

Mjesto i uloga strateške procjene utjecaja na okoliš u integralnom upravljanju obalnim područjem Republike Hrvatske

The Position and the Role of Strategic Environmental Assessment in Integrated Coastal Area Management of the Republic of Croatia

Anita Erdelez
Institut IGH d. d., Split
e-mail: anita.erdelez@igh.hr

Ivan Katavić
Institut za oceanografiju i ribarstvo, Split
e-mail: katavic@izor.hr

DOI 10.17818/NM.1.11.2015
UDK 504 : 656 (497.5)
Pregledni članak / Review
Rukopis primljen / Paper accepted: 8. 5. 2014.

Sažetak

Strateška procjena utjecaja na okoliš predstavlja jedan od upravljačkih alata pri integralnom upravljanju obalnim područjem. Prema zakonodavstvu Republike Hrvatske, strateška procjena utjecaja na okoliš obvezna je za većinu strategija, planova i programa. Principi integralnog upravljanja obalnim područjem, kao što su interdisciplinarnost, usklađenje sektorskih interesa i ekosustavni pristup svoju realizaciju mogu postići kroz stratešku procjenu utjecaja na okoliš u sektorima relevantnim za obalno područje, kao i u prostornim planovima jadranskih županija. Polazeći od specifičnih obilježja istočne obale Jadrana, rad daje pregled zakonske regulative u Republici Hrvatskoj vezane uz integralno upravljanje obalnim područjem i stratešku procjenu utjecaja na okoliš, kao i pregled sektorskih strateških dokumenata i županijskih prostornih planova relevantnih za obalno područje. Donosi se također kratki pregled dosadašnje primjene strateške procjene utjecaja na okoliš u Republici Hrvatskoj. Prednosti i nedostaci primjene strateške procjene utjecaja na okoliš, kao jednog od alata integralnog upravljanja obalnim područjem, predstavljani su SWOT analizom.

Summary

Strategic environmental assessment represents one of the management tools in integrated coastal area management. According to the legislation of The Republic of Croatia, strategic environmental assessment is obligatory for the majority of strategies, plans and programmes. The principles of integrated management such as interdisciplinarity, compliance with sector's interests and ecosystem approach, they might be realized by means of strategic environmental assessment as well as by means of spatial plans of the Adriatic Counties. Starting from the specific features of Eastern Adriatic Coast, the paper has given legal regulations of The Republic of Croatia, related to the integrated coastal area management with strategic environmental assessment, as well as the review of the sector's strategic documents and respective spatial plans of the coastal counties. There has been given also a short account of the recent application of strategic environmental assessment in The Republic of Croatia. Advantages and disadvantages of the strategic environmental assessment as one of the tools of integrated coastal area management have been represented by means of SWOT analysis.

KLJUČNE RIJEČI

strateška procjena utjecaja na okoliš
integralno upravljanje obalnim
područjem
programi i planovi
sektori
strategije

KEY WORDS

strategic environmental assessment
integrated coastal area management
plans and programmes
sectors
strategies

1. UVOD / Introduction

Obalna područja predstavljaju složene ekosustave koji su pod snažnim utjecajem brojnih sektorskih aktivnosti na kopnu i moru, i u njemu se nerijetko isprepliću

suprotstavljeni interesi brojnih dionika koji sudjeluju u okolišnim, gospodarskim, društvenim, kulturološkim, rekreacijskim i drugim sektorskim aktivnostima. Bivajući

izloženi rastućem demografskom pritisku, ranjivost obalnih i otočnih područja je dodatno povećana i klimatskim promjenama.

„Strateška procjena utjecaja na okoliš (SPUO, engl. *Strategic Environmental Assessment*, SEA) je postupak kojim se procjenjuju značajni utjecaji na okoliš koji mogu nastati provedbom strategije, plana i programa. Strateškom procjenom stvara se osnova za promicanje održivog razvitka kroz objedinjavanje uvjeta za zaštitu okoliša u strategije, planove i programe pojedinog područja. Time se omogućava da se mjerodavne odluke o prihvaćanju strategije, plana i programa donose uz poznavanje mogućih utjecaja koje bi strategija, plan i program svojom provedbom mogao imati na okoliš, a nositeljima zahvata pružaju se okviri djelovanja i daje se mogućnost uključivanja bitnih elemenata zaštite okoliša u donošenje odluka“ [37]. Od SPUO se očekuje da bude proaktivna, da promiče transparentnost u postupku odlučivanja i sudjelovanja javnosti u samom postupku. Za razliku od Procjene utjecaja zahvata na okoliš (PUO, engl. *Environmental Impact Assessment*, EIA), ona daje smjernice u svim fazama razvoja planova i programa na temelju prihvatljivih i ekonomski učinkovitih analitičkih metoda i tehnika. Ovakvo uključivanje u postupak odlučivanja dok su još sva opcijaska rješenja otvorena, uz rano uključivanje dionika, je od presudnog značenja za sprječavanje i/ili ublažavanje kumulativnih utjecaja velikih razmjera na okolišno održiv razvoj.

Za daljnji dugoročno održiv razvoj Republike Hrvatske (RH) od iznimnog je značenja primjena principa integralnog planiranja i upravljanja obalnim područjima, uz primjenu SPUO planova i programa (PP). U skladu s Zakonom o zaštiti okoliša, osim za planove i programe u RH, SPUO je kao neizostavni alat od 2013. godine obvezna i za sektorske strategije.

Polazeći od analize stanja obalnog područja RH, u ovom se preglednom radu analizira zakonodavno pravni okvir za korištenje alata u provedbi SPUO i Integralnog upravljanja obalnim prostorima (IUOP, eng. *Integrate Coastal Area Management*, ICAM), te se daje kritički osvrt na stanje i dosadašnju praksu, dokumenata s ciljem da se u RH potakne predstojeća primjena SPUO-a u IUOP-u.

2. STANJE I UGROZE OBALNOG PODRUČJA RH / *Condition and threats of the coastal area of the Republic of Croatia*

Stanje obalnog područja RH karakterizira iznimna biološka raznolikost, razmjerno visoka čistoća i prozirnost mora, jedinstveni krajobraz, raznorodna gospodarska aktivnost, bogato tradicijsko nasljeđe i osebujan kulturni i društveni život.

Prema novijim izvješćima [1; 6; 11] pritisci koji ugrožavaju područje istočne obale Jadrana očituju se, između ostalog, u narušavanju krajobraza, gubitku ili umanjenju vrijednosti poljoprivrednog i šumskog tla, prelovu ribljeg fonda, te ugrozi kulturne baštine i tradicionalnog načina življenja obalnih i otočnih zajednica.

Osim spomenutog, problemi zaštite su onečišćenja mora s pomorskih objekata, nesreće pri prijevozu i pretovaru nafte i naftnih prerađevina, te problem unosa stranih morskih mikroorganizama i patogena u morski okoliš. Prema izvješćima, stanje okoliša u RH je relativno dobro, no stupanj zaštite okoliša je na nižoj razini, nego u ostalim razvijenim zemljama EU.

Opterećenja morskog ekosustava pojedinim onečišćivačima (ukupni fosfor i dušik, teški metali, organska i fekalna onečišćenja) su izraženija u blizini velikih lučkih gradova i ušća velikih rijeka. Premda se sanitarna kakvoća mora za kupanje na plažama u cjelini ocjenjuje razmjerno dobrom, uslijed propusnosti septičkih jama i neprimjerenog kanalizacijskog sustava, nisu rijetka lokalna opterećenja fekalnim unosima.

Na obalnom i morskome području RH nalazi se pet nacionalnih parkova i četiri parka prirode. Ekološka mreža se prostire na 36,67 % kopnenog teritorija i 16,39 % obalnog mora RH.

Visoka vrijednost pojedinačnih nepokretnih kulturnih dobara i kulturno-povijesnih cjelina vrednovana je upisom u Registar kulturnih dobara RH i na UNESCO-vu Listu svjetske baštine na kojoj je šest hrvatskih lokaliteta (Stari grad u Dubrovniku, Dioklecijanova palača u Splitu, bazilika Eufrazijane u Poreču, središte Trogira, katedrala Sv. Jakova u Šibeniku, Starigradsko polje na Hvaru).

Unatoč pokušajima, posljednjih desetljeća izostalo je planiranje i provođenje cjelovitog upravljanja obalnim područjem. Odluke o zahvatima često su donošene bez dovoljne stručne, znanstvene i društvene procjene, kako na lokalnoj, tako i na državnoj razini. Uzrok takvog stanja često je nepostojanje

sektorskih podloga za izradu prostornih planova. S druge strane, u RH se već sada ukazuje potreba za sveobuhvatnim ekosustavnim pristupom planiranju morskim prostorima (engl. *Maritime Spatial Planning*, MSP) s ciljem provedbe uravnotežene i koherentne strategije ekološki održivog korištenja prirodnih potencijala i smanjenja sukobljenosti interesnih skupina. To se treba ostvarivati kroz naglašenu zaštitu i očuvanje bioraznolikosti u odnosu prema prevladavajućim aktivnostima poput tradicionalnog ribolova i marikulture, turizma i uz njega vezanih rekreacijskih aktivnosti (ronjenje, jedrenje, i dr.), pomorskog transporta i lučkih aktivnosti, vjetroparkova, te u konačnici smanjenja ranjivosti i prilagođavanja klimatskim promjenama.

3. ANALIZA ZAKONSKIH OKVIRA RH ZA PRIMJENU INTEGRALNOG UPRAVLJANJA OBALNIM PODRUČJEM I STRATEŠKE PROCJENE UTJECAJA NA OKOLIŠ / *Analysis of the legal frames of the Republic of Croatia for the application of integrated coastal area management and strategic environmental assessment*

Usvajanjem *Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja* (Madrid, 2008) (IUOP Protokol) kao obvezujućeg međunarodno-pravnog instrumenta 2008. i njegovog stupanja na snagu u ožujku 2011., IUOP principi se sve više uvažavaju u procesu definiranja namjene obalnih područja zemalja članica EU. Kako bi se snažnije promovirao održivi razvoj obalnih područja, Europska komisija izradila je u ožujku 2013. prijedlog *Okvirne direktive o planiranju morskim prostorima i integralnom upravljanju obalom* [5] (engl. *Directive Establishing a Framework for Maritime Spatial Planning and Integrated Coastal Management*). Prema prijedlogu Direktive, zemlje članice bit će u obvezi izraditi nacionalne *Strategije upravljanja obalnim područjem* koje će se vezivati na *Preporuku komisije o integralnom upravljanju obalnim područjima iz 2002.* (2002/413/EC) i IUOP Protokol. Komisija kroz ovu Direktivu predlaže zajedničko razvijanje dvaju procesa – integralno upravljanje obalnim zonama (engl. *Integrated Coastal Zone Management* ICZM) i planiranje morskim prostorima,

Tablica 1. Sažeti prikaz stanja u obalnom prostoru prema Izvješću o stanju u prostoru 2008-2012. (prema [11])
 Table 1 Summarized account of the condition in the coastal area according to the Report of the state in the area 2008-2012.

Sektor/aktivnost	Stanje u (obalnom) prostoru
Sustav naselja	- u razdoblju 1960-2000 peterostruko povećanje urbanizirane obale koje je donekle zaustavljeno 2004. propisima o zaštiti obalnog pojasa - prostornim planovima dopuštena gradnja na 24,8% obalne crte - prema prostornim planovima teoretsko vršno opterećenje urbaniziranih prostora Jadranske Hrvatske bi bilo 3.800.000 vršnih korisnika (danas 1.413.000 stanovnika)
Gospodarske djelatnosti - Turizam	- vizualni utjecaj - promjena izvornih krajobraznih obilježja - prenapučenost prostora u ljetnom razdoblju - kaotično stanje u pojedinim turističkim mjestima uslijed nekontroliranog širenja građevinskih zona, neprimjerenog gospodarenja otpada i neodgovarajućeg rješavanja ostale komunalne infrastrukture
Poljoprivreda	- tendencija prenamjene poljoprivrednih zemljišta u građevinska
Šumarstvo	- neiskorištenost izrazito velikog potencijala šuma i šumskih površina
Ribarstvo i marikultura	- uzgoj tuna postao važan socio-ekonomski čimbenik - neiskorištenost potencijala za uzgoj školjkaša i bijele morske ribe
Ostale gospodarske djelatnosti - Vodno gospodarstvo	- dominantan izvor onečišćenja voda su aktivnosti domicilnog stanovništva, niska razina izgrađenosti sustava odvodnje, i onečišćenje od turizma - vodozaštitna područja u Jadranskom moru: (1) područja pogodna za rast i život školjkaša određena posebnom Odlukom - 18 područja u ukupnoj površini od 1.653 km ² , od čega je 12 km ² u prijelaznim vodama, 341 km ² u priobalnim vodama ¹ i 1.300 km ² na otvorenom moru, (2) odlukama lokalne samouprave za kupanje i rekreaciju proglašeno je 905 morskih plaža; (3) područja podložna eutrofikaciji i područja loše izmjene voda u priobalnim vodama proglašena su na 54 lokacije (72 km ² prijelaznih voda, 813 km ² priobalnih voda i 847 km ² otvorenog mora);
Eksploatacija mineralnih sirovina	- eksploatacija arhitektonsko-građevnog kamena: 120 eksploatacijskih polja za arhitektonsko-građevni kamen locirana uglavnom u Istri te srednjodalmatinskom obalnom i otočnom području - brojna napuštena eksploatacijska polja nisu sanirana - znatni potencijali za eksploataciju ugljikovodika (nafta i prirodni plin) iz podmorja
Infrastrukturni sustavi	- u proteklom desetogodišnjem razdoblju Vlada RH je naglasak razvoja stavila na izgradnju cestovne mreže, plinovodnog sustava i elektroničkih komunikacijskih sustava. Postignuta stopa razvoja ova tri sustava bila je veća nego u državama EU. - slijedeće desetogodišnje razdoblje predviđa značajnije ostvarenje razvoja željezničkog i riječnog prometa, kao i razvoja energetskih proizvodnih postrojenja i prijenosnih sustava.
Infrastrukturni sustavi – Promet	- izuzetno dobra povezanost obalnog područja uzdužno i s kontinentalnim dijelom te dalje s europskim pravcima autocestama - neodgovarajuća dinamika izgradnje kritičnih dionica na državnim cestama, prilaznicama i obilaznicama većih gradova - zastarjela željeznička infrastruktura - neophodna je izgradnja nizinske pruge Rijeka-Zagreb te povezivanje Dubrovnika i Istre na postojeću željezničku mrežu - ograničena mogućnost prostornog razvoja luka za javni promet jer se nalaze u urbanim cjelinama - opremljenost luka manjkava i zastarjela - pomorski promet koji ima velike potencijale gotovo je potpuno zapostavljen u lokalnom putničkom prometu što može rezultirati još većom depopulacijom otočkog područja - započeti su projekti izgradnje i modernizacije u šest luka državnog značaja (Rijeka, Zadar, Šibenik, Split, Ploče i Dubrovnik) - nesklad između broja i rasporeda planiranih luka nautičkog turizma prema županijskim prostornim planovima (34.000 novih vezova) i Strategije razvoja nautičkog turizma RH za razdoblje 2009-2019 (15.000 novih vezova)
Energetika	- ovisnost RH o uvozu energenata se povećava
Vodoopskrba i odvodnja	- na otoke Brač, Hvar i Šoltu dovodi se voda s kopna, za Cres i Vis vodoopskrba je iz vlastitih izvora, za vrlo male otoke voda se dovozi brodovima-vodonosnicima, koristi se i desalinizacija (Lastovo i Mljet) - pročišćavanje otpadnih voda još uvijek na niskoj razini

¹ "prijelazne vode" su kopnene vode u blizini ušća u more, koje su djelomično slane uslijed blizine priobalnih voda, ali se nalaze pod znatnim utjecajem slatkovodnih tokova [36]

pošto su oba povezana geografskim područjem koje pokrivaju – prijelazno područje s kopna na more. Planiranje morskim prostorima prepoznato je kao koristan alat još prilikom izrade *EU Blue Book*, „An Integrated Maritime Policy for the European Union“ (IMP)¹ iz 2007 [2].

RH je potpisnica IUOP Protokola koji je stupio na snagu 2013. godine [21]. Protokol je jedan od sedam protokola *Konvencije o zaštiti morskog okoliša i obalnog područja Sredozemlja* (Barcelona, 1976, 1995) čija je RH također potpisnica [9]. Protokolom se promiče suradnja i sveobuhvatan pristup analizi i rješavanju različitih, često međuovisnih problema obalnoga područja. Protokol predviđa izradu nacionalnih strategija IUOP, što je dobar okvir za definiranje socio-ekonomski prihvatljivog i provedivog programa mjera za ostvarenje zacrtanih ciljeva zaštite morskoga okoliša.²

Uredbom o uspostavi okvira za djelovanje Republike Hrvatske u zaštiti morskog okoliša [35] u nacionalno zakonodavstvo transponirana je *Okvirna direktiva o morskoj strategiji* (engl. *Marine Strategy Framework Directive, 2008/56/EC*) [10] i vezana Odluka Komisije o kriterijima i metodološkim standardima o dobrom stanju morskog okoliša 2010/477EU. Uredba određuje polazne osnove i mjerila za izradu, provedbu i praćenje *Strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem*. Direktivom je zadan rok za izradu nacionalnih strategija do 2016. godine. Provedba obveza Direktive usuglašena je s ciljevima i obvezama IUOP Protokola. Cilj Uredbe, odnosno Strategije je postizanje i/ili održavanje „dobrog stanja morskog okoliša“³ do 2020.

¹ IMP je dokument koji zajedno s Akcijskim planom istražuje ukupni potencijal ekonomskih aktivnosti na moru, uz ekološki održiv način razvoja. Cilj IMP-a je osiguranje bolje povezanosti među sektorima i postizanje višestrukih istovremenih ciljeva ekonomske, socijalne i okolišne prirode. ICZM i MSP ugrađeni su u IMP. Sektori na koje ovaj dokument ima utjecaja su ribarstvo, energetika, transport, prostorna kohezija i okoliš.

² Morski okoliš je životni prostor organizama i njihovih zajednica koji je određen karakterističnim fizičkim, kemijskim i biološkim značajkama, a obuhvaća: područja otvorenog mora, riječna ušća te morska obalna područja uključujući unutarnje morske vode, teritorijalno more, morsko dno, morsko podzemlje, odnosno morske vode pod suverenitetom RH, te u kojima RH ostvaruje suverena prava i jurisdikciju“ [37]

³ „dobro stanje okoliša“ je takvo stanje okoliša u morskim vodama u kojem su oceani i mora očuvani, ekološki raznoliki i dinamični, čisti, zdravi i produktivni u svojim prirodnim uvjetima, a korištenje morskoga okoliša na održivoj je razini, čime se čuva potencijal za korištenje i aktivnosti sadašnjih i budućih generacija tj.:

(a) struktura, funkcije i procesi ekoloških sustava koji čine morski okoliš, zajedno s povezanim fiziografskim, geografskim, geološkim i klimatskim

Godine, uvažavajući pritom regionalni i podregionalni pristup. Strategijom će se dugoročno odrediti i usmjeravati ciljevi upravljanja morskim okolišem i morskim područjem na načelima održivog razvitka i integralnog upravljanja morskim područjem, primjenjujući ekosustavni pristup u skladu s ukupnim gospodarskim, društvenim, socijalnim i kulturnim razvitkom. S ciljem smanjenja onečišćenja morskog okoliša, program mjera Strategije će sadržavati mjere smanjenja onečišćenja kopna (obrađene *Planom upravljanja vodnim područjima* [18]), mjere smanjenja onečišćenja s plovila (otpadne vode, balastne vode), te mjere smanjenja biološkog opterećenja (izlov morskih organizama, unos stranih vrsta). Za izradu Strategije nadležno je Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, no izradit će je u suradnji sa sektorima prostornog uređenja, pomorstva, turizma, prometa, regionalnog razvoja, poljoprivrede, ribarstva, šumarstva, vodnog gospodarstva, prirode, znanosti, zdravlja i kulture, pošto se radi o zakonodavnom okviru koji povezuje razne sektore i uključuje pitanja okoliša u te sektore. Na temelju Strategije izradit će se odgovarajući akcijski programi u skladu s programom mjera za ostvarenje zadanih ciljeva zaštite morskog okoliša. Tijekom 2013. godine Ministarstvo zaštite okoliša i prirode objavilo je dokument *Početna procjena stanja i opterećenja na morski okoliš hrvatskog dijela Jadrana* [6] koji je prvi korak u pripremi programa mjera. Program mjera sadržavat će mjere upravljanja koje utječu na dopuštenu razinu ljudskih aktivnosti, dopušteni stupanj narušavanja ekosustava, prostorni i vremenski raspored aktivnosti, i dr.

Zasad se IUOP u regulativi RH može nazirati kroz ekosustavni pristup koji se nalaže kao pristup u rješavanju problema zaštite okoliša. Krovni zakon u području zaštite okoliša u RH je *Zakon o zaštiti okoliša (ZZO)* [37]. Zakon među sastavnicama okoliša navodi i „more i obalno područje“ kao zasebnu cjelinu. U

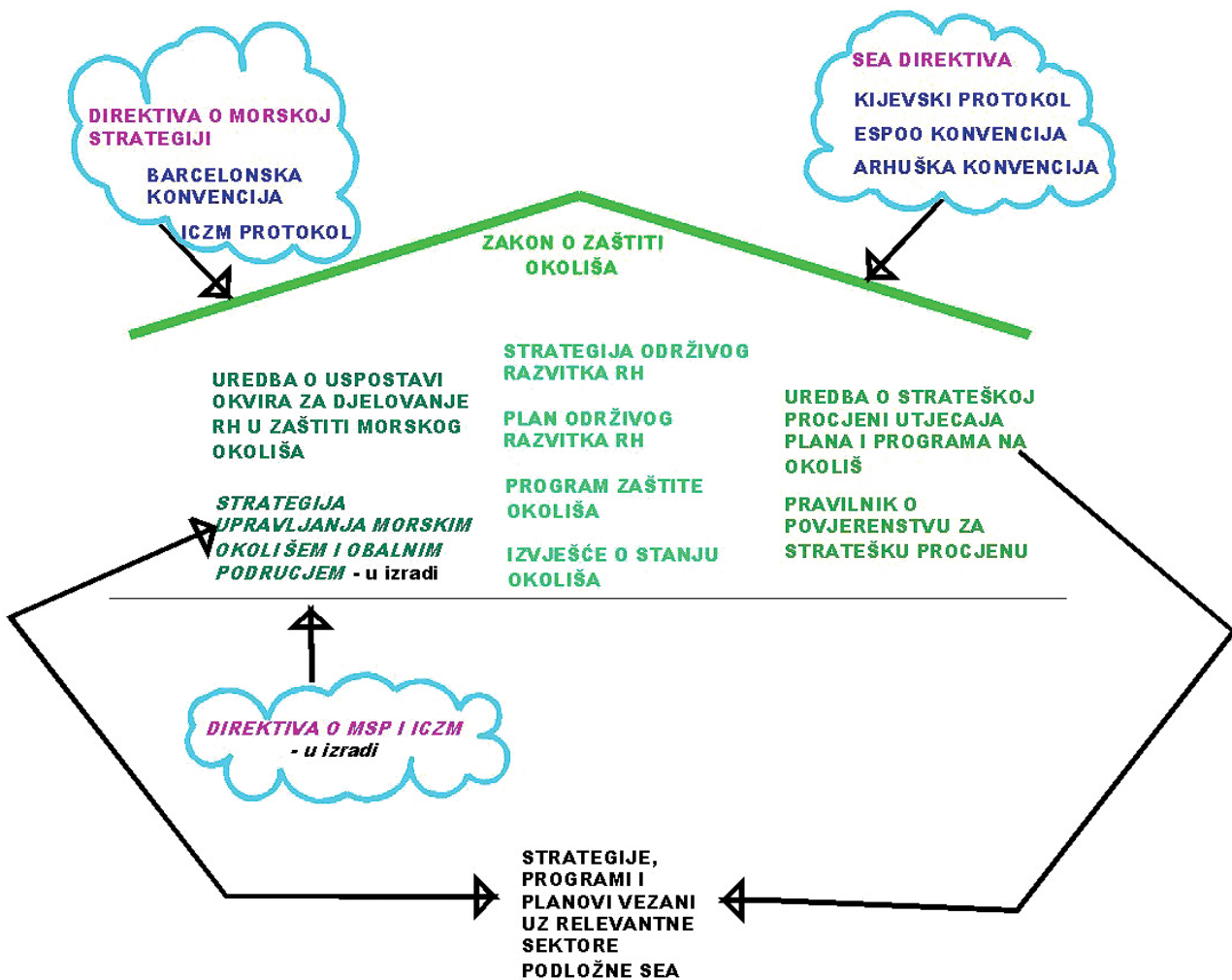
čimbenicima, omogućuju potpuno funkcioniranje tih ekoloških sustava i njihovu otpornost na promjene u okolišu koje uzrokuje čovjek. Morske vrste i staništa su očuvani, spriječeno je smanjivanje biološke raznolikosti djelovanjem čovjeka, a razne biološke komponente djeluju u ravnoteži;

(b) hidromorfološka, fizikalna i kemijska svojstva ekoloških sustava, uključujući svojstva nastala zbog ljudskih djelatnosti na tom području, potpomažu funkcioniranje ekoloških sustava kako su gore opisani. Antropogeni unosi tvari i energije u morski okoliš, uključujući podmorsku buku, ne uzrokuju štetne učinke onečišćenja. [35]

Zakonu se pod zaštitom mora i obalnog područja od onečišćenja podrazumijeva, između ostalog, i upravljanje obalnim područjem, morskim dnom i morskim podzemljem, te morskim okolišem, na temelju ekosustavnog pristupa. Zaštita i upravljanje obalnim područjem obuhvaća, osim mjera zaštite obalnih ekosustava, i održivo integralno upravljanje obalnim resursima na IUOP principima. Prema Zakonu temeljni dokumenti održivog razvitka, osim *Strategije održivog razvitka RH* [27], *Plana zaštite okoliša RH*, *Programa zaštite okoliša i izvješća o stanju okoliša* [1], su i strategije, planovi, programi i izvješća koji se donose u pojedinim sektorima za pojedine sastavnice okoliša i opterećenja. Jedan od takvih dokumenata je i *Strategija upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem*.

ZZO je obvezujući okvir za korištenje SPUO-a u postupku procjene vjerojatno značajnih učinaka na okoliš koji bi mogli nastati implementacijom zakonom određenih nacionalnih i lokalnih planova i programa. Provedba postupka SPUO dodatno je definirana *Uredbom o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš* [34] i *Pravilnikom o povjerenstvu za stratešku procjenu* [19]. Usvajanjem spomenutih propisa postupak je usklađen s *Direktivom 2001/42/EZ o procjeni učinaka pojedinih planova i programa na okoliš* i s *Protokolom o strateškoj procjeni okoliša* (Kijev, 2003) koji je RH usvojila 2009. i koji je stupio na snagu 2010. [22]. SPUO se obvezno provodi za strategije, planove i programe koji se donose na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini za velike gradove, iz područja poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, rudarstva, prometa, elektroničkih komunikacija, turizma, prostornog planiranja, regionalnog razvoja, gospodarstva otpadom i vodnog gospodarstva. Strateškom studijom se određuju, opisuju i procjenjuju očekivani značajni učinci na okoliš koje može uzrokovati provedba strategije, plana ili programa i razumne alternative vezano uz zaštitu okoliša koje uzimaju u obzir ciljeve i obuhvat tih strategija, plana ili programa. Ove procjene utjecaja na okoliš trebaju uzeti u obzir kumulativne učinke na obalne zone, s posebnim obzirom na nosivi kapacitet (IUOP Protokol, 19-3).

RH je potpisnica *Konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica*



Slika 1. Pregled osnovnog dijela zakonske regulative RH usko vezane uz ICAM i SEA
 Figure 1 Review of the basic part of legal regulations of The Republic of Croatia related to ICAM and SEA

(Espoo, 1991) koja je na snazi od 1997. godine [8] te *Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša* (Aarhus, 1998) koja je na snazi od 2007. godine [7], koje su ugrađene u okvire SPUO u RH.

U RH je na snazi *Strategija održivog razvitka RH* [27] u kojoj se među ključnim izazovima ostvarenja održivog razvitka RH spominje i zaštita Jadranskog mora, priobalja i otoka. Recentna praksa potvrđuje da su strategije održivog razvitka i strateške procjene utjecaja na okoliš tijesno povezani alati koji se međusobno nadopunjuju [3]. U Strategiji je istaknuto da će se ona provoditi putem Akcijskih planova koji će se izraditi za svaki od izazova. Ministarstvo zaštite okoliša i prirode je pokrenulo postupak izrade četiri Akcijska plana, od kojih je jedan i Akcijski plan za zaštitu Jadranskog mora, priobalja i otoka. Republika Hrvatska je, zajedno s ostalim državama članicama Mediteranskoga akcijskog plana (MAP-a), usvojila *Mediteransku strategiju održivog*

razvoja (UNEP/MAP, Atena, 2005) koja posebnu pozornost u održivom razvoju Mediterana posvećuje upravo održivom upravljanju morem, obalnim područjima i morskim resursima.

4. PREGLED DOSADAŠNJE PRIMJENE SEA-A U ICAM-U RH / Review of recent application of SEA and ICAM in the Republic of Croatia

Promatrajući dokumente koji su doneseni na nacionalnoj razini, SPUO se do danas nije primijenila ni na jednoj nacionalnoj strategiji. Razlog tome je što pri donošenju važećih strategija, planova i programa, na snazi nije bila obveza provedbe SPUO-a.

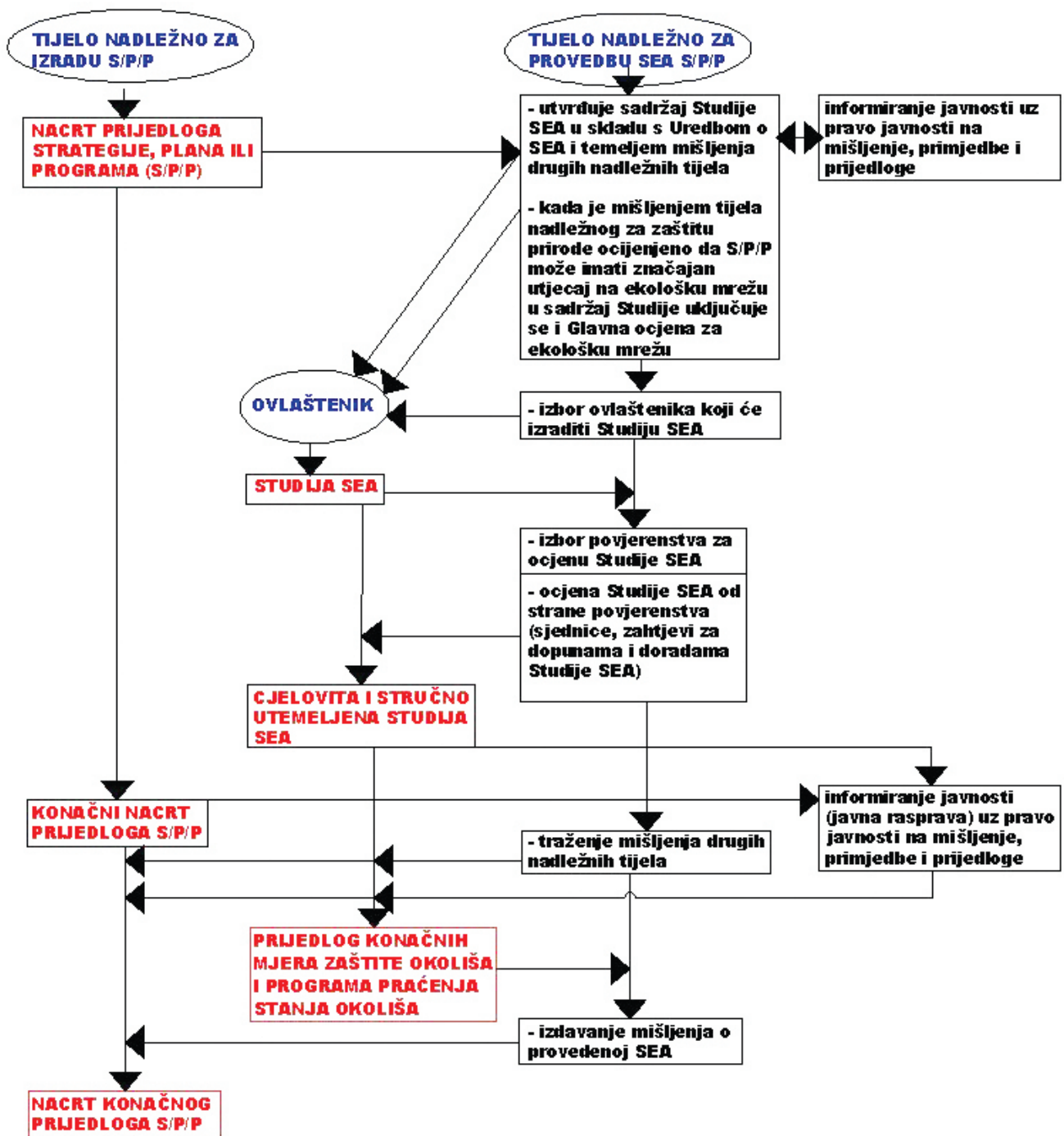
Do sada je SPUO provedena za nacionalni Plan upravljanja vodnim područjima, koji je od važnosti za IUOP zbog upravljanja priobalnim vodama (SPUO za Plan upravljanja vodnim područjima, 2013). SPUO je također pratila nekoliko operativnih programa za povlačenje sredstava iz EU fondova (npr.

Operativni program Okoliš za razdoblje 2007-2013., Operativni program za Regionalnu konkurentnost za razdoblje 2012-2013., Operativni program 6 – Promet 2012-2013.). Za neke strateške projekte poput izbora lokacije terminala za ukapljeni prirodni plin na području Kvarnera i Riječkog zaljeva, također je provedena SPUO.

Nešto brojnije su SPUO za županijske prostorne planove (Primorsko-goranska županija) i njihove izmjene i dopune (Dubrovačko-neretvanska, Istarska županija) i sektorske regionalne planove (Plan korištenja obnovljivih izvora energije na području Dubrovačko-neretvanske županije).

Jedna od glavnih slabosti dosadašnje primjene SPUO-a u RH je pribjegavanje PUO metodološkom pristupu. To znači da je glavni cilj SPUO-a osigurati informacije o utjecajima na okoliš predloženog dokumenta pa u većini slučajeva metodološki pristup SPUO-a prati tipičnu PUO proceduru.

Moderniji SPUO pristup nije



Slika 2. Postupak SEA u RH
Figure 2 Procedure of SEA in The Republic of Croatia

(reaktivna) ocjena efekata učinaka predloženog plana/programa, već prvenstveno proaktivna ocjena alternativnih rješenja i razvojnih namjera uključenih u inicijative plana/programa, čime se osigurava puna integracija relevantnih biofizičkih, ekonomskih, socijalnih i političkih razmatranja. Pri ovakvom pristupu, usmjerenom na donošenje odluke, pridaje se više pažnje institucionalnom kontekstu i kumulativnim učincima, uz stalna nastojanja da se okolišna razmatranja integriraju u sve razine odlučivanja.

5. PREGLED POSTOJEĆIH PLANSKIH DOKUMENATA ZA OBALNO PODRUČJE KOJI SU PODLOŽNI SEA / Review of existing plans and documents for coastal areas subject to SEA

Strategijom održivog razvitka RH [27] definirani su glavni ciljevi i aktivnosti u zaštiti Jadranskog mora, priobalja i otoka koji se usmjeravaju u pravcu „promicanja održivog gospodarenja Jadranskim morem, obalom i otocima i očuvanja morskih ekosustava smanjivanjem unosa otpadnih tvari i stranih mikroorganizama

i patogena u more iz svih izvora onečišćenja, potporom lokalnim zajednicama, osobito otočnima, ali s ograničavanjem utjecaja gospodarskih djelatnosti, osobito turizma, na okoliš“. Planiran je Zakon o moru i podmorju, te niz strateških dokumenata koji će između ostalog obuhvatiti IUOP, zaštitu morskog okoliša, upravljanje balastnim vodama i učinkovit nadzor i upravljanje pomorskim prometom.

U Tablici 3. daje se sažeti prikaz danas važećih sektorskih strategija i programa za koje se predviđa izrada SPUO.

Tablica 2. SWOT analiza primjene SEA u ICAM u
 Table 2 SWOT analysis of the application of SEA in ICAM

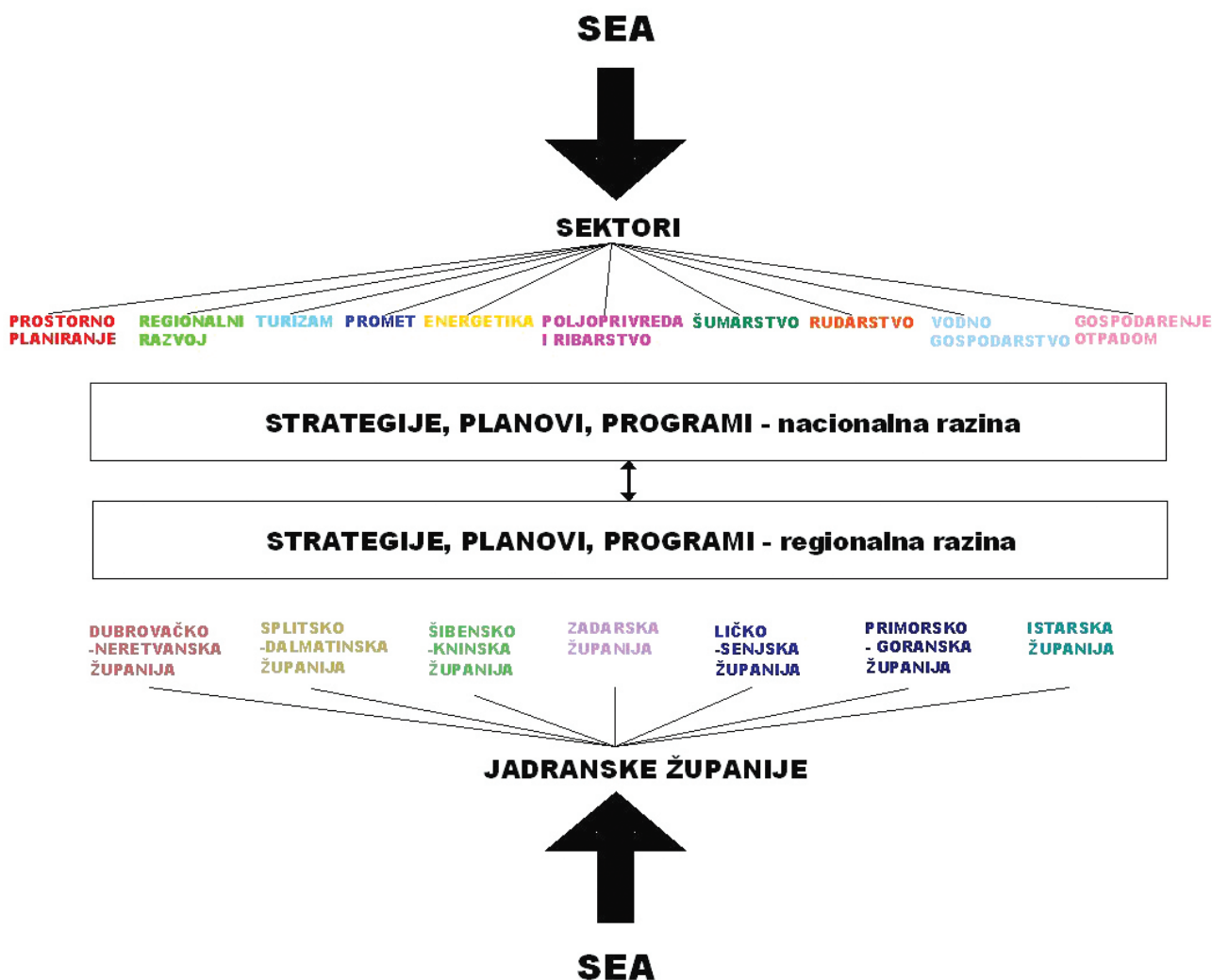
<p>PREDNOSTI:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dobro definiran zakonski okvir – osigurano sudjelovanje javnosti u postupku SPUO – raspoloživ set podataka o postojećem stanju okoliša (izvješća o stanju u prostoru i o okolišu, rezultati stalnog sustava monitoringa za more, rezultati početnog stanja morskog okoliša...) – postojanje smjernica o SPUO izrađenih u sklopu EU CARDS programa za RH 	<p>SLABOSTI:</p> <ul style="list-style-type: none"> – pribjegavanje PUO metodološkom pristupu od strane izrađivača SPUO – za neke važne strateške dokumente vezane uz IUOP nije provedena SPUO (Strategija turizma donesena je 2013. za razdoblje do 2020. godine, Strategija razvoja nautičkog turizma donesena je za razdoblje 2009-2019., Strategija energetskog razvoja do 2020, itd) što se može negativno odraziti na kvalitetu budućih SPUO koje će biti ograničene takvim strategijama drugih sektora – nedostatak stručnih kadrova s iskustvom u vođenju SPUO – neiskusstvo administracije za provedbu postupka SPUO u državnim i lokalnim tijelima
<p>PRILIKE:</p> <ul style="list-style-type: none"> – otvorena je mogućnost jačanja kapaciteta za provedbu SPUO na regionalnoj i lokalnoj razini kroz projekt SPUO Hrvatska financiran sredstvima EU IPA 2010 koji je u tijeku – donošenjem Strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem odnosno njezinih Akcijskih programa osigurat će se kvalitetna podloga za buduće SPUO – donošenjem Prostornog plana područja posebnih obilježja Hrvatski Jadran osigurat će se kvalitetna podloga za buduće SPUO – jačanje međusektorske suradnje kroz obvezu primjene SPUO kod donošenja svih budućih sektorskih strateških dokumenata od interesa za IUOP 	<p>PRIJETNJE:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ekonomska reforma koja uključuje kapitalne investicije „pod skoro svaku cijenu“ – preklapanje nadležnosti sektora vodnog gospodarstva i sektora zaštite okoliša nad upravljanjem priobalnim vodama – mogućnost višestrukog donošenja izmjena i dopuna dokumenata podložnih SPUO bez adekvatnog uvažavanja SPUO principa

Tablica 3. Sažeti pregled važećih nacionalnih strategija, programa i planova koji su u direktnoj vezi s ICAM Rrepublike Hrvatske
 Table 3 Summarized review of valid national strategies, programs and plans directly related to ICAM The Republic of Croatia

Sektor	Strategije, programi i planovi	Glavni ciljevi i/ili napomene
Prostorno planiranje i regionalni razvoj	Strategija prostornog uređenja RH (1997, Narodne novine, 76/13) Program prostornog uređenja (Narodne novine, 50/99, 84/13) Nacionalni program razvitka otoka (1997)	<ul style="list-style-type: none"> -težiti smanjenju rasta velikih gradova, a funkcionalno osposobljavati lokalna središta, -poboljšati povezanosti južne Hrvatske s kontinentalnom, izgraditi glavne pravce željeznice, aktivirati i modernizirati morske luke, kombinirati promet, -rekonstruirati i proširiti postojeće energetske kapacitete, osigurati novi prostor za termoelektranu u Srednjoj Dalmaciji, više koristiti alternativne i obnovljive izvore energije, -izgraditi sustave za pročišćavanje otpadnih voda, -turizam razvijati u granicama prihvatljivog opterećenja i prepoznatljivih obilježja prostora, -transformirati i sanirati postojeće slabo iskorištene industrijske zone s ugaslim proizvodnjama, ispitati planske projekcije za nove velike industrijske zone u gradovima i prilagoditi ih novim razvojnim interesima i inicijativama, -povećati područje zaštite prirode na ukupno 15% državnog teritorija, povećati i sprječavati daljnje usitnjavanje poljodjelskih posjeda, očuvati vrijedne šumske površine; osigurati posebne programe za hrvatski krš u cjelini, jadransko područje, nacionalne parkove, parkove prirode, -uspostaviti sustav integralnog gospodarenja obalnim područjem koji će se temeljiti na Prostornom planu područja posebnog obilježja Hrvatski Jadran (izrada u tijeku)

Promet	<p>Strategija prometnog razvitka RH (Narodne novine, 139/99)</p> <p>Pretpristupna pomorska strategija RH (Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, 2005)</p> <p>Nacionalni program željezničke infrastrukture za razdoblje 2008-2012. (NN 31/08)</p> <p>Program građenja i održavanja javnih cesta za razdoblje 2009-2012 (NN 147/09)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - u izradi je nova Strategija prometnog razvitka: održivi i gospodarski razvoj prometnog sustava planira se postići primjenom tehnologija i sustava kombiniranog prometa te uvođenjem integralnog prometa - Pretpristupna pomorska strategija temelji se na analizi razlika u području pomorskog prometa u odnosu na pravnu i gospodarsku stečevinu Europske unije
Turizam	<p>Strategija razvoja turizma RH do 2020. godine (Narodne novine, 55/13)</p> <p>Strategija razvoja nautičkog turizma RH za razdoblje 2009-2019. (Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture i Ministarstvo turizma, 2008)</p>	<p>Strateški ciljevi u razvoju turizma su:</p> <ul style="list-style-type: none"> - obogaćivanje postojećih i generiranje novih turističkih sadržaja i doživljaja (produljenje sezone), - sustavno podizanje razine znanja, vještina i obrazovanja turističkih djelatnika, - stvaranje preduvjeta za jačanje poduzetništva (nova radna mjesta), - učinkovito brendiranje Hrvatske i njenih turističkih regija. <p>Cilj u razvoju nautičkog turizma:</p> <ul style="list-style-type: none"> - umjereni scenarij izgradnje prihvatnih kapaciteta za plovne objekte: izgradnja novih 5.000 vezova u postojećim lukama, 5.000 vezova na novim lokacijama uravnoteženo raspoređeno duž hrvatske obale i otoka i 5.000 mjesta za smještaj plovnih objekata na kopnu
Energetika	<p>Strategija energetskog razvoja RH do 2020. godine (Narodne novine, 130/09)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - sigurnost energetske opskrbe - konkurentnost energetskog sustava - održivost energetskog razvoja
Šumarstvo	<p>Nacionalna šumarska politika i strategija (Narodne novine 120/04)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - povećati doprinos nacionalnom gospodarstvu održivim gospodarenjem, korištenjem i sveobuhvatnom zaštitom šumskih resursa i bioraznolikosti, primjenjujući rezultate istraživanja, poštivanje međunarodnih normi i rezolucija, i uvažavajući prava lokalne zajednice
Poljoprivreda i ribarstvo*	<p>Strategija poljoprivrede i ribarstva RH (Narodne novine, 89/02)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - planiranje takvog intenziteta ribolova koji će omogućiti uravnotežen i dugoročno održiv ulov, što podrazumijeva odgovoran i racionalan pristup gospodarenju biozaliham mora, s udvostručenjem ukupnog ulova - strateški cilj marikulture je povećati proizvodnju i asortiman uzgojene ribe u idućem desetljeću na 10.000 t/god. i školjkaša na 20.000 t/god u istom razdoblju, uz poboljšanje konkurentne sposobnosti nacionalne marikulture na europskom tržištu - svrstavanje Hrvatske među vodeće zemlje u proizvodnji morske ribe i školjkaša s internacionalno prepoznatljivom kvalitetom i uz poštivanje najviših ekoloških standarda u proizvodnji
Rudarstvo	<p>Strategija gospodarenja mineralnim sirovinama RH (RGN fakultet, 2008)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - godišnja stopa rasta eksploatacije arhitektonsko-građevnog kamena do 2035. predviđa se 4%
Vodno gospodarstvo	<p>Strategija upravljanja vodama (Narodne novine, 91/08)</p> <p>Plan upravljanja vodnim područjima (Narodne novine, 82/13)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - u nadležnosti vodnog gospodarstva je kontrola onečišćenja priobalnog mora s kopna
Gospodarenje otpadom	<p>Strategija gospodarenja otpadom RH (Narodne novine, 130/05)</p> <p>Plan gospodarenja otpadom u RH za razdoblje 2007-2015. (Narodne novine, 85/07, 126/10, 31/11)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - uspostava cjelovitog sustava gospodarenja otpadom do 2025. - sanacija i zatvaranje postojećih odlagališta, - sanacija »crnih točaka«, lokacija u okolišu visoko opterećenih otpadom - razvoj i uspostava regionalnih i županijskih centara za gospodarenje otpadom, s predobradom otpada prije konačnog zbrinjavanja ili odlaganja - uspostava potpune informatizacije sustava gospodarenja otpadom

*Nacionalni strateški plan razvoja akvakulture za razdoblje 2014-2020. za koji je također potrebna SPUO je u pripremi--SPUO napravljena, odrađena javna rasprava



Slika 3. Pregled obveze SEA prema razinama odlučivanja u RH
 Figure 3 Review of the duties of SEA according to the levels of decisions in The Republic of Croatia

U RH se na nacionalnoj razini donose prostorni planovi područja posebnih obilježja, među kojima su i prostorni planovi za područja nacionalnih parkova i parkova prirode. Za sve nacionalne parkove u obalnom području na snazi su odgovarajući prostorni planovi, dok je od parkova prirode zasad na snazi samo onaj Vranskog jezera. Od posebnog značaja za IUOP je Prostorni plan područja posebnog obilježja Hrvatski Jadran koji je u izradi.

Prostorni razvoj obalnog područja, njegovo korištenje, namjena i zaštita, određeni su županijskim prostornim planovima jadranskih županija. Prostorni planovi sedam (7) jadranskih županija trebali bi, uz poštivanje smjernica i odrednica proizašlih iz strategije, programa i drugih razvojnih dokumenata te uvažavanjem specifičnih podloga koje proizlaze iz regionalnih osobitosti, prirodnih, krajobraznih i kulturno-povijesnih vrijednosti, razraditi ciljeve prostornog uređenja i odrediti racionalno

korištenje prostora.

Osim spomenutih strategija, planova i programa u postupku je implementacija niza operativnih programa koji se naslanjaju na financijske izvore EU fondova.

ZAKLJUČAK / Conclusion

Stanje okoliša u morskom i priobalnom području RH je zadovoljavajuće, no ipak su evidentni pritisci određenih sektora na ovo područje, u prvom redu kroz širenje građevinskih područja za potrebe turizma, te širenje velikih gradova.

Za održivi obalni i otočni razvoj RH SPUO predstavlja snažan alat kojim se pitanja zaštite okoliša mogu već u ranim fazama uključiti u sustav donošenja odluka. U smislu IUOP-a, uz dokumente vezane za održivi razvoj, SPUO omogućava integraciju zaštite okoliša u sve sektore, kao i bolju međusektorsku suradnju, a time i kvalitetnije odluke.

Uočeni nedostaci u primjeni SPUO-a u IUOP-u u RH, poput metodološkog

pristupa koji pretežito naginje PUO principima su prepoznatljivi nedostaci primjene SPUO-a u svim segmentima upravljanja područjem RH, no nisu nepremostivi. U implementaciji IUOP-a neki sektori, poput rudarstva, vodnog gospodarstva i gospodarenja otpadom zaslužuju posebnu pozornost. Priobalno rudarstvo zato što eksploatacija arhitektonsko-građevnog kamena ostavlja značajan utjecaj na krajobraz. Vodno gospodarstvo je zanimljivo s aspekta SPUO-a zbog institucionalnog preklapanja sa sektorom zaštite okoliša u dijelu koji se tiče upravljanja priobalnim vodama. Gospodarenje otpadom u cjelini, napose otočnim otpadom, je osjetljivo pitanje svih turističkih centara duž obale RH. Strategijom je naloženo da se otpad na otocima može samo privremeno skladištiti, što je opet zanimljivo s aspekta zaštite okoliša, gospodarstva i stanovanja na otocima.

Može se zaključiti da će SPUO imati vrlo važno mjesto i ulogu u IUOP-u

RH. Budući da su najvažniji dokumenti za definiranje okvira IUOP u RH tek u pripremi, mogućnosti SPUO-a u poboljšanju kvalitete tih dokumenata i svih budućih sektorskih/regionalnih dokumenata su velike.

LITERATURA / References

- [1] Agencija za zaštitu okoliša. 2012. Izvješće o stanju okoliša za razdoblje 2005-2008
- [2] Communication of the European Communities. 2007. An Integrated Maritime Policy for the European Union – EU Blue Book, Brussels, COM (2007) 575 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:EN:PDF>
- [3] Dalal-Clayton, B. & B. Sadler. 2005. Strategic environmental assessment – A source book and reference guide to international experience. International Institute for Environment and Development
- [4] EU CARDS program za RH. 2007. Procjena utjecaja razvojnih strategija na okoliš – Smjernice o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš
- [5] European Commission. 2013. Proposal for a Directive Establishing a Framework for Maritime Spatial Planning and Integrated Coastal Management, COM (2013) 133 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0133:FIN:EN:PDF>
- [6] Institut za oceanografiju i ribarstvo. 2012. Početna procjena stanja i opterećenja na morski okoliš hrvatskog dijela Jadrana, http://www.mzojp.hr/doc/More/Pocetna_procjena_morski_okolis.pdf
- [7] Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Narodne novine - međunarodni ugovori 1/07, 7/08)
- [8] Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica (Narodne novine - međunarodni ugovori 6/96)
- [9] Konvencija o zaštiti morskog okoliša i obalnog područja Sredozemlja. Narodne novine - međunarodni ugovori 12/93, 17/98, 11/04
- [10] Marine Strategy Framework Directive, 2008/56/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:EN:PDF>
- [11] Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja. 2013. Izvješće o stanju u prostoru 2008-2012.
- [12] Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka. 2005. Pretpristupna pomorska strategija RH, <http://www.mppi.hr/UserDocImages/Strategija%20razvoja%20nautickog%20turizma%20HR%201.pdf>
- [13] Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture i Ministarstvo turizma. 2008. Strategija razvoja nautičkog turizma RH za razdoblje 2009-2019.
- [14] Ministarstvo obnove i razvitka. 2007. Nacionalni program razvitka otoka, <http://www.mrrfeu.hr/UserDocImages/Regionalni%20razvoj/NPRO-RH%2022%2002%202012.pdf>
- [15] Nacionalni program željezničke infrastrukture za razdoblje 2008-2012. Narodne novine 31/08
- [16] Nacionalna šumarska politika i strategija. Narodne novine 120/04
- [17] Plan gospodarenja otpadom u RH za razdoblje 2007-2015. Narodne novine 85/07, 126/10, 31/11
- [18] Plan upravljanja vodnim područjima. Narodne novine 82/13
- [19] Pravilnik o povjerenstvu za stratešku procjenu. Narodne novine 70/08
- [20] Program građenja i održavanja javnih cesta za razdoblje 2009-2012. Narodne novine 147/09
- [21] Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja. Narodne novine - međunarodni ugovori 8/12, 2/13
- [22] Protokol o strateškoj procjeni okoliša. Narodne novine - međunarodni ugovori 7/09, 3/10
- [23] Rosario Partidario, M. 2012. Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide – methodological guidance for strategic thinking in SEA. Portuguese Environment Agency and Redes Energeticas Nacionais (REN), SA, <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SEA%20Guidance%20Portugal.pdf>
- [24] Strategija energetskog razvoja RH do 2020. godine. Narodne novine 130/09
- [25] Strategija gospodarenja mineralnim sirovinama RH, www.vlada.hr/hr/content/download/57233/802032/file/35_02.pdf
- [26] Strategija gospodarenja otpadom RH. Narodne novine 130/05
- [27] Strategija održivog razvitka RH. Narodne novine 30/09
- [28] Strategija poljoprivrede i ribarstva RH. Narodne novine 89/02
- [29] Strategija prometnog razvitka RH. Narodne novine 139/99
- [30] Strategija razvoja turizma RH do 2020. godine. Narodne novine 55/13
- [31] Strategija prostornog uređenja RH. Narodne novine 76/13
- [32] Strategija upravljanja vodama. Narodne novine 91/08
- [33] Program prostornog uređenja. Narodne novine 50/99, 84/13
- [34] Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš. Narodne novine 64/08
- [35] Uredba o uspostavi okvira za djelovanje RH u zaštiti morskog okoliša. Narodne novine 136/11
- [36] Zakon o vodama. Narodne novine 153/09, 63/11, 130/11, 56/13
- [37] Zakon o zaštiti okoliša. Narodne novine 80/13