

Preporuke s okruglog stola održanog

21. studenoga 2022. u dvorani Knjižnice HAZU, Strossmayerov trg 14, u Zagrebu

na temu TURISTIČKIH KONCESIJA NA POMORSKOM DOBRU

*Polazeći od spoznaje da pomorsko dobro kao **opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku** ima njezinu **osobitu zaštitu**;*

*Zalažući se za čuvanje krajobrazne jedinstvenosti i bioraznolikosti pomorskog dobra pod osobitom zaštitom Republike Hrvatske **za sljedeće generacije**;*

*Razumijevajući supstantivni značaj ustavne odredbe po kojoj „**o očuvanju prirodnog i kulturnog bogatstva i korištenju njima Hrvatski sabor ili narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom odlučuju**“ (čl. 2. i 52. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01;41/01, 55/01, 76/10, 85/10 05/14);*

*Vodeći računa o važnosti turizma za **ukupni društveni i gospodarski** razvoj Republike Hrvatske;*

*Znajući da je, u turizmu, „pomorsko dobro“ ključni **nacionalni resurs** koji se, kao **faktor proizvodnje**, u turističkoj ekonomiji nalazi u **središtu konkurentske snage** hrvatskih turističkih destinacija;*

*Prepoznajući ulogu koncesija i ostalih pravnih izvedenica tog instituta u upravljanju **pomorskim dobrom i osiguranju kvalitete turističkog proizvoda** u uvjetima **otvorene tržišne ekonomije**, koja podrazumijeva osiguranje **konkurentske prednosti** turističkih mjesta kao preduvjeta za ostvarenje dugoročnog rasta tržišnog udjela te efikasno i održivo korištenje resursa;*

*Uključujući se na cjelovit način u javno savjetovanje o Nacrtu prijedloga **Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama**;*

Znanstveno vijeće za turizam i prostor HAZU daje doprinos javnom savjetovanju te u tom cilju dostavlja:

- znanstvenoj i stručnoj javnosti,
- predstavničkoj i izvršnoj vlasti u Republici Hrvatskoj i
- medijima

Preporuke Znanstvenog vijeća za turizam i prostor HAZU

1. Društvena odgovornost koncedenata, koji su uvijek tijela javne uprave, nalaže ukidanje izdavanja koncesija na rok dulji od 50 godina jer takve koncesije ugrožavaju razvojne interese i nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske. Trajanje koncesija iz područja turizma ne treba biti dulje od 40 godina jer takve koncesije nisu gospodarski opravdane te ugrožavaju turističku konkurentnost i društveni razvoj jedinica lokalne samouprave. Naime, sukladno Direktivi 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji, jedno od bitnih obilježja koncesije jest njezina

vremenska ograničenost. Trajanje koncesije trebalo bi biti ograničeno kako bi se izbjeglo sprječavanje pristupa tržištu i ograničavanje tržišnog natjecanja. Koncesije izuzetno dugog trajanja vjerojatno će rezultirati zatvaranjem pristupa tržištu, čime se ugrožava slobodno kretanje usluga u Uniji i primjena načela slobode poslovnog nastana. Stoga države članice svojim implementacijskim mjerama moraju predvidjeti da se koncesija uvijek dodjeljuje na određeno vrijeme, koje već u dokumentaciji za nadmetanje mora biti istaknuto ili u njoj treba biti jasno naznačeno da je trajanje koncesije predmet pregovora u postupku dodjele koncesije. Napokon, Direktivom 2014/23/EU nije regulirana mogućnost produljenja koncesije. Njome se striktno propisuje da je produljiti trajanje koncesije dopušteno samo ako je u dokumentaciji za nadmetanje izričito utvrđena takva mogućnost izmjene ugovora o koncesiji. Stoga je Nacrt novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama potrebno uskladiti sa spomenutim europskim propisom.

2. Prilikom budućeg pravnog uređenja koncesioniranja na pomorskom dobru treba voditi računa o funkciji koju pomorsko dobro ima kao opće dobro. U tom kontekstu nužno je razmotriti i određena prava domaćeg stanovništva, kao što je pravo na prednost pri dodjeli komunalnog veza koje je predviđeno važećim Pravilnikom o kriterijima za određivanje namjene pojedinog dijela luke otvorene za javni promet županijskog i lokalnog značaja, načinu plaćanja veza, uvjetima korištenja, te određivanju maksimalne visine naknade i raspodjele prihoda. Europska je komisija, u odnosu na Direktivu 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu, prihvatila stav po kojem pravo na prednost pri dodjeli komunalnog veza domaćem stanovništvu nije protivno propisima Unije. Stoga ovaj stav valja ugraditi u Nacrt prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama. Slične povlastice Zakonom treba utvrditi u svim onim situacijama u kojima one nesumnjivo služe gospodarskoj, demografskoj i kulturnoj održivosti lokalnih zajednica.
3. Područja pomorskog dobra s obilježjima nedirnite prirode valja isključiti iz turističkih zona i izuzeti iz neselektivnih oblika koncesioniranja te preuzeti nad njima javnu odgovornost u cilju zaštite njihova izvornog karaktera. Na pomorskom dobru s atributima nedirnite prirode ne smiju se dopustiti graditeljski zahvati u prostoru u svrhu obavljanja gospodarskih djelatnosti. Na takvim područjima institut koncesije valja zamijeniti nadzorom odgovornih javnih službi.
4. Zabraniti isključenje javnog pristupa i fizičke propusnosti prostora u svim tipovima koncesija na pomorskom dobru.
5. Na pomorskom dobru zabraniti zahvate u prostoru na temelju dozvola ili odobrenja koja se izdaju na osnovi planova upravljanja pomorskim dobrom a bez odgovarajuće razine prostornoplanskih dokumenata i projekata te zakonski utvrđenih postupaka.
6. Definirati i ujednačiti koncesijske uvjete u prostorima gdje je odnos između javnog pomorskog dobra i privatnog zaobalja prostornim planovima objedinjen u jednu sadržajnu i funkcionalnu zonu.
7. Uspostaviti, u relevantnim zakonskim okvirima, taksativni sustav turističkih koncesija *na pomorskom dobru ili uz pomorsko dobro* kako bi se osigurao javni „monitoring“ sveukupnih učinaka koncesijske politike na održivost prostorne i turističke politike u Republici Hrvatskoj.
8. Izravno povezati sustav prostornog uređenja s dodjeljivanjem koncesija u području turizma na način da se one kartografski moraju prikazati u Informacijskom sustavu prostornog uređenja (ISPU) kao vanjski sloj unutar Nacionalne infrastrukture prostornih podataka (na temelju čl. 32. st. 5. Zakona o prostornom uređenju, NN 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19).

9. Omogućiti da svi relevantni *ex ante* i *ex post* podaci o očekivanjima i učincima dodijeljenih koncesija budu javno dostupni svim zainteresiranim korisnicima te da nemaju povjerljivo značenje.
10. Povezati sustav metapodataka iz Informacijskog sustava prostornog uređenja s javno dostupnim podacima iz Registra Ministarstva financija s Ministarstvom turizma te Ministarstvom mora, prometa i veza.
11. Obvezati Ministarstvo graditeljstva, prostornog uređenja i državne imovine Republike Hrvatske da u situacijama turističke konverzije objekata i zona u državnom vlasništvu u proces odlučivanja o novim turističkim projektima uključi nadležne urbanističke službe svih jedinica lokalne samouprave na koje razvoj takvih zona ima funkcionalni prostorni utjecaj.
12. Propisati, na nacionalnoj razini, sadržaj i ujednačiti metodologiju izrade *ex ante* studija podobnosti za izdavanje turističkih koncesija na pomorskom dobru i *ex post* izvješća o kontroli ekonomskih, okolišnih i društvenih učinaka korištenja pomorskog dobra pod koncesijama, koji se moraju upućivati relevantnim državnim tijelima, odnosno jedinicama lokalne samouprave.
13. Ustanoviti metodološki i sadržajno ujednačen i javno dostupan nacionalni administrativni sustav praćenja planiranja i učinaka turističkih koncesija na pomorskom dobru duljih od 5 godina na temelju vlasničkog ili lokacijskog načela, u svim hrvatskim turističkim mjestima.
14. Uspostaviti racionalni nacionalni standard za definiranje duljina izdanih koncesija na temelju relevantnog izračuna duljine povrata na ulaganja prije pokretanja turističkih razvojnih projekata i prije izrade zakonom predviđene prostornoplanske dokumentacije nužne za ulaganja u projekte *na pomorskom dobru i uz pomorsko dobro*.

Zaključak

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama ključni je zakon koji prostorni i turistički razvitak Republike Hrvatske mora odlučno usmjeriti prema dugoročnoj okolišnoj, gospodarskoj i socijalnoj održivosti. On može znatno pridonijeti unaprjeđenju zaštite i razvoja pomorskog dobra kao najvrjednijeg nacionalnog resursa, ali može prouzročiti i njegovu nepovratnu devastaciju. On može znatno pridonijeti razvoju hrvatskog turizma u kvaliteti, ali može izazvati njegov još prekomjerniji i neodrživiji rast. On može znatno pridonijeti opstojnosti, kontinuitetu i identitetu hrvatske maritimne kulture kao prepoznatljivog mediteranskog mikrokozmosa, ali može tu osobitu kulturu dovesti do izobličenja i konačnog nestanka. Stoga s velikom zabrinutošću primjećujemo da je Nacrt prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama u mnogim definicijama teorijski i strukturalno nekoherentan te pravno nedorađen, a u nekom dijelovima i sam sebi suprotstavljen, te da je već u glavi I. članku 3. Nacrta prijedloga Zakona koji je ušao u javnu raspravu pojam pomorskog dobra određen suprotno imanentnom karakteru općeg dobra. Zato javno apeliramo da se taj Nacrt prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama vrati na ponovno savjetovanje tek nakon što se uskladi s Ustavom Republike Hrvatske, europskom Direktivom o dodjeli ugovora o koncesijama iz 2014. godine i drugim komplementarnim zakonskim aktima, a osobito s Uredbom o zaštiti zaštićenog obalnog područja mora (ZOP), NN 128/2004-2291.

Tada će se poboljšani Prijedlog Zakona zasigurno i svojim sadržajem približiti dobrohotnim prijedlozima iz ovih Preporuka te polazišnim vrijednostima i težnjama, iskazanim u preambuli.

Akademik Nikola Bašić, predsjednik Znanstvenog vijeća za turizam i prostor HAZU

U Zagrebu 9. prosinca 2022.