

Pravni okvir
prostorskega
razvoja na
območjih
dvigovanja morske
gladine

OPIS PRAVNIH
MOŽNOSTI ZA
REALIZACIJO
KATALOGA UKREPOV
S PREDLOGI
NORMATIVNIH
SPREMEMB

PRISTOJNOST NAČRTOVANJA PROSTORSKIH UREDITEV

ZUreP – 3 tako kot ZUreP – 2 določa, da je za **načrtovanja vodne infrastrukture** pristojna država v primeru, da je ta namenjena zmanjševanju poplavne ogroženosti v območjih pomembnega vpliva poplav.

Dva zakonska pogoja morata biti kumulativno izpolnjena, da gre za prostorsko ureditev državnega pomena in sicer:

- načrtovati se mora tako vodno infrastrukturo, ki je namenjena zmanjšanju poplavne ogroženosti
- se mora nahajati na območjih, za katera je ugotovljeno, da so poplavno ogrožena.

DRŽAVNA ALI OBČINSKA PRISTOJNOST

Zakon o vodah (ZV-1) definira vodno infrastrukturo, kot »**objekte in naprave ali ureditve, namenjene urejanju voda, zlasti visokovodni nasip, jez, prag, zadrževalnik, brez zemljišč na območju zadrževalnika, namenjenih občasnemu zadrževanju voda, zbiralnik ipd., ter izvajanju monitoringa voda.**

- če izhajamo **iz namena ukrepov**, so vodna infrastruktura vsi **gradbeni in negradbeni ukrepi**.
- s široko razlago bi vsi ukrepi bili v izključni pristojnosti države.
- če pojem vodne infrastrukture razumemo ozko, kot je primeroma naštet, potem bi za načrtovanje ukrepov, ki ne sodijo med vodno infrastrukturo, bila pristojna občina.
- če gre za ureditve ali ukrepe, ki imajo namen zmanjšati poplavno ogroženost in se celo nahajajo na območjih pomembnega vpliva poplav, pa ne gre **za ozko definirano vodno infrastrukturo**, je načrtovanje prepuščeno občinam in ne državi.

POMORSKI PROSTORSKI PLAN

Pomorski prostorski plan (PPP) primeroma navaja protipoplavne ukrepe, ki jih splošno navede, kot:

- *vzdrževanje grajenih delov obale,*
- *prednostna ureditev ustreznega odvajanja meteornih vod,*
- *gradnja zadrževalnikov v zaledju,*
- *gradnja zidov,*
- *povišanje urbaniziranih delov obale*
- in navaja še upravljavske aktivnosti.

Tudi iz PPP ni moč razbrati razdelitve pristojnosti, tako načrtovanja posamezne prostorske ureditve ali ukrepa, kakor tudi ne samih upravljavskih ukrepov.

UREDBA O PODROBNEM DRŽAVNEM PROSTORSKEM REDU

ZUreP-3 (podobno kot ZUreP-2) predvideva možnost sprejema:

- **Uredbe o podrobnem državnem prostorskem redu**, s katero se določijo prostorski izvedbeni pogoji, na podlagi katerih je možno pridobiti gradbeno dovoljenje (GD) za gradnjo objektov.
- Gre za podrobna prostorska pravila, ki **nadomestijo prostorsko ureditev državnega ali lokalnega pomena**.
- Zakon ne navaja za katere namene ali ureditve oziroma območja sme vlada sprejeti ta specialna **podrobnejša pravila urejanja prostora**.

SKLEP – pristojnost in financiranje

1. V primeru prostorskih ureditev, ki so namenjeni varstvu pred poplavami iz morja in zahtevajo prostorski izvedbeni akt, bi za njihov sprejem bil pristojen tisti, ki je dolžan financirati izvedbo take ureditve. Glede na današnjo razmejitev pristojnosti, je to država.
2. V primeru prostorskih ureditev, ki so namenjeni varstvu pred poplavami iz morja (v kombinaciji z zalednimi pluvialnimi in fluvialnimi vodami), za katere zadošča ustrezna namenska raba ali prostorski izvedbeni pogoji oziroma režimi, ki lastniku še omogočajo rabo nepremičnine, bi za njihovo načrtovanje bila pristojna občina (praviloma z OPN ali OPPN).
3. V kombinirani situaciji, ko je potrebno zagotoviti tako ustrezno namensko rabo ter režime kot tudi neposredne gradbene posege za zaščito pred poplavami, bi bila pristojnost lahko odvisna od ugotovitve, ali ima ta nepremičnina tudi po izvedbi ukrepov še kakšno vrednost (rabo) za lastnika. V primeru, da je ta vrednost neznatna, bi tudi za take ureditve bila pristojna država.

PROSTORSKO PRAVNA UREDITEV VODNIH IN PRIOBALNIH ZEMLJIŠČ MORJA

Glede na določbe ZV-1, v povezavi z ZUreP- 3, je dopustno na vodnih in priobalnih zemljiščih umeščati prostorske ureditve, namenjene opravljanju državnih gospodarskih javnih služb urejanja voda.

- Kaj vse sodi v nabor možnih prostorskih ureditev, ki so namenjene »varstvu pred škodljivim delovanjem voda« niti zakon niti podzakonski predpisi ne definirajo.
- Gre za pomensko širok pojem, ki se lahko interpretira ožje ali širše. Gre pa v vsakem primeru za (državno) gospodarsko javno službo, ki utemeljuje posege na vodnih in priobalnih zemljiščih.

NAČRTOVANJE NA OBMOČJIH POMEMBNEGA VPLIVA VODA

Na **območjih pomembnih vpliva voda, kamor sodijo območja pomembnega vpliva poplav, zaradi dvigovanja morske gladine**, občine na podlagi smernic nosilcev urejanja prostora, določijo pogoje za posege v prostor. V konkretnem primeru gre za smernice Direkcije RS za vode (DRSV). ZUreP-3 sicer v 2. poglavju določa pravila načrtovanja na območjih z omejitvami, med katere sodijo tudi poplavna območja in morje.

V OPN se povzema normativne omejitve posegov na poplavnih območjih:

- ureditev zavezuje investitorja tako v postopku prostorskega načrtovanja kot v postopku gradnje. V obeh postopkih je potrebno pridobiti posebno dovoljenje DRSV.
- V postopku se mora (skladno z OPN) ugotoviti, *»da se ne povečajo obstoječe stopnje ogroženosti na poplavnem območju in izven njega. Če načrtovanje novih prostorskih ureditev oziroma izvedba posegov v prostor povečuje obstoječo stopnjo ogroženosti, je treba skupaj z načrtovanjem novih prostorskih ureditev načrtovati celovite omilitvene ukrepe za zmanjšanje poplavne ogroženosti, njihovo izvedbo pa končati pred začetkom izvedbe posega v prostor oziroma sočasno z njo.«*
- Poplavno varstveni režimi ne predpisujejo posegov ali ukrepov z namenom varstva pred poplavami, temveč prepustijo načrtovanje in izvedbo le teh v naslednji fazi podrobnega načrtovanja.

V primeru, da investitor ne pristopi k načrtovanju novih ureditev ali gradnji objektov v okviru veljavnih prostorskih aktov, smernice nosilcev urejanja prostora in posledično OPN, **ne predvideva dolžnosti izvedbe protipoplavnih (omilitvenih) ukrepov.**

SKLEP S PREDLOGI SPREMEMB

- Načrtovanje in izvedba ukrepov zahteva prepletanje med občinsko in državo pristojnostjo tako na planski kot projektni ter izvedbeni ravni, zato bi morala biti tovrstna »infrastruktura« specialno podzakonsko urejena.
- Na podlagi ZUreP-3 bi bilo potrebno sprejeti »smernice za funkcionalno enoto« - območje predvidenega dviga morske gladine, ki predvideva pogoje, ki so jih občine dolžne opredeliti v OPN oziroma OPPN.
- Območje zemljišč pod vplivom voda, se na parcelo natančno določi z državno uredbo (po vzoru Natura 2000), s katero se opredeli tudi varstvene režime. Občine tega ne »povzemajo« v prostorske akte, kar velja neposredno in se, tudi neodvisno od prostorskih aktov, lahko spreminja.

SKLEP S PREDLOGI

- Za zagotovitev normativne usklajenosti posegov na vodna zemljišča in priobalni pas, kjer se bo umeščalo bistveni del ukrepov za namene zaščite pred klimatskimi spremembami z vodno direktivo, jih je potrebno vključiti v načrt upravljanja za to vodno območje.
- Načrti upravljanja z vodami bi morali podrobneje opredeljevati načine načrtovanja, usklajevanja, izvedbe, spremljanja stanja vseh ukrepov. Ob tem bi morali vključevati tudi zavezujoče, finančno ovrednotene vsebine.
- Za zagotovitev pravne podlage za posege v priobalni pas za namene zaščite pred klimatskimi spremembami, bi bilo smiselno z vladno uredbo razširiti zakonsko predviden 25 metrski priobalni pas morja.

VEČJE NORMATIVNE SPREMEBE

Samo dvigovanje morske gladine zaradi klimatskih sprememb, kakor tudi ukrepi za varstvo pred le-temi, lahko posegajo v uživanje lastnine. Omejitve izhajajo že iz samega zakona. Zakon celo nalaga določene dolžnosti, za katere ni predvidena kompenzacija stroškov. Takih ukrepov zakon ne predvideva na priobalnem pasu morja, zato bi vprašanje izvedbe le teh na zasebnih zemljiščih v naseljih, zahtevala posebno ureditev.

- **Vzpostavi se posebno zakonsko pravico graditi dodatne etaže v strnjenem naselju kot obliko kompenzacije za izgubljene pritlične prostore.**
- **Z zakonom se uvede novo pravno sredstvo, ki bi v primeru, ko po zakonitem postopku izvedena sprememba namembnosti zemljišč predstavlja, glede na konkretne okoliščine primera, nesorazmeren poseg v lastninsko pravico, vzpostavilo dolžnost plačila odškodnine.**

Varstvo priobalnega pasu zaradi dvigovanja morske gladine, ni posebej predpisano oziroma normirano v postopku prostorskega načrtovanja. Pri sprejemanju prostorskih načrtov tako na deželni, kot lokalni ravni, italijansko pravo ne predvideva obveznosti preventivnega ukrepanja v zvezi z dvigovanjem morske gladine.

Skrb za varstvo obale, je bilo s posebnim zakonom v sedemdesetih podeljeno deželam. Na podlagi posebnega Protokola o sodelovanju med obmorskimi Deželami in Ministrstvom za varstvo okolja prostora in morja, je bilo ustanovljeno stalno koordinacijsko telo za oblikovanje nacionalnih smernic za varstvo obale pred učinki klimatskih sprememb. Poleg tega so se podpisniki protokola zavezali, da bodo v okviru svojih pristojnosti sodelovali pri identifikaciji in poenotenju postopkov trajnostnega varstva obalnega pasu. Tehnično podporo stalni koordinaciji nudi Nacionalni inštitut za raziskave in varstvo okolja (ISPRA), ki je leta 2018 izdelala podrobne smernice prilagojene posameznim območjem in lastnostim obale

- **Stalna koordinacija pristojnih inštitucij, vseh ravni, ki se ukvarjajo z varstvo priobalnega pasu za namenom poenotenja postopkov in znanja, bi bila smiselna tudi v slovenskem zelo centraliziranem sistemu.**
- **Za razliko od italijanske prakse bi predlagana koordinacija imela pristojnost podajati usmeritve tudi v postopkih prostorskega načrtovanja.**

ITALIJANSKA UREDITEV