

OTOČNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE S OSVRTOM NA PERSPEKTIVU OTOČNIH URBANIH SREDINA

Sažetak

Hrvatska je pristupila uređivanju otočne politike paralelno s razvojem otočne politike EU-a, čiji temeljni okvir predstavljaju akti mekog prava EU institucija budući nema EU uredbi, direktiva i odluka u reguliranju za otoke. Otočne regije su također partner u europskom upravljanju i u procesu stvaranja javnih politika, sudjeluju zahvaljujući Komisiji koja usmjerava financijsku pomoć iz EU fondova, a to je razlog za sustavno praćenje akata Komisije. Europski odbor regija kao politička institucija za otoke i savjetodavac Komisiji, ujedno pomaže članicama zadržati što veći stupanj slobodnog izjašnjavanja unutar supsidijarnosti koja se provodi uz pomoć načela podijeljene nadležnosti, a to je potpora otočnih budućnosti i znanja. U radu su prikazana mišljenja Europskog odbora regija i akti Komisije odnoseći se na otoke čiji se utjecaj odražava na Hrvatsku, a cilj rada je da se navede na pravnu analizu i primjenu načela podijeljene nadležnosti između Unije i otočne samouprave u članici sukladno odredbama čl. 4.st.2(a) UFEU-a. U istraživanju je prvenstveno korišten normativno-pravni metodološki pristup, a nastalom radnom hipotezom se pokušava dokazati kako nije neophodno slijediti upute Komisije već da se uz praćenje EU otočne politike, odluči o upravljanju otočnim resursima na samostalnoj razini. Rad može poslužiti pri razvoju hrvatskog otočnog zakonodavstva.

Ključne riječi: EU otočna politika, načelo podijeljene nadležnosti, supsidijarnost, urbane sredine, otočni resursi.

¹ mr. sc. Majda Rubić, iur.emer., radni vijek provela u državnoj službi na pravnim poslovima više razine, kao stipendistica Vlade RH uz radnu obvezu (2011.), a stečeni magisterij znanosti iz prava EU-a koristila je na području nisologije do 2021. od kada je u mirovini. Autorica je knjige Odbor regija u oblikovanju EU zakonodavstva, objavila više od četrdeset stručnih i znanstvenih radova te je aktivna članica znanstvene udruge Anatomija otoka.

1. UVOD

Europska unija djeluje po principu regionalizacije unutar kohezijske politike s ciljem uravnotežiti prostorni razvoj te se i u nisologiji istraživački interesi sve više usmjeravaju na EU otočnu politiku. Teoretičari propituju jesu li ispunjene EU urbane i ruralne agende te dolaze li na red otoci, njih oko 300 000. Nisologija se kao znanost o otocima, upoznaje s otočnom doktrinom koja uvažava supsidijarnost, da Unija provodi samo one poslove koji se učinkovitije ne mogu provesti zasebno u državama članicama. Za financiranje razvoja otoka je nadležna EU razina ukoliko ti otoci imaju status udaljeni otok, a za obalne otoke financiranje razvoja spada u nadležnost članice i njenih otočnih urbanih sredina (za npr. kreiranje politike upravljanja pomorskim dobrom, kontrolu prostora danog u koncesiju i potkoncesiju, uređivanje procjene utjecaja zahvata na okoliš). Otočna politika Unije se intenzivnije razvija od 2016.g., interakcijom odredbi Lisabonskog ugovora o teritorijalnoj koheziji s aktima neobvezujuće naravi koje usvajaju EU institucije (npr. mišljenja, deklaracije, rezolucije), koje su u okvirima odredbi teritorijalne kohezije članka 174. UFEU². EU akti tzv.mekog prava treba uzeti u obzir jer utječu na postupke državnih tijela, budući se donose u suradnji s Komisijom³. Ugovorom iz Lisabona uvedeno je razlikovanje akata koje donose institucije EU-a na zakonodavne i nezakonodavne (čl. 289. UFEU). Akti s područja mekog prava se izuzimaju iz službenog postupka za donošenje zakona, njih nije obvezno primjenjivati jer su dio politike EU-a koja se provodi neslužbeno, a za primjenu i dopunu iznimno obvezujuće Rezolucije o posebnoj situaciji otoka donesene u postupku suradnje uređenom Sporazumom između Parlamenta i Komisije (2016.) Komisija može donositi akte koji su nezakonodavne naravi za udaljene otoke Unije, stoga se prednost u reguliranju daje EU razini. Odbor regija (dalje u tekstu: OR), konstituiran Ugovorom iz Maastrichta (1992.g.), danas se deklarira kao političko-savjetodavna institucija za otoke. OR je nadležan za politiku teritorijalne kohezije i proračun EU-a, vodi službeni EU-ov registar europskih grupacija teritorijalne suradnje (EGTS), financijskih instrumenata za uravnotežiti prostorni razvoj EU-a. Otočne urbane samouprave mogu analizirati načine kako članice sa sličnim situacijama (npr. Grčka), koriste

² Članak 174. UFEU: Radi promicanja svog sveukupnog skladnog razvitka, Unija razvija i provodi svoja djelovanja koja dovode do ojačavanja gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. Unija posebice nastoji smanjiti nejednakosti među razvojnim razinama različitih regija, te zaostalosti regija u najnepovoljnijem položaju. Među tim regijama posebna se pozornost poklanja ruralnim područjima, područjima podložnim industrijskoj tranziciji te regijama koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim teškoćama, kao što su najsjevernije regije s veoma malom gustoćom naseljenosti te otoci, pogranične i planinske regije.

³ Instrumenti integracije na području EU otočne politike, M. Rubić, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 58/3, 2021., str. 841.-854.

moćnosti za podršku i jaćanje razvoja otoka. Kada se radi o područjima izvan granica kohezijske politike i fiskalnoj ili poreznoj diferencijaciji, nadležna otoćna uprava u izravnom kontaktu sa svojim kolegama može utvrditi koje su specifićne mjere usvojili za otoke i koliko bi Hrvatska mogla profitirati iz njihovog iskustva. U programskim prioritetima kohezijske politike razmatraju se udaljeni otoci kao periferna, vanjska granica Unije, kao otoci osjetljivi na globalizaciju i s trajnim prirodnim i demografskim teškoćama koje nisu definirane, a nije precizirana ni udaljenost od kopna (cca 150 milja). Pristupanjem uređivanju najavljene otoćne politike, hrvatski zakonodavac se obvezao definirati kriterij vrjednovanja otoćnog prostora, to je temelj za oblikovanje otoćne politike i polazište otoćnom zakonodavstvu. Opravdanim se nalazi provedba EU načela podijeljene nadležnosti s odlučivanjem na nacionalnoj razini temeljem supsidijarnosti. U postavljenom normativnom okviru za hrvatske otoke usvojena je Rezolucija o posebnoj situaciji otoka, to implicira pitanje ovisi li regulatorna nadležnost za hrvatsko otoćje o različitoj pravnoj interpretaciji ovog EU akta.

2. OTOCI U PRAVNOM I POLITIĆKOM SUSTAVU EU-A

Europska unija provodi djelovanja koja dovode do ojaćavanja gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije, otoci se razmatraju unutar regionalizacije otoćnog prostora kao pitanja u pravnom i politićkom sustavu EU-a: “otoci su izloženi ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim teškoćama”. Komisija je inicirala da se prema čl. 174. UFEU-a definira vrsta geografskih, prirodnih i demografskih teškoća otoka, te je u Parlamentu sijećnja 2016. iznesen Prijedlog Rezolucije o posebnoj situaciji otoka, ali usvajanjem amandmana Odbora za regionalni razvoj Parlamenta, 4. veljaće 2016., izbrisane su iz toćke J.3. prijedloga Rezolucije, rijeći: „u skladu s definicijom EUROSTAT-a“, nema ih u toćki J.3. konaćnog teksta Rezolucije⁴, što je bitno. Izmijenjena Rezolucija ne sadrži obvezu iz prvotnog teksta da se definira otoćna situacija prema izvješću Eurostat statistićkog ureda Komisije, već same države članice trebaju razmotriti i definirati koje su teškoće na njihovim otocima. Kohezijska politika nastoji reducirati nejednakosti između otoćnih regija s regijama na kopnu s pomoću sredstava iz EU fondova, ali države članice provode gospodarske politike za ostvarenje tih ciljeva i mogu samostalno odrediti razliku između

⁴ Amandman bugarkinje Iskre Mihaylove u ime Odbora za regionalni razvoj Parlamenta, br. B8-0165/2016, utjecao je na izmjenu toćke J.3. iz prijedloga Rezolucije od 27.sijećnja 2016. novom toćkom J.3. Rezolucije Parlamenta o posebnoj situaciji otoka od 4. veljaće 2016.

otoka uz kopno i udaljenih otoka uz vlastiti kriterij prema načelu podijeljene nadležnosti između Unije i članice na unutarnjem tržištu (čl. 4. st. 2. (a) UFEU-a). U pravilu, nema obvezujuće pravne stečevine o prostornom razvoju države članice.

OR kao EU institucija za otoke, čuvar supsidijarnosti i savjetodavac Komisiji i Parlamentu o pitanju obavljanja upravnih poslova s većim stupnjem samostalnosti otočnih lokalnih vlasti, ima radnu grupu za otočne regije⁵. Pomoću procjena OR-a o teritorijalnom učinku i analize potencijalnog teritorijalnog učinka zakonodavnih prijedloga EU-a, nacionalno izaslanstvo u OR-u izvješćuje o određenom mišljenju koje OR donosi⁶. Mišljenja OR-a iako nezakonodavni akti, daju potporu regionalnom rastu i konkurentnosti na zajedničkom EU tržištu, utječu autoritetom institucije ili neovisnih stručnjaka s očekivanjem da ih se prihvati u nacionalnom pravu ili praksi. Mišljenjem „Jačanje prekogranične suradnje: Ima li potrebe za boljim regulatornim okvirom?“ (2015.)⁷, ističe se važnost programa europske teritorijalne suradnje i uloge EGTS⁸. Mišljenjem o poduzetništvu na otocima (2017.)⁹, razmatra se treba li Komisija svojim mjerama uređivati na otocima umjesto da uređuje sama članica. Prema načelu supsidijarnosti OR preporučuje otočnim članicama zaustaviti depopulaciju i smanjivanje obradivih površina uz jače uključivanje u definiranje politika. OR daje prednost nacionalnoj razini odlučivanja u odnosu na EU razinu, može lobirati za EU sredstva za otočne lokalne razine. Prati novu kohezijsku politiku koja smanjuje sredstva za otoke iz EU fondova i smatra da otočni subjekti imaju ograničen uvid u instrumente i mogućnosti EU financiranja prema Rezoluciji o posebnoj situaciji otoka. Mišljenjem „Ususret održivoj upotrebi prirodnih resursa u kontekstu sredozemnih otoka (2020.)“¹⁰, kritički razmatra o strategiji „od polja do stola“, te o slaboj konkurentnosti proizvoda. Naglašava učinkovitu upotrebu zemljišta i kratkog lanca opskrbe i, predlaže da Komisija vrši analizu izdanih državnih potpora.

⁵ Z. Lauc, „Dobra vladavina na regionalnoj razini“ str. 421., u Pravni aspekti prekogranične suradnje I EU integracija: Mađarska-Hrvatska, 2011.

⁶ Deveteročlano izaslanstvo RH do šest puta godišnje se s ostalim izaslanstvima okuplja u Bruxellesu gdje raspravljaju o političkim prioritetima i usvajaju mišljenja o zakonodavstvu EU-a (<https://cor.europa.eu/hr/members>)

⁷ Mišljenje OR-a „Jačanje prekogranične suradnje: Ima li potrebe za boljim regulatornim okvirom?“, cor.europa.eu COTER-VI/007

⁸ O članstvu hrvatskih županija u EGTS d.o.o. (NN, br. 85/2015), o članstvu hrvatskih općina u Regija Mura EGTS (NN, br. 43/2015), o članstvu hrvatskih gradova, općina i županija u PANNON EGTS d.o.o. (NN, br.32/2015). O članstvu hrvatske udruge Otočni sabor u otočnu mrežu ESIN nema službene objave, ponešto u registru EGTS-ova.

⁹ Prema točkama 39., 40. i 21. Mišljenja Odbora regija o poduzetništvu na otocima: doprinos teritorijalnoj koheziji, SL EU, 2017/C 306/10

¹⁰ Mišljenje OR-a „Ususret održivoj upotrebi prirodnih resursa u kontekstu sredozemnih otoka“ iz 2020., C 440/114 cor.europa.eu

Ovim mišljenjem OR ublažava supsidijarnost kad poziva države članice da zajedno sa Unijom za Mediteran upravljaju sredozemnim otocima¹¹. Daljnjim Mišljenjem “Ususret makroregionalnoj strategiji za Sredozemlje” (2022.)¹², osobitu pažnju usmjerava na otoke, a predlaže da za otoke Komisija preuzme važnu ulogu. Time sugerira prenošenje nadležnosti prema nadnacionalnim razinama. OR se upušta u oblikovanje političkog okvira za Sredozemlje s obzirom na kanale utjecaja EU institucija i na proistekle promjene kohezijske politike nastale savladavanjem nekoliko istodobnih kriza.

Odredbama o teritorijalnoj koheziji iz Lisabonskog ugovora EU-a kao primarnog prava i akata neobvezujuće naravi koje usvajaju EU institucije, otočna teritorijalna doktrina uvažava supsidijarnost i posebne interese koje država članica treba istaknuti. Ekosustavi hrvatskih otoka izuzetno su vrijedni i veoma je dug popis službeno zaštićene prirodne baštine¹³, na njih se odnose upozorenja Komisije o brojnim pojavama špekulacija sa zaštićenim zemljištima nakon proteka roka za moratorij strancima iz SSP-a¹⁴, akt koji je Komisija uputila institucijama EU uz upute o pravu EU-a¹⁵. Savjet je Komisije državama članica da postupaju prema nacionalnim zakonima i tako odgovore na neželjene promjene na svom tržištu zemljišta jer po proteku moratorija iz SSP-a idu novi uvjeti o slobodnom tržištu i nova regulacija cijena. Da je potrebno primijeniti dopuštena ograničenja ili zabrane iz čl. 42. SSP-a s razlozima opravdanim javnim interesom (npr. poljoprivredne politike, prostornog planiranja, demografskog razvoja). Takva ograničenja i zabrane mogu se predvidjeti u Hrvatskoj prema zakonima do 2009. kako je dogovoreno u procesu pregovaranja za članstvo u EU, s time da između stranaka ta ograničenja i zabrane ne budu sredstvo diskriminacije¹⁶.

¹¹ Hrvatska je članica Unije za Mediteran od 2008.

¹² Mišljenje OR-a “Ususret makroregionalnoj strategiji za Sredozemlje”, COR 2167/2022, usvojeno 11. 10. 2022., cor.europa.eu

¹³ Nacionalni program razvitka otoka, prihvaćen u Saboru 28.2.1997., str.22.-25.

¹⁴ SSP-Pristupni ugovor stupio je na pravnu snagu 1.7.2013., a RH je dogovorila prijelazno razdoblje od 7 godina tijekom kojeg stranci nisu mogli kupovati poljoprivredna i druga zaštićena zemljišta (čl. 60. SSP-a), s mogućnošću produljenja za još 3 godine, do 1.7.2023.

¹⁵ Komunikacija Komisije institucijama EU o stjecanju poljoprivrednog zemljišta i o pravu EU (2017/C 350/05)

¹⁶ Nepotican primjer bojazni od konkurencije: autoricu i druge članove HS Ecovast na stručno-znanstvenom skupu 14.11.2023. u Osekovu, predstavnica JU Parka prirode Lonjsko polje izvijestila je da neće primijeniti mogućnosti iz čl. 42. SSP-a prema preporuci Ministarstva gospodarstva i obrazloženju da trebaju izbjeći opasnost od diskriminacije.

3. EU VODIČ ZA PAMETNO UPRAVLJANJE VODOM, IZAZOV: UŠTEDI VODU

Komisija može uređivati i utjecati na stvaranje otočnog zakonodavstva pomoću provedbenih i prenesenih akata prema čl. 290. i 291. UFEU-a¹⁷, npr. definirati trajne teškoće s kojima se otoci suočavaju, o troškovima, homogenoj skupini otoka, o Tajništvu za otoke i Tajništvu za čistu energiju na otocima koji donose akte te o Bijeloj knjizi za praćenje razvoja otoka i višegodišnjem financijskom okviru u vezi posebne situacije otoka (točka J. podtočke 1., 2., 4. 5. 15., 16. i 18. Rezolucije o posebnoj situaciji otoka). Veliko zanimanje pobudila je studija o štednji vode prema statistici EUROSTAT-a koju otočne članice nisu u obvezi primijeniti. Članice mogu preuzeti važnu ulogu u razvoju strategija svojih otoka na temelju vertikalnog pristupa koji obuhvaća sve razine vlasti sukladno načelu supsidijarnosti (točka J. 14. Rezolucije). EU vodič za pametno upravljanje vodom, izazov: uštedi vodu, izdao je Progresivni savez socijalista i demokrata u EU parlamentu (2018.), sa svrhom “da udaljeni otoci budu svojevrсни laboratorij za proučavanje potrošnje struje i vode”¹⁸, a obrađeni statistički podatci o prosječnoj nacionalnoj potrošnji vode EUROSTAT-a dobiveni su temeljem informacija i karata koji su za hrvatske otoke pribavljeni od sedam otočana Lastova i Visa. Hrvatski otoci obuhvaćaju gotovo sve otoke istočne obale Jadrana i njegova središnjeg dijela, čine drugo po veličini otočje Sredozemlja, nemaju stalnih površinskih vodotokova, a propusnost otočnog tla je glavni prirodni ograničavajući činitelj za razvitak i razlog da se u koncipiranju vodoopskrbne strategije uglavnom pribjegava dovođenju vode s kopna¹⁹. Cilj ovog EU projekta bio je smanjiti potrošnju pitke vode na otocima na uzorku osam otoka među kojima su Vis i Lastovo koji su u pretpristupnom procesu Hrvatske za EU dobili status udaljeni otok. Objava Vodiča koincidirala je s donošenjem novih zakonskih odredbi o štednji vode na otocima izvan vodoopskrbne mreže. Stupanjem na pravnu snagu tih odredbi, udruga svih naseljenih otoka Hrvatske, Otočni sabor pokrenula je donošenje uredbe Vlade RH kojom su ukinute nepovoljne odredbe o štednji vode Zakona o otocima, dvije godine kasnije izmjenama istog Zakona unesene su značajno povoljnije odredbe u odnosu na mogućnosti i stvarne potrebe otočana.²⁰

¹⁷ Ibid. Nema jasne distinkcije provedbenog i delegiranog akta (str. 23.- 25.).

¹⁸ Ured hrvatskog eurozastupnika Tonina Picule; nasiskolji.hr/2018/03/02/predstavljen-prirucnik-i-vodic-za-pametno-upravljanje-vodom/

¹⁹ Nacionalni program razvitka otoka, str. 75.

²⁰ U čl. 33. Zakona o otocima (NN, br. 116/2018) stajalo je da se vodonoscima može opskrbiti otoke godišnje do 45m³, te su odredbe derogirane novima u izmjenama Zakona o otocima (NN, br. 73/2020) temeljem donesene Uredbe

Komisija može dati zakonodavni prijedlog za rješavanje pitanja koje članica sama ne uredi, može i pokrenuti zakonodavni postupak te nadzirati primjenu zakona u članicama vodeći računa o prioritetima EU-a, pri tome se konzultira s nacionalnim vladama, javnim službama i utjecajnim stručnjacima koji mogu promicati te prijedloge²¹. Postupak poslovnog lobiranja karakterističan je za donošenje i provedbu nezakonodavnih akata, započinje od nekog službenika Komisije zaduženog za pripremu nacrt prijedloga akta, uzima u obzir političke i druge aspekte konzultirajući institucije EU-a i interesne skupine. U postupku lobiranja poboljšava se protok potrebnih informacija i znanja koji nedostaju Parlamentu, Komisiji i OR-u o mnogim otočnim pitanjima. Otočne interesne skupine mogu dobiti priliku utjecati na zakonodavca u donošenju odluka kada se pravodobno uključe, najčešće na način da se povežu s osobama koje rade na nacrtu prijedloga u službama Komisije. U slučaju kada Komisija sudjeluje u donošenju neke odluke o pitanjima otoka, treba dokazati da je uređenje konkretnog pitanja nužno na europskoj razini jer je manje djelotvorno na nacionalnoj razini, a to nije bio slučaj u primjeru Vodiča.

4. OPRAVDANJA ZA SUSTAVNO PRAĆENJE EU AKATA

U stručnoj i znanstvenoj zajednici koristi se definicija pojma otok kao „dio kopna okružen vodom ili morem“²², razlikuje se od pojma otok u hrvatskom Zakonu o otocima²³ jer se sukladno obrazloženju Zakona, oslanja na Rezoluciju o posebnoj situaciji otoka. Hrvatska ima naseljene otoke na jezerima i na rijekama koji nisu obuhvaćeni Zakonom o otocima. Otoci na moru razvrstani su na sedam područja prema teritorijalnoj nadležnosti te uz geografski kriterij prema udaljenosti od kopna, na pučinske, kanalske, priobalne i premoštene otoke, a četiri otoka Vis, Lastovo, Dugi otok i Mljet sa EU statusom udaljeni otok (navode razvojne strategije te izvjeća Komisije i CPMR Konferencija mreža regija), Zakon ne predviđa (čl. 9. st. 1. i 2.), i riječ je o nesuglasju ovog Zakona

Vlade RH. Prema novom članku 33. Zakona gotovo je udvostručena količina pitke vode koja se može otocima dostaviti, do 85m3 vode godišnje. O aktivnostima otočana na izmjeni čl.33. Zakona, više na stranicama otočne udruge: www.otocnisabor.hr

²¹ K. Korpar, Lobiranje, str. 32., vl.naklada, 2007., i na www.EULobby.net: Registar transparentnosti (2023.), povećanje vjerodostojnosti institucija povezano je s povećanjem transparentnosti lobiranja.

²² U proslavu pretiska “Naši otoci na Jadranu”, prof. dr.sc. Josip Faričić o tome da su znanstvenicima nezaobilazne temeljne geografske spoznaje, a rezultati geografskih istraživanja često polazište bez kojeg bi druga istraživanja bila manjkava.

²³ Zakon o otocima o značenju pojmova za otok navodi da je prirodno nastali dio kopna okružen morem (čl. 5. t.1.)

s drugim propisima. Korisnici potpora iz EU fondova ostvaruju intenzivne povlastice za operacije koje se provode na otocima Dugi otok, Vis, Mljet i Lastovo uz dokaz o sjedištu/prebivalištu na tim otocima jer su kao udaljeni otoci priznati na EU razini²⁴. Posljednjim izmjenama Zakona ispušta se ministarstvo nadležno za otoke kao nositelj otočnog razvojnog projekta i akata povezanih s okvirom za gospodarsko upravljanje EU-a i s korištenjem fondova EU-a²⁵, a drugi se nositelj ne navodi. Pitanje je temeljnog pristupa za hrvatsko otočje, odlučno kad se uzima u obzir liberalizacija tržišta zemljištem prema Komunikaciji o stjecanju poljoprivrednog zemljišta kojom Komisija savjetuje članicama iskoristiti pravo na poduzimanje mjera opravdanih razlozima javnog poretka. Pravo ne smješta otoke u područje statistike, Vis i Lastovo iako sa statusom udaljeni otok ne mogu biti predložak zakonskim odredbama o štednji vode za ostale otoke koji nisu na vodovodnoj mreži. Komisija pomažući sredstvima iz EU fondova nastoji reducirati razvojne nejednakosti između kopnenih regija i regija s otocima koji su u posebnoj situaciji, ali se ne bavi zaštitom otočnih resursa. Iako obavljajući provedbenu nadležnost zadire u područje unutarnjeg tržišta koje ugovor iz Lisabona rezervira za države članice, provedba europskog otočnog zakonodavstva prepuštena je otočnim članicama. Jedino u slučaju da otočna članica ne obavlja takve poslove tada Komisija uređuje umjesto države članice. Za udaljene otoke regulira se pravilima iz Lisabonskog ugovora kao primarnog prava kojem pripadaju i pravila općih načela prava u Povelji EU o temeljnim pravima, a dopunjuje ih iznimno obvezujuća Rezolucija o posebnoj situaciji otoka koju je u posebnom zakonodavnom postupku donio Parlament u suradnji sa Komisijom temeljem Sporazuma o njihovoj suradnji (iz 2011.). EU institucije su prema Povelji obvezne na poštivanje ograničenja nadležnosti Unije, uređeno Protokolom 25 o ostvarivanju podijeljene nadležnosti.²⁶

²⁴ Tako o položaju za 4 hrvatska otoka Dugi otok, Vis, Lastovo i Mljet kao atraktivne destinacije u publikaciji M. Razović i R. Tomljenović: "Development model of tourism on Croatian open-sea islands" (2015.); u Zahtjevu za državnu potporu Uprave ribarstva, Prilog 1, rubrika 7, traži se dokaz o sjedištu/prebivalištu korisnika na otocima Dugi otok, Vis, Mljet ili Lastovo s pojašnjenjem o kriterijima za povećanje intenziteta potpore sukladno Prilogu I Uredbe (EU) br. 508/2014 (<https://ribarstvo.mps.hr>, <https://scm.mingo.hr>); Vodič za korisnike potpora iz EU fonda za pomorstvo i ribarstvo navodi povlastice su intenzivnije ako se operacije provode na otocima Dugi otok, Vis, Mljet i Lastovo uz dokaz sjedišta/prebivališta korisnika (<https://euribarstvo.hr>)

²⁵ U čl. 1. Zakona o otocima (NN, br. 70/2021) je o brisanju ministarstva nadležnog za otoke kao nositelja otočnog razvojnog projekta u čl. 5. točka 22. Zakona o otocima (NN, br. 116/2018).

²⁶ Članak 51.(1) Povelje EU o temeljnim pravima (2016/C 202/02): "Odredbe ove Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije. Oni stoga moraju poštovati prava i držati se načela te promicati njihovu primjenu u skladu sa svojim nadležnostima i poštujući ograničenja nadležnosti Unije koje su joj dodijeljene u Ugovorima". Jedini članak Protokola 25. o ostvarivanju podijeljene nadležnosti: "S obzirom na čl. 2 UFEU-a o podijeljenoj nadležnosti, kad Unija u određenom području poduzme mjere, doseg primjene toga ostvarivanja nadležnosti obuhvaća samo one elemente koji su uređeni predmetnim aktom Unije i stoga ne obuhvaća čitavo područje." O primjeni Povelje, T.Ćapeta, S. Rodin u "Osnove prava Europske unije", str.18., Narodne novine (2018.),

Iako je nadređenost autonomnog EU pravnog poretka dio ustavnog opredjeljenja Hrvatske te ima ograničavajuće djelovanje na sva područja regulacije, na području unutarnjeg tržišta ide podijeljena nadležnost između EU-a i država članica, dakle i za otoke (čl. 4. st.2.(a) UFEU). Uvažava se doktrina o ograničenosti europskih institucija temeljnim pravima koju je razvio Europski sud, postoji u EU pravnom poretku kao nepisano opće načelo prava.²⁷ Prema načelu podijeljene nadležnosti članice imaju samostalniji pristup u razvojnim strategijama i EU fondove mogu koristiti prema prioritetima koje prepoznaju kao svoje. Budući se u otočnoj politici EU-a dominantno regulira neobvezujućim aktima mekog prava te im vidljivost nije zajamčena, potrebno je sustavno praćenje EU akata. Putem nacionalnih parlamenata koji imaju nadzornu ulogu, moguće je upozoriti Komisiju na nepoštivanje supsidijarnosti i načela podijeljene nadležnosti, može se predložiti povlačenje akta koji izrađuje neka služba Komisije iz daljnje procedure donošenja.

5. ZAKLJUČAK

Rezolucija o posebnoj situaciji otoka prepoznaje obilježja europskih, udaljenih, otoka koja ih jasno razlikuju od kontinentalnih područja, a status udaljeni otok dobili su Vis, Dugi otok, Lastovo i Mljet. Usljed naglašene razvedenosti naši su otoci postavljeni u dva, tri i pet redova od kopna što upućuje da razvojnu strategiju otoka u blizini kopna autonomno reguliraju otočna lokalna samouprava unutar nacionalnog zakonodavstva²⁸. Uvedena zbunjujuća istost udaljenog s pučinskim otokom ostavlja dojam o primjeni EU akata prema Rezoluciji o posebnoj situaciji otoka, koja sugerira nadnacionalnu nadležnost. Ali nema dogovora o kriterijima za zajednički instrument usklađenja različitih nacionalnih otočnih politika i teškoće otoka povezane s otočnošću nisu politička kategorija. Važna je uloga otočnih urbanih sredina, a teškoće otoka mjere se s obzirom na geografske i prirodne značajke. Različitosti otočnih situacija zahtijevaju da otočne samouprave i država članica definiraju posebnu situaciju otoka prema kriterijima koje određuju neovisno o EU

²⁷ Ibid. Prva je funkcija temeljnih prava EU-a obvezati EU institucije, europskog zakonodavca, na njihovo poštivanje (str.17.).

²⁸ Temeljem okvirne EU Direktive o morskoj strategiji donesena je Uredba o izradi i provedbi dokumenata Strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem, tzv. Morska strategija, koja navodi na više mjesta broj od 1246 otoka, osim toga u točki 7. traži prepoznavanje specifičnosti otoka (NN, 112/2018). Ali Zakon o otocima drugačije, o 1244 otoka u članku 6. (NN, br. 116/2018, 73/2020, 70/2021)

razini, sukladno načelu supsidijarnosti i podijeljenoj nadležnosti²⁹. Primjer Vodiča za pametno upravljanje vodom pokazao je da za kopnene otoke nadležnosti o pitanjima razvoja pripadaju državama članicama. Za hrvatske otoke koji su u zaljevskom moru dovoljno je autonomno uređivanje upravljanja vodom, statistički podatci o prosječnoj nacionalnoj potrošnji vode dobiveni sa Visa i Lastova ne mogu biti podloga zakonskom uređivanju načina štednje pitke vode za ostale otoke. Upute EUROSTAT-a ne moraju se slijediti, a Komisija ne može jasno definirati kriterij za posebnu situaciju otoka. Države članice se ne trebaju odreći vlastite nadležnosti u regulaciji pitanja koja potpadaju pod podijeljenu nadležnost, jer kada Unija uredi ta pitanja članice ih neće više moći samostalno urediti niti izmijeniti.³⁰ Lobiranje i interesne skupine imaju utjecaja na procese donošenja odluka o otocima u Komisiji koja konzultirajući OR može regulirati ako članica to nije u stanju. Vlada RH nije u obvezi izvijestiti Hrvatski sabor o aktima mekog prava jer se ne primjenjuju direktno u hrvatskom zakonodavstvu, a procjena je Odbora za regionalni razvoj i EU fondove u Hrvatskom saboru da se sustavno prati rad OR-a i učinke nezakonodavnih akata koje usvaja, te je dobrodošla suradnja u formuliranju stajališta otočne politike EU-a sa hrvatskim izaslanstvom u OR-u.

²⁹ Vidi: „Islands of the EU: Taking account of their specific needs in EU policy” (2016, EPRS, a. V. Margaras)

³⁰ Preemcija ili sprječavanje regulatorne nadležnosti država u okviru podijeljene nadležnosti između Unije i država članica na unutarnjem tržištu, čl. 4.st.1 UFEU-a, u Osnove prava EU (2018.), str. 36.-38.

Literatura

1. Barić, S., *Sekundarno zakonodavstvo EU i parlamentarni nadzor nad nacionalnom egzekutivom*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, br. 2, 2008., str. 787.-824.
2. Čapeta, T., Rodin, S., *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, 2018.
3. Korpar, K., *Lobiranje*, vl.naklada, 2007., str. 32.
4. Lauc, Z., *Dobra vladavina na regionalnoj razini*, u Pravni aspekti prekogranične suradnje i EU integracija: Mađarska-Hrvatska, 2011., str. 421.
5. Razović, M., Tomljenović, I., R., *Development model of tourism on Croatian open-sea islands*, međ.brošura br. 1/2015., str. 19.-36., hrcak.srce
6. Rubić, I., *Naši otoci na Jadranu*, pretisak izdanja iz 1952., Matica hrvatska, Zadar, 2017.
7. Rubić, M., *Instrumenti integracije na području EU otočne politike*, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, br. 58/3, 2021, str. 841-854
8. Rubić, M., *Provjera poštivanja načela supsidijarnosti u procesu donošenja odluka na europskoj razini*, Pravni vjesnik Pravnog fakulteta u Osijeku, br. 3-4, 2014., str. 229.- 238.

Popis propisa i akata

1. Komunikacija Komisije EU institucijama o stjecanju poljoprivrednog zemljišta, 2017, C 350/05.
2. Lisabonski ugovor, Adrias, Zbornik HAZU, br. 1/2010
3. Mišljenje Europskog odbora regija “Ususret makroregionalnoj strategiji za Sredozemlje”, COR 2167/2022 cor.europa.eu)
4. Mišljenje “Jačanje prekogranične suradnje: Ima li potrebe za boljim regulatornim okvirom?”, COTER-VI/007 cor.europa.eu)
5. Mišljenje OR-a „Ususret održivoj upotrebi prirodnih resursa u kontekstu sredozemnih otoka“ iz 2020., C 440/114 (cor.europa.eu)
6. Mišljenje Odbora regija o poduzetništvu na otocima: doprinos teritorijalnoj koheziji, 2017/C 306/10 (cor.europa.eu)
7. Nacionalni program razvitka otoka, Ministarstvo razvitka i obnove RH (1997.), poveznica: dokumenti.azo.hr/Dokumenti/Nacionalni_program_razvitka_otoka.odf

8. Odluke Vlade RH o članstvu hrvatskih gradova, općina i županija u EGTS-ove (NN, br. 85/2015, 43/2015 I 32/2015)
9. Uredba o izradi i provedbi dokumenata Strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem (Narodne novine, br. 112/2018)
Zakon o otocima (Narodne novine, br. 116/2018, 70/2021)

Mrežni izvori

1. <http://www.eulobby.net/eng-FActs>
2. <https://eur-lex.europa.eu> (Islands of the EU: Taking account of their specific needs in EU policy”, 2016, EPRS, author V. Margaras)
3. cor.europa.eu
4. <https://ribarstvo.mps.hr>, <https://euribarstvo.hr>
5. europeansmallislands.files.wordpress.com/2017/03/atlas-of-the-islands.pdf
6. nasiskolji.hr/2018/03/02/predstavljen-prirucnik-i-vodic-za-pametno-upravljanje-vodom/