

# PRAVNI PROBLEMI MORSKE OBALE (U SVJETLU EUROPSKOG I HRVATSKOG PRAVA)

*Legem servare hoc est regnare\*\*\**

Dr. sc. VANJA SERŠIĆ\*  
Dr. sc. JAKOB NAKIĆ\*\*

UDK 344.46  
351.797.3  
351.711:341.221.25  
Izvorni znanstveni članak  
Primljeno: 28.10.2014.  
Prihvaćeno za tisak: 11.3.2015.

*Pravni problemi morske obale je rad koncipiran na način da predstavi važeće zakonodavstvo do ulaska Hrvatske u Europsku uniju te pozitivno zakonodavstvo nakon ulaska u Europsku uniju, skupa s dostupnom nam sudskom praksom europskih sudova, a sve u odnosu na problematiku morske obale kao dijela pomorskog dobra Republike Hrvatske. U radu se apostrofira nepoznavanje ili nedovoljno poznavanje zakonodavca prilikom donošenja propisa koji tangiraju problematiku morske obale, čime unose nedosljednosti i zabunu u primjenu referentnih propisa te u konačnici i pravnu nesigurnost u ovoj oblasti u Republici Hrvatskoj. Naznačuju se i mogući pravci rješavanja uočenih problema kroz prijedloge primjene integralnog upravljanja morskom obalom uz anticipiranje nekih novih rješenja i ukazivanje na obvezu pridržavanja europskog zakonodavstva i posebno precedentnih odluka nadležnih europskih sudova.*

*Zaključno se ukazuje da naši teoretičari i praktičari koji se bave reguliranjem materije koja se referira na morsku obalu, nažalost, ne uvažavaju propise i sudsku praksu Europske unije koji su postali sastavni dio našeg pozitivnog zakonodavstva. Stoga se Republika Hrvatska izlaže opasnosti da ju Europska unija kao i pojedini zainteresirani subjekti prozivaju za nepoštivanje prava i sankcioniraju u smislu europske sudske prakse, a da te opasnosti nismo uopće svjesni. Isto tako, gledanje na morsku obalu kao prirodni resurs koji u Hrvatskoj ni izdaleka nije iskorišten na adekvatan način, je nužnost koja se nameće Hrvatskoj kao jednoj prezaduženoj zemlji ako želi gospodarski napredak kako države tako i njenih stanovnika.*

**Ključne riječi:** *morska obala; pomorsko dobro; integralno upravljanje; prostorno planiranje; integralno upravljanje obalnim područjem.*

---

\* Dr. sc. Vanja Seršić, znanstveni suradnik iz Raba, Banjol 100, 51280 Rab, e-mail: vanja.sersic@gmail.com

\*\* Dr. sc. Jakob Nakić, znanstveni suradnik iz Rijeke, Tina Ujevića 10, 51000 Rijeka, e-mail: jakobnakic@yahoo.com

\*\*\* Poštovati zakone, to znači kraljevati.

## 1. UVOD

Morska obala je samo jedna od sastavnica pomorskog dobra, ali je zbog svoje vrijednosti, odnosno mogućnosti gospodarske eksploatacije, jedna od najviše ugroženih prostora na planetu Zemlji. Budući da zbog svog zemljopisnog položaja nudi ogromne mogućnosti za ostvarivanje svih ljudskih potreba, koncentracija ljudskih aktivnosti na ovom prostoru je ogromna. Osim koristi, to sa sobom donosi i velike opasnosti glede mogućeg onečišćenja, što dovodi do potrebe posebne zaštite. Kako je Jadransko more dio Sredozemnog mora, mora dijeliti njegovu sudbinu i u pogledu svoje zaštite, pogotovo što je ono malo zatvoreno more, koje je izuzetno ranjivo na svako eventualno onečišćenje.

Morska obala je dio pomorskog dobra i dijeli umnogome njegovu pravnu sudbinu. Za razliku od većine drugih pravnih instituta koji uređuju opća dobra (kao dosad javne ceste) na prostorima Republike Hrvatske do sada nije na sustavan, jednostavan i ekonomičan način osmišljen postupak određivanja, obilježavanja i evidentiranja pomorskog dobra, jedinog općeg dobra koje se evidentira u zemljišnu knjigu.

Razmatrajući rješenja u bližem okruženju kao i u europskim zemljama, a glede pomorskog dobra, uočavamo da su uglavnom sve zemlje prihvatile sustav po kojem je pomorsko dobro javno dobro, najčešće u vlasništvu države. Hrvatska je usamljena u određivanju pomorskog dobra kao općeg dobra i u njegovom izvanvlasničkom sustavu.

Na međunarodnoj razini valja obratiti pozornost na Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982.<sup>1</sup> u kojoj pronalazimo polazne osnove za njezinu shodnu primjenu u određivanju granica na moru i to između jedinica lokalne samouprave ali i regionalne uprave, dakle, između županija, općina i gradova na moru.<sup>2</sup>

Hrvatska je (po)morska zemlja koja ima zavidnu dužinu morske obale te mnogo otoka. Može se s velikim stupnjem izvjesnosti pretpostaviti da su nacionalni sudovi često suočeni s rješavanjem sporova glede parničnih postupaka (primjerice, izvlaštenja, /ne/vlasničkih sporova i sl.) na pomorskom dobru, u zemljišnoknjižnim predmetima, u upravnim predmetima (povodom rješenja o određivanju granica pomorskog dobra), te je *conditio sine qua non* postojanje dobre zakonodavne osnove za pružanje brze, efikasne i nadasve pravedne sudske zaštite kod nadležnih sudova.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Vidi Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 9/00. Popis zemalja koje su joj pristupile može se vidjeti na <http://www.un.org/Depts/los/reference/chronologicallistof/ratifications/2001/11/12/htm>.

<sup>2</sup> Vidi **Vanja Seršić**, Razgraničenje između jedinica lokalne samouprave na moru, *Zbornik radova In memoriam prof. dr. sc. Vjekoslav Šmid*, Rab, 2010–2012, Split, 2012., str. 213.–232.

<sup>3</sup> O potpuno neujednačenoj sudskoj praksi vidi **Jakob Nakić**, Evidentiranje pomorskog dobra kroz sudsku praksu, u knjizi *Pomorsko dobro*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 150.–215., **Jakob Nakić**, *Određivanje granice pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj – de lege lata i de lege ferenda*, Pravni fakultet Split, Split, 2012., str. 473.–654.

Slijedom toga, Hrvatska treba biti spremna i sposobna odgovoriti na izazove gospodarskog eksploatiranja pomorskog dobra odnosno morske obale, a čiji prvi korak je određivanje granice pomorskog dobra, te pružiti adekvatna zakonodavna rješenja koja će biti usklađena s međunarodnim te svakako i europskim pravom.

U nastavku dajemo pregled propisa koji se reflektiraju na predmetnu materiju i to u razdoblju do ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju<sup>4</sup> te nakon ulaska. Upozoravamo na činjenicu da naša pravna praksa, ali ni zakonodavstvo, pa ni teorija, nisu previše pažnje poklanjali međunarodnim sporazumima koji su i prije ulaska Hrvatske u EU bili sastavni dio našeg pozitivnog poretka,<sup>5</sup> a trebali su se primjenjivati i zasigurno pomoći u rješavanju nekih dvojbi i problema u pogledu upravljanja i zaštite pomorskog dobra i morske obale.

Isto tako po ulasku u EU nismo sigurni da su baš svi subjekti shvatili da smo postali dio prostora na kojem se primjenjuje europsko pravo, a u njemu posebnu ulogu zauzima precedentno pravo, odnosno sudske presude koje se kao presedani primjenjuju na cijelom teritoriju EU pa samim time i u Republici Hrvatskoj.

## 2. POJMOVNO RAZLIKOVANJE POMORSKOG DOBRA I MORSKE OBALE

Pomorsko dobro i morska obala nisu identični pojmovi. Kada govorimo o sadržajnom određenju obadva pojma, treba reći da je pomorsko dobro opće dobro, a morska obala ne mora to isključivo biti jer može biti i javno dobro ali i dobro u režimu vlasništva. Obadva entiteta su od interesa za Republiku Hrvatsku, što znači da su pod njezinom posebnom paskom i zaštitom. Upotreba pomorskog dobra može biti opća, posebna i gospodarska, isto kao i morske obale, iako morska obala može služiti i za privatnu upotrebu. Korištenje pomorskog dobra se provodi kroz institute koncesije i koncesijskog odobrenja, a morske obale može i kroz institute zakupa, najma i drugih formi ugovora obveznog prava. Pomorsko dobro je isključivo izvan prometa, a morska obala to nije, a s tim u vezi su i implikacije glede njihovog stvarnopravnog statusa.

Razlika između pomorskog dobra i morske obale se najbolje vidi u njihovom prostornom određenju. Pomorsko dobro se sastoji od: a) kopnene komponente, b) morske komponente (sačinjavaju je morska površina i stup morske vode od površine do morskog dna) i c) podmorske komponente (čini sve ono što se nalazi u morskom podzemlju, pri čemu se kao morsko podzemlje podrazumijeva sve ono što se nalazi u morskom dnu /pijesak, neki morski organizmi koji žive u ili na morskom dnu/, te prostoru ispod morskog dna /ispod debljine zemlje od cca jedan metar/ pa sve do neke zamišljene točke u sredini zemaljske kugle).

---

<sup>4</sup> Dalje: EU

<sup>5</sup> Vidi odredbu članka 141. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14).

Morska obala podrazumijeva samo "horizontalnu" komponentu odnosno površinu kopna, površinu mora, ali ne i "vertikalnu" komponentu kao stup morske vode od površine do dna i podmorsku komponentu.

## 2.1. Pomorsko dobro

U članku 3. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama<sup>6</sup> daje definiciju pomorskog dobra:

*"Pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan ovim Zakonom.*

*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.*

*U smislu stavka 2. ovoga članka, dijelom kopna smatra se: morska obala, luke,<sup>7 8</sup> nasipi,<sup>9</sup> 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."*

## 2.2. Morska obala

Prema članku 2. Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja<sup>10</sup> morska obala je određena preko pojma obalnog područja:

*"Obalno područje – znači geomorfološko područje s obje strane obale u kojem se međusobno djelovanje između pomorskih i kopnenih dijelova odvija u obliku složenih ekoloških sustava i sustava resursa koje čine biotske i abiotske komponente koje koegzistiraju i u međusobnom su djelovanju s ljudskim zajednicama i relevantnim društveno-gospodarskim aktivnostima."*

<sup>6</sup> Vidi narodne novine, br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09 i 123/11, dalje: ZPDML.

<sup>7</sup> Luke kao objekti jedno vrijeme nisu izrijekom bile navedene kao sastavni dio pomorskog dobra. O tome vidi više primjerice u **Branko Kundih**, *Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi*, Hrvatski hidrografski institut, Split, 2005., str. 250.–259., a o statusu luka vidi više primjerice u **Dragan Bolanča**, *Pravni status luka otvorenih za javni promet u hrvatskom zakonodavstvu – Postupak dodjeljivanja lučkih koncesija*, *Informator br. 4707.*, Zagreb, 17.4.1999., str. 20.–22. ili **Bolanča, Dragan**, *Pravni režim hrvatskih pomorskih luka otvorenih za javni promet s posebnim osvrtom na pravni status objekata lučke podgradnje i nadgradnje*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 36., br. 1.–2. (53.–54.), Split, 1999., str. 113.–32. ili **Tomislav Batur**, *Pravni status morskih luka i lučka politika u Republici Hrvatskoj*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 47., br. 3., Split, 2010., str. 677.–692.

<sup>8</sup> Morske luke se po svome statusu uvelike razlikuju od luka na unutarnjim vodama. O tome vidi više primjerice **Draško Lambaša**, *Pravni režim luka unutarnjih voda i morskih luka – sličnosti i razlike*, *Pravo i porezi*, br. 2., god. VIII, Zagreb, veljača 1999., ili **Goran Vojković**, *Problem privatnog vlasništva na zemljištu unutar lučkog područja luka unutarnjih voda*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 40., Split, 2003., str. 349.–357.

<sup>9</sup> Vidi **Goran Vojković**, *Pravni status nasipa na pomorskom dobru prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 41., Split, 2004., str. 79.–85.

<sup>10</sup> Zakon o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 8/12 – dalje: Protokol).

Osim ovog određenja treba napomenuti i članak 3. Protokola koji govori o zemljopisnom području kao i Izjavu koju je Republika Hrvatska dala prilikom polaganja isprave o ratifikaciji Protokola, a koja korigira granicu obalnog područja. Budući da ćemo dalje u tekstu o tome detaljnije obrazložiti, na ovom mjestu je dovoljno reći da je zemljopisno područje primjene Protokola, gledano prema moru, određeno vanjskom granicom teritorijalnog mora Republike Hrvatske, a gledano prema kopnu, granica obalnih jedinica lokalne samouprave čiji dio teritorija zahvaća kopneni dio zaštićenog obalnog područja od 1000 metara. Republika Hrvatska je također rezervirala pravo posebnog uređenja u pojasu koji obuhvaća sve otoke, pojas kopna u širini 1000 metara od obalne crte i pojasa mora u širini od 300 metara od obalne crte.

### 3. KORISTI OD GOSPODARSKOG KORIŠTENJA POMORSKOG DOBRA I MORSKE OBALE

Koristi od gospodarskog korištenja pomorskog dobra i morske obale su višestruki. EU politika pomorskog prometa i industrije, obalnih regija, energije iz mora, ribarstva, morskog okoliša i drugih sličnih područja se razvijala odvojeno jedna od druge iako je njihov međusobni upliv jedne na drugu nedvojen. Djelatnosti koje se odvijaju na oceanima i morima tako se brzo šire da je sve teže ovladati različitostima upotrebe oceana.<sup>11</sup> Novu viziju upravljanja i odnosa prema morima i oceanima EU je uobličila u tzv. Zelenoj knjizi.<sup>12</sup>

Prihodi koji se ostvaruju od gospodarskih djelatnosti na moru i na morskoj obali<sup>13</sup> su ogromni i imaju trend stalnog povećanja. Na obalnim područjima širom svijeta danas živi više od 1/5 ukupnog stanovništva zemaljske kugle i gustoća naseljenosti

<sup>11</sup> Pomorska dejstva in podatki, Evropska komisija, str. 2. Vidi na: <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs>.

<sup>12</sup> Green Paper, Towards a future Maritime policy for the Union: A European vision for the oceans and seas, Commission of the European Communities, Brussels 7.6.2006, COM(2006) 275 final, Volume II, Annex.

<sup>13</sup> **Vanja Seršić**, *Koncesije na pomorskom dobru*, Informator, Zagreb, 2011., str. 14.: "Tako npr. neki podaci za EU su indikativni i mogu biti pokazatelji trendova i u Hrvatskoj:

- primorske regije u EU ostvaruju više od 40% europskog BDP-a;
- u EU ima između 8 i 10 milijuna sportskih ribolovaca, a industrija povezana sa tim hobbijem ostvaruje između 8 i 10 milijardi eura godišnje;
- more je najčešće izabirano odredište za godišnji odmor pa tako oko 63% turista provodi odmor na moru;
- u EU ima oko 14 tisuća obalnih kupališnih predjela od čega su skoro 97% plaže uređene prema europskoj Direktivi o kupališnoj vodi;
- u oko 3 tisuće marina ima oko 1 milijun priveza;
- od 3-5% BDP u EU se ostvari u industriji povezanoj s morem, a da se pri tome ne računaju sirovine kao što su nafta, plin i ribe;
- skoro 90% vanjske trgovine EU i više od 40% unutarnje trgovine EU se odvija po moru;
- kroz oko 1.200 evropskih luka preveze se oko 3,5 milijarde tona tereta i oko 350 milijuna putnika;
- proizvodnja ribe u ribogojilištima čini 19% ukupne ribarske proizvodnje EU, a predviđanja su da će do 2030. to narasti na 50% ribarske proizvodnje u cijelom svijetu.

je tu tri puta veća od kontinenta.<sup>14</sup> Ovo je tako iz razloga što je obalno područje vrlo gospodarski propulzivno pa dolazi do procesa litoralizacije.<sup>15</sup> Uslijed tog procesa dolazi do sukobljavanja raznih interesa na ovom prostoru koji kao i svaki prostor ima svojstva: da je konačan, da je neobnovljiv i da je djeljiv na veći broj korisnika.<sup>16</sup> Osim za stanovanje, u gospodarskom smislu ovaj prostor je najprivlačniji za turizam koji postaje jedna od vodećih grana gospodarstva u Hrvatskoj. Naravno, pojam turizam u sebi sadržava sve one djelatnosti bez kojih ne bi mogao postojati: cestovni, morski i zračni promet, smještajni kapaciteti (hoteli, kampovi, privatni iznajmljivači), ugostiteljstvo, poljoprivredna proizvodnja, proizvodnja suvenira, kulturna ponuda itd. Sve ove djelatnosti zapošljavaju veliki broj radne snage u raznim proizvodnim i uslužnim djelatnostima što i jeste jedan od razloga da se oni koncentriraju baš na obalnom kopnu.<sup>17</sup>

---

*O kakvom se gospodarskom potencijalu radi, kada su u pitanju oceani i mora, govore podaci o prihodima pomorskih grana bez turizma uzetih za 2004. godinu prema Marine Industries Global Market Analysis, Irish Marine Institute, 2005., a koji glase:*

- od broskog prometa i prijevoza ostvareno je u svijetu oko 342.000 milijuna eura;
- od pomorske turističke djelatnosti oko 168.000 milijuna eura;
- od morske nafte i plina oko 91.000 milijuna eura;
- od prerade ribe i morske hrane oko 79.000 milijuna eura;
- od pomorske opreme oko 72.000 milijuna eura;
- od ribarstva oko 55.000 milijuna eura;
- od brodogradnje oko 37.000 milijuna eura;
- od luka oko 25.000 milijuna eura;
- od morskih ribogojilišta oko 23.000 milijuna eura;
- od industrije jedrilicarstva oko 12.000 milijuna eura;
- od istraživanja i razvoja oko 10.000 milijuna eura;
- od pomorske trgovine oko 6.800 milijuna eura;
- od morskih algi oko 5.900 milijuna eura;
- od pomorske informacijske tehnologije oko 3.500 milijuna eura;
- od ruda i agregata oko 2.700 milijuna eura;
- od morske biotehnologije oko 2.100 milijuna eura;
- od istraživanja oceana oko 2.000 milijuna eura;
- od izobrazbe i osposobljavanja oko 1.500 milijuna eura;
- od podmorske telekomunikacije oko 1.100 milijuna eura i
- od obnovljivih energetskih izvora oko 128 milijuna eura.”

<sup>14</sup> **Petar Filipić – Ivo Šimunović**, *O ekonomiji obalnih područja planiranje i upravljanje*, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet Split, Split, 1993., str. 4.

<sup>15</sup> *”Naziv litoralizacija je stranog porijekla, a nastala je na latinskom etimonu litus, što znači obala. Prema geografu J. Rogliču ‘litoralizacija je okupljanje i razvijanje društvenog života na morskim obalama’. Litoralizacija kao pojam ne označava stanje već proces okupljanja na morskim obalama.” Ibid., str. 7.*

<sup>16</sup> *Ibid.*, str. 25.

<sup>17</sup> Citirano prema **Vanja Seršić**, *Koncesije za iskorištavanje kopnenog dijela pomorskog dobra, površine mora, podmorja, morskog dna i morskog podzemlja*, magistarski rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2010., str. 125.

#### 4. UPRAVLJANJE POMORSKIM DOBROM S POSEBNIM OSVRTOM NA INTEGRALNO UPRAVLJANJE

Upravljanje pomorskim dobrom je sveobuhvatno djelovanje pojedinca ili grupe ljudi koje je usmjereno na učinkovito, efikasno i proaktivno djelovanje prema objektu kojim se upravlja, u cilju postizanja određenih rezultata i vrijednosti koji se baziraju na duboko promišljenim parametrima zadanim zbog potrebe za optimalizacijom korisnosti (u svakom smislu te riječi) uz što manje negativnih posljedica koje upravljanje pomorskim dobrom može donijeti sa sobom. Upravljanje pomorskim dobrom obuhvaća kompletnu skrb o zaštiti i održavanju pomorskog dobra, koja u sebi sadržava skrb o načinu upotrebe i korištenja pomorskog dobra. Upravljanje uopće, a posebno upravljanje pomorskim dobrom, može se promatrati iz više kutova i zadire u više znanstvenih disciplina kao što su ekonomija, pravo, sociologija i političke znanosti te u svim tim disciplinama nalazi svoje mjesto kao predmet proučavanja.<sup>18</sup>

Pozitivni propisi Republike Hrvatske određuju da pomorskim dobrom upravlja država direktno ili indirektno preko jedinica područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne samouprave, a prema članku 17. ZPDML-a, određeno je da se upravljanje pomorskim dobrom sastoji od redovnog i izvanrednog. Ovo su načini upravljanja pomorskim dobrom koji se primarno razlikuju u odnosu na vremensku komponentu trajanja upravljanja (trajno ili povremeno – prema potrebi), a tek podredno sadržajno.

Segmenti upravljanja pomorskim dobrom su: održavanje pomorskog dobra (ogleda se u održavanju prirodnog svojstva mora /pomorskog dobra/ te održavanju svojstva da zadovoljava ljudske potrebe); unapređenje pomorskog dobra (ogleda se u poboljšanju koje može biti kvalitativno i kvantitativno); briga o zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi (ogleda se u zaštiti od raznih onečišćenja /nafta, ulje, balastne vode, invazivne alge, ali i nasipavanje, uzurpacija itd./); posebna upotreba pomorskog dobra (to je svaka ona upotreba koja nije ni opća upotreba pomorskog dobra ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra /svaka ona upotreba koja nije usmjerena k tome da donosi određenu korist odnosno profit/); gospodarsko korištenje pomorskog dobra (usmjereno je na ostvarivanje gospodarske koristi odnosno profita).

Cilj upravljanja pomorskim dobrom trebao bi biti održivi razvitak. Održivi razvitak bi bio onaj razvitak koji donosi gospodarske dobrobiti današnjoj populaciji, pri čemu se izuzetno pazi na ekologiju i zaštitu prirodnih dobara kako bi ona bila dostupna i budućoj populaciji ljudi. Moglo bi se reći da je to razvitak koji je mjerljiv ekonomskim parametrima, a da pri tome taj razvoj ne narušava socijalnu dobrobit jednih nauštrb drugih i da se prirodno dobro u okruženju u kome se rast i razvoj

<sup>18</sup> Vanja Seršić, *Upravljanje pomorskim dobrom u Republici Hrvatskoj*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2012., str. 401.–402.

događa ne narušava, odnosno da se prirodno dobro očuva za budućnost i za buduće generacije koje dolaze.<sup>19</sup>

Pojam integralno znači da je nešto cjelovito, potpuno, odnosno cjelokupno. Integralno upravljanje pomorskim dobrom je sveobuhvatno upravljanje koje uvažava sve posebnosti pomorskog dobra u skladu s očekivanjima društva glede funkcije pomorskog dobra i poštivanje svih parcijalnih interesa koji se ostvaruju na njemu, uvažavajući pri tome svakako načela održivosti.

Europska komisija definira integralno upravljanje obalnim prostorom kao kontinuirani proces upravljanja kojem je glavni cilj održivi razvoj i očuvanje obalnih zona i održavanje njihove biološke raznolikosti.<sup>20</sup>

Integralno ne znači da je nešto centralizirano nego znači da je nešto cjelovito i objedinjeno u cilju ostvarenja duboko promišljenih budućih dostignuća koja će donijeti dobrobit cjelokupnom društvu u Republici Hrvatskoj, uvažavajući pri tome sve norme i pravila održivog razvoja Hrvatske.

Integralno upravljanje morskom obalom treba pomiriti sukobe između interesa gospodarstva, interesa društva (javnog interesa) i interesa za zaštitom morske obale kako bi se ona sačuvala za generacije koje dolaze. Harmonija ovih interesa uz učešće što većeg broja zainteresiranih subjekata (vertikalno i horizontalno povezivanje) kroz optimalizaciju koristi i uz uvažavanje održivog razvoja čini sukses integralnog upravljanja morskom obalom.

## 5. RELEVANTNI PROPISI KOJI SE ODNOSI NA MORSKU OBALU DO ULASKA HRVATSKE U EU

Sve propise koji se odnose na morsku obalu mogli bismo podijeliti na propise u širem i užem smislu s obzirom na to koliko tangiraju samo uređenje morske obale, njezinu zaštitu i samo upravljanje tom obalom, ali i vezano za to koliko su pojedini propisnici neposredno ili posredno vezani za regulaciju morske obale.

Generalno govoreći, svi ti propisi do ulaska Hrvatske u EU, znači do 1. srpnja 2013. godine, bili su podijeljeni na nacionalne propise i međunarodne ugovore koji su prihvaćanjem i ratifikacijom postali sastavni dio hrvatskog pravnog poretka i po svojoj pravnoj snazi bili iznad zakona i podzakonskih akata.

Kada su u pitanju nacionalni propisi, bilo bi logično da su tu najvažniji propisi koji su vezani uz problematiku mora, što je po prirodi stvari samo po sebi ra-

<sup>19</sup> Vanja Seršić, Integralno upravljanje pomorskim dobrom, *Zbornik radova In memoriam prof. dr. sc. Vjekoslav Šmid*, Rab 2010.–2012., Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2012., str. 351.–352.

<sup>20</sup> Protokol o integriranom upravljanju obalnim područjem, Madrid 2008. "Integralno upravljanje obalnim područjem – znači dinamički proces održivog upravljanja i korištenja obalnih područja, uzimajući istodobno u obzir krhkost obalnih ekosustava i krajobraza, raznolikost aktivnosti i korištenja, njihovo međusobno djelovanje, pomorsku usmjerenost određenih aktivnosti i korištenja te njihov utjecaj na morske i kopnene dijelove."



zumljivo. Tako prema podjeli koja se vodi pri Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske sve propise bi mogli podijeliti na: one koji se odnose na pomorstvo, zaštitu mora od onečišćenja, javni prijevoz u linijskom obalnom pomorskom prometu, koji se odnose na pomorsko dobro i morske luke i pomorsku upravu. Osim "pomorskih" propisa, tu se ne smiju nikako zaboraviti niti propisi iz nadležnosti Ministarstva zaštite okoliša i prirode, kao i Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja itd. Ali svi naprijed navedeni nacionalni propisi po važnosti odnosno broju odredbi koje se odnose na morsku obalu idu od propisnika vezanih za prostorno planiranje i građenje, pomorskih propisa i propisa o zaštiti pa tek onda idu svi drugi propisi.

Međunarodni ugovori odnosno Konvencije relevantne za ovu materiju su bile uglavnom preuzete iz bivše SFRJ i to na temelju notifikacija o sukcesiji. Među njima naročito treba spomenuti Konvenciju o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćenja od 16. veljače 1976.<sup>21</sup> poznatu pod imenom Barcelonska konvencija iz koje je proistekao Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja.

### 5.1. Nacionalni propisi

Najvažniji propisi koji se referiraju na problematiku morske obale su propisi o prostornom planiranju i građenju. Iz te domene nacionalne propise koji se odnose na morsku obalu možemo pratiti još od 1973. godine kada je donesen Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta<sup>22</sup> kojim je određeno da su more i morska obala osobito vrijedni dijelovi čovjekove okoline koji su pod posebnom zaštitom. Isto tako i kroz sve zakone do 1994., kada je donesen Zakon o prostornom uređenju,<sup>23</sup> bilo je određeno da se morska obala ne smije zauzimati i ograđivati te da se do morske obale treba osigurati slobodan pristup i korištenje. Spomenutim zakonom iz 1994. obalno područje nije prepoznato kao jedno od najugroženijih dijelova Hrvatske. U međuvremenu su doneseni Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske 1997. i Program prostornog uređenja Republike Hrvatske 1999. kao dokumenti s usmjeravajućom, a ne zakonskom snagom, koji su obalno područje definirali kao prioritetno i problemsko područje te naveli neke mjere za njihovo upravljanje. Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju,<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćenja od 16. veljače 1976. (Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 12/77) – preuzeta Odlukom o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 12/93).

<sup>22</sup> Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta (Narodne novine, br. 14/73, 15/79, 54/80).

<sup>23</sup> Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, br. 30/94, 68/98, 35/99, 61/00, 32/02, 100/04, 76/07, 152/08).

<sup>24</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, br. 100/04).

te posebno Uredbe o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora,<sup>25</sup> dolazi do znatnijeg ograničavanja izgradnje na morskoj obali. Tako je utvrđeno zaštićeno obalno područje u prostoru koje je opisano kao prostor 1000 metara od obalne linije prema unutrašnjosti i 300 metara od obalne linije prema morskoj površini, te svi otoci. Navedena Uredba je inkorporirana u Zakon o prostornom uređenju i gradnji iz 2007.<sup>26</sup> čime su njene odredbe dobile i zakonsku snagu. Konačno 2013. donesen je Zakon o prostornom uređenju,<sup>27</sup> čija implementacija u praksi još uvijek traje. Generalno možemo reći da se propisi iz domene prostornog planiranja i građenja suviše često mijenjaju te ne sagledavaju sve specifičnosti gradnje na morskoj obali, što doprinosi cijelom nizu nedoumica u praksi od toga koji su sve dokumenti za gradnju potrebni do toga da se ne razumije tko je sve (ne)nadležan za određivanje prostorno-planske dokumentacije pojedinih objekata na moru te propisivanje određenih obligatornih dokumenata (koje i koliko različitih studija treba izraditi kod gradnje na moru i morskoj obali).

Kada su u pitanju pomorski propisi onda je tu najvažniji ZPDML. U tom zakonu cijela jedna glava je posvećena upravnom i inspekcijskom nadzoru koji je usmjeren na nadzor nad: stanjem objekata na pomorskom dobru; održavanjem reda u luci; korištenjem, upotrebom i gradnjom na pomorskom dobru, u pogledu udovoljavanja uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije; općom upotrebom pomorskog dobra. Isto tako već u prvom članku istoimenog zakona upućuje se da: *"Na zaštitu morske obale i mora od onečišćenja, osim onečišćenja s plovnih i plutajućih objekata, primjenjuju se propisi o vodama i propisi o zaštiti okoliša."* Osim tog zakona treba spomenuti Pomorski zakonik,<sup>28</sup> Zakon o morskom ribarstvu<sup>29</sup> i Zakon o zaštiti i spašavanju.<sup>30</sup>

Od propisa koji određuju zaštitu morske obale treba navesti: Zakon o zaštiti prirode,<sup>31</sup> Zakon o zaštiti okoliša,<sup>32</sup> Zakon o zaštiti zraka,<sup>33</sup> Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara<sup>34</sup> i Zakon o fondu zaštite okoliša i energetske učinkovitosti.

<sup>25</sup> Uredba o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora (Narodne novine, br. 128/04).

<sup>26</sup> Zakon o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12).

<sup>27</sup> Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, br. 153/13).

<sup>28</sup> Pomorski zakonik (Narodne novine, br. 181/04, 76/07, 146/08, 61/11).

<sup>29</sup> Zakon o morskom ribarstvu (Narodne novine, br. 56/10, 127/10, 55/11).

<sup>30</sup> Zakon o zaštiti i spašavanju (Narodne novine, br. 174/04, 79/07, 38/09, 127/10).

<sup>31</sup> Zakon o zaštiti prirode (Narodne novine, br. 70/05, 139/08, 57/11).

<sup>32</sup> Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine, br. 110/07).

<sup>33</sup> Zakon o zaštiti zraka (Narodne novine, br. 130/119).

<sup>34</sup> Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (Narodne novine, br. 69/99, 151/03, 157/03, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12).

Od ostalih zakona koji tangiraju ovu problematiku treba spomenuti: Zakon o otocima<sup>35</sup> i Zakon o regionalnom razvoju,<sup>36</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama,<sup>37</sup> Zakon o izvlaštenju,<sup>38</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu,<sup>39</sup> Zakon o šumama<sup>40</sup> i Zakon o vodama.<sup>41</sup>

Generalno treba reći da postoje velike neusklađenosti između naprijed navedenih propisa i to jednih prema drugima, a posebno u odnosu na međunarodne sporazume koji reguliraju ovu materiju.

## 5.2. Međunarodni ugovori

Kao što je naprijed spomenuto, većina konvencija je preuzeta iz bivše države SFRJ i to temeljem notifikacija o sukcesiji.<sup>42</sup> Za predmet našeg proučavanja najvažnije su:

- Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćenja od 16. veljače 1976. (Barcelona 16. veljače 1976.),
- Protokol o sprečavanju onečišćenja Sredozemnog mora zbog potapanja otpadnih i drugih stvari s brodova i zrakoplova od 16. veljače 1976. (Barcelona 16. veljače 1976.),<sup>43</sup>
- Protokol o suradnji u borbi protiv onečišćenja Sredozemnog mora naftom i drugim štetnim tvarima u slučaju nezgode od 16. veljače 1976. (Barcelona 16. veljače 1976.),<sup>44</sup>

<sup>35</sup> Zakon o otocima (Narodne novine, br. 34/99, 32/02, 33/06).

<sup>36</sup> Zakon o regionalnom razvoju (Narodne novine, br. 153/09).

<sup>37</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, br. 172/03, 144/10, 37/11, 77/11).

<sup>38</sup> Zakon o izvlaštenju (Narodne novine, br. 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06, 45/11, 34/12).

<sup>39</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine, br. 152/08, 25/09, 153/09, 21/10, 39/11, 63/11).

<sup>40</sup> Zakon o šumama (Narodne novine, br. 140/05, 82/06, 129/08, 80/10, 124/10, 25/12).

<sup>41</sup> Zakon o vodama (Narodne novine, br. 153/09, 130/11).

<sup>42</sup> Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 12/93) – preuzeta Odlukom o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 12/93).

<sup>43</sup> Protokol o sprečavanju onečišćenja Sredozemnog mora zbog potapanja otpadnih i drugih stvari s brodova i zrakoplova od 16. veljače 1976. (Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 12/77) – preuzet Odlukom o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 12/93).

<sup>44</sup> Protokol o suradnji u borbi protiv onečišćenja Sredozemnog mora naftom i drugim štetnim tvarima u slučaju nezgode od 16. veljače 1976. (Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 12/77) – preuzet Odlukom o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 12/93).

- Protokol o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćenja s kopna od 17. svibnja 1980. (Atena 17. svibnja 1980.),<sup>45</sup>
- Protokol o posebno zaštićenim područjima Sredozemnog mora od 3. travnja 1982. (Ženeva 3. travnja 1982.).<sup>46</sup>

Osim navedenih konvencija i protokola bitno je spomenuti i Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravu mora (Montego Bay, 10. prosinca 1982.).<sup>47</sup> Konvencija o pravu mora<sup>48</sup> regulira neke osnovne pojmove koji se odnose na morsku obalu pa tako između ostalog daje definicije grebena, ušća rijeka u more, zaljeva, luka, sidrišta, uzvišica suhih za niske vode itd. Iako je većim dijelom posvećena "morskim prostorima", ova konvencija morsku obalu tretira kao vrlo važnu pravnu činjenicu koja je bitna za određivanje polaznih crta za određenje kako unutrašnjih voda i teritorijalnog mora, tako i drugih "morskih" i "podmorskih" prostora, kao na primjer isključivog gospodarskog pojasa ili epikontinentnog pojasa.

Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćenja od 16. veljače 1976., poznatija kao Barcelonska konvencija, nastala je kao pravni okvir za djelovanje Mediteranskog akcijskog plana. Mediteranski akcijski plan Programa Ujedinjenih naroda za okoliš (UNEP/MAP) osnovan je 1975. radi zajedničkog djelovanja na zaštiti Sredozemnog mora od onečišćavanja. Barcelonska konvencija doživjela je izmjenu kako u sadržaju tako i u nazivu 1995. i te izmjene su potvrđene i u Hrvatskoj.<sup>49</sup> Jedna od izmjena odnosila se na definiciju onečišćenja koje je sada definirano kao: *"Onečišćenje znači od strane čovjeka, izravno ili neizravno, unošenje tvari ili energije u morski okoliš, uključujući ušća, koje izaziva ili koje može izazvati negativne učinke kao što su nanošenje štete živim dobrima i oblicima života u moru, ugrožavanje zdravlja ljudi, onemogućavanje pomorskih djelatnosti, uključujući ribarstvo i druge dopuštene načine korištenja mora, pogoršanje kakvoće morske vode za korištenje i ograničenje pogodnosti."* Isto tako treba

<sup>45</sup> Protokol o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćenja s kopna od 17. svibnja 1980. (Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori, br. 1/80) – preuzet Odlukom o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 12/93).

<sup>46</sup> Protokol o posebno zaštićenim područjima Sredozemnog mora od 3. travnja 1982. (Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori, br. 9/85) – preuzet Odlukom o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 12/93).

<sup>47</sup> Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora (Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori, br. 1/86) – preuzeta Odlukom o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji i pristupa (akcesije) (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 11/95) – dalje u tekstu Konvencija o pravu mora.

<sup>48</sup> Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora i Završni akt Treće konferencije Ujedinjenih naroda o pravu mora s Prilozima I–VII. i Dodatkom i Sporazum o primjeni XI. dijela Konvencije Ujedinjenih naroda (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 9/00).

<sup>49</sup> Zakon o potvrđivanju izmjena Konvencije o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćavanja i Protokola o sprječavanju onečišćavanja Sredozemnog mora potapanjem otpadnih i drugih tvari s brodova i zrakoplova (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 17/98).

naglasiti da Barcelonska konvencija ima sedam pratećih protokola, a Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja<sup>50</sup> jedan je od njih.

### 5.3. Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjima Sredozemlja

Protokol predstavlja, dakle, implementaciju članka 4. stavka 3. (e) Barcelonske konvencije, kojim 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 *“ugovorene stranke surađivati na uobličavanju i usvajanju Protokola, propisujući dogovorene mjere, postupke i standarde za provedbu Konvencije.”*<sup>51</sup>

U obrazloženju Prijedloga Zakona o potvrđivanju Protokola između ostalog stoji: *“Stupanjem na snagu Protokola znatnije bi se doprinijelo 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 gospodarske djelatnosti u obalnom području....Cilj Protokola je uspostava zajedničkog okvira za integralno upravljanje obalnim područjem Sredozemlja.”*<sup>51</sup>

Kada je Protokol u pitanju bitno je naglasiti vremensku komponentu ovog propisnika te razlučiti vrijeme njegovog donošenja, njegovog potpisivanja, odnosno potvrđivanja i njegovog stupanja na snagu. Protokol je donesen 16. veljače 1976.; izmijenjen je 10. lipnja 1995. i od strane predstavnika Vlade Republike Hrvatske potpisan 21. siječnja 2008. u Madridu; zatim je u rujnu 2012. predloženo od strane Vlade Republike Hrvatske donošenje zakona o potvrđivanju Protokola; da bi Zakon o potvrđivanju Protokola bio donesen u listopadu 2012.; Zakon je stupio je na snagu 22. studenog 2012.; da bi konačno Objavom Ministarstva vanjskih i europskih poslova Protokol stupio na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku 28. veljače 2013.<sup>52</sup> Dakle od donošenja Protokola do njegovog stupanja na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku prošlo je gotovo četiri decenije, a čitavih pet godina od njegovog potpisivanja.

Zakon o potvrđivanju Protokola ima samo šest članaka od kojih je bitan članak 3. koji citiramo:

<sup>50</sup> Zakon o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 8/12)

<sup>51</sup> Prijedlog Zakona o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja, s konačnim prijedlogom zakona – PZ 166, Vlada Republike Hrvatske, Klasa:351-01/08-03/01, Urbroj: 50301-05/05-12-5, od 20. rujna 2012., str. 1.

<sup>52</sup> Objava Ministarstva vanjskih i europskih poslova da će Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja, sastavljen u Madridu 21. siječnja 2008., objavljen u Narodnim novinama – Međunarodni ugovori, br. 8/2012, stupiti na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku 28. veljače 2013. (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 2/13).

*“Prilikom polaganja isprave o ratifikaciji, Republika Hrvatska priopćit će na Protokol iz članka 1. ovog Zakona sljedeću izjavu: IZJAVA vezana uz članak 3. stavak 2. Protokola – u skladu sa člankom 3. stavkom 2. Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja, Republika Hrvatska izjavljuje da je zemljopisno područje primjene Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja određeno vanjskom granicom teritorijalnog mora Republike Hrvatske, dok granicu obalnog područja u smjeru kopna čini granica obalnih jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave čiji dio teritorija zahvaća kopneni dio zaštićenog obalnog područja od 1000 m. U skladu sa člankom 3. stavkom 2. Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja, Republika Hrvatska pridržava pravo posebnog režima uređenja prostora u pojasu koji obuhvaća sve otoke, pojas kopna u širini 1000 m od obalne crte i pojas mora u širini od 300 m od obalne crte.”*

Ova izjava je važna jer određuje gabarite obalnog područja kako na moru tako i na kopnu i predstavlja suvereno pravo Republike Hrvatske da sukladno Protokolu odredi područje primjene Protokola različito od onoga kako je to određeno u Protokolu.

Također je bitan i članak 4. Zakona o potvrđivanju Protokola koji određuje u čijem djelokrugu je provedba samog Zakona.<sup>53</sup>

Protokol je podijeljen na sedam dijelova i ima ukupno 40 članaka.

Prvi dio Protokola pored preambule sadrži: opće odredbe, definicije pojedinih pojmova, opis zemljopisnog područja, odredbe o očuvanju prava, odredbe o ciljevima integralnog upravljanja obalnim područjem, opća načela integralnog upravljanja obalnim područjem,<sup>54</sup> te odredbe o koordinaciji stranaka potpisnica Protokola.

U preambuli se navode svi temeljni razlozi zbog kojih se Protokol donosi i koje su rukovodile potpisnice Barcelonske konvencije da ga donesu.<sup>55</sup> U općim obvezama

<sup>53</sup> Članak 4. Zakona o potvrđivanju Protokola: *“Provedba ovoga Zakona u djelokrugu je središnjih tijela državne uprave nadležnih za poslove zaštite okoliša i prirode, poslove kulture, poslove prostornoga uređenja, poslove morskog ribarstva, poslove pomorstva i poslove regionalnoga razvoja.”*

<sup>54</sup> Dalje u tekstu IUOP.

<sup>55</sup> Preambula Protokola: *“Ugovorne stranke ovog Protokola, kao stranke Konvencije o zaštiti morskog okoliša i obalnog područja Sredozemlja usvojene u Barceloni 16. veljače 1976. i izmijenjene 10. lipnja 1995., želeći primijeniti obveze iz članka 4. stavka 3. (e) i 5. navedene Konvencije, uzimajući u obzir da je obalno područje Sredozemlja zajednička prirodna i kulturna baština naroda Sredozemlja te da bi ga trebalo očuvati i razborito koristiti na korist sadašnjih i budućih naraštaja, zabrinute zbog povećanja antropogenog pritiska na obalna područja Sredozemlja koji prijete njihovoj krhkoj ravnoteži te želeći zaustaviti i preokrenuti proces narušavanja obale, te znatno smanjiti gubitak biološke raznolikosti obalnih ekosustava, zabrinute zbog rizika koji prijete obalnim područjima uslijed klimatskih promjena koje mogu rezultirati, među ostalim, porastom razine mora, te sojesne potrebe da usvoje održive mjere za smanjenje negativnih utjecaja prirodnih pojava, uvjerene da planiranje i upravljanje obalnim područjima kao nenadomjestivim ekološkim, gospodarskim i društvenim resursom u cilju njihova očuvanja i održivog razvoja zahtijeva poseban integralni pristup na razini sredozemnog bazena kao cjeline i njegovih obalnih država, uzimajući u obzir njihovu raznolikost, a posebno specifične potrebe otoka vezane za njihova geomorfološka obilježja,*

stranke se obvezuju da će uspostaviti zajednički okvir za IUOP Sredozemlja te da će ostvariti nužnu regionalnu suradnju potrebnu za ostvarenje tog cilja.

Nadalje navode se definicije: stranke, Konvencije, organizacije, centra, obalnog područja i IUOP-a. Za obalno područje navodi se da je: "**Obalno područje** – znači geomorfološko područje s obje strane obale u kojem se međusobno djelovanje između pomorskih i kopnenih dijelova odvija u obliku složenih ekoloških sustava i sustava resursa koje čine biotske i abiotske komponente koje koegzistiraju i u međusobnom su djelovanju s ljudskim zajednicama i relevantnim društveno-gospodarskim aktivnostima.", a IUOP se definira kao: "**Integralno upravljanje obalnim područjem** – znači dinamički proces održivog upravljanja i korištenja obalnih područja, uzimajući istodobno u obzir krhkost obalnih ekosustava i krajobraza, raznolikost aktivnosti i korištenja, njihovo međusobno djelovanje, pomorsku usmjerenost određenih aktivnosti i korištenja te njihov utjecaj na morske i kopnene dijelove." Ovo su dvije ključne definicije u Protokolu koje određuju sadržaj cijelog Protokola.

Kao zemljopisno područje na kojem se Protokol primjenjuje navodi se područje Sredozemnog mora, a поближе su određene granice u smjeru mora i smjeru kopna. Kao granica u smjeru mora uzima se vanjska granica teritorijalnog mora stranaka, a kao granica u smjeru kopna ona granica koja je granica nadležnih obalnih jedinica kako su ih odredile stranke. No ostavljena je mogućnost svakoj stranci potpisnici da posebnim aktom promijeni ove granice s time što granica u smjeru mora može biti samo manja od predviđene, a u smjeru kopna može biti različita, bilo manja bilo veća od granica područja obalnih jedinica kako su u Protokolu određene, kako bi se, među ostalim, primijenio ekosustavni pristup i gospodarski i socijalni kriteriji te uzele u obzir posebne potrebe otoka u vezi s geomorfološkim obilježjima i vodilo računa o negativnim učincima promjene klime. Ovu mogućnost je Republika Hrvatska iskoristila davanjem Izjave u Zakonu o potvrđivanju Protokola, o čemu smo već naprijed govorili.

---

*uzimajući u obzir* Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravu mora sastavljenu 10. prosinca 1982. u Montego Bayu, Konvenciju o močvarnim staništima od međunarodnog značenja, posebno staništa vodenih ptica, sastavljenu 2. veljače 1971. u Ramsaru te Konvenciju o biološkoj raznolikosti sastavljenu 5. lipnja 1992. u Rio de Janeiru, a kojih su mnoge sredozemne obalne države i Europska zajednica stranke, **posebno zainteresirane** da djeluju putem suradnje na izradi odgovarajućih i integralnih planova za upravljanje obalnim područjem na temelju članka 4. stavka 1.(e) Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime sastavljene 9. svibnja 1992. u New Yorku, koristeći iskustvo stečeno integralnim upravljanjem obalnim područjima te rad različitih organizacija, uključujući i europske institucije, **temeljeći se** na preporukama i radu Mediteranske komisije za održivi razvitak i preporukama sa sastanaka ugovornih stranaka održanih u Tunisu 1997., Monaku 2001., Kataniji 2003. i Portorožu 2005., te Mediteranskoj strategiji održivog razvitka usvojenoj u Portorožu 2005., **odlučne** da ojačaju napore obalnih država, na razini Sredozemlja, u osiguravanju integralnog upravljanja obalnim područjem, **odlučne** poticati nacionalne, regionalne i lokalne inicijative putem koordiniranih promidžbenih djelovanja, suradnje i partnerstva s različitim zainteresiranim subjektima imajući u vidu promicanje učinkovitog upravljanja u svrhu integralnog upravljanja obalnim područjem, **želeći** osigurati postizanje usklađenosti integralnog upravljanja obalnim područjem u primjeni Konvencije i pripadajućih protokola, sporazumjele su se kako slijedi:..."

Odredbe o očuvanju postojećih prava su jamac da se Protokolom ni na koji način neće mijenjati niti prejudicirati eventualne promjene stečenih prava stranaka potpisnica Protokola.

Kao ciljevi IUOP-a određeni su:

- ”(a) omogućavanje, putem racionalnog planiranja aktivnosti, održivog razvitka obalnih područja osiguravanjem da su okoliš i krajobraz uzeti u obzir u suglasju s gospodarskim, socijalnim i kulturnim razvojem;*
- (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.”*

Također je navedeno i deset načela IUOP-a,<sup>56</sup> koja su ustvari sukus IUOP-a, a to je da IUOP mora pomiriti zahtjeve gospodarstva, zahtjeve društva i zahtjeve zaštite prirode i da samo u harmoniji i ekvilibriju tih zahtjeva i interesa IUOP može i treba egzistirati, a sve u cilju održivog razvoja kako same stranke potpisnice Protokola tako i cijelog regiona Sredozemlja.

<sup>56</sup> Članak 6. Protokola: *”U provedbi ovog Protokola stranke će se voditi sljedećim načelima integralnog upravljanja obalnim područjem:*

- (a) Posebno će se uzimati u obzir biološko bogatstvo i prirodna dinamika te funkcioniranje područja pod režimom plime i oseke, kao i komplementarna i međuzavisna priroda morskog dijela i kopnenog dijela koji čine jedinstvenu cjelinu.*
- (b) Bit će uzeti u obzir na integralan način svi elementi 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.*
- (c) Ekosustavni pristup obalnom planiranju i upravljanju primjenjivat će se kako bi se osigurao održivi razvitak obalnih područja.*
- (d) Osigurat će se odgovarajuće upravljanje koje omogućava primjereno i pravodobno sudjelovanje u transparentnom postupku odlučivanja lokalnog stanovništva i za obalna područja zainteresiranih dionika civilnog društva.*
- (e) Zahtijevat će se međusektorska organizirana institucionalna koordinacija raznih upravnih službi i regionalnih i lokalnih vlasti nadležnih za obalna područja.*
- (f) Zahtijevat će se izrada strategija korištenja zemljišta, planova i programa koji se odnose na urbanistički razvoj i društveno-gospodarske aktivnosti, kao i ostalih relevantnih sektorskih politika.*
- (g) Uzet će se u obzir mnogostrukost i različitost aktivnosti u obalnim područjima a prvenstvo će se dati, gdje je nužno, javnim službama i aktivnostima koje, s obzirom na korištenje i položaj, zahtijevaju neposrednu blizinu mora.*
- (h) Treba uravnotežiti raspodjelu korištenja u cijelom obalnom području i treba izbjegavati nepotrebnu koncentraciju i nekontrolirano širenje urbanih područja.*
- (i) Treba provesti prethodne procjene rizika povezanih s različitim ljudskim djelatnostima i infrastrukturom kako bi se spriječio i umanjio njihov negativni učinak na obalna područja.*
- (j) Treba spriječiti nastanak štete na obalnom okolišu, a kad se šteta dogodi, treba primjereno uspostaviti prethodno stanje.”*



Drugi dio Protokola odnosi se na elemente IUOP-a i to: zaštitu i održivo korištenje obalnog područja, gospodarske djelatnosti, specifične obalne ekosustave, obalne krajobraze, otoke, kulturnu baštinu, sudjelovanje dionika u IUOP-u te podizanje svijesti, obuku, obrazovanje i istraživanje o IUOP-u.

Zaštita i održivo korištenje obalnog područja određeno je odredbom članka 8. Protokola.<sup>57</sup> Odredbom članka 8. stavka 2. podstavak (a) Protokola određeno je da će stranke potpisnice Protokola, u svrhu osiguranja održivog korištenja i upravljanja te očuvanja cjelovitosti obalnih prirodnih staništa, krajobraza, prirodnih resursa i ekosustava, odrediti kopneni pojas u kojem gradnja nije dozvoljena. Ovaj pojas se mjeri od najviše crte mora zimi i ne smije biti manje širine od 100 metara. No podstavkom (b) istog članka ostavljena je mogućnost prilagodbe odnosno iznimaka i to za: projekte od javnog interesa i u područjima koja imaju posebna geografska ili druga lokalna ograničenja, posebno vezano uz gustoću naseljenosti ili društvene potrebe, gdje su individualno stanovanje, urbanizacija ili razvoj osigurani nacionalnim pravnim instrumentima. Ovdje treba napomenuti da ova iznimka ne može postati pravilo nego se može pojaviti kao mogućnost, definirana nacionalnim pravnim aktom, uz primjenu vrlo jasnih kriterija, koji se mogu ispuniti u vrlo ograničenom broju slučajeva. Dakle, uvođenje obalnog odmaka je bezuvjetna obveza, a provedba Protokola mora biti u dobroj vjeri, sukladno odredbama Bečke konvencije o provedbi međunarodnih ugovora. Članak 8. Protokola je,

<sup>57</sup> Članak 8. Protokola glasi:

- "1. U skladu s ciljevima i načelima određenim u člancima 5. i 6. ovog Protokola, stranke će nastojati osigurati održivo korištenje i upravljanje obalnim područjima u cilju očuvanja cjelovitosti obalnih prirodnih staništa, krajobraza, prirodnih resursa i ekosustava, sukladno međunarodnim i regionalnim pravnim instrumentima.*
- 2. U tu svrhu stranke:*
  - (a) U obalnim područjima određuju, mjereći od najviše crte mora zimi, pojas u kojem gradnja nije dozvoljena. Uzimajući, među ostalim, u obzir područja koja su izravno i negativno pogođena promjenom klime i prirodnim rizicima, ovaj pojas ne smije biti širine manje od 100 m, podložno odredbama podstavka (b) u nastavku. I nadalje će se primjenjivati strože nacionalne mjere koje određuju ovu širinu.*
  - (b) Mogu prilagoditi, na način koji je usklađen s ciljevima i načelima ovog Protokola, gore navedene odredbe:*
    - 1) za projekte od javnog interesa;*
    - 2) u područjima koja imaju posebna geografska ili druga lokalna ograničenja, posebno vezano uz gustoću naseljenosti ili društvene potrebe, gdje su individualno stanovanje, urbanizacija ili razvoj osigurani nacionalnim pravnim instrumentima.*
  - (c) Obavještavaju Organizaciju o njihovim nacionalnim pravnim instrumentima koji predviđaju gornje prilagodbe.*
- 3. Stranke će također nastojati osigurati da njihovi nacionalni pravni instrumenti uključuju kriterije za održivo korištenje obalnog područja. Uzimajući u obzir posebne lokalne uvjete, navedeni kriteriji uključivat će, među ostalim, sljedeće:*
  - (a) utvrđivanje i određivanje granica, izvan zaštićenih područja, otvorenih područja u kojima je ograničen ili, gdje je nužno, zabranjen urbanistički razvoj i druge aktivnosti;*
  - (b) ograničavanje linearnog širenja urbanističkog razvoja i stvaranje nove prometne infrastrukture duž obale;*
  - (c) osiguravanje da briga za okoliš bude uključena u pravila upravljanja i korištenja javnog pomorskog dobra;*
  - (d) osiguravanje slobodnog pristupa javnosti moru i obali;*
  - (e) 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."*

usudili bi se reći, krucijalni članak cijelog Protokola jer zadire u srž problema odnosno problematiku gradnje na morskoj obali. Činjenica da je u periodu od 60-ih do 90-ih godina te u zadnjih 15-ak godina kroz građevinsku aktivnost "potrošeno" pet puta više najkvalitetnijeg obalnog prostora nego što su ga izgradile i koristile sve prethodne generacije na svijetu<sup>58</sup> je sama po sebi intrigantna i zahtjeva dobro promišljanje što to znači za budućnost ne samo Sredozemlja nego i cijele planete.

Kada su u pitanju gospodarske djelatnosti koje se mogu obavljati na morskoj obali one se taksativno navode<sup>59</sup> i propisane su mjere koje idu ka što boljoj zaštiti morske obale u smislu očuvanja održivog korištenja obalnih područja i smanjenja pritisaka na njihove prihvatne kapacitete.

Također su pobrojani specifični obalni ekosustavi<sup>60</sup> i naglašena potreba njihovog očuvanja, a posebno se izdvajaju obalni krajobrazi, otoci i kulturna baština i potreba njihove posebne zaštite.

Na kraju drugog dijela se podstiče sudjelovanje što većeg broja subjekata u provođenju IUOP-a te se naglašava potreba podizanja svijesti, obuka, obrazovanje i istraživanje o IUOP-u.<sup>61</sup>

Treći dio Protokola posvećen je instrumentima za IUOP.<sup>62</sup> Od svih navedenih instrumenata izdvajamo ovdje zemljišnu politiku koja glasi:

*"U cilju promicanja integralnog upravljanja obalnim područjem, smanjivanja gospodarskog pritiska, očuvanja otvorenih područja i omogućavanja pristupa javnosti moru i obali, stranke će usvojiti prikladne instrumente i mjere zemljišne politike, uključujući proces planiranja.*

*U tu svrhu, te u cilju osiguravanja održivog upravljanja javnim i privatnim zemljištem u obalnom području, stranke mogu, među ostalim, usvojiti mehanizme za stjecanje, ustupanje, doniranje ili prijenos zemljišta u javno dobro i uspostaviti služnost na nekretninama."*<sup>63</sup>

<sup>58</sup> Podatak preuzet iz Studije procjene učinaka ratifikacije Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjima Sredozemlja na hrvatsko zakonodavstvo, kroz odredbu članka 8., MedPartnership/2012/HER.3, MAP/Centar za regionalne aktivnosti Programa prioritetnih akcija, Split, rujan 2012., str. 9.

<sup>59</sup> Poljoprivreda i industrija; ribarstvo; akvakultura; turizam, sportske i rekreacijske aktivnosti; iskorištavanje specifičnih prirodnih resursa; infrastruktura, energetska postrojenja, luke te pomorske građevine i konstrukcija; pomorske aktivnosti.

<sup>60</sup> Močvare i ušća; morska staništa; obalne šume i šumarci; dine.

<sup>61</sup> Članak 15. stavak 3. *"Stranke će osigurati interdisciplinarna znanstvena istraživanja o integralnom upravljanju obalnim područjem i o međudjelovanju aktivnosti i njihovih utjecaja na obalna područja. U tu svrhu stranke bi trebale 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."*

<sup>62</sup> Mehanizmi i mreže za praćenje i promatranje; Sredozemna strategija IUOP; nacionalne obalne strategije, planovi i programi; procjena okoliša; zemljišna politika; gospodarski, financijski i porezni instrumenti.

<sup>63</sup> Članak 20. Protokola.

Četvrti dio Protokola je posvećen rizicima koji pogađaju obalno područje,<sup>64</sup> peti dio regulira međunarodnu suradnju,<sup>65</sup> šesti dio je posvećen institucionalnim odredbama,<sup>66</sup> a sedmi dio čine završne odredbe.<sup>67</sup>

Zaključno za Protokol bi mogli reći sljedeće:

Protokol polazi od činjenice da je planiranje i upravljanje obalnim područjem, kao nenadomjestivim ekološkim, gospodarskim i društvenim resursom u cilju njegovog očuvanja i održivog razvoja prioritetna obveza svih zemalja Sredozemlja, a i šire, sve zbog povećanja negativnih, prvenstveno antropogenih utjecaja na ta područja;<sup>68</sup>

Protokol je međunarodni sporazum koji treba doprinijeti rješavanju sukoba između dugoročnog održivog razvoja i brze dobiti, kroz planiranje upravljanja rasta i razvoja obalnog područja;

Protokol je i formalno stupio na snagu u RH, ali njegove odredbe nisu bile implementirane u sve potrebne propisnike unatoč tome što je po pravnoj snazi Protokol iznad njih i trebali bi biti u skladu s njim. No i pored toga treba naglasiti da se većina načela i instrumenata koje Protokol propisuje ipak koristila u pozitivnom pravnom poretku Republike Hrvatske;

Prvi propis koji je donesen u Republici Hrvatskoj pozivanjem na Protokol donesen je tek 2014. i to je bila Uredba o izradi i provedbi dokumenata strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem.<sup>69</sup>

## 6. PROMJENA ZAKONODAVSTVA I PRAVNE REGULATIVE ULASKOM HRVATSKE U EU

Republika Hrvatska bila je dužna, i prije formalnog ulaska u EU, sukladno Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju<sup>70</sup> uskladiti svoj pravni poredak s pravnim poretkom koji postoji u EU.<sup>71</sup> No, samim usvajanjem *acquis communautaire* treba slijediti i provedba EU prava u praksi.<sup>72</sup>

<sup>64</sup> Prirodni rizici; obalna erozija; odgovor na prirodne nepogode.

<sup>65</sup> Obuka i istraživanje; znanstvena i tehnička pomoć; razmjena informacija i djelatnosti od zajedničkog interesa; prekogranična suradnja; procjena prekograničnog utjecaja na okoliš.

<sup>66</sup> Kontakt osobe; izvješća; institucionalna koordinacija; sastanci stranaka.

<sup>67</sup> Odnos prema Konvenciji; odnosi s trećim stranama; potpisivanje; ratifikacija, prihvata ili odobrenje; pristup; stupanje na snagu; vjerodostojni tekstovi.

<sup>68</sup> Studija procjene, str. 19.

<sup>69</sup> Uredba o izradi i provedbi dokumenata strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem (Narodne novine, br. 112/14).

<sup>70</sup> Vidi Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanja između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica (Narodne novine, br. 14/01 – dalje: SSP).

<sup>71</sup> Dakle, država članica već prije članstva mora usvojiti cjelokupni *acquis communautaire*.

<sup>72</sup> Nismo baš sigurni da smo taj cilj i postigli u većem stupnju. Primjerice hrvatski suci i dalje smatraju praksu Vrhovnog suda Republike Hrvatske (dalje: VSRH) kao i obvezna tumačenja (zakona)

Sukladno iznijetom, Republika Hrvatska bila je dužna i u oblasti koju razmatramo u ovom radu svoj pravni sustav uskladiti s *acquis communautaire*.

## 7. PROPISI KOJI REGULIRAJU PROBLEMATIKU MORSKE OBALE NAKON ULASKA U EU

Kao što smo već ukazali, Republika Hrvatska bila je obvezna implementirati europsko pravo i prije formalnog ulaska u EU. To pretpostavlja otklanjanje iz domaćeg zakonodavstva svih prepreka i ograničenja koje onemogućavaju ostvarivanje svih pretpostavki nužnih za uspostavu područja slobodne trgovine, slobodnog kretanja radnika, roba, usluga i kapitala u svim zakonodavnim segmentima.

Rodin<sup>73</sup> ističe da su:

"...prema praksi Europskog suda, sporazumi o pridruživanju dio pravnog poretka Zajednice, izravno se primjenjuju i stvaraju prava i obveze za fizičke i pravne osobe te su sudovi država članica obvezni njihovim odredbama priznati pravne učinke (*Haegeman*). Iako u interpretaciji pravnih pravila sporazuma o pridruživanju i pravnih pravila primarnoga europskog prava postoje određene razlike (*Polydor*), nedvojbeno je da odredbe sporazuma o pridruživanju imaju status koji je, glede EU, izjednačen sa statusom primarnoga europskog prava. U državama kandidatkinjama za članstvo u EU odredbe sporazuma o pridruživanju uglavnom se interpretiraju kao odredbe ostalih međunarodnih ugovora te će se s trenutkom pristupanja tih država EU trenutačno promijeniti pravni režim koji uređuje odnose uređene tim ugovorima."<sup>74</sup>

Republika Hrvatska trenutno se nalazi negdje između države članice i države koja tek pokušava usvojiti novo gradivo zvano komunitarno pravo EU, no od "...nacionalnih sudova (se) zahtijeva da interpretiraju svoje nacionalno pravo u svjetlu teksta i svrhe direktive kako bi postigli rezultat o kojem govori treći paragraf članka 189."<sup>75</sup>

---

Hrvatskog sabora mjerodavnijim od sudske prakse Suda EU. Nažalost, niti u judikatima VSRH ne vidi se težnja praćenja i pozivanja na sudsku praksu Suda EU. U tom smislu, od svih sudaca očekuje se da slijede praksu Suda EU a ne praksu VSRH ili tzv. autentična tumačenja Hrvatskog sabora.

<sup>73</sup>  **Hrvoje Arbutina, et. al.,** *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*, Institut za javne financije, Zagreb, 2003., poglavlje 10., Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: preobrazba pravnog sustava, str. 222.

Vidi i na [http://www.pravnadatoteka.hr/pdf/aktualno/hrv/20030528/rodin\\_cro.pdf](http://www.pravnadatoteka.hr/pdf/aktualno/hrv/20030528/rodin_cro.pdf).

<sup>74</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske, u predmetu U-III-1410/2007, od 13. veljače 2008., ocjenjujući odredbe SSP-a izrekao je:

*"Slijedom navedenoga, u slučajevima u kojima se ispituje je li tržišno natjecanje narušeno, hrvatska tijela koja se bave zaštitom tržišnog natjecanja, ovlaštena su i obvezatna primjenjivati kriterije koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju Europskih zajednica i iz instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Europskih zajednica. Na taj način SSP i Prioremeni sporazum obvezuju hrvatska tijela za zaštitu tržišnog natjecanja da, rješavajući određene slučajeve, primjenjuju ne samo hrvatsko pravo tržišnog natjecanja, nego i da vode računa o odgovarajućem pravu Europskih zajednica."*

<sup>75</sup> Vidi presudu Europskog suda u predmetu 14/83 *Von Colson i Kammann*, od 10. travnja 1984., §. 26. , presudu u spojenim predmetima C-397/01 do C-403/01, *Pfeiffer*, od 5. listopada 2004. §.119. Vidi na <http://www.eur-lex.europa.eu> ili <http://www.curia.eu.int>.

Priobalna i morska područja nude značajne mogućnosti za gospodarski razvoj, zabavu i život. U njima nalazimo bogatu, ali veoma krhku bioraznolikost. Potrebno je transparentno planiranje i upravljanje europskim obalama i vodama kako bi se izbalansirale potrebe uz održavanje dugoročne koristi za morske i priobalne resurse. S ovim ciljevima, Europska komisija je pokrenula javnu raspravu o istraživanju mogućnosti za buduće djelovanje EU u poljima Pomorskog prostornog uređenja i Integriranog upravljanja obalnim područjem.

Obale i mora oko EU suočeni su s povećanim pritiskom vezanim uz pomorske i gospodarske djelatnosti. Do sada je zabilježeno samo nekoliko slučajeva u kojima je zemlja članica vlastitom inicijativom ili prekograničnom suradnjom implementirala koordinirani obalni i pomorski sustav prostornog planiranja.

Koncept pomorskog prostornog uređenja je razvijen kao dio Integrirane morske politike EU, a odnosi se na proces kojim se pomorsko dobro dodjeljuje između više potencijalno konkurentnih načina korištenja. Povezujući aktivnosti vezane uz more u različitim sektorima unutar zajedničkog planskog okvira, pomorsko prostorno uređenje može poslužiti u izbjegavanju konflikata, povećanju sinergije i osiguravanju učinkovitog i održivog korištenja ograničenih morskih resursa. Europska komisija već je razvila vodeća načela za poticanje transparentnosti, predvidljivosti, dosljednosti i stabilnosti aktivnosti pomorskog prostornog planiranja u Europi, a sve u interesu održivog ekonomskog rasta.

Povećanim pritiskom uzrokovanim urbanizacijom i turizmom te uz učinke klimatskih promjena problemi u priobalnim područjima su izraženiji. Ta područja se suočavaju s ozbiljnim problemima uništavanja staništa, onečišćenja voda, obalnom erozijom te smanjenjem dostupnih resursa. Nedostatak koordinacije između više različitih razvojnih planova obalnih područja ometa učinkovitije gospodarske mjere i optimalnu preraspodjelu prostora. Europska komisija radi na prepoznavanju i promicanju ovih mjera te poboljšavanju sveukupne situacije još od 1990-ih, te je s tim ciljem preporučila obalnim državama postavljanje sveobuhvatne strategije kojom bi se osigurao obalni razvoj kroz pristup poznat kao Integralno upravljanje obalnim područjem (ICZM). U rujnu 2010. EU je usvojila međunarodni protokol za smanjenje pritisaka na Mediteranu – prvi značajni korak prema razvitku međunarodnog zakonodavstva za Integrirano upravljanje obalnim područjem.

EU i zemlje članice potpisnice su raznih međunarodnih sporazuma koji sadrže važne obveze koje se tiču zaštite morskih voda od zagađivanja, posebno Konvencije o zaštiti morskog okoliša Baltičkog mora, potpisane u Helsinkiju 9.4.1992. i odobrene Odlukom Vijeća 94/15/EC,<sup>76</sup> Konvencije o zaštiti morskog okoliša Sjeverno-istočnog Atlantika, potpisane u Parizu 22.10.1992. i odobrene Odlukom Vijeća

---

<sup>76</sup> Vidi u Službenom listu EU L 73, od 16.3.1994.

98/249/EC,<sup>77</sup> i Konvencije o zaštiti Sredozemnog mora od zagađivanja, potpisane u Barceloni 16.2.1976. i odobrene Odlukom Vijeća 77/585/EEC,<sup>78</sup> i njenog Protokola o zaštiti Sredozemnog mora od zagađivanja iz kopnenih izvora, potpisanog u Ateni 17.5.1980. i odobrenom Odlukom Vijeća 83/101/EEC.<sup>79</sup>

Prvi dokument koji valja imati na umu je Direktiva 2000/60/EK Europskog parlamenta i Vijeća od 23.10.2000., kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice (kako se tada zvala) u politici za oblasti voda (okvirna direktiva o vodama).<sup>80</sup> Tako se u članku 2. točka 7. daje definicija voda obalnog mora, te one *"... označavaju površinske vode na kopnu, čija svaka točka je na udaljenosti od jedne nautičke milje od najbliže točke osnovne linije od koje se mjeri širina teritorijalnih voda, s mogućnošću proširenja tamo gdje je to primjenjivo do krajnjeg limita tranzicijskih voda."*

Svrha ove Direktive je, među inim, i zaštita teritorijalnih/kopnenih i morskih voda.

Drugi dokument koji valja uvažiti je Direktiva 2008/56/EK Europskog parlamenta i Vijeća od 17.6.2008. kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice u području politike morskoga okoliša (Okvirna direktiva o morskoj strategiji).<sup>81 82</sup>

Prilikom donošenja Direktive uočilo se da su pritisak na prirodna morska bogatstva i potražnja za morskim ekološkim uslugama često preveliki i da EU treba smanjiti njihov utjecaj na morske vode neovisno o tome gdje se javljaju njihove posljedice. Tako se u točki 3. uvida Direktive ističe: *"Morski okoliš je dragocjena baština koja se mora zaštititi, očuvati i, ako je izvedivo, obnoviti s krajnjim ciljem održavanja biološke raznolikosti i osiguravanja raznolikih i dinamičnih oceana i mora koji su čisti, zdravi i produktivni. U tom pogledu ova Direktiva treba, inter alia, poticati uključivanje pitanja okoliša*

<sup>77</sup> Vidi u Službenom listu EU L 104, od 3.4.1998.

<sup>78</sup> Vidi u Službenom listu EU L 240, od 19.9.1997.

<sup>79</sup> Vidi u Službenom listu EU L 67, od 12.3.1983.

<sup>80</sup> Vidi u Službenom listu EU L 327/1, od 22.12.2000.

<sup>81</sup> Vidi u Službenom listu EU L 164/19, od 25.6.2008.

<sup>82</sup> Tako je člankom 1. propisano:

- "1. Ovom se Direktivom uspostavlja okvir unutar kojega države članice moraju poduzeti potrebne mjere za postizanje ili održavanje dobrog stanja morskog okoliša najkasnije do 2020.*
- 2. U tu se svrhu razvijaju i primjenjuju morske strategije:*
  - (a) radi zaštite i očuvanja morskoga okoliša, sprečavanja njegovog propadanja ili, ako je izvedivo, obnove morskih ekosustava na područjima pogođenima štetnim učincima;*
  - (b) radi sprečavanja i smanjivanja unosa u morski okoliš da bi se postupno uklonilo onečišćenje kako je definirano u članku 3. stavku 8. i osiguralo da nema znatnih posljedica ili opasnosti za morsku biološku raznolikost, morske ekosustave, ljudsko zdravlje ili zakonitu uporabu mora.*
- 3. U morskim strategijama primjenjuje se ekosustavni pristup pri upravljanju ljudskim aktivnostima, čime se osigurava da se ukupni pritisak tih aktivnosti zadrži na razinama spojivima s postizanjem dobrog stanja okoliša kao i da se ne ugrozi sposobnost odgovora morskih ekosustava na promjene koje uzrokuje čovjek, a da se istodobno sadašnjim i budućim generacijama omogući održiva uporaba morskih dobara i usluga.*
- 4. Ovom se Direktivom pridonosi skladu raznih politika, sporazuma kao i zakonskih mjera koje imaju učinak na morski okoliš te se nastoji osigurati da se pitanja okoliša uključe u njih."*

*u sva relevantna područja politike i biti stup buduće pomorske politike Europske unije u pogledu okoliša."*

U članku 3. točka 1. Direktiva definira morske vode kao:

*"(a) vode, morsko dno i podtlo<sup>83</sup> na morskoj strani od osnovne crte od koje se mjeri širina teritorijalnih voda sve do najdaljeg dosega područja na kojem država članica ima i/ili ostvaruje prava nadležnosti u skladu s Konvencijom Unclos, osim voda uz zemlje i područja navedena u Prilogu II. Ugovoru kao i uz francuske prekomorske departmane i teritorijalne zajednice; i*

*(b) priobalne vode kako su definirane Direktivom 2000/60/EZ, njihovo morsko dno i podtlo, u mjeri u kojoj posebni aspekti ekološkog stanja morskog okoliša nisu već obuhvaćeni tom Direktivom ili drugim zakonodavstvom Zajednice;"*.

U točki 2 morska regija *"znači morska regija kako je utvrđena u članku 4. Morske regije i njihove podregije određuju se radi lakše provedbe ove Direktive, a pri njihovu određivanju uzimaju se u obzir hidrološke, oceanografske i biogeografske značajke;"*.

Na umu valja imati i Direktivu 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.2.2014. o dodjeli ugovora o koncesiji.<sup>84 85</sup>

## **8. PROPISI U PRIPREMI KOJI ĆE IMPLICIRATI NA REGULATIVU MORSKE OBALE**

Europski parlament, dana 16.4.2014., podržao je Direktivu o planiranju pomorskog prostora<sup>86 87</sup> kojom bi se državama članicama trebalo pomoći u razvoju planova za bolju usklađenost raznih aktivnosti na moru i osigurati njihovu što veću učinkovitost i održivost. U obalnim i pomorskim područjima mnogo se aktivnosti natječe za

<sup>83</sup> Autor Jakob Nakić je u svojoj doktorskoj radnji *Određivanje granice pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj – de lege lata i de lege ferenda*, Pravni fakultet Split, Split, 2012, str. 75., predložio uporabu termina poddno.

<sup>84</sup> Vidi Službeni list Europske unije L 94/1, od 28.3.2014.

<sup>85</sup> Tako se u točki 15. određuje:

*"(15) Osim toga, u smislu ove Direktive, ne bi se trebali nazivati koncesijama određeni sporazumi koji za cilj imaju pravo gospodarskog subjekta da iskorištava određena javna dobra ili resurse, u okviru privatnog ili javnog prava, kao što su zemljište ili državna imovina posebno u pomorskom, kopnenom, lučkom sektoru ili sektoru zračnih luka pri čemu država ili javni naručitelj ili naručitelj postavlja samo opće uvjete za njihovo korištenje bez nabave posebnih radova ili usluga. Obično je to slučaj za ugovore o zakupu javnog dobra ili zemljišta koji općenito sadrže uvjete o ulasku u posjed od strane najmoprimca, namjeni koju će imovina imati, obvezama najmodavca i najmoprimca vezane uz održavanje imovine, trajanje zakupa i prepuštanje posjeda najmodavcu, najammnini i nepredviđenim troškovima koje najmoprimac treba platiti."*

<sup>86</sup> Planiranje pomorskog prostora temelj je Komisijine strategije plavog razvoja i integrirane pomorske politike EU-a te omogućuje bolje razumijevanje raspodjele pomorskih resursa i ulagačima nudi sigurnost u pogledu mogućeg gospodarskog razvoja.

<sup>87</sup> Primjerice, u nekim se zemljama za dobivanje dozvole za odobalno akvakulturno uzgajalište potrebno obratiti na adrese čak devet izvršnih agencija. Složenost administracije spriječila je Europu da instalira primjerice više offshore vjetroelektrana. Boljom usklađenošću ubrzat će se postupci što će dovesti do gospodarske dobiti.

isti prostor i resurse: ribolovna područja, akvakulturna uzgajališta, zaštićena pomorska područja koja postoje uz pomorske infrastrukture kao što su kabeli, cjevovodi, plovni putovi, naftne i plinske instalacije te vjetroelektrane. Novom će se Direktivom pomoći pri izbjegavanju mogućih sukoba među raznim aktivnostima i stvoriti stabilan okoliš privlačan ulagačima te na taj način pridonijeti održivom razvoju.

S obzirom na nagli porast potražnje za pomorskim prostorom za nove aktivnosti, od obnovljivih izvora energije do objekata za akvakulturu, potrebno je bolje i sveobuhvatnije planirati pomorske djelatnosti. Direktivom se utvrđuju najmanji zahtjevi za sastavljanje nacionalnih pomorskih prostornih planova.<sup>88</sup> U okviru tih planova utvrdit će se sve postojeće ljudske aktivnosti, uzimajući u obzir uzajamno djelovanje kopna i mora, i najučinkovitiji način za upravljanje njima. Budući da se mnoge aktivnosti odvijaju duž nacionalnih granica, Direktivom će se omogućiti bolja suradnja među državama članicama. Europska povjerenica za pomorstvo i ribarstvo Maria Damanaki i povjerenik za okoliš Janez Potočnik izjavili su:

*"Današnje glasovanje u Europskom parlamentu važan je korak u stvaranju novih mogućnosti za rast u svim pomorskim sektorima zahvaljujući boljem upravljanju našim morima i osiguranju održivosti. Samo ako uskladimo razne aktivnosti koje se odvijaju na našim morima, možemo pristup pomorskom prostoru učiniti predvidljivijim za ulagače i istodobno smanjiti učinak pomorskih aktivnosti na okoliš."*

Donošenjem Direktive, države članice moraju je prenijeti u svoja nacionalna zakonodavstva do 2016. i imenovati nadležno tijelo odgovorno za provedbu planiranja pomorskog prostora. Države članice također moraju izraditi svoje nacionalne pomorske prostorne planove do 2021. Države sadržaj planova i strategija mogu prilagoditi svojim posebnim gospodarskim, društvenim i okolišnim prioritetima te ciljevima svojih nacionalnih sektorskih politika i pravnim tradicijama, ali pritom moraju poštovati najmanje zahtjeve utvrđene tom Direktivom.<sup>89</sup>

<sup>88</sup> Planiranje je u Europskoj uniji uvijek u nadležnosti zemalja članica pa se može postaviti pitanje da li je u ovom slučaju Komisija prekoračila granice svojih ovlasti? Komisija je uvijek snažno isticala da zemlje članice moraju zadržati pune ovlasti nad time što će i gdje planirati, pa je upravo zato Komisija sada predložila Direktivu koja čuva načelo proporcionalnosti i supsidijarnosti dok ostavlja fleksibilnost provedbe zemljama članicama. Komisija tvrdi da nekoordinirano korištenje obalnih i maritimnih područja dovodi do borbe za maritimni prostor i predstavlja neučinkovit način korištenja marinskih resursa. Nedostatak predvidivosti u dostupnosti maritimnog prostora stvorilo je za poduzetnike klimu neizvjesnosti. Brzim porastom potražnje za morskim prostorom za nove aktivnosti, koherentno planiranje maritimnih djelatnosti postaje nužnost. Nužno je potrebna i prekogranična suradnja u planiranju aktivnosti na pomorskom prostoru budući da se marinski ekosustavi, ribolovne zone, zaštićena marinska područja kao i maritмна infrastruktura – kablovi, cjevovodi, plovidbeni putovi, naftne i plinske instalacije i vjetroelektrane – protežu preko nacionalnih granica. Sada je koordinacija zemalja članica na tom području daleko od sustavne, a postojeća neusklađenost sprečava prekogranično planiranje. Postoji i rizik da bi svaka zemlja članica mogla uspostaviti različite sustave, s različitim vremenskim rasporedom, što bi prekograničnu suradnju učinilo praktički nemogućom.

<sup>89</sup> Detaljnije vidi na [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime\\_spatial\\_planning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning/index_en.htm), i <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm>.



Dana 23.7.2014. donesena je Direktiva 2014/89/EU Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja.<sup>90</sup>

U članku 3. Direktiva daje sljedeće definicije:

- *integrirana pomorska politika (IPP)* znači politika Unije čiji je cilj jačanje koordiniranog i usklađenog donošenja odluka kako bi se, usklađenim pomorskim politikama i odgovarajućom međunarodnom suradnjom, u najvećoj mogućoj mjeri poboljšali održivi razvoj, gospodarski rast i socijalna kohezija država članica, a posebno obalnih, otočnih i najudaljenijih regija Unije, te pomorski sektori;
- *prostorno planiranje morskog područja* znači proces u kojem nadležna tijela relevantne države članice analiziraju i organiziraju ljudske aktivnosti u morskim područjima radi ostvarivanja ekoloških, gospodarskih i socijalnih ciljeva;
- *morska regija* znači regiju iz članka 4. Direktive 2008/56/EZ,<sup>91</sup>
- *morske vode* znači vode, morsko dno i podtlo kako su definirani u članku 3. točki 1. podtočki (a) Direktive 2008/56/EZ<sup>92</sup> te vode obalnog mora kako su definirane u članku 2. točki 7. Direktive 2000/60/EZ<sup>93</sup> i njihovo morsko dno i podtlo.

## 9. SUDSKA PRAKSA SUDOVA U EU KOJA SE ODNOSI NA PITANJA MORSKE OBALE

### 9.1. Europski sud za ljudska prava<sup>94</sup>

U predmetu *Depalle*<sup>95</sup> podnositelj zahtjeva i njegova supruga kupili su 1960. stan u stambenoj zgradi koja je dijelom izgrađena na obalnom zemljištu koje spada u

<sup>90</sup> Vidi Službeni list Europske unije, L 257/135, od 28.8.2014.

<sup>91</sup> "morska regija znači morska regija kako je utvrđena u članku 4. Morske regije i njihove podregije određuju se radi lakše provedbe ove Direktive, a pri njihovu određivanju uzimaju se u obzir hidrološke, oceanografske i biogeografske značajke;"

<sup>92</sup> "morske vode" znači:  
"(a) vode, morsko dno i podtlo na morskoj strani od osnovne crte od koje se mjeri širina teritorijalnih voda sve do najdaljeg dosega područja na kojem država članica ima i/ili ostvaruje prava nadležnosti u skladu s Konvencijom Unclos, osim voda uz zemlje i područja navedena u Prilogu II. Ugovoru kao i uz francuske prekomorske departmane i teritorijalne zajednice; i  
(b) priobalne vode kako su definirane Direktivom 2000/60/EZ, njihovo morsko dno i podtlo, u mjeri u kojoj posebni aspekti ekološkog stanja morskog okoliša nisu već obuhvaćeni tom Direktivom ili drugim zakonodavstvom Zajednice;"

<sup>93</sup> "Vode obalnog mora označavaju površinske vode na kopnu, čija svaka točka je na udaljenosti od jedne nautičke milje od najbliže tačke osnovne linije od koje se mjeri širina teritorijalnih voda, s mogućnošću proširenja tamo gdje je to primjenjivo do krajnjeg limita tranzicijskih voda."

<sup>94</sup> Europski sud za ljudska prava (en. *European Court of Human Rights*, fr. *Cour européenne des Droits de l'Homme* – dalje: ECHR) je sudska institucija Vijeća Europe, osnovana 1959., za zaštitu prava i sloboda koje se jamče Europskom konvencijom o ljudskim pravima (1950).

<sup>95</sup> Presuda ECHR, br. 34044/02, od 29. ožujka 2011., dostupno na <http://www.echr.eu>.

kategoriju javnog pomorskog dobra. Nizom odluka o privremenom korištenju javnog pomorskog dobra pod određenim uvjetima, koje su bile obnavljane do prosinca 1992., podnositeljima zahtjeva omogućen je zakonit pristup objektu. Predmet *Brosset-Triboulet*<sup>96</sup> činjenično je sličan. Godine 1945. majka podnositelja zahtjeva stekla je stan u stambenoj zgradi izgrađenoj na javnom pomorskom dobru. Stanarima zgrade na predmetnom zemljištu odlukom župana odobreno je korištenje tog javnog dobra i ta je odluka sustavno obnavljana u razdoblju od rujna 1909. do prosinca 1990. U rujnu 1993. župan je obavijestio stranke u oba slučaja da stupanjem na snagu Zakona o obalnom području (razvoju, zaštiti i unapređenju) više nije bilo moguće obnavljanje dozvola za korištenje javnog pomorskog dobra na isti način i pod istim uvjetima obzirom da je Zakon zabranjivao svako privatno korištenje zemljišta koje predstavlja javno pomorsko dobro, uključujući i ona zemljišta na kojima su izgrađene stambene zgrade. Međutim, župan je predložio zaključenje ugovora kojim bi se istima priznalo pravo na ograničeno i strogo osobno korištenje tog zemljišta te kojim bi im se zabranilo pravo na otuđenje ili prodaju zemljišta sa stambenom zgradom i obavljanje bilo kakvih radova na objektu, osim održavanja i kojim bi se državi priznalo pravo da, po isteku odobrenja, vrati zemljište u prvobitno stanje ili da prenamijeni zgradu. Stranke su odbile zaključiti takav ugovor i u svibnju 1994. zahtijevale su od Upravnog suda ukidanje županove odluke. U prosincu 1995. župan je podnio prijavu Upravnom sudu označavajući stranke kao optuženike za kazneno djelo nezakonitog smetanja posjeda obzirom da su i dalje nezakonito koristili zemljište koje je javno dobro. Zahtijevao je i da im se naloži vraćanje priobalnog zemljišta u prvobitno stanje zatečeno prije izgradnje stambenih objekata, o svom trošku i bez naknade. Kao žalbeni sud najviše instance, *Conseil d'État* je u ožujku 2002. potvrdio da je predmetno zemljište dio javnog pomorskog dobra, da stranke nad njim i zgradama izgrađenim na njemu ne polažu nikakvo *in rem* pravo te da su obvezne vratiti zemljište u prvobitno stanje bez naknade, navodeći da ta mjera ne predstavlja postupanje protivno članku 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima.

Strogom primjenom propisa koji reguliraju javna dobra – koji propisuju neotuđivo i opozivo pravo privatnog korištenja – domaći sudovi su isključili priznanje *in rem* prava podnositelja zahtjeva na zgradama izgrađenim na zemljištu koje je javno dobro. Činjenica da su podnositelji zahtjeva uživali to pravo dugi niz godina nije bila od utjecaja na klasifikaciju zemljišta kao neotuđivog javnog pomorskog dobra. U tim okolnostima, i bez obzira na činjenicu da su stanovi u stambenim zgradama bili stečeni u dobroj vjeri, prethodne odluke kojima se odobravalo korištenje nisu sadržavale *in rem* pravo nad javnom imovinom pa je ECHR zaključio da nije bilo razumno očekivati da će se nastaviti mirno uživanje isključivo na temelju odluka kojima se odobrava korištenje. Sve županove odluke sadržavale su obvezu da se, u

<sup>96</sup> Presuda ECHR, br. 34078/02, 29. ožujka 2011., dostupno na <http://www.echr.eu>.

slučaju ukidanja prava kojim se odobrava korištenje, zemljište ima vratiti u prvobitno stanje, ako to zahtijeva nadležna vlast. Međutim, činjenica da domaći zakoni nisu prepoznali određeni interes kao što je pravo vlasništva, ne može nužno spriječiti da se taj interes, u nekim okolnostima, smatra posjedom u smislu članka 1. Protokola br. 1. U ovom slučaju vrijeme koje je proteklo imalo je u pogledu podnositelja zahtjeva učinak stjecanja prava na vlasnički interes za mirno uživanje svojih domova koje se može smatrati posjedom.

ECHR zaključuje da je članak 1. Protokola br. 1 primjenjiv.

Imajući u vidu pravila za ovu kategoriju imovine, te činjenicu da mjera rušenja do danas nije provedena, nije došlo do lišenja vlasništva. Prestanak ponovnog obnavljanja odluke o pravu na korištenje javnog dobra podnositelji zahtjeva mogli su predvidjeti, kao što su mogli znati da će biti naloženo rušenje zgrade kao mjera kontrole uživanja vlasništva koja se provodi u općem interesu. Nadalje, razlozi koje je župan naveo kada je odbio obnoviti odobrenje temeljeni su na odredbama Zakona o obalnom području. Miješanje u imovinu je stoga težilo legitimnom cilju koji je služio općem interesu – osiguranju neograničenog pristupa obali. Stoga je preostalo utvrditi da li je, uzimajući u obzir interes podnositelja zahtjeva da zadrže svoje kuće, mjera vraćanja zemljišta u prvobitno stanje bila razmjerna cilju koji se želio postići. Politika prostornog uređenje i ekološkog očuvanja u općem interesu zajednice omogućava državi široku slobodu procjene. Od trenutka kada su podnositelji zahtjeva ušli u posjed, ili možda čak i od trenutka kada su zgrade izgrađene, nadležne vlasti bile su svjesne postojanja zgrada jer su iste izgrađene na zemljištu koje se temeljem odluke moglo koristiti od strane stanara, a moralo je biti dostupno za javnost u svakom trenutku. U svakoj odluci župana kojom se odobrava korištenje specificirano je trajanje ovlaštenja i pravo nadležnih vlasti na izmjenu ili ukidanje odobrenja, ukoliko je to potrebno po bilo kojoj osnovi, bez prava korisnika odobrenja na ikakvu naknadu. Nadalje, precizirano je da korisnik odobrenja mora, ako je to potrebno, vratiti zemljište u prvobitno stanje uklanjanjem objekta izgrađenog na javnom zemljištu, uključujući i one objekte izgrađene na dan donošenja odluke. Prema tome, podnositelji zahtjeva oduvijek su znali da je obnova odluke za odobrenje korištenja neizvjesna i da je odluka opoziva, pa stoga ne mogu tvrditi da su nadležne vlasti pridonijele održavanju neizvjesnosti u pogledu pravnog statusa nekretnine. Doduše, podnositelji zahtjeva mirno su uživali posjed dugo vremensko razdoblje. ECHR, međutim, nije uvidio nemar od strane nadležnih vlasti, već naprotiv toleranciju u smislu odobrenja prava na korištenje koje, štoviše, podliježe određenim pravilima. Prema tome, nije bilo dokaza koji bi potkrijepili tvrdnju podnositelja zahtjeva da su nadležne vlasti odgovorne za činjenicu da se nesigurnost u pogledu statusa stana s vremenom povećala. Tek 1986. situacija podnositelja zahtjeva se promijenila i to nakon stupanja na snagu Zakona o obalnom području kojim se osigurava zaštita obalnog područja primjenom pravila koja uređuju javno pomorsko dobro, a što

je posljedica razvoja svijesti o zaštiti okoliša koja je dosegla stupanj kojem danas svjedočimo. U svakom slučaju, spomenuta tolerancija ne može dovesti do *ex post facto* legalizacije statusa *quo*. Što se tiče primjerenosti mjere u smislu općeg interesa zaštite obalnog područja, za nacionalne vlasti bilo je primarno i najvažnije utvrditi koja je vrsta mjere trebala biti izrečena. Neizdavanje novog odobrenja za korištenje zemljišta i mjera kojom se zahtijeva vraćanje zemljišta u stanje u kojem se nalazilo prije izgradnje zgrade predstavlja dosljednu i strogu primjenu zakona. Uzimajući u obzir privlačnost obale, planiranje i kontrola neograničenog pristupa javnosti obali nametnula je potrebu za čvršćom politikom upravljanja tim dijelom zemljišta. Isti je slučaj sa svim europskim obalnim područjima. Dopuštanjem iznimke od provođenja pozitivnih propisa u slučaju podnositelja zahtjeva i njihovih stečenih prava, postupalo bi se protivno ciljevima Zakona o obalnom području i potkopali bi se svi naponi da se na najbolji mogući način uredi privatno i javno vlasništvo. Štoviše, podnositelji zahtjeva odbili su kompromisno rješenje župana i prijedlog ugovora koji bi im omogućio daljnje uživanje zemljišta na kojem su izgrađene stambene zgrade pod određenim uvjetima, a zaključenje kojeg bi pomirilo suprotstavljene interese na razuman način. Konačno, uzimajući u obzir pravila koja reguliraju javna dobra i činjenicu da su podnositelji zahtjeva morali znati da nemaju pravo na naknadu, što je jasno navedeno u svakoj odluci donesenoj u razdoblju od 1961. i 1991., nedostatak naknade, po mišljenju ECHR, ne može se smatrati mjerom nerazmjernog miješanja u prava podnositelja zahtjeva na mirno uživanje vlasništva, koja se provodi u općem interesu. Podnositelji zahtjeva ne bi bili izloženi pojedinačnom i prekomjernom tereću u slučaju rušenja njihovih zgrada bez naknade. Prema tome, pravičan odnos ravnoteže između javnog interesa i interesa podnositelja zahtjeva ne bi bio narušen.<sup>97</sup>

## 9.2. Sud Europske unije<sup>98</sup>

Svakako zanimljiva je i presuda SEU u predmetu *Albore v. Corte d'appello di Napoli*.<sup>99</sup>

Njemački državljani, nadnevka 14. siječnja 1998., kupili su nekretnine na talijanskom otoku Barano d'Ischia, koji je bio proglašen područjem od posebnog vojnog značaja. Nakon što su od nadležnog suda zatražili upis u zemljišnu knjigu, odbijeni su, i to iz razloga jer nisu zatražili suglasnost koja se zahtijevala u slučajevima kada nekretnine na području od vojnog značaja stječu osobe koje nemaju državljanstvo Republike Italije. Zakon<sup>100</sup> Republike Italije za stjecanje vlasništva u takvim područji-

<sup>97</sup> ECHR je sa trinaest glasova prema četiri donio odluku da nema povrede iz članka 1.

<sup>98</sup> Dalje: SEU. Vidi članak 251. Ugovora o funkcioniranju EU (dalje: UFEU).

<sup>99</sup> Presuda C-423/98, dostupna na <http://curia.europa.eu>.

<sup>100</sup> Zakon br. 1095 od 3.7.1935. dopunjen Zakonom br. 2207 od 22.12.1939.

ma tražio je suglasnost prefekta provincije na čijem se području nalazi nekretnina.<sup>101</sup> Ta suglasnost bila je uvjet za uknjižbu prava vlasništva u zemljišnu knjigu.<sup>102</sup> Iz pravila koja su određivala da je i za stjecanje prava vlasništva na nekretninama koje su u području od vojnog značaja potrebna suglasnost prefekta provincije izrijekom su bili isključeni talijanski državljani, kao i tijela države, javnopravne osobe te sve ostale pravne osobe talijanske pripadnosti. Dakle, suglasnost za stjecanje prava vlasništva na nekretninama na područjima od vojnog značaja primjenjivala se samo u slučaju kada su vlasništvo stjecali strani državljani. Sukladno tim propisima nadležni sud odbio je zahtjev njemačkih državljana za upis prava vlasništva u zemljišnu knjigu. Javni bilježnik, koji je sastavio kupoprodajni ugovor, podnio je nadležnom sudu pravni lijek tvrdeći da se na državljane drugih država članica Europske unije (tada zajednice) ne mogu primjenjivati odredbe nacionalnog zakonodavstva koje traže da isključivo samo strani državljani moraju dobiti suglasnost prefekta za stjecanje prava vlasništva, jer da su takove odredbe u protimbi s temeljnim načelima pravnog poretka Europske unije. Nadležni sud odbio je prigovor pa se javni bilježnik obratio žalbom nadležnom drugostupanjskom sudu. U žalbenom postupku drugostupanjski sud podnio je zahtjev SEU za donošenje prethodne odluke<sup>103</sup>, a poradi tumačenja odredaba Ugovora o zabrani diskriminacije, o slobodi poslovnog nastana, o iznimkama od slobode poslovnog nastana kao i o slobodi prometa kapitala, a sve u svjetlu članka 18. Zakona br. 898/76, u dijelu koji od stranih državljana traži pribavu suglasnosti prefekta za stjecanje prava vlasništva na nekretninama u zonama od vojnog značaja.

Sud je u presudi<sup>104</sup> iskazao da odredba o slobodi prometa kapitala Ugovora isključuje primjenu odredaba nacionalnih propisa država članica kojima se, poradi zaštite nacionalnih interesa, samo domaći državljani izuzimaju od obveze traženja suglasnosti prefekta provincije za stjecanje prava vlasništva na nekretninama u područjima od vojnog značaja.

<sup>101</sup> Članak 1. Zakona.

<sup>102</sup> Dopunom Zakona iz 1990. (Zakon br. 104) ovo se pravilo primjenjuje i na nekretnine koje se nalaze na području koja su Dekretom ministra obrane proglašena područjem od vojnog značaja (vidi Dekret od 15.5.1990., objavljen u Službenom listu Republike Italije, 22.5.1990.).

<sup>103</sup> Tada je to određivao članak 234. UFEU, a sada je to članak 267. UFEU.

<sup>104</sup> Presuda od 13. srpnja 2000.

Sud je kupnju nekretnina od stranih državljana (jedne članice EU) na teritoriju druge države članice EU smatrao prometom kapitala.<sup>105 106</sup>

<sup>105</sup> Na to se primjenjivala odredba članka 73. B, odnosno članka 56., a sada je to članak 63. UFEU.

<sup>106</sup> Međutim, kada bi nekretninu kupovao državljanin neke od država članica EU a na području druge članice EU u kojoj je stranac nastanjen, ne bi se primjenjivala pravila o prometu kapitala nego pravila o slobodi kretanja i boravka. Tako SEU navodi:

“13. *The Italian Government contends that that question is inadmissible because the German nationality of the purchasers of the property is not sufficient to establish that the transaction at issue was entered into in the exercise of a freedom guaranteed by Community law and that none of the facts of the case indicates that it might fall within the scope of Community law.*

14. *The Italian Government’s submission as to the admissibility of the question is unfounded. Whatever the reasons for it, the purchase of immovable property in a Member State by a non-resident constitutes an investment in real estate which falls within the category of capital movements between Member States. Freedom for such movements is guaranteed by Article 73b of the EC Treaty (now Article 56 EC) (see Case C-302/97 Konle v Austria [1999] ECR I-3099, paragraph 22).*

15. *An answer must therefore be given to the question submitted.*

16. *In so far as it exempts only Italian nationals from the requirement of obtaining an authorisation to buy a property in certain parts of the national territory, Article 18 of Law No 898/76 imposes on nationals of the other Member States a discriminatory restriction on capital movements between Member States (to that effect, see Konle, paragraph 23).*

17. *Such discrimination is prohibited by Article 73b of the Treaty unless it is justified on grounds permitted by the Treaty.*

18. *Although no justification is mentioned in the order for reference and the Italian Government likewise has not mentioned any in its written observations, it is clear from the object of the legislation at issue that the contested measure may be regarded as having been adopted in relation to public security, a concept which, within the meaning of the Treaty, includes the external security of a Member State (see Case C-367/89 Richardt and Les Accessoires Scientifiques [1991] ECR I-4621, paragraph 22).*

19. *However, the requirements of public security cannot justify derogations from the Treaty rules such as the freedom of capital movements unless the principle of proportionality is observed, which means that any derogation must remain within the limits of what is appropriate and necessary for achieving the aim in view (see Case 222/84 Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary [1986] ECR 1651, paragraph 38).*

20. *Furthermore, under Article 73d(3) of the EC Treaty (now Article 58(3) EC), such requirements may not be relied on to justify measures constituting a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on the free movement of capital.*

21. *In that regard, a mere reference to the requirements of defence of the national territory, where the situation of the Member State concerned does not fall within the scope of Article 224 of the EC Treaty (now Article 297 EC), cannot suffice to justify discrimination on grounds of nationality against nationals of other Member States regarding access to immovable property on all or part of the national territory of the first State.*

22. *The position would be different only if it were demonstrated, for each area to which the restriction applies, that non-discriminatory treatment of the nationals of all the Member States would expose the military interests of the Member State concerned to real, specific and serious risks which could not be countered by less restrictive procedures.*

23. *In the absence of any evidence enabling the Court to examine whether the existence of such circumstances might be demonstrated in relation to the island of Ischia, it is for the national court to decide, in the case before it, whether or not there is sufficient justification within the meaning of the foregoing paragraph.*

24. *The answer to the question submitted must therefore be that Article 73b of the Treaty precludes national legislation of a Member State which, on grounds relating to the requirements of defence of the national territory, exempts the nationals of that Member State, and only them, from the obligation to apply for an administrative authorisation for any purchase of real estate situated within an area of the national territory designated as being of military importance. The position would be different only if it could be demonstrated to the competent national court that, in a particular area, non-discriminatory treatment of the nationals of all the Member States would expose the military interests of the Member State concerned to real, specific and serious risks which could not be countered by less restrictive procedures.”*

SEU je u ovom pravorijeku potvrdio svoj stav da sloboda prometa kapitala uključuje i ulaganje, investiranje u nekretnine i to neovisno o razlogu i cilju poradi kojeg se stječu nekretnine u drugoj državi članici.<sup>107</sup>

## 10. ZAKLJUČAK

Hrvatska je mala država s neznatnim brojem stanovnika u odnosu na mnoge druge zemlje EU i šire. No, u odnosu na broj stanovnika Hrvatska ima dosta veliki teritorij koji je izuzetno raznolik i bogat mnogim prirodnim bogatstvima. Jedno od najvećih i najboljih prirodnih bogatstava koje Hrvatska ima u svakom slučaju je more, odnosno pomorsko dobro i u njegovom sklopu morska obala. Ovo bogatstvo se nažalost ne iskorištava na način na koji bi se moglo i to iz razloga što ne postoji znanje o tome kako to napraviti i kako pri tome optimalno zadovoljiti gospodarski interes pojedinaca uvažavajući svakako javni interes, a da se pri tome vodi računa o zaštiti tog prirodnog dobra, i o održivom razvoju prostora kojim se upravlja.

Na prostorima Republike Hrvatske problem morske obale (odnosno šire pomorskog dobra) nije razriješen na adekvatan način još od vremena Austro-ugarske monarhije. Dokaz tome je i sada važeći ZPDML koji daje definiciju morske obale.<sup>108 109</sup> Dakle, pojam morske obale može se označiti trima crtama:

- a) prva je crta srednjih viših visokih voda koju utvrđuje Hrvatski hidrografski institut,
- b) druga je crta do koje dopiru najveći morski valovi za nevremena, i
- c) treća je crta koja je vodoravno udaljena najmanje šest metara od crte srednjih viših visokih voda.

Očito je sazrelo vrijeme da se u razrješavanju tog problema priđe na način da zakonopisac (ali i donositelj zakona) počne uvažavati stavove struke, europskih propisa, sudske prakse, ali i zdravog razuma.

<sup>107</sup> Pravorijek presude glasi:

*"...in answer to the question referred to it by the Corte d' Appello di Napoli by order of 29 October 1998, hereby rules:*

*Article 73b of the EC Treaty (now Article 56 EC) precludes national legislation of a Member State which, on grounds relating to the requirements of defence of the national territory, exempts the nationals of that Member State, and only them, from the obligation to apply for an administrative authorisation for any purchase of real estate situated within an area of the national territory designated as being of military importance.*

*The position would be different only if it could be demonstrated to the competent national court that, in a particular area, non-discriminatory treatment of the nationals of all the Member States would expose the military interests of the Member State concerned to real, specific and serious risks which could not be countered by less restrictive procedures."*

<sup>108</sup> Vidi članak 4.

<sup>109</sup> Tako primjerice talijanski Plovidbeni zakon (*Codice della navigazione*) uopće ne daje definiciju morske obale. U teoriji i praksi morska obala se širi u kopno os krajnje granice dosezanja redovitog plimnog vala. Vidi **Plinio Manca**, *Studia di diritto della navigazione*, Giuffrè, Milano, 1959., str. 81. Slično je i u Španjolskoj, vidi članak 3. i 4. Zakona o obali.

Neke države određene nekretnine već u svojim ustavima proglašavaju dobrima koja uživaju posebnu zaštitu države pa za njih u pravnom prometu vrijede posebna pravila, zabrane i ograničenja.<sup>110</sup> Međutim, pristupanje u EU iziskuje (i) određenu prilagodbu pravu EU nacionalnih propisa pa i onih o pravnom prometu nekretnina na općem – pomorskom dobru. Moramo shvatiti da nakon pristupanja naše zemlje EU područje zajedničkog tržišta se proširuje i na područje nove države članice, pa onda i na njezinom području moraju djelovati načela funkcioniranja zajedničkog tržišta, kao i ostala načela europskog prava.

Pomorsko dobro, a unutar njega i morska obala, nije dovoljno precizno sadržajno i prostorno određeno i nužno je ovu anomaliju ispraviti adekvatnim propisima. Svi propisnici koji tangiraju na bilo koji način pomorsko dobro, dakle i morsku obalu, moraju biti međusobno usklađeni i samo kroz takvu harmoniju može doći do sinergijskog djelovanja na strateške ciljeve o dobrobiti koja se očekuje od morske obale, i šire pomorskog dobra, za cijelu zajednicu.

Dakle, što prije usvojimo pravila *acquis communautaire*, kao i sva nova pravila EU, sudsku praksu ECHR i SEU manje ćemo imati problema s domaćim nedorečenim propisima.

---

<sup>110</sup> Vidi primjerice odredbu članka 358. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 90/2010, 143/2012).



**Summary:**

**COAST - RELATED LEGAL PROBLEMS  
(IN THE LIGHT OF EUROPEAN AND CROATIAN LAW)**

*Coast - related legal problems is a paper designed in such a way that it presents current legislation up to Croatian accession to the European Union, and the applicable law after joining the European Union, together with the available jurisprudence of European courts, all in relation to the issue of the coastline as a part of Croatian maritime domain. The paper emphasizes the ignorance or lack of knowledge of the legislator when adopting the regulations concerning the issue of the coast. This has caused inconsistency and confusion in the application of reference regulations and, eventually, the legal uncertainty in this domain in the Republic of Croatia. The paper further indicates possible directions of problem-solving through the implementation of integrated coast management, the anticipation of new solutions, and pointing to the obligation of complying with European legislation, in particular with precedential decisions of competent European courts.*

*In conclusion, it is suggested that our theorists and practitioners, who are engaged in the regulation of the matter that refers to the coast, unfortunately, do not respect the EU rules and jurisprudence, which have become an integral part of our positive law. Thus, the Republic of Croatia has been exposed to the risk of being accused of disrespecting the law by the EU and several interested parties, as well as sanctioned in terms of European jurisprudence, without even being aware of the same risk.*

*Furthermore, seeing the coast as a natural resource that Croatia has by far not used properly is a necessity imposed on Croatia as one debt-ridden country, in case it wishes for economic progress to the country and its inhabitants.*

**Keywords:** *coast; maritime domain; integrated management; spatial planning; integrated coastal zone management.*

