USKLADITEV REŽIMOV V 100-METRSKEM PRIOBALNEM PASU SLOVENSKEGA DELA JADRANSKEGA MORJA Z ZAHTEVAMI 8. ČLENA PROTOKOLA ICZM – PROJEKT SHAPE

SHAPE
between coast and sea

SHAPING AN HOLISTIC APPROACH TO PROTECT THE ADRIATIC ENVIRONMENT

between coast and sea

Let's grow up together
Adriatic IPA
Cross Border Cooperation 2007-2013

KOPER RRC

The project is co-funded by the European Union, Instrument for Pre-Accession Assistance

USKLADITEV REŽIMOV V 100-METRSKEM PRIOBALNEM PASU SLOVENSKEGA DELA JADRANSKEGA MORJA Z ZAHTEVAMI 8. ČLENA PROTOKOLA ICZM – PROJEKT SHAPE

The project is co-funded by the European Union, Instrument for Pre-Accession Assistance

februar 2014

VSEBINA PROJEKTA

Temeljni namen projekta »Uskladitev režimov v 100-metrskem priobalnem pasu Jadranskega morja z zahtevami 8. člena Protokola ICZM« so priporočila za izvedbo in operacionalizacijo določil 8. člena Protokola o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (v nadaljevanju: Protokol ICZM), ki govorijo o vzpostavitvi 100-metrskega pasu morja, v katerem gradnja ni dovoljena.

Cilj Protokola ICZM je celovito upravljanje obalnih območij. Obalno območje v Sloveniji obsega teritorialno morje ter območja vseh obalnih občin. 8. člena Protokola določa, da je potrebno »na obalnih območjih od najvišje zimske vodne črte opredeliti območje, na katerem gradnja ni dovoljena«. To območje ne sme biti široko manj kot 100 metrov. To območje v Protokolu ni posebej poimenovano, v tej študiji pa ga označujemo kot »priobalni pas«. Priobalni pas je eden od instrumentov celovitega upravljanja, ki ga določa Protokol ICZM; namenjen je zagotovitvi trajnostne uporabe in upravljanja obalnih območij, da bi tako na obalnih območjih ohranili naravne habitate, krajino, naravne vire in ekosisteme v skladu z mednarodnimi in regionalnimi pravnimi instrumenti.

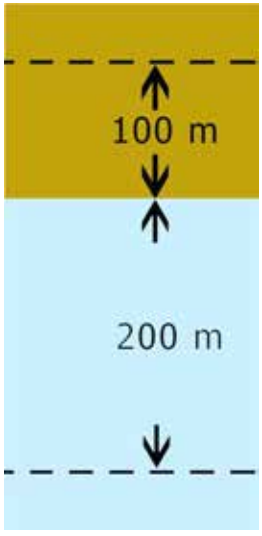
Po Protokolu ICZM dejanska določitev in vzpostavitev priobalnega pasu ni avtomatska: priobalni pas se lahko po širini oziroma po strogosti omejitev gradnje prilagaja dejanskim razmeram in potrebam države. Zato je ena od temeljnih nalog tega projekta predlog dejanske določitve priobalnega pasu v Sloveniji v takšni obliki in vsebini, ki bo prilagojena slovenskim potrebam, razmeram in načrtom.
Rezultati projekta so naslednji:

1. predlogi določitve poteka in obsega priobalnega pasu v naravi in določitve usmeritev za načrtovanje in gradnjo v njem (določitev priobalnega pasu);
2. predlogi za vzpostavitev priobalnega pasu kot splošno veljavnega pravnega režima (vzpostavitev priobalnega pasu);
3. ter predlog instrumentov za celovito upravljanje priobalnega pasu.

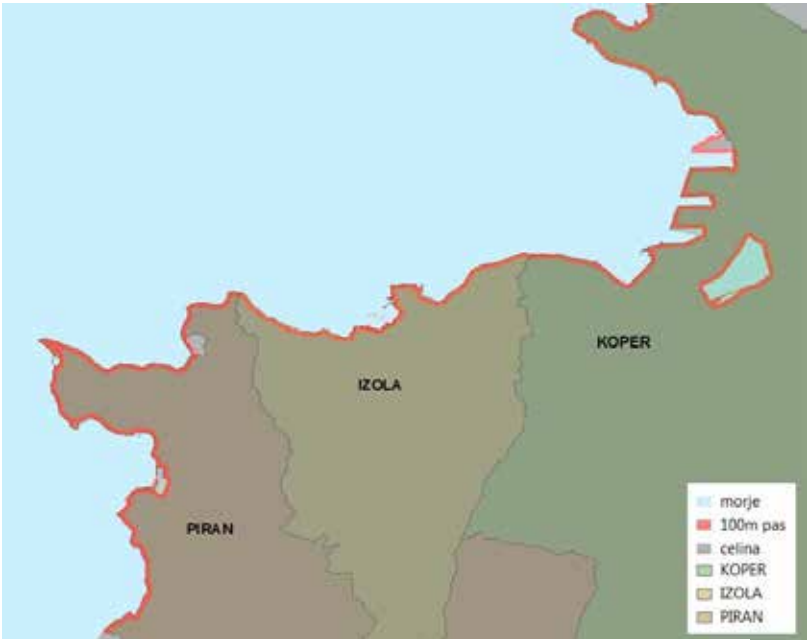
IZHODIŠČNI 100 M PRIOBALNI PAS

Kot osnova za kakršno koli utemeljeno nadaljnjo razpravo o dejanski prostorski umestitvi priobalnega pasu in določitvi pravnih režimov v njem smo pripravljavci študije najprej določili izhodiščni 100 m priobalni pas. To je pas v širini 100 metrov, ki je zarisan na kopnem vzdolž celotne slovenske obale. Za določitev izhodiščnega 100m priobalnega pasu je bil uporabljen digitalni podatek *linija obale* (http://gis.arso.gov.si/geoportal/). *Linija obale* je bila določena skladno s Pravilnikom o podrobnejšem načinu določanja meje obale (Uradni list RS, 106/2004, Ur.l. RS, št.77/2010) na podlagi najvišje zimske plime. V morju smo vzdolž celotne obale določili 200 m širok pas.

Tako določen izhodiščni 100m priobalni pas smo analizirali z vidika rabe prostora in pravnih režimov v njem in ga uporabili kot izhodišče za pripravo predlogov dejanske določitve poteka in obsega priobalnega pasu v naravi v skladu z dopustnimi prilagoditvami, kot jih določa 8. člen Protokola ICZM.



Izhodiščni 100m priobalni pas



Grafični prikaz izhodiščnega 100m priobalnega pasu

Površina izhodiščnega 100 m priobalnega pasu je 4.701.812,56 m2 / 470,18 ha / 4,7 km2. Po občinah je površina priobalnega pasu naslednja:

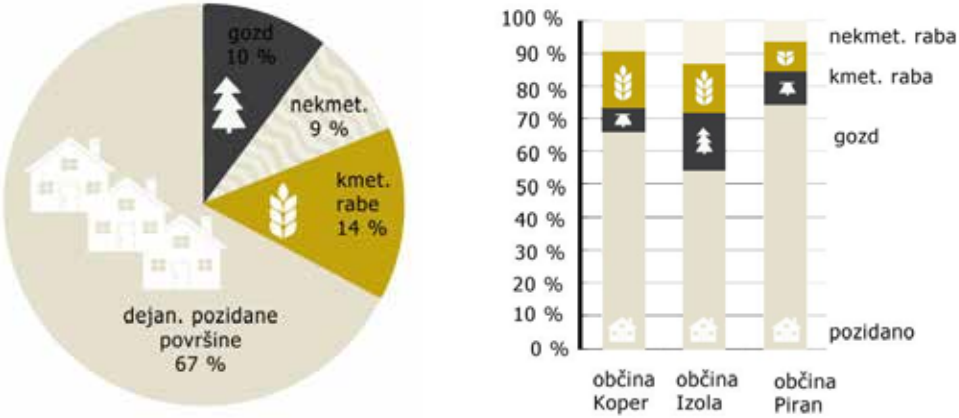
odsek obale	površina
v občini Koper	2.217.161,75m2
v občini Izola	839.102,46m2
v občini Piran	1.645.548,35m2
skupaj SLO obala	4.701.812,56m2

(na podlagi podatka *linija obale* in mej občin, GURS, osnova TTN)

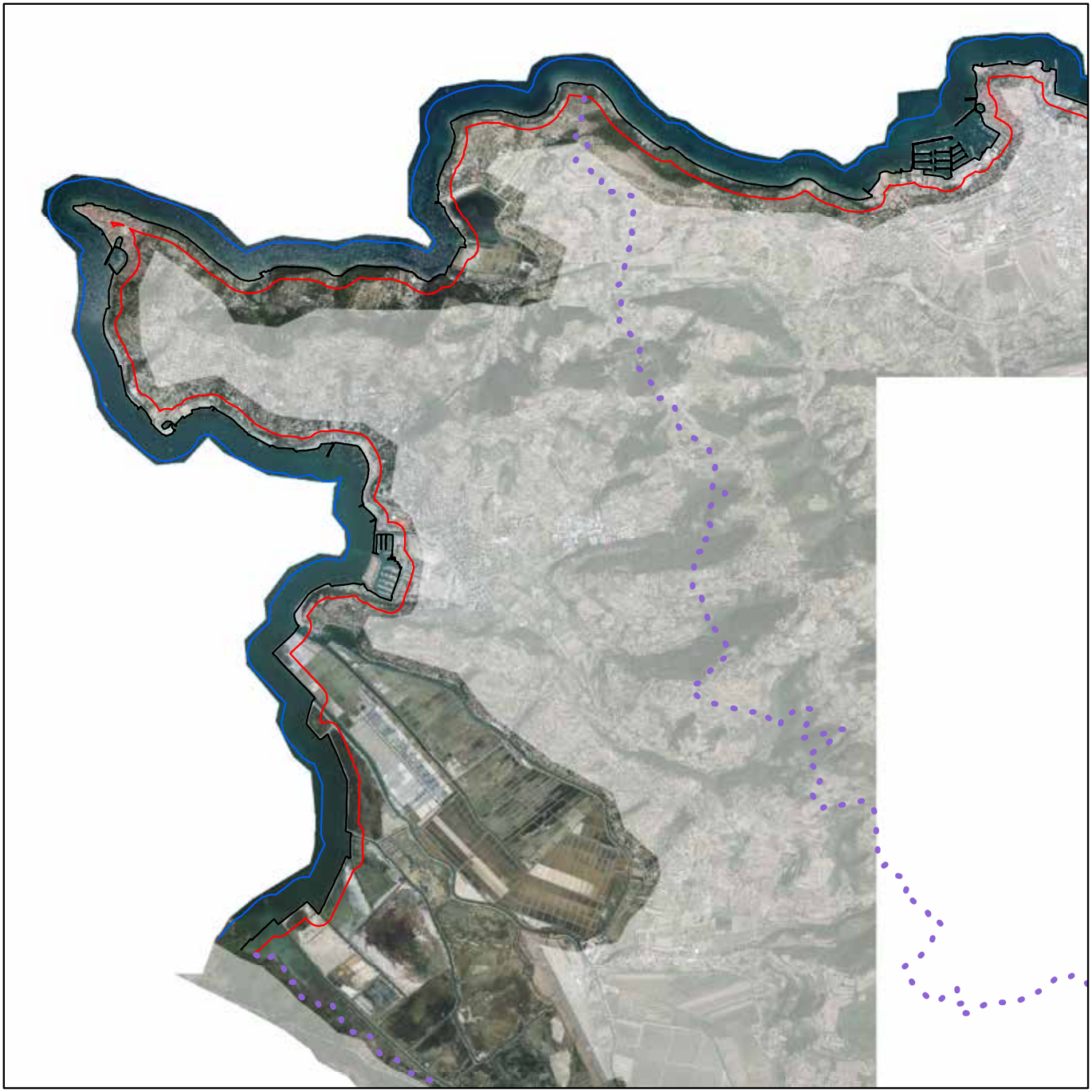
Dejanska raba prostora je v izhodiščnem 100m priobalnem pasu (kopno):

- 62% dejansko pozidanih in sorodnih zemljišč,
- 14% kmetijske rabe
- 9% gozda,
- 9% vodnih površin,
- 6% nekmetijske rabe (barje, trstičje, zamočvirjeno zemljišče, suho s posebnim rastlinskim pokrovom, odprto zemljišče brez ali z nepomembnim rastlinskim pokrovom).

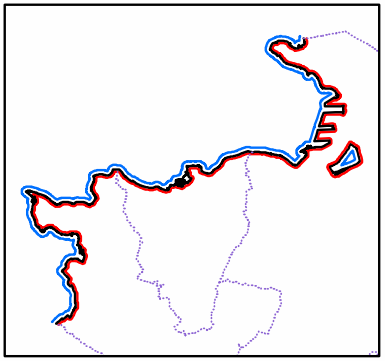
Iz analize dejanske rabe izhaja, da je 62% površine izhodiščnega 100 m priobalnega pasu pozidanega in 38% v primarni rabi.



Graf 1: Površine dejanske rabe v izhodiščnem 100m prioablem pasu.
Diagram: površine dejanske rabe zemljišč v obalnih občinah.



Uskladitev režimov v 100-metrskem priobalnem pasu Jadranskega morja
z zahtevami 8.člena Protokola ICZM - projekt SHAPE - izhodiščni 100 m priobalni pas



N

Legenda
- 100m izhodiščni priobalni pas
- 200m pas v morju
- linija obale (vir: ARSO)
- meja občine

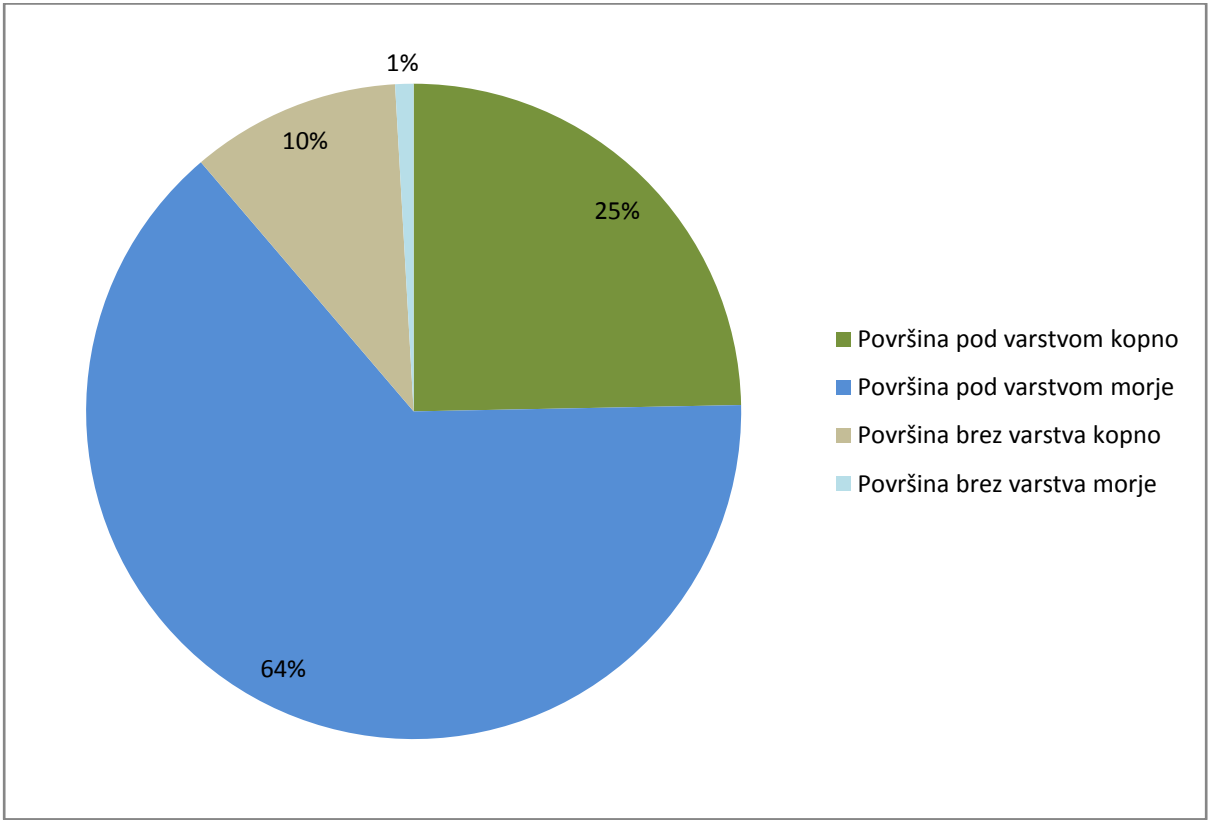
Podloga: DOF (GURS 2013)
datum: januar 2014
M = 1:45.000

Iz analize obstoječih varstvenih režimov in omejitev izhaja, da je v izhodiščnem 100m priobalnem pasu (kopno):

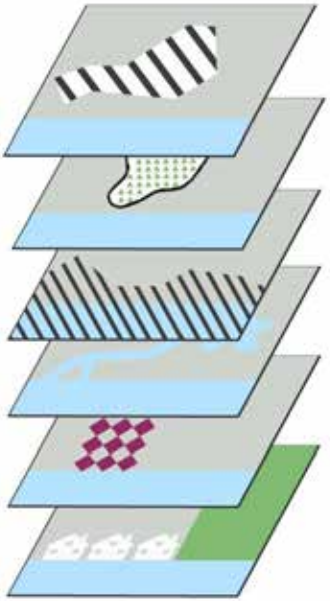
- 70,48% površine kopnega pod varstvenimi režimi ter
- 29,52% površine kopnega brez varstvenih režimov;

in v 200m pasu morja:

- 98,61% površine morja pod varstvenimi režimi ter
- 1,39% površine morja brez varstvenih režimov.



Graf 2: Površine varstvenih režimov v izhodiščnem 100m priobalnem pasu



natura 200

naravne vrednote

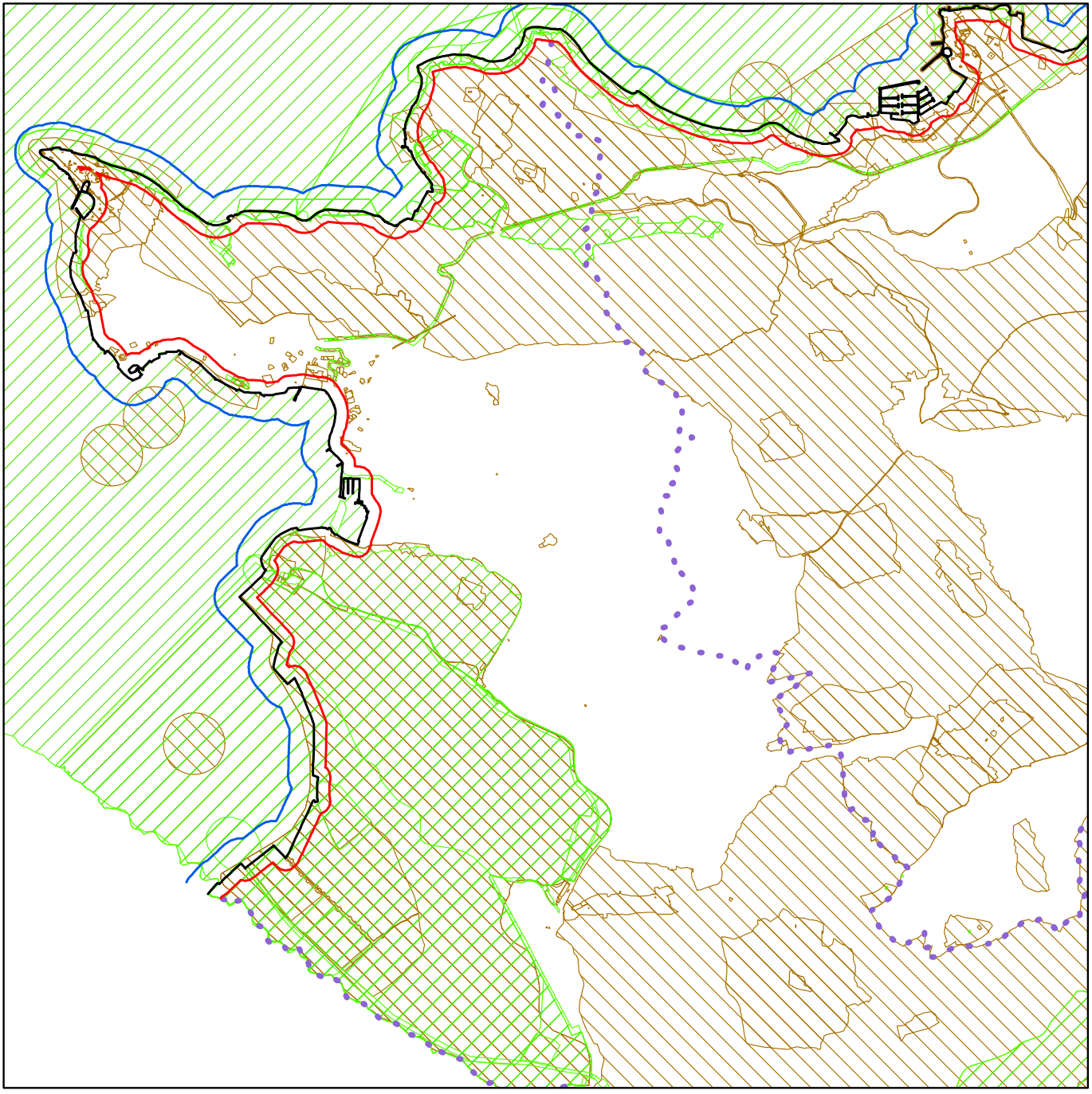
ekološko pomembna območja - EPO

zavarovana območja narave

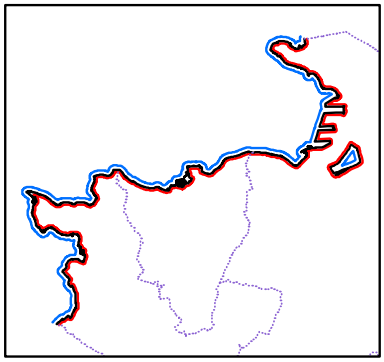
varstvo kulturne dediščine

100m

Iz navedene analize izhaja, da je na kopnem delu 100m izhodiščnega priobalnega pasu 70,48% zavarovanih območij, na katerih so uveljavljene različne prepovedi in pogoji varstva narave, naravnih dobrin in kulturne dediščine, kar v veliki meri že pomeni prepoved gradnje. Samo 29,52% površine kopnega izhodiščnega 100m priobalnega pasu je brez varstvenih režimov. Na teh območjih bi bilo smotrno vzpostaviti prepoved gradnje v skladu z 8. členom Protokola ICZM.



Uskladitev režimov v 100-metrskem priobalnem pasu Jadranskega morja
z zahtevami 8.člena Protokola ICZM - projekt SHAPE
izhodiščni 100 m priobalni pas in območja ohranjanja narave in varstva kulturne dediščine



N

Legenda

- ohranjanje narave
- varstvo kulturne dediščine
- 100m izhodiščni priobalni pas
- 200m pas v morju
- linija obale (vir: ARSO)
- meja občine

Vir: Natura 2000, NV, EPO (ARSO 2013), KD (ZVKD 2013)
datum: januar 2014
M = 1:45.000

Iz opravljene analize zazidanosti v 100m izhodiščnem priobalnem pasu (kopno) izhaja, da je:

- nezazidanih stavbnih zemljišč v 100m izhodiščnem priobalnem pasu v Mestni občini Koper 32%.
- nezazidanih stavbnih zemljišč v 100m izhodiščnem priobalnem pasu v Občini Izola 34%.
- nezazidanih stavbnih zemljišč v 100m izhodiščnem priobalnem pasu v občini Piran 28%.

Iz navedenega izhaja, da na nezazidanih stavbnih zemljiščih ni mogoče uveljavljati absolutne prepovedi gradnje po Protokolu ICZM, ker gre za stavbna zemljišča nezazidanih zelenih površin mest in naselij ali pa je urejanje na teh površinah že določeno v veljavnih prostorskih izvedbenih aktih.

Sklepna ugotovitev:

Slovenski obalni pas Jadranskega morja je relativno majhen, vendar za državo Slovenijo izredno pomemben (morje - okno v svet). Ob obali se razvijajo mesta Koper, Izola in Piran z dejavnostmi vezanimi na morje (pristanišče, soline, turizem). Dosedanji razvoj naselij in dejavnosti ob obali je razlog, da je dejansko že pozidanega 62% izhodiščnega priobalnega pasu. Ohranjeni so še naravni predeli obale (klifi, naravni rezervati), ki jih lahko trajnostno upravljamo tudi s pomočjo izvajanja Protokola ICZM.

Vrednote obalnega območja je družba spoznala že doslej, saj je 70,48% površine kopnega izhodiščnega 100m priobalnega pasu pod pravnimi režimi varstva narave, naravnih dobrin in kulturne dediščine.

DOPUSTNE PRILAGODITVE PRIOBALNEGA PASU

Pred določitvijo predlogov dejanskega priobalnega pasu je bilo potrebno ugotoviti, na kakšen način vzpostavitev priobalnega pasu vpliva na obstoječe objekte in rabe v prostoru, in na kakšen način je razvoj v območju priobalnega pasu mogoče prilagoditi bodočim potrebam. Protokol ICZM je glede vzpostavitve priobalnega pasu in režima gradnje v njem zelo nedvoumen: povsod ob morski obali je potrebno vzpostaviti vsaj 100-metrski priobalni pas, v katerem gradnja ni dovoljena. Vendar pa daje Protokol državam podpisnicam možnost, da »na način, ki je skladen s cilji in načeli tega protokola, prilagodijo zgoraj navedene določbe«. To pomeni, da lahko država pravilo, po katerem mora vzpostaviti najmanj 100 metrov širok priobalni pas, na katerem gradnja ni dovoljena, v posebej določenih primerih, predpisanih s Protokolom, prilagodi okoliščinam na posameznih priobalnih območjih.

Okoliščine, v katerih je dovoljena prilagoditev, so naslednje:
- če je prilagoditev potrebna zaradi projektov javnega interesa,
- če je prilagoditev potrebna zaradi posebnih zemljepisnih omejitev,
- ali če je omejitev potrebna zaradi drugih lokalnih omejitev, zlasti v zvezi z gostoto naseljenosti ali socialnimi potrebami, kjer nacionalni pravni instrumenti zagotavljajo stanovanja, urbanizacijo ali razvoj.

Navedene določbe 8. člena protokola dajejo torej državam možnost, da dejanski potek priobalnega pasu in prepovedi v njem prilagodijo razmeram in potrebam v državi. Poleg tega je potrebno ugotoviti, da se v skladu s splošnimi pravnimi načeli prepoved gradnje v priobalnem pasu ne nanaša na **objekte, obstoječe v času uveljavitve priobalnega pasu** (pod pogojem, da so ti legalno zgrajeni): zaradi vzpostavitve priobalnega pasu ni potrebno razlaščati lastnikov objektov in rušiti obstoječih legalnih objektov ali prilagajati njihovih namembnosti. Prepovedi v priobalnem pasu veljajo le za prihodnje posege v prostor. V skladu s slovensko ustavnopravno prakso isto velja **za pridobljene pravice**: vzpostavitev priobalnega pasu ne vpliva na pravice posameznikov, ki izhajajo iz gradbenih dovoljenj in drugih upravnih dovoljenj (na primer vodne pravice, podeljene s koncesijo ali vodnim dovoljenjem), ki jim dajejo pravico graditi ali drugače uporabljati prostor. Pri tem ni pomembno, ali je objekt že zgrajen oziroma ali se pravica že uresničuje.

1 pas se ne določi

2 pas se razširi ali zoži

3 prilagoditev pravil v pasu

Zgoraj navedeni kriteriji so bili torej uporabljeni pri predlogih dejanske določitve priobalnega pasu in dovoljenosti gradnje v njem. Od izhodiščnega pasu so odstopanja izvedena na dva načina: kot prilagoditev širine priobalnega pasu ali kot omilitev absolutne prepovedi gradnje v priobalnem pasu. **Prilagoditev širine priobalnega pasu** pomeni, da je na določenem območju dejanski priobalni pas ožji, ali širši od 100 metrov ali da se sploh ne določi.

PRIOBALNI PAS ICZM

Na podlagi zgoraj predstavljenih kriterijev za prilagajanje dejanskega priobalnega pasu smo pripravili dve varianti priobalnega pasu: v varianti A in varianti B. Bistvene razlike med variantama so:

- varianta A: ima večji obseg površin, vključenih v priobalni pas,
- varianta B: priobalni pas obsega samo obstoječa zavarovana območja in druga nepozidana odprta območja s primarno rabo prostora.

Kot prvo so bile pri obeh variantah iz priobalnega pasu izločene:

- površine veljavnih državnih prostorskih aktov - DPA
- ter del obstoječih urbaniziranih površin.

V nadaljevanju so bile znotraj priobalnega pasu določene prostorsko zaokrožene enote s sorodnimi značilnostmi, ki smo jih poimenovali »**enote priobalnega pasu**« - EPP. Celoten priobalni pas je razdeljen na več tipov enot priobalnega pasu. Za vsak tip enote smo določili okvirna pravila, ki veljajo za gradnjo oziroma druge posege v prostor. Enote priobalnega pasu so lahko osnova za uveljavljanje režimov Protokola ICZM v prostorskih aktih države in lokalnih skupnostih. V nadaljnjih fazah uveljavljanja Priobalnega pasu ICZM se tu predlagane enote lahko podrobneje prilagodijo in uskladijo v fazi priprave strateških prostorskih aktov države in občinskih prostorskih načrtov (OPN) obalnih občin.

Meja priobalnega pasu je v variantah A in B določena na naslednji način:

1. meja obsega (v celoti ali delno) območje z režimom varstva narave
2. meja sledi mejam državnih prostorskih aktov (DPN):

DPN ID 56 DLN za hitro cesto Koper – Izola, ULRS 112/04 -4626
DPN ID 114 DPN za kompleks Debeli rtič, ULRS 63/10-3519
DPNP ID 306 DPNP za letališče Portorož (DPN v pripravi)

3. meja vključuje naravni rezervat Škocjanski zatok

na območju naravnega rezervata Škocjanski zatok priobalni pas povzema mejo Naravnega rezervata Škocjanski zatok, določeno v Uredbi o naravnem rezervatu Škocjanski zatok.

4. meja sledi občinskim prostorskim aktom - enotam urejanja prostora

Prostorski plan Mestne občine Koper
osnutek OPN Občine Izola
osnutek OPN Občine Piran

5. meja sledi zemljiškemu katastrskemu prikazu (Zkp-2013-05.shp)
6. meja sledi liniji "meja obale morja"

(Pravilnik o podrobnejšemu načinu določanja meje obale (Ur.l. RS, št. 106/2004, spremembe Ur.l. RS, št. 77/2010). OBAL_LINLine.shp, Vir: http://gis.arso.gov.si/geoportal/, Pravna podlaga: Pravilnik o spremembah pravilnika o podrobnejšemu načinu določanja meje obale objavljenem v UL št. 77, 4.10.2010)

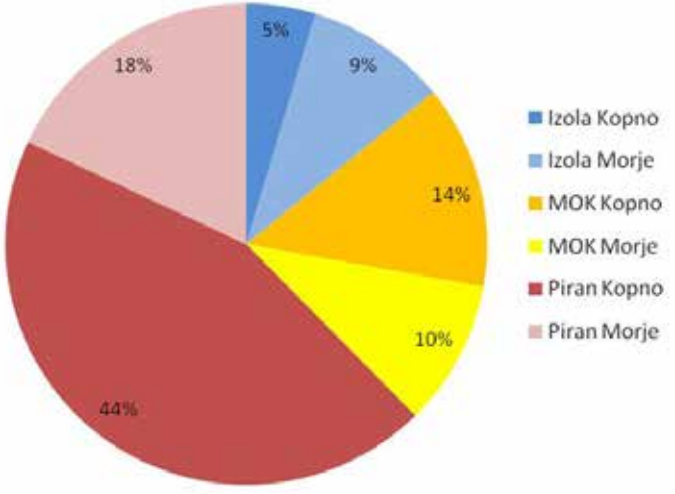
7. meja sledi izhodiščnemu 100 m priobalnemu pasu
8. priobalni pas sega 200m v morje.

PRIOBALNI PAS ICZM - VARIANTA A

V priobalni pas po varianti A so vključena naslednja območja:
- zavarovana območja narave
- površine celinskih voda
- naravna obala (klifi, gozdne površine)
- soline
- kulturna krajina (kmetijska, gozdna zemljišča, razpršena poselitev)
- nekatera stavbna zemljišča (urbanizirana območja)
- plaže (naravne, deloma in urejene plaže, kopališča)
- morje - 200m pas

v priobalni pas niso uvrščene površine:
- območja veljavnih DPN
- urbanizirana območja (mestna jedra, hotelska območja in sorodne)
- pristanišča, marine.

Površina priobalnega pasu variante A je večja od površine izhodiščnega 100m pasu, ker je v priobalni pas vključena celotna površina solin.



Graf 3: Površine priobalnega pasu - varianta A

VRSTE REŽIMOV PRIOBALNEGA PASU ICZM Z ENOTAMI (EPP) – VARIANTA A

[mor] morje

- gibanje/vožnja in sidranje plovil na krhkih naravnih območjih je omejeno ali prepovedano/ni dopustno
- dejavnosti kmetijstva in industrije je treba izvajati z visoko stopnjo zaščite okolja
- razvojni projekti naj ne posegajo v ribolovna območja
- razvojni projekti naj ne posegajo na območja ribogojstva in gojenja školjk

[zat] Škocjanski zatok zavarovano območje

- gradnja objektov ni dopustna, razen gospodarske javne infrastrukture (GJI), ohranijo se pridobljene pravice
- gibanje/vožnja in sidranje plovil na krhkih naravnih območjih je omejeno ali prepovedano/ni dopustno

[cvo] celinske vode

- gradnja objektov ni dopustna, razen GJI, ohranijo se pridobljene pravice
- gibanje/vožnja in sidranje plovil na krhkih naravnih območjih je omejeno ali prepovedano/ni dopustno
- dopustne so ureditve za športne in rekreativne dejavnosti
- s posegi naj se ne spreminjajo ali ogrožajo kakovostne obalne krajine

[oba] naravna obala — obala, klifi, gozdovi, kmetijske površine

- gradnja objektov ni dopustna, razen GJI, ohranijo se pridobljene pravice
- razvoj mest in druge dejavnosti niso dopustne, ohranijo se pridobljene pravice
- zagotoviti je potrebno prost dostop do morja
- dejavnosti kmetijstva in industrije je treba izvajati z visoko stopnjo zaščite okolja
- s posegi naj se ne spreminjajo ali ogrožajo obalni gozdovi
- s posegi naj se ne spreminjajo ali ogrožajo kakovostne obalne krajine

[sol] soline

- gradnja objektov ni dopustna, razen GJI, ohranijo se pridobljene pravice
- razvoj mest in druge dejavnosti niso dopustne, ohranijo se pridobljene pravice
- zagotoviti je potrebno prost dostop do morja
- gibanje/vožnja in parkiranje kopenskih vozil na krhkih naravnih območjih je omejena ali prepovedana/ni dopustna
- gibanje/vožnja in sidranje plovil na krhkih naravnih območjih je omejeno ali prepovedano/ni dopustno
- dopustne so gospodarske dejavnosti, za katere je potrebna neposredna bližina morja
- dejavnosti kmetijstva in industrije je treba izvajati z visoko stopnjo zaščite okolja
- dopustne so posebne oblike obmorskega turizma
- dopustne so ureditve za športne in rekreativne dejavnosti
- s posegi naj se ne spreminjajo ali ogrožajo kakovostne obalne krajine

[kra]	**kulturna krajina**	kmetijska in gozdna zemljišč, razpršena poselitev

- gradnja objektov ni dopustna, razen GJI, ohranijo se pridobljene pravice
- razvoj mest in druge dejavnosti niso dopustne, ohranijo se pridobljene pravice
- dejavnosti kmetijstva in industrije je treba izvajati z visoko stopnjo zaščite okolja
- s posegi naj se ne spreminjajo ali ogrožajo obalni gozdovi
- s posegi naj se ne spreminjajo ali ogrožajo kakovostne obalne krajine

[prk]	**parki s posamičnimi objekti**	parkovne, zelene površine, infrastruktura

- gradnja objektov ni dopustna, razen GJI, ohranijo se pridobljene pravice
- gradnja objektov je dopustna samo za projekte javnega interesa, ohranijo se pridobljene pravice
- sem ne sodijo: gradnja apartmajev/vikend stanovanj za trg, nakupovalnih središč, industrija, gospodarske dejavnosti, storitve, ki niso v javnem interesu
- razvoj mest in druge dejavnosti niso dopustne, ohranijo se pridobljene pravice
- zagotoviti je potrebno prost dostop do morja
- s trajnostnim obmorskim turizmom je treba ohranjati obalne ekosisteme, naravne vire, kulturno dediščino in krajino
- dopustne so posebne oblike obmorskega turizma
- s posegi naj se ne spreminjajo ali ogrožajo obalni gozdovi
- s posegi naj se ne spreminjajo ali ogrožajo kakovostne obalne krajine

[lmk]	**lungo mare s krajinskim zaledjem**	prometna infrastruktura, rekreacijske površine, kopališča, klifi, gozd, kmetijska zemljišča

- gradnja objektov ni dopustna, razen GJI, ohranijo se pridobljene pravice
- gradnja objektov je dopustna samo za projekte javnega interesa, ohranijo se pridobljene pravice
- sem ne sodijo: gradnja apartmajev/vikend stanovanj za trg, nakupovalnih središč, industrija, gospodarske dejavnosti, storitve, ki niso v javnem interesu
- razvoj mest in druge dejavnosti niso dopustne, ohranijo se pridobljene pravice
- zagotoviti je potrebno prost dostop do morja
- s posegi naj se ne spreminjajo ali ogrožajo kakovostne obalne krajine

[lmp]	**lungo mare s parkom**	prometna infrastruktura, rekreacijske površine, zelene površine

- gradnja objektov ni dopustna, razen GJI, ohranijo se pridobljene pravice
- gradnja objektov je dopustna samo za projekte javnega interesa, ohranijo se pridobljene pravice
- sem ne sodijo: gradnja apartmajev/vikend stanovanj za trg, nakupovalnih središč, industrija, gospodarske dejavnosti, storitve, ki niso v javnem interesu
- razvoj mest in druge dejavnosti niso dopustne, ohranijo se pridobljene pravice
- zagotoviti je potrebno prost dostop do morja

[plb]	**plaža brez objektov**	naravna ali deloma urejena plaža brez objektov

- gradnja objektov ni dopustna, razen GJI, ohranijo se pridobljene pravice
- zagotoviti je potrebno prost dostop do morja
- s trajnostnim obmorskim turizmom je treba ohranjati obalne ekosisteme, naravne vire, kulturno dediščino in krajino
- s posegi naj se ne spreminjajo ali ogrožajo kakovostne obalne krajine

[plp]	**plaža s posamičnimi objekti**	urejena plaža s posamičnimi objekti

- gradnja objektov ni dopustna, razen GJI, ohranijo se pridobljene pravice
- gradnja objektov je dopustna samo za projekte javnega interesa, ohranijo se pridobljene pravice
- sem ne sodijo: gradnja apartmajev/vikend stanovanj za trg, nakupovalnih središč, industrija, gospodarske dejavnosti, storitve, ki niso v javnem interesu
- zagotoviti je potrebno prost dostop do morja
- s trajnostnim obmorskim turizmom je treba ohranjati obalne ekosisteme, naravne vire, kulturno dediščino in krajino
- dopustne so posebne oblike obmorskega turizma

[plo] plaža z objekti — urejena plaža s turističnimi in gostinskimi objekti

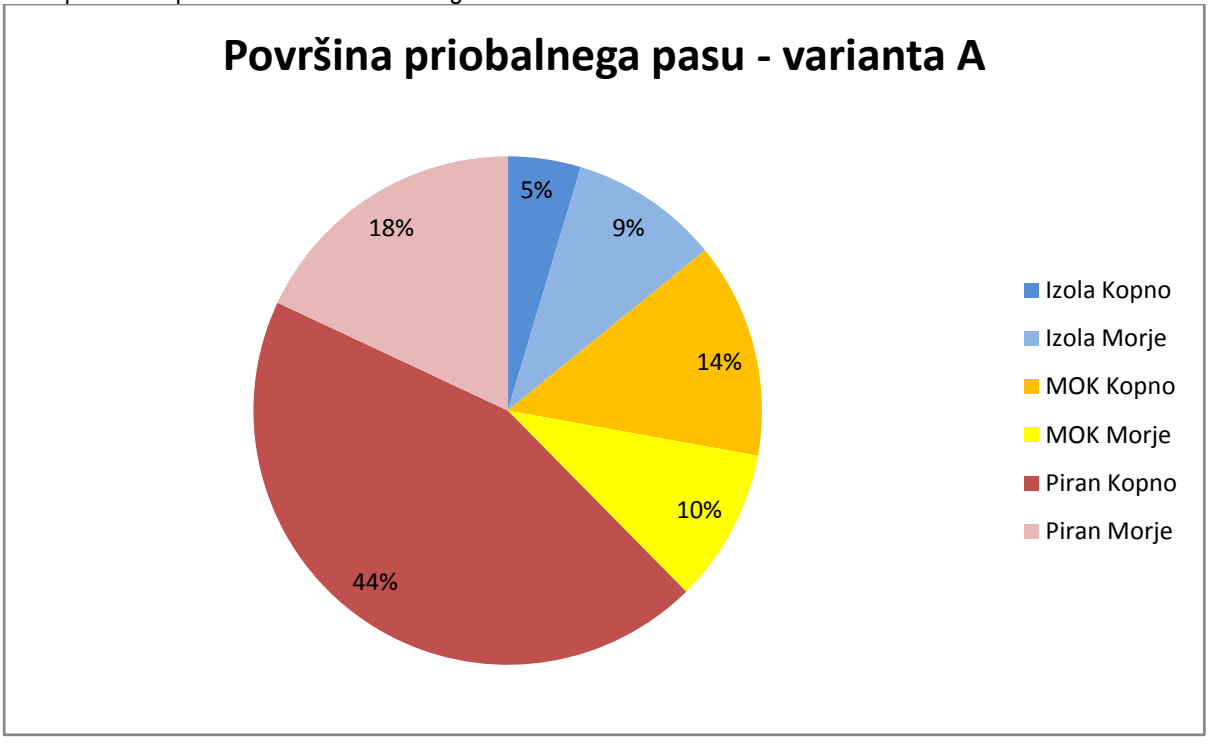
- gradnja objektov ni dopustna, razen GJI, ohranijo se pridobljene pravice
- gradnja objektov je dopustna samo za projekte javnega interesa, ohranijo se pridobljene pravice
- sem ne sodijo: gradnja apartmajev/vikend stanovanj za trg, nakupovalnih središč, industrija, gospodarske dejavnosti, storitve, ki niso v javnem interesu
- zagotoviti je potrebno prost dostop do morja
- s trajnostnim obmorskim turizmom je treba ohranjati obalne ekosisteme, naravne vire, kulturno dediščino in krajino
- dopustne so posebne oblike obmorskega turizma

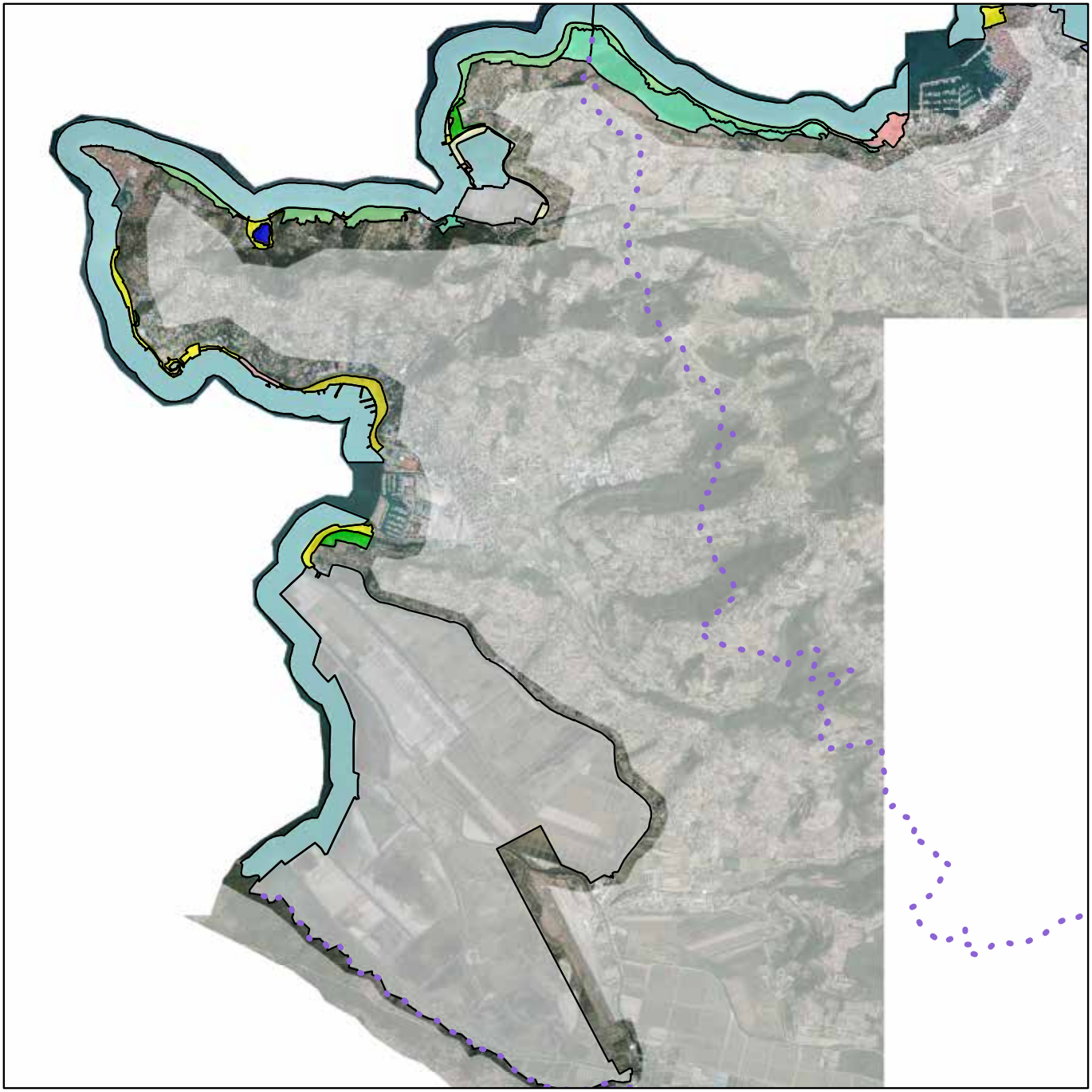
[urb] urbani razvoj — poselitvena območja

- gradnja objektov ni dopustna, razen GJI, ohranijo se pridobljene pravice
- gradnja objektov je dopustna samo za projekte javnega interesa, ohranijo se pridobljene pravice
- sem ne sodijo: gradnja apartmajev/vikend stanovanj za trg, nakupovalnih središč, industrija, gospodarske dejavnosti, storitve, ki niso v javnem interesu
- gradnja objektov je dopustna za stanovanja, urbanizacijo in razvoj na podlagi veljavnih prostorskih aktov, ohranijo se pridobljene pravice
- zagotoviti je potrebno prost dostop do morja
- s trajnostnim obmorskim turizmom je treba ohranjati obalne ekosisteme, naravne vire, kulturno dediščino in krajino
- dopustne so posebne oblike obmorskega turizma
- dopustne so ureditve za športne in rekreativne dejavnosti

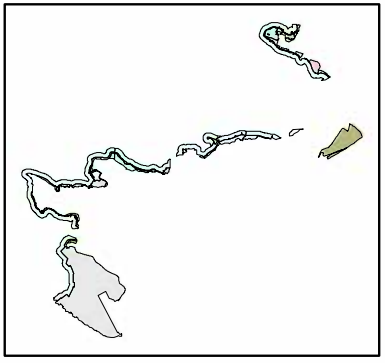
[pos] posebne oblike — posebne oblike turističnega razvoja

- gradnja objektov ni dopustna, razen GJI, ohranijo se pridobljene pravice
- gradnja objektov je dopustna samo za projekte javnega interesa, ohranijo se pridobljene pravice
- sem ne sodijo: gradnja apartmajev/vikend stanovanj za trg, nakupovalnih središč, industrija, gospodarske dejavnosti, storitve, ki niso v javnem interesu
- gradnja objektov je dopustna za stanovanja, urbanizacijo in razvoj na podlagi veljavnih prostorskih aktov, ohranijo se pridobljene pravice
- s trajnostnim obmorskim turizmom je treba ohranjati obalne ekosisteme, naravne vire, kulturno dediščino in krajino
- dopustne so posebne oblike obmorskega turizma





Uskladitev režimov v 100-metrskem priobalnem pasu Jadranskega morja z zahtevami 8.člena Protokola ICZM - projekt SHAPE - Priobalni pas ICZM - varianta A



N

Legenda

- celinske vode
- kulturna krajina
- lungo mare s krajin zaledjem
- lungo mare s parkom
- morje
- naravna obala
- parki s posam objekti
- plaza brez objektov
- plaza s posam objekti
- plaza z objekti
- posebne oblike
- soline
- urbani razvoj
- Škocjanski zatok
- meja občine

Podloga: DOF (GURS 2013)
datum: januar 2014
M = 1:45.000

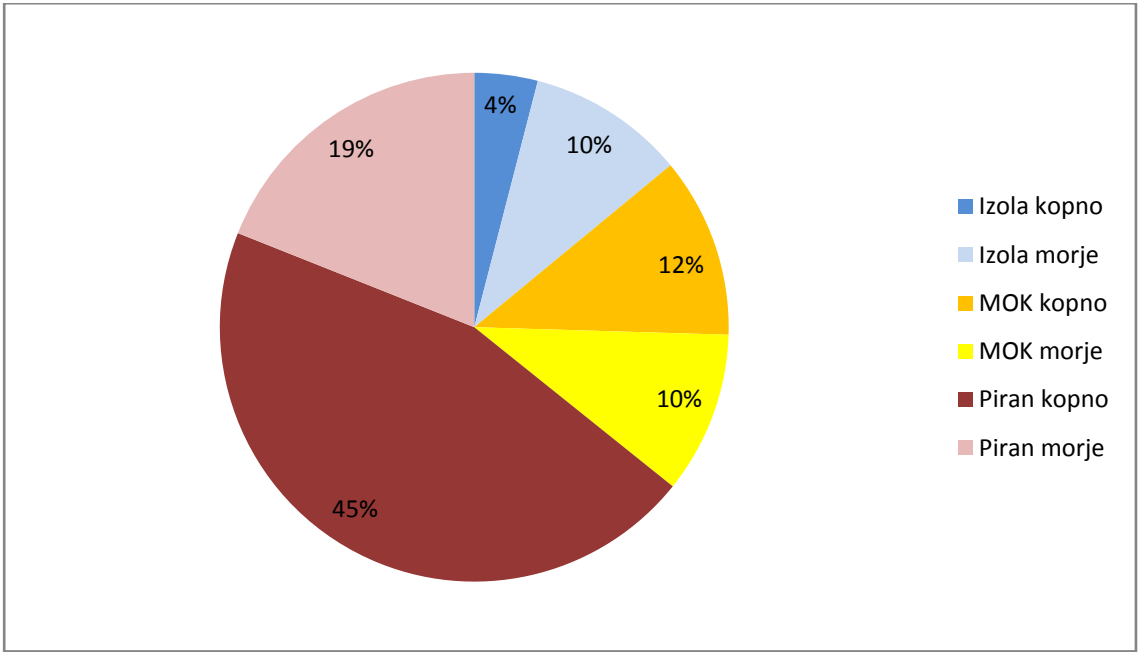
PRIOBALNI PAS ICZM - VARIANTA B

V priobalni pas so vključena naslednja območja:
- zavarovana območja narave
- površine celinskih voda
- naravna obala (klifi, gozdne površine)
- soline
- kulturna krajina (kmetijska, gozdna zemljišča, razpršena poselitev)
- morje - 200m pas

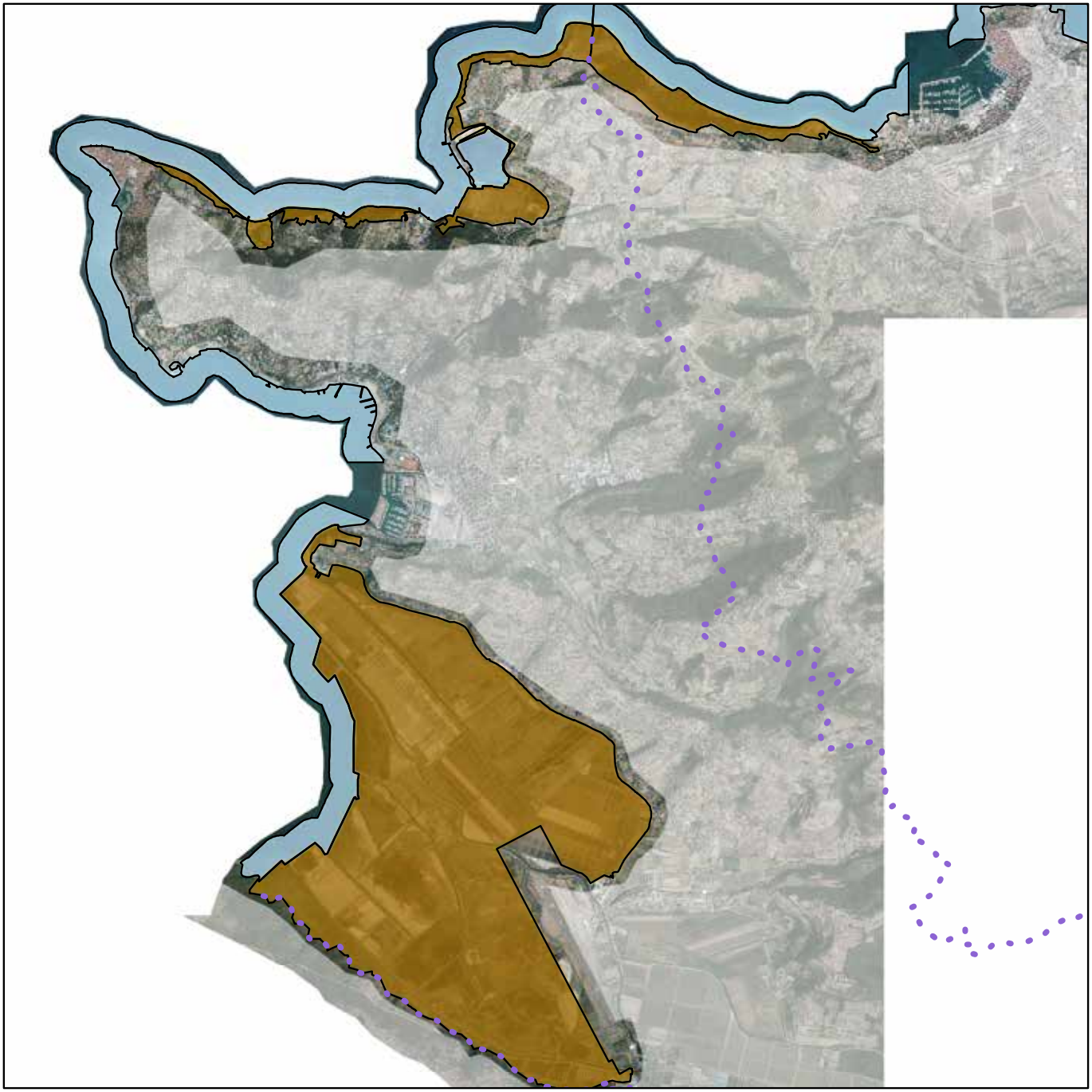
v priobalni pas niso uvrščene površine:
- območja veljavnih DPN
- urbanizirana območja
- pristanišča, marine.

V priobalni pas - varianta B so uvrščena odprta območja. Na urbaniziranih območjih priobalni pas ni določen. Na odprtih območjih, ki so nepozidana, velja enotni režim, ki varuje pred pozidavo. Priobalni pas ne posega v pridobljene pravice.

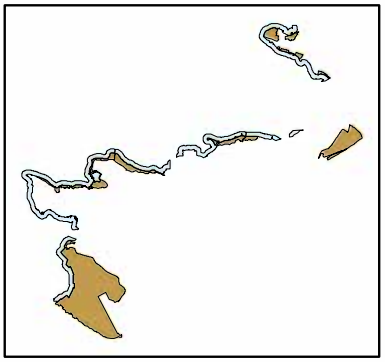
VRSTE REŽIMOV PRIOBALNEGA PASU ICZM – VARIANTA B
- gradnja objektov ni dopustna, razen GJI, ohranijo se pridobljene pravice
- razvoj mest in druge dejavnosti niso dopustne, ohranijo se pridobljene pravice
- zagotoviti je potrebno prost dostop do morja
- gibanje/vožnja in parkiranje kopenskih vozil na krhkih naravnih območjih je omejena ali prepovedana/ni dopustna
- gibanje/vožnja in sidranje plovil na krhkih naravnih območjih je omejeno ali prepovedano/ni dopustno
- dopustne so gospodarske dejavnosti, za katere je potrebna neposredna bližina morja
- dejavnosti kmetijstva in industrije je treba izvajati z visoko stopnjo zaščite okolja
- razvojni projekti naj ne posegajo v ribolovna območja
- razvojni projekti naj ne posegajo na območja ribogojstva in gojenja školjk
- dopustne so posebne oblike obmorskega turizma
- dopustne so ureditve za športne in rekreativne dejavnosti
- s posegi naj se ne spreminjajo ali ogrožajo kakovostne obalne krajine
- s posegi naj se ne spreminjajo ali ogrožajo obalni gozdovi.



Graf 4: Površine priobalnega pasu - varianta B



Uskladitev režimov v 100-metrskem priobalnem pasu Jadranskega morja z zahtevami 8.člena Protokola ICZM - projekt SHAPE - Priobalni pas ICZM - varianta B



N

Legenda

- kopni del
- morje
- meja občine

Podloga: DOF (GURS 2013)
datum: januar 2014
M = 1:45.000

VZPOSTAVITEV PRIOBALNEGA PASU

Katera koli varianta priobalnega pasu bo izbrana, jo je potrebno pravno uveljaviti, torej doseči, da bodo priobalni pas in režimi gradnje v njem postali splošno veljavne pravne norme. Pri iskanju možnosti dejanske pravne uveljavitve priobalnega pasu smo analizirali tri mogoče rešitve:

1. možnost: priobalni pas se vzpostavi na podlagi 29. člena Zakona o vodah kot razširjeno priobalno zemljišče;
2. možnost: priobalni pas se vzpostavi s posebnim predpisom / podzakonskim predpisom na podlagi samostojnega zakona ali spremenjenega sektorskega zakona;
3. možnost: priobalni pas se vzpostavi v obliki prostorskega akta na podlagi zakonov, ki urejajo prostorsko načrtovanje;

1. možnost: vzpostavi na podlagi 29. člena Zakona o vodah kot razširjeno priobalno zemljišče

Zakon o vodah v 29. členu določa, da je zemljišče, ki neposredno meji na vodno zemljišče morja, priobalno zemljišče. Priobalno zemljišče sega 25 metrov od meje vodnega zemljišča. Vlada lahko s predpisom določi drugačno zunanjo mejo priobalnih zemljišč. Z razširitvijo meja priobalnega zemljišča bi bil lahko zajet celoten priobalni pas.

Ta rešitev, čeprav na prvi pogled praktična, se ni izkazala za dobro:

- prva ovira je vsebinsko neskladje med namenom vzpostavitve priobalnega zemljišča in priobalnega pasu. Temeljni cilj vzpostavitve priobalnega pasu po Protokolu je prepoved gradnje. Temeljni cilj določitve priobalnega zemljišča pa ni (zgolj) prepoved gradnje. ZV-1 določa na priobalnem zemljišču tudi druge omejitve lastninske pravice, ki jih Protokol ICZM ne predvideva. ZV-1 na priobalnih zemljiščih torej vzpostavlja strožji režim kontrole gradnje kot Protokol.
- Druga ovira je predvsem to, da je cilj Zakona o vodah v celoti gledano predvsem varstvo in upravljanje voda, ne pa upravljanje obalnih zemljišč. Obalna zemljišča so v zakonu obravnavana le toliko, kolikor je to potrebno zaradi upravljanja voda, in ne kot vrednota sama po sebi. Skratka, priobalni pas bi ne bil upravljan celovito, upoštevajoč vse varstvene in razvojne vidike v tem prostoru.

Te možnosti za uveljavitev priobalnega pasu zato ne priporočamo.

2. možnost: uveljavitev v posebnem predpisu o priobalnem pasu

Priobalni pas je po svoji naravi akt o zavarovanju območja. Glede na to bi lahko priobalni pas vzpostavili s predpisom o zavarovanju priobalnega območja, ki bi ga za izvrševanje Protokola ICZM sprejel bodisi državni zbor (če bi bil to zakon) ali vlada (če bi šlo za uredbo). Ta predpis bi določal:

- območje priobalnega pasu vzdolž slovenske obale,
- režime rabe in dopustnost gradnje (prostorske izvedbene pogoje) v posameznih prostorskih enotah znotraj priobalnega pasu.
- ter določbe o celovitem upravljanju priobalnega pasu (pristojni organi, sodelovanje deležnikov pri upravljanju itn).

V postopku priprave predpisa o priobalnem pasu je nujno potrebno zagotoviti spoštovanje zahtev Protokola o širokem vključevanju vseh zainteresiranih deležnikov v postopek priprave. Postopek priprave bi, glede na to, da bi šlo bodisi za zakon ali uredbo vlade, potekal v skladu s poslovnikom Vlade: v njem je treba zagotoviti čim bolj zgodnje, kontinuirano in temeljito obveščanje o pripravi akta ter upoštevanje pripomb in predlogov, zbranih v javnih obravnavah.

Tako kot drugi akti o zavarovanju prostora, na primer vladni odloki o zavarovanih območjih narave ali odloki o kulturnih spomenikih, bi se pravni režim uveljavljal skozi smernice in mnenja smernice in mnenja v postopku sprejemanja vseh prostorskih aktov, ki se nanašajo na območje priobalnega pasu. Glede na to, da je varstveni režim v posameznih enotah priobalnega pasu opredeljen zelo na splošno, bi imele občine v postopkih prostorskega načrtovanja dovolj manevrskega prostora za podrobnejšo določitev prostorskih izvedbenih pogojev v območju pasu, ki v resnici ustrezajo občinskim potrebam v območju.

Določbe predpisa o priobalnem pasu bi bilo mogoče izvrševati tudi v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj na območju priobalnega pasu skozi instrument projektnih pogoje in soglasij.

Vzpostavitev priobalnega pasu v posebnem predpisu je priporočljiva, ker je hitro izvedljiva in učinkovita in ker se lahko v predpisu o priobalnem pasu določijo tudi mehanizmi za celovito upravljanje pasu, kar pri 1. in 3. možnosti ni mogoče storiti.

3. možnost: uveljavitev priobalnega pasu s prostorskim aktom

Po svoji vsebini, ciljih in metodologiji ima priobalni pas še največ skupnega s prostorskim aktom (na primer z izvedbenim delom občinskega prostorskega načrta), saj določa enote urejanja prostora ter prostorske izvedbene pogoje za gradnjo objektov v njih. Glede na to je uveljavitev priobalnega pasu s prostorskim aktom logična izbira. Vendar pa Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) ne predvideva takšne vrste prostorskega akta, s katerim bi lahko enovito uveljavili priobalni pas v vseh obalnih občinah. Za to nalogo ni primeren ne občinski prostorski načrt ne občinski podrobni prostorski načrt ne regionalni prostorski načrt. Najbolj primeren instrument za uveljavitev priobalnega pasu po ZPNačrt je **državni prostorski red**. Državni prostorski red ni prostorski načrt, iz katerega izhajajo neposredne zapovedi za gradnjo na določenem območju, temveč zbirka pravil za urejanje prostora. Vendar pa ZPNačrt določa, da lahko državni prostorski red določa za celotno območje države ali njena posamezna območja tudi podrobnejša pravila za urejanje prostora, s katerimi se zagotavlja enotno izvajanje tega zakona ter oblikujejo zahteve v zvezi s prostorskim načrtovanjem ter arhitekturnim in krajinskim projektiranjem glede na značilnosti posameznih območij države. Na tej podlagi bi bilo mogoče v državnem prostorskem redu uveljaviti tudi priobalni pas kot »podrobnejše pravilo za urejanje prostora za posamezno območje«.

Ker prostorski red ni izvedbeni prostorski načrt, bi postal zavezujoč šele skozi katerega od izvedbenih prostorskih načrtov, bodisi občinski prostorski načrt, občinski podrobni prostorski načrt ali državni prostorski načrt. Občina in država bi pri prostorskem načrtovanju v območju priobalnega pasu morala upoštevati podrobnejša pravila državnega prostorskega reda.

Prednost te rešitve je, da za uveljavitev priobalnega pasu z državnim prostorskim redom ni potrebno sprejemati ali spreminjati nobenega zakona ali drugega predpisa. Podlaga za vključitev priobalnega pasu v državni strateški prostorski načrt in v državni prostorski red je Protokol sam, kot neposredno učinkujoč mednarodni akt. Slabost te rešitve je, da prostorski red ni neposredno zavezujoč, temveč se uresničuje skozi občinske in državne prostorske načrte – to pa lahko traja zelo dolgo. Prav tako prostorski red ne more vsebovati določb o celovitem upravljanju priobalnega pasu.

CELOVITO UPRAVLJANJE PRIOBALNEGA PASU

Kot pove že ime Protokola, je njegova glavna vsebina integrirano upravljanje obalnih območij. Priobalni pas je le eden od elementov integriranega upravljanja obalnih območij. **Vsebinsko gledano** je celovito upravljanje obalnih območij »dinamičen proces za trajnostno upravljanje in uporabo obalnih območij ob hkratnem upoštevanju krhkosti obalnih ekosistemov in krajine, raznolikosti dejavnosti in načinov uporabe, njihovega vzajemnega delovanja, pomorske usmeritve nekaterih dejavnosti in načinov uporabe in njihovega vpliva na morske in kopenske dele.« **Postopkovno gledano** pa je za celovito upravljanje obalnega območja potrebno:

- preko ustreznih organov ali mehanizmov zagotoviti sodelovanje med institucijami, da bi se izognili sektorskemu pristopu in olajšali celovit pristop;
- organizirati ustrezno sodelovanje med različnimi organi na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, ki so pristojni tako za morske kot za kopenske dele obalnih območij;
- organizirati tesno sodelovanje med nacionalnimi ter regionalnimi in lokalnimi organi na področju strategij, načrtov in programov in v zvezi z raznimi dovoljenji za dejavnosti, ki se jih lahko doseže s skupnimi posvetovalnimi organi ali skupnimi postopki odločanja;
- Pristojni nacionalni, regionalni in lokalni organi za obalna območja morajo sodelovati, da bi okrepili skladnost in učinkovitost oblikovanih strategij, načrtov in programov za obalna območja (7. člen Protokola ICZM).

Ta vsebinska in postopkovna načela celovitega upravljanja je potrebno uveljaviti za celotna obalna območja, kar v Sloveniji pomeni celotna območja vseh obalnih občin. Določbe Protokola o celovitem upravljanja se nanašajo na celotno obalno območje, torej v slovenskem primeru na območja treh obalnih občin. V tej nalogi pa smo omejeni zgolj na način upravljanja priobalnega pasu, torej mnogo ožjega in to povečini neposeljenega ali redko poseljenega območja vzdolž slovenske obale. Vzpostavitev novih struktur celovitega upravljanja, ki bi bile pristojne za zakonodajne, upravne in izvršilne funkcije v tem zelo omejenem območju, so z organizacijskega in sistemskega vidika malo smiselne.

Zato menimo, da bi se morali za upravljanje priobalnega pasu, opreti na obstoječe zakonodajne, izvršilne in nadzorne sisteme. Protokol ICZM je tako kot druge ratificirane mednarodne pogodbe instrument, ki se neposredno uporablja; Vlada Republike Slovenije zato ne potrebuje posebnega zakonskega pooblastila za njegovo izvrševanje in je že na podlagi Ustave dolžna skrbeti za njegovo izvrševanje.

Vlada mora za neposredno izvrševanje Protokola pooblastiti pristojno ministrstvo. Ministrstva, ki so glede na naravo Protokola posebej pristojna za njegovo izvajanje, so predvsem Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ter Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Ministrstvo za kulturo. V sistem upravljanja s posameznimi elementi priobalnega območja je potrebno vnesti elemente celovitega upravljanja, predvsem:

- v obliki sprotne medsektorske in mednivojske koordinacije vseh pristojnih organov
- ter možnost uveljavljanja interesov gospodarstva, javnosti, lokalnega prebivalstva, nevladnih organizacij in nasploh vseh zainteresiranih subjektov, ki niso del javne uprave in niso po ustavi in zakonu zadolženi za upravljanje priobalnega pasu.

Skratka, potrebno je doseči, da so organi, pristojni za priobalni pas, pri svojem delu usklajeni, da pri tem spoštujejo načela Protokola in da je omogočeno tudi uveljavljanje iniciativ prebivalstva, gospodarstva, lokalnih skupnosti in civilne družbe. S tem namenom je potrebno vzpostaviti **koordinacijo upravljanja priobalnega pasu**, katere cilj je, da v priobalnem pasu ne prihaja do medsebojnih nesoglasij, blokad in premeščanja odgovornosti med pristojnimi institucijami, in da se njihova stališča in morebitna razhajanja poenotijo v postopku usklajevanja. Deležniki, ki bi morali biti vključeni v sistem medsebojnega usklajevanja v območju priobalnega pasu, so predvsem pristojna ministrstva, lokalne skupnosti, upravne enote, regionalna razvojna agencija Južna Primorska in razvojni svet južnoprimorske regije, poklicne in panožne zbornice in združenja, nevladne organizacije in lokalno prebivalstvo.

Navedene deležnike je mogoče organizirati v katero od obstoječih organizacijskih oblik sodelovanja, na primer na podlagi sistema, ki ga vzpostavlja Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Ta zakon je bil sprejet z namenom spodbujanja skladnega regionalnega razvoja; določa način medsebojnega usklajevanja države in občin pri načrtovanju regionalne politike in izvajanju nalog regionalnega razvoja, dejavnosti in opravljanje razvojnih nalog v razvojni regiji ter ukrepi regionalne politike. Zakon omogoča vertikalno in horizontalno sodelovanje nosilcev odločanja v skladu z zahtevami Protokola na načelu partnerstva, in omogoča vključevanje lokalnih skupnosti, združenj gospodarskih dejavnosti ter nevladnih organizacij v postopke.

Za koordinacijo upravljanja v priobalnem pasu bi bil tako lahko pristojen Razvojni svet Južnoprimorske regije, znotraj katerega bi se lahko ustanovil nov Odbor za priobalni pas morja, katerega člani bi bili zgoraj navedeni deležniki. Vlogo sekretariata, torej organa, ki bi skrbel za neposredno izvajanje koordinacije, sklicevanje sestankov odbora itn. bi lahko prevzela ena od organizacij, ki sestavljajo regionalno razvojno agencijo Južna Primorska. Pri tem je mogoče in priporočljivo iskati sinergije z drugimi projekti : dobro bi bilo, da ima organizacija, pristojna za koordinacijo v priobalnem pasu, tudi sicer dejanske konkretne zadolžitve na območju ali delu območja priobalnega pasu, na primer regijske razvojne projekte v priobalnem pasu ipd.

Tolmač uporabljenih kratic in pojmov:

ZPNacrt	Zakon o prostorskem načrtovanju
DPN	državni prostorski načrt (po ZPNacrt)
OPN	občinski prostorski načrt (po ZPNacrt)
EUP	enota urejanja prostora (po ZPNacrt)
EPP	enota priobalnega pasu ICZM (po tem projektu)
GJI	gospodarska javna infrastruktura (po ZPNacrt)
dejanska raba prostora	digitalni podatek Ministrstva za kmetijstvo
varstveni režimi	digitalni podatki o varstvenih režimih, predvsem ohranjanja narave, varstva kulturne dediščine, varstva voda

Naročnik:
Regionalni razvojni center Koper
Centro regionale di sviluppo Capodistria
RRA Južna Primorska
Ulica 15 maja 19
6000 Koper

Izvajalec:
URBI d.o.o., Oblikovanje prostora
Trnovski pristan 2
1000 Ljubljana
in
IPO, Inštitut za pravo okolja
Cesta Dolomitskega odreda 10
1000 Ljubljana

Tisk:
Matris Design
Naklada: 2000 izvodov

Regionalni razvojni center Koper
Centro regionale di sviluppo Capodistria
RRA Južna Primorska
Ulica 15 maja 19
6000 Koper