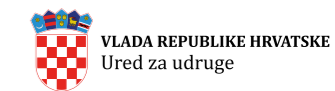




# ODRŽIVO, TRANSPARENTNO I PARTICIPATIVNO UPRAVLJANJE ZASTIČENIM PODRUČJIMA







ODRŽIVO,  
TRANSPARENTNO  
I PARTICIPATIVNO  
UPRAVLJANJE  
ZASTIČENIM  
PODRUČJIMA





## SADRŽAJ

UVOD .....	5
KATEGORIZACIJA ZAŠTIĆENIH PODRUČJA U HRVATSKOJ I ŠVICARSKOJ .....	7
NADLEŽNOST NAD UPRAVLJANJEM ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA U HRVATSKOJ I ŠVICARSKOJ .....	12
UKLJUČIVANJE DIONIKA U UPRAVLJANJE ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA .....	18
REGIONALNI PARK PRIRODE - NOVI MODEL ZAŠTE PRIRODE U ŠVICARSKOJ .....	19
STUDIJE SLUČAJA .....	22
ZAKLJUČI I PREPORUKE .....	29
POPIS KRATICA .....	31
IMPRESSUM .....	32





Vallon de Nant, Pro Naturin rezervat u kantonu Vaud / foto: Adrien Zeender



Lučica i Mihajla (Lastovo) / foto: Ante Gugić

## UVOD

Publikacija koju držite u rukama jedan je od rezultata projekta „Partneri za prirodu“<sup>1</sup> koji je trajao od 1. travnja 2019. do 28. veljače 2021. godine, a financiran je putem Švicarsko-hrvatskog programa suradnje. Opći cilj projekta bio je izgraditi kapacitete organizacija civilnog društva i javnih ustanova za upravljanje zaštićenim područjima prirode u Hrvatskoj kroz suradnju i partnerstvo sa švicarskim organizacijama civilnog društva i javnim institucijama, na način koji osigurava održivi socioekonomski razvoj lokalnih zajednica.

Projekt je koordinirala Zelena akcija / Friends of the Earth Croatia, a partneri na projektu bili su: Javna ustanova Zeleni prsten Zagrebačke županije, Javna ustanova “Park prirode Lastovsko otočje”, Međimurska priroda – Javna ustanova za zaštitu prirode te švicarska nevladina organizacija Pro Natura / Friends of the Earth Switzerland.

Međunarodna unija za očuvanje prirode (International Union for Conservation of Nature – IUCN) zaštićeno područje definira kao: *“Jasno definirano područje koje je priznato sa svrhom i kojim se upravlja s ciljem trajnog očuvanja cjelokupne prirode, usluga ekosustava koje ono osigurava te pripadajućih kulturnih vrijednosti, na zakonski ili drugi učinkoviti način.”*<sup>2</sup> Kako bi se osiguralo dugoročno očuvanje prirodnih i kulturnih karakteristika nekog područja nije ga, dakle, dovoljno proglasiti zaštićenim, već je njime potrebno i učinkovito upravljati<sup>3</sup>.

Hrvatska je po bioraznolikosti među najbogatijim europskim zemljama, što se ogleda i u činjenici da zaštićena te Natura 2000 područja<sup>4</sup> pokrivaju oko trećine njenog teritorija. Upravljanje tim

1 <https://cutt.ly/akzbWbk>

2 <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about>

3 Pod upravljanjem se podrazumijeva provođenje niza mjera i aktivnosti potrebnih za dugoročno očuvanje prirodnih i drugih vrijednosti područja.

4 U nastavku publikacije termin „zaštićeno područje“ odnosi se i na područja ekološke mreže (uključujući i mrežu Natura 2000), osim ako nije drukčije naznačeno.

područjima na održiv način predstavlja izazov te postoji potreba za podizanjem kapaciteta javnih ustanova osnovanih kako bi njima upravljale, kao i za poticanjem i olakšavanjem komunikacije među različitim dionicima<sup>5</sup> aktivnim na tim područjima kako bi se izbjegli potencijalni sukobi i osigurala potpora lokalne zajednice naporima da se ta područja zaštite.

Pitanje uključivanja dionika u upravljanje zaštićenim dijelovima prirode posebno je relevantno s obzirom na veliku površinu Hrvatske koja se nalazi pod nekim tipom zaštite te nezanemariv broj ljudi koji na tim područjima žive i rade. Važnost potpore lokalne zajednice za učinkovitu dugoročnu zaštitu područja nije, stoga, moguće dovoljno naglasiti. Isto tako, brojna preklapanja nadležnosti između sektora zaštite prirode i drugih sektora važnih za upravljanje prirodnim resursima i/ili različitim gospodarskim aktivnostima dozvoljenim unutar zaštićenih područja (npr. poljoprivreda, šumarstvo, vodno gospodarstvo, turizam...) čine nužnim neki tip međusektorske suradnje.

Naravno, važan element u osiguravanju potpore lokalne zajednice za zaštitu prirode je demonstrirati da ona ne mora nužno biti samo ograničavajući faktor već da može biti i prilika za održivi lokalni/regionalni socioekonomski razvoj.

Iako svijest o važnosti uključivanja lokalne zajednice i drugih dionika za održivo i transparentno upravljanje zaštićenim područjima posljednjih godina sve više jača i u Hrvatskoj, a mnoge javne ustanove koje upravljaju zaštićenim dijelovima prirode iskušavaju različite modele suradnje s dionicima, smatramo kako još uvijek ima dosta prostora za učenje od kolega iz drugih zemalja koji su u tim procesima odmakli znatno dalje.

Mi smo se tijekom ovog projekta fokusirali na primjer Švicarske, zemlje poznate po njenoj federalnoj strukturi<sup>6</sup> i bogatoj demokratskoj tradiciji uključivanja

5 U kontekstu upravljanja zaštićenim područjima, dionik je svaka osoba ili organizacija koja se zanima za tu temu te čije aktivnosti mogu utjecati na, ili biti pod utjecajem mjera poduzetih u svrhu zaštite područja.

6 Švicarska konfederacija je federalna republika koja se sastoji od 26 kantona koji imaju vrlo visok stupanj autonomije (svaki kanton ima vlastiti ustav, parlament, vladu, policiju i sudove).







Konferencija „Održivo i participativno upravljanje zaštićenim područjima“ izlet u Park šumu Tepec-Palačnik i Stražnik, srpanj 2019.

stanovništva u direktno donošenje odluka oko najrazličitijih pitanja, uključujući i zaštitu prirode. Decentralizirana priroda švicarske države i kultura koja potiče inicijative koje dolaze odozdo povijesno su ostavili traga i na razvoju sustava zaštićenih područja u toj zemlji. On stoga danas pokazuje mnogo veću raznolikost modela zaštite i upravljanja nego što je to npr. slučaj s relativno centraliziranim sustavom kakav imamo u Hrvatskoj. Također, Švicarska je zanimljiva i zbog toga što je posljednjih godina počela eksperimentirati s nekim novim modelima zaštite o kojima će više riječi biti kasnije u publikaciji.

Posebnu vrijednost ovom projektu dala je suradnja sa švicarskim partnerom – Pro Naturom. Osnovana još davne 1909. godine, Pro Natura danas okuplja oko 160.000 članova organiziranih u 23 regionalna ogranka. Organizacija je jedan od osnivača IUCN-a, a od 1995. je švicarska članica međunarodne mreže okolišnih organizacija kojoj pripada i Zelena akcija – Friends of the Earth. U kontekstu ovog projekta, posebno je značajno istaknuti i to da je Pro Natura bila među pionirima osnivanja zaštićenih područja u Švicarskoj<sup>7</sup>, a i danas upravlja mrežom od nekoliko stotina „privatnih“ zaštićenih područja (koja se djelomično preklapa s federalnom/kantonalnom mrežom, a djelomično je i nadopunjuje), o čemu će također više riječi biti kasnije.

U prvom dijelu publikacije dajemo općeniti pregled mreže zaštićenih područja u Hrvatskoj i Švicarskoj (s naglaskom na kategorizaciju i upravljačke modele), služeći se pritom IUCN-ovom klasifikacijom kako bismo analizirali sličnosti i razlike između dva sustava. Nakon toga se fokusiramo na pitanje uključivanja lokalne zajednice i ostalih dionika u upravljanje

zaštićenim područjima, s posebnim naglaskom na relativno novi model zaštite u Švicarskoj – regionalni park prirode. Završno nastojimo izvući neke pouke iz švicarskog iskustva te predložiti određene smjernice za održivije, transparentnije i participativnije upravljanje zaštićenim područjima u Hrvatskoj.

Publikacija je namijenjena svim dionicima na bilo koji način zainteresiranim za učinkovito upravljanje zaštićenim područjima, bilo da se radi o predstavnicima javnih ustanova za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode, nadležnim institucijama (različita ministarstva, županijski upravni odjeli...), okolišnim organizacijama, predstavnicima lokalnih zajednica koje žive u, ili u blizini zaštićenih područja, lokalnim proizvođačima te svim ostalim zainteresiranim pojedincima.

7 Organizacija je originalno osnovana u svrhu zagovaranja i skupljanja sredstava za osnivanje prvog nacionalnog parka u Švicarskoj, koji je na kraju i osnovan 1914. godine.

## KATEGORIZACIJA ZAŠTIĆENIH PODRUČJA U HRVATSKOJ I ŠVICARSKOJ

Na početku ćemo dati kratak pregled mreža zaštićenih područja u Hrvatskoj i Švicarskoj, uz analizu nekih njihovih sličnosti i razlika. Na taj ćemo način pružiti širi kontekst za razmatranja o mogućnosti primjene nekih elemenata švicarskog sustava na upravljanje zaštićenim područjima u RH.

Zakon o zaštiti prirode Republike Hrvatske (ZoZP)<sup>8</sup> zaštićeno područje definira kao „*geografski jasno određen prostor koji je namijenjen zaštiti prirode i kojim se upravlja radi dugoročnog očuvanja prirode i pratećih usluga ekološkog sustava*“ (članak 9, stavak 1, točka 54). Isti zakon definira i devet nacionalnih kategorija zaštićenih područja: strogi rezervat, nacionalni park, posebni rezervat, park prirode, regionalni park, spomenik prirode, značajni krajobraz, park-šuma, te spomenik parkovne arhitekture (čl. 111 – 120). Podatci o nacionalnim kategorijama zaštićenih područja u Hrvatskoj, njihovoj približnoj kategorizaciji prema IUCN-u, broju područja zaštićenih u svakoj od devet kategorija te njihovim apsolutnim površinama i postotku teritorija RH koji zauzimaju, prikazani su u tablici 1.

Naime, uz tzv. zaštićena područja od nacionalnog značaja za koja postoji relativno ujednačena kategorizacija na federalnoj razini, u Švicarskoj postoji još i čitav paralelni sustav područja zaštićenih odlukama kantona, općina, okolišnih (i drugih) organizacija, privatnih vlasnika zemljišta itd., a za koja ne postoji ujednačena kategorizacija, kao ni nekakva središnja baza podataka u kojoj bi sva ta područja bila navedena. Nitko stoga sa sigurnošću ne zna koliko u Švicarskoj ima zaštićenih područja, kao niti kolika je njihova ukupna površina. Različita službena tijela i organizacije daju različite procjene, a situaciju dodatno komplicira to što različiti izvori neke kategorije zaštite broje pod zaštićena područja dok ih drugi izostavljaju s takvih popisa. U tablici 2. navedeni su podatci prema Federalnom uredu za okoliš Švicarske konfederacije – BAFU/OFEV<sup>9</sup> (stanje 2017. godine).

Švicarski zakon ne definira eksplicitno pojam „zaštićeno područje“, no pravni sustav dopušta da se područje formalno stavi pod zaštitu aktom javne vlasti, pri čemu njegov opseg mora biti jasno definiran i ciljevi zaštite pravilno formulirani.<sup>10</sup>

Zaštićena područja od nacionalnog značaja, prema BAFU/OFEV, uključuju Švicarski nacionalni park, središnje zone nacionalnog parka i prigradskih parkova prirode, staništa od nacionalnog značaja<sup>11</sup>, rezervate za ptice močvarice i selice od

Tablica 1. Nacionalne kategorije zaštićenih područja u RH

Nacionalna kategorija	IUCN kategorija	Broj zaštićenih područja	Površina (ha)	Udio u površini RH (%)
Strogi rezervat	Ia	2	2.413,57	0,03
Nacionalni park	II	8	97.958,72	1,11
Posebni rezervat	IV	79	40.780,24	0,46
Park prirode	V	11	432.048,48	4,91
Regionalni park	V	2	102.556,31	1,16
Spomenik prirode	III	79	203,76	0,00
Značajni krajobraz	V	82	138.427,58	1,57
Park šuma	N/A	27	2.866,10	0,03
Spomenik parkovne arhitekture	N/A	120	999,58	0,01
<b>UKUPNO</b>		<b>410</b>	<b>818.254,33</b>	<b>9,29</b>
<b>UKUPNO (bez preklapanja)</b>			<b>764.494,66</b>	<b>8,68</b>

Podatci o ukupnim površinama „bez preklapanja“ dobiveni su eliminacijom višestrukog zbrajanja površina koje su zaštićene u više od jedne kategorije. (izvor: Web portal Informacijskog sustava zaštite prirode <http://www.biportal.hr/gis/>, pristupljeno 2.2.2021.)

U slučaju Švicarske, ovako jezgroviti i istovremeno sveobuhvatan prikaz nacionalne kategorizacije i broja zaštićenih područja nažalost nije moguće ponuditi. Uzrok tome su mnogo veća decentraliziranost samog sustava zaštite prirode te puno raznolikija zakonska osnova za proglašenje nekog područja zaštićenim.

9 Bundesamt für Umwelt (BAFU) / Office fédéral de l'environnement (OFEV), <https://cutt.ly/pkzmTn>

10 Office fédéral de l'environnement OFEV, Fiche d'information: Aires consacrées à la protection et à la promotion de la biodiversité en Suisse, 22.9.2017. <https://cutt.ly/bkzmZiH>

11 Uključuje pet tipova staništa čiji su lokaliteti navedeni u odgovarajućim federalnim popisima: visoke i prijelazne močvare, niske močvare, područja važna za razmnožavanje vodozemaca, aluvijalne zone, te livade i suhe pašnjake.

8 Zakon o zaštiti prirode (NN 80/13, 15/18, 14/19, 127/19), <https://www.zakon.hr/z/403/Zakon-o-za%C5%A1titi-prirode>



Tablica 2. Nacionalne kategorije zaštićenih područja u Švicarskoj

Nacionalna kategorija	IUCN kategorija	Broj zaštićenih područja	Površina (ha)	Udio u površini CH (%)
Švicarski nacionalni park	Ia	1	17.033	0,41
Središnje zone prigradskih parkova prirode	Ia		442	0,01
Staništa od nacionalnog značaja:			78.824	1,91
- Visoke močvare	Ia	551	1.524	0,04
- Niske močvare	IV	1268	19.218	0,47
- Područja za razmnožavanje vodozemaca	IV	929	13.886	0,34
- Aluvijalne zone	IV	326	22.639	0,55
- Suhe livade i pašnjaci	IV	3631	21.557	0,52
Rezervati za ptice močvarice i selice	IV	35	22.770	0,55
Federalni lovni rezervati	IV	42	150.889	3,65
<b>UKUPNO - federalna razina</b>			<b>269.958</b>	<b>6,52</b>
<b>UKUPNO - federalna razina (bez preklapanja)</b>			<b>258.008</b>	<b>6,24</b>
Staništa od regionalnog i lokalnog značaja	N/A		51.518	1,25
Kantonalni šumski rezervati	N/A	2895	99.988	2,42
<b>UKUPNO - kantonalna razina</b>			<b>151.506</b>	<b>3,67</b>
<b>UKUPNO - kantonalna razina (bez preklapanja)</b>			<b>127.749</b>	<b>3,09</b>
<b>UKUPNO - federalna + kantonalna razina (bez preklapanja)</b>			<b>385.757</b>	<b>9,33</b>

Podatci o ukupnim površinama „bez preklapanja“ dobiveni su eliminacijom višestrukog zbrajanja površina koje su zaštićene u više od jedne kategorije. (izvor: web stranice Federalnog ureda za okoliš Švicarske konfederacije (BAFU/OFEV) <https://cutt.ly/ak3XpuR>, pristupljeno 29.9.2020.)

međunarodnog i nacionalnog značaja, te federalne lovne rezervate. Zakonsku osnovu za prve tri kategorije predstavljaju Federalni zakon o zaštiti prirode i kulturne baštine (LPN)<sup>12</sup> (čl. 23f, 23h i 18a) i Federalni zakon o švicarskom nacionalnom parku u kantonu Graubünden<sup>13</sup>, dok se zadnje dvije proglašavaju temeljem Federalnog zakona o lovu i zaštiti divljih sisavaca i ptica (LChP)<sup>14</sup> (čl. 11).

Kao što je već navedeno, uz zaštićena područja od nacionalnog značaja u Švicarskoj postoje i područja koja su zaštićena aktom javne vlasti koji su donijeli kantoni ili općine. U ovu kategoriju, prema BAFU/OFEV-u, spadaju staništa od regionalnog i lokalnog značaja te kantonalni šumski rezervati<sup>15</sup>. Zakonsku osnovu (na federalnoj razini) za prvu skupinu predstavlja članak 18b Federalnog zakona o zaštiti prirode i kulturne baštine (LPN), dok se druga skupina proglašava temeljem Federalnog zakona

o šumama (LFo)<sup>16</sup> (čl. 20, stavak 4). Osim toga, na područja zaštićena odlukom kantona ili općina primjenjuju se kantonalni, odnosno općinski zakoni.

Kategorizacija područja zaštićenih na kantonalnoj i lokalnoj razini iznimno je složena. Pro Natura je u sklopu nedavne analize 54 baze podataka (koje pokrivaju 21 od 26 kantona) identificirala čak 68.502 objekta koje vlasti navode kao važne za zaštitu prirode, dok za njihov opis (u smislu kategorizacije) koriste čak 328 različitih naziva (od čega se 280 koristi samo jednom!).<sup>17</sup> Osim razlika u kategorizaciji, među kantonima postoje velike razlike i u načinu pohrane podataka, kao i u njihovoj kvaliteti i javnoj dostupnosti, dok sama količina objekata, a posljedično i količina posla koju bi trebalo uložiti u detaljnu analizu ciljeva zaštite za svako od tih područja, onemogućava njihovu klasifikaciju i usporedbu prema IUCN-ovim kategorijama. Navedeni brojevi možda najbolje ilustriraju zbog čega u ovom trenutku nije moguće dobiti potpunu sliku o ukupnom broju i površinama svih zaštićenih područja u Švicarskoj. U tom smislu, brojevi koje za kantonalnu/lokalnu razinu navode BAFU/OFEV i drugi izvori predstavljaju samo procjene.

Osim kategorija navedenih u tablici 2., u Švicarskoj postoje dodatne (nacionalne) kategorije/mehanizmi zaštite. Premda ih službeni izvori

<sup>12</sup> Federalni zakon o zaštiti prirode i kulturne baštine (LPN), <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19660144/index.html>

<sup>13</sup> Federalni zakon o švicarskom nacionalnom parku u kantonu Graubünden, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19800379/index.html>

<sup>14</sup> Federalni zakon o lovu i zaštiti divljih sisavaca i ptica (LChP), <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19860156/index.html>

<sup>15</sup> Kantonalni šumski rezervati dodatno su podijeljeni u tri skupine: 1.073 prirodna šumska rezervata (IUCN kategorija Ib), 1.642 posebna šumska rezervata (IUCN kategorija IV) te 180 mješovitih rezervata. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite/info-specialistes/mesures-de-conservation-de-la-biodiversite/infrastructure-ecologique/reserves-forestieres.html>, tablica pri dnu stranice

<sup>16</sup> Federalni zakon o šumama (LFo), <https://cutt.ly/Vk2mg8C>

<sup>17</sup> Urs Tester, Céline Richter, Martina Birrer (2020): Vue d'ensemble sur les aires protégées de Suisse, Basel.



Sudionici konferencije „Održivo i participativno upravljanje zaštićenim područjima“, Samobor, srpanj 2019.

često ne navode na popisima zaštićenih područja, mnoga od tih područja prema ciljevima zaštite usporediva su s pojedinim IUCN kategorijama. Među najznačajnijima u ovoj skupini (ako zbog ničeg drugog, onda zbog površine koju pokrivaju) svakako su regionalni parkovi prirode koji približno odgovaraju IUCN kategoriji V. O ovom tipu područja više će biti rečeno u nastavku publikacije.

Na federalnoj razini postoje još tri instrumenta zaštite (najsličniji IUCN kategoriji V): Federalni zakon o zaštiti prirode i kulturne baštine (LPN, poglavlje 3a) predviđa zaštitu močvara i močvarnih krajobrazova od nacionalnog značaja i iznimne ljepote te zaštitu krajobrazova, lokaliteta i spomenika prirode od nacionalnog značaja (IFP popis)<sup>18</sup>, dok pravilnik iz 1995. godine (OCFH)<sup>19</sup> Konfederaciji omogućava da kantonima i općinama nadoknadi gubitke pretrpljene zbog odustajanja od korištenja hidroenergije te na taj način (potpisivanjem ugovora na 40 godina) dodatno zaštiti krajobraz.

Federalni zakon o lovu i zaštiti divljih sisavaca i ptica (LChP, čl. 11) kantonima omogućava proglašavanje vlastitih lovnih rezervata i rezervata za zaštitu ptica močvarica i selica (IUCN IV), kao i zona u kojima je zabranjeno uznemiravanje divljih životinja (Pravilnik o lovu i zaštiti divljih sisavaca i ptica OChP, čl. 4<sup>ter</sup>)<sup>20</sup>, dok im Federalni zakon o ribarstvu (LFSP)<sup>21</sup> (čl.

<sup>18</sup> Federalni popis krajobrazova, lokaliteta i spomenika prirode (IFP), <https://cutt.ly/Wk2Quzr>

<sup>19</sup> Pravilnik o naknadi gubitaka pretrpljenih zbog odustajanja od korištenja hidroenergije (OCFH), <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19950373/index.html>

<sup>20</sup> Pravilnik o lovu i zaštiti divljih sisavaca i ptica (OChP), <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19880042/index.html#a4ter>

<sup>21</sup> Federalni zakon o ribarstvu (LFSP), <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19910137/index.html#a4>

4, stavak 3) omogućava proglašavanje zaštićenih zona za ribe (IUCN IV). Kantoni i općine mogu koristiti i mehanizme koje im na raspolaganje stavlja Federalni zakon o prostornom planiranju (LAT)<sup>22</sup> kako bi u svoje prostorne planove ugradili posebne mjere za zaštitu određenih područja.

Konačno, posebnu kategoriju zaštićenih područja u Švicarskoj čine tzv. „privatni rezervati“. Radi se o područjima koja nisu zaštićena aktom javne vlasti, bilo na federalnoj ili na kantonalnoj/općinskoj razini, već djelovanjem različitih nevladinih aktera (najčešće okolišnih NVO-a). Zaštitu najvećeg broja takvih područja (740 prema podacima za 2019.)<sup>23</sup> inicirala je Pro Natura.<sup>24</sup> Ukupno takva područja zauzimaju oko 270 km<sup>2</sup>,<sup>25</sup> odnosno 0,63% teritorija Švicarske, te se djelomično preklapaju s područjima zaštićenim na federalnoj, kantonalnoj i/ili međunarodnoj razini. U Hrvatskoj za sada nemamo zaštićenih područja koja bi spadala u ovu kategoriju.

Osim nacionalnih kategorija zaštite, u obje države postoje i područja zaštićena na temelju različitih nadnacionalnih propisa i međunarodnih konvencija. Najvažnija među njima su područja ekološke mreže. U Hrvatskoj je ekološka mreža prvi put proglašena

<sup>22</sup> Federalni zakon o prostornom planiranju (LAT), <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19790171/index.html>

<sup>23</sup> Urs Tester, Céline Richter, Martina Birrer (2020): Vue d'ensemble sur les aires protégées de Suisse, Basel.

<sup>24</sup> Uz Pro Naturu, vlastita zaštićena područja u Švicarskoj imaju i okolišne organizacije BirdLife Switzerland i WWF Bern, no u njihovom slučaju radi se o znatno manjem broju područja. Objedinjeni podatci o svim „privatnim rezervatima“ u Švicarskoj također nisu dostupni. Vidjeti ibid.

<sup>25</sup> Ibid.





Konferencija „Održivo i participativno upravljanje zaštićenim područjima“, izjava za medije, Samobor, srpanj 2019.

2007. godine<sup>26</sup>, a 2013. godine<sup>27</sup> je, u smanjenom obimu, integrirana u europsku ekološku mrežu Natura 2000.<sup>28</sup> Ekološka mreža RH obuhvaća 36,67% kopnenog teritorija i 16,26% obalnog mora<sup>29</sup>, odnosno gotovo 30% ukupnog državnog teritorija. Trenutno se sastoji od 745 područja očuvanja značajnih za vrste i stanišne tipove (proglašena temeljem Direktive o staništima)<sup>30</sup> te 38 područja očuvanja značajnih za ptice (proglašena temeljem Direktive o pticama)<sup>31</sup>. Značajan udio površine mreže Natura 2000 (26,86 %) već je zaštićen u jednoj od devet nacionalnih kategorija zaštićenih područja, dok se čak 90,80 % ukupne površine područja zaštićenih u nacionalnim kategorijama nalazi unutar mreže Natura 2000.<sup>32</sup>

26 Uredba o proglašenju ekološke mreže (NN 109/2007), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007\\_10\\_109\\_3182.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_10_109_3182.html)

27 Uredba o ekološkoj mreži (NN 124/2013), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_10\\_124\\_2664.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_10_124_2664.html). Ova Uredba je 2015. izmijenjena Uredbom o izmjenama Uredbe o ekološkoj mreži (NN 105/2015), <https://cutt.ly/8k2QRDW>, dok je 2019. donesena Uredba o ekološkoj mreži i nadležnostima javnih ustanova za upravljanje područjima ekološke mreže (NN 80/2019), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_08\\_80\\_1669.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_08_80_1669.html).

28 Ekološka mreža Natura 2000 je koherentna europska ekološka mreža sastavljena od područja u kojima se nalaze prirodni stanišni tipovi i staništa divljih vrsta od interesa za Europsku uniju, a omogućuje očuvanje ili povratak u povoljno stanje očuvanja tih istih stanišnih tipova i staništa vrsta u njihovu prirodnom području rasprostranjenosti.

29 <http://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/odrzivo-koristenje-prirodnih-dobara-i-ekoloska-mreza/ekoloska-mreza>, pristupljeno 3.2.2021.

30 Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore, <https://cutt.ly/Tk2QF3h>

31 Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (kodificirana verzija), <https://cutt.ly/9k2QVXF>

32 Zavod za zaštitu okoliša i prirode (2019): Izvješće o stanju prirode u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2013. do 2017. godine. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, Zagreb, <https://cutt.ly/vk2WcLw>

Premda Švicarska nije članica Europske unije, te kao takva ne podliježe EU zakonodavstvu, i u njoj je uspostavljena ekološka mreža temeljem Bernske konvencije<sup>33</sup>. Stranke ove konvencije potiče se na proglašavanje Smaragdne (Emerald) mreže<sup>34</sup> kako bi se zaštitile rijetke i ugrožene vrste i staništa navedeni u rezolucijama 4 i 6 Stalnog odbora konvencije. Švicarska je do sada na svom teritoriju proglasila 37 smaragdnih područja ukupne površine 64.245 ha, što čini svega 1,56% nacionalnog teritorija. Čak 30% površine mreže preklapa se s područjima zaštićenim u nekoj od nacionalnih kategorija<sup>35</sup>.

Osim ekološke mreže, u obje zemlje postoje područja koja su dodatno zaštićena u okviru drugih međunarodnih konvencija i programa. Na UNESCO-voj Listi svjetske (prirodne) baštine<sup>36</sup> u Hrvatskoj se tako nalaze Nacionalni park Plitvička jezera i Bukove prašume i izvorne bukove šume Karpata i ostalih regija Europe (u RH prisutne u NP Paklenica i NP Sjeverni Velebit), dok su u Švicarskoj na isti popis upisana područja Monte San Giorgio, Švicarske Alpe Jungfrau-Aletsch te Švicarska tektonska Arena Sardona. Osim toga, obje države imaju po dva područja na popisu Rezervata biosfere<sup>37</sup> (UNESCO-v program

33 Konvencija o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija), <https://cutt.ly/Ok2WSXq>

34 Za više informacija o Smaragdnoj mreži vidjeti <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/emerald-network>

35 Office fédéral de l'environnement OFEV, Fiche d'information: Aires consacrées à la protection et à la promotion de la biodiversité en Suisse, 22.9.2017. <https://cutt.ly/Ck2W9uY>

36 <https://whc.unesco.org/en/list/>

37 <https://en.unesco.org/biosphere/wmbr>

Čovjek i biosfera<sup>38</sup>) – Planina Velebit i Prekogranični rezervat biosfere Mura-Drava-Dunav u Hrvatskoj te Val Müstair-Parc Nazional i Entlebuch u Švicarskoj. Na popisu međunarodno vrijednih močvara Ramsarske konvencije<sup>39</sup> upisano je 5 područja iz Hrvatske, dok ih Švicarska ima 11. Konačno, Hrvatska na popisu Europske<sup>40</sup> i Svjetske<sup>41</sup> mreže geoparkova ima upisana dva područja (Geopark Papuk i Geopark Viški arhipelag), dok Švicarska na tim popisima trenutno nema niti jedno područje.

Na temelju iznesenih podataka moguće je napraviti nekoliko općenitih usporedbi između dva sustava zaštite prirode. Za početak, moguće je konstatirati da je nacionalni sustav kategorizacije zaštićenih područja u RH jednostavniji i konzistentniji (samo 9 nacionalnih kategorija), dok je švicarski sustav mnogo kompleksniji i neujednačeniji, pogotovo na kantonalnom i lokalnom nivou (preko 300 različitih „kategorija“). Također, podatci o hrvatskim zaštićenim područjima su mnogo uređeniji i lakše dostupni te je sustav u tom smislu transparentniji.

Ako usporedimo ukupne zaštićene površine, iz tablice 1. vidljivo je da je u Hrvatskoj u nekoj od nacionalnih kategorija zaštićeno 8,68% državnog teritorija. Pribrojimo li tome i područja ekološke mreže Natura 2000, u Hrvatskoj se pod nekim tipom zaštite nalazi oko trećine teritorija. Situacija sa Švicarskom je i u ovom slučaju složenija jer različiti izvori navode različite brojeve, ovisno o kriterijima pri odabiru područja koja će se brojati kao zaštićena. Prema podacima BAFU/OFEV-a za 2017. godinu (tablica 2.), u jednoj od kategorija od nacionalnog značaja zaštićeno je 6,24% teritorija Švicarske, dok se taj broj penje na 9,33% ako mu se pribroje i područja od kantonalnog i lokalnog značaja. Osim ove dvije glavne kategorije, BAFU/OFEV spominje i „druga“ područja (među koja ubraja i područja zaštićena temeljem međunarodnih konvencija, poput ramsarskih i smaragdnih područja) te kao ukupnu površinu posvećenu zaštiti bioraznolikosti u Švicarskoj navodi brojku od 529.078 ha, odnosno 12,72% državnog teritorija.<sup>42</sup> Pro Natura pak u svojoj analizi<sup>43</sup> navodi i broj od 12.463 km<sup>2</sup> (odnosno 30,24% državnog teritorija) koji uključuje i različite instrumente zaštite krajobrazu koji odgovaraju IUCN

38 UNESCO Man and the Biosphere (MAB) Programme, <https://en.unesco.org/mab>

39 <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist.pdf>

40 [http://www.europeangeoparks.org/?page\\_id=168](http://www.europeangeoparks.org/?page_id=168)

41 <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/earth-sciences/unesco-global-geoparks/list-of-unesco-global-geoparks/>

42 Office fédéral de l'environnement OFEV, Fiche d'information: Aires consacrées à la protection et à la promotion de la biodiversité en Suisse, 22.9.2017., tablica 4. <https://cutt.ly/Ck2W9uY>

43 Urs Tester, Céline Richter, Martina Birrer (2020): Vue d'ensemble sur les aires protégées de Suisse, Basel.

kategoriji V (poput regionalnih parkova prirode).<sup>44</sup> Ako ovaj posljednji broj usporedimo s podacima za RH (uključujući ekološku mrežu), koja IUCN kategoriju V broji pod zaštićena područja, ispada da dvije države štite sličan postotak državnog teritorija.

Dok je u RH u nekoj od nacionalnih kategorija trenutno zaštićeno 410 područja, u Švicarskoj tu brojku u ovome trenutku nije moguće precizno odrediti, no na temelju dostupnih podataka ona sasvim sigurno iznosi nekoliko desetaka tisuća. Tako velik broj zaštićenih područja u Švicarskoj upućuje na njihovu manju prosječnu površinu<sup>45</sup> te na veću geografsku rascjepkanost/slabiju povezanost njene mreže zaštićenih područja u odnosu na situaciju u Hrvatskoj.

Dvije države možemo usporediti i prema zastupljenosti pojedinih IUCN kategorija. Ako u obzir uzmemo područja zaštićena u nacionalnim kategorijama, u Hrvatskoj prema površini jasno dominiraju područja koja otprilike odgovaraju IUCN kategoriji V (park prirode, regionalni park i značajni krajobraz – ukupno nešto više od 80% površine svih područja zaštićenih u nekoj od nacionalnih kategorija). Daleko najveću površinu među zaštićenim područjima u RH zauzimaju, međutim, Natura 2000 područja koja nisu službeno klasificirana u neku od IUCN-ovih kategorija. Prema ciljevima uspostave ta bi područja možda bila najbližnja IUCN kategoriji IV, međutim, prema načinu upravljanja većina naših Natura područja bi vjerojatno prije odgovarala IUCN kategoriji V.<sup>46</sup>

U Švicarskoj pak na federalnoj razini (za koju BAFU/OFEV jedinu navodi kategorizaciju prema IUCN-u), jasno dominira IUCN kategorija IV (federalni lovni rezervati, rezervati za ptice močvarice te staništa od nacionalnog značaja izuzev visokih močvara – više od 90% površina zaštićenih na federalnoj razini). Ako pak u obzir uzmemo i različite instrumente za zaštitu krajobrazu koje BAFU/OFEV ne računa pod zaštićena područja (npr. regionalne parkove prirode), tada je i u Švicarskoj najzastupljenija IUCN kategorija V.

Zanimljivo je također primijetiti da Švicarska štiti znatno više svog teritorija u „najstrožoj“ IUCN-ovoj kategoriji Ia, koja pretpostavlja slobodan razvoj prirode bez ljudskih intervencija (19.000 ha ili 0.46% teritorija u odnosu na 2.400 ha ili 0.03% teritorija u Hrvatskoj). S druge strane, IUCN kategorija II kojoj odgovaraju svi nacionalni parkovi u Hrvatskoj, te na koju otpada više od 10% površina zaštićenih u nacionalnim kategorijama,

44 Važno je napomenuti da, kao što je slučaj s BAFU/OFEV-om, ni Pro Natura ove kategorije ne smatra „pravim“ zaštićenim područjima tj. mišljenja je da ih ne bi trebalo brojati u 17% kopnene površine koju bi Švicarska trebala zaštititi kako bi ispunila 11. Aichi cilj.

45 Prosječna površina zaštićenog područja močvarnog tipa u Švicarskoj iznosi npr. svega 2,8 ha, Urs Tester, Céline Richter, Martina Birrer (2020): Vue d'ensemble sur les aires protégées de Suisse, Basel.

46 Naravno, značajni dijelovi mreže Natura 2000 u RH prostorno se preklapaju s područjima koja mogu odgovarati drugim IUCN kategorijama (npr. nacionalni parkovi).



u Švicarskoj gotovo uopće nije prisutna.<sup>47</sup>

Naposljetku valja istaknuti kako niti jedna usporedba dvaju sustava zaštite prirode nije potpuna bez analize konkretnih mjera koje se provode u zaštićenim područjima te njihove učinkovitosti u postizanju zacrtanih ciljeva. Takav tip analize nadilazi, međutim, ambicije ove publikacije.

## NADLEŽNOST NAD UPRAVLJANJEM ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA U HRVATSKOJ I ŠVICARSKOJ

Kada govorimo o upravljanju zaštićenim područjima, za početak treba napraviti distinkciju između termina *management* i *governance* koji se koriste u međunarodnoj literaturi o upravljanju zaštićenim područjima na engleskom jeziku, a čije se značenje često brka. Termin *management* označava aktivnosti koje se provode kako bi se postigli određeni ciljevi (što se radi), dok se pod terminom *governance* podrazumijeva tko odlučuje o tim ciljevima, kako se donose odluke, tko ima autoritet, tj. tko je nadležan. U nastavku ovog poglavlja uglavnom se bavimo upravljanjem zaštićenim područjima u smislu nadležnosti.

IUCN razlikuje četiri glavna tipa nadležnosti nad zaštićenim područjima, s više podtipova<sup>48</sup> (tablica 3). U Hrvatskoj je trenutno prisutan samo tip A, koji podrazumijeva nadležnost izvršne vlasti na državnoj, županijskoj (regionalnoj) ili lokalnoj razini. Takav tip nadležnosti „karakterizira relativno centralizirani oblik uređenosti sustava u kojem jedno ili više tijela vlasti (kao npr. Vlada, ministarstva, županije, gradovi ili općine) preuzimaju ovlasti, odgovornost i obaveze za osnivanje ZP, određivanje njihovih ciljeva očuvanja te razvoj i provedbu planova upravljanja.“<sup>49</sup>

Za poslove zaštite prirode u Republici Hrvatskoj nadležni su ministarstvo u čijem se djelokrugu nalaze zaštita okoliša i prirode te upravna tijela jedinica područne (regionalne) samouprave nadležna za zaštitu prirode, osim poslova koji su Zakonom o zaštiti prirode ili drugim propisom preneseni u nadležnost drugom tijelu (ZoZP, čl. 13).

Zaštićenim područjima u RH upravljaju javne ustanove (JU) osnovane u tu svrhu. Javne ustanove koje upravljaju nacionalnim parkovima i parkovima prirode osniva Vlada Republike Hrvatske, dok javne ustanove za upravljanje ostalim zaštićenim područjima i/ili drugim zaštićenim dijelovima prirode osnivaju predstavnička tijela jedinica područne (regionalne) ili lokalne samouprave (ZoZP, čl. 130).

Za upravljanje područjima ekološke mreže nadležne su javne ustanove za upravljanje nacionalnim parkom ili parkom prirode tamo gdje se ekološka mreža prostorno preklapa s jednom od te dvije kategorije zaštite, te javne ustanove za upravljanje ostalim zaštićenim područjima i/ili drugim zaštićenim dijelovima prirode, prema nadležnostima definiranim Uredbom o ekološkoj

<sup>48</sup> Dudley, N (ed.) 2008, Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, IUCN, Gland, Switzerland, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-021.pdf>

<sup>49</sup> Državni zavod za zaštitu prirode, Analiza stanja prirode u RH 2008.-2012., 2014., <https://cutt.ly/lk2EWAT>

<sup>47</sup> Prema procjeni Pro Nature, jedino zaštićeno područje u Švicarskoj koje bi trenutno odgovaralo ovoj kategoriji je Prigradski park prirode Sihlwald.

Tablica 3. Tipovi nadležnosti nad zaštićenim područjima prema IUCN-u

Tip nadležnosti	Podtipovi	Opis
A Državno upravljanje	Federalno ili nacionalno ministarstvo ili agencija	Država zadržava sveobuhvatnu kontrolu nad zaštićenim područjem i donosi sve veće odluke ali može delegirati planiranje ili dnevne upravljačke zadatke drugim subjektima (npr. nevladinim udrugama, privatnim subjektima ili zajednici).
	Sub-nacionalno ministarstvo ili agencija	
	Delegirano upravljanje (npr. nevladinoj organizaciji)	
B Podijeljeno upravljanje	Prekogranično upravljanje	Bazira se na institucionalnim mehanizmima i procesima kojima se nadležnost i odgovornost dijeli između nekoliko aktera, formalno i/ili neformalno imenovanih. U svijetu je to široko rasprostranjen model sa širokim spektrom mehanizama i procesa od kojih većina nije formalno pravno usvojena.
	Kolaborativno-suradničko upravljanje	
	Udruženo upravljanje (pluralističko upravljačko tijelo)	
C Privatno upravljanje	Privatni posjednici	Obuhvaća zaštićena područja pod individualnom, NVO ili korporativnom kontrolom ili vlasništvom, koja osim zaštite prirode mogu uključivati i profitne motive (profit od ekoturizma ili kontroliranog lova ili ostvarivanje poreznih olakšica).
	Neprofitne organizacije – obrazovne, nevladine	
	Profitne organizacije – npr. zemljoposjedničke	
D Upravljanje od starosjedilačkih naroda i lokalnih zajednica	Starosjedilački narodi	Područja očuvana zalaganjem starosjedilačkih naroda i lokalnih zajednica u kojima država sudjeluje jedino svojim (eventualnim) priznanjem zaštite.
	Lokalne zajednice	

Prilagođeno prema: Iris Beneš, Sudjelovanje u upravljanju prirodno vrijednim područjima u RH – Analiza savjetodavnih modela u upravljanju zaštićenim područjima i načina upravljanja zajednice prirodnim resursima, 2015. <https://rb.gy/rn5yug/>

mreži i nadležnostima javnih ustanova za upravljanje područjima ekološke mreže (NN 80/2019). Trenutno u Republici Hrvatskoj djeluje 19 javnih ustanova na državnoj (8 nacionalnih parkova i 11 parkova prirode), 21 na županijskoj te 6 na lokalnoj razini.<sup>50</sup>

Javnim ustanovama rukovodi ravnatelj, a radom upravlja upravno vijeće. Ravnatelja i članove upravnog vijeća javnih ustanova za upravljanje nacionalnim parkom i parkom prirode imenuje i razrješuje ministar, a ravnatelja i članove upravnih vijeća javnih ustanova koje upravljaju ostalim zaštićenim područjima imenuje i razrješuje izvršno tijelo osnivača (jedinica područne (regionalne) ili lokalne samouprave) (ZoZP, čl. 133. i 135.).

Upravljanje zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj provodi se na temelju planova upravljanja koji se donose na razdoblje od 10 godina, uz

<sup>50</sup> Za popis i poveznice na mrežne stranice javnih ustanova vidjeti <https://cutt.ly/4k2EHW8>

mogućnost izmjene i/ili dopune nakon pet godina (ZoZP, čl. 138), dok se na godišnjoj razini donose godišnji programi zaštite, održavanja, očuvanja, promicanja i korištenja zaštićenog područja (ZoZP, čl. 134). Oba dokumenta donose upravna vijeća JU uz suglasnost Ministarstva, odnosno izvršnog tijela jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave (ZoZP, čl. 134). Prijedlog plana upravljanja javne ustanove dužne su staviti na uvid javnosti (ZoZP, čl. 138, stavak 6).

Hrvatski zakonodavni okvir trenutno ne predviđa druge međunarodno poznate modele upravljanja, s drugačijim nadležnostima (modeli B, C i D iz tablice 3). Iako u Zakonu o zaštiti prirode postoji mehanizam za djelomično delegiranje upravljanja (podtip modela A) te se pod određenim uvjetima skrb nad zaštićenim područjem (uključujući i područja ekološke mreže) može povjeriti trećoj osobi (ZoZP, čl. 149-150), i u tom slučaju odgovornost za upravljanje i dalje ostaje na odgovarajućoj JU. Međutim, čak ni taj mehanizam



Regionalni park Mura-Drava / foto: Davorin Mance



Tablica 4. Pregled zakonske osnove i nadležnosti nad provedbom različitih instrumenata zaštite prirode u Švicarskoj

Instrument zaštite	Pravna osnova	Ugovor s javnim partnerima	Ugovor s privatnim partnerima	Kantonalni pravilnik / dekret o zaštiti	Općinski pravilnik o zaštiti	Tijelo odgovorno za implementaciju	Zagarantirano kantoninim glavnim (prostornim) planom	Zagarantirano krajobraznim planom	IUCN kategorija
1	Švicarski nacionalni park (1914.)	LFPN	x	x		CFPN	x	x	Ia
2	Nacionalni park, središnja zona prema LPN-u (od 2005.)	LPN		x	x	Općine	x	x	II
3	Nacionalni park, periferna zona prema LPN-u (od 2005.)	LPN				Općine			V
4	Regionalni park prirode prema LPN-u (od 2005.)	LPN				Općine			V
5	Prigradski park prirode prema LPN-u (od 2005.)	LPN			x	AG			II
6	Visoke i prijelazne močvare od nacionalnog značaja (od 1991.)	LPN	x			Kantoni	x	x	I / IV
7	Niske močvare od nacionalnog značaja (od 1990.)	LPN	x			Kantoni	x	x	IV
8	Aluvijalna područja od nacionalnog značaja (od 1991.)	LPN				Kantoni	x	x	I / IV
9	Područja za razmnožavanje vodozemaca od nacionalnog značaja (od 1991.)	LPN	x			Kantoni	x	x	IV
10	Suhe livade i pašnjaci od nacionalnog značaja (od 2010.)	LPN	x			Kantoni	x	x	IV
11	Vlažna staništa od nacionalnog značaja (od 1996.)	LPN		x		Kantoni	x		IV + V
12	Krajobrazi, lokaliteti i spomenici prirode od nacionalnog značaja (IFP popis) (od 1977.)	LPN				Konfed.	(x)		III, V
13	Područja s Pravilnicima o kompenzaciji za gubitke pretrpljene zbog odustajanja od korištenja hidroenergije (OCFH) (od 1995.)	LEaux	x			Konfed.			V
14	Federalni lovni rezervati (od 1991. s novim ciljevima zaštite)	LChP				Kantoni			IV
15	Rezervati za ptice močvarice i selice od međunarodnog i nacionalnog značaja (od 1991.)	LChP				Kantoni			IV
16	Šumski rezervati (od 1991.)	LFo	x			Kantoni			Ib / IV
17	Kantonalna područja za zaštitu divljih životinja	LChP				Kantoni			IV
18	Zone u kojima je zabranjeno uznemiravanje divljih životinja	LChP				Kantoni			?
19	Zone za zaštitu riba	LFSP				Kantoni			IV
20	Kantonalna zaštićena područja	Kant.		x		Kantoni	x		I-V
21	Općinska zaštićena područja	Kant.			x	Općine		x	I-V
22	Područja zaštićena u kantoninim glavnim (prostornim) planovima (u LAT-u od 1979.)	LAT				Kantoni	x		I-VI
23	Objekti s popisa u kantoninim glavnim (prostornim) planovima (u LAT-u od 1979.)	LAT				Kantoni	x		I-V
24	Područja zaštićena u općinskim glavnim (prostornim) planovima (u LAT-u od 1979.)	LAT				Općine		x	I-VI
25	Područja zaštićena privatnim pravom	CO		x		Privat.			I, III, IV, V

još uvijek nije zaživio u praksi *de jure*, premda postoji najmanje jedan primjer u kojem se on primjenjuje *de facto*. Konkretno, radi se o značajnom krajobrazu Gajna kojim, u dogovoru s Javnom ustanovom za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima Brodsko-posavske županije, već godinama vrlo uspješno praktično upravlja nevladina udruga Brodsko ekološko društvo – BED.<sup>51</sup> Razlog zašto se ovdje radi samo o primjeru *de facto* je taj što odnos između JU i BED-a nije pravno reguliran kao delegirano upravljanje.

U kontekstu analize upravljanja zaštićenim područjima u RH svakako treba spomenuti i problem preklapanja nadležnosti koji proizlazi iz ostalih zakona značajnijih za zaštitu prirode, posebno onih koji reguliraju gospodarenje prirodnim resursima, prostorno uređenje i zaštitu okoliša (npr. zrak, vode, more, tlo, šume). Ovakva situacija iziskuje blisku suradnju sektora zaštite prirode s ostalim relevantnim sektorima u RH te aktivan doprinos pri kreiranju zakonodavstva kojim se reguliraju ti sektori kako bi se i u sektorske zakone ugradile mjere za zaštitu prirode te izbjegle odredbe koje bi bile u direktnoj kontradikciji sa Zakonom o zaštiti prirode.

Kao i po pitanju kategorizacije zaštićenih područja, situacija u Švicarskoj i u ovom je slučaju mnogo složenija zbog puno veće decentraliziranosti sustava, složene raspodjele odgovornosti između federalne i kantonalne razine te veće raznolikosti tipova nadležnosti nad zaštićenim područjima u odnosu na Hrvatsku. Pregled različitih instrumenata zaštite prirode u Švicarskoj i odgovornosti za njihovu implementaciju nalazi se u tablici 4.

Prema članku 78, stavku 1 Federalnog ustava Švicarske

51 Gajna je 1990. godine zaštićena upravo na inicijativu BED-a kojem je tada povjeren i nadzor nad provedbom mjera i uvjeta zaštite prirode u suradnji s inspekcijom službama. JU za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima Brodsko-posavske županije formalno upravlja Gajnom od svog osnivanja 2007. godine. <http://www.bed.hr/o%20znamenama.html>

konfederacije<sup>52</sup>, odgovornost za zaštitu prirode leži na kantonima. U nastavku istog članka navodi se, međutim, da će Konfederacija pri obavljanju svojih dužnosti voditi računa o zaštiti prirode, da će štiti lokalitete od interesa za zaštitu prirode te ih očuvati u netaknutom obliku ako je to u javnom interesu (stavak 2), da može podržati napore poduzete u svrhu zaštite prirode te steći vlasništvo nad ili očuvati područja od nacionalnog značaja (stavak 3) te da će zakonski regulirati zaštitu životinja i biljaka, kao i očuvanje njihovih prirodnih staništa i raznolikosti (stavak 4). Članak 79 Ustava kaže da će Konfederacija postaviti načela vezana uz lov i ribolov, posebno ona koja se odnose na očuvanje raznolikosti ribljih vrsta te divljih sisavaca i ptica.

Glavna odgovornost za implementaciju Federalnog zakona o zaštiti prirode i krajobrazu (LPN, čl. 24f) leži na kantonima (osim u slučajevima gdje je dodijeljena Konfederaciji), koji su također odgovorni za donošenje svih ostalih potrebnih propisa. Uloga Konfederacije je nadzor nad provedbom Zakona te koordinacija između kantona i relevantnih federalnih tijela (LPN, čl. 24g). Kazneno gonjenje u slučaju kršenja Zakona također je u nadležnosti kantona (LPN, čl. 24d).

Prema Pravilniku o zaštiti prirode i kulturne baštine (OPN, čl. 23, stavak 1)<sup>53</sup>, glavno federalno tijelo u čijoj se nadležnosti nalaze zaštićena područja i krajobrazu je Federalni ured za okoliš (BAFU/OFEV). Federalno vijeće (švicarska vlada) osim toga, prema Federalnom zakonu o zaštiti prirode i kulturne baštine (LPN), postavlja i jednu ili više savjetodavnih komisija za zaštitu prirode, dok kantoni u istu svrhu određuju vlastita stručna tijela (LPN, čl. 25). Puni naziv savjetodavne komisije na federalnoj razini je Federalna komisija za zaštitu prirode i kulturne baštine (ENHK/CFNP) (OPN, čl. 23, stavak 4), a njene članove i

52 Federalni ustav Švicarske konfederacije, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>

53 Pravilnik o zaštiti prirode i kulturne baštine (OPN), <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19910005/index.html#az3>

LFPN = Federalni zakon o švicarskom nacionalnom parku u kantonu Graubünden, <https://cutt.ly/mk3V9MB>  
 CFPN = Federalna komisija za nacionalni park, <https://cutt.ly/Ck3VZed>  
 LPN = Federalni zakon o zaštiti prirode i kulturne baštine, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19660144/index.html>  
 AG = kanton Aargau  
 OCFH = Pravilnik o naknadi gubitaka pretrpljenih zbog odustajanja od korištenja hidroenergije, <https://cutt.ly/uk3BoGu>  
 LEaux = Federalni zakon o zaštiti voda, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19910022/index.html>  
 LChP = Federalni zakon o lovu i zaštiti divljih sisavaca i ptica, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19860156/index.html>  
 LFo = Federalni zakon o šumama, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19910255/index.html>  
 LFSP = Federalni zakon o ribarstvu, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19910137/index.html>  
 LAT = Federalni zakon o prostornom planiranju, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19790171/index.html>  
 CO = Federalni zakon o izmjenama i dopunama švicarskog građanskog zakonika, <https://cutt.ly/8k3BQGF>  
 Konfed. = odgovornost Švicarske konfederacije  
 Kant. = kantonalno zakonodavstvo  
 Privat. = odgovornost organizacija za zaštitu prirode i/ili privatnih osoba

Tablica prema: Urs Tester, Céline Richter, Martina Birrer (2020): *Vue d'ensemble sur les aires protégées de Suisse*, Basel.





Crvenokljuna cigra (*Sterna hirsundo*), Sava kod Hrušćice / foto: Tomica Rubinić

predsjednika bira Federalno vijeće (OPN, čl. 24, stavak 1). Osim savjetovanja različitih federalnih i kantonalnih tijela vezano uz pitanja zaštite prirode, Komisija ima ulogu i u pripremi i revizijama popisa područja od nacionalnog značaja, kao i u pripremi stručnih mišljenja vezano uz projekte koji bi mogli štetno utjecati na takva područja (OPN, čl. 25).

Kantoni su BAFU/OFEV dužni obavijestiti o osnivanju vlastitih stručnih tijela za zaštitu prirode (OPN, čl. 26), donošenju vlastitih zakona iz područja zaštite prirode, kao i o različitim tipovima odluka, pogotovo ako one mogu utjecati na područja od nacionalnog značaja (OPN, čl. 27). BAFU/OFEV je zadužen za praćenje ukupnog stanja bioraznolikosti, kao i evaluaciju provedbe zakonom propisanih mjera i njihove prikladnosti (OPN, čl. 27a).

Konfederacija ima ulogu i u financiranju zaštite prirode. Tako u svrhu zaštite područja može pružiti financijsku potporu kantonima, ali i različitim okolišnim organizacijama (LPN, čl. 13, 14, 18d, 23c). Osim toga, Konfederacija može kupiti ili zaštititi područje od nacionalnog značaja, pri čemu upravljanje istim može povjeriti kantonima, općinama ili organizacijama (LPN, čl. 15), dok u slučaju direktne ugroze federalna tijela mogu područje privremeno staviti pod federalnu zaštitu i narediti provođenje hitnih mjera za njegovo očuvanje (LPN, čl. 16).

Donekle pojednostavljeno možemo, dakle, reći kako su za provođenje većine konkretnih mjera zaštite na terenu odgovorni kantoni (ali i općine i okolišne organizacije), dok je uloga Konfederacije donošenje propisa na federalnoj razini, koordinacija i nadgledanje njihovog provođenja te pružanje stručne, financijske i druge pomoći ostalim akterima uključenim u zaštitu prirode. Osim toga, nižim razinama vlasti (kantonalna, općinska), ali i različitim nedržavnim akterima,

ostavljena je velika autonomija u poduzimanju dodatnih inicijativa za zaštitu prirode na regionalnoj i lokalnoj razini. Ovakva podjela uloga u većini slučajeva vrijedi i za zaštićena područja od nacionalnog značaja.

Federalno vijeće tako npr., nakon savjetovanja s kantonima, donosi popise staništa od nacionalnog značaja<sup>54</sup> (u obliku posebnih pravilnika, uključujući njihove lokacije i ciljeve očuvanja), no zaštita i održavanje tih staništa također je obaveza kantona (LPN, čl. 18a). Mjere koje je potrebno poduzeti u svrhu zaštite staništa od nacionalnog značaja, kao i iznos federalnog financiranja za njihovo provođenje, kantoni dogovaraju s BAFU/OFEV-om (OPN, čl. 17 i 18).<sup>55</sup>

Slična stvar vrijedi i za rezervate za ptice močvarice i selice od nacionalnog i međunarodnog značaja te federalne lovne rezervate proglašene temeljem Federalnog zakona o lovu i zaštiti divljih sisavaca i ptica (LChP). Glavna odgovornost za provođenje Zakona i u ovom je slučaju na kantonima (OChP, čl. 15), dok je za nadgledanje njegove provedbe zadužen BAFU/OFEV (OChP, čl. 18). Rezervate od nacionalnog i međunarodnog značaja, u dogovoru s kantonima, definira Federalno vijeće (LChP, čl. 11, stavci 1 i 2), dok kantoni imaju mogućnost proglašavanja dodatnih rezervata (LChP, čl. 11, stavak 4). Federalno vijeće donosi odredbe za zaštitu u rezervatima od nacionalnog i međunarodnog značaja te kantonima na temelju programskih sporazuma dodjeljuje naknade za praćenje stanja tih rezervata (LChP, čl. 11, stavak 6).

U kontekstu raspodjele nadležnosti nad upravljanjem zaštićenim područjima svakako je zanimljivo

<sup>54</sup> Ovi popisi nisu iscrpni već ih se redovito revidira i po potrebi nadopunjava.

<sup>55</sup> Sve navedeno vrijedi i za močvare i močvarne krajobrazne od nacionalnog značaja i iznimne ljepote (LPN, čl. 23a-23c i OPN, čl. 22).

spomenuti i Švicarski nacionalni park. Najviše ovlasti za donošenje odluka unutar parka ima Federalna komisija za nacionalni park (CFPN) čije članove imenuje Federalno vijeće (tj. vlada). Ovo pak tijelo bira članove uprave parka, a odgovorno je i za osiguravanje financija za njegove aktivnosti. Posebno je zanimljiva struktura članstva CFPN-a jer uključuje predstavnike različitih skupina dionika čija je suradnja važna za održivo upravljanje područjem. Tako 3 člana predstavljaju Pro Naturu (kao organizaciju koja je inicirala osnivanje parka i redovitog donatora), 2 Švicarsku konfederaciju, 2 Švicarsku akademiju znanosti, 1 kanton Graubünden te 1 općine s područja parka.<sup>56</sup>

Završno možemo konstatirati kako je švicarski sustav zaštite prirode i po pitanju nadležnosti nad upravljanjem zaštićenim područjima znatno kompleksniji i raznolikiji u odnosu na hrvatski. Iako i u Švicarskoj dominira IUCN tip nadležnosti A (državno upravljanje), glavnina odgovornosti za zaštitu prirode leži na regionalnim i lokalnim razinama vlasti (čak i kada su u pitanju zaštićena područja od nacionalnog značaja). Osim toga, niže razine vlasti imaju veliku autonomiju u donošenju vlastitih propisa iz područja zaštite prirode te proglašavanju vlastitih zaštićenih područja. Također, u Švicarskoj postoji i razvijena praksa delegiranja upravljanja zaštićenim područjima

<sup>56</sup> <https://cutt.ly/KkzEgk9>

nižim razinama vlasti i nevladinim organizacijama.

Kao što je već spomenuto, osim područja zaštićenih na federalnoj, kantonalnoj i lokalnoj razini, u Švicarskoj postoji i površinski znatno manja, ali ipak nezanemariva mreža privatnih zaštićenih područja.<sup>57</sup> Takva područja odgovaraju IUCN upravljačkom tipu C – privatno upravljanje.

Činjenica da neko područje djelovanjem različitih razina vlasti i/ili nevladinih aktera (privatni posjednici, NVO-i...) može biti istovremeno zaštićeno u više različitih kategorija, te složena preklapanja nadležnosti koja iz toga proizlaze, često dovode do potrebe za koordinacijom napora za zaštitu područja između različitih dionika putem više ili manje formaliziranih tijela i procedura za donošenje zajedničkih odluka. Mnoga zaštićena područja u Švicarskoj stoga bi mogla odgovarati i IUCN upravljačkom tipu B – podijeljeno upravljanje.

<sup>57</sup> Takvim područjima uglavnom upravlja Pro Natura, bilo kao direktan vlasnik zemljišta, bilo putem dugoročnih ugovora s drugim vlasnicima. Pro Natura nekima od tih područja upravlja direktno, dok u drugim slučajevima upravljanje delegira drugim udruženjima. Za što veći broj svojih područja nastoje izraditi planove upravljanja s jasno postavljenim ciljevima upravljanja, mjerama za njihovo postizanje te monitoringom ostvarenog.



Mrtvica uz rijeku Muru, Zabnik / foto: Davorin Mance



## UKLJUČIVANJE DIONIKA U UPRAVLJANJE ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA

Osim u slučaju najstrožih kategorija zaštite (koje najčešće predstavljaju samo mali dio mreže zaštićenih područja neke države), činjenica da je neko prirodno područje zaštićeno ne znači da su u njemu zabranjene sve ljudske aktivnosti. Štoviše, nije rijetkost da su karakteristike zbog kojih je područje proglašeno zaštićenim upravo posljedica specifičnih ljudskih aktivnosti i tradicionalnog načina gospodarenja prostorom. Upravljanje zaštićenim područjima stoga se u velikoj mjeri svodi na upravljanje ljudskim aktivnostima na tim područjima, bilo da se radi o zabranama ili ograničavanjima aktivnosti koje štete dugoročnom očuvanju karakteristika područja, bilo o poticanju onih koje mu doprinose.

Ovo pak često nije nimalo lak zadatak zbog, u mnogim slučajevima, kompleksne strukture korisnika prostora (lokalna zajednica, javna poduzeća koja upravljaju određenim prirodnim resursima poput šuma i voda, drugi privredni subjekti, lovci, ribiči...), složene vlasničke situacije, kao i preklapanja nadležnosti i zakonodavstva za zaštitu prirode s drugim sektorima. Uspješnu zaštitu područja moguće je stoga postići jedino uz aktivan angažman svih relevantnih dionika, a osobito lokalne zajednice koja živi na tom području.

Uključivanje dionika u upravljanje zaštićenim područjima u svijetu je odavno prepoznato kao ključno za osiguravanje dugoročne održivosti područja, a svijest o tome zadnjih godina sve više jača i u Hrvatskoj.

Prednosti takvog uključivanja su mnogostruke. Kao prvo, ono osigurava učinkovitije prikupljanje informacija s terena, kao i njihovo brže kolanje među pojedincima i institucijama. Također, omogućava sagledavanje pojedinih problema iz više različitih perspektiva, dok uključivanje stručnjaka iz različitih područja podiže kvalitetu donesenih odluka. Nadalje, uključivanje dionika u donošenje odluka jača legitimnost tih odluka u očima javnosti te doprinosi njihovom lakšem i kvalitetnijem provođenju na terenu. Konačno, takva praksa ima važnu edukativnu ulogu u smislu jačanja interesa (lokalne) zajednice za zaštitu prirode, a doprinosi i općoj demokratizaciji društva te većoj transparentnosti institucija.

Naravno, uključivanje dionika u upravljanje zaštićenim područjima nosi sa sobom i određene nedostatke i rizike. Svaki oblik konzultiranja javnosti zahtijeva vrijeme te može usporiti proces donošenja odluka. Isto tako, pojedini dionici mogu zlorabiti proces kako bi blokirali donošenje određenih odluka i/ili sudjelovati u njemu samo kako bi došli do nekih njima interesantnih informacija. Uključivanje dionika također zahtijeva i određene ljudske i financijske kapacitete koji mogu predstavljati problem,

prvenstveno manjim javnim ustanovama. Temeljem dosadašnjih iskustava s terena, međutim, velika većina švicarskih i hrvatskih ustanova zaduženih za zaštitu prirode koje su konzultirane tijekom ovog projekta ipak naginju zaključku da su prednosti uključivanja dionika veće od nedostataka.

Javnost je u donošenju odluka o upravljanju zaštićenim područjima moguće uključiti na različite načine, od organiziranja anketa, fokus grupa, javnih rasprava, uključivanja dionika u izradu planskih dokumenata, do organiziranja trajnijih konzultativnih tijela poput suradničkih vijeća.

Trend sve većeg uključivanja dionika u upravljanje zaštićenim područjima posljednjih je godina sve vidljiviji i u Hrvatskoj, a to su potvrdili i rezultati ankete<sup>58</sup> koja je u sklopu projekta provedena među javnim ustanovama koje upravljaju zaštićenim dijelovima prirode. Istraživanje je provedeno između studenog 2020. i veljače 2021. godine, a u njemu je sudjelovalo 40 od 46 JU (uključujući sve nacionalne parkove, 10 od 11 parkova prirode, 20 od 21 županijske JU te 2 od 6 lokalnih JU).

60% anketiranih JU izjavilo je da izdvajaju financijska sredstva za uključivanje javnosti u upravljanje zaštićenim područjima, dok 77% JU ima imenovanu osobu za informiranje javnosti. Što se tiče planova upravljanja zaštićenim područjima, 55% JU izjavilo je da su u njihovu izradu uključile javnost, dok velika većina ostalih to nije napravila zbog toga što planovi još uvijek ne postoje ili se tek kreće u njihovu izradu te namjeravaju uključiti dionike kada za to dođe vrijeme.

Posebno zanimljiv model strukturiranog uključivanja lokalne zajednice i ostalih dionika u upravljanje zaštićenim područjima koji posljednjih godina postaje sve popularniji i u Hrvatskoj je osnivanje suradničkih vijeća. Radi se o više ili manje formaliziranim tijelima koja se periodički sastaju te uključuju predstavnike dionika relevantnih za održivo korištenje i upravljanje zaštićenim područjem. Ovaj model uključivanja dionika trenutno koristi 25%<sup>59</sup> anketiranih JU, dok 70% onih koje ga još uvijek ne koriste razmišlja o njegovom uvođenju<sup>60</sup>. JU PP Lonjsko polje bila je pionir korištenja ovog modela u RH te je prvo suradničko vijeće osnovalo još 2004. godine (PP Lonjsko polje je rekorder i po broju osnovanih vijeća – čak 3), dok je velika većina ostalih suradničkih vijeća osnovana nakon 2012. godine. 80% JU s funkcionalnim suradničkim vijećima reguliralo je rad svojih vijeća nekim tipom pravilnika/smjernica.

58 Za detaljne rezultate ankete vidjeti: <http://zelena-akcija.hr/hr/s/anketapz>

59 Anketirane JU s više ili manje aktivnim suradničkim vijećima su: PP Lastovsko otočje (2 vijeća, 1 aktivno, 1 neaktivno), PP Lonjsko polje (3 vijeća), PP Telašćica (2 vijeća), PP Žumberak-samoborsko gorje, JU Brodsko-posavske, Istarske, Karlovačke, Zadarske i Zagrebačke (2 vijeća) županije te lokalna JU Pećinski park Grabovača. Suradničko vijeće koje je osnovao PP Medvednica više nije funkcionalno, no postoje planovi za osnivanje novog, a JU je uključena u suradnička vijeća drugih tijela.

60 JU koje nisu zainteresirane za uvođenje ovog modela kao glavne razloge navode manjak kapaciteta, nedostatak interesa od strane dionika, procjene da ne postoji stvarna potreba za osnivanjem takvog tijela, ali i nedostatak pravnog okvira kojim bi bilo regulirano djelovanje vijeća.



Od anketiranih JU koje nemaju funkcionalna suradnička vijeća 83% je izjavilo da povremeno organiziraju neki drugi tip, najčešće tematskih, ali ponekad i općenitih sastanaka s dionicima.

Čak 97% anketiranih JU izjavilo je da organiziraju zajedničke aktivnosti s lokalnim zajednicama i udrugama. Među najčešće spominjanima nalaze se različite volonterske akcije (npr. akcije čišćenja otpada, održavanje staza i sl.), različiti edukativni programi, uključujući i rad sa školama i vrtićima, organiziranje različitih tribina, okruglih stolova i radionica, obilježavanje datuma važnih za zaštitu prirode, sudjelovanje na različitim manifestacijama i sajmovima te zajednički projekti s udrugama, uključujući i suradnju oko prikupljanja podataka o vrstama i staništima.

60% anketiranih JU izjavilo je i kako imaju razvijen neki tip suradnje s lokalnim OPG-ovima, obrtnicima i drugim lokalnim proizvođačima. Najčešće se radi o promociji i prodaji lokalnih proizvoda u prostorijama JU, izradi suvenira, organiziranju sajмова i drugih manifestacija, zajedničkim projektima iz domene ekoturizma, opskrbi restorana i hotela unutar ZP lokalnim proizvodima te edukaciji lokalnog stanovništva o ekološkoj proizvodnji.

Iako ovi brojevi upućuju na mnogobrojne pozitivne pomake na ovom području, valja imati na umu kako praksa nije ujednačena te mjera u kojoj će dionici biti uključeni u upravljanje zaštićenim područjima još uvijek uvelike ovisi o kapacitetima i volji pojedine javne ustanove (ili čak njene trenutne uprave). U tom smislu postoji još mnogo prostora za poopćavanje nekih domaćih primjera dobre prakse, kao i za učenje od kolega iz drugih zemalja. U poglavljima koja slijede navodimo, stoga, nekoliko primjera iz Švicarske, s posebnim naglaskom na model regionalnih parkova prirode s kojim smo se pobliže upoznali tijekom studijskog putovanja organiziranog u sklopu ovog projekta.

## REGIONALNI PARK PRIRODE – NOVI MODEL ZAŠTITE PRIRODE U ŠVICARSKOJ

Švicarska je u zadnjih desetak godina doživjela pravi bum osnivanja novih parkova namijenjenih zaštiti prirode. Zakonsku osnovu i poticaj za takav razvoj događaja predstavljale su izmjene Federalnog zakona o zaštiti prirode i kulturne baštine (LPN) iz 2006. godine<sup>61</sup>. Članak 23e spomenutog zakona definira tri tipa „parkova od nacionalnog značaja“ – nacionalni park, regionalni park prirode i prigradski park prirode.

Nacionalni park je definiran kao veliko područje koje autohtonoj flori i fauni pruža netaknuta staništa i koje omogućuje krajoliku da se prirodno razvija. Osim toga, nacionalni park služi i rekreativnoj, edukativnoj i znanstvenoj svrsi, a podijeljen je na središnju zonu kojoj šira javnost ima samo ograničen pristup i na prijelaznu zonu u kojoj se krajolikom upravlja na način koji poštuje prirodu te je zaštićen od štetnih intervencija (LPN, čl. 23f).

Regionalni park prirode je pak veliko, djelomično naseljeno područje, koje karakterizira bogato prirodno i kulturno naslijeđe, a čije se građevine i ostala infrastruktura skladno uklapaju u krajolik. Unutar parka prirode potiče se razvoj održivih ekonomskih aktivnosti te promocija na taj način proizvedenih roba i usluga (LPN, čl. 23g). U regionalnim parkovima prirode nema zoniranja, tj. ne postoje središnje zone koje se strogo štite.<sup>62</sup>

Konačno, prigradski park prirode je područje koje se nalazi u blizini gusto naseljenog teritorija (ne smije biti udaljeniji od 20 km od centra većeg naselja i mora biti lako dostupan javnim prijevozom<sup>63</sup>) koje autohtonoj flori i fauni nudi netaknuta staništa, a

61 Izmjene su stupile na snagu 2007. godine.

62 Unutar granica regionalnog parka prirode mogu se, međutim, nalaziti područja zaštićena u drugim kategorijama, na koja se mogu primjenjivati strože mjere zaštite. Upravljanje takvim područjima nije u nadležnosti parka, već kantona (ili NVO-a/individualnih vlasnika ako se radi o privatnim zaštićenim područjima).

63 Pravilnik o parkovima od nacionalnog značaja, članak 22, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20071162/index.html#a22>



široj javnosti omogućava uživanje u prirodi. Također je podijeljen na središnju zonu s ograničenim pristupom i na prijelaznu zonu (LPN, čl. 23h).

Većina novoosnovanih parkova od nacionalnog značaja spada u kategoriju regionalnog parka prirode<sup>64</sup> te ćemo se zbog toga, kao i zbog njihove uloge pokretača održivog regionalnog razvoja, u nastavku fokusirati upravo na tu kategoriju parkova.

Važno je istaknuti da se osnivanje novih parkova od nacionalnog značaja temelji na duboko demokratskom procesu. Naime, inicijativa za osnivanje parka mora dolaziti iz same regije, a da bi park bio osnovan mora ga podržati većina stanovnika dotičnog područja. Zanimljivo je primijetiti kako glavina odgovornosti i autoriteta za implementaciju projekta parka leži na uključenim općinama, dok je uloga kantona u većini slučajeva sekundarna. Uloga federalne razine i u ovom se slučaju svodi na donošenje zakonodavnog okvira (uključujući definiranje kriterija za stjecanje statusa parka), nadgledanje njegovog provođenja te pružanje stručne i financijske pomoći.

Ako park zadovolji određene kriterije, Federalni ured za okoliš (BAFU/OFEV) dodjeljuje mu oznaku 'Park od nacionalnog značaja' koja vrijedi 10 godina, te između ostalog otvara mogućnost federalnog financiranja<sup>65</sup>. Jedan od uvjeta za dobivanje oznake je donošenje povelje/statuta (koja uključuje i 10-godišnji plan upravljanja) u kojoj su jasno postavljeni ciljevi parka i navedene mjere za njihovo ostvarivanje<sup>66</sup>. Osim toga, bitno je dokazati i kapacitete za stručno i učinkovito upravljanje parkom.

Kao što je već ranije spomenuto, zbog relativno blagog režima zaštite<sup>67</sup>, većina službenih izvora regionalne parkove prirode uopće ne računa kao zaštićena područja. Ipak, prema njihovoj namjeni i ciljevima, regionalni parkovi otprilike odgovaraju IUCN kategoriji V zaštićenih područja.

64 Od 16 parkova od nacionalnog značaja osnovanih nakon 2006. godine, čak 15 ih spada u kategoriju regionalnog parka prirode (od toga su dva područja – Val Müstair i Entlebuch – još prije izmjena zakona iz 2006. bila zaštićena kao UNESCO-vi rezervati biosfere, a naknadno im je dodijeljen i status regionalnog parka prirode), a samo jedan (Wildnispark Zürich Sihlwald) u kategoriju prigradskog parka prirode. Švicarska za sada ima samo jedan nacionalni park, osnovan još 1914. godine. Najintenzivniji period osnivanja novih parkova bio je između 2010. i 2013. godine kada ih je osnovano čak 14. Trenutno (stanje u veljači 2021.) još dva područja čekaju da im se dodjeli status – jednom u kategoriji regionalnog parka prirode, a drugom u kategoriji prigradskog parka prirode). Izvor informacija: [https://www.parks.swiss/en/the\\_swiss\\_parks/](https://www.parks.swiss/en/the_swiss_parks/)

65 Nakon 10 godina, općine mogu ponovo razmotriti žele li i dalje sudjelovati u projektu parka, a omogućeno je i uključivanje novih općina (kao i ukidanje parka ako više ne postoji dovoljan interes među općinama).

66 Tri zakonski propisane misije svakog regionalnog parka prirode su: očuvanje i poboljšavanje stanja prirode i krajolika, jačanje lokalne ekonomije temeljene na održivom razvoju te podizanje ekološke svijesti kroz edukaciju (Pravilnik o parkovima od nacionalnog značaja, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20071162/index.html>).

67 Unutar parka nema ograničavanja većine ljudskih aktivnosti, a očuvanje vrijednosti područja osigurava se prvenstveno preporukama i podizanjem svijesti kroz rad s lokalnom zajednicom.

Pütz i suradnici<sup>68</sup> su identificirali tri osnovna tipa organizacije regionalnih parkova prirode: (I) parkovi organizirani kao udruženja (većina parkova), (II) parkovi direktno povezani s jednom općinom te (III) parkovi povezani s regionalnim razvojnim agencijama. Članstvo parkova organiziranih kao udruženja može uključivati općine, lokalna poduzeća, NVO-e, kao i individualne članove.

Među do sada osnovanim regionalnim parkovima postoje znatne razlike u površini (136 – 548 km<sup>2</sup>), broju stanovnika (1.200 – 41.500), broju općina uključenih u projekt parka (1 – 30), kao i u broju članova udruženja (79 – 633).<sup>69</sup>

Izvori financiranja regionalnih parkova prirode uključuju uplate federalnih i kantonalnih vlada, članarine (najviše doprinose općine<sup>70</sup>), donacije zaklada i gospodarskih subjekata te vlastite izvore financiranja (organiziranje turističkih tura, edukativni programi, prodaja suvenira i tiskovina, certificiranje proizvoda itd.). Kod većine parkova, najveći dio budžeta dolazi s federalne razine (u prosjeku oko trećine)<sup>71</sup>, kantoni doprinose oko jedne četvrtine, dok članarine u prosjeku donose oko 10% prihoda. Naravno, među parkovima postoje velike razlike u važnosti pojedinih izvora financiranja (park Entlebuch npr. ostvaruje gotovo 60% prihoda iz vlastitih izvora i donacija). Apsolutna veličina proračuna također može znatno varirati, ovisno o veličini i aktivnostima parka (2014. godine radilo se npr. o rasponu 620.000 – 2.830.000 CHF).<sup>72</sup>

Kao što je već spomenuto, većina regionalnih parkova prirode organizirana je kao udruženje većeg broja dionika. Glavna upravljačka tijela parka čine odbor, koji ima ključnu ulogu u određivanju strateške orijentacije parka, te uprava s izvršnim ovlastima. Odbor parka sastoji se od predstavnika općina uključenih u projekt parka (koje prema zakonu uvijek imaju većinu u odboru), ali može uključivati i predstavnike drugih lokalnih dionika, poput poljoprivrede, šumarstva, turizma, okolišnih NVO-a, sindikata, kantonalnih vlasti (rijetko) i dr. Upravu parka čine zaposleni profesionalci s odgovarajućim kvalifikacijama koji mogu, ali i ne moraju biti članovi parka (tj. udruženja).

Osim ovih formalnih struktura, parkovi koriste i čitav

68 Pütz, Marco & Gubler, Lena & Willi, Yasmine. (2017). New governance of protected areas: regional nature parks in Switzerland. *eco.mont.* 9. 75-84. DOI: 10.1553/eco.mont-9-sis75.

69 Izvor informacija za površine, broj stanovnika i broj općina (stanje u veljači 2021.): [https://www.parks.swiss/en/the\\_swiss\\_parks/](https://www.parks.swiss/en/the_swiss_parks/); za broj članova udruženja Pütz i sur. (2017).

70 U slučaju regionalnog parka prirode Jura vaudois, općine npr. plaćaju godišnju članarinu od 6 CHF po stanovniku.

71 Federalno financiranje dodjeljuje se u četverogodišnjim ciklusima, te su parkovi uz 10-godišnje planove upravljanja dužni pripremiti i 4-godišnje planove kako bi mogli aplicirati za sredstva na nacionalnoj razini. Prema Pütz i sur. (2017), Konfederacija je za razdoblje 2016. – 2019. za sve parkove od nacionalnog značaja predvidjela financiranje u iznosu od 67,9 milijuna CHF, od čega je za regionalne parkove prirode bilo namijenjeno 37,2 milijuna CHF.

72 Pütz i sur. (2017).

niz drugih platformi i mehanizama za uključivanje dionika<sup>73</sup>. Među njih spadaju (više ili manje formalna) konzultativna tijela otvorena za sve zainteresirane pojedince, referendumi koji se provode unutar parka, savjetodavna vijeća koja saziva odbor parka te privremene ili trajne tematske radne grupe<sup>74</sup>. Dodatni kanal posredne participacije lokalnog stanovništva osiguravaju i izabrani lokalni političari (predstavnici općina) koji sjede u odboru parka.

S obzirom na njegovu *bottom-up* strukturu, uspješnost regionalnog parka prirode u ostvarivanju zacrtanih ciljeva uvelike ovisi o razini podrške koju park uživa među lokalnim stanovništvom. Ona pak ovisi o tome u kojoj su mjeri inicijatori parka prema lokalnim dionicima uspješno iskomunicirali svrhu osnivanja parka i korist koju bi on trebao donijeti čitavoj regiji, kao i o tome koliko su ih uspješno uključili u pojedine etape osnivanja parka te motivirali na sudjelovanje u različitim konzultativnim tijelima i aktivnostima jednom kada je park osnovan. I po ovom pitanju postoji određeni stupanj varijabilnosti među različitim regionalnim parkovima.<sup>75</sup>

Tijekom studijskog putovanja u Švicarsku koje je organizirano u sklopu projekta u listopadu 2019. godine imali smo se prilike upoznati s konkretnim primjerima implementacije ovog modela u praksi. Iskustva dvaju regionalnih parkova prirode koje smo tom prilikom posjetili donosimo u nastavku.

73 Uključivanje lokalnog stanovništva i ostalih zainteresiranih dionika u osnivanje i upravljanje parkom u Švicarskoj je zakonska obaveza propisana člankom 25. stavkom 3. Pravilnika o parkovima od nacionalnog značaja, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20071162/index.html#a25>.

74 U nekim parkovima trajne radne grupe također imaju svoje predstavnike u odboru parka.

75 Pütz i sur. (2017).

## CERTIFICIRANJE PROIZVODA

Osim mogućnosti federalnog financiranja, stjecanjem statusa parka od nacionalnog značaja uprava parka stječe i pravo na certificiranje proizvoda i usluga koje proizvode lokalna poduzeća (LPN, čl. 23j).

Glavni kriterij za dodjelu certifikata je podrijetlo proizvoda – barem 70% sastojaka proizvoda mora biti proizvedeno unutar granica parka. Putem ovog (nacionalnog) sustava moguće je dakle certificirati isključivo proizvode, ne i proizvođače, no neki parkovi su razvili i vlastite certifikate namijenjene proizvođačima.

Kao i sam status parka od nacionalnog značaja, i certifikat za proizvode se dodjeljuje na određeno vrijeme, uz mogućnost produživanja.





La Pierreuse (Pro Naturin rezervat unutar Regionalnog parka prirode Gruyère-Pays d'Enhaut) / foto: Antoine Burri

## STUDIJE SLUČAJA

### REGIONALNI PARK PRIRODE GRUYÈRE-PAYS D'ENHAUT

Sa svojih 503 km<sup>2</sup> površine, regionalni park prirode Gruyère-Pays d'Enhaut predstavlja jedan od većih regionalnih parkova u Švicarskoj. U projekt parka uključeno je 13 općina u kojima živi oko 14.500 stanovnika<sup>76</sup>. Zanimljivo je i to da je park smješten na području dva kantona – Fribourg i Vaud – čime je dodatno naglašen njegov regionalni karakter.

Park je od federalnih vlasti dobio oznaku parka od nacionalnog značaja za razdoblje 2012. – 2021. godine, a u izradi je i projekt za razdoblje 2022. – 2031. koji bi trebao uključiti još dvije dodatne općine.

Park je organiziran kao udruženje, čiju skupštinu čini 650 članova.<sup>77</sup> Parkom upravlja vijeće u kojem sjedi 13 predstavnika općina i 12 „privatnih osoba“. Ostala tijela parka uključuju odbor (4 predstavnika općina

i 4 privatne osobe) te različite (tematske) komisije<sup>78</sup>. Osim toga, park koristi i tzv. „platforme“ kao forume na kojima okupljaju različite dionike kako bi raspravili i iznijeli svoja mišljenja i ideje oko određene teme.

Osoblje parka je od originalnih četvero naraslo na 11 zaposlenih<sup>79</sup> te uključuje 2 koordinatora parka, knjigovođu i 8 voditelja i suradnika na projektima. Povrh toga, u parku radi i 2-3 pripravnika.

Maksimalno 50% novca za park dolazi od federalne države, kantoni doprinose 22-30%, općine 10-12%, dok ostatak prihoda osigurava sami park (projekti, prodaja proizvoda i sl.). Posebno zanimljivu karakteristiku proračuna predstavljaju stavke za tzv. „prilagodljive projekte“, a koje je moguće koristiti fleksibilno, ovisno o stvarnim potrebama te interesima i željama lokalnog stanovništva u danom trenutku.

Među različitim projektima u koje park nastoji aktivno uključiti lokalnu zajednicu nalaze se edukativni programi za djecu iz lokalnih škola (koji uz teorijski dio uključuju i provedbu praktičnih projekata na terenu, npr. izgradnju nastambi za kukce), rad s lokalnim poljoprivrednicima kako bi ih se potaknulo

<sup>78</sup> Prema trenutnom projektu parka, tri su komisije statutarne (poljoprivreda, turizam, zaštita prirode), ali postoje i druge (šumarstvo, energetika, mobilnost, komunikacija, označavanje proizvoda, rad sa školama).

<sup>79</sup> Stanje u ožujku 2019. godine.

na prihvaćanje praksi koje povećavaju bioraznolikost, kao i aktivnosti usmjerene na očuvanje konkretnih vrsta i staništa te karakteristika krajobraza.

U ovu zadnju skupinu spada npr. projekt poticanja sadnje voćnjaka kojih je u regiji sve manje u zadnjih 50-ak godina, a predstavljaju važna staništa za ptice i druge organizme.<sup>80</sup> Park također provodi i projekt zaštite vodozemaca u sklopu kojeg postavlja barijere uz prometnice, a svako proljeće tijekom dva tjedna 10-ak volontera svako jutro prenosi žabe preko ceste. Važan primjer mobilizacije lokalne zajednice predstavlja i borba protiv invazivnih vrsta. Park stanovnicima poštom šalje pozive na uključivanje u akcije čišćenja, a u istima koristi i osobe na odsluženju civilnog vojnog roka. Ovo je samo nekoliko primjera iz široke palete projekata koje park provodi, a čija uspješnost direktno ovisi o uključivanju lokalne zajednice.

S obzirom na to da je uz zaštitu prirode i edukaciju jedna od tri glavne misije svakog regionalnog parka prirode razvoj lokalne održive ekonomije, turizam igra značajnu ulogu u životu parka. Turistička ponuda parka uglavnom se bazira na tradicionalnoj proizvodnji sira i povijesnoj baštini, a ne toliko na bioraznolikosti.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> Park lokalnom stanovništvu prodaje sadnice u pola cijene te na sebe preuzima obavezu podrezivanja prvih 10 godina.

<sup>81</sup> Povijesno je i skijanje igralo važnu ulogu u turističkoj ponudi regije (park se nalazi na nadmorskoj visini 400–2550 m), no smanjivanje količine snijega uslijed klimatskih promjena prisililo ih je na ponovno osmišljavanje turističke strategije.

Ona uključuje tematske pješačke staze, biciklističke ture, organizirane ekskurzije za djecu i odrasle itd.

Važnu ulogu u turističkoj ponudi parka i razvoju regionalne ekonomije imaju certificirani proizvođači lokalnih proizvođača. Trenutno je certificirano preko 100 proizvoda (sir, meso, med, sirupi, biljni čajevi), a osim certifikata koji parku dodjeljuje BAFU/OFEV, park je razvio i vlastiti certifikat koji dodjeljuje samim proizvođačima.

Zanimljivo je da u parku ne postoji jedinstveni centar za posjetitelje, već nekoliko tematskih centara (npr. proizvodnja sira) koji posjetiteljima dijele materijale s kartama lokaliteta povezanih uz tu konkretnu temu. Time je turistička ponuda diverzificirana i prilagođena različitim tipovima posjetitelja. Izgradnja centara za posjetitelje i druge turističke infrastrukture u nadležnosti je općina.

Osoblje parka na većem dijelu njegovog teritorija nema autoritet posjetiocima zabraniti većinu aktivnosti, ali im može pružiti određene smjernice o pravilnom ponašanju u prirodi. Iznimku čine lokaliteti sa staništima zaštićenim na nacionalnoj i kantonalnoj razini (kao i „privatni“ rezervati kojima upravlja Pro Natura<sup>82</sup>) na kojima se primjenjuje stroži režim zaštite. Park također nema autoritet ograničiti broj posjetitelja.

<sup>82</sup> Pro Natura je povijesno vrlo važan dionik u regiji te u njoj posjeduje relativno veliku površinu zemlje. To uključuje i ljetne planinske pašnjake na kojima se lokalne poljoprivrednike potiče na načine korištenja koji štite bioraznolikost.



La Pierreuse (Pro Naturin rezervat unutar Regionalnog parka prirode Gruyère-Pays d'Enhaut) / foto: Antoine Burri





Creux-du-Croux, Regionalni park prirode Jura Vaudois / foto: Gilbert Paquet

## REGIONALNI PARK PRIRODE JURA VAUDOIS

Park je utemeljen još 1973. godine na inicijativu tadašnjeg predsjednika Pro Naturinog ogranka u kantonu Vaud, ugovorima između vlasnika zemljišta, općina i Pro Nature. Originalni je park bio puno manji površinom<sup>83</sup> te je uz zaštitu prirode bio usredotočen na tradicionalnu poljoprivredu i šumarstvo. Glavni cilj parka bio je spriječiti daljnju izgradnju turističke infrastrukture na prirodno vrijednim područjima. Nakon izmjena federalnog zakona iz 2006. godine lokalne općine, potaknute mogućnošću privlačenja federalnog financiranja u regiju, odlučuju znatno proširiti površinu parka. Park je 2009. godine postao kandidat za nacionalno priznanje, a 2013. Konfederacija mu je dodijelila oznaku regionalnog parka prirode (za razdoblje 2013. – 2022. godine).

Trenutna površina regionalnog parka iznosi 531 km<sup>2</sup> te je on drugi najveći park u Švicarskoj.<sup>84</sup> Park Jura vaudois, međutim, drži rekord prema broju uključenih općina – čak 30. U tim općinama živi oko 35.000 stanovnika<sup>85</sup>, dok

83 Godine 1997. površina parka iznosila je 50 km<sup>2</sup>.

84 Nakon parka Ela, čija površina iznosi 548 km<sup>2</sup>.

85 <https://cutt.ly/zk2RVhm>, <https://parcjuravaudois.ch/#>

u okolici parka živi i više od milijun ljudi.

60% površine parka čine šume (uključujući i planinske pašnjake), 30% poljoprivredne površine, a 10% otpada na infrastrukturu. Čak 60% površine parka nalazi se na različitim federalnim popisima lokaliteta od nacionalnog značaja (visoke i niske močvare, aluvijalna područja, suhe livade i pašnjaci, krajobrazi od nacionalnog značaja). Na području parka obitavaju tetrijebi, sove, risovi, vukovi, divlje mačke, jeleni, divokoze, a posebno su zanimljive i mravlje kolonije koje izgrađuju ogromne mravinjake (mrav je ujedno i maskota parka).

Kao što je već rečeno, Pro Natura je na tom području počela uspostavljati svoje rezervate još prije nego što su ga kantoni i federalna država počeli štiti te danas upravlja s 4,7 km<sup>2</sup> unutar granica parka, od čega je 2,5 km<sup>2</sup> u izravnom vlasništvu Pro Nature dok za dodatnih 2,2 km<sup>2</sup> imaju ugovore s vlasnicima zemljišta. Područja kojima Pro Natura upravlja uključuju šume, močvare, tresetišta i pašnjake.

Odgovorna tijela parka čine opća skupština, odbor (Comité), biro (Bureau) i operativni tim (Structure opérationnelle). Opća skupština, koju sačinjavaju svi članovi udruženja parka, donosi statut i desetogodišnji program te bira predsjednika i članove odbora.

Odbor sačinjava 8 predstavnika općina, 5 predstavnika

različitih sektora (npr. poljoprivreda, zaštita okoliša i prirode...), 1 predstavnik lokalnog stanovništva te 1 predstavnik kantona<sup>86</sup>. Za mjesto u odboru mogu se kandidirati svi članovi udruženja parka. U nadležnosti odbora spadaju određivanje strategije razvoja parka i nadgledanje njenog provođenja, predlaganje izmjena statuta, predlaganje desetogodišnjeg programa te imenovanje biroa. Članstvo između dviju skupština nema izravnu kontrolu nad članovima odbora, ali ih može smijeniti na idućoj skupštini.

Biro parka se pak sastoji od 3 predstavnika općina, 2 predstavnika sektora te 1 predstavnika kantona.<sup>87</sup> U zadaće biroa spadaju praćenje i kontrola provedbe projekata, podnošenje godišnjih izvješća o upravljanju parkom te donošenje odluka u hitnim slučajevima.

Napokon, operativni tim koji sačinjavaju uprava parka i suradnici odgovoran je za provedbu projekata kao i sve druge aktivnosti parka na dnevnoj bazi.

Opća se skupština sastaje jednom godišnje, odbor dva puta godišnje (s tendencijom da se to poveća na 4 puta godišnje), a biro jednom mjesečno.

Osim ovih formalnih tijela za donošenje odluka u kojima su dionici zastupljeni na različite načine, park svake godine organizira i „forume“ na neku temu na koje poziva sve relevantne dionike (općine, institucije, NVO-e, poduzeća, privatne osobe) koji čak ni ne moraju živjeti/djelovati na području parka. Takvi forumi nemaju moć donositi nikakve odluke, ali se prikupljene informacije i mišljenja

86 Predstavnik kantona ima samo savjetodavno pravo glasa.

87 Predstavnik kantona i u birou ima savjetodavno pravo glasa.



Rijeka Orbe, Regionalni park prirode Jura Vaudois / foto: Gilbert Paquet

iznesena tijekom rasprava nastoji u najvećoj mogućoj mjeri uklopiti u planove upravljanja.

Park također nastoji biti maksimalno uključiv i pri planiranju i implementaciji tzv. participativnih projekata, u čijem razvoju često sudjeluju turističke zajednice, iznajmljivači i lokalni proizvođači. Osim toga, park svim stanovnicima područja šalje novine kojima ih obavještava o aktivnostima parka.

U sklopu četverogodišnjeg ciklusa financiranja (2020. – 2024.) park provodi 10 skupina projekata: 1. krajobrazna baština, 2. prirodna baština: bioraznolikost, 3. poljoprivreda, lokalni proizvodi i lokalno gospodarstvo, 4. turizam, opuštanje i održiva razonoda, 5. energija i održiva mobilnost, 6. senzibilizacija javnosti i edukacija o održivom razvoju, 7. regionalni identitet, 8. zajednički rad i planiranje, 9. komunikacija i marketing, 10. upravljanje i kvaliteta. U sljedećem ciklusu kao teme planiraju uključiti i klimatske promjene te zaštitu šuma.





La Grande Cariçaille

## LA GRANDE CARIÇAILLE

Još jedan zanimljiv model upravljanja s kojim smo se imali prilike upoznati tijekom studijskog putovanja u Švicarsku je i onaj Udruženja „La Grande Cariçaille“ koje upravlja istoimenim močvarnim područjem uz južnu obalu jezera Neuchâtel. Grande Cariçaille zapravo nije jedno jedinstveno zaštićeno područje već se radi o mozaiku područja zaštićenih odlukama kantona, upisanih na različite popise lokaliteta od nacionalnog značaja, a često i međunarodno prepoznatih uvrštavanjem na Ramsarski popis (radi se o najstarijem i najvećem ramsarskom području u Švicarskoj).

Prve inicijative za zaštitu južne obale jezera Neuchâtel datiraju još iz 1940-ih godina, a jedan od prijelomnih događaja u zaštiti područja bila je kampanja koju su početkom 1980-ih godina vodile udruge Pro Natura i WWF Switzerland protiv izgradnje autoceste koja je trebala prolaziti uz samu obalu jezera. Rezultat kampanje bio je pomicanje rute ceste dalje od obale, a 1982. godine kantoni Vaud i Fribourg donose međukantonalni prostorni plan za južnu obalu jezera, potpisuju ugovor o upravljanju područjem te osnivaju Studijsku i upravljačku skupinu (Groupe d'étude et de gestion – GEG) kao tijelo koje je trebalo voditi brigu o području. Kako bi se donekle pojednostavnila i sistematizirala složena situacija nastala zaštitom različitih lokaliteta koristeći različite kantonalne,

federalne i međunarodne instrumente, područje je 2001. – 2002. podijeljeno na 8 prirodnih rezervata. GEG je pak, u svrhu veće inkluzivnosti, 2010. transformiran u Udruženje „La Grande Cariçaille“.

Osnivanje udruženja zapravo je bilo pokušaj okupljanja svih vlasnika zemljišta na tom području (kantoni, općine, okolišne udruge, privatni vlasnici) te razvijanja funkcionalne platforme za upravljanje područjem na način koji bi bio prihvatljiv većini dionika uz istovremeno ostvarivanje ciljeva zaštite.

Glavna tijela Udruženja su opća skupština, upravni odbor (Comité directeur), izvršni odbor (Bureau exécutif) te znanstvena komisija, a članovima udruženja mogu postati kantoni, općine, NVO-i te privatne osobe/vlasnici zemljišta.

Opća skupština je vrhovno tijelo Udruženja, a sastoji se od aktivnih i savjetodavnih članova. Glasačka prava definirana su na sljedeći način: kanton Fribourg 15 glasova, kanton Vaud 15 glasova, kanton Bern (u tijeku rasprava o članstvu) 5 glasova, kanton Neuchâtel (u tijeku rasprava o članstvu) 2 glasa, svaka općina po 1 glas, svaka nevladina organizacija po 1 glas, privatni vlasnici zemljišta ukupno 3 glasa.

Upravni odbor je zadužen za strateško usmjeravanje čitavog projekta, a sačinjavaju ga predstavnici kantona Vaud, Fribourg i Neuchâtel, delegat koji predstavlja

općine iz kantona Vaud, delegat koji predstavlja općine iz kantona Fribourg te delegat koji predstavlja udruge za zaštitu prirode. Upravni odbor u svom radu može zatražiti savjet znanstvene komisije (savjetuje upravni odbor o znanstvenim pitanjima), a za svoje postupke odgovara općoj skupštini Udruženja.

Većina operativnih zadataka Udruženja delegirani su izvršnom odboru. Njega sačinjava 9 zaposlenika zaduženih za organizaciju održavanja nešumovitih močvara, znanstveno praćenje flore i faune, rad s posjetiteljima i informiranje javnosti te administrativno i financijsko upravljanje. Unutar područja djeluju i dva čuvara prirode koji imaju pravo naplaćivanja kazni u slučaju kršenja propisanih pravila ponašanja.

Područje ima izrađen plan upravljanja za period 2012. – 2023. a za njegovo provođenje osigurano je financiranje od 1,7 milijuna CHF godišnje putem programskog ugovora između Konfederacije i kantona.



La Grande Cariçaille



Sudionici studijskog putovanja u Švicarsku, listopad 2019.



## ZAKLJUČI I PREPORUKE

Na kraju se postavlja pitanje koje zaključke i preporuke za održivije, transparentnije i participativnije upravljanje zaštićenim područjima u RH možemo izvući temeljem švicarskih iskustava? Prije nego što pokušamo odgovoriti na to pitanje valja još jednom podsjetiti kako između dvije države postoje značajne razlike u povijesnom razvoju (uključujući i evoluciju mreže zaštićenih područja), institucionalnom ustroju, demokratskim tradicijama te ljudskim i financijskim kapacitetima sektora zaštite prirode. Zbog svega toga bilo kakvo direktno precrtavanje švicarskih iskustava i modela na hrvatsku situaciju u većini slučajeva nije moguće.

S jedne strane, Hrvatska ima ujednačeniji i jednostavniji sustav kategorizacije zaštićenih područja u odnosu na Švicarsku, a podacima o istima relativno je lakše pristupiti s obzirom na postojanje jedinstvenog, javno dostupnog upisnika<sup>88</sup>. Hrvatska je također proglasila i znatno obuhvatniju ekološku mrežu te je njen sustav zaštićenih područja općenito manje fragmentiran i bolje povezan nego što je to slučaj u Švicarskoj.<sup>89</sup>

S druge strane, švicarski sustav zaštite prirode odlikuju veća otvorenost prema različitim modelima upravljanja zaštićenim područjima<sup>90</sup> te mnogo razvijeniji mehanizmi uključivanja dionika u upravljanje istima nego što je to slučaj u Hrvatskoj. Smatramo stoga da upravo na tim područjima postoji najviše prostora za učenje od Švicarskih kolega.

Važno je istaknuti kako, uza sve pozitivne aspekte participacije lokalne zajednice i ostalih dionika u donošenju odluka vezanih uz zaštitu prirode, švicarsko iskustvo ukazuje i na određene rizike koji predstavljaju naličje tih procesa. Tako su npr., unatoč valu osnivanja regionalnih parkova prirode nakon izmjena zakona iz 2006., sve inicijative za osnivanje novih nacionalnih parkova doživjele neuspjeh na referendumima. Razlog tome je taj što osnivanje nacionalnog parka predstavlja mnogo veća ograničenja aktivnostima lokalne zajednice nego što je to slučaj s regionalnim parkovima prirode.

Regionalni park prirode pokazao se toliko uspješnim modelom i zbog toga što predstavlja priliku za regionalni ekonomski razvoj. Iako je uloga zaštićenih područja kao motora održivog lokalnog/regionalnog razvoja izrazito važna u osiguravanju potpore lokalne zajednice te, posljedično, njihove učinkovite

88 <http://www.haop.hr/hr/baze-i-portali/upisnik-zasticenih-podrucja>

89 U ovom bi se kontekstu moglo spomenuti i općenito bolje stanje bioraznolikosti u Hrvatskoj u odnosu na Švicarsku, no ono je prije posljedica zakašnjele industrijalizacije u odnosu na zemlje Zapada (kao i deindustrijalizacije koja je uslijedila 90-ih godina 20. stoljeća) nego posebno uspješnih i inovativnih upravljačkih praksi u hrvatskim ZP.

90 Ovo je djelomično posljedica samog povijesnog razvoja mreže zaštićenih područja u Švicarskoj, odnosno uloge koju su pojedini akteri imali u različitim „valovima“ osnivanja zaštićenih područja (npr. pionirska uloga koju su odigrale nevladine organizacije i privatni vlasnici zemljišta pri osnivanju prvih ZP).

dugoročne zaštite, postoji rizik da se iz vida ispusti primarna zadaća tih područja (zaštita prirode) te da se na njih počne gledati prvenstveno kao na izvor zarade. Takve su tendencije, nažalost, prisutne u obje države.<sup>91</sup>

Jasno je stoga kako pri zaštiti najvrjednijih i najugroženijih sastavnica bioraznolikosti i dalje presudni moraju biti znanstveni kriteriji. Istovremeno, ljude čije su aktivnosti i mogućnosti preživljavanja u takvim slučajevima znatno ograničene društvo mora pravedno obešteti<sup>92</sup>, a moraju biti uloženi i dodatni naponi kako bi se lokalnoj zajednici i drugim dionicima iskomunicirala (biološka/ekološka) vrijednost određenog područja te nužnost njegove zaštite.

Unatoč ovim opaskama, smatramo kako daljnjoj demokratizaciji upravljanja zaštićenim područjima nema alternative jer bez aktivne suradnje s lokalnom zajednicom i drugim dionicima nema učinkovite dugoročne zaštite područja. Naravno da demokratizacija sama po sebi nije magično rješenje za sve probleme, no sustavno poticanje dionika na suradnju otvara prostor da se barem dio tih problema riješi ili da se o njima barem otvoreno raspravi.

Imajući na umu gore navedene napomene, donosimo sljedeće preporuke za održivo, transparentno i participativno upravljanje zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj:

- Nastaviti jačati financijske i ljudske kapacitete javnih ustanova za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode, uključujući i edukaciju zaposlenika o važnosti i mogućim modelima uključivanja lokalne zajednice i ostalih dionika u upravljanje zaštićenim područjima. Rezultati ankete koja je u sklopu projekta provedena među javnim ustanovama za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode pokazali su kako 65% ispitanika smatra da njihova ustanova ne raspolaže dostatnim financijskim i ljudskim kapacitetima za učinkovito informiranje i uključivanje javnosti u upravljanje zaštićenim područjem, dok ih je 55% navelo kako osoba zadužena za informiranje javnosti u njihovoj ustanovi nije posebno educirana za tu ulogu.
- Osigurati transparentnost u radu javnih ustanova objavom planskih dokumenata, izvještaja o aktivnostima i mogućnostima uključivanja dionika na službenim internetskim stranicama ustanove (i putem tiskanih materijala gdje za tako nešto postoje osigurana sredstva).
- U zakonodavnom okviru RH osim državnog upravljanja zaštićenim područjima (IUCN tip nadležnosti A) omogućiti i druge međunarodno prepoznate modele (tip B – podijeljeno

91 Pro Natura je npr. u više navrata javno kritizirala činjenicu da su mnogi švicarski regionalni parkovi prirode fokusirani prvenstveno na razvoj turizma i promociju lokalnih proizvoda te zatražila da se status parka od nacionalnog značaja na idućih 10 godina produži samo onima koji su uložili stvarne napore u zaštitu prirode i krajobraza.

92 Barem u visini pretrpljene ekonomske štete.



upravljanje, tip C – privatno upravljanje te tip D – upravljanje od lokalnih zajednica, uključujući i tzv. ICCAs područja<sup>93</sup>). Primjeri poput značajnog krajobraza Gajna pokazuju da na terenu već postoje uvjeti i interes za uvođenje takvih modela.

- Poticati strukturirano uključivanje dionika u rane faze izrade planova upravljanja zaštićenim područjima kako bi se na samom početku procesa prikupile sve relevantne informacije i detektirali potencijalni sukobi. Iako u Zakonu o zaštiti prirode već postoji obaveza stavljanja prijedloga plana upravljanja na uvid javnosti, uključivanjem javnosti u tako kasnoj fazi riskira se velik broj negativnih komentara koje se moglo prevenirati ranijim uključivanjem, te nepotrebno dupliciranje posla.
- Poticati osnivanje suradničkih vijeća i sličnih platformi za uključivanje dionika u onim zaštićenim područjima koja ih još uvijek nemaju. Uloga takvih tijela trebala bi biti razmjena informacija i mišljenja o različitim temama relevantnim za održivo upravljanje područjem, jačanje međusektorske suradnje, ali i edukacija dionika (kako predstavnika drugih sektora, tako i lokalne zajednice) o važnosti očuvanja prirode. Posebno je važno istaknuti i potrebu razrade modela kontinuiranog financiranja rada takvih tijela jer su dosadašnja iskustva iz RH pokazala da je njihovo osnivanje često vezano uz konkretne projekte, nakon čijeg se završetka ta tijela gase ili barem znatno smanjuju aktivnosti.
- Razvijati participativne projekte u zaštićenim područjima u čije je planiranje i provedbu uključena lokalna zajednica (lokalne udruge, lokalna poduzeća, „obični“ građani).
- Upravna vijeća javnih ustanova koje upravljaju zaštićenim područjima otvoriti predstavnicima okolišnih udruga, nezavisnim stručnjacima<sup>94</sup>, predstavnicima lokalne zajednice i drugim dionicima, pri čemu kao inspiracija mogu poslužiti modeli iz Švicarske od kojih su neki navedeni i u ovoj publikaciji.
- Sustavno razvijati suradnju između javnih ustanova i lokalnih proizvođača. Cilj takve suradnje trebao bi biti, s jedne strane, osigurati zaštitu prirode edukacijom lokalnog stanovništva o održivim proizvodnim praksama, a s druge strane osigurati podršku lokalne zajednice aktivnom promocijom na

93 ICCAs - Indigenous peoples' conserved territories and community conserved areas (Područja očuvana zalaganjem autohtonih naroda i zajednica). Za raspravu o potencijalnim ICCAs područjima u Hrvatskoj vidjeti: Iris Beneš, Sudjelovanje u upravljanju prirodno vrijednim područjima u RH – Analiza savjetodavnih modela u upravljanju zaštićenim područjima i načina upravljanja zajednice prirodnim resursima, 2015. <https://rb.gy/ms5yugl>

94 19 od 40 anketiranih JU izjavilo je kako u sastavu upravnog vijeća imaju predstavnike nevladinih organizacija i/ili nezavisne stručnjake (nestranačke osobe). Od toga se u 7 slučajeva radilo o predstavnicima nevladinih organizacija, u 16 o nezavisnim stručnjacima, dok su 4 JU izjavile kako u sastavu upravnog vijeća imaju i predstavnike nevladinog sektora i nezavisne stručnjake.

taj način proizvedenih lokalnih proizvoda. U tom kontekstu, a po uzoru na Švicarsku, valjalo bi razmotriti i mogućnost uvođenja i promoviranja jedinstvenog certifikata za proizvode proizvedene u zaštićenim područjima, a koji bi takvim proizvodima osigurao bolji položaj na tržištu<sup>95</sup>. Pri tome je izrazito važno istaknuti kako geografsko podrijetlo proizvoda ne smije biti jedini kriterij za dodjelu certifikata već u obzir treba uzeti i održivost proizvodnih procesa koji ne bi smjeli štetiti ljudima i okolišu.

Na kraju još valja primijetiti da smo s obzirom na kompleksnost teme upravljanja zaštićenim područjima, čak i ako se fokusiramo na samo jednu državu poput Švicarske, ovim projektom tek zagrebali površinu. Stoga smatramo da postoji još mnogo prostora za razmjenu iskustava i proučavanje različitih upravljačkih modela te se nadamo da će ovaj projekt predstavljati tek prvi korak u razvoju suradnje između švicarskih i hrvatskih javnih ustanova i okolišnih NVO-a oko ove teme.

95 U Hrvatskoj postoje sporadični primjeri certificiranja proizvoda proizvedenih unutar zaštićenih područja (npr. Učkarski ovčji sir s natpisom „Proizvedeno u PP Učka“), no trenutno ne postoje ujednačeni sustav i kriteriji certificiranja za sva zaštićena područja u RH.

## POPIS KRATICA

**BAFU/OFEV** - Bundesamt für Umwelt / Office fédéral de l'environnement (Federalni ured za okoliš Švicarske konfederacije)

**CH** – Švicarska konfederacija

**CHF** – Švicarski franak

**IFP** – Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (Federalni popis krajobraza, lokaliteta i spomenika prirode)

**IUCN** – International Union for Conservation of Nature (Međunarodna unija za očuvanje prirode)

**JU** – Javna ustanova za upravljanje zaštićenim područjima i/ili drugim zaštićenim dijelovima prirode

**LChP** – Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Federalni zakon o lovu i zaštiti divljih sisavaca i ptica)

**LPN** – Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (Federalni zakon o zaštiti prirode i kulturne baštine)

**NP** – nacionalni park

**NVO** – nevladina organizacija

**OChP** – Ordonnance sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Pravilnik o lovu i zaštiti divljih sisavaca i ptica)

**OPG** – obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo;

**OPN** – Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (Pravilnik o zaštiti prirode i kulturne baštine)

**PP** – park prirode

**RH** – Republika Hrvatska

**ZoZP** – Zakon o zaštiti prirode

**ZP** – zaštićeno područje





## IMPRESSUM

IZDAVAČ: ZELENA AKCIJA / FRIENDS OF THE EARTH CROATIA

AUTOR: HRVOJE RADČANOVIĆ

DIZAJN: TOMISLAV TURKOVIĆ

TISAK: ACT PRINTLAB D.O.O.

NAKLADA: 300 PRIMJERAKA

ZAGREB, VELJAČA 2021.

ISBN-10: 953-6214-62-8

ISBN-13: 978-953-6214-62-4

EAN: 9789536214624

AUTOR SE ZAHVALJUJE IRIS BENEŠ (BRDŠKO EKOLOŠKO DRUŠTVO - BED),  
GILBERTU PAQUETU I BERTRANDU SANSONNENSU (PRO NATURA)  
NA KORISNIM KOMENTARIMA NA DIJELOVE EKSTA.

FOTOGRAFIJE NA NASLOVNICI: MUTTEN, PARC ELA / BERTRAND SANSONNENS,  
PRO NATURA (GORE) I JURJEVA LUKA (OTOK PREŽBA) / JELENA ŠUTIĆ (DOLJE)





La Pierreuse / foto: Benoît Renevey

