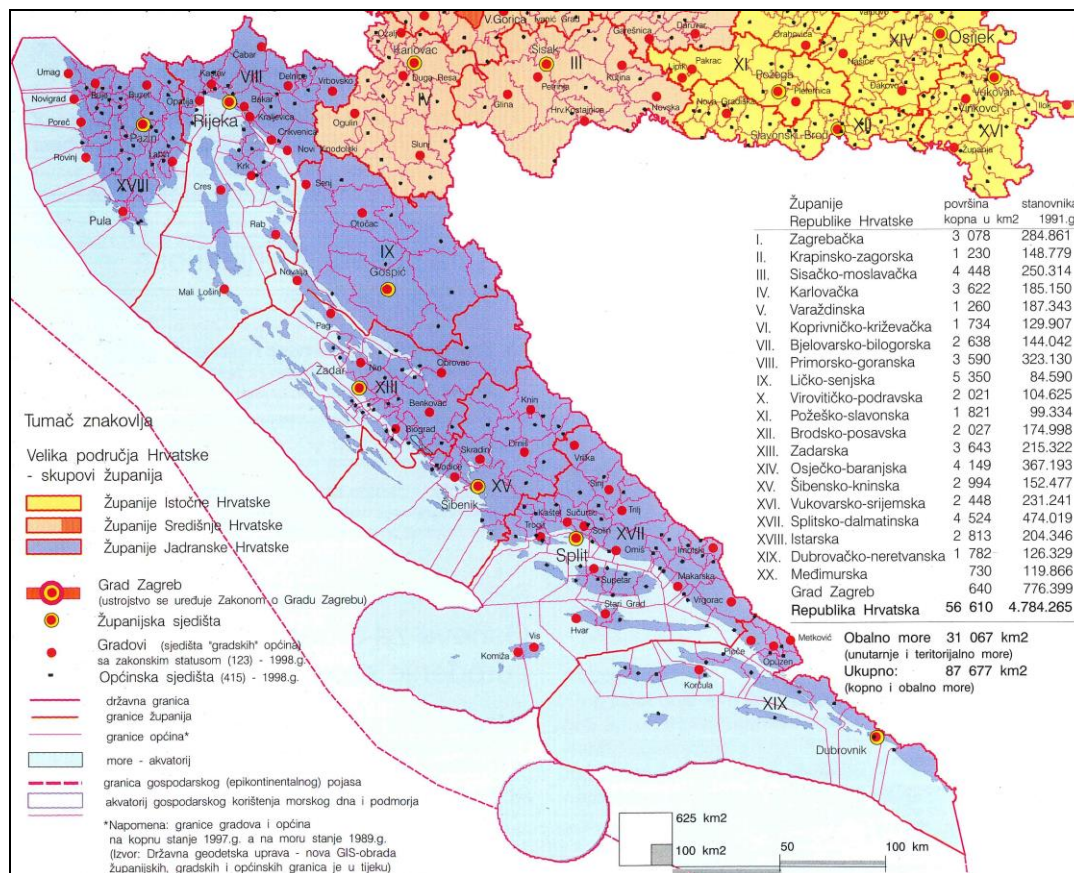
Obalno područje kako je ranije definirano podijeljeno je u 131 jedinica lokalne samouprave (gradova i općina) koje čine temeljnu razinu samouprave, onu na kojoj se ostvaruju glavni ciljevi radi kojih teritorijalna samouprava postoji⁵⁷.

⁵⁵ 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.*)

⁵⁶ Petak, Z., Dimenzije javnih politika i javno upravljanje, Politička misao, Vol. XLV, (2008.), br. 2, str. 9–26

⁵⁷ Ivan Koprić: Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 3., str. 665–681

Slika 2. Administrativno -teritorijalna podjela



Izvor: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja: Program prostornog uređenja Republike Hrvatske, (1999, 2013)

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.

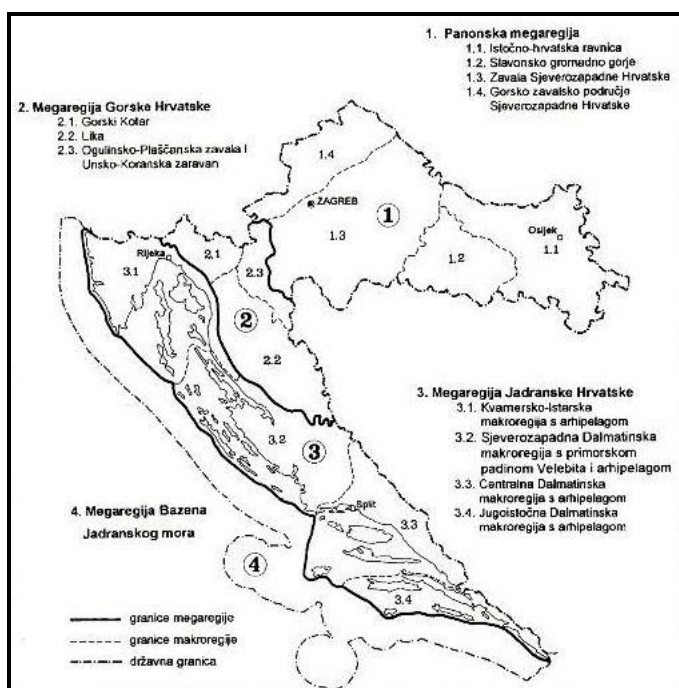
Tablica 7. Jedinice lokalne samouprave u obalnom području

OBALNO PODRUČJE PO ŽUPANIJAMA	JEDINICE LOKLANE SAMOUPRAVE		
	Grad	Općina	UK.JLS
ISTARSKA ŽUPANIJA	8	14	22
PRIMORSKO GORANSKA ŽUPANIJA	10	10	20
LIČKO SENJSKA ŽUPANIJA	2	1	3
ZADARSKA ŽUPANIJA	5	22	27
ŠIBENSKO KNINSKA ŽUPANIJA	3	6	9
SPLITSKO DALMATINSKA ŽUPANIJA	11	21	32

DUBROVAČKO NERETVANSKA ŽUPANIJA	4	14	18
OBALNO PODRUČJE	43	88	131

U odnosu na prirodno - geografsku pripadnost (prema Andriji Bognaru.⁵⁸) 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 3. Prirodno geografska podjela prostora

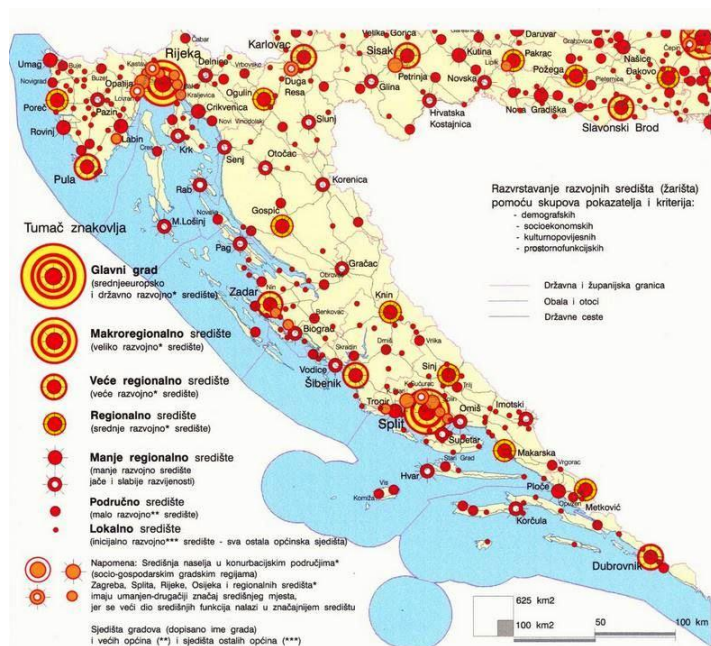


Izvor: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja: Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, 1997.2013)

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 uređenja RH iz 1997. godine) zasnivala se na postojećoj strukturi i sustavu naselja. Taj model zasnivao na pokazateljima vodeća četiri grada i većeg broja regionalnih središta.

⁵⁸ Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja: Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, 1997.

Slika 4. Mreža središnjih naselja (Strategija PU)

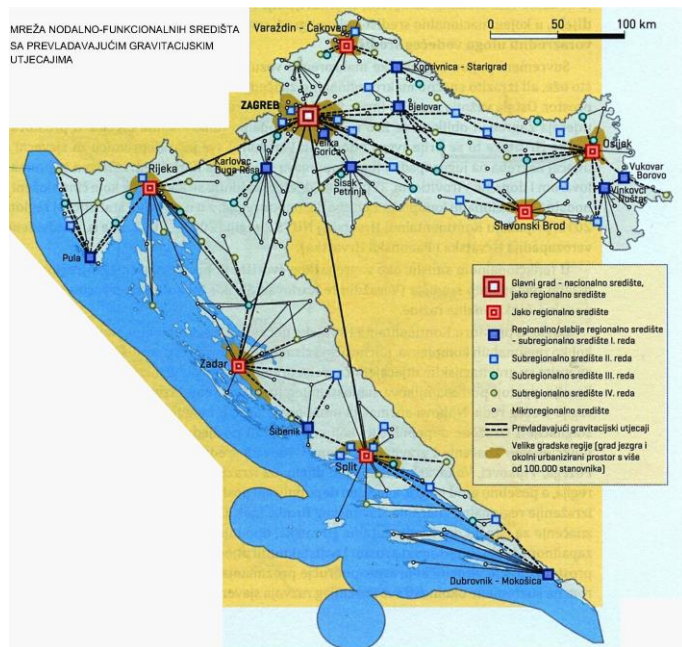


Izvor: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja: *Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, 1997.*

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.)

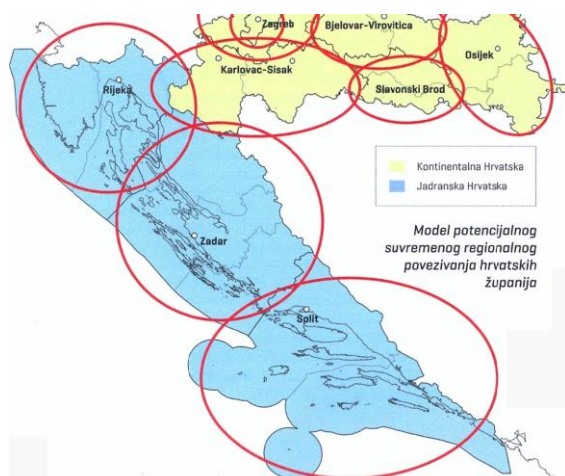
Slika 5. Nodalno - funkcionalna ili gravitacijska regionalizacija prostora (Magaš)



Izvor: Magaš, D. (2013): *Geografija Hrvatske, Sveučilište u Zadru.*

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.

Slika 6. Model potencijalnog regionalnog povezivanja



Izvor: Magaš, D. (2013): *Geografija Hrvatske, Sveučilište u Zadru.*

Sljedeća prostorna podjela je statistička podjela prostornih jedinica prema EU klasifikaciji, odnosno podjela na statističke regije ("NUTS")⁵⁹. Statistička klasifikacija služi za prikupljanje, obradu, analizu i publiciranje statističkih prostornih podataka na razini Europske unije. Radi se o višerazinskoj klasifikaciji kojom se prostorne jedinice razvrstavaju temeljem broja stanovnika. Statistička klasifikacija, odnosno definiranje statističkih regija ima financijsko i razvojno značenje, jer čini podlogu za određivanje prihvatljivosti prostornih jedinica za korištenje fondova Europske unije u okviru Kohezijske politike, te predstavlja prostornu razinu na kojoj se mogu izrađivati programski dokumenti za potrebe Kohezijske politike.

Slika 7. Podjela na statističke regije (NUTS 2)



Izvor: Izvješće o stanju u prostoru Republike Hrvatske, (2003.), Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja.

Nacionalnom klasifikacijom prostornih jedinica za statistiku NKPJS iz 2012. Republika Hrvatska se dijeli na dvije statističke regije - Kontinentalnu i Jadransku.

Jadranska regija unutar koje je razmatrano obalno područje zauzima kopnenu površinu od 24.705 km². Površina "obalnog područje u užem smislu" (administrativnog obuhvata) iznosi 7.776,34 km² što čini 32% Jadranske statističke regije, dok površina prirodno geografskog obuhvata obalnog područje iznosi 14.415,05 km², ili 58% statističke regije.

⁵⁹ (fr. *Nomenclature des unités territoriales statistiques* – hrv. Klasifikacija prostornih jedinica za statistiku)

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 obaveznu 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.

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

4.2.1. 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) i
- 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 zaštiti morskog 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 (NN23/04, 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).

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.



4.2.2. 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.

4.2.2.1 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.

Među osnovnim načelima zaštite okoliša, kao što su načelo održivog razvitka, načelo predostrožnosti, načelo očuvanja vrijednosti prirodnih dobara, bioraznolikosti i krajobraza, načelo pristupa informacijama i sudjelovanja javnosti, u Članku 14. Zakona ističe se **načelo cjelovitog pristupa** kojim se naglašava da se, kod izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja, mora posebno uzimati u obzir osjetljivost okoliša na određenom prostoru, rizici po okoliš, odnos prema skladu i vrijednostima krajobraza i dr., kao i ukupnost njihovih međusobnih utjecaja i međusobnih utjecaja postojećih i planiranih zahvata na okoliš.

Članak 25. Zakona uređuje pitanje Zaštita mora i obalnog područja kao jedne od sastavnica okoliša po kojem zaštita mora i obalnog područja od onečišćenja podrazumijeva: upravljanje obalnim područjem, morskim dnom i morskim podzemljem, te morskim okolišem na temelju ekosustavnog pristupa, smanjenje i/ili uklanjanje onečišćenja, odnosno opterećenja u morskom i obalnom okolišu itd. Posebno je važno istaknuti „... zaštitu morskog okoliša, uključujući **morski ekosustav i obalno područje kao nedjeljive cjeline**“, iz čega je vidljivo naglašavanje povezanosti morskog okoliša i obale. Također je važno istaknuti da: „Zaštita i upravljanje obalnim područjem obuhvaća mjere zaštite obalnih ekosustava i održivo i integralno upravljanje obalnim resursima te koordinativne aktivnosti vezane za unapređenje usuglašavanja djelatnosti svih subjekata nadležnih za obalna područja primjenjujući pristup integralnog upravljanja obalnim područjem“.

Ovdje se jasno naglašava pojam i potreba integralnog upravljanja obalnim područjem.

U Glavi V. Zakona određeni su **temeljni dokumenti održivog razvitka i zaštite okoliša**, i to: Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske i Plan zaštite okoliša Republike Hrvatske koji se donose na Državnoj razini, Program zaštite okoliša koje donose županije i veliki gradovi, te Izvješće o stanju okoliša koje se izrađuje na Državnoj i područnoj (regionalnoj) razini, te od strane velikih gradova.

Od izuzetne su važnosti su članici 56. i 57. koji se odnose na dokumente zaštite okoliša: Strategiju upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem te Plan intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora. **Strategijom upravljanja morskim okolišem** i obalnim područjem dugoročno se određuju i usmjeravaju ciljevi upravljanja morskim okolišem i morskim područjem na načelima održivog razvitka i integralnog upravljanja morskim područjem primjenjujući ekosustavni pristup u skladu s ukupnim ekonomskim, društvenim, socijalnim i kulturnim razvitkom na području Države. Strategiju upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem, na prijedlog Vlade, donosi Hrvatski Sabor.

Također, s aspekta integralnog pristupa, važna odredba (Članak 63.) je obveza izrade **Strateške procjene utjecaja na okoliš** (postupak kojim se procjenjuju vjerojatno značajni utjecaji na okoliš koji mogu nastati provedbom strategije, plana ili programa), koja se obvezno provodi, između ostalog pri izradi prostornih planova županija, prostornih planova velikih gradova (npr. Dubrovnik, Pula, Rijeka, Split, Šibenik, i Zadar), te planova nacionalnih parkova, parkova prirode i planova posebnih obilježja (NP Brijuni, NP Krka, NP Kornati, NP Paklenica, NP Mljet, PP Velebit, PP Telašića, PP Biokovo, PP Vransko jezero, PP Lastovsko otočje).

Za strategije, planove i programe koji imaju utjecaj na ekološku mrežu obvezno se provodi strateška procjena. Za strategije, planove i programe koji se donose na lokalnoj razini može se provesti strateška procjena utjecaja na okoliš. Nadalje, sukladno članku 64. za izmjene i/ili dopune strategija, planova i programa te za strategije, planove i programe jedinica lokalne samouprave, obvezno se provodi **Postupak ocjene o potrebi strateške procjene**.

Na temelju odredbe Članka 57., stavka 4. Zakona o zaštiti okoliša (»Narodne novine«, broj 110/2007) donesena je Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš (NN 64/08). Njom se uređuje način provedbe strateške procjene plana i programa koji ima značajan utjecaj na okoliš. Nadalje, na temelju odredbe članka 78. stavaka 1. i 3. i članka 84. stavka 3. Zakona o zaštiti okoliša donesena je Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (NN 61/14). Ovom Uredbom pobliže se određuje zahtjev i kriteriji za procjenu utjecaja zahvata na okoliš, sadržaj studije o procjeni utjecaja zahvata na okoliš.

Strateška procjena se provodi tijekom izrade nacrtu prijedloga strategije, plana ili programa prije utvrđivanja konačnog prijedloga i upućivanja u postupak donošenja. U postupku strateške procjene osigurava se informiranje i sudjelovanje javnosti na način propisan Zakonom o zaštiti okoliša. Međutim, postupak provedbe strateške procjene i informiranja te sudjelovanja javnosti u tom postupku, koji se provodi tijekom izrade dokumenata prostornog uređenja uključujući prostorne planove na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini provodi se u **ranoj fazi izrade toga plana** sukladno posebnom zakonu Zakon PU).

Kada se radi o postupku ocjene i strateškoj procjeni za donošenje dokumenata prostornog uređenja, odnosno izmjene i dopune dokumenata prostornog uređenja na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, mišljenje Ministarstva, odnosno nadležnog upravnog tijela za zaštitu okoliša u županiji ishodit će se u okviru suglasnosti na taj plan prema posebnom zakonu. U vezi sa procjenom utjecaja na okoliš, Člankom 86. Zakona o prostornom uređenju propisano da se Odluku o izradi prostornog plana područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave donosi po prethodno pribavljenom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode.

Iz ovih odredbi zakona mogu se jasno uočiti elementi elemente integralnog pristupa u prostornom planiranju i zaštiti okoliša i prirode, koje treba dalje razvijati i kroz instrumente provedbe i koordinacije osigurati njihovu potpunu primjenu.

U poglavlju koji govori o **instrumentima zaštite okoliša**, u Članku 133., prostorni se planovi ističu kao instrumenti zaštite okoliša, na način da se ciljevi sprječavanja onečišćavanja okoliša i ograničavanja posljedica onečišćenja uzimaju u obzir pri izradi prostornih planova i pri donošenju drugih odluka u skladu s propisom kojim se uređuje prostorno uređenje.

Posebno poglavlje od članka 162. do članka 166. uređuje pitanje sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u odlučivanju o određenim djelovanjima i djelatnostima vezano za pitanja zaštite okoliša, gdje se posebno ističe **da javnost i zainteresirana javnost moraju, rano**, tijekom postupka odlučivanja u pitanjima okoliša, pravodobno i djelotvorno biti obaviještene o svojem pravu sudjelovanja u postupcima.

Zakonom o zaštiti prirode uređuje se sustav zaštite i cjelovitog očuvanja prirode (bioraznolikosti, krajobrazne raznolikosti i georaznolikosti te zaštitom dijelova prirode). Prirodne vrijednosti su dijelovi prirode koji zavrjeđuju posebnu zaštitu radi očuvanja biološke i krajobrazne raznolikosti, radi svoje osjetljivosti ili radi znanstvenog, kulturološkog, estetskog, obrazovnog, gospodarskog i drugog javnog interesa. Zaštićene prirodne vrijednosti su prirodne vrijednosti proglašene zaštićenima od tijela utvrđenog ovim Zakonom i upisane u upisnik zaštićenih prirodnih vrijednosti, a odnose se na zaštitne kategorije (strogi rezervati, nacionalni parkovi, posebni rezervati, parkovi prirode, regionalni parkovi, spomenici prirode, značajni krajobrazi, park-šume i spomenici parkovne arhitekture). Priroda i dijelovi prirode od interesa su za Republiku Hrvatsku i uživaju njezinu osobitu zaštitu.

Zaštita prirode provodi se osobito, između ostalog: utvrđivanjem i procjenom stanja prirode, provedbom mjera zaštite prirode, proglašavanjem zaštićenih dijelova prirode, uspostavom sustava upravljanja prirodom i zaštićenim dijelovima prirode, **donošenjem prostornih planova temeljem posebnog propisa** i planova gospodarenja prirodnim dobrima u djelatnostima rudarstva, energetike, prometa, poljoprivrede, šumarstva, lovstva, ribarstva, vodnoga gospodarstva i drugih djelatnosti od utjecaja na prirodu, kao i drugim mjerama. Nadalje, ističe se (Članak 7.) da se **pri planiranju i uređenju** prostora te pri planiranju i korištenju prirodnih dobara osigurava očuvanje značajnih i karakterističnih obilježja krajobraza.

U Članku 21. se određuje da se u postupku izrade prostornih planova, a u svrhu propisivanja mjera, odnosno smjernica za zaštitu i očuvanje prirodnih vrijednosti, utvrđuju zahtjevi zaštite prirode, te da se prostorni planovi, koji obuhvaćaju zaštićeno područje, ili čija provedba može imati značajan negativan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže, donose uz **prethodno mišljenje Ministarstva**.

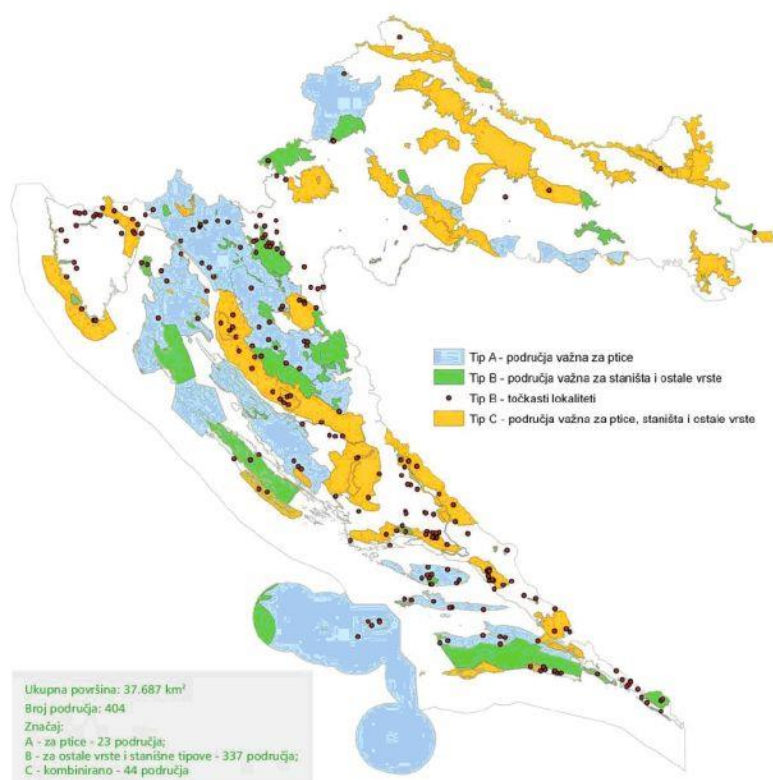
Navedena rješenja ukazuju na povezanost sustava prostornog uređenja i sustava zaštite prirode, iz čega se mogu uočiti elementi integracije sektora zaštite prirode i prostornog uređenja, u kojem prostorni planovi predstavljaju snažan instrument zaštite prirodnih vrijednosti.

Zakon propisuje izradu dokumenata koji se trebaju uzimati u obzir u kontekstu integralnog upravljanja obalnim područjem te prostornog uređenja kao sastavnice integralnog upravljanja obalnim područjem.

Temeljni dokumenti koji se odnose na zaštitu prirode (Članak 10.) su Strategija i akcijski plan zaštite prirode Republike Hrvatske. Strategijom se određuju dugoročni ciljevi i smjernice očuvanja bioraznolikosti i georaznolikosti te način njezina provođenja. Člankom 20. propisana je obveza izrade Planova gospodarenja prirodnim dobrima. Nadalje, Člankom 24. propisan je postupak **ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu** kojim se ocjenjuje utjecaj plana, programa ili zahvata, samog i s drugim planovima, programima ili zahvatima, na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže. Ocjena prihvatljivosti plana ili zahvata na prirodu koristi načelo predostrožnosti, zatim uvodi mjere ublažavanja, ocjene drugih pogodnih mogućnosti, utvrđivanje prevladavajućeg javnog interesa i kompenzacijskih uvjeta.

Ekološka mreža Republike Hrvatske, proglašena Uredbom o ekološkoj mreži (NN 124/2013), predstavlja područja ekološke mreže Europske unije Natura 2000⁶⁰. Ekološku mrežu RH (mrežu Natura 2000), prema Članku 6. Uredbe o ekološkoj mreži (NN 124/2013), čine područja očuvanja značajna za ptice - POP (područja značajna za očuvanje i ostvarivanje povoljnog stanja divljih vrsta ptica od interesa za Europsku uniju, kao i njihovih staništa, te područja značajna za očuvanje migratornih vrsta ptica, a osobito močvarna područja od međunarodne važnosti) i područja očuvanja značajna za vrste i stanišne tipove - POVS (područja značajna za očuvanje i ostvarivanje povoljnog stanja drugih divljih vrsta i njihovih staništa, kao i prirodnih stanišnih tipova od interesa za Europsku uniju).

Slika 8. Ekološka mreža



Izvor: www.apo.hr

⁶⁰ <http://www.dzpp.hr/ekoloska-mreza/natura-2000/ekoloska-mreza-rh-natura-2000-1300>

Ekološka mreža Republike Hrvatske obuhvaća 36,67% kopnenog teritorija i **16,39% obalnog mora**.

Obalno područje je u znatnoj mjeri pokriveno ekološkom mrežom. U tijeku izrade dokumenta prostornog uređenja, kao obvezna tema navedena je ekološka mreža s mjerama zaštite koje se moraju poštivati u planiranju namjene i uvjeta korištenja prostora.

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.

4.2.2.2. 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.

Glava III Zakona uređuje pitanje luka, kao značajnog dijela obalne infrastrukture u funkciji pomorskog prometa koje značajno mogu utjecati na morski okoliš. Prema namjeni kojoj služe, luke se dijele na **luke otvorene za javni promet i luke za posebne namjene**⁶¹. Prema veličini i značaju za Republiku Hrvatsku, luke otvorene za javni promet dijele se na: luke osobitoga (međunarodnoga) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku, luke županijskog značaja i luke lokalnog značaja. Prema djelatnostima koje se obavljaju u lukama posebne namjene, te luke mogu biti: vojne luke, luke nautičkog turizma⁶², industrijske luke, brodogradilišne luke, sportske, ribarske i druge luke slične namjene. Prema značaju za Republiku Hrvatsku, luke posebne namjene iz stavka dijele se na: luke od značaja za Republiku Hrvatsku i luke od županijskog značaja.

Lukama otvorenim za javni promet upravljaju lučke uprave državne lučke uprave za luke državnog značaja i županijske lučke uprave za luke županijskog i lokalnog značaja. Lukama posebne namjene, napose onima u funkciji gospodarskog korištenja (luke nautičkog turizma, industrijske luke, brodogradilišne luke, ribarske luke), te sportskim lukama upravljaju koncesionari na temelju dobivenih koncesija.

Sve luke planiraju se u dokumentima prostornog uređenja odgovarajućeg značaja. Dokumenti prostornog uređenja odgovarajuće razine i obuhvata planiraju lokaciju luke, kapacitet, obuhvat na kopnu i moru, te uvjete gradnje i uređenja kopna i akvatorija te uvjete korištenja i mjere zaštite. Za izgradnju i proširenje postojećih luka provode se procjene utjecaja na okoliš.

⁶¹ Uredba o razvrstaju luka otvorenih za javni promet i luka posebne namjene (NN 110/04 i 82/07)

⁶² Luke nautičkog turizma: 1. Sidrište, 2. Odlagalište plovnih objekata, 3. Suha marina, 4. Marina. (Pravilnik o razvrstavanju i kategorizaciji luka nautičkog turizma (NN 72/08).

Planiranje luka u dokumentima prostornog uređenja trebalo bi se temeljiti na razvojnim dokumentima, koji su javno - politički i doneseni od ovlaštenog i legitimnog tijela. Za luke otvorene za javni promet Zakon je propisao (članak 45.) da se gradnja, održavanje i modernizacija važnijih objekata lučke podgradnje i nadgradnje u lukama otvorenim za javni promet, obavlja na osnovi desetogodišnjeg plana razvoja lučkog sustava Republike Hrvatske, a razrađuje se detaljno u godišnjem programu rada i razvoja luke.

Za razvoj luka nautičkog turizma postoji donesena Strategija razvoja nautičkog turizma 2009. – 2019., koja može predstavljati osnovu za planiranje u dokumentima prostornog uređenja.

U dijelu (Glava IV, Čl. 86.) koji govori o redu na pomorskom dobru ističe se da u postupku donošenja dokumenata prostornog uređenja teritorijalno nadležna lučka kapetanija sudjeluje u utvrđivanju uvjeta za zahvate u prostoru ako se područje pomorskog dobra nalazi djelomično ili u potpunosti unutar obuhvata dokumenta prostornog uređenja. Posljedično, u zahtjevu za izdavanje građevne dozvole potrebno je priložiti potvrdu teritorijalno nadležne lučke kapetanije o usklađenosti glavnog projekta s uvjetima za gradnju na pomorskom dobru utvrđenim u skladu uvjetima u dokumentima prostornog uređenja.

Za izgradnju, proširenje i uređenje prostora luke⁶³ na kopnu i moru, određivanje uvjeta korištenja luke te obavljanje lučkih djelatnosti utvrđuje se lučko područje⁶⁴.

Vlada Republike Hrvatske utvrđuje lučko područje za luke državnog značaja, a županijska skupština utvrđuje lučko područje za sve luke otvorene za javni promet županijskog i lokalnog značaja na svom području uz suglasnost Vlade Republike a sve u skladu sa prostornim planom.

Iz gore navedenih analiza 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

Zakon o morskom ribarstvu utvrđuje nadležna tijela i njihove zadaće, nadzor i kontrolu, načine postupanja i izvješćivanja Europske Komisije te prekršajne odredbe za provedbu akata Europske unije (22 Uredbe Komisije i 25 Uredbi Vijeća i Parlamenta).

Zakon na nacionalnoj razini utvrđuje uvjete gospodarenja i zaštite obnovljivih bioloških bogatstava mora, način i uvjete obavljanja ribolova i uzgoja, praćenje ulova i uzgoja kroz prikupljanje podataka, potpore u ribarstvu i uređenja tržišta, nadzor i inspekciju, kao i druga pitanja bitna za morsko ribarstvo.

⁶³ Luka označava morską luku, tj. morski i s morem neposredno povezani kopneni prostor s izgrađenim i neizgrađenim obalama, lukobranima, uređajima, postrojenjima i drugim objektima namijenjenim za pristajanje, sidrenje i zaštitu brodova, jahti i brodica, ukrcaj i iskrcaj putnika i robe, uskladištenje i drugo manipuliranje robom, proizvodnju, oplemenjivanje i doradu robe te ostale gospodarske djelatnosti koje su s tim djelatnostima u među sob noj ekonomskoj, prometnoj ili tehnološkoj svezi. (Članak 2 . stavak 1. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/03, 141/06, 38/09 i 123/11 - OIRUSRH).

⁶⁴ Lučko područje luke jest područje morske luke, koje obuhvaća jedan ili više morskih i kopnenih prostora (lučki bazeni), koje se koristi za obavljanje lučkih djelatnosti, a kojim upravlja lučka uprava, odnosno ovlaštenik koncesije, a granica lučkog područja je granica pomorskog dobra. (Članak 2 . stavak 4. Isto.).

Od posebnog značaja za integralno upravljanja su „**mjere upravljanja biološkim bogatstvima mora**“ (glava III. članci od 9. do 37). Također su značajne „**mjere upravljanja uzgojem riba i drugih morskih organizama**“ (članci 49. do 58.). U svezi sa prostornim uređenjem potrebno je naglasiti članak 50. koji govori o uvjetima uzgoja tako u stavku (5) ističe: „Dijelovi pomorskoga dobra za uzgoj moraju se utvrditi prema kriterijima o pogodnosti dijelova pomorskoga dobra za uzgoj i dokumentima prostornog uređenja, odnosno sukladno posebnim propisima iz područja prostornog uređenja i zaštite okoliša i prirode“.

Ova odredba zahtijeva koordinaciju i integraciju razvojnih mjera ribarske politike uzgoja sa elementima prostornog uređenja.

4.2.2.3. Regionalni razvoj

U Republici Hrvatskoj od 4 hrvatska zakona koji uređuju razvojnu politiku u određenim dijelovima države (Zakon o otocima, Zakon o brdsko-planinskim područjima, Zakon o područjima posebne državne skrbi i Zakon o Vukovaru), u obalnom području relevantan je samo **Zakon o otocima**⁶⁵.

Zakon o otocima određuje načela održivog razvoja otoka i poziva se na Nacionalni program razvitka otoka donesen 1997. godine, koji otoke određuje kao razvojne cjeline kojima se cjelovito upravlja. Zakonom se određuje (članak 3.) da se za otoke i otočne skupine koji čine jedinstvene prostorno - gospodarske cjeline, donose Programi održivog razvitka otoka (PORO)⁶⁶, odnosno otočnih skupina.

Program održivog razvitka obvezni je razvojni dokument obalno-otočnih županija i otočnih i obalno - otočnih gradova i općina. Za područje otoka (Članak 27.) Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog nadležnih ministarstava donosi sljedeće Državne programe razvitka otoka za pojedina sektorska područja⁶⁷. Nadalje, Člankom 30. je određeno da Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva donosi Otočni godišnji program, koji sadrži Provedbene godišnje planove Državnih programa razvitka otoka i Programa održivog razvitka otoka, kao i troškove provođenja odredbi ovoga Zakona, kao koncept definiranja programskog proračuna.

⁶⁵ Zakon o otocima donesen kao lex specialis što znači da ga treba primijeniti i ako je u suprotnosti s nekim drugim zakonima koji bi uređivali razvojno upravljanje na otocima.

⁶⁶ Programima održivog razvitka otoka popisuju se i vrednuju ukupna prirodna i izgrađena bogatstva otoka, odnosno otočnih skupina, određuje način njihovog čuvanja, odnosno potpunog i održivog korištenja u skladu s načelima i odrednicama Nacionalnog programa, Državnih programa razvitka otoka i Programa Vlade Republike Hrvatske.

⁶⁷ 1. Državni program prometnog povezivanja otoka s kopnom, 2. Državni program osuvremenjivanja otočnih poljskih, šumskih i protupožarnih putova i zaštite otočnih šuma i poljoprivrednih površina od požara. 3. Državni program vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, 4. Državni program opskrbe otoka energijom. 5. Državni program razvoja poštanske službe na otocima. 6. Državni program zdravstvene zaštite i razvoja telemedicine na otocima. 7. Državni program predškolskog odgoja i osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja na otocima. 8. Državni program visokoškolskog obrazovanja i znanstvenih istraživanja na otocima. 9. Državni program kulturnog razvoja i proučavanja, zaštite i očuvanja otočne kulturne baštine. 10. Državni program zaštite prirode i okoliša otoka. 11. Državni program socijalne skrbi na otocima. 12. Državni program zaštite i korištenja malih, povremeno nastanjenih i nenastanjenih otoka i okolnog mora. 13. Državni program uređenja posjedovne i vlasničkopravne evidencije (katastra i zemljišnih knjiga) na otocima.

Veoma važno određenje je da se Programi održivog razvitka otoka i državni programi razvitka otoka posebice uvažavaju prilikom izrade dokumenata prostornog uređenja koji se donose za područja obalno - otočnih županija, odnosno otočnih i obalno - otočnih gradova i općina.

Ovom odredbom se uočavaju elementi integralnog upravljanja otočkim područjem, premda ni Nacionalni program razvitka otoka ni Zakon o otocima izrijeком ne navode IUOP ali se donesenim načelima upravljanja otočkim razvojem gotovo izjednačuju s dokumentima koji promiču IUOP⁶⁸.

Međutim, bez obzira na proklamirana načela i elemente IUOP do primjene ovog modela nije došlo, iz razloga što je na Vladi RH donesen samo jedan PORO (Otok Šolta, 2003), dok su ostali izrađeni, ali nisu procesuirani. Također, još nisu doneseni niti državni programi razvitka otoka.

S druge strane, izrađivani su neobvezni dokumenti "Program ukupnog razvoja" (PUR), za koje nije propisana metodologija, niti su korespondirali za ostalim dokumentima i prostorno - planskim dokumentima.

Što se tiče ostalih rješenja u oblasti regionalnog razvoja, potrebno je spomenuti **Zakon o regionalnom razvoju**, koji je donesen 2009. godine. Zakon ne spominje ni jedan od postojeća 4 regionalna zakona i uopće se ne referira na postojeći sustav prostornog uređenja. Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske koja mu je trebala prethoditi, a donesena je početkom svibnja 2010., isto tako ne spominje sustav prostornog uređenja (niti koristi pojam prostorno uređenje), te ne uzima u obzir Strategiju prostornog uređenja.

I Zakon i Strategija doneseni su godinu dana nakon što je RH potpisala Protokol o IUOP, ali ne spominju niti to⁶⁹.

Iz ovog se vidi odsustvo pristupa integralnog upravljanja.

Zakon o regionalnom razvoju obavezuje 21 hrvatsku županiju na izradu Županijske razvojne strategije (ŽRS), kao planskog dokumenta politike regionalnog razvoja, kojim se određuju strateški ciljevi i prioritete održivog društveno - gospodarskog razvoja jedinice područne (regionalne) samouprave, koje su u stvari nastavak Regionalnih operativnih programa. Zbog izrade županijskih razvojnih strategija donesen je Pravilnik o obveznom sadržaju i metodologiji izrade ŽRS u travnju 2010. Pravilnik nalaže izradu strategija u roku od 6 mjeseci po usvajanju Strategije regionalnog razvoja, što znači da su županijske strategije trebale biti izrađene do kraja 2010. godine. Županijske razvojne strategije donesene za razdoblje od 2011. do 2013. godine.

Obzirom na vremenski okvir za koje su donesene teško se može govoriti o strateškom dugoročnom važenju dokumenta.

U nastavku se važno dotaknuti i Nacrta novog Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske koji je postupku donošenja. Ovdje će se se osvrnuti na ona rješenja koja su relevantna u odnosu na integralno upravljanje obalnim područjem i s tim u vezi prostorno planiranje u obalnom području. Nacrtom novog

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Isto.



zakona se definiraju Planski dokumenti politike regionalnog razvoja: Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, županijska razvojna strategija, te strategija razvoja urbanog područja. Planski dokumenti politike regionalnog razvoja donose se za vremensko razdoblje sukladno proračunskom razdoblju kohezijske politike Europske unije.

U Zakonu se ne nalazi obveza usklađenja sa dokumentima prostornog uređenja i usmjerenje na integralni pristup upravljanja razvojnim područjima.

Radi učinkovitijeg planiranja, usklađivanja i provedbe politike regionalnog razvoja ustrojavaju se planska područja. Predlaže se ukupno pet planskih područja od čega dva obuhvaćaju jadranske županije: *Srednji i Južni Jadran* – obuhvaća županije: Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko - dalmatinska i Dubrovačko - neretvanska, te *Sjeverni Jadran i Lika* – obuhvaća županije: Primorsko - goransku, Istarsku i Ličko - senjsku.

Plansko područje nema status jedinice područne (regionalne) samouprave, niti status pravne osobe. Stoga, nije jasno koji će se instrumenti i koji institucionalni okvir primjenjivati za provedbe politike regionalnog razvoja.

Nadalje, radi učinkovitijeg planiranja, usklađivanja i provedbe politike regionalnog razvoja, posebice njezine urbane dimenzije, ustrojavaju se urbana područja kao urbane aglomeracije⁷⁰ i ostala urbana područja⁷¹. U obalnom području predviđene su dvije urbane aglomeracije: urbana aglomeracija Split i urbana aglomeracija Rijeka.

Za urbana područja prevideno je donošenje strategija razvoja urbanog područja. Međutim, urbana područja, odnosno urbane aglomeracije kao cjeline, nemaju političko predstavništvo pa je krajnje nejasno tko će donositi strateške dokumente. Istina, Nacrtom zakona su predviđena partnerska vijeća za urbano područje, kao koordinatori sa zadatkom sudjelovanja u donošenju strategije razvoja urbanog područja, međutim temeljno je načelo da je za donošenje ključnih političkih odluka neophodan politički legitimitet (koji se stječe izborima).

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.

⁷⁰ Urbane aglomeracije: Urbana aglomeracija Zagreb, Urbana aglomeracija Split, Urbana aglomeracija Rijeka i Urbana aglomeracija Osijek

⁷¹ Ostala urbana područja su jedinice lokalne samouprave koje prema posljednjem popisu stanovništva imaju više od 35.000 stanovnika u slučaju da nisu uključene u urbane aglomeracije.

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 IOPU 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.



4.3. 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 upravljanja⁷².

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.

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 zemljišta⁷³.

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 ekonskim, 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

⁷² 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).

⁷³ Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (2012.): Izvješće o stanju u prostoru republike Hrvatske 2008. - 2012.

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**).

Tablica 8. Prikaz ciljeva Protokola i Direktive s ciljevima sustava PU u RH

CILJEVI PROTOKOLA O INTEGRALNOM UPRAVLJANJU OBALNIM PODRUČJEM i CILJEVI IZ PRIJEDLOGA DIREKTIVE EU O PROSTORNOM PLANIRANJU U OBALNOM PODRUČJU	Ciljevi ZPU članak 5. stavak 1.
CILJEVI INTEGRALNOG UPRAVLJANJA OBALNIM PODRUČJEM (članak 5.)	
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;	točka 1., točka 5. točka 9., točka 13.
očuvanje obalnih područja na korist sadašnjih i budućih naraštaja;	točka 2. točka 14.
osiguravanje održivog korištenja prirodnih resursa, posebice u odnosu na korištenje voda;	točka 6.
osiguravanje očuvanja cjelovitosti obalnih ekosustava, krajobraza i geomorfologije;	točka 10.
sprječavanje i/ili smanjivanje učinaka prirodnih rizika i posebno promjene klime koji mogu biti izazvani prirodnim djelovanjem ili ljudskim djelatnostima;	nije navedeno u ciljevima

<p>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.</p>	<p>nije eksplicitno navedeno u ciljevima već se može postići primjenom načela prostornog uređenja</p>
<p>CILJEVI iz PRIJEDLOGA DIREKTIVE (izvod članak 5.)</p>	
<p>Prilikom izrade, donošenja i provede prostornih planova u obalnom području države članice trebaju uzeti u obzir ekonomske, društvene i ekološke aspekte te podržati održivi razvoj i rast u pomorskom sektoru, primjenom pristupa baziranu na ekosustavu, te promicati suživot relevantnih aktivnosti i korištenja prostora.</p>	<p>točka 1., točka 2. točka 4. točka 5.</p>
<p>Kroz prostorne planove obalnog područja države članice doprinijeti održivom razvoju energetskog sektora na moru, pomorskog prometa, ribarstvu i sektoru akvakulture, te očuvanju, zaštiti i unapređenju okoliša uključujući i otpornost na klimatske promjene. Osim toga, države članice mogu slijediti druge ciljeve poput promocije održivog turizma i održivog pridobivanja sirovina.</p>	<p>točka 14., točka 15.</p>
<p>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.</p>	<p>nije obuhvaćeno ciljevima, već odredbama o izradi i donošenju dokumenta prostornog uređenja</p>

Iz gornje tablice je vidljivo da su ciljevi, postavljeni u Protokolu o integralnom upravljanju obalnim područjem i ciljevi iz prijedloga Direktive EU o prostornom planiranju u obalnom području, na odgovarajući način i 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 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.

Međutim, ovdje je potrebno naglasiti da dosadašnja provedba dokumenta prostornog uređenja nije u punoj mjeri učinkovita, iz razloga da postupovne radnje propisane ovim Zakonom i drugim posebnim zakonima nisu u dostatnoj mjeri usklađene.

Prostorno planiranje temelji se na **načelu integralnog pristupa u prostornom planiranju**⁷⁴, isto tako važno za integralni pristup, ističe se **načelo uvažavanja znanstveno i stručno utvrđenih činjenica**⁷⁵ koje ističe između ostalog traži utvrđivanje prihvatljivog opterećenja prostora.

Sa aspekta integralnog upravljanja obalnim područjem kao izuzetno osjetljivim prostorom važna je primjena **načela prostorne održivosti razvitka**⁷⁶. Također, za osiguranje integralnog upravljanja obalnim područjem od izuzetne su važnosti primjena načela **horizontalne integracije u zaštiti prostora**⁷⁷ i **načelo vertikalne integracije**⁷⁸. Načelo horizontalne integracije nadalje nalaže da u izradi i donošenju Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske i prostornih planova zahtjevi sadržani u *razvojnim dokumenata (strategija, planova, programa i sl.), te drugih propisa i akata od utjecaja na prostor* se analiziraju, međusobno vrednuju i ocjenjuju kroz sintezu i usuglašavanje, pri čemu se posebno uzima u obzir osjetljivost prostora, odnos prema neobnovljivim i obnovljivim izvorima i sl.

Ostala načela prostornog uređenja utvrđena ZPU-om uključuju: ostvarivanja i zaštita javnog i pojedinačnog interesa te načelo javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje.

⁷⁴ Podrazumijeva sveobuhvatno sagledavanje korištenje i zaštitu prostora u odnosu na planiranje pojedinih gospodarskih i upravnih područja koja se očituje u tome da se prostornim planovima koji se donose na temelju Zakona planira provedba svih zahvata u prostoru bez obzira na njihovu lokaciju, namjenu ili vrstu. (članak 8. ZPU.)

⁷⁵ Provjera i procjena mogućnosti korištenja i razvoja prostora te odabir planskih rješenja u izradi, donošenju i provedbi prostornih planova temelji se na primjeni suvremenih znanstvenih i stručnih postignuća te normi i standarda uz uvažavanje, odnosno davanje prednosti: gospodarskom razvoju, prilagodbi planskih rješenja značajkama prostora i njegovanju regionalnih osobitosti područja, očuvanju cjelovitosti i kvalitativnih značajki prostora, racionalno i štedljivo korištenje prostora za izgradnju uz utvrđivanje prihvatljivog opterećenja prostora, korištenju, obnovi i rekonstrukciji izgrađenog pred neizgrađenim prostorom te korištenju i modernizaciji postojećih kapaciteta za djelatnosti u prostoru, isključivanju, odnosno smanjenju na prihvatljivu mjeru štetnog utjecaja na okoliš, prirodu, zdravlje ljudi te na korisnike prostora prilikom planiranja i provedbe zahvata u prostoru i energetske učinkovitosti planskih rješenja, s naglaskom na svrhovito i održivo korištenje obnovljivih izvora energije. prema članak 9. ZPU.)

⁷⁶ Koje polazi od toga "da u svrhu ostvarivanja održivog razvitka i vrsnoće gradnje, prilikom prihvaćanja polazišta, strategija, programa, planova, propisa i drugih općih akata te njihove provedbe, Država i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju poticati gospodarski i socijalni razvitak društva tako da se udovoljavanjem potreba današnje generacije uvažavaju jednake mogućnosti za udovoljavanje potreba budućih generacija te da se sprječava prevladavanje interesa pojedinih djelatnosti na račun uravnoteženosti razvoja, prirode, zaštite okoliša, kulturnih dobara i potreba drugih korisnika prostora". Prostornim uređenjem podržava se održivi razvitak tako 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, zemljišta i prirodnih dobara te očuva prostorna osobnost i dugoročno zaštiti prostor kao osnovu zajedničke dobrobiti. (prema članak 10. ZPU.)

⁷⁷ U izradi i donošenju razvojnih dokumenata (strategija, planova, programa i sl.), propisa i drugih općih akata od utjecaja na prostor, koji se donose na temelju posebnih propisa, te prilikom njihove provedbe mora se uvažavati načelo integralnog pristupa u prostornom planiranju i druga načela prostornog uređenja i s tim u vezi ujednačenost mjera između različitih gospodarskih i upravnih područja koje utječu na prostorni razvoj i korištenje prostora, osobito radi postizanja uravnotežene prostorne održivosti u procesima kojima se utječe na preobrazbu naselja, korištenje prirodnih dobara, zaštitu prirode i okoliša te na razvoj djelatnosti i infrastrukture te njihova razmještanja u prostoru. Prihvaćanju i provedbi gornjih akata iz stavka obvezno se prethodi koordinacija s javnopravnim tijelima određenim posebnim propisima. (pram članku 12. ZPU)

⁷⁸ Koje zahtjeva da pri utvrđivanju polazišta i donošenju prostornih planova te razvojnih dokumenata (strategije, planovi, programi i sl.), a kojima se utječe na prostorni razvoj, Država i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, te druga javnopravna tijela dužni su međusobno surađivati i uvažavati ciljeve i interese izražene u dokumentima više razine, odnosno šireg područja. (prema članku 13. ZPU)

Ovdje se može zaključiti da kroz kodificirana načela prostornog uređenja, a posebno kroz načela: integralnog pristupa u prostornom planiranju, prostorne održivosti razvitka, horizontalne integracije u zaštiti prostora i načelo vertikalne integracije prostorno planiranje može značajno doprinijeti integralnom upravljanju obalnim područjem. Međutim, ostaje otvoreno pitanje, koliko sustav, praksa, stilovi vođenja i politička kultura aktera mogu osigurati primjenu navedenih načela kroz izradu i provedbu dokumenta prostornog uređenja i drugih razvojnih dokumenta.

Potrebno je navesti još jednu dvojbu vezano za primjenu načela ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa. U Zakonu (čl.11.) se ističe da tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prosuđuju i međusobno usklađuju javni interes i pojedinačne interese pri čemu pojedinačni interesi ne smiju štetiti javnom interesu, koji javni interes se zaštićuje razgraničenjem prostora za javne namjene primjenom odgovarajućih prostornih normi i prostornih standarda. Kasnije rješenje po kojem je gradonačelnik jedina instance koja bez ikakve participacije određuje javni interes čini se očito suprotnim načelu ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa, što će posebno doći do izražaja u obalnom području gdje su atraktivnost prostora a time i ekonomka funkcija enormno porasli, stoga i pritisci zainteresiranih za pretvaranje javnih prostora u privatne svrhe mogu biti na štetu javnog interesa i suprotno potrebama lokalne zajednice. Iz ovog je razloga participacija u ranoj fazi, kako to traži članak 14. Protokola IOUP i članak 9. Direktive, izuzetno značajna.

Kao doprinos integralnom pristupu u prostornom planiranju je rješenje o **osiguranju interesa i potreba posebnih upravnih područja i gospodarstva** (Članak 17.) koje ide za tim da u svrhu osiguranja interesa i potreba posebnih upravnih područja i gospodarstva u prostoru putem sustava prostornog uređenja javnopravna tijela sudjeluju u uspostavi i vođenju informacijskog sustava prostornog uređenja i dostavi podataka za taj sustav, te u izradi prostornih planova izradom o vlastitom trošku stručnih podloga potrebnih za izradu prostornih planova propisanih posebnim zakonima, davanjem svojih zahtjeva i mišljenja u postupku izrade i donošenja prostornih planova.

*Dosljednom primjenom navedenih načela prostornog uređenja iz Zakona osigurati će se i poštivanje načela iz članka 6. Protokola koja u bitnome ističu: - prilikom definiranja planskih rješenja (namjene prostora, planiranja infrastrukture, uređenja prostora, te režima korištenja, uređenja i zaštite prostora) **treba uzimati u obzir** biološko bogatstvo i prirodnu dinamiku te funkcioniranje područja pod režimom plime i oseke, kao i komplementarnost i međuzavisnost morskog i kopnenog dijela koji čine jedinstvenu cjelinu. Također, **uzeti u obzir na integralan način sve elemente prostora**⁷⁹ kako ne bi premašili prihvatne kapacitete obalnog područja. Isto tako, **za pojedine namjene** (obzirom na mnogostrukost i različitost aktivnosti u obalnim područjima) **prioritete treba dati** onim aktivnostima koje obzirom na svoju prirodu **zahtijevaju neposrednu blizinu mora, te uravnotežiti raspodjelu korištenja** u cijelom obalnom području i treba izbjegavati nepotrebnu koncentraciju i nekontrolirano širenje urbanih područja.*

Posebice se može naglasiti da će se primjenom navedenih načela osigurati u velikoj mjeri načela **ekosustavnog pristupa** (kako zahtjeva Protokol i Direktiva) u cilju osiguranja održivog razvitka obalnih područja (*navedena u glavi 3*).

Učinkovitost prostornog uređenja osiguravaju Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske te predstavnička i izvršna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, donošenjem

⁷⁹ Hidrološke, geomorfološke, klimatske, ekološke, društveno-gospodarske i kulturološke sustave.

dokumenata prostornog uređenja i drugih dokumenata određenih Zakonom (dokumenata praćenja stanja u prostoru) uz neophodnu stručnu utemeljenost⁸⁰.

Valja napomenuti da se učinkovitost prostornog uređenja, ne može osigurati samo donošenjem dokumenta, već i njegovom provedbom, nadzorom i evaluacijom. Međutim, kako to u nas nije osigurano u cijelosti, za sada se ne može reći da je sustav prostornog uređenja učinkovit u zadovoljavajućoj mjeri.

Zakon je u glavi 3. "Praćenje stanja u prostoru i području prostornog uređenja" uredio pitanja Informacijskog sustava prostornog uređenja, gdje u čl. 37. ističe da će se pobliža struktura, sadržaj, način rada, oblik i elektronički standard informacijskog sustava, ovlasti i obveze u vođenju i upravljanju informacijskim sustavom urediti Uredbom o informacijskom sustavu. Zatim su uređena pitanja lokacijske informacije, pristup podacima o nekretninama i vlasništvu i obvezan postupak izrade Izvješće o stanju u prostoru koji se donosi na svim razinama.

Ovim rješenjima stvara se solidna osnova za upravljanja obalnim područjem, te u velikoj mjeri osigurava ispunjenje obveza iz članka 27. Protokola i članka 10. Direktive.

Za upravljanje obalnim područjem izuzetno su važni uvjeti planiranja prostora koji su uređeni u glavi 4. U prvom redu, od posebne je važnosti pitanje utvrđivanje građevinskih područja i planiranje izvan građevinskog područja (članak 42.). Što se tiče određivanja građevinskog područja naselja, zakonom je određeno da se određuje prostornim planom uređenja grada, odnosno općine radi razgraničenja izgrađenih dijelova tih naselja i površina predviđenih za njihov razvoj od ostalih površina namijenjenih razvoju poljoprivrede i šumarstva kao i drugih namjena.

Ono što je novo u ovom zakonu je da se izdvojeno građevinsko područje izvan naselja može odrediti i Državnim planom prostornog razvoja i prostornim planom županije u svrhu provedbe zahvata u prostoru od značaja za Državu, odnosno županiju. Na tim područjima, prostornim planovima gradova i općina ne mogu se planirati druge namjene.

Prilikom primjene planiranja građevinskih područja za razvoja naselja i djelatnosti, kao i novih rješenja da se Državnim planom i prostornim planom županije određuju izdvojena građevinska područja za provedbe zahvata u prostoru od značaja za Državu, odnosno županiju u odnosu na odredbe Protokola i Direktive koje nalažu primjenu ekosustavnog pristupa, potrebno je voditi računa i kroz mjere provedbe Strategije prostornog razvoja osigurati primjenu načela ekosustavnog pristupa i to posebno načela po kojima se treba postići: Prvo: odluke (društveni izbor) za takve zahvate treba prikazati što je jasnije moguće (transparentno); drugo: prilikom odlučivanjem o tim zahvatima sudjelovanje u odlučivanju treba decentralizirati na najnižoj primjerenom razini, koje mora uključiti sve dionike, te ravnotežu lokalne zajednice i šireg društvenog interesa, što dovodi do veće učinkovitosti, uspješnosti i pravednosti⁸¹. Treće: isto tako je važna i primjena načela da je obzirom na ekosustav potrebno uzeti u obzir učinke (sadašnje i

⁸⁰ Stručnu utemeljenost navedenih dokumenata osiguravaju nadležna tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ustrojena, odnosno osnovana za obavljanje stručnih poslova prostornog planiranja, te pravne osobe osnovane i registrirane za izradu tih dokumenata i ovlaštene arhitekti koji samostalno obavljaju stručne poslove prostornog planiranja (članak 15. stavak 2.ZPU)

⁸¹ Iz načela 2.: Misao vodilja je da što je upravljanje bliže ekosustavu, to je veća odgovornost, vlasništvo, obveza izvještavanja, sudjelovanje i korištenje lokalnog znanja (A. Luttenberger, *Ekosustavni pristup zaštiti i očuvanju morskog okoliša.*, PPP god. 46 (2007), 161, 79-89.)

buduće) djelatnosti na susjedne i druge ekosustave, izbjegavati alternativne upotrebe, ograničiti se na granice prihvatljivosti ekosustava i dati prednost dugoročnim ciljevima i dobitima.

Novo rješenje, koje ide za racionalnijim planiranjem prostora je to da se građevinska područja naselja mogu proširivati samo ako je postojeće područje izgrađeno 50% ili više svoje površine.

Člankom 44. uređeno je pitanje gradnje izvan građevinskog područja koje u obalnom području zauzima cca. 93% ukupne površine.

U cilju racionalnog i održivog korištenja prostora, očuvanja krajobraza te obalnih, a naročito otočkih ekosustava, te na tragu odredbi Protokola, Direktive i ekosustavnog pristupa, kroz Strategiju prostornog uređenja nužno je razraditi kriterije, kao smjernice za izradu prostornih planova gradova i općina čija je nadležnost pobliže reguliranje gradnje izvan građevinskog područja.

Zakon, je nešto drugačije od ranijeg zakona definirao zaštićeno obalno područje. Prema odredbama novo zakona ZOP obuhvaća područje obalnih jedinica lokalne samouprave (dok je ranije obuhvaćao otoke i 1000 m u kopna). Radi zaštite, ostvarenja ciljeva održivog, svrhovitog i ekonomski učinkovitog razvoja određen je **prostor ograničenja** (čl. 45. st. 2) u pojasu kopna i otoka u širini od 1000 m od obalne crte i pojasu mora u širini od 300 m od obalne crte.

U kontekstu primjene Protokola i posebno članka 8. i Direktive, najrelevantnijim se ukazuju članci 46. koji govori o *Planiranju u ZOP-u*⁸², članka 47. koji uređuje "*Određivanje građevinskih područja u prostoru ograničenja*"⁸³. Nadalje članak 48. koji definira *zahvate koji se ne mogu planirati u prostoru ograničenja*.⁸⁴

⁸² U ZOP-u se prostornim planiranjem mora: 1. očuvati i sanirati ugrožena područja prirodnih, kulturno-povijesnih i tradicijskih vrijednosti obalnog i zaobalnog krajolika te poticati prirodnu obnovu šuma i autohtone vegetacije; 2. odrediti mjere zaštite okoliša na kopnu i u moru te osobito zaštititi resurse pitke vode; 3. osigurati slobodan pristup obali, prolaz uz obalu te javni interes u korištenju, pomorskog dobra; 4. očuvati nenaseљene otoke i otočiće prvenstveno za poljoprivredne djelatnosti, rekreaciju, organizirano posjećivanje, istraživanje i bez formiranja građevinskih područja; 5. uvjetovati razvitak infrastrukture zaštitom i očuvanjem vrijednosti krajolika; 6. ograničiti međusobno povezivanje i dužobalno proširenje postojećih građevinskih područja, odnosno nova građevinska područja planirati izvan površina koje su u naravi šume; 7. sanirati napuštena eksploatacijska polja mineralnih sirovina i proizvodna područja prvenstveno pejzažnom rekultivacijom ili ugostiteljsko-turističkom i sportsko-rekreacijskom namjenom (članak 46.).

⁸³ U prostoru ograničenja se građevinsko područje određuje tako da se može proširiti za najviše 20% površine njegova izgrađenog dijela, ako je taj dio veći od 80% površine toga građevinskog područja. Iznimno, izdvojeni dijelovi građevinskog područja naselja koji se nalaze u pojasu 100 m od obalne crte ne mogu se proširiti niti se mogu odrediti takvi novi dijelovi. Novo izdvojeno građevinsko područje izvan naselja proizvodne namjene može se planirati samo izvan pojasa od 1000 m od obalne crte, osim za one djelatnosti koje po svojoj prirodi zahtijevaju smještaj na obali (brodogradilišta, luke i sl.).

⁸⁴ U prostoru ograničenja ne mogu se planirati građevine namijenjene za: istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina; iskorištavanje snage vjetera za električnu energiju; obradu otpada; uzgoj plave ribe, vlastite gospodarske potrebe (spremište za alat, strojeve, poljoprivrednu opremu i sl.), privezište i luke nautičkog turizma te nasipavanje obale i/ili mora izvan građevinskog područja; zahvate čija je posljedica fizička dioba otoka. Isto tako izdvojenom dijelu građevinskog područja naselja i neizgrađenom dijelu izdvojenog građevinskog područja izvan naselja u pojasu najmanje 100 m od obalne crte ne može se planirati građenje građevina, osim građevina komunalne infrastrukture koje po svojoj prirodi zahtijevaju smještaj na obali i podzemne infrastrukture, pratećih sadržaja ugostiteljsko-turističke namjene, građevina koje po svojoj prirodi zahtijevaju smještaj na obali (brodogradilišta, luke i sl.) te uređenje javnih površina. Od odnosa na ove zabrane, određeno je neke iznimke, koje se između ostalih odnose na: zone tradicijskih naseobina i/ili građevina, eksploataciju morske soli, eksploataciju arhitektonsko-gradevnog kamena (Brač, Pelješac), eksploataciju pijeska morskog dna u svrhu uređenja plaža u građevinskom području, proširenja postojećih odlagališta otpada do uspostave cjelovitog sustava, te izgradnje reciklažnih dvorišta i pretovarnih stanica, obradu otpada u postojećim industrijskim zonama reciklažna dvorišta, zgradu građevinske

U prostoru ograničenja vezano za planiranje zona ugostiteljsko-turističke i sportske namjene odredbama ZPU-a definiraju se kriteriji smještaja i bitni uvjeti uređenja. Ovim kriterijima se izbjegavaju prirodno i krajobrazno vrijedna područja, osigurava javni pristup obali, propisuju standardi gustoće i minimalnih zelenih površina te uvjeti opremanja komunalnom infrastrukturom.

Navedenim odredbama se u najvećoj mjeri ispunjavaju zahtjevi iz članka 8. Protokola kroz ograničavanje gradnje u pojasu 100 m od morske obale, ograničavanje duž obalnog širenja građevinskih područja, ograničavanje širenja građevinskih područja na površine koje su u naravi šuma, kroz osiguranje slobodnog pristupa obali u turističkim zonama, te osiguranje prolaza uz obalu te javni interes u korištenju.

Nadalje, promiče se razvoj specifičnih oblika turizma (seoski turizam), također se daje prednost gradnji uz obalu samo onim djelatnostima koje po svojoj prirodi zahtijevaju smještaj na obali.

Zakon, kao i prije u članku 50. određuje da je **Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske** temeljni državni dokument za usmjerenje razvoja u prostoru. Te određuje da Strategija u svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja **u skladu s ukupnim ekonomskim, društvenim i kulturnim razvojem, potrebama i mogućnostima, izraženim u temeljnim državnim razvojnim dokumentima**, određuje dugoročne zadatke prostornog razvoja, strateška usmjerenja razvoja djelatnosti u prostoru i polazišta za koordinaciju njihovih razvojnih mjera u prostoru.

Ovim se jasno vidi integrirajuća priroda Strategije, koja polazi od usklađenja sa ukupnim ekonomskim, društvenim i kulturnim razvojem, te potrebama i mogućnostima, izraženim u temeljnim državnim razvojnim dokumentima, na temelju koji se određuje prostorni razvoj.

Obzirom da Strategija između ostalog, definira smjernice za prostorni razvoj na regionalnoj i lokalnoj razini, osobito za razvoj naselja, infrastrukture i zaštitu krajobrazu i kulturnih dobara u odnosu na prostorno planiranje u obalnom području nužno je da definira zasebne smjernice (sa indikatorima za praćenje) za planiranje u obalnom području ka zasebnom povezanom cjelinom. Također je potrebno da sukladno zahtjevima Protokola i Direktive formulira smjernice za definiranje planskih rješenja, procedure donošenja u skladu sa integralnim pristupom, te procedure implementacije i evaluacije.

Izuzetno je važna odredba u vezi Strategije, koja naglašava da prostorni planovi, sektorske strategije, planovi i drugi razvojni dokumenti pojedinih ekonomskih i upravnih područja i djelatnosti ne mogu biti u suprotnosti sa Strategijom.

(bruto) površine do 30 m² za potrebe prijavljenog obrta ili pravne osobe registrirane za uzgoj marikulture, zgradu za potrebe prijavljenog obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva i pružanje ugostiteljskih i turističkih usluga u seljačkom domaćinstvu, ako se nalazi na zemljištu površine od najmanje 3 ha i udaljenoj od obalne crte najmanje 100 m te koja ima prizemlje (Pr) do 400 m² građevinske (bruto) površine i najveće visine do 5 m i/ili potpuno ukopan podrum (Po) do 1000 m² građevinske (bruto) površine, građevine namijenjene za privez plovila u svrhu uzgoja marikulture i građevine namijenjene za privez plovila koja prevoze turiste na nenaseljenim otocima i otočićima.

Ovom odredbom Strategija poprima ključnu ulogu u ostvarivanju ciljeva integralno upravljanja nacionalnim prostorom, a time i obalnim područjem kao njenim značajnim i veoma osjetljivim djelom, u kojem integralni pristup treba biti još snažnije naglašen.

ZPU utvrđuje da se Prostornim planovima (članak 53.), u svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja, sukladno s načelima prostornog uređenja uređuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te uvjeti za uređenje, unaprjeđenje i zaštitu prostora Države, županija, gradova i općina, te propisuju se uvjeti za građenje građevina i provedbu drugih zahvata u prostoru na određenoj razini. Prostorni planovi se donose na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini. Njima se određuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te mjerila i smjernice za uređenje i zaštitu prostora županija, gradova i općina.

Prema tome, osnovni instrumenti koje koriste prostorni planovi su:

- utvrđivanje namjene površina za razvoj naselja, drugih djelatnosti u prostoru te infrastrukturnih sustava,
- definiranje zona i lokaliteta različitih stupnjeva zaštite (ili ograničenja u korištenju) zbog njihovih prirodnih, ekoloških i kulturnih vrijednosti.

Dokumenti prostornog uređenja a posebno prostorni planovi regionalne i lokalne razine su najvažniji integralni instrumenti sustava obalnog planiranja u RH.

Zakonom je definiran sadržaj prostornih planova, te je naglašeno što određuju i propisuju prostorni planova državne, regionalne i lokalne razine, odnosno određeni su ključni elementi sadržaja prostornih planova.

Zakonom je u članku 56. određen pobliži sadržaj prostornih planova, zahvate u prostoru za koje se prostornim planovima lokalne razine obvezno propisuju, način propisivanja uvjeta provedbe zahvata u prostoru, obvezne prostorne pokazatelje, prostorne standarde, pojmovnik prostornog uređenja, mjerila kartografskih prikaza prostornih planova. Standard elaborata prostornih planova, propisuje, odnosno određuje ministar pravilnikom.

Ovdje je važno naglasiti da je ispunjena obveza iz Protokola iz članka 6. i 8. Direktive kojim su dati minimalni zahtjevi za prostorno planiranje i elementi sadržaja prostornih planova obalnog područja, te je potrebno kroz smjernice provedbe strategije naglasiti obvezne teme koje treba u prostornim planovima obalnog područja obuhvatiti.

Kao veoma relevantan dio zakona za provedbu Protokola i Direktive je dio koji se odnosi na **postupak izrade i donošenja prostornih planova**.

Kao prvo i veoma važno je institut Odluke o izradi prostornog plana (članak 86.) Zakona koji osigurava transparentnost i primjenu načela ekosustavnog pristupa koji ističe da "društveni izbor se mora prikazati što je jasnije moguće"⁸⁵. Donošenjem Odluke, predstavničko tijelo se jasno očitije o programskim cijeovima prostornog plana i razlozima za njegovu izmjenu. Isto tako Odluka daje mogućnost integralnom pristupu planiranju na plaskom prostoru. Nadalje, odredba po kojoj se Odluku o izradi prostornog plana donosi po prethodno pribavljenom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode nam govori o ugrađenim elementima integracije sa zaštitom okoliša.

⁸⁵ A. Luttenberger, Ekosustavni pristup zaštiti i očuvanju morskog okoliša., PPP god. 46 (2007), 161, 79-89

Također, kao veoma značajne zakonska odredba koji doprinose razvoju integralnog upravljanja je odredba iz članka 90. koja nalaže nositelju izrade da nadležnom javnopravnom tijelu prema posebnom propisu odluku o izradi prostornog plana s pozivom da mu u roku od najviše trideset dana, odnosno u roku koji odredi Odlukom o izradi, dostavi zahtjeve za izradu prostornog plana koji nisu sadržani u informacijskom sustavu. Također se nalaže javno pravnom tijelu da iste zahtjeve i dostavi, u kojima treba navesti odredbe propisa, sektorskih strategija, planova, studija i drugih dokumenata propisanih posebnim zakonima na kojima se temelje zahtjevi. U svezi s ovim člankom 101. je propisano, da javnopravno tijelo koje je dalo (odnosno trebalo dati) zahtjeve za izradu prostornog plana u javnoj raspravi sudjeluje davanjem mišljenja o prihvaćanju tih zahtjeva, odnosno mišljenja o primjeni posebnog propisa i/ili dokumenta koji je od utjecaja na prostorni plan.

Primjenom ovih odredbi, ostvaruju se načela integralnog upravljanja obalnim područjem i obveze usuglašavanja i koordinacije.

Zakonom je od članka 93. do članka 105. propisan postupak javne rasprave o prijedlogu prostornog plana. Ovim postupkom je osigurano da u javnoj raspravi sudjeluju javnopravna tijelima određenim posebnim propisima, mjesni odbori, odnosno gradske četvrti, te sve zainteresirane pravne i fizičke osobe. Sudionici sudjeluju u javnoj raspravi na način da imaju pristupa na javni uvid u prijedlog prostornog plana, postavljaju pitanja tijekom javnog izlaganja, daju prijedloge i primjedbe u zapisnik za vrijeme javnog izlaganja, upućuju nositelju izrade pisane prijedloge i primjedbe.

Ovdje je potrebno istaknuti da se radi o sudjelovanju ili participaciji koja dolazi nakon formuliranja planskih rješenja (društvenih izbora) odnosno radi se o "ex-post" evaluaciji koja j u praksi dobrog upravljanja napuštena. U odnosu na obveze iz Protokola (članak 14.) i odredbe Direktive (članak 9.) ova participacija nije prilagođena navedenim odredbama, koje ističu sudjelovanja javnosti kroz informiranje svih zainteresiranih strana i konzultiranje relevantnih dionika i vlasti i zainteresirane javnosti u ranoj fazi izrade plana.

Prostorni plan je ujedno i instrument javne politike i rezultat je stručno tehničkog i participativnog procesa planiranja u kojem sudjeluju: **jedinica lokalne ili regionalne samouprave** (kao naručitelj i nositelj izrade prostornog plana, u čijoj nadležnosti je, prema zakonu, usmjeravanje prostornog razvoja na svom teritoriju), **izrađivač prostornog plana** (odnosno pravna osoba koja posjeduje suglasnost za obavljanje stručnih poslova prostornog uređenja), **javnopravna tijela** (koje sukladno propisanoj proceduri dostavljaju zahtjeve i druge ulazne podatke - vezane za sektore koje predstavljaju) koji se koriste u pripremi prijedloga planskih rješenja te daju mišljenja na planska rješenja ponuđena na javnoj raspravi), **predstavnici lokalne zajednice i gospodarstva** te posebno **vlasnici zemljišta** u obuhvatu plana, **stručna i šira javnost i civilni sektor** koji u postupku javne rasprave, te **nadležna ministarstva** koja daju konačna mišljenja i suglasnosti na konačni prijedlog prostornog plana.

Osiguranje integralnog pristupa kod ovolikog broja aktera zahtjeva stalnu koordinaciju i uključivanje u planerski proces u najranijoj fazi izrade plana, kako i preporuča Protokol i Direktiva.

Institut ishoda mišljenja javnopravnih tijela, te mišljenja javnih ustanova zavoda za prostorno uređenje, te od nadležnog ministarstva u obalnom području jamči da su prostorni planovi u obalnom području usklađeni sa zahtjevima pojedinih sektora i upravnih područja (načelo horizontalne integracije)

sa planovima šireg područja (načelo vertikalne integracije), te sa zakonom o PU i podzakonskim aktima iz oblasti prostornog uređenja.

Međutim, to ne znači da je primjena integralnog pristupa u prostornom planiranju sukladna zahtjevima Protokola IOUP i Direktive.

Prostorno planiranje je sigurno disciplina koja ima predispozicije za vrlo ozbiljnu ulogu u razvoju IUOP. Moglo bi se reći da se kroz sustav prostornog planiranja u odnosu na druga razvojna planiranja u Hrvatskoj (koja i nisu razvijena), odnosno u postupku izrade prostorno planske dokumentacije **ostvaruje u većoj ili manjoj mjeri integralni pristup.**

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.

4.4. Koordinacija i dionici (akteri) politika upravljanja obalnim područjem

Problemi koordinacije

Obalno područje Hrvatske sa izuzetno dugom obalom⁸⁶ obilježava sučeljavanje i preplitanje brojnih **sektorskih politika**⁸⁷: obalnog razvoja, obalne poljoprivrede, zaštite od erozije i naplavlivanja, obalni

⁸⁶ Ukupna duljina hrvatske obale iznosi 6.278 km uključujući i obalu koja se proteže oko 1244 otoka, otočića, grebena i hridi.

⁸⁷ **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

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 društvenog i kulturnog razvoja. Istovremeno, obalna područja uvijek predstavljaju dio lokalnog teritorija i nalaze se unutar određene regije⁸⁸. 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.

Ovdje se otvara pitanje **koordinacije javnih (sektorskih) politika**⁸⁹ kao funkcije sustavnog upravljanja ili vođenja i osnove za rješavanje brojnih problema obalnog područja.

Osiguranje koherentnosti u oblikovanju javnih politika smatra se jednom od nekoliko temeljnih funkcija javnog upravljanja.

U vezi koordinacije javnih politika ovdje možemo istaknuti ocjene vodećeg stručnjaka za javne politike Zdravka Petaka, prema kojem koordinacija politika u Hrvatskoj predstavlja velik problem. O čemu ne postoje odgovarajuće empirijske studije, no izravni sudionici u procesu sugeriraju da postoje velika preklapanja, dupliranja, te da je poseban problem izostanak praćenja (monitoringa) i vrednovanja (evaluacije) provedbenih politika⁹⁰. Isti autor ističe nalaze Sanje Crnković-Pozaić⁹¹, za koje drži da ilustrira jednu od mogućih dijagnoza. U Hrvatskoj nema dogovora između resora o postavljanju ciljeva

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.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Problem koordinacije javnih politika očituje se na nekoliko sukcesivnih razina ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika. Guy Peters precizno ih definira (Peters, 2004: 5-7). Najniža razina uključuje negativnu integraciju, koja označuje činjenicu da u djelovanju tijela javne uprave i različitih vrsta agencija ne postoje preklapanja u obavljanju poslova. Pozitivna integracija ne uključuje samo izbjegavanje preklapanja u djelovanju različitih agencija i organizacija, nego i jasan sporazum o oblikovanju javne politike. Viši je oblik povezivanja policy-koordinacija, koja ne uključuje samo suradnju u oblikovanju javnih politika, nego i činjenicu da organizacije trebaju slijediti zajedničke ciljeve. Na kraju je toga niza razvijanje vladinih strategija, kojima se ne samo osigurava suradnja u pružanju usluga i zajedničko slijeđenje ciljeva nego se daje jasna slika o budućnosti nekog sektora. (Prema: Petak, Z.(2009): Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problemi policy-koordinacije, Anali Hrvatskog politološkog društva 2008., Fakultet političkih znanosti u Zagrebu)

⁹⁰ Petak, Z.(2009): Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problemi policy-koordinacije, Anali Hrvatskog politološkog društva 2008., Fakultet političkih znanosti u Zagrebu.

⁹¹ Crnković-Pozaić, S. (2006) Integrirane gospodarske politike: izazov za ostvarenje nacionalnih strateških ciljeva. Lider, 5-12. svibnja 2006.

provedbenih politika. Prisutna su preklapanja ingerencija među resorima, posebno onima koja odnose na istu teritorijalnu razinu. Zbog toga je vrlo teško pripisati učinke nekoj od politika, jer se rezultati ne mogu primijeniti na pojedinačnu politiku. Nema hijerarhije ciljeva na među-resorskoj razini (npr. Strategija razvoja županije i Prostorni plan Županije op. ZR). Prisutna je praksa da svaki resor najčešće priprema radnu verziju dokumenta koji se potom dostavlja na mišljenje svim institucijama koje su na neki način povezane s njegovom provedbom. Mišljenja najčešće ne ulaze u ciljeve dokumenta, nego se ograničavaju na segmente nacrti koji se izravno odnose na određeni resor ili ingerenciju. U praksi vlada politika nemiješanja u resorske poslove⁹². U Hrvatskoj se, očigledno, javlja čitav niz problema s onim što se u literaturi naziva horizontalnim menadžment javnih politika (Peters, 2006). Često se ne provodi ni minimalan opseg *policy-analize*⁹³ vezan uz koordiniranje javnih politika. Materijali vezani uz pojedine politike koji se stavljaju na dnevni red koordinacija sadržavaju različite vrste regulacija (zakonskih, podzakonskih) kojima se reguliraju pitanja u pojedinim sektorima. Te materijale sastavljaju uprave i odjeli pojedinih ministarstava, no oni prolaze posve ograničenu vrstu policy-analize. Petak u ocjeni stanja neizravno ukazuje na neadekvatnost ostvarivanja procesa koordinacije javnih politika, riječ je zapravo o nepostojanju institucije koja se u modernoj policy-literaturi naziva središnjom policy-agencijom. U konkretnom hrvatskom primjeru radi se dakle o nepostojanju središnje policy-agencije vlade, čija bi osnovna uloga bila da zajedno s državnom riznicom i drugim vladinim agencijama (i koordinacijama) daje resornim ministarstvima i upravama policy-smjernice radu usklađivanja i slijedenju temeljnih ciljeva neke politike. Riječ je o tome da dva ili više resora u svojim odlukama moraju slijediti temeljne ciljeve vlade u nekoj provedbenoj politici.⁹⁴ Ovdje se može spomenuti da su Poslovníkom Vlade RH⁹⁵ ustrojene „Koordinacije za pojedina područja“ kao stalna radna tijela Vlade. Međutim, na razini Vlade nema odgovarajućeg tijela za koordinaciju sektorskih politika čiji se poslovi, odnosno rješenja preklapaju i imaju međusobni utjecaj, što dolazi do izražaja u procesima upravljanja na obalnom području. Funkciju nekakve policy-središnje agencije uzima ministarstvo financija, koje samo sa financijskog aspekta provede „koordinaciju“, ali bez sustavne policy-analize što je nezaobilazan postupak u djelovanju moderne javne uprave. Na važnost koordinacije sektorskih/ javnih politika jasno ukazuju brojni autori⁹⁶, koja posebno dolazi do izražaja kod veoma kompleksnih i susretnih politika na obalnom području.

⁹² Nakon izjašnjavanja, resor objedinjuje komentare i nacrt se prosljeđuje Vladinoj koordinaciji gdje se naposljetku svi izjašnjavaju o dokumentu. Ako se tada ustanovi da ima primjedbi ključnog karaktera, dokument se vraća na doradu dok sve strane ne budu njime zadovoljne. Nakon ponovljene koordinacije, dokument je spreman za Vladu i konačno se prihvaća ili pak vraća na daljnju doradu. Tek ako je usvojen, postaje javnim dokumentom. (Prema :Crnković Pozaić, 2006. u: : Petak, Z.(2009): *Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problemi policy-koordinacije, Anali Hrvatskog politološkog društva 2008., Fakultet političkih znanosti u Zagrebu*)

⁹³ **Policy analiza** (engl. policy analysis) odnosi se na proces proizvodnje specijalističkog znanja prijeko potrebnog za proces stvaranja javnih politika (proces odlučivanja o sektorskim politikama op.ZR). Temeljno obilježje policy analize odnosi se na sustavno uspoređivanje i vrednovanje alternativa koje stoje na raspolaganju policy akterima (ključnim akterima u procesu odlučivanja (op.ZR) u rješavanju društvenih problema. Taj tip analize odnosi se na primijenjena istraživanja koja provode, primjerice, stručnjaci u organima uprave ili u različitim vrstama policy instituta (think-tanks) nastojeći sustavno utjecati na oblikovanje, provođenje i ocjenjivanje postojećih politika. (Petak, Z.: *Pojmovnik HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 1., str. 283–295*).

⁹⁴ Petak, Z.(2009): *Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problemi policy-koordinacije, Anali Hrvatskog politološkog društva 2008., Fakultet političkih znanosti u Zagrebu.*

⁹⁵ NN 154/11, 121/12 i 07/13).

⁹⁶ Christensen, 2006; Christensen, Lægreid, 2007; Par-sons, 2001, 2004; Peters, 1998a, 1998b, 2004, 2005, 2006; Pollitt, 2003. u: Petak, Z.(2009): *Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problemi policy-koordinacije, Anali Hrvatskog politološkog društva 2008., Fakultet političkih znanosti u Zagrebu.*

Problemi koordinacije u IUOP uočeni su u radu „Smjernice i preporuke za učinkovitu vertikalnu koordinaciju u integralnom upravljanju obalnim područjem u Hrvatskoj okviru Projekta IUOP 97 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 dobivanjem 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 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 interesa⁹⁸. 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

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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.

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)⁹⁹, 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 odlučivanja¹⁰⁰.

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)¹⁰¹.

Dublja i sustavna analiza dionika/aktera politika upravljanja u obalnom području kojom bi se obuhvatili svi dionici/akteri zahtijevala bi daleko više prostora i bila bi zasebna studija koordinacije javnih politika upravljanja obalnim područjem, koja je zacijelo potrebna. Međutim, ovdje će se prikazati pojednostavljeni prikaz dionika (aktera), odnosno usmjeriti ćemo se na **institucije** (vertikalnu dimenziju-osnova vlasti) koje se bave problematikom korištenja obalnog područja, i koje ocjenjujemo kao ključne aktere/dionike u upravljanu obalnim područjem.

Na razvojno upravljanje, oblikovanje i provedbu javnih politika, formuliranje strategija, te njihovu implementaciju pored ostali faktora (ekonomski, prostornih, demografskih, socioloških, političkih i dr.) veliki značaj imaju institucije. Institucije u ovoj analizi u prvom redu uzimamo u užem smislu kao formalne javno-pravne strukture, odnosno organizacije koji određuju skupove normi i pravila ponašanja u javnoj sferi te obavljaju određene javne funkcije od značaja za zajednicu.

Ovdje će se prikazati ključne institucije državne, regionalne i lokalne razine.

⁹⁹ **Dionici javnih politika** (engl. policy stakeholders) jesu pojedinci ili skupine koje imaju ulog 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 on 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 reaguju na informacije koje dolaze iz okoline koja okružuje neku politiku. (*Petak, Z. Pojmovnik HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 1., str. 283–295.*)

¹⁰⁰ Radman, Z. (2010): Građanstvo i javne politike, Politička kultura, Zagreb.

¹⁰¹ Prema: Colebatch, H. K. (2004). Policy. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Institucije državne razine relevantne za IOUP

Na upravljanje obalnim područjem utječe cjelokupni politički i upravni sustav na državnoj razini¹⁰² i to prvenstveno kroz donošenje Zakona i podzakonskih akta, smjernica, programa, mjera od strane 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 i obavljaju javne poslove¹⁰³.

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 analize¹⁰⁴, 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 podstruktura¹⁰⁵.

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.

¹⁰² Upravni sustav na državnoj razini u okviru političkog sustava uređene je: Ustavom Republike Hrvatske («Narodne novine», br. 85/10); Poslovníkom 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.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ 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 ovisi o odnosu političkih snaga u parlamentu. Utjecaj ovih ključnih aktera stvar je analize drugih disciplina.

¹⁰⁵ 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 nacрте prijedloga propisa iz svog djelokruga, izrađuju stručne podloge za rješavanje ili objašnjenje određenih pitanja.

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 nacрте 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 uređenje¹⁰⁶. Isto tako prema *matrici mogućih interakcija gospodarskih aktivnosti i utjecaja na obalno područje*¹⁰⁷, 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“.

¹⁰⁶ 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 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).

¹⁰⁷ 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.

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 inspekcijske, 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

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 nacрта 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 nacрта 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 upravne, 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 nacrtu 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 unapređenje 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 nacrtu 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 zaštite morskog 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 nacrtu 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 nacrtu 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 spuštена 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 inspeksijskih 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 države 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 određeni 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 tijekom 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 prijeporne 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 poduzeća¹⁰⁸ 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 % - tnom vlasništvu RH) za upravljanje, građenje i održavanje državnih cesta;
- *Plovput 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, 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.

¹⁰⁸ 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/>)

Tablica 9. Zbirni 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 kapetanje 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, zaštita voda, morskog okoliša, zraka, tla, biljnog i životinjskog svijeta, gospodarenje otpadom, ekološka mreža, procjena utjecaja po okoliš;	Strategija održivog razvoja RH, Strategija održivog gospodarenja otpadom RH, Strateške odrednice za razvoj zelenog gospodarstva, Nacionalna strategija	Agencija za zaštitu okoliša Državni zavod za zaštitu prirode Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost Javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjima prirode



	zaštita prirode;	zaštite okoliša, Nacionalni plan djelovanja za okoliš.	
Regionalni razvoj	planiranje i provođenje regionalne razvojne politike, ustopave 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, vodnogospodarstvo)	poljoprivredna politika, poljoprivredno zemljište, ribarstvo (upravljanja i gospodarenja biološkim bogatstvima mora, kontrola ribolova i ribolovne zone); marikultura šumarstvo (gospodarenje i zaštita šuma), lovstvo, vodnogospodarstvo (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 obalnom	Industrijska strategija Hrvatske Strategija energetskog razvoja Hrvatske	Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA) Agencija za ugljikovodike Agencija za investicije i konkurentnost Hrvatska elektroprivreda Plinacro



	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.	Hrvatsku agenciju za malo gospodarstvo i investicije Hrvatska obrtnička komora
Uprava i lokalna i područna regionalna samouprava	ustrojstvo državne uprave, lokalne i područne (regionalne) 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	Strategiju upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske	

Iz gornjeg prikaza među odabranim resorima/ministarstvima, poslovima, strateškim dokumentima i drugim ključnim upravama, ustanovama i agencijama na državnoj razini jasno se očitava 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.

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) samoupravi¹⁰⁹ 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,

¹⁰⁹ NN, broj 19/13

- brine o održivom gospodarenju otpadom na županijskoj razini,
- osigurava zaštitu krajobraza 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,
- upravlja zaštićenim objektima prirode putem javnih ustanova,

Županijska upravna tijela ustrojavaju se za obavljanje poslova iz djelokruga županije. Osnovna upravna tijela u Županji 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 lučka uprava,
- Javne ustanova 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 razvoj¹¹⁰.

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 lučka uprava, 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. Vršu 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 - 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.

¹¹⁰ Npr. Zavod za održivi razvoj i prostorno planiranje Primorsko-goranske županije.



Javna ustanova za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima na području županija osniva se sukladno odredbama Zakona o zaštiti prirode. Javna 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, referendumima 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, 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 predstavničkih 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 namjene prostora kopna i mora;
- o razvoju prometne, javne i druge infrastrukture;
- o zaštiti krajobraza i mjerama zaštite okoliša;
- o očuvanju kulturne baštine;
- o uređenju naselja i komunalnom opremanju;
- o održivom gospodarenju otpadom;
- o upravljanja sa pomorskim dobrom u općoj upotrebu (plaže) ;
- o dodjeli koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru;
- o 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.

PRIVATNI SEKTOR	CIVILNI SEKTOR	ZNASTVENO ISTRAŽIVAČKI SEKTOR
u turizmu	nevladine organizacije	instituti
nautičkom turizmu	zainteresirana javnost	sveučilišta
brodogradnji	mediji	veleučilišta
energetici		
brodarstvu		
ribolovu		
marikulturi		
prerađivačkoj industriji		

Zaključna ocjena i preporuke

Prikaz institucija, nadležnosti i ključnih dokumenta nam govori o složenosti i isprepletenosti 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 literaturi¹¹¹ 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.

¹¹¹ 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.



5. ANALIZA HARMONIZACIJE DRUGIH RAZVOJNIH DOKUMENATA REGIONALNE I NACIONALNE RAZINE (SEKTORSKE STRATEGIJE) U ODNOSU NA PROSTORNI RAZVOJ U OBALNOM PODRUČJU.

5.1. Nacionalne sektorske strategije

5.1.1. Strategija razvoja turizma

Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine je dokument koji precizno definira smjernice za povećanje konkurentnosti hrvatskog turizma na međunarodnom tržištu, daje jasne naputke za pokretanje investicija u sektoru te je ujedno i osnova za povlačenje sredstava iz fondova Europske unije. Glavni razvojni cilj Strategije je ulazak Hrvatske u vodećih 20 turistički najkonkurentnijih zemalja svijeta. Prema definiranoj viziji, Hrvatska bi 2020. godine, trebala biti „globalno prepoznatljiva turistička destinacija, konkurentna i atraktivna za investicije, koja stvara radna mjesta i na održiv način upravlja razvojem na svom cjelokupnom prostoru, njeguje kulturu kvalitete, a svojim gostima tijekom cijele godine pruža gostoljubivost, sigurnost i jedinstvenu raznovrsnost autentičnih sadržaja i doživljaja¹¹²“.

Strategija ističe i razvojna ograničenja Hrvatskog turizma, među kojima posebno ističe zakonski okvir i upravljanje, odnosno upravljanje prostorom: „*Nedovoljna raspoloživost analiza prihvatnog kapaciteta okoliša za turističke aktivnosti kao alata za planiranje i upravljanje prostorom na principu održivog razvitka i ekosustavnog pristupa. Nedovoljno korištenje strateških planova razvoja turizma kao stručne podloge u procesu izrade prostornih planova, a u svrhu racionalnog korištenja raspoloživog turističkog prostora. Nedovoljna raspoloživost analiza prihvatnog kapaciteta okoliša za turističke aktivnosti kao alata za planiranje i upravljanje prostorom na principu održivog razvitka i ekosustavnog pristupa.*“

Okoliš je istaknut kao jedan od globalnih kvalitativnih megatrendova, a Strategija posebno naglašava i važnost integralnog upravljanja obalnim područjem: „Problematika okoliša i okolišna odgovornost među najaktualnijim su izazovima budućnosti. Kao djelatnost koja istovremeno počiva na kvaliteti okoliša i koja na njega intenzivno djeluje, turizam će se bitno intenzivnije priklanjati primjeni okolišno odgovornih, 'zelenih' koncepata na razini pojedinih pružatelja usluga i cijelih destinacija. Integralno upravljanje obalnim područjem, u kojem je turizam važan gospodarski sektor, predstavlja okvir za uravnoteženi razvoj obalnog područja te poticaj razvoju održivog turizma koji teži očuvanju obalnih ekosustava i krajobraza te prirodnih i kulturnih resursa“.

¹¹² Za ostvarenje zacrtanog razvojnog cilja hrvatskom turizmu do 2020. godine, navodi se u Strategiji, predstoji implementacija četiri strateška cilja: ostvariti nove investicije u iznosu od 7 milijardi eura, poboljšati strukturu i kvalitetu smještaja (izgradnja novih 20 tisuća soba u hotelima i rast njihovog udjela s 13,1% na 18,1%; izgradnja novih sadržaja u kampovima; povećanje kvalitete obiteljskog smještaja), otvoriti oko 30 tisuća novih radnih mjesta u turizmu i pratećim djelatnostima (oko 20 tisuća u turizmu i oko 10 tisuća u pratećim djelatnostima) te povećati turističku potrošnju (ostvarivanje 14,3 milijardi eura ukupne godišnje turističke potrošnje 2020.g.). Strategija je precizna i kada je riječ o definiranju ključnih područja na kojima je potrebno djelovati („operativne strategije“) i na kojima bi trebao biti naglasak turističke politike naše zemlje do 2020. godine. Definirano je pet ključnih područja: marketing, razvoj turističke ponude, investicije, razvoj ljudskih potencijala i upravljanje procesima.

Kao jedno od razvojnih načela posebno se ističe i ekološki odgovoran razvoj– radi se prije svega o primjeni suvremenih tehničko-tehnoloških rješenja u gradnji i opremanju (npr. smanjenje toplinskih gubitaka, energetske učinkoviti sustavi grijanja/hlađenja, korištenje obnovljivih izvora energije), racionalnosti u korištenju raspoloživog prostora, poštivanju odrednica nosivog kapaciteta destinacije i mikrolokacije projekta, kao i mogućnosti priključenja na postojeće infrastrukturne sustave. Posebnu pažnju valja posvetiti promicanju rješenja koja vode niskougljičnom razvoju Hrvatske i sudjelovanju turističkog sektora u provedbi proaktivnih mjera Strategije zaštite morskog okoliša u cilju njegovog očuvanja i trajne zaštite.

Strategija definira i konkretan i precizan Akcijski plan, sastavljen od 26 prioriteta koje se, između ostalog, odnose na: jasno definiranje izmjena i dopuna zakonske regulative, često i iz oblasti prostornog planiranja (promjena klasifikacije turističkih zona, utvrđivanje načina raspolaganja etažiranim dijelovima turističkih zona, gradnja golf igrališta na šumskom zemljištu, te utvrđivanje građevinskih područja gdje se grade zgrade) te zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (skraćivanje procedura za utvrđivanje granica pomorskog dobra, kvalitetnije rješavanje problematike koncesija na pomorskom dobru vezano uz plaže i nautički turizam), zatim akcijske planove razvoja pojedinih turističkih proizvoda, nacionalne programe razvoja određenih segmenata smještajnih kapaciteta, izradu novog strateškog marketing plana hrvatskog turizma i preustroj sustava turističkih zajednica.

5.1.2. Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013.-2017.

Strategijom upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, dugoročno se želi osigurati transparentnost i učinkovitost upravljanja, te upotreba i očuvanje imovine važne za život i rad postojećih i budućih generacija građana Hrvatske

Primjenom integralnog modela upravljanja, želi se postići da imovina u vlasništvu Republike Hrvatske bude istovremeno u službi gospodarskog razvoja, te zaštite dugoročnih nacionalnih interesa. U Strategiji je prvi put izrađen obuhvat imovine u vlasništvu Republike Hrvatske čime se odgovorilo na problematiku definiranja što je državna imovina, kao i prijedlog novog popisa trgovačkih društava od strateškog značenja za Republiku Hrvatsku

Strategija se oslanja i na razvojne strategije Republike Hrvatske, na Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2011. – 2015. godine, Strategiju Vladinih programa za razdoblje 2013. – 2015. godine i u tom smislu predstavlja njihov logičan nastavak i razradu.

Strategijom su propisane i nekretnine koje se ne mogu otuđivati kao što su: šume u vlasništvu Republike Hrvatske (uz iznimku izdvajanja šumskog zemljišta),

- osobito vrijedno poljoprivredno zemljište,
- vode kao javno dobro ne mogu biti predmetom otuđenja osim koncesije kao oblika
- gospodarenja njima,
- kulturna i prirodna baština, nacionalni parkovi i parkovi prirode,
- nekretnine koje se nalaze na pomorskom dobru
- nekretnine od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku

- druge nekretnine, pokretnine i ostali pojavnici oblici za koje se to utvrdi posebnim propisom

U odnosu na prostorno uređenje, posebno poglavlje govori o zaštiti interesa Republike Hrvatske u prostornom uređenju, te se naglašava da Država mora biti aktivni sudionik prostornog uređenja na svim razinama i donositi pravila po kojima će država i lokalna samouprava postupati kod donošenja dokumenata javnog uređenja, te osigurati trajnu zaštitu prostora Republike Hrvatske, vodeći računa o potrebama razvoja kao i zaštite kulturne baštine i sredine u kojoj živimo. U cilju zaštite interesa RH, te adekvatnog planiranja zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske potrebno je uspostaviti jedinstveni Središnji registar, kompatibilan nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka (NIP) i GEOPORTAL-u, koji će na jednostavan način omogućiti planiranje i upravljanje zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske, kao i učinkovit nadzor nad istim. Dalje je naglašeno da u novom Zakonu o upravljanju i raspolaganju državnim imovinom potrebno osnažiti pravnu poziciju Republike Hrvatske u postupcima donošenja dokumenata prostornog uređenja, na način da se utvrdi obveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da moraju pozvati nadležno tijelo Republike Hrvatske na sudjelovanje u svim fazama postupka donošenja dokumenata prostornog uređenja, uz dostavu svih relevantnih podataka kao i utvrditi zakonske sankcije za nepoštivanje istih. Ističe se da će i jedan od učinkovitijih instrumenata u zaštiti interesa Republike Hrvatske kroz prostorno uređenje biti i donošenje Prostornog plana Republike Hrvatske kojim će se u prostoru jasno definirati područja koja su od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku.

5.1.3. Strategija energetskega razvoja Republike Hrvatske

Kao glavni cilj navedene strategije navedeno je izgradnja sustava uravnoteženog razvoja odnosa između sigurnosti opskrbe energijom, konkurentnosti i očuvanja okoliša, koji će hrvatskim građanima i hrvatskom gospodarstvu omogućiti kvalitetnu, sigurnu, dostupnu i dostatnu opskrbu energijom. Takva opskrba energijom preduvjet je gospodarskog i socijalnog napretka.

Strategija je odgovorila zahtjevima zajedničke energetske politike Europske unije te nudi rješenje za ostvarenje temeljnih ciljeva vezanih uz sigurnost opskrbe, konkurentnost energetskega sektora i održivi razvoj, koje razrađuje u skladu s posebnostima Republike Hrvatske i njezinim nacionalnim interesima.

Suglasno zahtjevima Strategije, vezano za planske prostorne dokumente, propisano je da će Republika Hrvatska obaviti sve potrebite promjene kako bi se otklonila ograničenja. Uvjeti provedbe Strategije energetskega razvoja glede prostornih planova su:

- Pregled i dorada dokumenata koji su se odnosili na izbor lokacija energetskega objekata, što uključuje vrednovanje prije predloženih preferiranih lokacija te eventualnih novih lokacija;
- Definiranje lokacija za sve tipove energetskega objekata: termoelektrana na uvozni ugljen, plinska termoelektrana s i bez kogeneracije, nuklearna elektrana, odlagalište nisko i srednje radioaktivnog otpada, terminal UPP, obnovljivi izvori električne snage veće od 20 MW, svi drugi energetskegi izvori toplinske snage veće od 50 MW, koridori novih plinovoda, naftovoda i dalekovoda;
- Usklađenje i promjena programa prostornog uređenja Republike Hrvatske u dijelu energetike prema smjernicama Strategije energetskega razvoja;
- Usklađenje svih županijskih dokumenata prostornog uređenja s Programom prostornog uređenja Republike Hrvatske.

5.1.4. Industrijska strategija Republike Hrvatske

Industrijska strategija Republike Hrvatske 2014.-2020. godine kao glavni cilj ističe: Repozicioniranje identificiranih strateških djelatnosti na globalnom lancu vrijednosti prema razvoju aktivnosti koje stvaraju dodanu vrijednost.

Pored osnovnoga, definirani su i drugi ciljevi hrvatske industrije, a to su:

1. Rast obujma industrijske proizvodnje po prosječnoj godišnjoj stopi od 2,85%;
2. Rast broja novozaposlenih za 85.619 do kraja 2020. godine, od čega minimalno 30% visokoobrazovanih;
3. Rast produktivnosti radne snage za 68,9% u razdoblju 2014. – 2020.;
4. Povećanje izvoza u razdoblju 2014. – 2020. za 30% i promjena strukture izvoza u korist izvoza proizvoda visoke dodane vrijednosti.

Kao resursi hrvatskog gospodarstva istaknuti su mineralne sirovine, poljoprivredna zemljište, vode i morski resursi.

Za vode je naglašeno: Vode su opće dobro koje zbog svojih prirodnih svojstava ne mogu biti u ničijem vlasništvu te kao opće dobro imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske. Vodno područje Hrvatske može se podijeliti na dvije cjeline - Jadransko vodno područje i Dunavsko vodno područje. Površina Dunavskog vodnog područja iznosi oko 35.000 km², dok Jadransko vodno područje zauzima 18.000 km² kopnenog prostora i oko 3.000 km² otoka. Prema Očevidniku koncesija za gospodarsko korištenje voda, na vodnom području rijeke Dunav izdano je 490 koncesija za korištenje vode. Na Jadranskom vodnom području izdano je preko 130 koncesija za korištenje voda. Hidroenergija je važan izvor primarne energije u Hrvatskoj. Ovisno o hidrološkim prilikama, na nju otpada i više od 50% vlastite proizvodnje električne energije, najvećim dijelom na Jadranskom vodnom području. Pravo iskorištavanja vodnih snaga za proizvodnju električne energije stječe se na osnovi ugovora o koncesiji. Na području Hrvatske izdane su ukupno 34 koncesije, od čega 18 na Dunavskom vodnom području (3 na podslivu Drave i Dunava, 15 na podslivu Save) i 16 na Jadranskom vodnom području. Ukupna instalirana snaga hidroelektrana na Jadranskom vodnom području je 1.750 MW. Za potrebe tih elektrana izgrađen je niz višenamjenskih akumulacija na podvelebitskim, ličkim i dalmatinskim slivovima od kojih su najveće Peruča na Cetini (571 hm³) i Kruščica na rijeci Lici (142 hm³).

Za morske resurse je naglašeno: Osnovne djelatnosti koje se odvijaju u i na moru su ribolov, uzgoj morskih vrsta i pomorski promet. U Registar ribarske flote upisano je 4.039 plovila. Najveći postotak flote (preko 80%) čine plovila do 12 metara duljine. Najznačajniji dio ukupne tonaže hrvatske ribolovne flote čine plivarice, a najznačajniji dio ukupne snage čine višenamjenska plovila. Najveći dio ulova (preko 80%) čini mala plava riba (srdela i inćun). Od ukupnog ulova, udio ulova bijele i plave ribe iznosi oko 96%, glavonožaca oko 2%, a rakova i školjkaša oko 2%. Najznačajnija iskrcajna mjesta u 2010. za malu plavu ribu bila su Kali, Zadar, Biograd na Moru te Pula, a za kočarske ulove i ulove bijele ribe Mali Lošinj, Tribunj i Zadar. Posljednjih godina pojačani su naponi za poticanjem uzgoja riba i školjkaša. U Hrvatskoj se godišnje iz uzgoja ukupno proizvede oko 12.000 tona. U uzgoju bijele ribe prevladavaju lubin i komarča, i to u količinama od oko 4.000 tona godišnje. Istovremeno se u hrvatskim mrjestilištima proizvodi oko 20 milijuna komada mlađi lubina i komarče godišnje. Godišnja proizvodnja plave ribe iznosi oko 5.000 tona, oko 3.000 tona dagnji i oko 2 milijuna komada kamenica. Hrvatsko stanovništvo



ne konzumira značajne količine ribe i ribljih proizvoda, oko 9 kg po stanovniku godišnje, što je daleko ispod EU prosjeka. Mogućnost razvoja ribarstva u Hrvatskoj postoji, ali je potrebno orijentirati proizvodnju na izvoz, što se uvelike i događa zadnjih nekoliko godina.

Integralno upravljanje i prostorno planiranje se u dokumentu posebno se spominju.

5.1.5. Strategija prometnog razvitka Republike Hrvatske

Strategija je u velikoj mjeri usklađena i s kriterijem ciljeva Strategije prostornog uređenja Republike Hrvatske, i to:

- Uravnotežen policentrični razvitak Republike Hrvatske
- Usmjereni demografski razvitak Republike Hrvatske
- Ukupni održivi razvitak prostora Republike Hrvatske.

Kao ciljevi strategije prometnog razvitka Republike Hrvatske, istaknuti su:

- Ukupni razvitak RH i njeno međunarodno povezivanje
- Objedinjavanje hrvatskog prostora
- Europska povezanost RH
- Sukladan i postupan razvitak ukupnog prometnog sustava i njegovih pojedinih dijelova
- Sigurnost prometnih pravaca i prometnih tokova
- Usklađivanje razvitka prometa i zaštite okoliša

Dat je Plan razvitka pomorskog prometa, kojim je određeno povezivanje otoka s obalom i međusobno, razvitak prijevoza između hrvatskih i talijanskih jadranskih luka, prioriteta i etape u razvitku pomorskog prometa, posebice u odnosu na tranzit robe, elementi razvitka morskih luka.

Iako je formalno na snazi od 1999. godine, Strategija prometnog razvitka Republike Hrvatske nije konzistentan razvojni dokument, već infrastrukturno orijentiran dokument po pojedinim prometnim granama. Prostorno planiranje i integralno upravljanje se posebno ne spominju.

5.1.6. Strategija razvoja nautičkog turizma Republike Hrvatske

Strategija razvoja nautičkog turizma Republike Hrvatske postavlja principe dugoročnog razvoja nautičkog turizma što uključuje upravljanje sustavom nautičkog turizma, očuvanje prirode i okoliša, kvalitetu i konkurentnost, gospodarsku valorizaciju i dr. Strategija sadrži viziju i strateške ciljeve daljnjeg razvoja nautičkog turizma u skladu s principima održivog razvoja, te nastavno Akcijski plan za provedbu Strategije u kojem su razrađene mjere, aktivnosti, nositelji i rokovi provedbe Strategije u razdoblju 2009.-2019.

Kao osnovno načelo upravljanja razvojem nautičkog turizma ističe se načelo održivog razvoja koje podrazumijeva nužnost pronalazjenja kompromisa između potrebe za očuvanjem prirodnog prostora i potrebe za gospodarskim razvojem, a provodi se, prije svega, utvrđivanjem nosivog kapaciteta prostora i određivanjem granice rasta novih prihvatnih kapaciteta za određeno razdoblje.

Tu se, vezano za integralno upravljanje obalnim područjem i prostorno planiranje obalnog područja posebno veže nekoliko ciljeva i mjera koje uzimaju u obzir integralni pristup.

- Cilj 1. Održivo korištenje i upravljanje resursima
 - a) prostor i okoliš (kapacitet, zaštićena područja - prirodna, kulturna,...)

Mjera 1: Zaštita okoliša i prirodnih i kulturnih vrijednosti otoka i priobalja

Aktivnost: Implementacija propisa i standarda zaštite okoliša, zaštite posebnih prirodnih i kulturnih vrijednosti, biološke raznolikosti i trajna zaštita slabo naseljenih i nenaseljenih otočića.

Mjera 3: U postupku odabira potencijalnih lokacija luka nautičkog turizma u prirodno i kulturno vrijednim lokalitetima osobito u nacionalnim parkovima i parkovima prirode primijeniti dodatne kriterije odabira lokacija temeljene na instrumentima zaštite okoliša i prirode te prostornog planiranja.

Aktivnost: Sudjelovanje u postupcima donošenja prostornih planova posebice u nacionalnim parkovima i parkovima prirode.

- b) nautička infrastruktura (luke nautičkog turizma, brodogradilišta, luke otvorene za javni promet).

Mjera 1: Proširenje ukupnih kapaciteta luka nautičkog turizma i luka otvorenih za javni promet

Aktivnost: Provođenje proširenja ukupnih kapaciteta u odnosu na današnje stanje, a sukladno politici očuvanja prostorno krajobrazne i kulturne vrijednosti obale i otoka uz uvažavanje nosivog kapaciteta prostora, te u funkciji socio-ekonomskog prosperiteta, stanovništva i prostora u kojem se djelatnost obavlja. Prvenstveno povećati broj vezova u lukama otvorenim za javni promet i postojećim lukama nautičkog turizma; povećanje kapaciteta postojećih luka (nautičkih i javnih) uz uvažavanje prostornih posebnosti mikrolokacije.

Mjera 2: Planiranje izgradnje novih luka nautičkog turizma

Aktivnost: Izgradnja novih luka nautičkog turizma u već devastiranim prostorima obale i otoka, odnosno izgradnja na mjestima gdje već postoji djelomično izgrađena infrastruktura, kroz revitalizaciju tih područja.

- Cilj 2. Revidiranje prostorno-planskih dokumenata za realizaciju scenarija umjerene izgradnje novih prihvatnih kapaciteta

Mjera: Donošenje odgovarajućih dokumenata prostornog uređenja za planiranu izgradnju, uvažavajući instrumente zaštite okoliša, posebice stratešku procjenu utjecaja na okoliš

Aktivnost: stalno unapređivanje sustava prostornog planiranja koji se, prije svega, temelji na utvrđivanju nosivog kapaciteta prostora i određivanju granica rasta prihvatnih kapaciteta u određenom razdoblju, da bi se spriječila njihova prevelika i prenapla izgradnja.

- Cilj 6. Uspostava integralnog upravljanja sustavom nautičkog turizma (informatizacija s bazom podataka i registrom pomorskog dobra)

Mjera 1: Definiranje i formiranje baze podataka potrebne za upravljanje i nadzor nad sustavom nautičkog turizma

Aktivnost: Uspostavljanje središnje baze podataka koja obuhvaća sve značajne podatke (pomorsko dobro, prostorno-ambijentalne, građevinske, prometne, infrastrukturne, sigurnosne i druga obilježja, te registar luka nautičkog turizma) sa povezivanjem svih baza podataka u sustav za planiranje razvoja luka nautičkog turizma

Mjera 2: Usklađivanje metodologija i formiranje statističko-dokumentacijske osnove za praćenje ukupnih gospodarskih učinaka sustava nautičkog turizma

Aktivnost: Definiranje baze podataka potrebne za upravljanje sustavom odnosno za donošenje temeljnih razvojnih odluka organiziranjem prikupljanja, obrade i diseminacije podataka, te usklađivanje metodologija.

- Cilj 11. Primjena novih tehnologija i ekoloških standarda

Mjera 1: Implementacijom novih tehnologija i ekoloških standarda zaštititi posebne prirodne vrijednosti, biološku raznolikosti okoliš

Aktivnost: Provedba svih propisa o zaštiti posebnih prirodnih vrijednosti, biološke raznolikosti i okoliša, te Međunarodnih konvencija i ugovora kojima je pristupila RH

Mjera 2: Podizanje svijesti o ekološkoj kulturi poboljšanjem informiranja i sudjelovanja javnosti

Aktivnost: Organiziranje ekoloških akcija koje doprinose razvoju spoznaje/svijesti o potrebi očuvanja posebnih prirodnih vrijednosti, biološke raznolikosti i okoliša, a posebno mora i podmorja – ekološke kulture.

Mjera 3: Ustroj Eko patrola na razini lokalne samouprave

Aktivnost: Pojačavanje zaštite i održavanje svih, a posebno prirodno vrijednih lokaliteta

Iz analize ciljeva i mjera navedenog dokumenta, iako se integralno upravljanje obalnim područjem posebno ne spominje, uočljivo je da je u obzir ipak uzet integralni pristup, odnosno da je uzeto u obzir prostorno planiranje, zaštita okoliša i prirode, zaštitu kulturne baštine, uz politiku održivoga razvoja nautičkog turizma.

5.1.7. Strategija ruralnog razvoja

Polazište za provedbu strategije ruralnog razvoja Republike Hrvatske jest dugoročni održivi razvoj ruralnog područja, odnosno, naglašeno je da se ekonomski razvoj ruralnih područja ne može se ostvariti usredotočenjem samo na poljoprivredni, šumarski ili ribarski sektor, odnosno ne smije se zanemariti sredina u kojoj se takva proizvodnja odvija.

U dokumentu su definirani strateški ciljevi ruralnog razvoja za razdoblje 2008—2013. godine:

1. Poboljšanje konkurentnosti poljoprivrednog i šumarskog sektora

2. Očuvanje, zaštita i održiva uporaba okoliša, krajolika, prirodnog i kulturnog naslijeđa
3. Poboljšanje kvaliteta života u ruralnim područjima i proširenje gospodarskog programa ruralnog gospodarstva
4. Poboljšanje učinkovitosti institucijskog okruženja

Za svaki cilj su definirani prioriteti i mjere za provedbu strateških ciljeva.

Analizirajući polazišta, ciljeve i mjere Strategije ruralnog razvoja Republike Hrvatske, uočljivo je da je uzet u obzir održivi pristup, međutim prostorno planiranje i obalno područje se posebno ne spominju.

5.1.8. Strategija upravljanja vodama

Strategija upravljanja vodama je dugoročni planski dokument kojim se utvrđuju vizija, misija, ciljevi i zadaće državne politike u upravljanju vodama. Ona daje strateška opredjeljenja i smjernice razvoja vodnoga gospodarstva polazeći od zatečenog stanja vodnog sektora, razvojnih potreba, gospodarskih mogućnosti, međunarodnih obveza, te potreba za očuvanjem i unapređenjem stanja voda, te vodnih i o vodi ovisnih ekosustava.

Načelo održivog razvoja podrazumijeva integralno upravljanje vodama, kojim će se osigurati ravnoteža između korištenja resursa za poboljšanje životnih uvjeta i poticanje razvoja, te zaštite resursa i očuvanja njihovih ekoloških funkcija, a sve uz uvažavanje međunarodnih obveza i normi na graničnim i prekograničnim vodotocima. U tome smislu poseban naglasak u planiranju i održivom korištenju daje se vlastitim vodnim resursima.

Istaknuto je da će kao glavni partneri vodnoga gospodarstva pri provedbi Strategije biti komunalni sektor, prostorno planiranje, zaštita okoliša, zaštita prirode, poljoprivreda, šumarstvo, energetika, turizam, vodeni promet, ostalo gospodarstvo, znanost, obrazovanje i mediji.

Obalno područje se u dokumentu spominje u smislu analize stanja površinskih i podzemnih voda.

5.1.9. Strategija gospodarenja otpadom

Svrha Strategije je uspostaviti okvir unutar kojega će Hrvatska morati smanjiti količinu otpada koji proizvodi, a otpadom koji je proizveden održivo gospodariti. Naglašeno je da će kriza gospodarenja otpadom, ako se brzo ne učine značajne promjene, poprimiti velike razmjere. Neuređeni sustav gospodarenja otpadom negativno se odražava na sastavnice okoliša kao što su voda, zrak, more i tlo te na klimu, ljudsko zdravlje i drugi živi svijet.

Strategija sadrži osobito:

- ocjenu postojećeg stanja gospodarenja otpadom,
- osnovne ciljeve i mjere za gospodarenje otpadom,
- mjere za gospodarenje opasnim otpadom,
- smjernice za uporabu i zbrinjavanje otpada.



S obzirom na obalno područje naglašeno je: Otpad u moru, u lukama, marinama, ribogojilištima, te s brodova, jahti i ribarica je vrlo ozbiljan problem koji uz nepročišćavanje otpadnih voda izaziva znatnu devastaciju života u moru i na morskome dnu. Otpad s brodova procjenjuje se na 13.000 m³/god krutog otpada i 24.000 m³/god zauljene vode i kaljuže, a trebao bi biti organizirano skupljen i zbrinut na kopnu prema Međunarodnoj konvenciji MAR POL 73/78, odnosno protokol broj V koji regulira odlaganje otpada u lukama.

Ciljevi i mjere za gospodarenje otpadom u Hrvatskoj određeni su u skladu s praksom EU-a, vodeći računa o specifičnostima Hrvatske. Ciljevi za prioritete tokove, usklađeni su s direktivama EU-a i pretpostavljenim vremenskim pomacima za Hrvatsku.

Na temelju Ciljeva i mjera predložen je koncept gospodarenja otpadom IVO: Izbjegavanje – Vrednovanje – Odlaganje.

Vizija gospodarenja otpadom u Hrvatskoj, sukladno predloženom konceptu, u odnosu na obalno područje sadrži slijedeće:

- zabranu odlaganja otpada na otocima i gradnju pretovarnih stanica s odvojenim sakupljanjem, reciklažom i baliranjem ostatnog otpada i prijevoz u centre na kopnu,
- sprečavanje ispuštanja otpada u more, jezera, rijeke i potoke,

Naglašeno je da će Strategija i Plan gospodarenja otpadom, kao njezin provedbeni dokument, imati utjecaja na prostorno planiranje.

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.

5.2. Županijske razvojne strategije

5.2.1. Razvojna strategija Dubrovačko-neretvanske županije

Razvojna strategija Dubrovačko-neretvanske županije za razdoblje 2011.-2013. temeljni je dokument za utvrđivanje i provedbu gospodarskog i društvenog razvoja. Izrađena je u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, a prema zahtjevima i metodologiji kojom se koristi i EU u pripremi programsko-planske dokumentacije.

Polazeći od razvojnih potreba, ali i mogućnosti, strategijom je utvrđena vizija, strateški ciljevi, prioriteti i mjere, što predstavlja okvir i neophodnu osnovu za pripremu, financiranje i provedbu razvojnih projekata.

U odnosu na prostorno planiranje, kao razvojni problem je navedeno: prostorno populacijska neravnoteža, neravnomjerna naseljenost pojedinih dijelova Županije, smanjivanje broja stanovnika

poglavito otoka a koncentriranje stanovnika u gradovima. Kao razvojna potreba je istaknuto da je potrebno poboljšati prometnu, gospodarsku i kulturnu povezanost otoka s kopnom državnim subvencijama i osigurati kvalitetu i dostupnost zdravstvenih, obrazovnih, kulturnih i socijalnih usluga. Istaknut je i problem slabo razvijenih poduzetničkih zona, najviše zbog brojnih neriješenih imovinsko-pravnih odnosa i nedostatka prostorno-planske dokumentacije.

Jedna od mjera navedenih u dokumentu je i mjera Poboljšanje upravljanja pomorskim dobrom, te je navedeno da je potrebno koncesioniranje pomorskog dobra za obavljanje ponajprije gospodarskih djelatnosti na pomorskom dobru u svrhu razvoja poduzetništva, zatim iskoristivosti pomorskog dobra za posebnu upotrebu a u svrhu održivog razvitka tj. osiguranja kvalitetnijih uvjeta života osobito na otočkom području Županije te za unaprjeđenje odnosno uspostavu kvalitetnijih odnosa u djelatnosti nautičkog turizma osiguravanjem uvjeta za utvrđivanje luka posebne namjene – marina, brodogradilišta, industrijskih, ribarskih i sportskih luka i sl. Jedna od mjera je i poboljšanje pomorske povezanosti, te je navedeno da je potrebno izraditi i započeti provedbu programa razvoja morskih luka u pogledu razvitka fizičke infrastrukture luka i pomorskog prometa u cjelini, i to s aspekata ekonomske racionalnosti, maritimnih zahtjeva, sigurnosti prometa, ekoloških uvjeta i drugog.

Integralno upravljanje obalnim područjem se u dokumentu ne spominje, međutim, navedeno je da je u tijeku izrada Studije integralnog upravljanja priobaljem (Integralno upravljanje priobaljem – projekt Coastance).

5.2.2. Razvojna strategija Splitsko-dalmatinske županije

Prema viziji strategije, SDŽ je visoko-razvijena, razvojno dinamična, pomorski orijentirana, otvorena europsko-mediteranska regija:

- konkurentnog gospodarstva, temeljenog na znanju i kvalitetnim ljudskim resursima
- prepoznatljiva i privlačna zbog visoke kvalitete življenja, očuvanog okoliša, kulture i tradicije
- usmjerena održivom razvoju svih svojih dijelova te prometno i razvojno integrirana sa svojim širim okruženjem
- utemeljena na snažnom partnerstvu i komunikaciju među razvojnim dionicima

Tako su definirani strateški ciljevi:

1. Konkurentno gospodarstvo
2. Razvoj infrastrukture, zaštita prirode i okoliša
3. Razvoj ljudskih resursa i povećanje kvalitete života
4. Unaprjeđenje upravljanja razvojem
5. Jačanje prepoznatljivosti županije

Izradom financijskog okvira dolazi se do podataka o distribuciji planiranih ulaganja prema strateškim ciljevima i prioritetima koji pokazuju kako se najveća ulaganja do kraja 2013.g. planiraju ostvariti u okviru Cilja 2: Razvoj infrastrukture, zaštita prirode i okoliša na koji otpada 70,3% ukupnih ulaganja. Zatim slijede Cilj 1: Konkurentno gospodarstvo na koji otpada 17,3% ukupnih ulaganja, Cilj 3: Razvoj

ljudskih resursa i povećanje zapošljivosti (11,2%), Cilj 4: Unaprjeđenje upravljanja razvojem (0,6%) te najzad Cilj 5: Jačanje prepoznatljivosti županije (0,6%).

U SWOT analizi Prirodni resursi i zaštita okoliša, kao prilika je navedeno provođenje Protokola IUOP o integralnom upravljanju obalnim područjima.

5.2.3. Razvojna strategija Šibensko-kninske županije

Prvi dio Županijske razvojne strategije sadrži analizu i ocjenu sadašnjeg stanja u Šibensko-kninskoj županiji. Drugi dio sadrži SWOT analizu, strateške odrednice budućeg razvoja sadržane u viziji, strateškim razvojnim ciljevima, prioritetima i mjerama te provedbu strategije.

Integralno upravljanje obalnim područjem se posebno ne spominje.

5.2.4. Razvojna strategija Zadarske županije

S obzirom na razvojne opasnosti i izazove vezane uz obalno područje, Zadarska županija započela je s procesom Integralnog upravljanja obalnim područjem (IUOP) koji uključuje cjelovitu procjenu, postavljanje ciljeva, planiranje i upravljanje obalnim sustavima i resursima te predstavlja živi i kontinuirani proces za postizanje održivog razvoja. Kao stručna podloga za pokretanje procesa IUOP-a u Zadarskoj županiji 2003. godine izrađena je Studija korištenja i zaštite mora i podmorja Zadarske županije koja je prvi korak u uspostavi procesa IUOP-a.

Kao razvojna potreba je istaknuto:

- Nastaviti provedbu Integralnog upravljanja obalnim područjem Zadarske županije kroz razvijanje projekata izgradnje i obnove ribarske infrastrukture.
- Nastaviti provedbu Integralnog upravljanja obalnim područjem Zadarske županije kroz izradu podloga za proširenje marikulture.
- Nastaviti s podrškom ribarskim zadrugama s ciljem osnivanja organizacija proizvođača u ribarstvu.
- Izraditi i provoditi strategiju razvoja ribarstva i prerade, zaštite autohtonih prehrambenih proizvoda, te strategiju ruralnog razvoja.

5.2.5. Razvojna strategija Primorsko-goranske županije

Razvojna strategija Primorsko-goranske županije sastoji se iz analitičkog dijela, strateškog i provedbenog dijela, a rađena je u skladu s logikom upravljanja projektnim ciklusom. U osnovnoj je analizi opisano postojeće stanje, identificirani razvojni problemi i razvojne potrebe, izrađena je SWOT analiza. Iz osnovne analize, razvojnih problema i potreba, te SWOT analize proizašle su vizija, strateški ciljevi, prioriteti i mjere.

Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem se ne spominje u strategiji.



5.2.6. Razvojna strategija Istarske Županije

Razvojna strategija Istarske županije usmjerena je u provedbi ka ostvarenju vizije Županije, putem postavljenih strateških ciljeva i prioriteta te kroz izvedbu opisanih mjera. Važna komponenta ŽRS IŽ je Baza razvojnih projekata koja čini njezin provedbeni dio.

Strategijom su definirani osnovni razvojni izazovi i potrebe u vezi problematike prostornog uređenja, te je posebno naglašeno, kao razvojni problem, nepostojanje Plana integralnog upravljanja obalnim područjem.

5.2.7. Razvojna strategija Ličko-senjske županije

Razvojnou strategijom Ličko-senjske županije definirana je vizija razvoja, te tri strateška cilja:

- Stvaranje uvjeta za uravnotežen i održiv ekonomski razvoj zasnovan na razvoju malog gospodarstva, ekološki prihvatljive prerađivačke industrije, poljoprivrede i turizma
- Razvoj ljudskih resursa
- Održivo upravljanje prirodnim resursima i zaštita okoliša s naglaskom na racionalno gospodarenje prostorom

Integralno upravljanje obalnim područjem, te prostorno planiranje se u dokumentu posebno ne spominju.

Zaključak:

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.

5.3. Međusobni odnos strategija i planova kao instrumenta IUOP-a

Zaključno razmatranje

U ovom po poglavlju razmotrene su odabrane sektorske strategije¹¹³ koji će se provoditi i provode na obalnom području kao najosjetljivijem dijelu nacionalnog teritorija. Kako se radi o strategijama razvoja različitih sektora: turizam, industrija, nautički turizam, ruralni razvoj, promet, energetika, vodnogospodarstvo jasno je da se različite djelatnosti sektora međusobno preklapanju i susreću u obalnom području.

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.

SPRRH ostvaruje integrirajuću i koordinirajuću ulogu. SPRRH (prema ZPU) u skladu s ukupnim ekonomskim, društvenim i kulturnim razvojem, potrebama i mogućnostima, izraženim u temeljnim državnim razvojnim dokumentima (strategijama, planovima i programa) koji se donose na temelju posebnih propisa, određuje koncepciju prostornog razvoja i strateške smjernice razvoja djelatnosti u prostoru. Dakle smjernice prostornog razvoja i usmjerenja razvoja djelatnosti u prostoru trebaju polaziti od sektorskih strategija i drugih državnih razvojnih dokumenata. Dok s druge strane, prostorni planovi, sektorske strategije, planovi i drugi razvojni dokumenti pojedinih sektora ne mogu biti u suprotnosti sa SPRRH. Ovim se jasno uočava nužnost višesmjernog interaktivnog procesa prilikom izrade SPRRH i drugih sektorskih strategija.

Sektorske strategije su krovni dokumenti za oblikovanje sektorskih politika, strategijama se dugoročno usmjerava razvitak sektora, te se utvrđuju smjernice dugoročnog djelovanja definiranjem ciljeva i utvrđivanjem mjera za njihovo ostvarenje.¹¹⁴ Strategije, kada ih donose tijela vlasti su akt političke volje upravljanja i razvoja određenog sektora, ali nemaju snagu zakona ili podzakonskom akta (sa obligacijom prema nepoznatim adresatima), već samo obvezuju provoditelje. S druge strane SPRRH, iako nema snagu podzakonskog akta silom ZPU nadređena je prostornim planovima (koji su podzakonski akti), kao i drugima sektorskim strategijama, planovima i drugim razvojnim dokumentima.

¹¹³ Prostorno i vremenski nije moguće obuhvatiti sve postojeće strategije, planove i programe.

¹¹⁴ Primjer: Strategijom održivog razvitka Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Strategija) se dugoročno usmjerava gospodarski i socijalni razvitak te zaštita okoliša prema održivom razvitku Države. Strategijom se utvrđuju smjernice dugoročnog djelovanja definiranjem ciljeva i utvrđivanjem mjera za njihovo ostvarenje, uvažavajući postojeće stanje i preuzete međunarodne obveze.

Odnos sektorskih strategija i SPRRH je na neki način dvosmjernan. SPRRH uzima u obzir prostorne zahtjeve razvitka sektora. Međutim kada se ista donese u nacionalnom parlamentu, obzirom na činjenicu da ima integrirajući karakter koja usklađuje prostorne zahtjeve raznih sektora, nove sektorske strategije ili njihove izmjene ne mogu biti u suprotnosti SPRRH u pogledu prostornih zahtjeva.

Kao važne instrumente IUOP člankom 18. Protokola određena je obveza izrade **nacionalne strategije integralnog upravljanja obalnim područjem i obalni provedbenih planova** u skladu s ciljevima i načelima integralnog upravljanja.

Nacionalna strategija se treba temeljiti na analizi postojećeg stanja, odrediti ciljeve i prioritete, te odrediti obalne ekosustave kojima je potrebno upravljanje. Isto tako treba definirati sve relevantne subjekte i procese, te nabrojiti mjere koje treba poduzeti i njihove troškove, kao i institucionalne instrumente i dostupna pravna i financijska sredstva te postaviti plan provedbe.

Nacionalna strategija IUOP izrađuje se temeljem međunarodnog ugovora i provodi ciljeve i načela integralnog upravljanja koji su međunarodno preuzete obveze RH. Ova činjenica joj osigurava veću pravnu snagu, odnosno povećava razinu obveznosti dugih strategija, planova i programa u obalnom području u odnosu na nju.

U vezi s Nacionalnom strategijom IOUP-a na temelju članka 18. stavka 1. Zakona o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori br. 8/12), i Zakona o zaštiti okoliša (»Narodne novine«, broj 80/2013), izrađene je Nacrt Uredbe o strategiji upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem, odnosno Nacionalne strategija IOUP.

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.

Obalni poredbeni planovi zasebni ili integrirani u ostale planove, smjernice iz nacionalne strategije primijeniti će na primjerenj 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.



6. ANALIZA PLANSKIH RJEŠENJA I PROCESA U ODNOSU NA INTEGRALNO UPRAVLJANJE OBALNIM PODRUČJEM

6.1. 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 najbitnije¹¹⁵:

- spriječeno je daljnje širenje građevinskih područja, a kroz novu generaciju prostornih planova općina i gradova na obali znatan broj njih je morao 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 negradivi 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.).

¹¹⁵ 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.

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)
 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 rada 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).

6.2. Namjena kopna i mora

6.2.1. Prostor za razvoj naselja

Građevinska područja naselja određuju se u PPUG/O na temelju Zakona i smjernica iz županijskih prostornih planova.

U razdoblju od 1994. (donošenje Zakona o prostornom uređenju - NN 30/94) u brojnim izmjenama i dopunama prostornih planova (bivših) općina kao i izradom novih prostornih planova osobito do 2000., uočljiv je trend nekritičkog povećanja građevinskog područja. Do donošenja druge generacije planova, postojeća građevinska područja, osim pojedinih iznimaka, činile su višestruko prevelike površine namijenjene izgradnji naselja, stihijski proširena često na najvrednija poljoprivredna ili šumska zemljišta,

vodozaštitna područja, obale mora, zemljišta koja je neracionalno opremiti komunalnom infrastrukturom i sl.¹¹⁶

Nakon ustanovljavanja ZOP-a¹¹⁷ izmjenama Zakona o prostornom uređenju iz 2004. (NN 76/04) i Uredbom o zaštiti i očuvanju zaštićenog obalnog pojasa mora iz 2004 (NN 128/06), utvrđeni su čvrsti kriteriji gradnje u ZOP-u. Kriteriji propisuju odnose izgrađenog i neizgrađenog građevinskog područja naselja i građevinskog područja drugih namjena, te na mogućnosti širenja istih. Svi dokumenti prostornog uređenja u ZOP-u. Odredbama Zakona i Uredbe usklađivani su Građevinska područja koja nisu bila sagrađena više od 50 % trebala su se smanjiti na 70% površine, a mogla su se povećati ako su sagrađena više od 80%. Ova ograničenja je kasnije preuzeo Zakon o prostornom uređenju i gradnji/ZPUG (NN, broj 76/07, 38/09, 55/11, 90/11 i 50/12). Novi Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13) također je sa manjim izmjenama prihvatio navedene kriterije.

Sukladno zakonskim odredbama prostorni planovi jadranskih županija u odgovarajućoj mjeri i donekle različito, razradili su složenije kriterije za određivanje građevinskih područja kao bitnu komponentu ograničavanja zauzimanja prostora izgradnjom, uvažavajući specifičnosti pojedinih prostornih cjelina. Na temelju tih kriterija u prostornim planovima općina i gradova se odredili su građevinska područja naselja i zona izvan naselja.

Primjenom odredbi o ograničavanju gradnje u obalnom području zadovoljavaju se elementi iz Protokola koji se odnose na zaštitu i održivo korištenje obalnog područja (članak 8.)

Tablica 10. Građevinsko područje naselja

POKAZATELJI	VELIČINE GRAĐEVINSKOG PODRUČJA JADRANSKE HRVATSKE	
	prema PPŽ - travanj 2008.	prema PPUG/O - stanje 2012.
Ukupno izgrađeno građevinsko područje naselja	53.900 ha (45%)	79.448 ha (65%)
Ukupno planirano građevinsko područje naselja	129.050 ha	122.631 ha
Broj stanovnika 2001. godine na 1 ha izgrađenog GP naselja	24,6 stan./ha	17,8 stan./ha

Izvor: Izvješće o stanju u prostoru RH 2008 - 2012.

¹¹⁶ Prema: Izvješće o stanju u prostoru RH 2008 - 2012.

¹¹⁷ ZOP obuhvaća sve otoke, pojas kopna u širini od 1.000 m od obalne crte i pojas mora u širini od 300 m od obalne crte. Granice i područje ZOP-a prikazane su na Hrvatskoj osnovnoj karti (HOK) dopunjenoj ortofotokartama (Članak 49. ZPUG). Novim Zakonom o prostornom uređenju (NN 153/13) ZOP obuhvaća sve obalne jedinice lokalne samouprave, do se pojas kopna u širini od 1.000 m od obalne crte i pojas mora u širini od 300 m od obalne crte određuje kao područje ograničenja (Članak 45. st.3)

Navedena ograničenja za planiranje u ZOP-u, a koja su implementirana od 2004. tj. u deset godina, rezultirali su time da se kroz izmjene i dopune prostornih planova JLS i u novim prostornim planovima JLS gradova i općina uočava proces smanjivanja planiranja urbanizirane obale a nova gradnja se usmjerava na površine udaljenije od obale.

U nastavku, na temelju podataka iz Izvješća o stanju u prostoru RH (2008. - 2012.) i podataka iz Javnih ustanova zavoda za prostorno uređenje izvršena je detaljnija analiza planiranih građevinskih područja u obalnom području po županijama i u odnosu na dvije osnovne prostorne cjeline: obalu i otoke. Isto tako se daje zauzetost obalne crte te procijenjena opterećenost prostora stanovnicima i drugim korisnicima sukladno prostornim mogućnosti u planiranim GPN i definiranim gustoćama u PPŽ.

Sagledava se odnos ukupne površine i površine GPN obalnog područja jadranskih županija sa obuhvatom jadranskih županija. U GPN za ovu anлізу uključene su namjene stanovanja, mješovite namjene, zone isključive namjene za razvoj djelatnosti (gospodarstvo, društvene djelatnosti, promet i druge površine).

U obalnom području imamo 1182 statistička naselja, što je 48,3 % u odnosu na ukupni broj naselja sedam jadranskih županija (2445 naselja).

Tablica 11. Građevinsko područje naselja, udjeli

	POVRŠINA JLS (km ²)			GPN (ha)			Udio GPN u površini JLS		GPN (OP)	
	ŽUP. UK	OP	%	ŽUP. UK	OP	%	ŽUP. Uk.	OB	ha	udio u GP OP
ISTARSKA ŽUPANIJA	2813,0	1440,8	51,2	19389	13651,9	70,4	6,9	9,5	6587,5	48,3
PRIMORSKO GORANSKA	3587,3	1667,4	46,5	15202	9101,3	59,9	4,2	5,5	6821,0	74,9
LIČKO SENJSKA	5353,4	1038,2	19,4	10472	1541,8	14,7	2,0	1,5	747,4	48,5
ZADARSKA ŽUPANIJA	3646,6	2372,5	65,1	23376	18050,0	77,2	6,4	7,6		
ŠIBENKO KNINSKA	2989,4	1042,5	34,9	14739	6584,8	44,7	4,9	6,3	4077,2	61,9
SPLITSKO DALMATINSKA	4540,2	1853,7	40,8	32327	14002,5	43,3	7,1	7,6	8970,2	64,1
DUBROVAČKO NERETVANSKA	1779,0	1573,1	88,4	7120,2	6033,2	84,7	4,0	3,8	4326,8	71,7
	24708,8	10988,1	44,5	122625	68965,45	56,2	5,0	6,3	31530,0	61,9

Udio površine obalnog područja (10.988,1 km²) u ukupnoj površini obalnih županije (24709 km²) u prosjeku iznosi 44,5%, obalno područje Dubrovačko neretvanske županije čini 88,4 % cjelokupne županije, dok u Ličko senjskoj zauzima svega 19,4%.

Ukupna površina GPN od 68.965 ha čini 56,2% ukupnog GPN jadranskih županija (122.625 ha). Dubrovačko neretvanska, Istarska i Zadarska županija imaju udjel GPN više od 70%, ličko senjska ima udio manji od 20%. Udio GPN obalnog područja u ukupnoj površini obalnog područja sa 6,3% nešto je veći od udjela GPN županija u odnosu na ukupno površinu županija (5,0%).

Ako uzmemo u razmatranje površinu GPN u prostoru ograničenja¹¹⁸ od 31.530 ha onda vidimo da ono čini 61,9% GPN obalnog područja. Najveći udio GPN u 1000 m od obale je u Dubrovačko neretvanskoj i Primorsko goranskoj županiji preko 70%.

Veći udio GPN u površini obalnog područja u odnosu na udio GPN za cijelu županiju (od 11,8 postotnih poena) ukazuje na povećani pritisak za gradnjom u obalnom području. Isto tako, veći udio GPN u 1000 m od obale u GPN obalnog područja dodatno ukazuje na povećani pritisak na uži obalni rub.

U skladno odredbama Zakona, odrednica sadašnje Strategije prostornog uređenja RH koji su dodatno razrađeni u prostornim planovima Županija, PPUOG/O su definirali izgrađeni dio građevinskog područja naselja i time se odredili prema mogućnostima daljnjeg planiranja. U donjoj tablici dati su podaci o veličini i udjelu izgrađenih dijelova građevinskog područja naselja.

Tablica 12. Građevinsko područje naselja i izgrađeni dio građevinskog područja

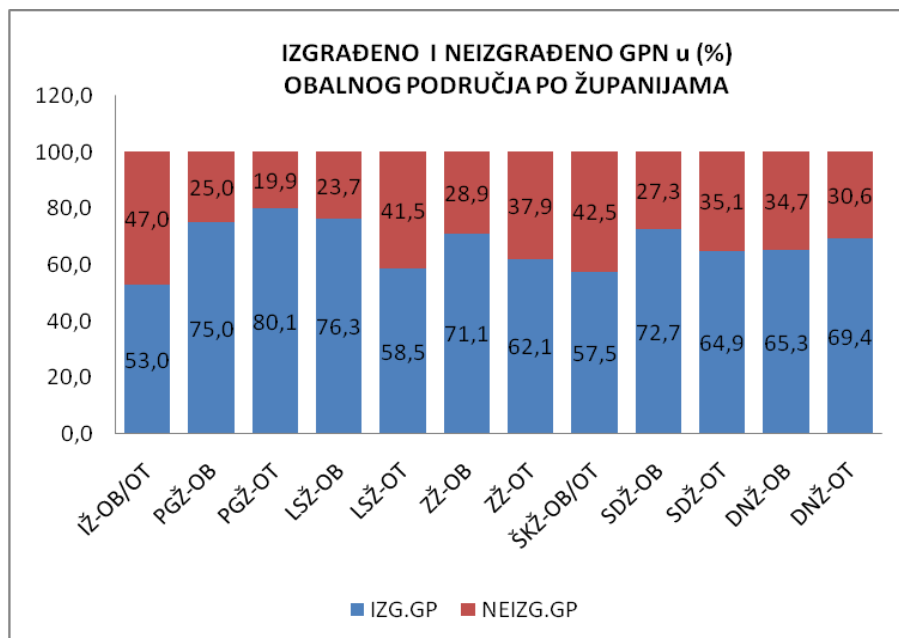
Građevinsko područje naselja i izgrađeni dio GP-a s udjelom u GP									
	ŽUPANIJA			OBALNO PODRUČJE			PODRUČJE OGRANIČENJA		
	UK	izg.GP	%	UK	izg.GP	%	UK	izg.GP	%
ISTARSKA ŽUPANIJA	19389,5	10044,3	51,8	13652	7232,86	52,98	6587,5	4097,22	62,2
PRIMORSKO GORANSKA	15202,2	11843,2	77,9	9101	7015,5	77,08	6821,0	5421,63	79,5
LIČKO SENJSKA	10472,1	7659,1	73,1	1542	1083,77	70,29	747,4	465,26	62,3
ZADARSKA ŽUPANIJA	23375,6	12548,4	53,7	18050	12548,4	69,52	0,0		
ŠIBENKO KNINSKA	14739,3	7970,2	54,1	6585	3785,87	57,49	4077,2	2398,49	58,8
SPLITSKO DALMATINSKA	32326,6	21121	65,3	14003	9941,34	71	8970,2	6741,5	75,2
DUBROVAČKO NERETVANSKA	7120,16	4650,4	65,3	6033	3981,71	66	4326,8	2976,88	68,8
	122625	75837	61,8	68965	45589,4	66,1	31530,0	22101,0	70,1

Izgrađena građevinska područja u ukupnom GPN obalnog područja čine 66,1% što je veće od udjela na razini čitavih županija (61,8%). Također udjel GPN u 1000 m od obale od 70,1% u ukupnom GPN područja ograničenja, veći je od udjela na razini obalnog područja, a pogotovo od udjela na razini županija. Najveći udjel GPN je u Primorsko goranskoj i Splitsko dalmatinskoj županiji (preko 70%).

¹¹⁸ Prostor 1000 m od obale kopna sa otocima.

Donji graf pokazuje udio izgrađenog i neizgrađenog GPN po obalnim područjima županija za obalu i otoke.

Graf 8. 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 %).

Utvrdjivanje ZOP-a, primjena Uredbe (2004.) i kasnije odredbi ZPUIG, danas ZPU, kojima su propisana ograničenja za planiranje GPN u ZOP-u, dala su pozitivne rezultate u zaustavljanju širenja građevinskih područja na obali.

Ovim se u velikoj mjeri zadovoljavaju elementi iz Protokola koji se odnose na zaštitu i održivo korištenje obalnog područja (članak 8.)

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.)¹¹⁹.

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

¹¹⁹ Izvješće o stanju u prostoru RH 2008. - 2012.

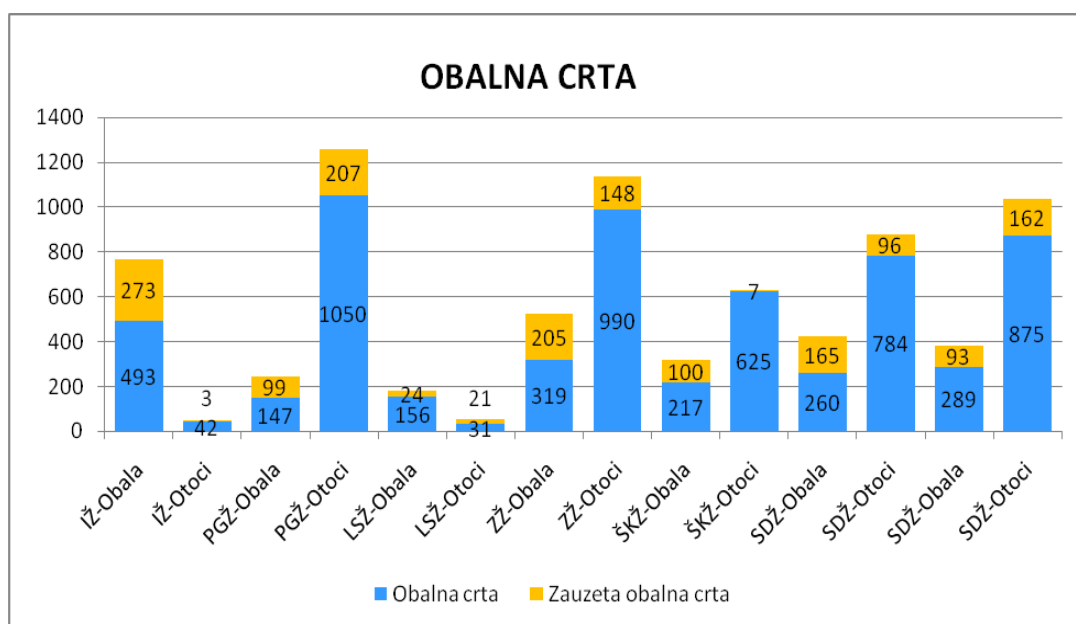
razvoj) odvijao bi se uz 1.039 km obale, što je oko 16,6% njezine ukupne dužine, a za gospodarske djelatnosti izvan naselja, uključujući turističke zone, planski je osigurano 531 km obale (8,4%).

Tablica 13. 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
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).

Graf 9. Zauzetost obalne crte



Temeljem veličine GPN procijenjen je mogući broj korisnika prostora u obalnim naseljima koji uključuje stalne i povremene stanovnike (ekvivalentni stanovnici- E.S.).

Tablica 14. Procjena maksimalnog broja korisnika prostora u GPN-a

		Izg.GPN	UK.GPN	St.stan.	Pov. stan.	Ukupni ekvival. broj stanov. n.	postojeća bruto gustoća (min)	postojeća bruto gustoća (max)	Max. broj e.s u GPN
		(ha)	(ha)	broj.	broj (e.s.)	broj (e.s.)	e.s./ha	e.s./ha	broj e.s.
Istarska županija		7232,9	13651,9	166764	52615	219379	23,1	30,3	450000
Primorsko goranska županija		7015,5	9101,3	218937	83238	302175	31,2	43,1	440000
Lično senjska županija		1083,8	1541,8	11762	25510	37272	10,9	34,4	60000
Zadarska županija		12548,4	18050,0	151619	98540	250159	12,1	19,9	525000
Šibensko kninska županija		3785,9	6584,8	75116	58845	133961	19,8	35,4	250000
Splitsko dalmatinska županija		9941,3	14002,5	354057	64043	418100	35,6	42,1	630000
Dubrovačko neretvanska županija		3981,7	6033,2	102284	16970	119254	25,7	30,0	210000
OBALNO PODRUČJE	Obala	36673,1	56123,3	940999	217253	1158252	25,7	31,6	2095000
	Otoci	8916,3	12842,2	139540	182508	322048	15,6	36,1	470000
	Sveukupno	45589,4	68965,5	1080539	399760	1480299	23,7	32,5	2565000

Minimalna postojeća gustoća stanovanja (stalni stanovnici/ izgrađeno GPN) na razini obalnog područja je 23,7 s.st/ha, veća je na obali (25,7 s.st/ha) u odnosu na otoke (15,6 s.st/ha). Za maksimalnu postojeću gustoću stanovanja (sezonsku gustoću) uzeti su stalni i povremeni stanovnici¹²⁰ (E.S.) u odnosu na izgrađeno građevinsko područje. Ovim smo dobili maksimalnu postojeću gustoću na razini obalnog područja od 32,5 E.S./ha, koja je na obali veća (36,1 E.S./ha) od otoka (31,6 E.S./ha).

U odnosu na kriterije racionalnog zauzimanja prostora prema Programu prostornog uređenja RH može se kazati da u izgrađenom području imamo 321 m²/stan što je nešto više od graničnog kriterija (300 m²/stan.), što se može ocijeniti prihvatljivim.

Uzme li se ukupna površina građevinskog područja (izgrađeno i neizgrađeno) od 68.956,5 ha i sadašnje maksimalne gustoće E.S./ha korigirane sa gustoćama koje zadaju prostorni planovi županija, dobiva se da sadašnje ukupno građevinsko područje postojeće (izgrađeno) i planirano (neizgrađeno) osigurava

¹²⁰ Za povremen stanovce uzima se 2,5 stan./stanu.



prostora za cca. 2.565.000 E.S. što u odnosu na sadašnji broj od 1.420.000 E.S. predstavlja povećanje od cca. 1.140.000 E.S..

Ako se uzme u obzir kriterij racionalnog korištenja prostora za GPN iz Programa prostornog uređenja RH (300 m²/stan.), onda vidimo da se za potencijalni broj E.S. u odnosu na ukupno GPN (izgrađeno i neizgrađeno) dobiva 270 E.S./ m².

Kada se ovom broju E.S. dodaju turisti koji borave u turističkim smještajnim objektima unutar GPN, te turisti u izdvojenim turističkim zonama i nautičari, dobivaju se ukupni pritisci na obalno područje.

Prema analizi Zavoda za prostorno uređenje MZOPUG-a iz 2010. godine (koja je i danas aktualna bez obzira na manje razlike u ulaznim podacima za 2012. godinu), ako bi se zadržala jednaka gustoća naseljenosti kao danas, u tim prostorima bi teoretski moglo živjeti najviše 2.163.000 stanovnika. Danas u naseljima živi oko 1.413.000, a Prostornim planovima županija realno je planirano da će 2010.-2015. godine živjeti oko 1.730.000 stalnih stanovnika. Preostali broj mogu činiti povremeni stanovnici (vikendaši)¹²¹.

Potrebno je naglasiti, da je prilikom planiranja u obalnom području nerealno uzimati samo kategoriju stalnog stanovništva, već je nužno uzimati u obzir sekundarno stanovanje, jer je ono jedno od bitnih obilježja obalnog područja.

Očekivani pritisak korisnika na obalu treba uzeti u obzir u daljnjem planiranju korištenja prostora kroz planiranje namjena, vodeći računa o primjeni načela integralnog upravljanja obalnim područjem iz Protokola, a posebno stavka 1. točke b. gdje se naglašava da je nužno uzeti u obzir 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.

6.2.3. Prostori za razvoja turizma, sporta i rekreacije i golfa

Dokumenti relevantni za planiranje razvoja turizma

U Izvješću o stanju u prostoru RH¹²² istaknuto je da je očuvan visokovrijedan prostor strateški resurs hrvatskog turizma. Gotovo sve obalne županije turizam vide kao glavnu gospodarsku granu i zamašnjak budućeg razvoja, uslijed brojnih multiplikativnih efekata koje turizam proizvodi. Važno je pri tome naglasiti potrebu integralnog sagledavanja i usmjeravanja budućeg razvoja turizma tj. pored ekonomskog sagledati socijalni, ekološki, kulturni i pravni aspekt. Obalno područje jedan je od najvrtjednijih i najosjetljivijih dijelova prostora Hrvatske, a za tim dijelom već dugi niz godina vlada vrlo intenzivna potražnja. Prema analizi MGIPU u suradnji sa županijskim ZPU (prema važećim županijskim prostornim planovima) zauzetost obalne crte izdvojenim područjima ugostiteljsko turističke namjene iznosi cca cca 295 km (4,7 % od ukupne dužine obalne crte).

¹²¹ Izvješće o stanju u prostoru RH 2008. - 2012.

¹²² Izvješće o stanju u prostoru RH 2008-2012, MGIPU, Zavod za prostorno planiranje

Turizam kao djelatnost od strateškog nacionalnog interesa zahtijeva cjelovit pristup ne samo kroz regulativu, nego i kroz odgovarajuće analize te strategijske i planske interpretacije. U interesu prostorno-planske politike turizma kao razvojne gospodarske djelatnosti, konkurentne na europskom i svjetskom tržištu, nužno je strateški postaviti stručno prihvatljive i dugoročno održive kriterije za prostorni razvoj turizma u Hrvatskoj (posebno na obali kao njenom najosjetljivijem dijelu), usklađivanjem prostornih mogućnosti i vrijednosti sa **Strategijom razvoja turizma**¹²³.

Strategijom se navode osnovna razvojna ograničenja hrvatskog turizma:

- Struktura turističkog smještaja, hotelski smještaj sudjeluje sa svega 13%, negativno se odražava na trajanje sezone, 49% obiteljski smještaj (kućanstva), za tako veliko učešće ne postoji strategija upravljanja.
- Nerazvijena i neosmišljena izvan smještajna ponuda (vrhunski restorani, prateći sadržaji)
- Investicijska klima; neusklađene zemljišne knjige, rokovi ishoda potrebnih dozvola, neusklađenost zakonskih propisa, nedovoljno jasne procedure za realizaciju investicija
- Strategijom su definirani temeljni pravci razvoja turizma: sunce i more, nautički turizam, zdravstveni turizam, kulturni turizam, poslovni turizam, cikloturizam, pustolovno-sportski i dr.

U tom pravcu i Protokol naglašava specifične oblike turizma.

Poželjan razvoj hrvatskog turizma podrazumijeva upravljanje resursima koje udovoljava osnovnim ekonomskim, socijalnim i estetskim kriterijima dugoročno održivog poslovanja uz rast blagostanja, očuvanje kulturnog integriteta te vitalnih ekoloških sustava i biološke raznolikosti. Sukladno tome, istaknuta su načela na kojim treba temeljiti **viziju razvoja turizma do 2020. godine**, ovdje izdvajamo ona načela koja su relevantna za korištenje prostora:

- Ekološki odgovoran razvoj; primjena suvremenih tehničko- tehnoloških rješenja
- Više od sunca i mora; novi sustav turističkih doživljaja (Kulturni turizam, cikloturizam, pustolovno-sportski, golf i sl.)
- Turizam na cijelom prostoru; smanjenje pritiska sa obalnog područja jačanjem kontinentalnog turizma
- Hotelijerstvo-ključni pokretač investicijskog ciklusa
- Proizvodnja za turizam- povezivanje hrvatskih proizvođača i turističkog sektora

Realizaciji strateških ciljeva moguće je doprinijeti prostorno planskim rješenjima, posebno rješenjima kojima se utječe na novu izgradnju:

- Izgradnja usmjeravati ponajviše u hotelske kapacitete više i srednje kategorije, obogaćivanje ponude i kvalitete smještaja u kampovima i u kućanstvima
- Brownfield investicije se odnose na osuvremenjivanje zastarjele smještajne ponude i neiskorištenu državnu imovinu (vojarne, industrijska postrojenja i sl.)
- Greenfield investicije usmjeravaju se u već korištena područja i/ili područja urbane obnove.
- Primjena novih tehnologija u novoj izgradnji (zelena gradnja)
- Povećanje kvaliteta smještajne ponude u kućanstvima, interesno udruživanje
- Novostvorene atrakcije (tematski , zabavni parkovi, interaktivni muzeji, akvariji i sl.)

¹²³ Strategija- razvoja turizma do 2020. godine

- Uređenje turističke destinacijske infrastrukture (plaža, šetnica, staza, prometne signalizacije, prijevoza, parkinga i sl.)
- Uključivanje većeg broja standarda kvalitete usluga u obveznu kategorizaciju objekata
- Uređenje mjesta poštujući elemente tradicionalnog graditeljstva

Problematiku izgradnje u turističkih kapaciteta u Strategiji prostornog uređenja i nastavnoj prostorno planskoj dokumentaciji treba redefinirati (planirati) poštujući osnovne kriterije određene Protokolom IOUP (čl. 9.).

Elementi IUOP-a u županijskim prostornim planovima primijenjeni u planiranju turističkih zona:

- **multidisciplinarni pristup**; planove je u pravilu izrađivao multidisciplinarni radni tim, međutim planiranje izdvojenih ugostiteljsko turističkih zona ne proizlazi iz procjene prihvatnih kapaciteta i nije temeljeno na eko sustavnom pristupu;
- **sudjelovanje javnosti** osigurano je javnim uvidom i javnom raspravom, međutim ti se radi od ex-post participaciji,
- primijenjena su **načela koordinacije i integracije**;
- na mnogim mjestima u planovima ističu **posebnosti obalnoga područja** potreba posebnoga režima upravljanja i zaštite;
- odredbe koje se odnose na **uvjete građenja u ZOP-u** (građevinska područja turističkih zona izvan naselja) u velikom dijelu odgovaraju zahtjevima Protokola;
- određivanjem postotaka izgrađenosti, koeficijentata iskoristivosti, površina zauzetosti, kapaciteta, gustoće korištenja i sl., **ograničava se nekontrolirana izgrađenost unutar planiranih turističkih zona**;
- zahtijeva se **slobodan pristup obali** i jednako pravo korištenja plaža za sve;
- za **morsku površinu** određuju se namjene za prometne djelatnosti, ribarenje, akvakulturu, rekreaciju, prirodne i uređene plaže, što je na tragu zahtjeva planiranja morskoga prostora;
- ističe se **međuovisnost i potreba usklađenosti s planovima i razvojnim dokumentima** na nižim administrativnim razinama, kao i sa strateškim dokumentima na državnoj razini, dok se rjeđe poziva na IUOP i potrebu razvoja integriranih strategija i programa;
- **raspoloživost vode** uočena je kao važan razvojni čimbenik, što u potpunosti odgovara jednom od temeljnih načela IUOP-a.
- **mjere zaštite od prirodnih rizika** uglavnom nisu temeljene na detaljnijim studije rizika od potresa, poplava, erozije i sl.

Kriteriji planiranja turističkih predjela obalnog područja mora u RH izrađeni su kao smjernice za izradu prostornih planova jadranske obale te kao stručna podloga za izradu podzakonskih dokumenata.

U Strategiji i programu prostornog uređenja RH postoje temeljni kriteriji za planiranje turističkih predjela obalnog područja mora, ali se oni u postupku izrade prostorno planske dokumentacije ne primjenjuju ili se primjenjuju selektivno.

Analizom prostorno-planske dokumentacije (županijskih prostornih planova i prostornih planova jedinica lokalne samouprave) uočava se da su turistički predjeli (turističke zone) pretežito planirane u zaštićenom obalnom području i to gotovo isključivo uz obalnu crtu. Smjernice za buduće planiranje (reviziju) turističkih zona moraju potaknuti turističku izgradnju u zaleđu obale i u unutrašnjosti otoka uz afirmiranje visoke kvalitete arhitektonskog oblikovanja izgradnje.

Izdvojene ugostiteljsko turističke zone u dokumentima prostornog uređenja

Turistički razvoj usitnjen je unutar administrativnih granica a provedbu otežavaju neodređeno konkretizirani prioriteta razvoja turizma u jedinicama lokalne samouprave. Brojne planirane izdvojene ugostiteljsko turističke zone, od kojih je znatan broj planiran na osjetljivom otočkom području, vrlo je teško privesti namjeni zbog predimenzioniranosti, nerazmjera između potreba i postojećeg stanja razvijenosti infrastrukture, nedostatka kvalificirane radne snage školovane za rad u turizmu, nedostatka pratećih sadržaja i sl. Izdvojene turističke zone rijetko su planirane konceptualno a češće po logici zauzimanja neizgrađenog obalnog područja ili preuzimanja lokacija određenih prethodno važećim prostornim planovima. Kriteriji vrednovanja stvarnih usporednih prednosti planiranih lokacija nisu evaluirani niti obnavljani, nedostatna su sektorska istraživanja u procesu izrade prostornih planova kao i ekostavni pristup. Programi uređenja turističkih zona općeniti su i često istovrsni, bez prepoznatljivog „branda“ ili isticanja lokalnih osobitosti. Standardi planiranja izdvojenih zona su većinom istovrsni, u pravilu neovisni o osobitostima prostora. U prostorne planove nisu uključeni turistički smještajni kapaciteti u domaćinstvima koji čine više od polovice ukupne turističke ponude. Teško ih je prostorno utvrditi kao turističke predjele, premda zauzimaju velike površine. Rezultat navedenog je da se stvarno stanje u prostoru razlikuje od planskih polazišta i predodžbi o prostornoj rasprostranjenosti, kvaliteti i raspoloživim kapacitetima turističke ponude.

Smjernice za planiranje izdvojenih građevinskih područja ugostiteljsko turističke namjene (hoteli, turistička naselja, kampovi) **uglavnom nisu temeljene na integralnom pristupu**, te izuzev zaštićenih obalnih područja, zauzimaju atraktivne neizgrađene i često potpuno infrastrukturno neopremljena područja obale i otoka. Stoga bi znatnu očuvanost obale od izgradnje bilo moguće postići racionalnijim korištenjem postojećih tristotinjak turističkih zona i aktiviranjem samo dijela od oko 350 planiranih turističkih zona.

Svi prostorni planovi JLS nisu rađeni na načelima održivog razvoja, a programi održivog razvoja, iako doneseni za sve otočke skupine, nisu u cjelini ugrađeni u dokumente prostornog uređenja županijske ni općinske (gradske) razine.

Tablica 15. Zauzetost obalne crte planiranim turističkim zonama izvan naselja

ŽUPANIJE		Duljina obalne crte (km)	Izdvojeno građevinsko područje ug. tur. namj. (km)	% učešće u ukupnoj duljini obalne crte
ISTARSKA ŽUPANIJA	Obala	492,9	84,35	17,1
	Otoci	42,1	3	7,1
	Ukupno	535	87,35	16,3
PRIMORSKO GORANSKA	Obala	146,8	13,1	8,9
	Otoci	1049,8	35,12	3,3
	Ukupno	1196,6	48,22	4,0
LIČKO SENJSKA	Obala	156	6,6	4,2
	Otoci	31,3	6,61	21,1
	Ukupno	187,3	13,21	7,1
ZADARSKA ŽUPANIJA	Obala	319,3	32,44	10,2
	Otoci	990,3	33,64	3,4
	Ukupno	1309,6	66,08	5,0
ŠIBENKO KNINSKA	Obala	216,6	22,557	10,4
	Otoci	625	0	0,0
	Ukupno	841,6	22,557	2,7
SPLITSKO DALMATINSKA	Obala	259,5	9	3,5
	Otoci	784,3	23	2,9
	Ukupno	1043,8	32	3,1
DUBROVAČKO NERETVANSKA	Obala	288,8	13,13	4,5
	Otoci	875,2	12,32	1,4
	Ukupno	1164	25,45	2,2
SVEUKUPNO	Obala	1879,9	181,177	9,6
	Otoci	4398	113,69	2,6
	Ukupno	6277,9	294,867	4,7

Prosječna zauzetost obalne crte izdvojenim ugostiteljsko turističkim zonama iznosi oko 295 km od čega najviše obalne crte zauzimaju zone u istarskoj županiji i to oko 87 km.

Tablica 16. Površine i kapaciteti izdvojenih turističkih zona po obalnim županijama

Obalne županije		Maksimalna površina (ha)			Maksimalni kapacitet			Lež/ha
		izgrađeno	neizgrađeno	ukupno	izgrađeno	neizgrađeno	ukupno	
ISTARSKA	OBALA	3083,5	546,7	3.630,20	200675	33292	233967	64,5
ŽUPANIJA	OTOCI	21,2		21,2	800		800	37,7
UKUPNO ŽUPANIJA		3104,7	546,7	3651,4	201475	33292	234767	64,3
PRIMORSKO-GORAN.	OBALA			851			40.580	47,7
ŽUPANIJA	OTOCI			846			91.660	108,3
UKUPNO ŽUPANIJA				1697			132240	77,9
LIČKO-SENJSKA	OBALA	68,2	198,8	267	9580	11260	20840	78,1
ŽUPANIJA	OTOCI		22,5	22,5		2250	2250	100,0
UKUPNO ŽUPANIJA			221,3	289,5	9580	13510	23090	104,3
ZADARSKA	OBALA	214	1128,5	1342,5	22280	55200	77480	57,7
ŽUPANIJA	OTOCI	61	611,5	672,5	6300	48950	55250	82,2
UKUPNO ŽUPANIJA		275	1740	2015	28580	104150	132730	65,9
ŠIBENKO-KNINSKA	OBALA	106	303,8	409,8	11350	27350	38700	94,4
ŽUPANIJA	OTOCI	32,9	164	196,9	3500	6800	10300	52,3
UKUPNO ŽUPANIJA		138,9	467,8	606,7	14850	34150	49000	80,8
SPLITSKO-DALMAT.	OBALA			415,05			22.340	53,8
ŽUPANIJA	OTOCI			774,35			47.760	61,7
UKUPNO ŽUPANIJA				1189,4			70100	58,9
DUBROVAČKO-NERET.	OBALA	104,8	323,82	428,62	11370	25428	36798	85,9
ŽUPANIJA	OTOCI	5	199,7	204,7	480	14290	14770	72,2
UKUPNO ŽUPANIJA		109,8	523,52	633,32	11850	39718	51568	81,4
UKUPNO OBALNO PODRUČJE	OBALA	3576,5	2501,62	7344,17	255255	152530	470705	64,1
	OTOCI	120,1	997,7	2738,15	11080	72290	222790	81,4
	SVEUKUP	3696,6	3499,32	10082,32	266335	224820	693495	68,8



Planirana je vrlo niska prosječna gustoća ležajeva po hektaru (cca 69 ležaja/ha), što svjedoči o neracionalnom planiranju izdvojenih turističkih zona.

Tablica 17. Učešće izgr. dijelova izdvojenih turističkih zona u ukupnoj površini/kapacitetu

Obalno područje županija		Udio izgrađenog dijela izdvojenih ug.tur.zona u ukupnoj površini površini/kapacitetu	
		ha	br. ležajeva
ISTARSKA	OBALA	84,9	85,8
ŽUPANIJA	OTOCI	100,0	100,0
UKUPNO ŽUPANIJA		85,0	85,8
PRIMORSKO-GORAN.	OBALA	Nema	podataka
ŽUPANIJA	OTOCI		
UKUPNO ŽUPANIJA			
LIČKO-SENJSKA	OBALA	25,5	46,0
ŽUPANIJA	OTOCI	0,0	0,0
UKUPNO ŽUPANIJA		0,0	41,5
ZADARSKA	OBALA	15,9	28,8
ŽUPANIJA	OTOCI	9,1	11,4
UKUPNO ŽUPANIJA		13,6	21,5
ŠIBENKO-KNINSKA	OBALA	25,9	29,3
ŽUPANIJA	OTOCI	16,7	34,0
UKUPNO ŽUPANIJA		22,9	30,3
SPLITSKO-DALMAT.	OBALA	Nema	podataka
ŽUPANIJA	OTOCI		
UKUPNO ŽUPANIJA			
DOBROVAČKO-NERET.	OBALA	24,5	30,9
ŽUPANIJA	OTOCI	2,4	3,2
UKUPNO ŽUPANIJA		17,3	23,0
UKUPNO OBALNO PODRUČJE		48,7	54,2
	OTOCI	4,4	5,0
	SVEUKUPNO	36,7	38,4

Tablica 18. Učešće kapaciteta izdv. ug. turističkih zona pojedine obalne JLS u ukupnoj površini obalnih JLS

OBALNO PODRUČJE ŽUPANIJA	površina (%)	kapacitet (%)
ISTARSKA ŽUPANIJA	36,2	33,85
PRIMORSKO GORANSKA	16,8	19,07
LIČKO SENJSKA	2,2	3,33
ZADARSKA ŽUPANIJA	20,0	19,14
ŠIBENSKO KNINSKA	6,0	7,07
SPLITSKO DALMATINSKA	11,8	10,11
DUBROVAČKO NERETVANSKA	6,3	7,44
UKUPNO (ha)	100 % (10.082,32 ha)	100% 693.495 ležajeva

Iako turizam nije dostigao planirane razmjere, koji su se pokazali precijenjenima (od planiranih građevinskih područja za izdvojene ugostiteljsko turističke zone turizmom izgrađeno je cca 37% površine tj., tj. cca 38% planiranih kapaciteta.). Planirane površine od gotovo 10.100 ha i kapaciteti od gotovo 694.000 ležajeva, prosječne gustoće od oko 69 ležaja po hektaru, nesumnjivo predstavljaju brojeve koje je **potrebno preispitati u budućem planiranju obalnog prostora** namijenjenog izdvojenim turističkim zonama.

S gledišta prostornog uređenja zapažene su osnovne problemske pojave u razvoju turističkog prostora:

- nedostatak prostornih planova (UPU-ova) za planirane izdvojene turističke zone; mogući razlozi, nezainteresiranost investitora, komplicirani vlasnički odnosi, veliki troškovi izgradnje uslijed komunalne neopremljenosti, neadekvatne dostupnosti i sl. nerazrađene smjernice za izradu UPU-ova primjerene karakteru zone i specifičnim kulturološkim i prirodnim datostima (gotovo su identične za većinu obalnih izdvojenih turističkih zona bilo da su smještene na kopnu ili na otocima bez infrastrukture, radne snage i sl.)
- 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)
- planiranje neadekvatne strukture turističkog smještaja, (T1 – otel, T2 Turističko naselje, T3 kamp) gdje, suprotno zahtjevu sektorske strategije i zahtjevu racionalnog korištenja prostora, prevladavaju turistička naselja (vile) zbog mogućnosti etažiranja i apartmanizacije.
- nedostatak smjernica za oblikovanje turističkih zona i pripadajućeg krajobraza

Kruzing turizam

Iako je utjecaj te vrste turizma na okoliš još nedovoljno ispitan i teško ga je izraziti u konkretnim (brojčanim) podacima, zna se da ovaj vid turizma uzrokuje negativne posljedice kako na fizički okoliš,

tako i na društveno okruženje u kojem se događa. U brojkama vezanim za ovaj vid turizma prednjači Dubrovnik, a sve veći značaj dobiva Split. Porast ove vrste turizma očekuje se i u Zadru.

Golf turizam

Analizom prostorno-planske dokumentacije - prostornih planova županija i prostornih planova jedinica lokalne samouprave, uočava se neravnomjernost planiranja golfskih igrališta i velika koncentracija u pojedinim područjima, posebice uz morsku obalu. Ta je činjenica, kao i pritisak poduzetnika i ulagača za izgradnjom turističkoga smještaja u sklopu golfskih igrališta, bila jedan od poticaja za izradu Kriterija i smjernica za planiranje golfskih igrališta¹²⁴.

Golf kao športska aktivnost danas je nezaobilazan element dopune turističke ponude. Igra se na golfskim igralištima različite namjene i veličine – od rekreacijskih terena malene površine do natjecateljskih igrališta velikih površina. Sva igrališta sadrže prijeko potrebnu prateću gradnju u funkciji igre i održavanja igrališta.

Veliki dio planiranih zona uključuje i gradnju pratećih sadržaja, vila u golfu, bilo kao posebnih turističkih zona koje se planiraju uz golf igrališta, bilo u sklopu planiranih golf igrališta na maksimalno 4% površine.

Za najveći broj planiranih golfskih igrališta ne postoje podaci o površini i broju polja, pa se pretpostavlja da su to igrališta od 18 ili 27 polja.

Prostorno-planski dokumenti dopunjuju i doraduju, osobito u dijelu planiranja turističkoga smještaja, što pokazuje i primjer Istarske županije gdje se smještajne jedinice planiraju na 13 od 23 golfska igrališta.

Za športsku komponentu golfa nadležno je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa. Promociju golfa u turističke svrhe vodi Ministarstvo turizma. Za prostorno-planski aspekt i građenje zaduženo je Ministarstvo prostornog uređenja i graditeljstva te za zaštitu okoliša Ministarstvo zaštite okoliša.

Tablica 19. Površine i broj golf igrališta u obalnom području

Obalno područje županija	Površina golf igrališta		Broj planiranih golf igrališta	
	Ha	%		%
ISTARSKA ŽUPANIJA	2200*	34,0	23	43
PRIMORSKO GORANSKA	673	10,0	5	9,3
LIČKO SENJSKA	0	0,0	-	-
ZADARSKA ŽUPANIJA	1300*	20,0	13	24
ŠIBENSKO KNINSKA	260	4,0	2	3,7
SPLITSKO DALMATINSKA	1407	22,0	8	14,8
DUBROVAČKO NERETVANSKA	630,21	10,0	3	5,2

¹²⁴ Kriteriji i smjernice za planiranje golfskih igrališta, Savjet prostornog uređenja Republike Hrvatske, Zagreb 2010.



UKUPNO OBALNO PODRUČJE	6470,21	100,00	54	100,00
-------------------------------	---------	--------	----	--------

*Procjena: Broj igrališta x 100 ha (procjena)

Županijski planovi u svoji odredbama sadržavaju smjernice za uređenje golf igrališta, kriterije tj. lokacijske uvjete za gradnju pratećih sadržaja, uvjete zaštite okoliša i druge obvezne pokazatelje.

Najveći broj golf igrališta postoji i planiran je na području Istarske županije tj. 23 igrališta na 34% ukupno površine u obalnom pojasu.

O neselektivnosti pristupa planiranju golf igrališta svjedoči podatak da je u okviru Splitsko dalmatinske županije od ukupno planiranih 1407 ha, 77% ili gotovo 1100 ha planirano na srednjodalmatinskim otocima od čega 996 ha samo na otoku Braču tj. 674 ha na području općine Selca.

6.2.4. Namjena mora

Jadransko područje mora, obale i otoka je osobito vrijedan i osjetljiv sustav na kojemu se odvijaju procesi koji ovise o uzajamnom djelovanju mora i kopna a razvojni su pritisci i negativni utjecaji na prirodne sustave najizraženiji¹²⁵.

Korištenje i namjena mora u uskoj je vezi s namjenom pripadajućeg kopna, naselja, luka i izdvojenih zona različite namjene izvan naselja te prirodnim obilježjima i različitim aktivnostima u prostoru. U obalnom području se nalazi ili s njim graniči najveći broj nacionalnih parkova RH te više parkova prirode.

Namjena mora je u prostornim planovima određena za:

- pomorske djelatnosti
- ribarenje
- marikulturu
- rekreaciju
- ostale djelatnosti

Morske površine za pomorsku djelatnost obuhvaćaju pomorsku infrastruktura (luke) i plovne putovi.

Zone ribarenja su u pojedinim prostornim planovima razgraničene na vanjski morski pojas (više od 2,0 km) i unutarnji morski pojas u odnosu na vrste i tehnike ribolova a drugdje su propisani kriteriji za određivanje lokaliteta pogodnih za obavljanje djelatnosti morskog ribolova. Ponegdje se propisuje se i mogućnost postavljanja umjetnih brakova radi proširenja potencijalnih staništa vrijednih bentoskih zajednica ili umanjivanja razornog utjecaja mora na uređene plaže ili druge dijelove obale.

Uzgajališta riba i školjkaša su određena u gotovo svim prostornim planovima županija po lokaciji, maksimalnoj površini i maksimalnoj godišnjoj proizvodnji.

¹²⁵ Izvješće o stanju u prostoru RH 2008. 2012. godine, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Zavod za prostorno planiranje

Rekreacijske zone obuhvaćaju dijelove akvatorija uz obalu koji su namijenjeni za kupanje i sportove na vodi a što treba biti usklađeno s plovnim putovima.

Ostale djelatnosti mogu obuhvatiti eksploatacije podmorskih sirovina i drugo pod uvjetima određenim posebnim propisima.

Pomorska infrastruktura

Luke se dijele se na luke otvorena 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 stanovnikakao razvitan područja a zasnovana je na dugoj pomorskoj tradiciji. U tome je još značajnija uloga linija pomorskog prometa, posebno kratkolinijjskih 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 20. Luke otvorene za javni promet

Luke	Broj luka	Površina luka (km ²)		Duljina operative 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 2008.-2012.

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 otvorena 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 21. 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 brodograđilišna 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 plovidbu 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 2013. 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 22. Broj luka nautičkog turizma u 2013. 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, 4.3.5./2013., Zagreb, 17. ožujak 2014. godine

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 23. Broj vezova i površine unutar luka nautičkog turizma 2013. godine

ŽUPANIJE		broj luka	broj vezova ukupno	površina akvatorija	broj mjesta za plovila na kopnu	površina kopnenog dijela luke
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, 4.3.5./2013., Zagreb, 17. ožujak 2014. godine

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 more¹²⁶.

Prostornim planovima županija određeno je ukupno 192 marine ili suhe marine (bez sidrišta i privežišta) sa ukupno 57.763 vezova od čega je gotovo 82% na moru a ostalo na kopnenom dijelu ili unutar planiranih suhih marina.

Tablica 24. Marine i suhe marine planirane prostornim planovima županija

ŽUPANIJE		luka nautičkog turizma (marine i suhe marine)						
		broj luka	%	broj vezova				
				Na kopnu		Na moru		ukupno
				broj	%	broj	%	
1	ISTARSKA	28	14,6	7600	71,4	10100	21,5	17700
	obala	28		7600		10100		
	otoci							
2	PRIMORSKO GORANSKA	23	12	400	3,7	8510	18,1	8910

¹²⁶ 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.

	obala	10				3450		
	otoci	13		400		5060		
3	LIČKO SENJSKA	9	4,7	500	4,7	1350	2,8	1850
	obala	5		100		850		
	otoci	4		400		500		
4	ZADARSKA	18	9,4	860	8,1	5484	11,6	6344
	obala	9		830		3684		
	otoci	9		30		1800		
5	ŠIBENSKO KNINSKA	21	11	885	8,4	4566	9,7	5451
	obala	13		505		3191		
	otoci	8		380		1375		
6	SPLITSKO DALMATINSKA	56	29			10328	21,9	10328
	obala	31				6573		
	otoci	25				3755		
7	DUBROVAČKO NERETVANSKA	37	19,3	400	3,7	6780	14,4	7180
	obala	25		400		4630		
	otoci	12				2150		
UKUPNO		192	100	10645	100	47118	100	57763
	obala	121		9435		32478		41913
	otoci	71		1210		14640		15850

Izvor: prostorni planovi županija

Navedene luke nautičkog turizma ne uključuju sidrišta i privezišta koja su različito obrađena u prostornim planovima županija. U nekim planovima su određene lokacije, detaljniji uvjeti i kapaciteti dok se u drugim planovima županija to određuje kao sadržaj koji se planira prostornim planovima općina i gradova.

Planirane 192 luke nautičkog turizma (bez sidrišta i privezišta) imaju ukupno 57.763 veza, od čega na moru 47.118 a na kopnu 10.645 vezova. To daje prosječno 300 vezova po jednoj marini što je znatno više od postojećeg prosjeka u koji su još uračunata i postojeća sidrišta i privezišta. Stoga je prosječna veličina luke nautičkog turizma, što uključuje još sidrišta i privezišta a kako je planirano županijskim planovima, veća od 300 vezova.

Broj luka nautičkog turizma na kopnu je veći od broja luka na otocima. Tako je na kopnu planirano ukupno 63% od svih luka ali sa 72,5% ukupnih vezova. Na otocima je planirano samo 11,4% vezova na kopnenom dijelu luka, što jer i razumljivo zbog specifičnosti prostora i karakter luka.

Ograničenja Zakona o prostornom uređenju i gradnji kojim je bio ograničen akvatorij luka nautičkog turizma na najviše 10,0 ha, a što je ugrađeno u gotovo sve županijske prostorne planove, rezultirao je planiranjem većeg broja luka nautičkog turizma s manjim kapacitetima u pojedinim prostornim planovima županija a da prethodno nije izvršena strateška procjena utjecaja na okoliš ni procjena nosivih kapaciteta prostora. Nadalje, ograničenje površine akvatorija luka znači i ograničenja vezova za veća

plovila (mega jahte), koji se ne mogu planirati samo kroz proširenja postojećih ili gradnju novih luka manjih kapaciteta.

Ograničenje površine akvatorija se pokazalo u provedbi kao nepovoljna mjera, otežavajuća okolnost za planiranje luka, provedbu svih mjera potrebnih za sigurnost luka, izvedbu pomorskih građevina, sigurno sidrenje i sl.

Uvažavajući postojeći trend potražnje za vezovima, prostorni planovi županija imaju scenarij intenzivne izgradnje (prema Strategiji razvoja nautičkog turizma za razdoblje 2009. – 2019. prostornim planovima županija planirana je gradnja novih 33.655 vezova s indeksom rasta 2015/2007. od 160%).

Strategijom razvoja nautičkog turizma se naglašava da **prilikom planiranja izgradnje novih prihvatnih kapaciteta luka nautičkog turizma, kao polaznu osnovu treba uvažavati utvrđivanje nosivog kapaciteta prostora**. Tako se Strategijom predlaže **preispitivanje prostornih planova u pogledu broja i kapaciteta luka nautičkog turizma** te prihvaćanje umjerenog razvojnog scenarija po kojemu bi se u slijedećem 10 godišnjem razdoblju povećao prihvatni kapacitet vezova za smještaj dodatnih 15.000 plovila na način da 1/3 vezova bude u lukama nautičkog turizma, 1/3 u postojećim lukama otvorenim za javni promet te 1/3 na kopnu. Također je poželjan novi raspored kapaciteta po županijama tako da se ublaže postojeće razlike u prihvatnim kapacitetima uvažavajući obilježja te uzimajući u obzir planirane maksimalne kapacitete predviđene prostornim planovima županija.

Nadalje, u provedbenom pomorskom zakonodavstvu i u kontroli pomorskog prometa **je potrebno osigurati 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. Planiranje luka i kontrola pomorskog prometa treba osigurati mjere kojima se omogućava 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.

Neorganizirano sidrenje plovila često otežava i život lokalnog stanovništva, posebno na otocima, jer onemogućava ribolov na tradicijskim i ustaljenom ribolovnim područjima.

U sagledavanju kapaciteta luka nautičkog turizma manje je važan broj vezova od mjera provođenja sigurnosti plovidbe, sigurnosti sidrenja plovila po okoliš te osiguranja uvjeta u lukama kojima se štiti okoliš. To se odnosi na zbrinjavanje zauljenih voda, prikupljanje otpada s plovila, servis i popravak plovila siguran po okoliš i dr.

Plovni putovi

Plovni putovi nisu posebno regulirani u prostornim planovima županija, to je državni interes koji se oblikuje strategijama i drugim relevantnim dokumentima.

Marikultura

Uz ribarstvo na otvorenom moru Jadrana marikultura se ubrzano razvija. Povijesno je bio dominantan uzgoj školjkaša u mori na visećim strukturama (pergolari), pričvršćeni na linijske a u novije vrijeme i na plutajuće uzgojne sustave. Uzgoj školjkaša ima velike neiskorištene potencijale ali uz napomenu da ta proizvodnja ovisi o čistom i zdravom morskom okolišu. U Hrvatskoj kao i u drugim zemljama, razvoj intenzivne marikulture prati zabrinutost za njenu održivost, posebno u sučeljavanju s drugim korisnicima ipak ovog ograničenog prostora.

Ipak obzirno planirana i nadzirana marikulturna proizvodnja može rezultirati značajnim socijalnim i ekonomskim učincima, posebno uvažavajući značajna ograničenja ribolova na otvorenom moru radi zaštite morskih vrsta.

Svi prostorni planovi županija su odredili zone marikulture za uzgoj riba i školjkaša po položaju i uglavnom po veličini i maksimalnoj godišnjoj proizvodnji.

Intenzitet utjecaja uzgajališta marikulture na okoliš ovisi o količini otpada uzgajališta i osjetljivosti morskog sustava kako bi se eliminirao problem rizika eutrofikacije a što se može spriječiti ili umanjiti dobrom praksom upravljanja, primjenom inovativnih rješenja i planiranjem smještaja uzgojnih instalacija u povoljnije zone.

Očekivane klimatske promjene mogu imati korisne ali i štetne utjecaje na marikulturu radi pojava novih vrsta u Jadranu. Učinci globalnog zatopljenja mogu biti pozitivni za uzgoj školjkaša uz promjene običaja uzgoja kultura. Potpuno kontrolirana hranidba je potrebna radi smanjenja unosa organskih tvari u morski sustav primjereno stvarnim potrebama uzgojnih organizama.

Namjena teritorijalnog mora izvan područja ograničenja u ZOP-u

Prostor ograničenja u ZOP-u proteže se 300 m od obalne crte. Ostali dio teritorijalnoga mora izvan unutarnjih morskih voda i morske površine izvan 300 m od obalne crte koji ide do granice od 12 Nm prema otvorenom moru i gospodarski pojas dosadašnja Strategija prostornog uređenja RH i Program prostornog uređenja RH posebno ne razmatraju u pogledu namjene. Isto tako ni Izvješće o stanju u prostoru (2008. - 2012.) posebno se ne posvećuje toj temi. Pojedini PPŽ spominju namjenu otvorenog mora za ribolov i plovidbu ali bez jasnijih određenja.

Strategijom prostornog razvoja, Državnim planom prostornog razvoja i novom generacijom županijskih i prostornih planova JLS, bilo bi neophodno pobliže definirati namjenu teritorijalnog mora za ribolov povlačnim mrežama, eksploataciju podmorja (posebno za iskorištenje ugljikovodika), zaštitu morskog dna, ograničenje plovidbe i sidrenja .

Dok se u području gospodarskog pojasa Strategijom prostornog razvoja i Državnim planom prostornog razvoja mogu regulirati korištenje u smislu istraživanja i iskorištavanja, očuvanja i gospodarenja živim i neživim prirodnim bogatstvima te proizvodnje energije korištenjem mora, morskih struja i vjetrova.

6.2.5. Eksploatacija mineralnih sirovina

Mineralne sirovine (rudno blago) je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu i iskorištava se pod uvjetima i na način koji su propisani Zakonom o rudarstvu. Mineralne sirovine su u vlasništvu je Republike Hrvatske.

Za obalno područje veće gospodarsko značenje imaju arhitektonsko - građevinski kamen, posebno na otocima, tehničko - građevinski kamen, građevinski pijesak i šljunak, te sirovine za proizvodnju cementa. Postoje još uvijek nedovoljno vrednovane mineralne sirovine (npr. peloid) koji mogu imati određeni gospodarskim značaj za lokalnu sredinu.

Gospodarenje mineralnim sirovinama se temelji na Zakonu o rudarstvu („Narodne novine“, broj 56/13 i 14/14.) kojim je propisana obveza donošenja nove Strategije gospodarenja mineralnim sirovinama u roku od 3 godine od donošenja Zakona.



Temeljem Zakona o rudarstvu, županije su dužne za svoja područja izraditi rudarsko geološke studije koje moraju biti u skladu sa Strategijom gospodarenja mineralnim sirovinama i tu u roku od 3 godine od donošenja Strategije gospodarenja mineralnim sirovinama. Na temelju rudarsko geološke studije jedinice lokalne samouprave i županija su dužne u svojim strateškim dokumentima prostornog uređenja planirati potrebe i način opskrbe mineralnim sirovinama.

Stoga predstoje izmjene prostornih planova županija, odnosno donošenje novih prostornih planova županija, u kojim će se na temelju nove Strategijom gospodarenja mineralnim sirovinama i rudarsko geološke studije odrediti lokacije za istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina. Na temelju iste dokumentacije mijenjat će se ili donositi novi prostorni planovi jedinica lokalne samouprave u kojima će se planirati potrebe i način opskrbe mineralnim sirovinama.

Prema Strategiji gospodarenja mineralnim sirovinama RH iz 2008. za sve obalne županije godine u funkciji su bila eksploatacijska polja neenergetskih mineralnih sirovina. Bez eksploatacijskih polja boksita zauzimala se slijedeće površine:

ŽUPANIJA	površina eksploatacijskih polja	
	(ha)	%
Istarska	3.236	30,2
Primorsko goranska	712	6,7
Ličko senjska	671	6,3
Zadarska	1.924	17,8
Šibensko kninska	1.269	11,9
Splitsko dalmatinska	2.595	24,3
Dubrovačko neretvanska	296	2,8
UKUPNO	10.703	100

Najbrojniji su kamenolomi tehničkog kamena, premda na području Splitsko dalmatinske i Istarske županije, po površini, dominiraju kamenolomi arhitektonskog tehničkog kamena. Dosegnuta razina proizvodnje tehničkog građevinskog kamena zadovoljava gospodarske potrebe i nalazi se oko prosjeka država EU.

Veliki problem u prostoru su napuštena eksploatacijska polja koja nakon dovršene eksploatacije nisu sanirana. Predstavljaju krajobrazno devastirani prostor sa upitnim perspektivama za sanaciju. Premda je koncesionar za eksploataciju mineralnih sirovina dužan tijekom i/ili nakon završetka eksploatacije sanirati eksploatacijskim radovima otkopane prostore u velikoj mjeri u prostoru je prisutan problem nesanimiranih područja.

Uz legalnom iskorištavanje mineralnih sirovina ima pojava protupravnog eksploatiranja arhitektonsko tehničkog i građevinsko tehničkog kamena. Za sve nelegalne lokalitete potrebna je izrada elaborata i provedba krajobrazne sanacije a u Istarskoj i Dubrovačko neretvanskoj županiji zatvaranje nelegalnih polja.

Prostorni planovi obalnih županija danas sadržavaju bitne odrednice u svezi mineralnih sirovina u kojima dominira zaštita okoliša - osobito krajobrazu s manjim specifičnostima, a s obzirom na lokaciju pojedine županije i dominirajuću mineralnu sirovinu, u rezervama i eksploataciji. Prostorni planovi općina i



gradova, u duhu Zakona o prostornom uređenju, detaljnije određuju uvjete eksploatacije mineralnih sirovina svodeći ih na razinu izvodljivosti.

U dokumentima prostornog uređenja je navedeno da se pri planiranju eksploatacijskih polja osobita pažnja treba posvetiti:

- Oblikovanju krajobraza i otklanjanju sukoba interesa različitih korisnika prostora
- Zaštiti okoliša
- Negativnom utjecaju na vodni režim i podzemne tokove
- Prostorima osjetljive stabilnosti terena
- Tržnim potrebama i izradi prostornih planova u svezi rješavanja konflikata poljoprivrede i vodnog gospodarstva.

Svi prostorni planovi ne sadrže jasno određeni stav prema postojećim, planiranim i napuštenim eksploatacijskim poljima kao i istražnim prostorima, odnosno nisu ujednačeni i jasni kriteriji za njihovo planiranje u odnosu na udaljenosti od postojećih građevina, od granica građevinskog područja naselja, turističkih zona, rekreacijskih zona, planiranih koridora te pristupnih i transportnih putova do kamenoloma.

Planiranje novih istražnih prostora moguće je samo, kako je već navedeno, na osnovu rudarsko geoloških studija temeljem Zakona o rudarstvu te u skladu s drugim zakonskim propisima, posebno iz oblasti zaštite prirode i okoliša, gospodarenja vodama i poljoprivrednim zemljištem. Istraživanje i eksploatacija mineralnih sirovina biti će podvrgnu ti strožem nadzoru i kontroli a preispitivanju podliježu i financijski uvjeti i odnosi definirani koncesijama.

6.2.6. Izvan građevinsko područje

Značajne površine izvan građevinskog područja obuhvaćaju poljoprivredne površine i površine šuma.

Za poljoprivredne i šumske površine neažurni su podaci o načinu korištenja, bonitetu. Zbog nesređenosti katastra, još uvijek i na nacionalnoj razini pa tako i na obalnom području ne postoji jedinstvena evidencija o poljoprivrednom zemljištu te oblicima njegova korištenja i raspolaganja.

Veličina i rascjepkanost posjeda je ograničavajući čimbenik razvitka poljoprivrede obalnih županija.

Poljoprivredno i šumsko zemljište u obalnom području je u velikoj mjeri zapušteno, vlasnički neregulirano

Poljoprivredne površine intenzivnije se koriste uz ušća rijeka (Neretva) dok su ostale površine manje i u velikoj mjeri zapuštene, posebno na terasiranom tla na padinama, odnosno kosim i strmim terenima. Zapuštene poljoprivredne površine zarastaju u makiju i garig i teško se ponovo vraćaju u osnovnu funkciju poljoprivredne proizvodnje.

Poljoprivredne površine obalnog područja bit će izložene i negativnim utjecajima klimatskih promjena i podizanje razine mora.

U praksi prostornog planiranja, posebno na razini jedinica lokalne samouprave, uočava se trend prenamjene poljoprivrednog i šumskog zemljišta u građevinsko područje naselja osnivanjem novih izdvojenih građevinskih područja ili proširenjem postojećih građevinskih područja. Promjenom zakonske regulative i sudjelovanjem nadležnog ministarstva u postupku donošenja prostornih planova ipak se ograničava se prenamjena vrjednijeg poljoprivrednog zemljišta u građevinsko područje.



Šume i šumsko zemljište su, sukladno Zakonu o šumama, dobra od interesa za RH i imaju njenu osobitu zaštitu. Šume i šumska zemljišta su specifično prirodno bogatstvo te s opće korisnim funkcijama šuma uvjetuju i poseban način upravljanja i gospodarenja.

Šume na obalnom području uglavnom spadaju u zaštitne šume i šume s posebnom namjenom. Državnim šumama uglavnom upravljaju „Hrvatske šume“.

Izvan građevinskog područja omogućava se, temeljem odredbi Zakon o prostornom uređenju gradnje izvan građevinskog područja za infrastrukturu, građevine obrane, građevine namijenjene poljoprivrednoj proizvodnji i gospodarenju u šumarstvu i lovstvu, područja gospodarskog korištenja pomorskog dobra i uređenja plaža, istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina, te gradnja unutar eksploatacijskih polja u funkciji obrade mineralnih sirovina, kampova i golf igrališta i drugih sportsko rekreacijskih igrališta, stambenih i pomoćnih građevina na poljoprivrednim posjedima i za potrebe seoskog turizma, rekonstrukciju postojećih građevina.

Kriteriji gradnje izvan građevinskog područja propisani u prostornim planovima županija su neujednačeni i ne sadrže jasno određene stavove o građevinama koje se mogu graditi izvan građevinskog područja. Prostornim planovima uređenja jedinica lokalne samouprave detaljno se razrađuju kriteriji određeni prostornim planovima županija i zakonske odredbe o gradnji izvan građevinskog područja.

Važeći prostorni planovi županija (posljednje izmjene i dopune) doneseni su u vremenskom razdoblju od 7 godina u kojemu su u velikoj mjeri promijenjeni propisi pa stoga ima razumljivih razlika u načinu regulative pojedinih planskih rješenja.

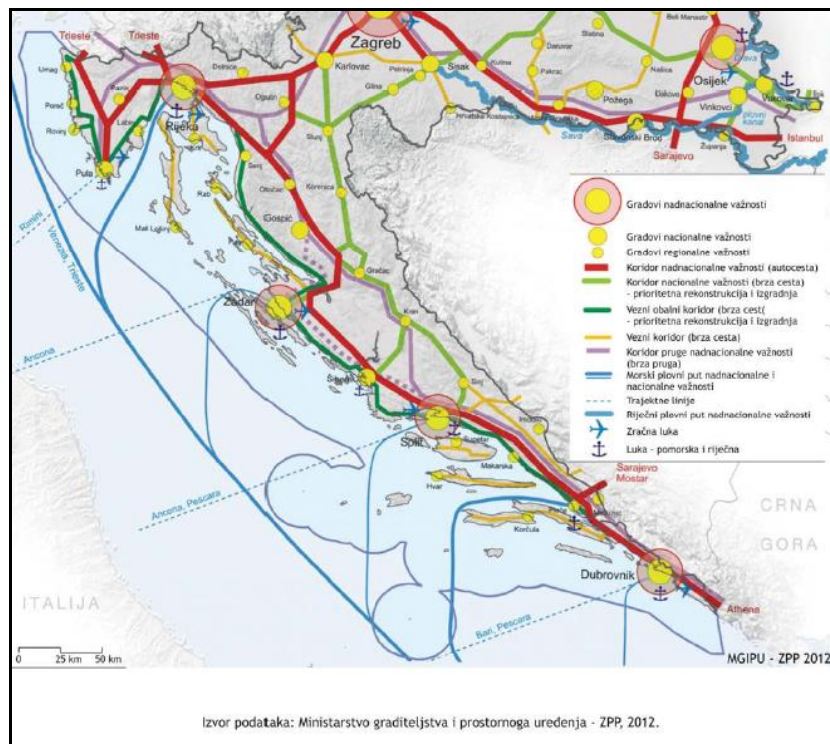
6.3. Promet

Opremljenost prostora infrastrukturom uvjet je njegovog funkcionalnog korištenja. Razina infrastrukturne opremljenosti ukazuje na raznolikost namjene i korištenja određenog prostora.

Prometni prioriteti obalnog područja Republike Hrvatske su na prometnicama koje se nalaze na trasi multimodalnih koridora, odnosno koridora koji prolaze kroz Hrvatsku i povezuju prostor centralne Europe sa Mediteranom i jugoistočnom Europom. Obalno područje povezano je s kontinentalnim dijelom Republike Hrvatske kao i sa Europom putem Jadransko-jonskog koridora koji je dio Paneuropske transportne mreže.

U proteklom razdoblju naglasak razvoja je stavljen na izgradnju cestovne mreže (postignuta stopa razvoja bila je i veća nego u državama EU), dok se u slijedećem razdoblju predviđa značajnije ostvarivanje razvoja željezničkog prometa.

Slika 9. Prometni koridori



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

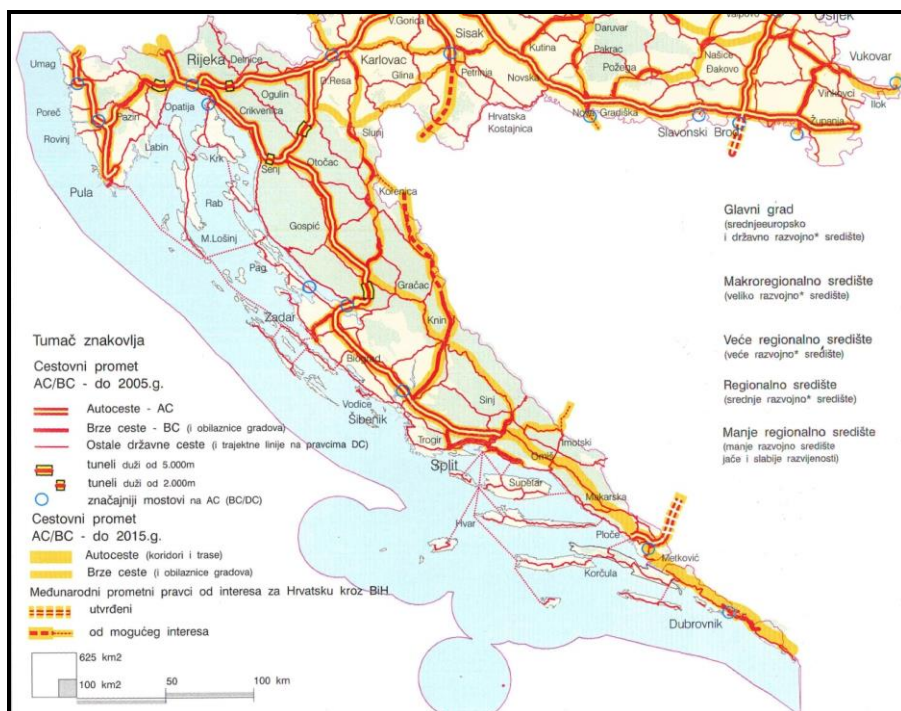
6.3.1. Cestovni promet

Cestovna povezanost obalnog područja uzdužno kao i s kontinentalnim dijelom Hrvatske, te dalje s europskim pravcima je dobra. Unaprijeđena je izgradnjom autocesta, brzih cesta te rekonstrukcijom i modernizacijom postojećih cesta.

Unutar obalnog područja izgradnja mreže državnih cesta provodila se na sljedećim prometnim pravcima i koridorima: izgradnja dionica autocesta (A1, A6 i A7) i brzih cesta, radi boljeg i bržeg cestovnog povezivanja unutrašnjeg kontinentalnog područja zemlje i srednjoeuropskog Podunavlja sa Istrom, Hrvatskim Primorjem i Dalmacijom (do Ploča), rekonstrukcija i modernizacija Jadranske magistrale u skladu s intenzitetom prometa i razvitkom pojedinih područja, rekonstrukcija državnih cesta prve prioritetne skupine prema Strategiji prometnog razvitka Republike Hrvatske.

Osnovna prostorno-razvojna obilježja cestovne infrastrukture su:

- neodgovarajuća dinamika izgradnje drugih državnih i brzih cesta u funkciji uspostave cjelovitog sustava cestovne mreže;
- neodgovarajuća dinamika izgradnje kritičnih dionica i objekta, prvenstveno na mreži državnih cesta te na prilaznicama i obilaznicama većih gradova;
- nedovoljno ulaganje u održavanje cestovne infrastrukture koja ne osigurava puni standard održavanja usluga i servisiranja korisnika;
- nedovoljna izgrađenost i moderniziranost cesta osobito na otocima.

Slika 10. Cestovni promet


Izvor: Program prostornog uređenja Republike Hrvatske, (1999, 2013..)Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja

Prostorno- planskom dokumentacijom omogućen je daljnji razvoj cestovnog prometa na državnoj, županijskoj i lokalnoj razini, sukladno planovima razvoja sektora.

Zakonom je propisano da se za izgradnju autocesta i državnih cesta, te gradnju ceste s četiri ili više prometnih traka ili proširivanje postojeće ceste s dvije ili manje prometnih traka u cestu s četiri ili više prometnih traka ako duljina ceste ili proširene dionice ceste iznosi 10 km ili više.

Ovim zakonskim odredbama osigurano je uvažavanje zahtjeva zaštite prirode i okoliša što je u duhu odredbi Protokola.

6.3.2. Željeznički promet

Postojeća željeznička mreža sastavni je dio mreže međunarodnih i nacionalnih željezničkih koridora. Stanje željezničke infrastrukture, kako u cijeloj Hrvatskoj tako i u obalnom području, obilježava:

- zastarjela željeznička mreža nedovoljnog kapaciteta i opremljenosti;
- kritični dijelovi dionica pruga (nagib, nosivost, radijusi, brzina, propusna moć) i željeznički prometni objekti (kolodvori, postaje, ranžirni i rasporedni kolodvori itd.), prvenstveno na mreži državnih/europskih - magistralnih pruga;
- nedovoljno ulaganje u redovno održavanje željezničke infrastrukture ne osigurava puni standard davanja usluga/servisiranja korisnika;

- nedostatak potpune dokumentacije za izgradnju nizinke pruge Rijeka - Zagreb i podloge za željezničko povezivanje Istre, Ploča i Dubrovnika na postojeću željezničku mrežu.

Za učinkovitost gospodarskog razvoja Republike Hrvatske bitna je pretpostavka modernizacija željezničkog prometa, koju se planira izvršiti na najpotrebnijim pravicima i koridorima, u okviru gospodarskih mogućnosti. Takvi zahvati kao i odgovarajuće opremanje željezničke mreže i objekata ne zahtijevaju značajnije proširenje željezničkog koridora, pa se time čuva i štiti prostor i okoliš.

Slika 11. Željeznički promet



Izvor: Program prostornog uređenja Republike Hrvatske, (1999, 2013..)Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja

U prostorno - planskoj dokumentaciji svih razina određeni su svi postojeći i planirani željeznički koridori. Prostorno-planskom dokumentacijom županijske razine određena je željeznička infrastruktura od važnosti za Državu, odnosno njeni postojeći i planirani koridori. Značajniji željeznički koridor, od važnosti za Državu, na obalnom području je Jadranska željeznička pruga Split - Šibenik – Zadar.

U slijedećem periodu najvažniji zadatak na obalnom području je pripremanje podloga za željezničko povezivanje Istre, luke Ploče i Dubrovnika na postojeću željezničku mrežu.

Obzirom na potrebu poštivanja odredbi u međuvremenu donesenih Zakona o zaštiti okoliša i Zakona o zaštiti prirode, a odnose se na postupak procjene utjecaja na okoliš i uvjete zaštite prirode i postupak

ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu, nužna je eventualna revizija prostorno-planske dokumentacije za potrebe izgradnje željezničke infrastrukture.

Ovim, zakonskim rješenjima osigurano je uvažavanje zahtjeva zaštite prirode i okoliša što je u duhu odredbi Protokola.

6.3.3. Pomorski promet

Zakonom i uredbama definiran je status luka otvorenih za javni promet koje se prema veličini i značaju za Republiku Hrvatsku razvrstavaju u luke osobitog (međunarodnog) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku, luke županijskog značaja i luke lokalnog značaja. Oko 90% operativnih površina nalazi se u urbanim cjelinama, a posljedica toga je ograničena mogućnost prostornog razvoja luka. Osim prostorne ograničenosti, opremljenost potrebnim sredstvima i uređajima je manjkava i zastarjela.

Pomorski promet, koji ima velike potencijale, gotovo je potpuno zapostavljen u lokalnom putničkom prometu. Posebni programi povezivanja otoka i dosadašnja ulaganja države donekle su poboljšali prometnu povezanost otoka s kopnom, ali stanje je još uvijek na nekim udaljenijim otocima nepovoljno.

Pomorski promet obilježava:

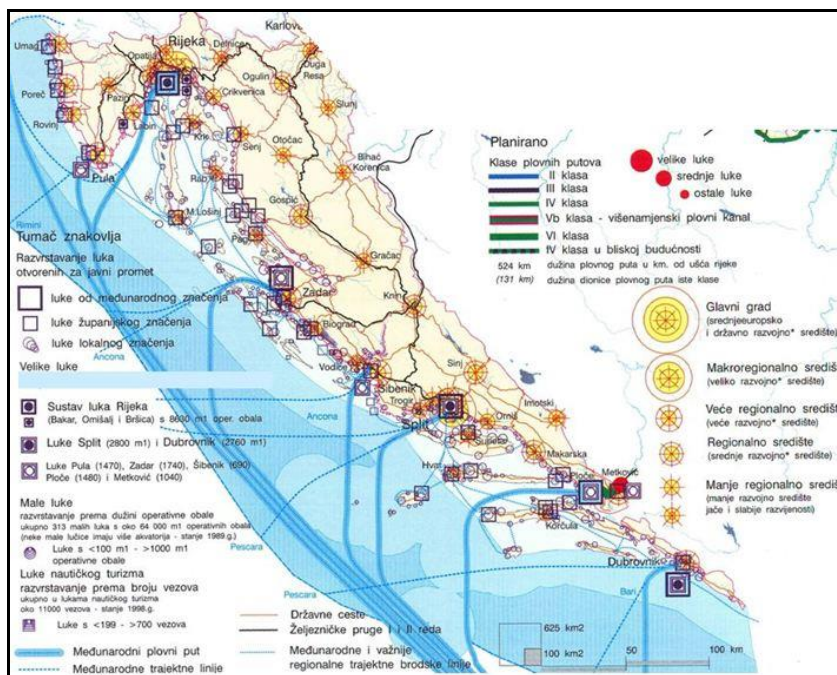
- započeti projekti izgradnje i modernizacije infrastrukture u šest morskih luka državnog značaja (Rijeka, Zadar, Šibenik, Split, Ploče i Dubrovnik);
- neusklađenost gospodarskog i turističkog korištenja lučkih prostora županijskog i lokalnog značaja i
- neodgovarajuće održavanje i opremljenost lučkih prostora županijskog i lokalnog značaja.

Pomorska infrastruktura od državnog značaja sadržana je u svim dokumentima prostornog planiranja kao i elementi planova razvoja svih državnih luka (Rijeka, Zadar, Šibenik, Split, Ploče i Dubrovnik). Prostorno-planskom dokumentacijom, kao i izrađenim planovima razvoja državnih luka omogućen je daljnji razvoj u postojećim prostornim obuhvatima. Uz određene zahvate koji su poboljšali upotrebu postojećih lučkih površina, odnosno nasipavanjem morskih površina omogućila se rekonstrukcija i izgradnja prvenstveno produljenja obala za prihvat većeg broja brodova više nosivosti i povećanje operativno skladišnih prostora. Navedeno je provedeno u šest luka osobitog (međunarodnog) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku (Rijeka, Zadar, Šibenik, Split, Ploče i Dubrovnik).

Gospodarske okolnosti države pokazuju da su sve značajne državne i županijske luke izgrađene i da ih je potrebno modernizirati i opremiti na postojećim lokacijama.

Gospodarski uvjeti naglasak stavljaju na razvoj luka nautičkog turizma, a osim u lukama nautičkog turizma vezovi za plovila postoje i u lukama otvorenim za javni promet, sportskim kao i drugim lukama.

Slika 12. Pomorski promet



Izvor: Program prostornog uređenja Republike Hrvatske, (1999, 2013..)Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja

U svim dokumentima prostornog planiranja sadržana je pomorska infrastruktura od državnog, županijskog i lokalnog značaja (luke otvorene za javni promet, te luke posebne namjene: luke nautičkog turizma, brodogradilišne luke, ribarske luke, sportske luke, industrijske luke, vojne luke, luke za potrebe državnih tijela) kao i elementi planova razvoja luka.

Lokacije luka nautičkog turizma kao i maksimalni kapacitet vezova u moru određeni su prostorno planskom dokumentacijom županijske razine, te su dati uvjeti njihove gradnje i uređenja na način da se u najvećoj mogućoj mjeri sačuva postojeća kvaliteta obale i mora.

Osnovne prostorno-prioritetne smjernice razvitka pomorskog prometa su:

- utvrđivanje granice pomorskog dobra posebice u urbanim sredinama i na dijelovima obale interesantnim za investiranje, a koji su predviđeni dokumentima prostornog uređenja;
- povezivanje s glavnim cestovnim i željezničkim koridorima;
- primjenom novih tehnika i tehnologija pomorskog prometa podići opremljenost postojeće lučke infrastrukture potrebnim sredstvima i uređajima.

Izgradnja lučke infrastrukture kao razvojni element i dalje će se temeljiti na zahtjevima tržišta i utvrđenim kriterijima, na kvalitativnoj i tehnološkoj modernizaciji, te prometnom povezivanju s glavnim europskim cestovnim i željezničkim koridorima radi ostvarenja bolje integracije te stvaranja preduvjeta za razvoj intermodalnog prometa.

Sukladno odredbama Zakona o zaštiti okoliša za morske luke otvorene za javni promet osobitoga (međunarodnoga) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku i morske luke posebne namjene od značaja za RH provodi se postupak procjene utjecaja na okoliš. Isto tako, za morske luke s više od 100 vezova provodi ocjena o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš, a za koje je nadležno ministarstvo.

Ovim, zakonskim rješenjima osigurano je uvažavanje zahtjeva zaštite prirode i okoliša što je u duhu odredbi Protokola.

6.3.4. Zračni promet

Prema broju zračnih luka u odnosu na površinu i broj stanovnika, Hrvatska se ubraja u razvijenije države Europe. Zračni promet obilježava: tehničko-tehnološka zastarjelost i nepotpuna opremljenost postojećih zrakoplovnih površina i nedostatna ulaganja u održavanje infrastrukture zračnog prometa.

Prostorni razmještaj zračnih luka relativno je zadovoljavajući, ali za druge oblike zračnih građevina uočava se velika neravnomjernost razmještaja (npr. letjelišta).

U dokumentima prostornog planiranja županijske razine omogućen je razvoj zračnog prometa, odnosno proširenje i rekonstrukcija postojećih kapaciteta zračnih luka te moguće otvaranje novih luka na otocima i kopnu.

U prostorno-planskoj dokumentaciji sadržane su postojeće i planirane zračne luke državnog značaja, zračne luke na otocima, letjelišta, heliodromi, te aerodromi na vodi.

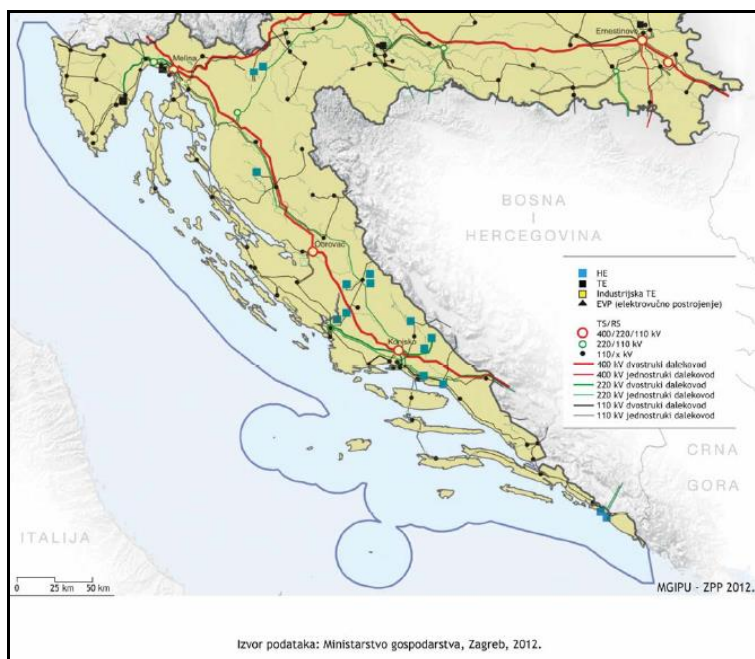
6.4. Infrastruktura

6.4.1. Energetski sustavi

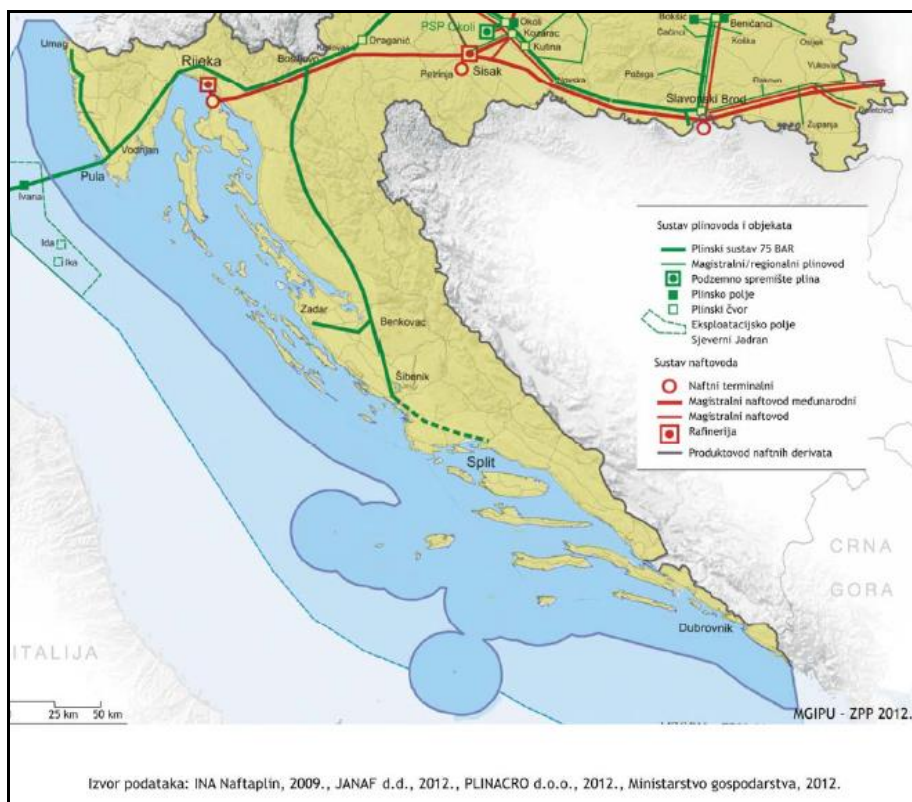
Osnovni energetski sustav je električna energija. U prostoru dominira zračna mreža s tendencijom da se u urbanim sredinama mreža premjesti podzemno, najčešće unutar cestovnog koridora. Ostali energenti se koriste u daleko manjem učešću.

Sa stajališta obnovljivih izvora energije na obalnom području dominiraju energija sunca, vjetra i dijelom hidro-energetski obnovljivi izvori. Temeljem prihvaćenih obveza EU-a, Hrvatska mora ispuniti obveze prema prijedlogu Direktive Europske unije o poticanju obnovljivih izvora energije o udjelu obnovljivih izvora energije.

Slika 13. Energetski sustavi



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



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



U prostorno-planskoj dokumentaciji županijske razine određeni su postojeći i planirani energetske sustavi (elektroenergetski sustavi, toplinski sustavi, plinoopskrba), a sukladno planovima razvoja javnih distributera.

Glavni pravci razvoja elektroenergetskog sustava su u izgradnji proizvodnih i prijenosnih objekata koji koriste programe prirodnog plina i obnovljivih izvora energije (energiju sunca, energiju vjetra, hidroenergiju). U svim županijskim prostornim planovima data su područja i uvjeti za razvoj obnovljivih izvora energije, i to sa stajališta izgradnje objekata proizvodnje, prerade i distribucije.

Važeća prostorno-planska dokumentacija omogućila je obnovu kao i zamjenu postojećih prijenosnih sustava u postojećim koridorima tako da je stanje današnje elektroprijenosne mreže zadovoljavajuće tj. omogućen je prijenos električne energije za sve potrebe gospodarstva i široke potrošnje.

U sljedećem razdoblju planira se razvoj energetske proizvodnje (s naglaskom na korištenje obnovljivih izvora i ekološki prihvatljive tehnologije) i prijenosnih sustava (prvenstveno cjevovodi i 400 kV dalekovodi) koji omogućuju daljnji održivi ekonomski razvoj.

Prostorno-planskom dokumentacijom određene su lokacije za razvoj proizvodnih energetske objekata. Veće energetske građevine od važnosti za državu su: TE Plomin (postojeća i planirana), HE Senj I i II, HE Zakućac, HE Ombla. Potencijalne lokacije za solarne elektrane na otocima su: Brač, Hvar, Vis.

Prostorno planskom dokumentacijom određene su lokacije smještaja postrojenja za iskorištavanje energije vjetra koje su načelnog karaktera, te su date smjernice za detaljnije određivanje njihovih lokacija.

Građevine za transport plina s pripadajućim objektima, odnosno uređajima i postrojenjima na obalnom području su: magistralni plinovod za međunarodni transport DN 500 radnog tlaka 75 bara platforma Ivana K - Vodnjan (podmorska dionica) i DN 500 radnog tlaka 75 bara Vodnjan - Labin - Kršan - Viškovo, potencijalna trasa magistralnog plinovoda za međunarodni transport podmorska dionica Plomin - Omišalj (u istraživanju), potencijalna trasa međunarodnog podmorskog plinovoda na dionici Umag - Sjeverna Italija (u istraživanju); potencijalna trasa međunarodnog plinovoda na dionici LNG Bršica/Koromačno - MRS Labin LNG terminal Plomin, Koromačno, Bršica (lokacije u istraživanju); Jonsko-jadranski plinovod, dionica: čvor Ploče - Dubrovnik - Prevlaka sa prijelazom ispod Malostonskog zaljeva, alternativno preko doline Neretve i BiH kod Neuma, te terminal za tekuće terete u luci Ploče.

Za sve veće zahvate u energetske sektoru zakonom su propisane obveze provođenja procjene utjecaja na okoliš.

6.4.2 Vodnogospodarski sustav

Vodnogospodarski sustav podrazumijeva sustav koji obuhvaća opskrbu vodom, odvodnju otpadnih voda, uređenje vodotoka i drugih voda te melioracijsku odvodnju i navodnjavanje.

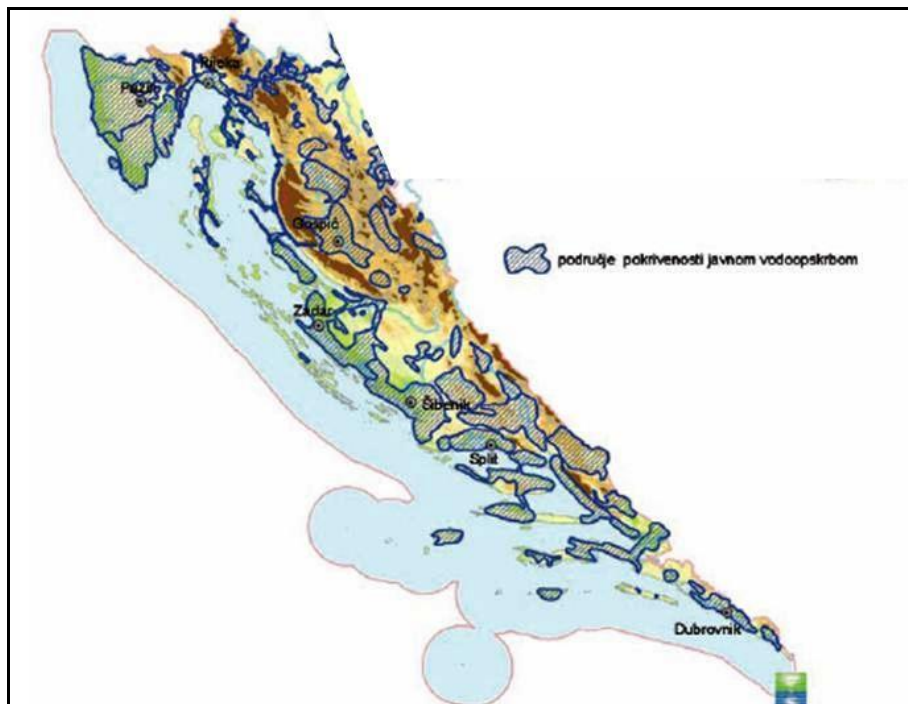
Vodoopskrba

Udio stanovništva koje ima mogućnost priključka na sustav javne vodoopskrbe, na razini obalnog područja, je različit i ovisi o položaju pojedinog područja. Prema podacima iz recentne Strategije



upravljanja vodama, opskrbljenost stanovništva iz javne vodoopskrbne mreže za područje jadranskih slivova, kojem pripada obalnom područje iznosi 91% .

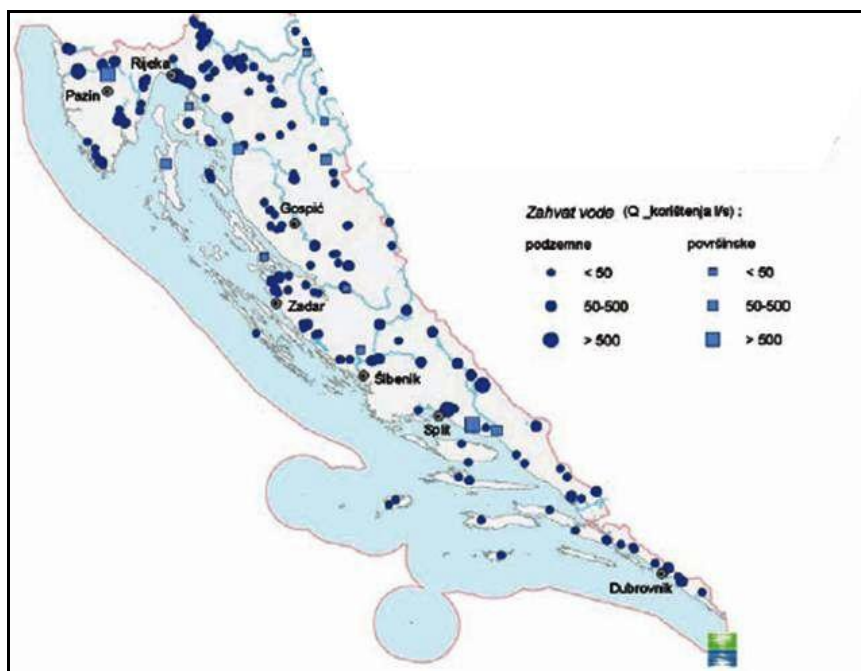
Slika 14. Vodnogospodarski sustav



Izvor: Strategija upravljanja vodama(2009.)

Vodoopskrba otoka specifičan je problem, koji se rješava na različite načine. Primjerice, na otoke Brač, Hvar i Šoltu dovodi se voda s kopna. U manjem opsegu vodoopskrba otoka je iz vlastitih izvora (Cres, Vis). Individualna opskrba se odvija skupljanjem kišnice u cisterne. Za vrlo male otoke ili incidentne situacije uglavnom se dovozi voda brodovima-vodonoscima. Koristi se i prerada bočate vode putem desalinacije (Lastovo, Mljet) ili se kombiniraju različiti izvori (Krk, Pag, Korčula).

Slika 15. Prostorni raspored zahvata podzemnih i površinski voda na jadranskim slivovima



Izvor: Strategija upravljanja vodama(2009.)

Stanovnici koji nisu priključeni na sustave javne vodoopskrbe opskrbljuju se vodom iz tzv. lokalnih vodovoda ili iz individualnih vodozahvata (bunari, cisterne), kod kojih nije uspostavljen sustav kontrole kakvoće vode, nego se ona provodi prema potrebi i procjeni korisnika.

Povećanje potrebe za vodom proizaći će iz povećanja stupnja priključenosti stanovništva na javne vodno-opkrbne sustave. U turističkim područjima očekuje se povećanje potrebe za vodom zbog očekivanog povećanja broja turista i postizanja viših kategorija turističkih usluga.

Odvodnja otpadnih voda

Priključenost stanovništva na sustave javne odvodnje razlikuje se ovisno o veličini aglomeracije, pri čemu je jasan trend da postotak priključenosti raste s veličinom aglomeracije. Za aglomeracije veće od 150 000 ES, priključenost stanovništva na sustave javne odvodnje je najveća i iznosi 74%, dok s druge strane za aglomeracija s manje od 2000 ES, priključenost stanovništva na sustave javne odvodnje iznosi oko 7%, što je posljedica tehnički i financijski zahtjevnijeg načina rješavanja odvodnje.

Razina priključivanja stanovništva na kanalizacijske sustave sa središnjim komunalnim uređajima, nije se realizirala planiranom dinamikom. Razlog tome su nepovoljni gospodarski uvjeti te visoki troškovi izgradnje sekundarne mreže i plaćanja priključaka. Zbog toga veliki dijelovi mnogih naselja još uvijek nisu priključeni na uređaje za pročišćavanje otpadnih voda.

Pročišćene otpadne vode za sada se ne koriste, a zbrinjavanje mulja koji nastaje kao rezultat rada uređaja za pročišćavanje otpadnih voda još uvijek nije sustavno riješeno. U pravilu se odlaže na sanitarnim



odlagalištima iako se, uz određenu doradu, može koristiti kao sirovina (u poljoprivredi, materijal u proizvodnji opeka, kao energent i slično).

Pročišćavanje otpadnih voda provoditi će se temeljem Direktiva Vijeća EO o pročišćavanju komunalnih otpadnih Voda (91/271/EEZ od 21. Svibnja 1991.), i Direktiva vijeća o kakvoći voda namijenjenih za ljudsku potrošnju (98/83/EZ, od 3. Studenog 1998.)

Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda odnosi na prikupljanje, pročišćavanje i ispuštanje komunalnih otpadnih voda, te pročišćavanje i ispuštanje otpadnih voda iz određenih industrijskih sektora. Cilj Direktive je zaštita okoliša od štetnih utjecaja ispuštanja gore navedenih otpadnih voda. Vlada RH donijela je Plan provedbe vodno-komunalnih direktiva. Sukladno Direktivi, za područje Jadranskog sliva potrebno je izvršiti prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda za aglomeracije do 150.000 (ES), a do kraja 2023. za sve aglomeracije više od 2000 (ES).

U prostorno-planskoj dokumentaciji županijske razine određeni su vodnogospodarski sustavi, te je omogućena njihova gradnja, dogradnja, povezivanje i rekonstrukcija.

Na pojedinim dijelovima obalnog područja, za potrebe vodoopskrbe, planira se izgradnja novih akumulacija, zahvaćanje novih količina podzemnih voda, kao i izgradnja novih transportnih pravaca do pojedinih otoka.

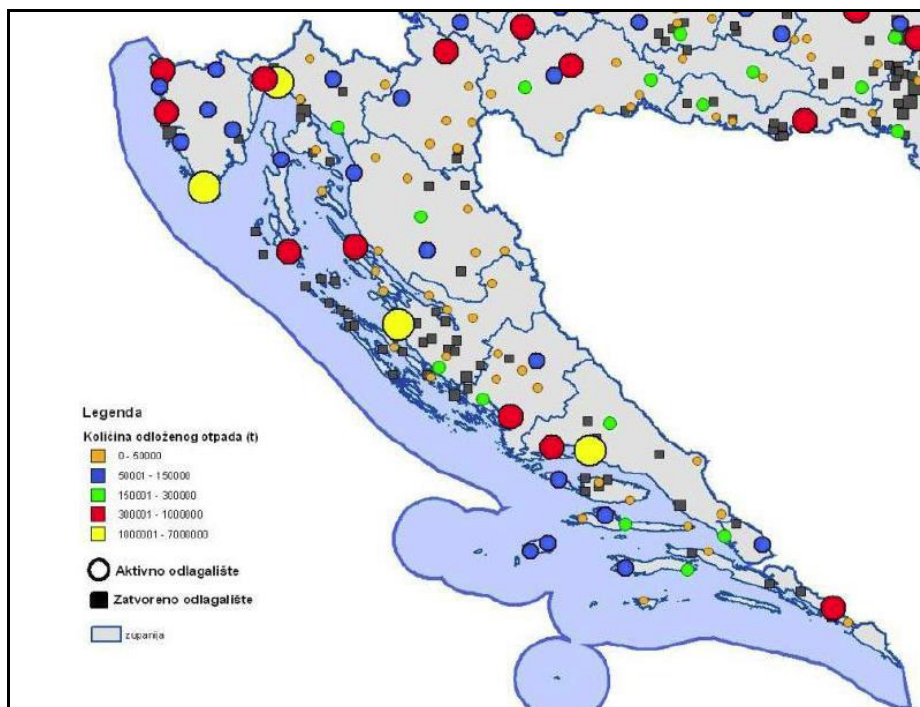
Sustavi javne odvodnje otpadnih voda rješavaju se kao kanalizacijski sustavi za područje većih aglomeracija i visoke gustoće gradnje, ili kao autonomni sustav (individualni mali uređaji, septičke jame, sabirne jame), koji je primjeren rjeđe naseljenim područjima ili samostalnim objektima udaljenim od naselja.

Prostorno-planskom dokumentacijom propisano je provođenje monitoringa i očuvanja kakvoće vode kao i mjere sanitarne zaštite izvorišta.

6.5. Gospodarenje otpadom

Na temelju Zakona o otpadu i tada važećih načela i direktiva EU, 2005. godine usvojena je Strategija gospodarenja otpadom Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 130/2005), a 2007. godine i Plan gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2007.-2015. godine ("Narodne novine", br. 85/2007, 126/10, 31/11), kojima se predviđa uspostava cjelovitog sustava gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj. Okvirna EU Direktiva o otpadu 2008/98/EC donesena 2008. godine, koja je zamijenila nekoliko ranijih direktiva, danas daje pravni okvir za gospodarenje otpadom u EU. Navedenom Direktivom modernizira se zakonodavstvo vezano uz gospodarenje otpadom uvođenjem koncepta nusproizvoda, prestanka statusa otpada te koncepta praćenja životnog ciklusa, a poseban naglasak stavlja se na sprečavanje nastanka otpada i uporabu korisnih materijala iz otpada, čime bi se znatno smanjila količina otpada odloženog na odlagališta.

Slika 16. Odlagališta prema količini odloženog otpada



Izvor: Plan upravljanja vodnim područjima, Dodatak II. Analiza značajki Jadranskog vodnog područja (2010).

Novim Zakonom o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/13 – na snazi od 23.07.2013.) utvrđuju mjere za sprječavanje ili smanjenje štetnog djelovanja otpada na ljudsko zdravlje i okoliš na način smanjenja količina otpada u nastanku i/ili proizvodnji te se uređuje gospodarenje otpadom bez uporabe rizičnih postupaka po ljudsko zdravlje i okoliš, uz korištenje vrijednih svojstava otpada. Novim Zakonom u pravni poredak Republike Hrvatske prenose relevantne direktive Europske unije.

Planiranje gospodarenja otpadom podrazumijeva analizu postojećeg stanja, te propisivanje mjera koje je potrebno provesti kako bi se dosegli zadani ciljevi u politici gospodarenja otpadom. Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske određuje i usmjerava gospodarenje otpadom te na temelju analize postojećeg stanja na području gospodarenja otpadom i ciljeva gospodarenja otpadom. Razvojni dokumenti pojedinih područja poslovnih djelatnosti ne smiju biti u suprotnosti s Planom. Obvezu izrade plana gospodarenja otpadom imaju županije, Grad Zagreb, gradovi i općine, te proizvođači otpada koji godišnje proizvedu više od 150 tona neopasnog otpada i/ili više od 200 kilograma opasnog otpada (za razdoblje od četiri godine).

Zakonom su propisane građevina za gospodarenje otpadom od državnog značaja u koje spadaju centar za gospodarenje otpadom, spalionica otpada i odlagalište opasnog otpada. Zatim građevina za gospodarenje otpadom od županijskog značaja u koje spadaju odlagalište otpada koje nisu državnog značaja i građevina za gospodarenje otpadom od lokalnog značaja, a to su građevine za gospodarenje otpadom koje nisu državnog i županijskog značaja.



Županije gradovi i općina, odnosno nositelji izrade dokumenata prostornog uređenja, dužan je planirati lokacije za gradnju tih objekata¹²⁷. Prema dosadašnjem iskustvu, javnost čije je sudjelovanje u postupcima donošenja planova, programa i konkretnih odluka osnaženo odgovarajućim zakonima, iako načelno prihvaća građevine za zbrinjavanje otpada kao važne objekte zaštite okoliša, najčešće izražava snažno protivljenje da takva građevina bude smještena u njezinoj blizini.

Istarska županija je Planom gospodarenja otpadom i Prostornim planom županije predviđen je ŽCGO Kaštijun u Puli.

Primorsko-goranska županija je Planom gospodarenja otpadom lokacija Marišćina je određena za ŽCGO. Prostornim planom županije određene su četiri potencijalne lokacije centralne zone za gospodarenje otpadom: Dolčina, Marišćina, Nova i Rojno.

Ličko-senjska županija je Planom gospodarenja otpadom i Prostornim planom županije odabran je županijski koncept zbrinjavanja otpada, te se za potrebe uređenja i izgradnje ŽCGO određuje lokacija Ostrvica-Lički Osik

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

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

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

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

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

6.6. Zaštita prostora

6.6.1. Zaštićene prirodne vrijednosti

Na prostoru županija obalnog područja prepoznaje se sredozemna, obalna i otočna Hrvatska te Jadransko more kroz jedinstveni uski, rubni primorski prostor, otočnu morfologiju i akvatorij.

Unutar obuhvata Prostornog plana ličko Senjske županije nalazi se Park prirode Velebit koji je na UNESCO popisu rezervata biosfere od 1977.godine dok se na Ramsarskom popisu močvara od

¹²⁷ Regionalni i županijski centri za gospodarenje otpadom, odlagališta opasnog, neopasnog i inertnog otpada, te građevine namijenjene za spaljivanje otpada (spalionice).



međunarodne važnosti nalazi se jugoistočni dio posebnog ihtiološko-ornitološkog rezervata Delte Neretve (Prostorni plan Dubrovačko Neretvanske županije).

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

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

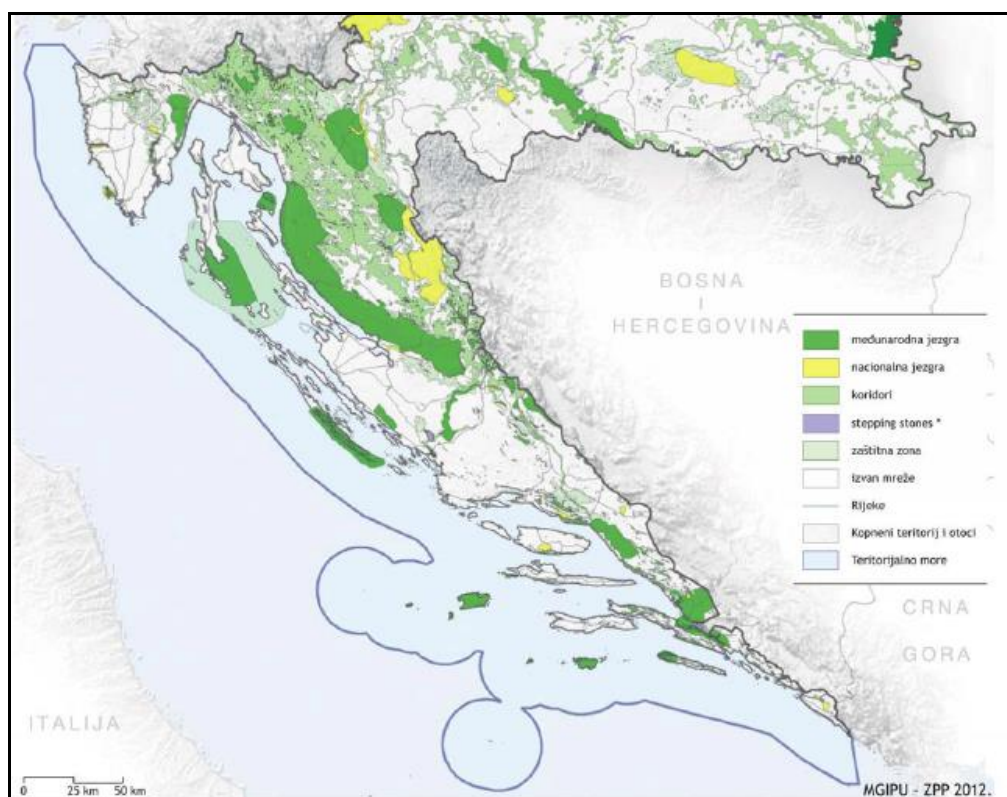
Ekološka mreža u sustavu prostornog uređenja

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

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

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

Slika 17. Ekološka mreža republike Hrvatske



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

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

Natura 2000

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

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

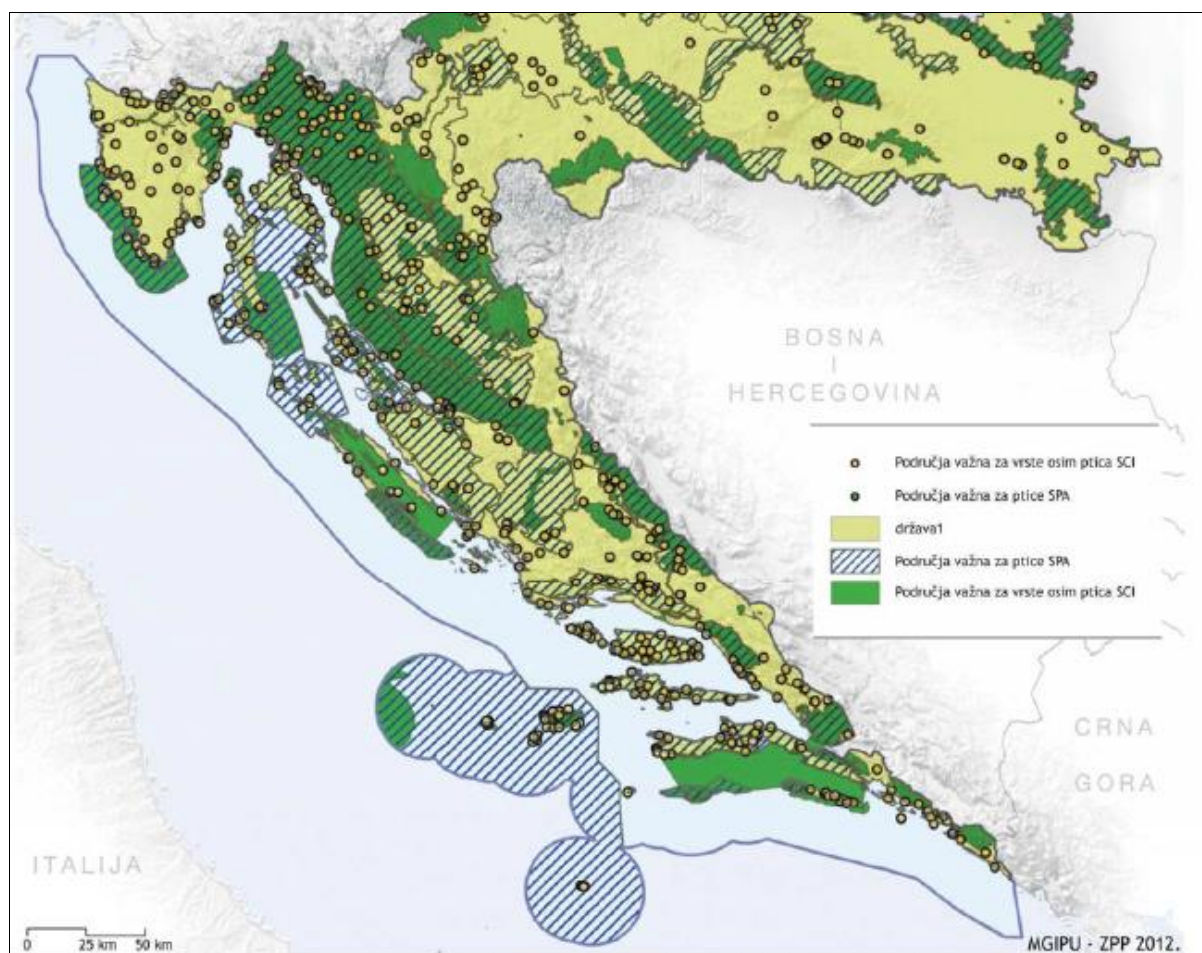
U Republici Hrvatskoj je 2.682.875,70 ha ili 30,43% ukupne (kopnene i morske) površine pod zaštitom kombiniranom od zaštićenih područja i potencijalnih NATURA 2000 područja.

Natura 2000 u zemljama EU

Vrlo je teško uspoređivati postotak i površine područja Nature 2000 u pojedinim zemljama, jer podatak nije jednoznačan i usporediv. Različite zemlje imaju različit postotak zaštićenih područja u različitim kategorijama i Natura 2000 područja, a način/obrazac na koji se ona preklapaju nije uvijek isti.

Implementiranjem zaštite Natura 2000 značajno je povećana površina zaštićenih područja u zemljama EU-a. Danas mreža Natura 2000 prekriva oko 70% površine svih zaštićenih područja u Europskoj uniji.

Slika 18. Potencijalna Natura 2000 područja



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

6.6.2. Zaštita i očuvanje okoliša

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

Prvi Zakon o zaštiti okoliša donesen je 1994. godine ("Narodne novine", broj 82/94) zajedno sa Zakonom o prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 30/94). Drugi i sada važeći Zakon o zaštiti okoliša donesen je 20013. godine. Tijekom vremena, područje zaštite okoliša postaje sve zahtjevnije te se sektorski osamostaljuje, a od 2012. godine odvaja se od prostornog planiranja u zasebno Ministarstvo zaštite okoliša i prirode.

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

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

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

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

Instrumenti zaštite okoliša

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

6.6.3. Značajnost krajobraza

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

Međunarodni ugovori", broj 12/2002), kojim je potvrdio *European Landscape Convention*, potpisanu 2000. godine u Firenci. Hrvatska se tako, među prvim zemljama, obvezala na zaštitu, upravljanje i

planiranje krajobraza putem njegove identifikacije, jačanja svijesti o vrijednostima krajobraza, obrazovanja te međunarodne suradnje.

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

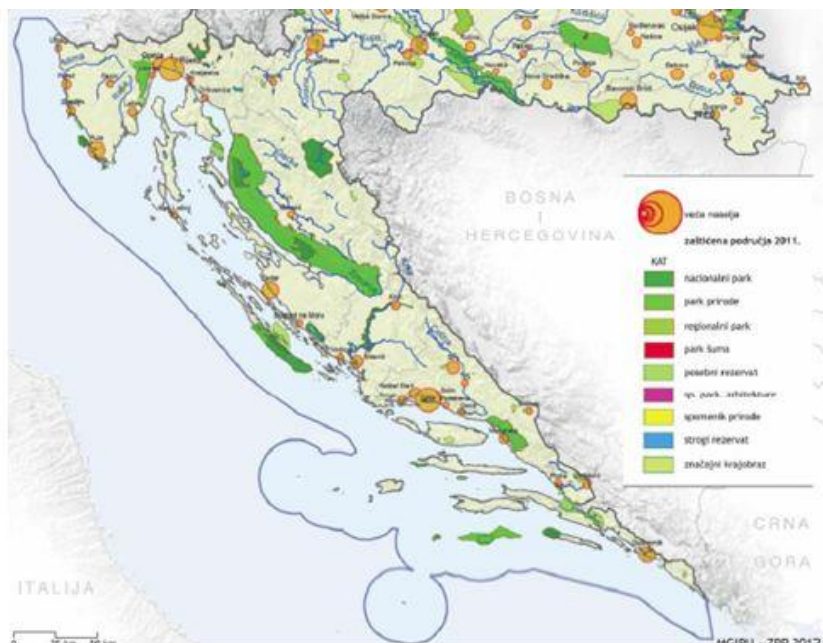
U važećoj zakonskoj regulativi, krajobraz se tretira nedosljedno i nedovoljno i neujednačeno. Različiti propisi definiraju krajobraz tretiraju na različite i međusobno neusklađene načine. Neusklađenost legislative je ozbiljna zapreka pokretanju obaveznom djelovanju u provođenju Konvencije.

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

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

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

Slika 19. Zaštićene prirodne vrijednosti

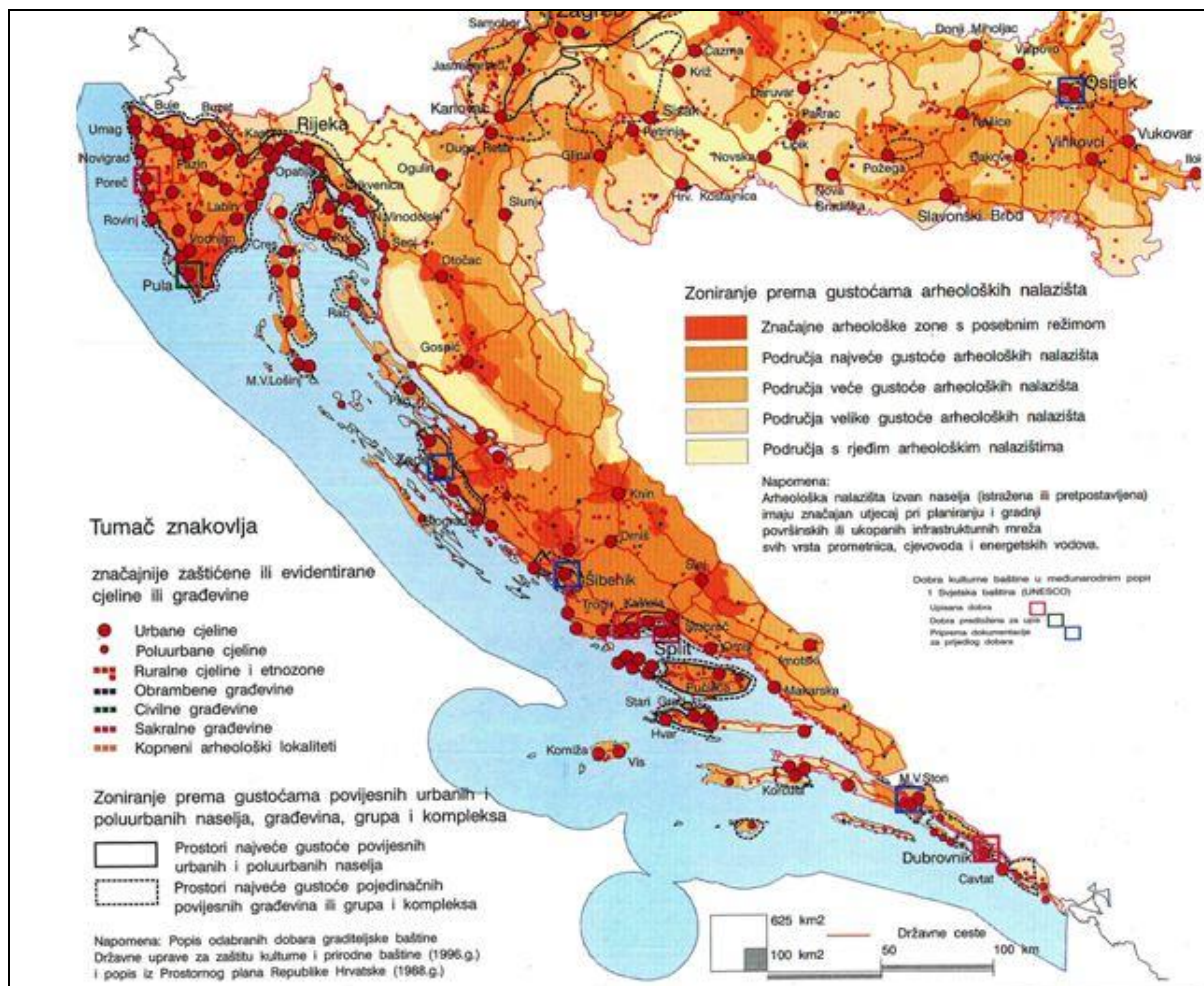


Izvor: Izvješće o stanju u prostoru RH 2008. - 2012. Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja

6.6.4. Zaštita i očuvanje kulturnih dobara

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

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

Slika 20. Značajnije zaštićene ili evidentirane cjeline ili građevine


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



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

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

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

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

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

ŽUPANIJA	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	UKUPNO
Dubrovačko-neretvanska	1	4	5	4		16
Istarska	4	4	8	10		34
Ličko-senjska	/	/	1	/	/	1
Primorsko-goranska	8	1	1	1	1	12
Splitsko-dalmatinska	7	10	16	3		42
KO Trogir	/	2	/	1	/	3
Sibensko-kninska	1	1	3	/	/	5



Zadarska	1	14	19	2	1	37
UKUPNO	71	95	109	59	34	368

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

6.6.5. Zaštita prostora u prostornim planovima

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

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

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

Grafički dio planova sadrži kartografske prikaze Uvjeta korištenja, uređenja i zaštite prostora.

Zaštita prirodne baštine prikazana je na kartografskom prikazu „Uvjeti korištenja, uređenja i zaštite prostora - Područja posebnih uvjeta korištenja - Prirodna i graditeljska baština“.

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

U obrazloženju planova kao ciljevi izrade Prostornih planova Županija, između ostalog, navedeni su:

- Racionalno korištenje prirodnih izvora
- Očuvanje ekološke stabilnosti i vrijednih dijelova okoliša
- Zaštita krajobraznih vrijednosti
Zaštita prirodnih vrijednosti, posebnosti i kulturno povijesnih cjelina, te očuvanje ekološke stabilnosti
- Racionalno korištenje i zaštita prostora

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

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

Dubrovačko Neretvanska Županija

- OBNOVA I RAZVOJ POLJOPRIVREDE I SELA U DUBROVAČKO-NERETVANSKOJ ŽUPANIJI, Stanica za južne kulture, Dubrovnik, Mr. Pavle Bakarić dipl. ing. agr, Dubrovnik, 1998.
- KONZERVATORSKA DOKUMENTACIJA DUBROVAČKO-NERETVANSKE ŽUPANIJE ZA OBUHVAT BIVŠIH OPĆINA KORČULA, LASTOVO, METKOVIĆ I PLOČE, Ministarstvo kulture Republike Hrvatske, Uprava za zaštitu kulturne baštine, Konzervatorski odjel u Splitu, Split, 2000.
- KONZERVATORSKA DOKUMENTACIJA DUBROVAČKO-NERETVANSKE ŽUPANIJE ZA OBUHVAT BIVŠE OPĆINE DUBROVNIK, Ministarstvo kulture Republike Hrvatske, Uprava za zaštitu kulturne baštine, Konzervatorski odjel u Dubrovniku, Dubrovnik, 2000.
- PRIRODOSLOVNA PODLOGA DUBROVAČKO-NERETVANSKE ŽUPANIJE ZA POTREBE IZRADE IZMJENA I DOPUNA PPDNŽ, Državni zavod za zaštitu prirode, Zagreb, 2008/2009.

Šibensko Kninska Županija

- PROSTORNA OSNOVA u kojoj je izrađena analiza stanja u prostoru na području Županije na način da je prikazan pregled svih podloga i relevantnih dokumenata prostornog uređenja, te objedinjeni izvodi iz Osnova korištenja i zaštite prostora bivših općina Drniš, Knin i Šibenik, kao i izvadak iz Strategije i Programa prostornog uređenja Republike Hrvatske. Temeljem analiza predočena je ocjena stanja u prostoru, apostrofirani su problemi razvitka, te naznačeni ciljevi prostornog uređenja. (URBING d.o.o. Zagreb, prosinac 1998.)
- STANJE I PLANSKA ODREĐENJA KORIŠTENJA PROSTORA OBALNOG POJASA.
U okviru aktivnosti za uspostavu sustava integralnog upravljanja obalnim područjem (IUOP) izrađen je ovaj elaborat kojim je detaljno analizirana namjena prostora, izvršenaprocjena izgrađenosti, zauzetost obalne linije, te namjena mora. (URBING d.o.o. Zagreb, travanj 1998.)
- ZAŠTITA GRADITELJSKE BAŠTINE, (Mr. sc Josip Čuzela, Šibenik, rujanj 1999.g)
- ZAŠTITA PRIRODNE BAŠTINE (Ivica Bralić, prof, Zagreb)

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

Sukobi i zapreke u zaštiti prirodnih i kulturnih vrijednosti

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

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

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

6.7. Nezakonita gradnja na obalnom području

Nezakonita, odnosno bespravna gradnja se definira kao gradnja bez ishodne 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 ishodio¹²⁸. 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 ishodenja rješenja o izvedenom stanju, odnosno postupka ozakonjenja nezakonite gradnje. Podaci se m anjim 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.

¹²⁸ Izvješće o stanju u prostoru RH 2008. – 2012.

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 zgrada¹²⁹.

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

Županija	Obalni upravni odjeli i ispostave		Ukupno zahtjeva	
	Upravni odjeli	Ispostave upravnih odjela	broj	%
ISTARSKA ŽUPANIJA			44.031	16,0
	PULA		11.327	
		Buje	1.699	
		Labin	3042	
		Poreč	3.623	
		Rovinj	1.711	
	Grad Labin		2008	
	Grad Novigrad		1.072	
	Grad Pula		5.686	
	Grad Poreč		4.176	
	Grad Rovinj		2.983	
	Grad Umag		3.093	
	Grad Vodnjan		3.611	
PRIMORSKO GORANSKA			47.926	17,5
	RIJEKA		10.006	
		Crikvenica	7.186	
		Krk	8.666	
		Mali Lošinj	4.131	
		Opatija	5.840	
		Rab	3.444	

¹²⁹ 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 prioritarnih akcija, Split, rujan 2012.



	Grad Rijeka		8.653	
LIČKO SENJSKA			5.141	1,9
	GOSPIĆ			
		Novalja	3.011	
		Senj	2.130	
ZADARSKA			65.994	24,0
	ZADAR		32.756	
		Benkovac	4.977	
		Biograd na moru	8.466	
		Obrovac	2.851	
		Pag	3.686	
	Grad Zadar		13.258	
ŠIBENSKO KNINSKA			24.699	9,0
	ŠIBENIK		13.476	
		Rogoznica	2.632	
	Grad Šibenik		8.591	
SPLITSKO DALMATINSKA			68.246	24,8
	SPLIT		4.577	
		Hvar	4.111	
		Makarska	5.311	
		Omiš	6.752	
		Solin	7.457	
		Supetar	4.942	
		Trogir	6.376	
		Vis	1.179	
	Grad Split		13.663	
	Grad Kaštela		8.380	
	Grad Trogir		3.180	
	Grad Makarska		2.318	
DUBROVAČKO			18.642	6,8



NERETVANSKA				
	DUBROVNIK		3.530	
		Gruda	1.061	
		Korčula	3.524	
		Ploče	2.881	
		Vela Luka	2.206	
	Grad Dubrovnik		5.440	
UKUPNO ŽUPANIJE			274.679	100

Izvor: mrežna stranica Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja

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

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

Županija	Ukupno zahtjeva za legalizaciju		Duljina obalne crte
	broj	%	km
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

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.

Zaključivi u svezi procesa u obalnom području:

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

- *povećani pritisak za gradnjom u obalnom području, a posebno na 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 – otel, T2 Turističko naselje, T3 kamp) gdje, suprotno zahtjevu sektorske strategije i zahtjevu racionalnog korištenja prostora, prevladavaju turistička naselja (vile) zbog mogućnosti etažiranja i apartmanizacije;*
- *planiranje izdvojenih zona isključivo zauzimanjem novih atraktivnih obalnih područja uz zanemarivanje područja kojima je potrebna sanacija i uređenje (bivše vojne zone, industrijske zone i sl.);*
- *nedovoljno aktivan odnos prema revitalizaciji i obnovi starih naselja uz obalu u funkciji cjelogodišnje turističke ponude (primjer; unutrašnjost Istre);*
- *nedostatak smjernica za oblikovanje turističkih zona i pripadajućeg krajobraza;*
- *nedostatak namjena teritorijalnog mora izvan ZOP-a.*

6.8. Problemi, pritisci i konflikti u obalnom području

Dosadašnji razvoj u obalnom području rezultat je intenzivnih aktivnosti u kojima se isprepleću različiti broj važnih i često međusobno sukobljenih društvenih, fizičkih, bioloških, kulturnih i ekonomskih procesa. Svi procesi imaju značajan utjecaj na obalno područje a očituju se kao problemi, pritisci i konflikti.

URBANIZACIJA I ŠIRENJE NASELJA

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

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

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

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

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

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

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

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

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



TURIZAM I REKREACIJA

Fizički utjecaji gradnje ugostiteljsko turističkih sadržaja slični su utjecajima urbanizacije i širenja naselja te mogu nanijeti štetu upravo onim resursima koji su privlačni za posjetitelje, npr. posebno osjetljivim ekosustavima, krajobrazu, vrijednim kulturno povijesnim lokalitetima. Masovni priljev turista u kratkoj sezoni dovodi do izrazito sezonskog karaktera negativnih utjecaja turizma.

U određenim slučajevima, planirane ugostiteljsko turističke zone nakon izgradnje ne koriste se isključivo za turističke namjene već za stanovanje ili za povremeno stanovanje.

Devastirani i neiskorišteni bivši vojni kompleksi, objekti i poligoni na obali su u vrlo maloj mjeri su dovedeni u funkciju npr. turizma.

PROIZVODNJA I PODUZETNIŠTVO

Stagnacija proizvodnih djelatnosti bitno se odrazila na njihovu prostornu distribuciju. Nove gospodarske zone uglavnom se ne planiraju niti formiraju na obalnom području, ukoliko nisu vezane uz more i korištenje mora. Za brownfield zemljišta (bivše proizvodne zone, brodogradilišta, prostor bivšeg TEF-a i Šibeniku i dr.) postoji veliki interes radi vrlo atraktivnog položaja ali bez jasne koncepcije za njihovo korištenje.

Neselektivan izbor vrsta i kapaciteta djelatnosti, lociranje funkcija neprimjereno značajkama obalnog prostora, posebno otoka, uvođenje tehnologija neprimjerenih okolišu, sve to može dovesti u pitanje provedbu načela održivog razvoja.

RIBARSTVO I MARIKULTURA

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

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

PROIZVODNJA ENERGIJE

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

PROMET

Svi oblici prometa veliki su korisnici prostora. Osim što prometnice, terminali, parkirališta i drugi prometni sadržaji zauzimaju prostor, oni su i ograničavajući čimbenici za korištenje zemljišta uz njih. Značajne prometnice (autoceste, željezničke pruge) su također i fizička i ekološka barijera na područjima



koje presijecaju. Morski promet može imati značajan utjecaj na obalne resurse zbog izgradnje i održavanja luka, plovnih putova i ostalih načina korištenja mora (opasnost od štetnog otpada koji se prevozi, opasnost od izlivanja goriva).

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

POLJOPRIVREDA I ŠUME

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

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

Matrica mogućih interakcija aktivnosti i utjecaja na obalne resurse

AKTIVNOSTI UČINCI	URBANIZACIJA	TURIZAM	PROIZVODNJA	ENERGIJA	RIBARSTVO	PROMET	ŠUMARSTVO	POLJOPRIVREDA	MOGUĆE PREVENTIVNE AKCIJE
	ZAGAĐENJE MORA	↑↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑	↑	↑↑ ↑	↑	↑	
ZAGAĐENJE SLATKE VODE	↑↑ ↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑	↑↑ ↑	↑	↑	↑↑ ↑ ↑	Isto kao gore, te zaštita slivnih područja. Sprječavanje pretjeranog crpljenja vode.
ZAGAĐENJE ZRAKA	↑ ↑ ↑	↑↑	↑ ↑	↑ ↑		↑ ↑	↑	↑	Uređaji za smanjenje zagađenja. Ograničenje korištenja goriva. Poticanje na korištenje javnog prijevoza.
GUBITAK MORSKIH RESURSA	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑	↑	↑↑ ↑	↑	↑	↑	Gospodarenje ribarstvom. Određivanje morskih rezervata. Ograničenje ulova. Poticanje prirodnih procesa na plažama.
GUBITAK ZEMLJIŠNIH RESURSA	↑ ↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑	↑ ↑		↑ ↑		↑	Određivanje zaštićenih područja. Zaštita neizgrađenih prostora. Saniranje oštećenih slobodnih prostora. Alternativna prostorna rješenja.
GUBITAK KULTURNIH RESURSA	↑ ↑	↑↑ ↑ ↑	↑ ↑	↑ ↑		↑ ↑			Određivanje lokaliteta, objekata i spomenika pod zaštitom. Poticanje novih, sukladnih namjena. Ograničavanje visine građevina i materijala.
GUBITAK JAVNOG PRISTUPA	↑	↑ ↑ ↑	↑ ↑	↑ ↑	↑ ↑	↑ ↑			Usvajanje odredbi koje omogućavaju pravo pristupa. Otklanjanje prepreka pristupu. Jasna definicija javnog i privatnog prava na resurse.



DEGRADACIJA TLA	←		←	←			←	←	↑↑ ← ←	Uređaji za smanjenje zagađenja zraka. Način obrade tla koji sprječava eroziju.
BUKA I ZAGUŠENJE	↑↑ ← ←	↑↑ ← ←	← ←	←		←	←			Oprema za smanjenje buke na izvoru. Izgradnja objekata uz korištenje akustičnih barijera. Ograničenja na smještaj aktivnosti koje su osjetljive na buku.
↑↑VRLO ZNAČAJNA INTERAKCIJA										
↑ZNAČAJNA INTERAKCIJA										

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

7. KLJUČNI PROBLEMI ZA UPRAVLJANJE OBALNIM PODRUČJEM

7.1. 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 slijedeći:

Institucionalne pretpostavke za IOUP:

- 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 sukoba;¹³⁰
- 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 tijelima¹³¹;
- 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

¹³⁰ Prema: 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.

¹³¹ Isto.

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, financijski, društveni), za isto nisu razrađeni adekvatni indikatori.;
- izrada Programa održivog razvoja otoka je i dalje obavezna ali provedba izostaje;
- obalni gradovi/općine i dalje nisu obavezni izrađivati razvojne strategije, a za one koji se rade nema standardizirane metodologije i nisu usporedivi.

Očuvanje prirode i okoliša u obalnom području

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

Praćenje, vrednovanje i upravljanje podacima i informacijama

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

7.2. Specifični problemi prostornog uređenja

- 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, veće 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 pritisaka u prostoru u odnosu na osjetljive obalne ekosustave i sagledavanje međudnosa 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

- komplikira 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.

8. 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 području¹³².
- 10) u cilju rješavanje sadašnjih problema koordinacije odmah je moguće poduzimati sljedeće aktivnosti:
- e) 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);
 - f) 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;
 - g) 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);

¹³² Metcalfe, L. (1994.) International Policy Co-Ordination and Public Management reform. International Review of Administrative Sciences 60 (2): 271 – 290. u: Petak, Z. (2013.): Policy pristup u hrvatskoj javnoj upravi, 4. foruma za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu.

- 11) nositelje razvojnog upravljanja u pojedinim sektorima potrebno je poticati i obvezati za uspješno korištenje informacijske tehnologije koje omogućuju pravovremenu razmjenu informacija i time omogućavaju bolju koordinaciju.

Regionalno upravljanje gospodarskim i društvenim razvojem

- 12) među prvim zadacima u uspostavljanju IUOP-a je izrada preliminarnog izvješća (obalnog profila). Na temelju raspoloživih podataka analiziraju se najvrjedniji obalni resursi, njihovo korištenje, ključni problemi, njihovi uzroci te prioriteti za upravljanje;
- 13) u fazi razvojnog planiranja u obalnom području pristupa se izradi detaljnih analiza za ona područja koja su u preliminarnom izvješću utvrđena kao prioritetna. Utvrđuje se tzv. „nulto stanje“ koje će poslužiti kao polazni scenarij u slijedećem koraku izrade alternativnih scenarija. Na temelju projekcija postojećih trendova izrađuju se prognoze utjecaja aktivnosti na prirodne sustave u obalnom području. Koristeći niz pokazatelja odabire se najprikladniji scenarij na temelju interdisciplinarnog pristupa.
- 14) izmjenama zakona, donošenjem podzakonskih akata ili kroz odgovarajuću metodologiju osigurati implementacije planova društveno-gospodarskog razvoja i razvoja sektora u dokumente prostornog uređenja;
- 15) izmjenom postojeće metodologije o izradi županijskih razvojnih strategija osigurati da županijske razvojne strategije definiraju i prostorne zahtjeve, odnosno da sadrže prostornu dimenziju na konceptualnoj razini;
- 16) izmjenom postojećih ili donošenjem novim propisa osigurati obvezu izrade i donošenja razvojnih strategija gradova i općina uz propisanu metodologiju;
- 17) prilikom definiranja razvojnih programa i projekta provoditi sustavnu analizu javnih politika.

Očuvanje prirode i okoliša u obalnom području

- 18) kod usvajanja kriterija i standarda očuvanja okoliša koje određuje EU, voditi računa o 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.)¹³³;

- 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 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:

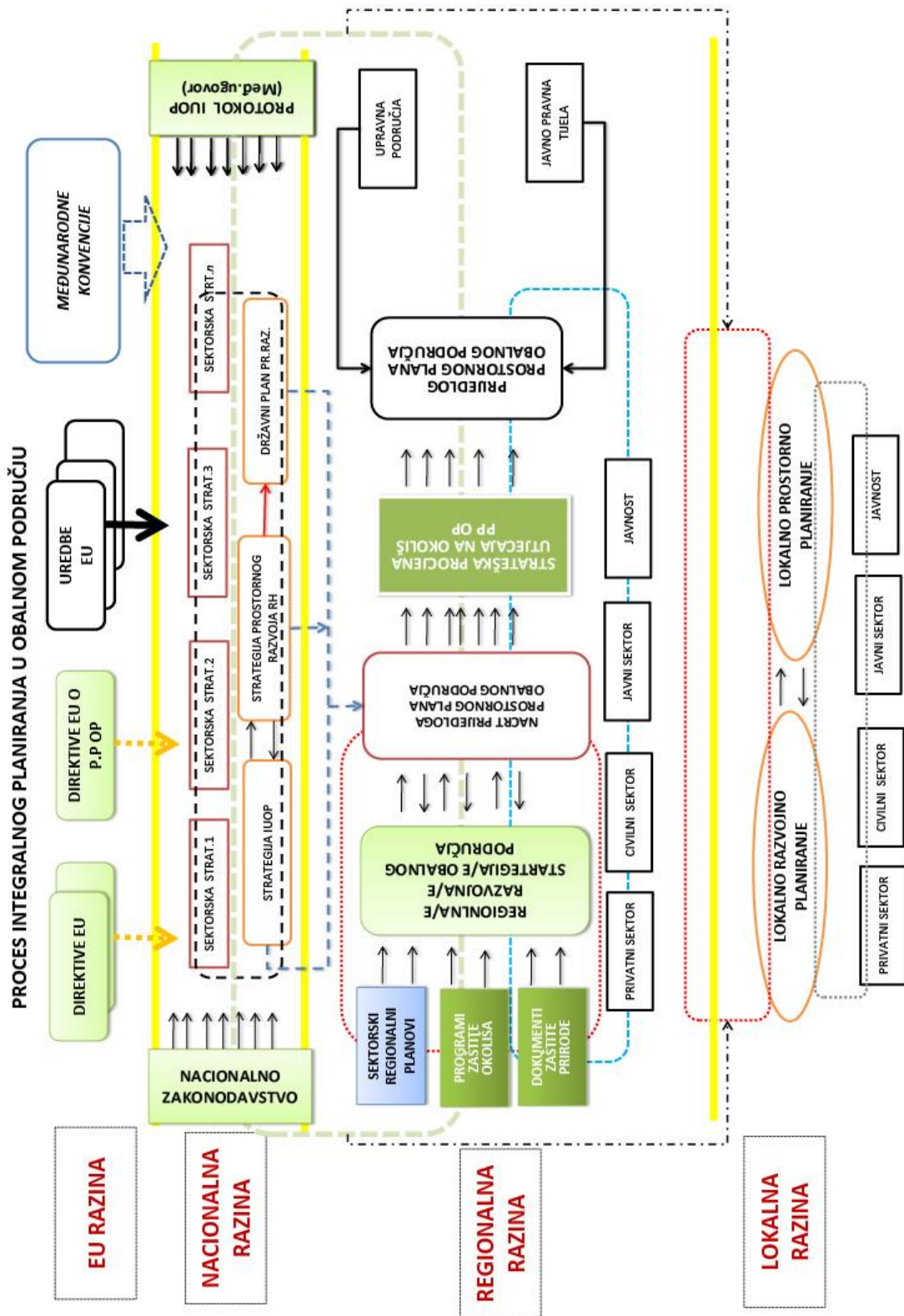
- 23) izmjenama i dopunama zakona obavezati nositelje IUOP na poticanje i organiziranje ex ante participacije (u ranoj fazi). Nositelji IUOP, a posebno izrađivači razvojnih dokumenata, trebaju uključivati razvojne dionike u sve faze izrade razvojnih dokumenata, vodeći računa o posebnostima različitih 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;

¹³³ Starc, N. i dr.(2013).: Upravljanje razvojem u obalnom području – kako zajedno 2. (neobjavljen rad).

- 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 interdisciplinarnе studijske programe o integralnom upravljanju obalnim područjem.. Postojeći interdisciplinarni i međusveučilišni program poslijediplomskog studija o IUOP (Educom@Med – poslijediplomski interdisciplinarni i međusveučilišni program učenja na daljinu koji je razvijen kao rezultat suradnje Sveučilišta u Veneciji, Sevilji, Kairu i Splitu kao i Centra za regionalne aktivnosti Programa prioriternih akcija) službeno prihvatiti u RH te mu priključiti sve više, posebno obalnih, sveučilišta;



9. SMJERNICE ZA UNAPRJEĐENJE PROSTORNOG UREĐENJA ODNOSNO PROSTORNOG PLANIRANJA U OBALNOM PODRUČJU

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

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

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

Metodologijom između ostalog treba:

- 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);
- odrediti jedinstveni postupak i način izrade dokumenta prostornog uređenja, posebno ulogu i zadatke nositelja izrade i stručnog izrađivača;
- razraditi odredbe ZPU i posebnih zakona koji se odnose na sudjelovanje javnopravnih tijela u postupku izrade dokumenta prostornog uređenja;
- odrediti način sudjelovanja javnog, privatnog, i civilnog sektora, građana i zainteresirane javnosti u ranom postupku izrade dokumenta prostornog, kako bi se postigla „ex-ante“ participacija;
- naznačiti okvirne sektorske separate i analize koje treba uzeti u razmatranje prilikom analize postojećeg stanja i definiranja planskih polazišta;
- posebnu pažnju posvetiti načinu određivanja prihvatnog kapaciteta;
- dati smjernice o načinu postizanja koordinacije sa drugim relevantnima sektorima, te usklađenja sa relevantnim razvojnim dokumentima za izradu prostornog plana;
- 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 polidisciplinarnog pristupa, uz arhitektonsku struku, ojačati obveznu ulogu stručnjaka društvenih i prirodnih znanosti, posebno u koordinacijskim postupcima donošenja rješenja za pojedine složene probleme uređivanja prostora u prostornim planovima;
- 8) ubrzati donošenje stručnih kriterija / prostornih i urbanih standarda za prostorno i urbanističko planiranje u svrhu osiguranja kvalitete i vrsnoće prostorno planske dokumentacije, posebno na obalnom području i uz uvažavanje specifičnih odlika obalnog prostora;
- 9) radi postizanja kvalitete prostornog planiranja napustiti praksu da je prostorni plan na tržištu obična roba za koju se u pravilu u postupcima javne nabave kao jedini kriterij odabira utvrđuje najniža cijena;
- 10) nužno bi bilo za potrebe planiranja prostora za smještaj gospodarskih i drugih djelatnosti prethodno odrediti pokazatelje (indikatore) razvoja gospodarskih djelatnosti u cilju osiguravanja održivog korištenja obalnih područja i smanjenja pritisaka koji premašuju njihove prihvatne kapacitete. U tom smislu potrebno je pružiti pokazatelje za izračun prihvatnog kapaciteta za planiranje u obalnom području (vidi u smjernicama za Strategiju);
- 11) izmjenom posebnih propisa iz oblasti turizma (pravilnikom o kategorizaciji) u odnosu na propise iz oblasti prostornog uređenja onemogućiti izbjegavanje 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) Osnažiti već donesene stručne kriterije i smjernice, kako bi se osigurala njihova primjena:
 - Arhitektonske politike Republike Hrvatske 2013 – 2020.
 - Kriterij za planiranje turističkih predjela obalnog područja mora (Savjet prostornog uređenja);
 - Smjernice i kriteriji za arhitektonsku vrsnoću građenja (Savjet prostornog uređenja);
 - Kriteriji i smjernice za planiranje golfskih igrališta (Savjet prostornog uređenja);
- 14) U integralnom prostornom uređenju obalnog područja potrebno je naglasiti:



- usklađenje sa načelima europske razvojne politike i održivog razvoja kao univerzalnog zahtjeva na kojem se temelje osnovni ciljevi - teritorijalna, socijalna i gospodarska kohezija,
- osigurati javni interes i kontinuirano usklađivanje suprotstavljenih interesa u prostoru,
- osigurati primjenu prostornih mjera u skladu s demografskim razvojem,
- osigurati edukaciju i istraživačke djelatnosti te uspostaviti promocijske djelatnosti u vezi s kvalitetom prostorno-planskih rješenja,
- efektivno prihvatiti i primijeniti načela i polazišta (EU) teritorijalne kohezije, urbanog razvoja i stanovanja, koja su ugrađena u referentne europske dokumente,
- 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.



10. SMJERNICE ZA PROVEDBU STRATEGIJE (kontekst IUOP-a)

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

U osnovnim ciljevima Strategije,¹³⁴ 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 rasejepkanost 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.

¹³⁴ MGIPU; Odluka o provođenju postupka SPU na okoli za Strategiju prostornog razvoja RH, Zagreb, 09.5.2014.

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

U određivanju namjene prostora, planiranja infrastrukture, uređenja prostora, i određivanja uvjeta korištenja prostora na obalnom području uzeti na integralan način sve elemente koji se odnose na hidrološke, geomorfološke, klimatske, ekološke, društveno-gospodarske i kulturološke sustave kako ne bi premašili 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 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 obalnog ruba (prostor ograničenja ZOP-a do 1000 m, odnosno geomorfološka granica);
- urbanih aglomeracija (posebno pod zaštitom UNESCA);
- priobalnih otoka;
- pučinskih otoka;
- nenaseljenih otoka;
- zaobalja od granice 1000 m, odnosno geomorfološke granice do granice obalnog 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 krajobraza, 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 uvala 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.

Potrebo 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 prioritetnog 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 prioritetnih djelatnosti područja koje ovise o značajkama i tipu prostora-krajolika i koje čine glavno fizionomsko obilježje područja (prostorno-gospodarsku strukturu), te temeljiti na kriteriju predodređenosti prostora za djelatnosti pri čemu se na određenom prostoru prioritetno 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 vezene za more: marikultura, brodogradnja/servis brodova, lučke djelatnosti (luke otvorene za javni promet, luke nautičkog turizma, teretne luke s terminalima.) i sl.

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

Prilikom planiranja prostora za smještaj gospodarskih djelatnosti nužno je prethodno odrediti pokazatelje (indikatore) razvoja gospodarskih djelatnosti u cilju osiguravanja održivog korištenja obalnih područja i smanjenja 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 određivanja 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 prioritetno prihvatnom kapacitetu. S time u vezi, na do sada planirane veličine i kapacitete turističkih zona, nužno je zahtijevati preispitivanje, veličina, lokacija i kapaciteta planiranih zona, s ciljem očuvanja obalnih ekosustava, prirodne resursa, kulturne baštine i krajobraz.

Kod planiranja i izgradnje novih turističkih kapaciteta predlaže se:

- turističke sadržaje planirati na načelima održivosti, ekonomske, ekološke i socijalne, na način da se planirani 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 vjerovale klime u maritimnim studijama (obzirom na neka dosadašnja loša iskustva), uz obvezno neovisno vrednovanje takovih studija. Isto tako radi zaštite morskog okoliša i obalnih ekosustava potrebno je za sve takove zahvate provoditi procjenu utjecaja na okoliš.

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

Luke otvorene za javni promet

Za postojeće luke otvorene za javni promet, kao i za nove koje se grade u manjim lukama, naročito na otocima u kojima se ne obavlja javni pomorski 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, energetskim postrojenjima, lukama i pomorskim građevinama predlaže se obvezno izraditi preliminarne analize možebitnog 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 možebitnog utjecaja na osjetljivi obalni okoliš. U tom smislu koristiti odgovarajuće instrumente iz zakona o zaštiti okoliša.

Namjena mora

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

U planiranju korištenja akvatorija uzimati u obzir potrebu zaštite ribolovnih područja za pojedine zahvate i razvojne projekte (na način da se 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 prirodno 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 odgovarajuće standarde.

Za prirodnu morską plažą 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 nekorištene 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 posebnih 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:

- uži 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 obalnog 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.



PRILOG 1.

Model za izračun prihvatnog kapaciteta

Turistički prihvatni kapacitet može se definirati kao maksimalni broj turističkih korisnika koji simultano posjeduju turističko mjesto bez neprihvatljivih poremećaja fizičke, ekonomske i socio-kulturne okoline, kao i bez neprihvatljivog smanjenja kvalitete zadovoljstva posjetilaca.

Kriteriji za određivanje optimalnog kapaciteta su:

Fizičko-ekološki: sve fiksne i elastične komponente koje se tiču prirodnog okoliša, a zbog vezanosti na prirodne izvore u njih se ubraja i infrastruktura. Kod fiksnih elemenata utvrđuju se brojčane vrijednosti kao osnova za određivanje ukupnog prihvatnog kapaciteta (fizički kapacitet, ekološki kapacitet, prirodno nasljeđe, duljina obale, kapacitet plaža, klimatski elementi). Kod elastičnih elemenata definira se okvirni orijentir koji može utjecati na podizanje limita prihvatnog kapaciteta kroz ulaganja u infrastrukturu (vodoopskrba, odvodnja, elektroopskrba, promet u kretanju i mirovanju).

Socio-demografski: odnose se na sve elemente koji se tiču društvene zajednice otoka, tj. lokalnog stanovništva, turizma i njihovog međuodnosa (demografska kretanja i strukture, socio-kulturni elementi tj. kulturni identitet lokalnog stanovništva, limit prihvata nove radne snage i turista), gospodarski profil otoka (tradicija i zatečeno stanje), interes za lokalnu zajednicu i autohtonu kulturu;

Političko-ekonomski: pretpostavljena konkretna ulaganja i ekonomske mjere vezane za razvoj turizma.

Za izračun prihvatnog kapaciteta može se uzeti:

- Broj turističkih kreveta realno možemo popuniti
- Broj automobila u kretanju i mirovanju možemo prihvatiti
- Broj turista i domaćina istovremeno može kupati
- Broj brodova i brodica koji se može istovremeno ploviti i sidriti
- Površine mora i kopna kao konstantne veličine
- Potrebna radna snaga
- Potrebno vode (l/sec.)
- Količina otpadnih voda (m³/dan)
- Količina otpada (kg)
- Potrebno struje (MW)
- Duljina morske obale uz plažu (m)
- Površina plaže (m²)
- Duljina obalne šetnice u m

11. LITERATURA:

1. A. Luttenberger, Ekosustavni pristup zaštiti i očuvanju morskog okoliša., PPP god. 46 (2007), 161.
2. Carić. H. (2010): Direct pollution coast assesment of cruising tourism in Croatian Adriatic
3. Colebatch, H. K. (2004). Policy. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
4. Mišetić R. (2005.): Neka sociodemografska obilježja stanovništva obalnih naselja, Društvena istraživanja Zagreb, br.1-2, Zagreb.
5. 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.
6. DZS, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Popis stanovništva 2011., www.dzs.hr
7. Duplančić Leder, T., Ujević, T. i Čala M.(2007): Coast line lengths and areas of islands in the Croatian part of the adriatic sea determined from the topographic maps at Thescaleof 1 : 25 000, Hydrographic Institute of the Republic of Croatia, Geoadria, Vol.9 No.1 Lipanj 2004.
8. European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries (2009.): Legal aspects of maritime spatial planning, Summary report.
9. European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries (2011.): Maritime spatial planning in the EU – achievements and future development.
10. European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries (2012.): Progress of the EU’s Integrated Maritime Policy, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
11. European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries (2012.): Blue Growth, Opportunities for marine and maritime sustainable growth.
12. European Commission (2012): Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission, on a Marine and Maritime Agenda for growth and jobs the “Limassol Declaration”
13. European Commission, (1994.), Europe 2000+: cooperation for European territorial development: Office for Official Publications of the European Communities.
14. European Commission. Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM (2010) 2020. Brussels. 3 March 2010
15. Filipić, Petar, (1995.), Coastal Area Management in Croatia, Public Enterprise, Vol. 15, Nos.1-4, Ljubljana.
16. Filipić, Petar, Šimunović, Ivo, (1993.), O ekonomiji obalnih područja – planiranje i upravljanje, Ekonomski fakultet, Split.
17. Fredotović, Maja, (2002.), Konvergencija i metoda integralnog pristupa, doktorska disertacija, Split: Ekonomski fakultet Split.
18. Izvješće o stanju u prostoru Republike Hrvatske, (2003.), Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja, Zagreb.
19. 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).
20. Koprić I.: Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010.), br. 3., Zagreb.
21. 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
22. 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.)
23. Luttenberger, A.: Ekosustavni pristup zaštiti i očuvanju morskog okoliša., PPP god. 46 (2007), 161, 79-89.;
24. Magaš, D.: Koncept teritorijalnog ustroja jadranske hrvatske, Geoadria 16/2 (2011) 211-236.;
25. Magaš, D. (2013): Geografija Hrvatske, Sveučilište u Zadru.;
26. Marinović-Uzelac, Ante, (2001.), Prostorno planiranje. Zagreb: Dom i svijet.
27. Marinović-Uzelac, Ante, (1989.), Teorija namjene površina u urbanizmu. Zagreb: Tehnička knjiga.
28. Marković, M. i Škaričić, Ž.: Smjernice za integralno upravljanje obalnim područjem Dubrovačko - neretvanske županije, DUNEA d.o.o. Dubrovnik.

29. Matešić, M: Principi održivog razvoja u strateškim dokumentima RH, Soc. ekol. Zagreb, Vol. 18 (2009.), No. 3-4;
30. Med Partnership/2012/HER.3, MAP/Centar za regionalne aktivnosti, Programa prioritarnih akcija, (2012): Studija procjene učinaka ratifikacije Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjima Sredozemlja na hrvatsko zakonodavstvo, kroz odredbu Članka 8., Split.
31. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Republika Hrvatska, (2005.), Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske.
32. Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (2012.): Izvješće o stanju u prostoru republike Hrvatske 2008. - 2012.
33. Ministarstvo razvitka i obnove RH (1997.). Nacionalni program razvitka otoka, Zagreb, MRORH.
34. Mišetić R. (2005.): Neka sociodemografska obilježja stanovništva obalnih naselja, Društvena istraživanja Zagreb, br.1-2, Zagreb.
35. Nejašmić, I. (2013): Demografsko starenje na hrvatskim otocima, Migracijske i etničke teme, godina 29, kolovoz 2013, broj 2: 141–168
36. Newman, Petar, Thornley, Andy, (1996.), Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects: Routledge.
37. UNEP/MAP/PAP (2008). Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean, Priority Actions Programme Regional Activity Centre, Split.
38. PAP/RAC (2012). Analysis of the Croatian legal framework in relation to the provisions of the Mediterranean ICZM Protocol, Split, PAP/RAC.
39. 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.
40. Pavić, R. (1987.), Turizam, ekologija i prostor. u: Turizam i prostor - ekološki aspekti konfliktnih situacija, Zagreb: Institut za turizam.
41. Perišić, A. (2013.): Multivarijantna klasifikacija jedinica lokalne i regionalne samouprave prema socioekonomskoj razvijenosti. Društvena istraživanja, br. 124. god. 23, Vol. 23. str. 211 -231.
42. Petak, Z., Dimenzije javnih politika i javno upravljanje, Politička misao, Vol. XLV, (2008.), br. 2., Zagreb.
43. Petak, Z.(2009): Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problemi policy-koordinacije, Anali Hrvatskog politološkog društva 2008., Fakultet političkih znanosti u Zagrebu.
44. Petak, Z. Pojmovnik HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 1., str. 283–295.)
45. Plan Bleu (2005). A Sustainable Future for the Mediterranean. The Blue Plan's Environment and Development Outlook, Earthscan, London.
46. Program prostornog uređenja Republike Hrvatske, (1999, 2013.): Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, Zagreb.
47. Radman, Z. (2010): Građanstvo i javne politike, Politička kultura, Zagreb.
48. Rochette J., Wemaëre M., Billé R., duPuy-Montbrun G. (2012). Coastal Setback Zones in the Mediterranean: A Study on Article 8-2 of the Mediterranean ICZM Protocol, Split, PAP/RAC, Split.
49. Rogić, I., Mišetić, A. i Zimmerman, R. (ur.), (2006): Kuća pokraj mora – povremeno stanovanje na hvarskoj obali, Institut Ivo Pilar, Zagreb.
50. Rogić, I. (2006): Tipologija naselja i kuća za odmor, u: Rogić, I., Mišetić, A. i Zimmerman, R. (ur.), (2006): Kuća pokraj mora – povremeno stanovanje na hvarskoj obali, Institut Ivo Pilar, Zagreb.
51. 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.
52. Starc, Nenad, et al. (1997.), Nacionalni program razvitka otoka, Zagreb: Ministarstvo razvitka i obnove.
53. Starc, N. i dr.(2013.): Upravljanje razvojem u obalnom području – kako zajedno 2. (neobjavljen rad).
54. Strategija prostornog razvitka Republike Hrvatske (1997, 2013.): Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, Zagreb.
55. Škunca, O.: Pokretanje procesa integralnog upravljanja obalnim područjem Zadarske županije, Drypis, Volumen 2. 2006.



56. Šverko, M., Črnjar, M. i Šverko Grdić, Z.: Ekonomski instrumenti u zaštiti mora od onečišćenja EKONOMSKI PREGLED, 57 (7-8) 490-517 (2006);
57. 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.
58. 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.
59. Zakonski propisi i Strategije Republike Hrvatske, referirani u tekstu, dostupni na web stranicama Narodnih novina: www.nn.hr

12. BILJEŠKE O IZRAĐIVAČIMA STUDIJE- STRUČNE PODLOGE

1. **Dr.sc. ZORAN RADMAN, mag.polit., znanstveni suradnik - VIDITELJ STUDIJE**

Zaposlen u poduzeću URBOS doo Split, Biro za prostorno planiranje, urbanizam i zaštitu okoliša od 02.10.1995. godine. Magistrirao i doktorirao na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu na tematskom području "politički aspekti upravljanja prostorom i prostornog planiranja".

Vodio izradu dvije studije iz programa IUOP-a, te PORO Vis, Elafiti i Šolta. Sudjelovao i koordinirao izradom brojnih prostornih planova uređenja gradova i općina (Dubrovnik, Split, Šolta, Muć, Gradac, Sinj, Primošten, Rogoznica, Tisno, Blato i dr.) u kojima je obrađivao i probleme društvenog, gospodarskog i prostornog razvitka. Ekspert za lokalne javne politike. Razvija tehnologiju digitalne obrade planova. Autor je znanstvenih i stručnih članaka, knjige „Građanstvo i javne politike“, urednik monografskog djela „Otok Šolta“.

2. **MAJA MADIRACA, dipl.oec.**

Zaposlena u Urbanističkom zavodu Dalmacije – Split od 17.06.1981. godine kao planer urbanist. Od 12.01.1993. godine tehnički je direktor poduzeća URBOS doo Split, Biro za prostorno planiranje, urbanizam i zaštitu okoliša. Pohađa poslijediplomski studij Prostorno planiranje, urbanizam i krajobrazna arhitektura na Arhitektonskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

Kroz stručni rad na razvojnom prostornom planiranju, osobito se bavila problemima urboekonomskog razvitka. Sudjelovala i vodila izradu brojnih studija iz oblasti prostornog uređenja. Koordinirala je izradu Prostornog plana uređenja grada Dubrovnika, sudjelovala u vođenju Prostornog plana uređenja Grada Splita, Generalnog urbanističkog plana Dubrovnika, Splita i Knina, koordinirala izradu Generalnog urbanističkog plana Sinja te brojnih prostornih planova uređenja.

3. **GORDANA RADMAN, dipl.ing.arh. broj ovlaštenja 2416**

Zaposlena u Urbanističkom zavodu Dalmacije – Split, od 18.01.1971. do 18.01.1993. godine kao planer projektant. Na Institutu društvenih znanosti u Hagu završila poslijediplomsku specijalizaciju (diploma program) iz oblasti regionalnog razvojnog planiranja. Od 19.01.1993. godine direktor je poduzeća URBOS doo Split, Biro za prostorno planiranje, urbanizam i zaštitu okoliša. Sudjelovala na brojnim stručnim i znanstvenim skupovima u zemlji i inozemstvu. Za vođenje i izradu Srednjoročnog plana Splita dobila godišnju nagradu Urbanističkog zavoda Dalmacije Split.

Kroz stručni rad, pretežno na području Dalmacije, bavila se problemima ukupnog razvitka u prostoru a posebno planiranja razvoja obalnih gradova. Od novijih planova, koordinirala je izradu Prostornog plana uređenja Grada Splita, Generalnog urbanističkog plana Dubrovnika, Splita i Knina te brojnih prostornih planova uređenja gradova i općina

4. **IVANA BUBIĆ, uvi.spec.oec.**

Zaposlena u poduzeću URBOS doo Split, Biro za prostorno planiranje, urbanizam i zaštitu okoliša od 9.03.2005. godine na poslovima suradnje u izradi prostornih planova, te drugih elaborata i analiza.

**5. JELENA BOROTA, mag.inž.arh.**

Zaposlena u poduzeću URBOS doo Split, Biro za prostorno planiranje, urbanizam i zaštitu okoliša od 01.11.2008. godine. Suraduje na izradi prostornih i urbanističkih planova, posebno se bavi urbanim dizajnom.

6. LARISA BAČIĆ, dipl.ing.grad.

Zaposlena u poduzeću URBOS doo Split, Biro za prostorno planiranje, urbanizam i zaštitu okoliša od 19.01.1998. godine. Uspješno je surađivala na brojnim zadacima iz oblasti uređenja prostora i zaštite okoliša na području Dalmacije. Suradivala na izradi generalnih urbanističkih planova (Dubrovnik, Split, Knin, Sinj) te brojnih prostornih planova uređenja gradova i općina i detaljnih planova uređenja. Posebno se bavila problemima razvoja infrastrukturnih sustava u prostornom planiranju te digitalnom obradom planova.

7. MISLAV MADIRACA, stud.oec.

Zaposlena u poduzeću URBOS doo Split, Biro za prostorno planiranje, urbanizam i zaštitu okoliša od 2010. godine. Uspješno je surađivala na zadacima izrade analiza prostora, elaborata i projekta za prijavu na fondove EU.



13. KARTOGRAMI

1. OBUHVAT OBALNOG PODRUČJA

2. ADMINISTRATIVNO-TERITORIJALNI USTROJ

3. GUSTOĆA STANOVNIŠTVA

4. INDEKS RAZVIJENOSTI

5. GRAĐEVINSKA PODRUČJA NASELJA

6. ZAŠTIĆENA OSJETLJIVA I UGROŽENA PODRUČJA

7. PODRUČJA INTENZIVNOG KORIŠTENJA