

Univerza
v Ljubljani

Fakulteta
*za gradbeništvo
in geodezijo*



Jamova cesta 2
1000 Ljubljana, Slovenija
<http://www3.fgg.uni-lj.si/>

DRUGG – Digitalni repozitorij UL FGG
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

To je izvirna različica zaključnega dela.

Prosimo, da se pri navajanju sklicujete na bibliografske podatke, kot je navedeno:

Marsič, M., 2016. Pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnega območja. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. (mentor Černe, A., somentor Žagar, D.): 140 str.

Datum arhiviranja: 16-09-2016

University
of Ljubljana

Faculty of
*Civil and Geodetic
Engineering*



Jamova cesta 2
SI – 1000 Ljubljana, Slovenia
<http://www3.fgg.uni-lj.si/en/>

DRUGG – The Digital Repository
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

This is original version of final thesis.

When citing, please refer to the publisher's bibliographic information as follows:

Marsič, M., 2016. Pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnega območja. M.Sc. Thesis. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of civil and geodetic engineering. (supervisor Černe, A., co-supervisor Žagar, D.): 140 pp.

Archiving Date: 16-09-2016

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
za *gradbeništvo*
in *geodezijo*

Jamova c. 2
1115 Ljubljana, Slovenija
telefon (01) 47 68 500
faks (01) 42 50 681
fgg@fgg.uni-lj.si



INTERDISCIPLINARNI
PODIPLOMSKI ŠTUDIJ
PROSTORSKEGA
IN URBANISTIČNEGA
PLANIRANJA

Kandidat:

MATJAŽ MARSIČ, univ. dipl. geogr.

**POMORSKO PROSTORSKO NAČRTOVANJE IN
CELOSTNO UPRAVLJANJE OBALNEGA OBMOČJA**

Magistrsko delo štev.: 82/IP

**MARITIME SPATIAL PLANNING AND
INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT**

Master of Science Thesis No.: 82/IP

Mentor:

prof. dr. Andrej Černe

Somentor:

izr. prof. dr. Dušana Žagarja

Predsednica komisije:

izr. prof. dr. Anton Prosen

Člana komisije:

izr. prof. dr. Darko Ogrin
prof. dr. Andrej Pogačnik

Ljubljana, 9. september 2016

»Ta stran je namenoma prazna.«

STRAN ZA POPRAVKE

Stran z napako

Vrstica z napako

Namesto

Naj bo

IZJAVE

Podpisani Matjaž Marsič, izjavljam, da sem avtor magistrskega dela z naslovom **Pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnega območja**.

Izjavljam, da je elektronska različica v vsem enaka tiskani različici in dovoljujem objavo elektronske različice v digitalnem repozitoriju UL FGG.

Koper, 15. 6. 2016

Podpis:

BIBLIOGRAFSKO – DOKUMENTACIJSKA STRAN Z IZVLEČKOM

UDK: 627.521:711(497.4)(043)

Avtor: Matjaž Marsič, univ. dipl. geog.

Mentor: red. prof. dr. Andrej Černe

Somentor: izr. prof. dr. Dušan Žagar

Naslov: Pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnega območja

Tip dokumenta: magistrsko delo

Obseg in oprema: XVI, 140 str., 2 pregl., 24 slik, 7 kart

Ključne besede: pomorsko prostorsko načrtovanje, celostno upravljanje obalnega območja, ekosistemski pristop, medsektorsko povezovanje, pomorski prostorski načrt, obalno območje

Izvleček

Magistrsko delo obravnava pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnega območja. Obalna območja so strateško pomembna območja, na katerih živi velik delež evropskih državljanov, pomembna so za proizvodnjo hrane in surovin, bistvena za prometne in trgovinske povezave, tam so nekateri najdragocenejši habitati, poleg tega pa so priljubljeni cilj za preživljanje prostega časa. Vendar je privlačnost obalnih območij čedalje bolj ogrožena: njihovi naravni viri so čezmerno izrabljeni, pomanjkanje prostora povzroča spore glede uporabe, pojavljajo se velika sezonska nihanja v številu prebivalstva in delovnih mest, naravni ekosistemi, od katerih so odvisna obalna območja, pa propadajo. Politika in zakonodaja o upravljanju obalnih območij ter njihovi mehanizmi izvajanja so bili na splošno razviti ločeno drug od drugega in izključno sektorsko. Celostno upravljanje obalnih območij zato predstavlja strateški pristop k načrtovanju in upravljanju obalnih območij in mora zagotoviti boljšo podlago za izkoriščanje sinergije, zmanjševanje neskladnosti ter končno za boljše in učinkovitejše doseganje trajnostnega razvoja.

Zaradi povpraševanja po morskem prostoru za raznovrstne namene, kot so obrati za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, raziskovanje in izkoriščanje nafte in plina, pomorski promet in ribolovne dejavnosti, ohranjanje ekosistemov in biotske raznovrstnosti, pridobivanje surovin, turizem, objekti za akvakulturo ter podvodna kulturna dediščina, je potreben celosten ekosistemski pristop pri načrtovanju dejavnosti na morju. Tak pristop upravljanja z morji je pomorsko prostorsko načrtovanje, katerega cilj je podpreti trajnostni razvoj morij in oceanov ter razviti usklajeno medsektorsko oz. nadsektorsko orodje politike, ki javnim organom in deležnikom omogoča uporabo celostnega in čezmejnega pristopa. Rezultat načrtovanja je konkretni pomorski prostorski načrt.

Zaradi čezmejne narave morja in obalnih procesov sta nujna usklajenost in sodelovanje s sosednjimi državami v okviru regionalnih morij. Pri celostnem upravljanju obalnega območja in pomorskem prostorskem načrtovanju je nujno upoštevati medsebojno vplivanje kopnega in morja.

BIBLIOGRAPHIC – DOCUMENTALISTIC INFORMATION AND ABSTRACT

UDC: 627.521:711(497.4)(043)

Author: Matjaž Marsič

Supervisor: Full Prof. Andrej Černe, Ph. D.

Cosupervisor: Assoc. Prof. Dušan Žagar, Ph. D.

Title: Maritime spatial planning and integrated coastal zone management

Document type: Master Thesis

Notes: XVI, 140 p., 2 tab., 24 fig., 7 maps

Key words: maritime spatial planning, integrated coastal zone management, ecosystem-based management, cross-sectoral integration, coastal area

Abstract

Coastal zones are strategically important zones, where live a lot of European citizens: they are important to produce food and raw materials, they are essential for traffic and commerce relations, they hold some of the most precious habitats, and besides they are chosen to spend at the best one's free time. Nevertheless the attraction of coastal zones is ever more in danger: their natural sources are extremely overworked, the lack of space causes fights in its employment, large season fluctuation of people and work. Natural ecosystems, of which depend coastal zones, are in decline. Politics and laws regarding the administration of coastal zones as well as their realisation have developed separately and only by sector. The global administration of coastal zones is therefore to be realized strategically both for their programming and administrating. It has also to ensure a better base to exploit of synergy, reduction of inconsistency and best realization of a lasting development.

Owing to the request of maritime space for different aims, as the production of energy through renewable sources, research and exploitation of naphte and gas, sea traffic and fishing activities, salvage of ecosystems and bio diversities, obtaining of rough materials, tourism, aims regarding water culture and underwater cultural heritage, it is necessary to project sea activities by considering a global ecosystem. Such an administrative act as regards sea problems is the maritime spatial planning, which purpose is to substain a lasting sea and ocean development as well as an infra or better a supersector political object able to permit to public organs and participants the employment of the global and international use. The programming result is the concrete marine spatial plan.

Owing to the international nature of sea and coastal processes it is to consider the cooperation with the neighbouring countries within regional seas. In the global administration of coastal zones and in the marine spatial planning must be highly considered both the terrestrialland the sea space.

ZAHVALA

Hvala mentorju dr. Andreju Černetu za strokovne sugestije.

Hvala somentorju dr. Dušanu Žagarju za strokovno pomoč, navodila in prijetno sodelovanje.

Hvala Matiji in Eneju za smeh in vesele trenutke, tako sem vselej našel moč za nadaljevanje.

Hvala Tjaši za pomoč in potrpežljivost.

Hvala vsem, ki ste mi na kakršenkoli način pomagali pri nastajanju magistrskega dela.

Matjaž

KAZALO

STRAN ZA POPRAVKE	II
IZJAVE	III
BIBLIOGRAFSKO – DOKUMENTACIJSKA STRAN Z IZVLEČKOM	IV
BIBLIOGRAPHIC – DOCUMENTALISTIC INFORMATION AND ABSTRACT	V
ZAHVALA	VI
1 UVOD	1
1.1 Namen naloge	2
1.2 Cilj magistrskega dela	3
1.3 Delovna hipoteza	3
1.4 Metodologija in tehnika preučevanja	3
1.5 Struktura magistrskega dela	3
2 RAZVOJ IN VZPOSTAVITEV POMORSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA	5
2.1 Stanje oceanskega in morskega okolja	5
2.2 Dodeljevanja oceanskega prostora	6
2.3 Primeri upravljanja zaščiteneh morskih območij	6
2.4 Primer ekosistemskega pristopa v pomorskem načrtovanju	8
2.5 Prihodnost pomorskega prostorskega načrtovanja temelji na ekosistemskem pristopu	9
3 PRAVNI IN POLITIČNI OKVIR KOT TEMELJ ZA RAZVOJ POMORSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA	12
3.1 Mednarodni pravni in politični okvir kot temelj za razvoj PPN	12
3.1.1 Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu (UNCLOS)	12
3.1.2 Agenda 21, poglavje 17	12
3.1.3 Konvencija o biotski raznovrstnosti (CBD)	12
3.1.4 Svetovni vrh o trajnostnem razvoju	13
3.2 Instrumenti EU z vplivom na pomorsko prostorsko načrtovanje	14
3.2.1 Tematska strategija EU za morsko okolje	14
3.2.2 Modra knjiga o celostni pomorski politiki za EU	15
3.2.3 Okvirna direktiva o morski strategiji	16
3.2.4 Časovni načrt za pomorsko prostorsko načrtovanje	16
3.2.5 Direktive EU o prostoživečih živalih	17
3.2.6 Skupna ribiška politika EU, Okvirna direktiva EU o vodi in Direktiva INSPIRE	17
3.2.7 Direktiva o obnovljivih virih energije	17
3.2.8 Direktiva o vzpostavitvi sistema spremljanja in obveščanja za ladijski promet	18
3.2.9 Regionalne konvencije	18
3.2.10 Priporočila EU o celostnem upravljanju obalnih območij (ICZM)	18
4 PREGLED POMORSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA V NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAVAH	20
4.1 Pomorsko prostorsko načrtovanje v Belgiji	20
4.2 Pomorsko prostorsko načrtovanje na Nizozemskem	20
4.3 Pomorsko prostorsko načrtovanje v Nemčiji	21
4.4 Čezmejno sodelovanje	22
5 KONCEPT IN OSNOVNI ELEMENTI POMORSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA NA PRIMERU BELGIJE	24
5.1 Pravna perspektiva belgijskega pomorskega prostorskega načrtovanja	24
5.2 Belgijsko pomorsko prostorsko načrtovanje danes	25
5.3 Belgijsko pomorsko prostorsko načrtovanje v prihodnosti	27
6 GLAVNI ELEMENTI POMORSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA	32

6.1	Prilagajanje	32
6.2	Ekosistemski pristop	34
6.3	Povezanost	35
6.4	Participacija	37
6.5	Usmerjenost v prihodnost	37
7	POMORSKO NAČRTOVANJE IN VKLJUČEVANJE DELEŽNIKOV	42
7.1	Vključevanje deležnikov	42
7.2	Analiza določanja deležnikov	44
7.3	Analiza določanja deležnikovna primeru Sloveniji	46
8	SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE POMORSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA	49
8.1	Prilagodljiv pristop v procesu PPN	50
8.2	Spremembe obstoječih primerov pomorskega prostorskega načrtovanja	52
9	POMORSKO PROSTORSKO NAČRTOVANJE V POVEZAVI Z OSTALIMI PRISTOPI UPRAVLJANJA	55
9.1	Praksa celostnega upravljanja obalnih območij	56
9.2	Učinki skupnega oblikovanja PPN in ICZM	58
10	DIREKTIVA O VZPOSTAVITVI OKVIRA ZA POMORSKO PROSTORSKO NAČRTOVANJE IN CELOSTNO UPRAVLJANJE OBALNIH OBMOČIJ	60
11	PREDLOG OBLIKOVANJA PRIPRAVE IN POSTOPKA PPN	66
11.1	Pripravljalna faza	66
11.1.1	Natančna določitev ciljev dela in priprava doslednega delovnega načrta	66
11.1.2	Upoštevanje političnega dogajanja na obravnavnem območju in potek izvajanja politik	66
11.1.3	Skrbno določanje obsega analiz in upravljanja	66
11.1.4	Skrbna preučitev zakonodaje, načrtovanja in dovoljenj	67
11.1.5	Določitev deležnikov in oblikovanje načrta vključevanja deležnikov	68
11.1.6	Uporaba razpoložljivega znanja in posebni ukrepi za zapolnitev vrzeli v znanju	68
11.1.7	Analiza podatkov in informacij, relevantnih za ppn in za cilje, ki jih je potrebno doseči	69
11.1.8	Analiza tveganja, kjer obstaja nevarnost neuspešnosti postopka, in ugotovitev ključnih dejavnikov tveganja	69
11.2	Faza analize in interpretacije	69
11.2.1	Začetna presoja PPN, upoštevajoč vse vidike, ki vplivajo na analizo in načrtovanje	69
11.2.2	Upoštevanje razvoja in predvidevanja dogajanja v prihodnosti	70
11.2.3	Izdelava zemljevidov vseh primarnih rab in vseh ključnih deskriptorjev ekosistemov in okoljskega stanja	70
11.2.4	Učinkovita metoda za analizo konfliktov in sinergij med rabami	71
11.2.5	Pregleden in standardiziran način kvalitativne in kvantitativne analize posameznih in kumulativnih vplivov in pritiskov rab na morju	71
11.3	Faza načrtovanja	71
11.3.1	Opredelitev in objava vizije in ciljev upravljanja	71
11.3.2	Prizadevanje za prostorsko učinkovitost in skupno rabo s pomočjo preglednih in kvantitativnih pristopov	71
11.3.3	Združevanje pomorsko prostorskega načrtovanja in celostnega upravljanja obalnih območij	72
11.3.4	Obravnava čezmejnih vprašanj	72
11.4	Faza vrednotenja, spremljanja, prilagajanja in upravljanja	72
11.4.1	Priprava postopkov vrednotenja in določitev nabora reprezentativnih meril in kazalnikov	72
11.4.2	Sporočanje rezultatov spremljanja in ovrednotenja najboljše prakse in študije uspehov	72
12	PROTOKOL O CELOVITEM UPRAVLJANJU Z OBALNIM OBMOČJEM V SLOVENIJI	74

12.1	Analiza izvajanja protokola o celovitem upravljanju z obalnim območjem v sloveniji	74
12.2	Vzpostavitev obalnega območja	77
12.3	Resolucija o strategiji za Jadran	79
13	PREGLED VELJAVNIH PRAVNIH REŽIMOV NA PODROČJU OBALNEGA PASU IN MORJA V SLOVENIJI	82
13.1	Politika urejanja prostora Slovenije	82
13.2	Strategija prostorskega razvoja Slovenije	82
13.3	Zakon o prostorskem načrtovanju	83
13.4	Zakon o vodah	84
13.5	Pomorski zakonik	87
13.6	Zakon o morskem ribištvu	88
13.7	Zakon o ohranjanju narave	90
13.8	Zakon o varstvu kulturne dediščine	94
14	ANALIZA DEJANSKEGA STANJA OBALNEGA OBMOČJA	97
14.1	Namenska raba na priobalnih zemljiščih in morju v veljavnih prostorskih sestavinah planskih dokumentov občin Koper, Izola, Piran	97
14.2	Ključni problemi prostorskega razvoja obalnega območja	102
14.3	Obalno območje po protokolu ICZM	103
14.4	Analiza dejanskega stanja morskega okolja	106
14.5	Socio-ekonomska analiza uporabe morskih voda	112
15	KONCEPTUALNA UMEMSTITEV RAZVOJNIH PREDLOGOV V MORSKO OKOLJE IN OBALNO OBMOČJE	117
15.1	Glavni uporabniki morskega prostora	117
15.1.1	Luka Koper	117
15.1.2	Turizem	118
15.1.3	Šport in prostočasne aktivnosti	118
15.1.4	Marikultura	119
15.1.5	Državne razvojne pobude oz. usmeritve	119
15.1.6	Regionalni razvojni program Južne primorske regije 2014-2020	120
15.1.7	Lokalne razvojne pobude	120
15.2	Možni razvojni scenarij	121
15.3	Možna razvojna vizija	122
16	SKLEPNE UGOTOVITVE	125
17	POVZETEK	129
18	SUMMARY	131
	VIRI IN LITERATURA	133

KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 1: Primeri ukrepov prostorskega in časovnega upravljanja, sprejeti v okviru pomorskega prostorskega načrtovanja _____	49
Preglednica 2: Faze oblikovanja priprav in postopka PPN _____	73

KAZALO SLIK

Slika 1: Območja morskih regij, Avstralija _____	8
Slika 2: Vrste ukrepov za ekosistemsko upravljanje z morskimi viri _____	10
Slika 3: Morske ekoregije (ICES) _____	15
Slika 4: Pomorsko prostorsko načrtovanje v nemškem delu Severnega morja _____	22
Slika 5: 1. in 2. stopnja trajnostnega Glavnega načrta za belgijski del Severnega morja _____	26
Slika 6: Prikaz lokacije ladijskih razbitin. Karta geografskega informacijskega sistema (levo) spremenjena v strukturno karto (desno) _____	29
Slika 7: Pomorski prostorski načrt za belgijski del Severnega morja – sintezna karta _____	31
Slika 8: Prilagodljiv cikel pomorskega prostorskega načrtovanja _____	33
Slika 9: Morsko prostorsko načrtovanje v Barentsovem morju, Norveška _____	36
Slika 10: Od GIS kart do vzorcev in trendov _____	38
Slika 11: Prioritete nizozemske politike glede zaščite in gospodarskega razvoja Severnega morja _____	39
Slika 12: Odnos med določanjem območij in pomorskim prostorskim načrtovanjem _____	40
Slika 13: Stopnje participacije deležnikov v procesu PPN _____	43
Slika 14: Primer kartiranja interesnih skupin za morska območja, ki segajo izven nacionalnih jurisdikcij; osnovano na analizi deležnikov _____	45
Slika 15: Osem ključnih korakov za merjenje uspešnosti pomorskega prostorskega načrtovanja _____	51
Slika 16: Povezava med nameni, cilji in kazalci pomorskega prostorskega načrtovanja _____	53
Slika 17: Raba vod _____	86
Slika 18: Programska zasnova za ureditveno območje T6-Debeli rtič _____	100
Slika 19: Programska zasnova za ureditveno območje T2-Ankarana _____	101
Slika 20: Izhodiščni 100 m priobalni pas v skladu z zahtevami 8. člena protokola ICZM _____	105
Slika 21: Izhodiščni 100 m priobalni pas in območja ohranjanja narave in varstva kulturne dediščine _____	106
Slika 22: Povezava med elementi začetne presoje stanja morskega okolja, določanjem dobrega okoljskega stanja ter oblikovanjem okoljskih ciljev _____	107
Slika 23: Območje ribolovnega morja Republike Slovenije _____	110
Slika 24: Območje strunjanskega in portoroškega ribolovnega rezervata _____	111

KAZALO KART

Karta 1: Prikaz območij Natura 2000 _____	91
Karta 2: Prikaz območij naravnih vrednot _____	92
Karta 3: Prikaz zavarovanih območij _____	93
Karta 4: Prikaz območij registrirane kulturne dediščine _____	95
Karta 5: Prikaz namenske rabe prostora na območju mesta Koper _____	98
Karta 6: Sintezna karta obalnega območja in morja RS. _____	116
Karta 7: Konceptualna karta razvoja obalnega območja in morja _____	124

LIST OF TABLES

Table 1: Examples of spatial and temporal management measures taken through maritime spatial planning _____	49
Table 2: The marine spatial planning process and the planning phase _____	73

LIST OF FIGURES

Figure 1: Marine Planning Regions, Australia _____	8
Figure 2: Types of measures for ecosystem-based sea use management _____	10
Figure 3: Marine ecoregions (ICES) _____	15
Figure 4: Marine spatial planning in the German North Sea _____	22
Figure 5: Phases 1 and 2 of the sustainable Master Plan for the Belgian Part of the North Sea _____	26
Figure 6: From GIS to structure maps. Location of shipwrecks in the Belgian part of the North Sea. GIS map (left) transferred into structure map (right) _____	29
Figure 7: Marine Spatial Plan for the Belgian part of the North Sea - Integrated map karta _____	31
Figure 8: The Adaptive Marine Spatial Planning Cycle _____	33
Figure 9: Marine Spatial Planning in the Barents Sea, Norway _____	36
Figure 10: From GIS maps to patterns and trends _____	38
Figure 11: Dutch policy priorities for the protection and economic development of the North Sea _____	39
Figure 12: The relationship between zoning and marine spatial planning _____	40
Figure 13: Possible types of stakeholder participation in an MSP process _____	43
Figure 14: Example of stakeholder mapping for marine areas beyond national jurisdiction, based on stakeholder analysis _____	45
Figure 15: Eight key steps for measuring performance of maritime spatial planning _____	51
Figure 16: The connection between goals, objectives and indicators for marine spatial planning _____	53
Figure 17: Water utilisation _____	86
Figure 18: Municipal spatial development strategy, T6-Debeli rtič _____	100
Figure 19: Municipal spatial development strategy, T2-Ankaran _____	101
Figure 20: Baseline 100 meters coastal setback zone, in accordance with the requirements of Article 8 The ICZM Protocol _____	105
Figure 21: Baseline 100 meters coastal setback zone and areas of nature protection and cultural heritage _____	106
Figure 22: The connection between the elements of the initial assessment, determination of good environmental status and the establishment of environmental targets _____	107
Figure 23: Fishing area of Republic of Slovenia _____	110
Figure 24: Fishing reserve of Strunjan and Portorož _____	111

LIST OF MAPS

Map 1: Protected areas Natura 2000 _____	91
Map 2: Areas of natural heritage _____	92
Map 3: Protected areas of nature _____	93
Map 4: Areas of cultural heritage _____	95
Map 5: Planning zone of the municipality of Koper, Koper _____	98
Map 6: Integrated map of coastal zone and Slovenian sea. _____	116
Map 7: Conceptual map of sea and coastal area development _____	124

KRATICE

PPN	Pomorsko prostorsko načrtovanje
UNCLOS	Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu
IMO	Mednarodna pomorska organizacija
OSPAR	Konvencija o varstvu morskega okolja severovzhodnega Atlantika
CBD	Konvencija o biološki raznovrstnosti
HELCOM	Akcijski načrt za Baltsko morje
ICZM	Celostno upravljanje obalnih območij
CNGSM 2015	Celostni načrt gospodarjenja za Severno morje 2015
FAO	Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo
GAUFRE	Raziskovalni projekt o prostorskem strukturnem načrtu za trajnostno upravljanje z morjem
EMODNET	Evropska mreža za pomorsko opazovanje in podatke
ODMS	Okvirna direktiva o morski strategiji
GIS	Geografski informacijski sistem
IOC	Medvladna oceanografska komisija Unesco
ICES	Mednarodni svet za raziskovanje morja
MPVKG	Morski park Veliki koralni greben
SEO	Socialno-ekonomska ocena
SOBR	Strategija ohranjanja biotske raznovrstnosti v Sloveniji

1 UVOD

Pomorsko prostorsko načrtovanje postaja v zadnjih letih vse pomembnejše, nova paradigma vključujočega in na ekosistemu temelječega upravljanja morskih območij. Številne države, zlasti tiste z intenzivno rabo morskih površin (npr. države severne Evrope), so začele uvajati in vključevati pomorsko prostorsko načrtovanje (v nadaljevanju PPN) v svoje zakonodaje. Nemčija, Nizozemska in Belgija so na primer razvile pomorsko prostorsko načrtovanje za svoja teritorialna morja in izključne ekonomske cone. Ostale države spreminjajo svoje zakonodaje oziroma sprejemajo nove politične okvire, ki bodo omogočili PPN v bližnji prihodnosti.

Po mnenju nekaterih PPN obeta dosego socialnih, gospodarskih in ekoloških ciljev, slednje pa je moč zagotoviti z racionalnejšo in znanstveno podprto organizacijo uporabe morskega prostora. Njegovi podporniki poudarjajo, da lahko PPN umanjša in omeji konflikte med uporabniki morskega okolja ter vrstami uporabe morja in okolja, prav tako pa tudi podpirajo odmik od dosedanjega neuspešnega sektorskega upravljanja, ki je trenutno v uporabi in po večini predstavlja neuspeh pri zagotavljanju trajnostnega upravljanja z oceani.

Evropa se sooča z izzivom oblikovanja morskega prostorskega upravljanja, ki bi presegel nacionalne meje, pri čemer bi razmejitev morskih območij temeljila na ekoloških in ne na političnih dejavnikih. V širšem smislu gre pri pomorskem prostorskem načrtovanju za analizo in dodeljevanje tridimenzionalnega morskega prostora določenim vrstam uporabe z namenom doseganja ekoloških, gospodarskih in socialnih ciljev, ki jih navadno določa politični proces (Ehler in Douvere, 2009).

Oceani in morja zagotavljajo 99 % razpoložljivega življenjskega prostora na planetu, pokrivajo 71 % zemeljske površine in vsebujejo 90 % biosfere. Zato imajo večjo biotsko raznovrstnost kot kopenski ekosistemi in ekosistemi celinskih voda in so bistvenega pomena za življenje na Zemlji. Varovanju morskega okolja je posredno in neposredno namenjena vrsta politik, ki pa še vedno ne zagotavljajo izboljšanja stanja morij.

Ocena stanja okolja svetovnih in evropskih morij kaže, da kljub uvedenim okoljevarstvenim ukrepom v zadnjih desetletjih, onesnaževanje in druge človekove dejavnosti zmanjšujejo biološko raznovrstnost, spreminjajo strukturo morskih ekosistemov in uničujejo morske habitate.

Povpraševanje po oceanskem in morskem območju raste, predvsem zaradi širjenja njegove tradicionalne uporabe (ribištvo, pomorski promet itd.) ter razvoja novih vrst uporabe, kot so pridobivanje obnovljive energije s pomočjo vetra in valov, vedno več je govora o globokomorskem rudarjenju, govori se o pomorskih hitrih cestah... Tudi tradicionalne metode ribarjenja se razvijajo in omogočajo lovljenje vedno globlje z večjo zmogljivostjo in sodobnimi napravami za odkrivanje ribjih jat.

Porast uporabe morskega prostora pa predstavlja tudi številne izzive za okolje. Neusklajena uporaba morskih virov povzroča padec kvalitete in zdravja morja ter produktov in storitev, ki jih nudi. Tega so se številne države že začele zavedati in so pričele z upravljanjem morskih dejavnosti na način, da druga na drugo ne vplivajo, istočasno pa izvajajo zaščitno najdragocenejših ekoloških in bioloških območij.

Tudi Slovenci smo zgodovinsko povezani z morjem, ki je naše okno v svet in nas preko Jadrana povezuje s celim svetom. Morje je pomembna naravna vrednota. Zaradi svoje privlačnosti in številnih razvojnih možnosti je v veliki meri že prekomerno obremenjeno, še posebej so bila v preteklosti, pa tudi v sedanjosti pod izrazitim pritiskom obalna območja. Prav zato se spreminja tudi dožemanje morja kot brezmejnega vira dobrin in kot odlagališča za odpadke, ki jih proizvaja človeška družba. Ne glede na to, da je morje v pristojnosti Slovenije po obsegu majhno, ima naše morje zelo visoko biološko raznovrstnost.

Slovenska obala je območje izjemnega pomena zaradi potencialov za gospodarstvo (pomorski promet, turizem, ribištvo, ribogojstvo), zaradi privlačnosti za bivanje in rekreacijo, zaradi svojih naravnih in

okoljskih značilnosti ter kulturne dediščine, kar vse tvori specifično krajino z izrazito identiteto. Obenem pa je obalno območje močno omejeno. Ključni pritiski na okolje in prostor v obalnem pasu izvirajo po eni strani iz živahnega razvoja urbanizacije in razvoja turizma (vključno z gradnjo turističnih kapacitet, marin, počitniških stanovanj, rekreacijske infrastrukture...), s tem povezanim cestnim prometom, obremenjevanjem voda, naraščanjem količin odpadkov, po drugi strani pa z intenzivnim razvojem pristanišča in naraščanjem potniškega prometa. Pričakovane so tudi nevarnosti, povezane s klimatskimi spremembami, to je dvigovanje morske gladine in s tem poplave ter škoda zaradi ekstremnih vremenskih pojavov.

V želji, da ohranimo morski in obalni prostor tudi v bodoče kot pomemben regionalni potencial, je potrebno bodoči razvoj uskladiti s temeljnimi načeli trajnostnega razvoja, tako da se bo ob povečani ekonomski uspešnosti regije krepila tudi okoljska in socialna vrednost območja. Že sama prisotnost morja opredeljuje cel niz specifičnih dejavnosti, kot so turizem, pristaniške dejavnosti, marikultura, ribištvo, ki so neposredno vezane na morje oziroma na rabo morja, ali pa so njihove spremljevalne dejavnosti. Prek rabe morja pa te dejavnosti vplivajo druga na drugo, si konkurirajo in vsiljujejo različne pravne režime, pri čemer nastajajo tako konflikti rabe morja v razmerju do ciljev varovanja bivalnega okolja, do naravnih ekosistemov in krajine, kakor tudi glede podeljenih vodnih pravic in zmanjševanja ekonomske uspešnosti nekaterih dejavnosti.

Enovito rabo prostora, ki vključuje tako morje kot kopno, je potrebno prilagoditi okolju v kakovostnem pomenu, kar je osnovno vodilo tudi mednarodnih konvencij, hkrati pa ne smejo biti zanemarjene socio-ekonomske analize možnih dejavnosti kot podpora pri odločanju o zagotavljanju trajnostnega razvoja. To načelo integrira Protokol o celostnem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju, (Uradni list RS, št. 84/2009), ki opredeljuje celovito upravljanje obalnih območij ob upoštevanju občutljivosti obalnih ekosistemov in krajine, raznolikosti dejavnosti in rabe, njihovega medsebojnega delovanja, pomorske usmeritve nekaterih dejavnosti in rabe ter njihovega vpliva na morje in kopno.

Pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnih območij sta povezana, kar zadeva njuno geografsko prekrivanje: območje prehoda s kopnega na morje in njun splošni cilj: ustrezno upravljati človekovo rabo oz. vrste rab na tem prostoru. Torej gre za načrtovanje, ki integrira pristope določanja rab morja in morskoga prostora s prostorskim načrtovanjem, kot to poteka že na kopnem, ob tem pa upošteva pristope in principe sodelovanja, ki so se razvili v okviru celostnega upravljanja obalnih območij.

1.1 Namen naloge

V magistrskem delu bomo predstavili temeljna izhodišča pomorskega prostorskega načrtovanja in celostnega upravljanja obalnega območja. Opredelili bomo pomen in obseg PPN, vključno s tem, kaj je pri načrtovanju pomembno za doseganje pričakovanih rezultatov, in odgovorili na ključna vprašanja:

- zakaj potrebujemo PPN,
- kako se je PPN razvijalo skozi čas,
- katere so osnovne značilnosti PPN,
- kako se PPN navezuje na celovito upravljanje obalnih območij v Sredozemlju.

Namen magistrskega dela je:

- pregled primerov PPN v državah Evropske unije in razvoj PPN;
- proučitev formalno-pravnih izhodišč za obravnavo pomorskega prostorskega načrtovanja in celovitega upravljanja obalnih območij. V tem delu bomo pregledali:
 - izvajanje EU-politik (Vodna direktiva, Protokol o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju, časovnica za uvedbo Pomorskega prostorskega načrtovanja...);
 - ključne zakone in institucije na področju upravljanja z obalnim območjem v Sloveniji (Zakon o prostorskem načrtovanju, Zakon o vodah, Zakon o ohranjanju narave, Pomorski zakonik,

Zakon o varstvu kulturne dediščine, Zakon o morskem ribištvu, Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami...);

- analiza izvajanja Protokola o celostnem upravljanju z obalnim območjem v Sloveniji;
- analiza dejanskega stanja obalnega območja in morskega okolja v Sloveniji.

1.2 Cilj magistrskega dela

Cilj magistrskega dela je:

- na podlagi dobrih praks predstaviti pomembna spoznanja in določiti ključne elemente, ki so potrebni za uspešno delovanje pomorskega prostorskega načrtovanja in podati predlog oblikovanja priprave in postopka PPN,
- opozoriti na problematiko sektorskega pristopa in doseči skladno upravljanje obalnega območja z oblikovanjem jasnega odnosa do vseh njegovih vsebin,
- določiti način sodelovanja akterjev (deležnikov) oz. poudariti pomen vključevanja deležnikov v proces načrtovanja v zgodnji, kot tudi v ostalih fazah procesa,
- predstaviti pravno in dejansko stanje obalnega območja in morskega okolja v Sloveniji,
- na podlagi ugotovitev podati izhodišča in usmeritve, ki združujejo tako rabo kot varovanje morja in obalnega območja z namenom oblikovanja posebne enote urejanja prostora.

1.3 Delovna hipoteza

V magistrski nalogi bomo preverili hipotezi:

- da je za celovit pristop k upravljanju obalnih območij in morskega okolja potrebno sodelovanje med različnimi institucijami, državami, regijami, upravnimi organi na vseh nivojih, vključno s sodelovanjem javnosti;
- da kljub številnim strategijam, načrtom upravljanja, ki jih države sprejemajo, so njihovi učinki v praksi še vedno zanemarljivi.

1.4 Metodologija in tehnika preučevanja

Pri preučevanju teme magistrske naloge bodo uporabljene različne metode proučevanja.

- Deskriptivna metoda oziroma metoda opisovanja, s katero bomo poskušali razložiti in pojasniti osnovne pojme, ki bodo služili kot okvir in podlaga za nadaljnje proučevanje teme.
- Primerjalna metoda, s katero bomo primerjali prostorsko načrtovanje obalnega pasu Slovenije z nekaterimi drugimi državami Evropske unije.
- Metoda analize, s katero bomo poizkušali razčleniti problematiko prostorskega načrtovanja obalnega območja na območju Mestne občine Koper in analizirati dejansko stanje morskega okolja. S to metodo bomo preverili izvajanje Protokola o celovitem upravljanju obalnih območij v Sloveniji. Inventarizacija prostora bo opravljena iz različnih virov, vsi pridobljeni podatki bodo prostorsko umeščeni in prikazani v grafični prilogi.
- Metodo generalizacije bomo uporabili za pridobivanje splošnih zaključkov na podlagi pridobljenih dejstev iz predhodnih metod in tako poizkušali potrditi hipotezo in podati usmeritve za izboljšanje stanja glede navedene problematike.

1.5 Struktura magistrskega dela

Magistrsko delo je sestavljeno iz teoretičnega in praktičnega dela.

V uvodnem delu je podana problematika in predmet raziskovanja z osnovnimi izhodišči, namen in cilji magistrskega dela, uporabljene metode raziskovanja ter struktura magistrskega dela.

V drugem poglavju predstavljamo osnovna teoretska izhodišča pomorskega prostorskega načrtovanja ter razvoj in vzpostavitev pomorskega prostorskega načrtovanja.

V tretjem poglavju podajamo pregled pravnega in političnega okvira za razvoj pomorskega prostorskega načrtovanja na mednarodni ravni ter pregled instrumentov Evropske unije z vplivom na pomorsko prostorsko načrtovanje.

V četrtem poglavju se osredotočamo na pomorsko prostorsko načrtovanje v nekaterih evropskih državah (Belgija, Nizozemska, Nemčija), torej v državah, kjer se je pomorsko prostorsko načrtovanje že uveljavilo.

V petem poglavju prikazujemo koncept in osnovne elemente pomorskega prostorskega načrtovanja v Belgiji. Orisan je razvoj zakonodaje na tem področju ter proces implementacije »osrednjega načrta« politike prostorskega načrtovanja za belgijski del Severnega morja.

V šestem poglavju predstavljamo glavne elemente pomorskega prostorskega načrtovanja, ki jih je potrebno upoštevati za uspešen razvoj in izvajanje pomorskega prostorskega načrtovanja.

V sedmem poglavju predstavljamo pomen načrtovanja in vključevanja deležnikov v procesu pomorskega prostorskega načrtovanja, analizo določevanja deležnikov v primeru Slovenije ter način sodelovanja med različnimi institucijami, pristojnimi za morske in kopenske dele obalnih območij.

V osmem poglavju izpostavljam pomen vzpostavitve prilagodljivega pristopa pri pomorskem prostorskem načrtovanju, spremljanje ter njegovo vrednotenje.

V devetem poglavju govorimo o pomenu pomorskega prostorskega načrtovanja v povezavi z ostalimi pristopi upravljanja, predvsem s celovitim upravljanjem obalnih območij.

V desetem poglavju povzemamo vsebino sprejete Direktive o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje in celovito upravljanje obalnih območij (2014/89/EU).

V enajstem poglavju je podan predlog oblikovanja priprave in postopka PPN, v katerem so povzeta ključna priporočila za proces oblikovanja postopka PPN.

V dvanajstem poglavju je glavna tema Protokol o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju, ter analiza o izvajanju Protokola o celovitem upravljanju z obalnim območjem v Sloveniji. Podan je tudi predlog za vzpostavitev obalnega območja.

V trinajstem poglavju pregledamo veljavne pravne režime in določila področnih zakonov na področju priobalnega območja in morja v Sloveniji, ki vzpostavljajo posamezne režime rabe, varstvena območja na morju in priobalnih zemljišč.

V štirinajstem poglavju je predstavljena analiza dejanskega stanja morskega okolja in obalnega območja v Sloveniji.

V petnajstem poglavju povzemamo sklepne misli, ugotovitve in razmišljanja o obravnavni problematiki.

2 RAZVOJ IN VZPOSTAVITEV POMORSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

Poglavje govori o potrebi za vzpostavitev PPN in dokazuje, da je ob povečanju povpraševanja po oceanskem prostoru sektorski pristop neustrezen. Medtem ko so zgodnje oblike PPN temeljile predvsem na varovanju narave, lahko opazimo, da si v praksi nekatere države (predvsem v severni Evropi) prizadevajo doseči več različnih ciljev. Tako ima danes pomembno vlogo pri PPN ekosistemski pristop. Čeprav nam v tem trenutku slednji predstavlja velik izziv, pa lahko na primeru Avstralije, Kanade in do določene mere tudi Nove Zelandije ugotovimo, da je tovrstno načrtovanje že prineslo obetavne rezultate.

2.1 Stanje oceanskega in morskega okolja

Od 15. stoletja dalje sledimo hitremu razvoju in industrializaciji, kar je povzročilo večjo izrabo svetovnih oceanov (Smith, 2001). Rast prebivalstva, tehnološki razvoj in vedno večje povpraševanje so privedli do povečane potrebe po hrani, energiji in trgovini. Predvidevanja glede bodoče rabe morskih voda kažejo na to, da se razvoj ni zaustavil in se bo v prihodnjih desetletjih kvečjemu še pospešil. Do leta 2030 se bo delež naravnega plina, pridobljenega iz morskih globin, povečal za približno 40 % (v primerjavi z 20 – 25 % deležem leta 1990). Prav tako se bo do leta 2030 zaradi zmanjšanja stroškov izkoriščanja, povečala proizvodnja obnovljivih virov energije (vetrne elektrarne na morju, pridobivanje energije iz valov) (OECD/IEA 2004). Globalna rast ladijske industrije križark je ocenjena na 8 % letno rast, medtem ko je ekološki turizem v zadnjih 25 letih zrastel v večmilijonski posel, s povprečno letno rastjo 12 % od leta 1990 (Kanji, 2006). Ribogojstvo se razvija in širi po vsem svetu in predstavlja 43 % delež trenutne globalne porabe rib (v primerjavi s samo 9 % deležem leta 1980) (Delgado in sod., 2003).

Pri tem se nam postavlja vprašanje: kako lahko hkrati zagotovimo trajnostni razvoj, finančno vzdržljivo morsko industrijo in ohranjanje narave, ki so ključni za vzdrževanje zdravega morskega okolja in njegove biološke raznovrstnosti?

V preteklosti se je izraba morskih voda v glavnem nanašala na ribiško industrijo, pomorski promet, komunikacije, pridobivanje nafte in plina, morske športe in obalno inženirstvo, danes pa se srečujemo z novimi vrstami uporabe morja, kot so obnovljivi viri energije in iniciative za varstvo narave, kar je odločevalce pripeljalo do spoznanja, da je potrebno razviti in vpeljati celovitejšo in smotrnejšo uporabo oceanskega ter morskega prostora. Naraščajoči in med seboj povezani pritiski, ki jih navadno zaznamujejo nezdržljive zahteve po uporabi morskega območja, so bili v večini primerov vzrok za to, da so se vlade morale soočiti z zapletenimi vprašanji, ki zahtevajo vključevanje več različnih sektorjev. V evropskih primerih govorimo o navzkrižju interesov med pomorskim prometom, ribištvom, obnovljivimi viri energije, športom, onesnaževanjem iz virov na kopnem in konservatorskimi zahtevami, česar pa ne bo moč dolgo ignorirati. V primeru avstralskega Velikega koralnega grebena so pritiski glede izkoriščanja rudnin, razvoja turizma in nacionalnega ponosa zaradi izjemnega ekosistema privedli do tega, da je vlada pričela izvajati prilagodljiv in vključujoč način upravljanja pomorskega prostora.

Oceanski in morski viri so prostorsko in količinsko omejeni, kar se je pokazalo že na mnogih območjih, kjer smo bili priča katastrofalnim posledicam. Povečanje dejavnosti v morskem okolju je privedlo do dveh vrst konfliktov. Prvi je ta, da želje uporabnikov navadno med seboj niso združljive. Obstajajo številni primeri nezdržljivosti uporabnikov oceanskega prostora, kot je na primer neskladnost med hitro rastočo milijardno industrijo podvodnih kablov in ribištvom. Polaganje podvodnih kablov povzroča škodo ali celo uničenje ribolovnega orodja oziroma povzroča velike stroške za popravilo in izgubo prihodkov, povezanih z motnjami kabelskega delovanja (Coffen-Smout, Herbert, 2000).

Druga vrsta konfliktov se nanaša na neskladje med uporabnikom in okoljem. Uporabniki morskega okolja delujejo v biološko in ekološko zelo občutljivih območjih, pri čemer jih vpliv njihovih

dejavnosti na okolje ne zanima. Obstajajo številne znanstvene raziskave o degradaciji svetovnih oceanov, razpadanju morskih ekosistemov in izumiranju nekaterih vrst organizmov, kar kaže na vedno manjšo zmožnost oceanov pri zagotavljanju hrane in storitev, ki so potrebne za preživetje na Zemlji. Zadnje raziskave so na globalni ravni pokazale skupni učinek človekovih dejavnosti na morsko okolje, ki kaže, da je skoraj polovica (41 %) svetovnih oceanov že močno prizadetih. Najbolj prizadeta območja so Vzhodni Karibi, Severno morje in Japonsko morje. Relativno nedotaknjena so le območja okoli Severnega in Južnega pola (Wormin in sod., 2006).

2.2 Dodeljevanja oceanskega prostora

Večina obmorskih držav že dodeljuje oceanske prostore. Najpogosteje gre za koncesije na območjih črpanja naravnih morskih virov (nafta in plin), koncesije za odlagališča odpadkov, določitev plovnih poti in shem ločene plovbe ter koncesij za določitev naravovarstvenih območij.

Nekatere dodelitve oceanskega prostora so predvidene z mednarodnimi in regionalnimi sporazumi. Konvencija Združenih narodov o pomorskem in mednarodnem pravu (UNCLOS – tudi ustava oceanov) predstavlja splošen okvir za dodeljevanje oceanskega prostora posameznim državam, pri čemer se uporablja koncept kodifikacije, ki določa 12 navtičnih milj teritorialnega morja, 200 navtičnih milj izključne ekonomske cone, zunanji pas, morsko dno in odprto morje. Ostali mednarodni akti vsebujejo dogovore glede razmejitve posebnih območij za preprečevanje onesnaževanja morja, kot jih predpisuje Mednarodna pomorska organizacija (IMO), glede varstva svetovne kulturne in naravne dediščine Konvencija o svetovni dediščini (1972), glede določitve območij za ohranjanje ptic in njihovih naravnih habitatov, kot predvidevajo direktive EU (Direktiva 92/43/EEC, 1992) in Konvencija o varstvu morskega okolja severovzhodnega Atlantika (OSPAR, 2005).

Pri določanju morskih območij za gospodarske dejavnosti in varovanje narave je težava v tem, da temelji na sektorskem odločanju ¹(Halpern, 2008).

Čeprav politike upravljanja oceanskega prostora v zadnjem času vzpostavljajo način celovitega, strateškega in globalnega prostorskega načrtovanja vseh dejavnosti v morskem območju, se posledice pomanjkljivega celovitega načrtovanja kažejo v (Douvere, 2008):

- prostorskem in časovnem prekrivanju človekovih dejavnosti in njihovih ciljev, kar v morskem območju povzroča neskladja med različnimi uporabniki in negativno vpliva tudi na okolje;
- pomanjkanju sodelovanja med posameznimi institucijami, pristojnimi za določene dejavnosti oziroma za varstvo in upravljanje okolja;
- pomanjkanju povezav med aktivnostmi na morju in uporabo morskih virov ter med kopenskimi skupnostmi, ki so odvisne od njih;
- pomanjkanju ohranjanja biološko in ekološko občutljivih morskih območij;
- pomanjkanju zagotavljanja varnosti naložb za vlagatelje v morski razvoj in za uporabnike oceanskih in morskih virih.

Analiza iniciativ pomorskega prostorskega upravljanja v različnih državah kaže na razvoj, ki se je začel z načrti za vzpostavitev zaščitenih morskih območij (Avstralija in ZDA), in se nadaljeval z večstranskim morskim prostorskim upravljanjem (severozahodna Evropa in Kitajska), do sodobnejših sistemskih poskusov nadgradnje večstranskega morskega prostorskega upravljanja z ekosistemskim pristopom (Avstralija, Nova Zelandija in Kanada) (Douvere, 2010).

2.3 Primeri upravljanja zaščitenih morskih območij

¹ Sektorsko odločanje pomeni, da so različna sektorska področja (varstvo narave, obnovljivi viri, energetika in drugi) opredeljeni s številnimi sektorskimi predpisi, med katerimi se je namesto sodelovanja pojavilo tekmovanje. To se usodno izraža v presežku sektorskih predpisov, v katerih se interesi posameznega sektorja poskušajo postaviti nad interese drugih, vsi skupaj pa nad sistem urejanja prostora ali morja.

Zgodnji pomorski prostorski načrti so bili namenjeni upravljanju zaščitene morskih območij. Pomembno pri teh načrtih je bilo, da človekove dejavnosti ne pridejo v navzkrižje s konservatorskimi cilji. Najboljši tovrstni primer je avstralski morsk park Velikega koralnega grebena. Prostorsko načrtovanje in določanje območij, ki je v glavnem predstavljalo strategijo za zaščito Velikega koralnega grebena, je dovoljevalo izvajanje različnih človekovih dejavnosti, vključno z ribištvom in turizmom, med tem ko je istočasno predvidevalo visoko stopnjo zaščite določenih območij.

Prostorsko načrtovanje morskega parka Velikega koralnega grebena določa osem območij, ki segajo od najmanj omejevalnega »območja splošne uporabe«, na katerem sta dovoljena pomorski promet in večji del komercialnega ribolova, do najbolj omejevalnega »zaščitene območja«, kjer je praktično vsaka uporaba območja prepovedana. Prostorski načrt, ki je bil prvič oblikovan leta 1981, se je do danes zelo spremenil zaradi dinamične narave morskega okolja in spremljanja rezultatov učinkovitosti prvotnega načrta (Day, 2008). Rezultati spremljanja stanja so pokazali, da cilji varovanja narave niso doseženi, zato so se odločili za širitev zaščitene območij, ki so dosegla skoraj eno tretjino celotnega območja.

Pomorsko prostorsko načrtovanje je tudi pomemben element pri skupnem upravljanju območja Waddenskega morja. Načrt, ki je nastal kot čezmejni projekt med Nizozemsko, Nemčijo in Dansko, z namenom zaščite in skupnega upravljanja sistema obalnih mokrišč, je dober primer uporabe prostorskega upravljanja v mednarodnem kontekstu. Prostorsko določanje funkcij in dejavnosti temelji na nacionalnih zakonodajah, nacionalni sistemi določanja območij pa so si po strukturi podobni. V glavnem gre za delitev območij na: območja, kjer je vsakršna raba prepovedana, območja z visoko stopnjo zaščite in splošno dostopna območja (Douvere, 2010).

Naslednji primer morskega prostorskega načrtovanja kot načina za varovanje narave je nacionalno morskoto zatočišče na Otočju Keys na Floridi. Podobno kot v primeru avstralskega Velikega koralnega grebena sloni prostorsko upravljanje morskega zatočišča na časovni in geografski delitvi prostora. Poleg obstoječih upravnih območij so določili štiri nova območja. Ta so: upravna območja divjih živali, ki segajo od varovalnih pasov do zaprtih območij; naravni rezervati, ki dovoljujejo dejavnosti, skladne z varovanjem in ohranjanjem narave; varovana območja - zatočišča za zaščito močno obremenjenih grebenov; in območja s posebno in časovno omejeno uporabo v znanstvene namene, za izobraževanje, obnovo in spremljanje rezultatov (Zoning Action Plan of the Florida, 2008).

Glavni povod za uveljavitev pomorskega prostorskega načrtovanja na območju Severnega morja izhaja iz potrebe po novih vrstah uporabe morskega prostora zaradi pridobivanja vetrne energije na morju in ribogojstva ter mednarodnih zahtev za zaščito in varovanje ekološko in biološko dragocenih območij. Pomorsko prostorsko planiranje je v pripravi tudi v Nemčiji in v Veliki Britaniji, vendar sta se obe državi odločili, da bosta, najprej sprejeli ustrezno pravno podlago za pomorsko prostorsko načrtovanje.

Izvajanje pomorskega prostorskega načrtovanja je v primerih Nizozemske, Belgije, Nemčije in Velike Britanije izjemnega pomena, zlasti glede upravljanja različnih vrst uporabe morja na območju njihovih pristojnosti. Zaščitena morsk območja so v vseh primerih neke vrste orodja za zagotavljanje varstva morskega okolja, čeprav se jih obravnava v širšem kontekstu strategije pomorskega prostorskega načrtovanja, ki je uravnotežena s potrebo po zagotavljanju gospodarske rasti in stabilnosti infrastrukturnih investicij (npr. širitev pristanišč, ribogojških objektov in vetrnih elektrarn).

Osrednji izziv, s katerim se srečujejo vse štiri države, ko govorimo o pomorskem prostorskem načrtovanju, je potreba po uveljavitvi ekosistemskega pristopa. Severno morje je dinamičen in med seboj povezan ekosistem, ki ga je potrebno obravnavati kot celoto. Pomorske prostorske načrte, oblikovane na nacionalnih ravneh, je potrebno združiti v širši, mednarodni kontekst. Pomorsko prostorsko načrtovanje v nobeni od naštetih držav ne upošteva širšega mednarodnega konteksta, kot tudi ne predvideva okvira za bodoče sodelovanje med državami. Kljub temu so usmeritve evropskega pomorskega upravljanja spodbudne (Douvere, 2010).

2.4 Primer ekosistemskega pristopa v pomorskem načrtovanju

V Avstraliji (izven območja Velikega koralnega grebena), Novi Zelandiji in Kanadi so začeli uvajati nove sistematične pristope, ki že nakazujejo ekosistemski pristop v pomorskem prostorskem načrtovanju. Avstralija je na primer uporabljala koncept »morske bioregionalizacije« kot platformo za razvoj morskega prostorskega načrtovanja že od poznih 90. let 20. stoletja dalje. Bioregionalizacija opisuje prostorske vzorce v bentoškem in pelagičnem okolju in se med drugim uporablja za določitev ekološkega načrtovanja in upravljanja enot, za določanje lokacij, strukture in sestave kot temelja za izbor biološko in ekološko pomembnih območij za zaščito, za upravljanje z uporabo oceanskega prostora ter za prostorski okvir okoljskega ocenjevanja (Commonwealth of Australia, 2005).

Splošni cilj procesa bioregionalizacije je »poudarek na ohranjanju in trajnostnemu upravljanju morskega okolja ter zagotavljanju varnega okolja za razvoj industrije.« V Avstraliji so vode (izven območja Velikega koralnega grebena) razdeljene na pet morskih območij: jugovzhod, jugozahod, severozahod, sever in vzhod (slika 1). Vsako morsko območje je naprej razdeljeno na »bioregije«, ki temeljijo na ekoloških podobnostih, distribuciji vrst in oceanografskih in talnih značilnostih. Omenjene bioregije odsevajo razumevanje ekologije območja in delujejo kot podpora procesu prostorskega upravljanja (Australian Government. Department of the Environment and Water Resources, 2007).



Slika 1: Območja morskih regij, Avstralija (Vir: Marine bioregional plan for the South-west Marine Region, 2012: str 2).

Figure 1: Marine Planning Regions, Australia (Source: Marine bioregional plan for the South-west Marine Region: 2012: p. 2).

Za vsako od morskih območij je bil izdelan bioregionalni načrt, ki vsebuje:

- opis ključnih habitatov na območju, opis rastlin in živali, naravnih procesov, človekove uporabe, koristi in nevarnosti za ekološko vzdržnost na območju;
- podroben opis raznih zakonskih obveznosti, ki veljajo za območje;

- popis prioritete za zaščito in ohranjanje vrednot, ki temelji na oceni nevarnosti;
- določitev načina za merjenje kvalitete okolja na območju bioregionalnega načrta v prihodnosti.

Oblikovanje morskih bioregionalnih načrtov je sestavljeno iz treh stopenj. Prva stopnja predvideva oblikovanje »regionalnih profilov« vseh morskih območij. V regionalnem profilu so podrobno zapisane vse zakonske obveznosti glede varovanja narave in ostali ukrepi, ki veljajo na območju morskega prostorskega upravljanja. Druga stopnja vključuje oblikovanje osnutka načrta, ki vsebuje strateško oceno glede ohranjanja vrednot ter trenutnih in morebitnih pritiskov na morsko okolje v določenem območju. V oceni osnutka načrta so za vsako morsko območje navedene ključne prioritete na področju varstva dediščine ter vsa zakonska in upravna orodja, ki se lahko uporabijo pri njihovem upravljanju. Tretja stopnja vključuje oblikovanje bioregionalnega načrta, ki je sprejet po javni obravnavi osnutka načrta. Ta določa konservatorske zahteve območja, prioritete in ukrepe za varstvo vrednot, mrežo varovanih morskih območij ter vrsto trajnostnih indikatorjev za oceno stanja morskega okolja v prihodnosti (Australian Government. Department of the Environment and Heritage, 2006).

2.5 Prihodnost pomorskega prostorskega načrtovanja temelji na ekosistemskem pristopu²

Upravljanje, ki temelji na ekosistemu, potrebuje bolj sistematičen prostorski in časovni pristop, a težava je, kako se ga lahko implementira. Dejstvo je, da primerov dobre prakse upravljanja morskoga prostora praktično še ni, zato so mnogi poznavalci izpostavili potrebo po jasni določitvi orodij, postopkov in smernic, ki bodo služili kot podpora izvajanju ekosistemskega pomorskega prostorskega upravljanja (Douvere, 2008).

Evropska komisija je prav tako poudarila, da je pomorsko prostorsko načrtovanje ključnega pomena in da bo zato oblikovala sistem za izmenjavo dobrih praks in smernice za izvajanje na ekosistemu temelječega pomorskega prostorskega upravljanja.

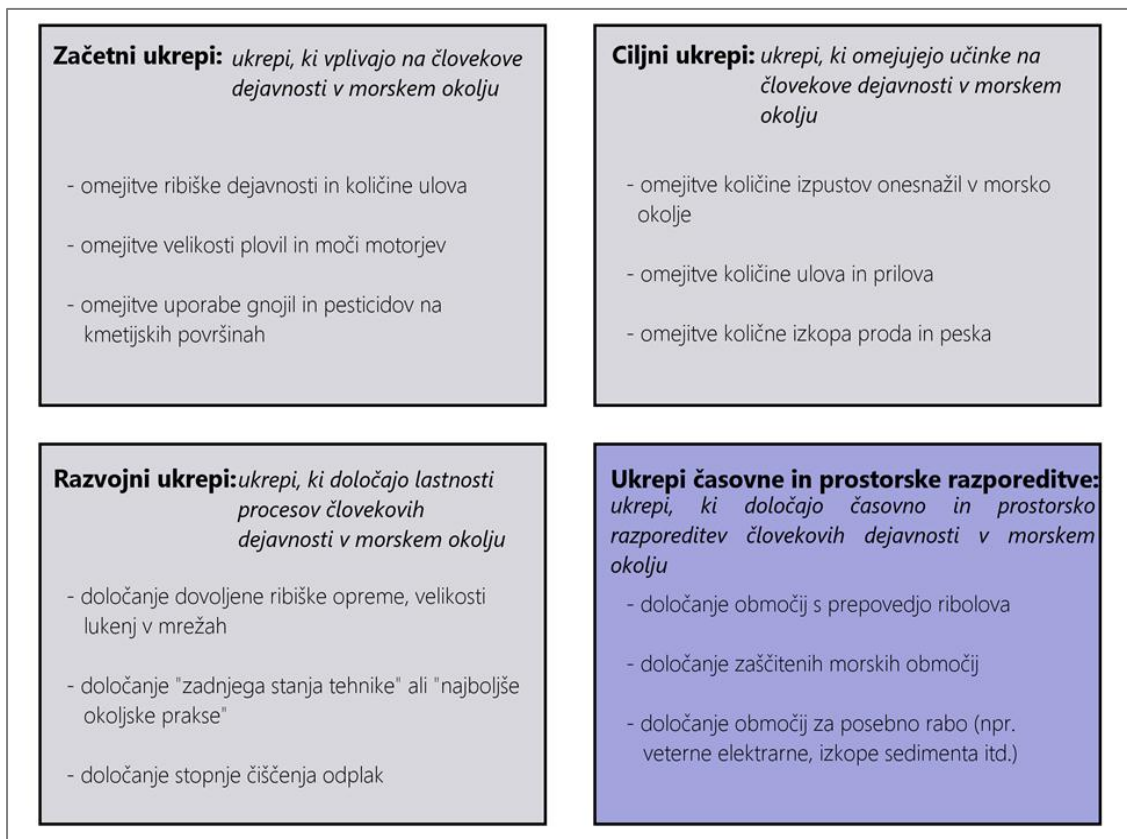
Cilj je, da se v pomorsko prostorsko načrtovanje vpelje ekosistemski pristop, pri čemer:

- slednji upošteva heterogenost morskih ekosistemov;
- vpliva na odnos človeka do okolja in na njegove dejavnosti skozi čas;
- predstavlja okvir za nove in doslej nedosegljive znanstvene informacije;
- prikazuje konflikte in skladnosti med uporabniki;
- usmerja sektorsko upravljanje k integriranemu procesu odločanja.

V Evropi se soočamo z izzivom oblikovanja pomorskega prostorskega načrtovanja, ki bi presegel nacionalne meje, pri čemer bi razmejitev morskih območij temeljila na ekoloških in ne na političnih dejavnikih. Izkušnje, pridobljene pri upravljanju območja Velikega koralnega grebena v Avstraliji, kažejo na potrebo po uveljavitvi kontinuiranega pomorskega prostorskega upravljanja, ki omogoča spremljanje in ocenjevanje načrtov ter njihovo prilaganje novim okoliščinam. Pri tem je seveda ključnega pomena tudi zagotovitev trajnostnega financiranja. Pomorsko prostorsko načrtovanje z ekosistemskim pristopom mora upoštevati znanstvene raziskave in podatke, ki se nanašajo tako na ekološko kot na človeško dimenzijo morskoga prostorskega upravljanja.

Pomorsko prostorsko načrtovanje lahko vpliva zgolj na prostorsko in časovno razporeditev človekovih dejavnosti. Za implementacijo večciljnega ekosistemskega pristopa upravljanja so ključna nekatera orodja, vključno z ukrepi, ki vplivajo na vložek, rezultat in proces človekovih dejavnosti (slika 2).

² Ekosistemski pristop: iskanje ravnotežja med človekovimi aktivnostmi in omejitvami rabe naravnih virov, ki so potrebne za dolgoročno delovanje naravnih sistemov in ohranitev njihove inegritete. Skupna obremenitev zaradi antropogenih dejavnosti ne sme ogroziti dobrega okoljskega stanja in sposobnosti morskih ekosistemov, da se odzovejo na spremembe, ki jih povzročajo ljudje. Le tak celostni pristop vsebuje elemente trajnostnega razvoja in združuje okoljske, socialne in ekonomske vidike upravljanja ter zagotavlja trajnostno rabo morskoga okolja tudi naslednjim generacijam.



Slika 2: Vrste ukrepov za ekosistemsko upravljanje z morskimi viri (Vir: Douvere, 2008: str 765).

Figure 2: Types of measures for ecosystem-based sea use management (Source: Douvere, 2008: p. 765).

Ustrežno pomorsko prostorsko upravljanje (in načrtovanju) s poudarkom na prostorskem in časovnem aspektu, upoštevajoč ekosistem, se doseže z:

- definicijo razmejitve ekosistema, ki ga želimo upravljati;
- definicijo oceanskega in morskega prostora, ki ima poseben ekološki in biološki pomen znotraj ekosistema;
- definicijo oceanskega in morskega prostora s posebnim gospodarskim potencialom;
- definicijo oceanskega in morskega prostora, kjer učinki človekovih dejavnosti pozitivno ali negativno vplivajo na ekološke funkcije in procese;
- definicijo obstoječih ali morebitnih konfliktov (konflikt uporabnik–uporabnik in uporabnik–okolje).

Pomorsko prostorsko načrtovanje upošteva pri definiciji območij več meril.

- Izpostavi heterogenost morskih ekosistemov, saj PPN upošteva dejstvo, da se določene stvari zgodijo samo na določenih območjih. Pomembna ekološka območja se na primer nahajajo na območjih z visoko stopnjo raznolikosti, na endemičnih oziroma produktivnih področjih, na območjih drstenja in reje in na migracijskih postojankah. Istočasno pa se lahko gospodarske dejavnosti razvijejo le tam, kjer se nahajajo viri, kot so nahajališča nafte in plina, nahajališča peska in gramoza, stalni veter in valovi.
- Vpliva na človeški odnos do okolja in na njegove dejavnosti skozi čas. Čeprav se predvideni cilji nanašajo na ekosistem ali naravne procese oziroma na človekove dejavnosti, je človeška komponenta edina, na katero se da vplivati, npr. s pomočjo ukrepov.
- Predstavlja okvir za umeščanje in uveljavljanje novih znanstvenih spoznanj. Razvoj znanosti je pripomogel k temu, da so doslej nevidne in nedostopne stvari postale vidne.
- Prikazuje konflikte in skladnosti med uporabniki. S pomočjo kartiranja ekosistemov, njihovih značilnosti in človekovih dejavnosti, ki na njih vplivajo, je moč predvideti konflikte.

- Usmerja sektorsko upravljanje k celovitemu procesu odločanja. Razvoj pomorskega prostorskega načrta za celotno regijo prikazuje različne scenarije, ki lahko služijo kot vodilo odločevalcem, pristojnim samo za določen sektor ali dejavnost na celotnem območju (npr. ribiški upravitelji bodo lahko zaznali konflikte in skladnosti svojih načrtov z drugimi načrti, kot denimo načrti, ki se nanašajo na razvoj vetrnih elektrarn na morju (Douvere, 2008).

Sklepne misli

Industrializacija in širitev uporabe oceanov sta znatno povečali povpraševanje po oceanskem prostoru. Na nekaterih območjih povpraševanje po novem prostoru presega več kot trikratno velikost območja, ki je na voljo. Pojavili sta se dve vrsti konfliktov: konflikt med uporabniki, ki je rezultat neskladnosti uporabe prostora, in konflikt med uporabniki in okoljem. V zadnjih letih je poudarek zlasti na upravljanju morskega prostora, ki temelji na upoštevanju zakonitosti ekosistema.

Večina obmorskih držav že dodeljuje oceanske prostore. Najpogosteje gre za koncesije na območjih črpanja naravnih morskih virov (nafta in plin), koncesije za odlagališča odpadkov, določitev plovnih poti in shem ločene plovbe ter koncesij za določitev naravovarstvenih območij. Nekatere dodelitve oceanskega prostora so predvidene z mednarodnimi in regionalnimi sporazumi. Trenutno se dodeljevanje oceanskega prostora izvaja po posameznih sektorjih, ki se ne pretirano obremenjujejo z možnostmi pojava konfliktov ali združljivostjo z ostalimi sektorji oziroma okoljem.

Avstralija je uporabljala koncept morske bioregionalizacije kot platformo za razvoj pomorskega prostorskega načrtovanja že od poznih 90. let 20. stoletja dalje. Slednja opisuje prostorske vzorce v bentoško (na dnu morja ali v bližini dna) in pelagičnem okolju in se med drugim uporablja za določitev ekološkega načrtovanja in upravljanja enot za določanje lokacij, strukture in sestave, kot temelja za izbor biološko in ekološko pomembnih območij za zaščito, za upravljanje z uporabo oceanskega prostora ter za prostorski okvir okoljskega ocenjevanja.

Iz razvoja morske bioregionalizacije je razvidno, da je temelj pomorskega prostorskega načrtovanja ekosistemski pristop, pri čemer: a) upošteva heterogenost morskih ekosistemov; b) vpliva na odnos človeka do okolja in na njegove dejavnosti skozi čas; c) predstavlja okvir za umeščanje in upoštevanje novih znanstvenih spoznanj; d) prikazuje konflikte in skladnosti med uporabniki; ter e) usmerja enosektorsko upravljanje k integriranemu procesu odločanja.

Pomorsko prostorsko načrtovanje se razlikuje od trenutne prakse dodeljevanja prostora v morskem okolju, saj se pri PPN upošteva celovit pristop, kako razvijati in razdeljevati oceanski prostor, pri čemer se območje obravnava kot celoto, posamezne vlade pa imajo možnost: 1) na operativen način upoštevati heterogenost morskega ekosistema pri procesu odločanja; 2) časovno in prostorsko vplivati na človekov odnos in dejavnosti, ki jih izvaja v morskem okolju; 3) obelodaniti konflikte in skladnosti med vrstami človekove uporabe ter vrstami uporabe in okoljem; in 4) spremeniti enosektorsko upravljanje v celovit proces odločanja, upoštevajoč predvidevanja in možnosti za prihodnost (Douvere, 2008).

Pomorsko prostorsko načrtovanje, temelječe na ekosistemu, bi moralo izhajati iz znanstvenih raziskav in podatkov, ki se nanašajo tako na ekološko kot na človeško dimenzijo morskega prostorskega upravljanja.

3 PRAVNI IN POLITIČNI OKVIR KOT TEMELJ ZA RAZVOJ POMORSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

3.1 Mednarodni pravni in politični okvir kot temelj za razvoj PPN

V zadnjih desetletjih sta mednarodno okoljsko pravo in okoljska politika, zlasti v povezavi z morskim okoljem, zelo napredovala. Nekateri mednarodni in regionalni pravni in politični dokumenti predstavljajo temelj za dodeljevanje morskega prostora. Med najpomembnejšimi so Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu UNCLOS, CBD, Agenda 21 in Načrt izvajanja, dogovorjen na Svetovnem vrhu o trajnostnem razvoju. V nadaljevanju povzemamo glavne poudarke teh pravnih in političnih dokumentov. Dodeljevanje morskega prostora je nadalje definirano tudi v mednarodnih pogodbah, podpisanih s posameznimi institucijami, kot so nekatere konvencije in protokoli, sklenjeni z Mednarodno pomorsko organizacijo, Organizacijo ZN za prehrano in kmetijstvo (Kodeks odgovornega ribištva FAO), Unescovo konvencijo o svetovni dediščini in drugimi.

3.1.1 Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu (UNCLOS)

UNCLOS določa splošen okvir pravil za dodeljevanje morskega prostora suverenih držav, z njim povezane pravice in dolžnosti ter sistem mednarodnega sodelovanja na področju upravljanja in varovanja morskega okolja. Konvencija UNCLOS je uvedla koncept izključnih ekonomskih con in določila meje teritorialnih morij, zunanjih pasov, epikontinentalnih pasov in odprtih morij. Zlasti pomembna je razdelitev morij in oceanov na pomorske pasove, saj lahko obalne države svoje suverene pravice izvajajo šele po njihovi razglasitvi. Konvencija opredeljuje mednarodni okvir za upravljanje s temi morskimi območji in predstavlja pravno podlago za ureditev njihove trajnostne rabe in varovanja. Posamezni vidiki konvencije, ki vplivajo na razvoj PPN, so pravica do tranzitnega prehoda, svoboda plovbe, ribolova ter polaganja podvodnih kablov in cevi (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982).

3.1.2 Agenda 21, poglavje 17

Poglavje 17 Agende 21 določa okvirni program za varovanje in trajnostni razvoj morskega okolja in virov. Programska področja so naslednja:

- integrirano upravljanje in trajnostni razvoj obalnih območij, vključno z izključnimi ekonomskimi conami;
- varovanje morskega okolja;
- trajnostna raba in zaščita živih morskih virov na odprtem morju;
- trajnostna raba in zaščita živih morskih virov v nacionalnih vodah;
- obravnava negotovosti glede upravljanja morskega okolja in klimatskih sprememb;
- poglobitev mednarodnega in regionalnega sodelovanja ter koordinacije;
- trajnostni razvoj malih otokov.

Osnovni cilj Agende 21 je zaščita morskega območja in vzpostavitev integriranega pristopa upravljanja, poziva k pripravi in implementaciji politik na področju rabe zemljišč in voda ter mehanizmov za določanje kritičnih območij, vključno s konflikti med uporabniki, razvojnimi vzorci ali območji upravljanja s posebnimi prioritetami (Agenda 21, 1992).

3.1.3 Konvencija o biotski raznovrstnosti (CBD)

Konvencija je prvi globalni predpis, ki celostno obravnava ohranjanje biotske raznovrstnosti na svetovni ravni in trajnostno rabo njenih naravnih virov. Ena izmed obveznosti, ki jih CBD nalaga državam podpisnicam, je sprejetje strategije ohranjanja biotske raznovrstnosti kot programskega dokumenta, ki naj zagotovi temelje za izpolnjevanje ukrepov, določenih s konvencijo. Obveznost priprave prve tovrstne strategije je Slovenija izpolnila decembra 2001, ko je sprejela Strategijo

ohranjanja biotske raznovrstnosti v Sloveniji (SOBR). Ohranjanje ekosistemov naj bi SOBR zagotavljala prek ohranjanja ugodnega stanja rastlinskih in živalskih vrst ter habitatnih tipov, s poudarkom na varstvu najbolj ogroženih. Med slednje sodijo tudi obalni in morski habitatni tipi slovenskega morja. Glede na intenzivno rabo morskega in obalnega prostora je za zagotavljanje ugodnega stanja biotske raznovrstnosti morskih in obalnih ekosistemov SOBR poudarila pomen usmerjanja dejavnosti energetike, industrije, prometa in turizma. Za učinkovitejše ohranjanje morskih in obalnih ekosistemov ter vrst pa so bili v SOBR opredeljeni različni cilji.

- Zmanjšanje industrijskega, kmetijskega in komunalnega onesnaževanja voda in morja na raven, ki ne ogroža biotsko izjemno raznovrstnih ali dobro ohranjenih habitatnih tipov ter habitatov ogroženih ali endemičnih rastlinskih ali živalskih vrst.
- Vrnitev v ugodno stanje degradiranih habitatnih tipov, kjer je to izvedljivo.
- Preprečitev vnosa tujerodnih vrst v naravno okolje in širjenja že vnesenih tujerodnih vrst na ekološko pomembna območja.
- Zagotovitev trajnostne rabe biotskih virov, ki so predmet morskega ribolova in nabiralništva morskih organizmov, in tako prispevati k učinkovitejšemu ohranjanju biotske raznovrstnosti morskih in obalnih habitatnih tipov.

Poleg omenjenih ciljev SOBR ni predvidevala konkretnjših usmeritev, ki bi se nanašale zgolj na ohranjanje morskih in obalnih ekosistemov ter vrst, pač pa so tudi zanje veljale v SOBR opredeljene splošne usmeritve, ki naj bi pripomogle k trajnostnem razvoju in trajnejši rabi sestavin biotske raznovrstnosti v Sloveniji nasploh.

Z vidika ohranjanja morske biotske raznovrstnosti je še posebej pomemben nov strateški načrt Konvencije o biotski raznovrstnosti za obdobje 2011-2020, sprejet na 10. zasedanju držav podpisnic. V svojem 11. cilju (Aichi cilj 11) ta slednje zavezuje, da bo najmanj 17 % kopnega in celinskih voda ter 10 % morja in morskega obrežja, še posebej območij izjemnega pomena z vidika biotske raznovrstnosti in ekosistemskih uslug, do leta 2020 varovanih s pomočjo učinkovite in pravično upravljane, ekološko reprezentativne in dobro povezane mreže zavarovanih območij in drugih učinkovitih varstvenih ukrepov.

Program dela Konvencije o biološki raznovrstnosti in principi politične izjave, znane kot Mandat iz Džakarte (*Jakarta Mandate on the Conservation and Sustainable Use of Marine and Coastal Biological Diversity*) pokrivata različne aspekte, ki so ključni za PPN, vključno z osrednjo vlogo, ki jo imajo morska in obalna zaščitena območja. Odločitev VII/5 konvencije opisuje razne elemente ekosistemskega upravljanja morskega in obalnega prostora. Okvir upravljanja se nanaša na integrirano mrežo morskih in obalnih zaščitanih območij, ki jo sestavljajo (Vierros, 2006):

- morska in obalna zaščitena območja, pri katerih gre za upravljanje z namenom ohranjanja biološke raznovrstnosti in/ali trajnostne rabe ter kjer so lahko dovoljene ekstraktivne dejavnosti. Ta območja so podvržena posebnim kontrolam (npr. kontrola metod ribarjenja, kontrola lova določenih vrst organizmov, kontrola onesnaževanja in sedimentacije);
- reprezentativna morska in obalna zaščitena območja, kjer so ekstraktivne dejavnosti prepovedane, zaradi ohranitve strukture in delovanja ekosistema pa so prepovedane ali omejene tudi ostale človekove dejavnosti (Centrih, 2015).

3.1.4 Svetovni vrh o trajnostnem razvoju

Zaključki svetovnega vrha o trajnostnem razvoju, ki je potekal leta 2002 v Johannesburgu, so pripomogli k razvoju PPN na globalni, regionalni in nacionalni ravni. Načrt izvajanja, ki je bil dogovorjen na vrhu, je med drugim pozval k določitvi orodij za načrtovanje rabe zemljišč obalnih območij in porečij kot načina za promocijo varovanja in upravljanja oceanskega prostora. V Johannesburgu je bila sprejeta tudi vrsta zavez, ki so pomembne za PPN. Med najpomembnejšimi so potreba po izboljšanju učinkovite uporabe morskih virov, dodeljevanje virov med različnimi

uporabniki in vzpostavitev reprezentativne mreže zaščiteneh morskih območij do leta 2012 (WSSD, 2002).

3.2 Instrumenti EU z vplivom na pomorsko prostorsko načrtovanje

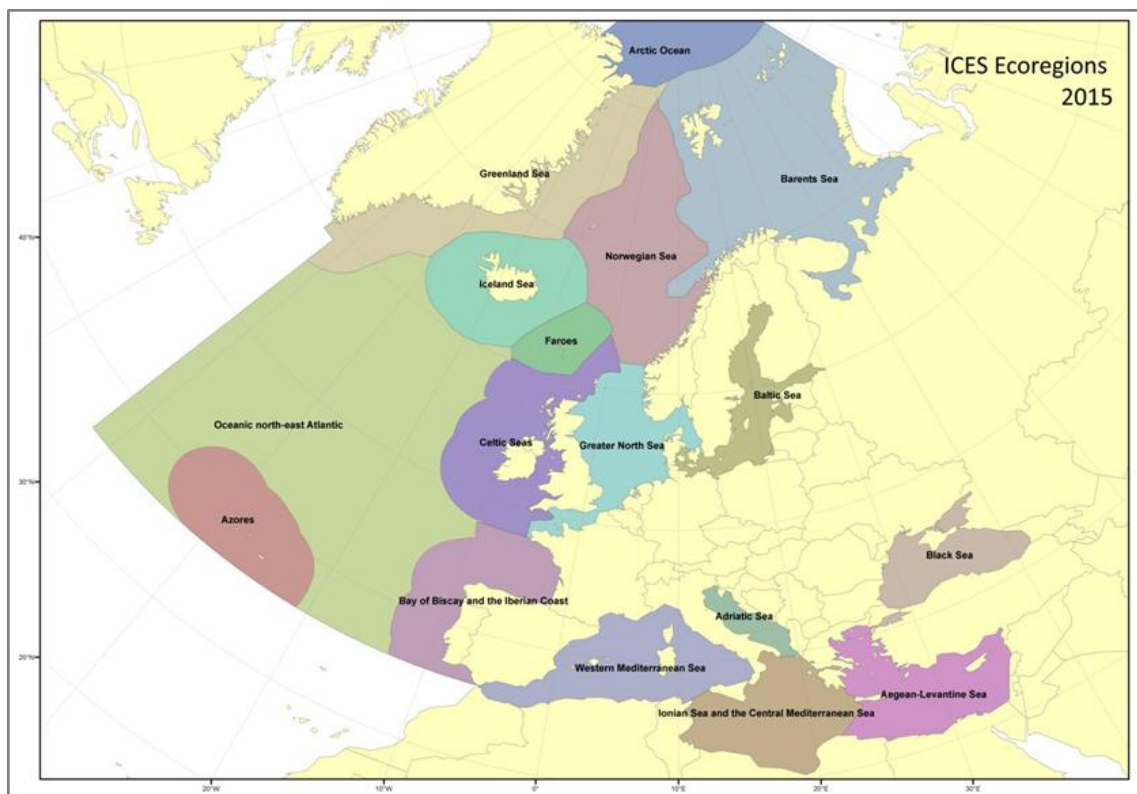
Medtem ko se prejšnja poglavja osredotočajo na splošno potrebo po PPN in njegovem razvoju, se v naslednjih poglavjih podrobneje posvečamo razvoju PPN v Evropi. Številne evropske države so po svoji iniciativi prevzele odločilno vlogo pri implementaciji PPN. K temu so jih spodbudile pomorska strategija EU in pomorska politika EU, Bergenska deklaracija, severnomorske konference ter Priporočila EU o celostnem upravljanju obalnih območij.

3.2.1 Tematska strategija EU za morsko okolje

Leta 2005 je Tematska strategija EU za morsko okolje (Strategija o morju) (Uradni list Evropske unije C 314 E/131/2006), ki predstavlja okoljski steber pomorske politike, uvedla načelo PPN z ekosistemskim pristopom ter zagotovila podporni okvir za nacionalne pobude glede uveljavljanja prostorskega načrtovanja z namenom izboljšanja morskega okolja.

V kontekstu strategije o morju je Evropa uvedla koncept morskih regij kot večjih, ekološko smiselnih upravnih območij za implementacijo strategije in sodelovanja med državami članicami pri doseganju ciljev, ki jih določa strategija o morju (COM (2005)505 final). Podlaga za določitev evropskih morskih regij je bila študija ICES, ki je predvidela 11 morskih regij, tako imenovanih ekoregij, določenih na podlagi geografskih in oceanografskih meril ter obstoječih političnih, socialnih in upravnih enot (ICES, 2004) (slika 3). Omenjeno delitev na ekoregije (sprva 11, kasneje 17 ekoregij) lahko razumemo kot osnovni geografski pogoj za implementacijo ekosistemskega pristopa pri upravljanju evropskih voda.

Leta 2007 sprejeta zelena knjiga EU »Prihodnji pomorski politiki Unije naproti: evropska vizija za oceane in morja« (COM, 2006 (275 final), je vpeljala principe pomorskega prostorskega načrtovanja, temelječega na ekosistemu ter koncept morskih regij kot širših ekoloških upravnih enot, ki lahko spodbudijo sodelovanje med državami članicami EU.



Slika 3: Morske ekoregije (ICES) (Vir: http://geo.ices.dk/documents/ICES_ecoregions_20150113.png, pridobljeno april 2016).

Figure 3: Marine ecoregions (ICES) (Source: http://geo.ices.dk/documents/ICES_ecoregions_20150113.png, obtained april 2016).

3.2.2 Modra knjiga o celostni pomorski politiki za EU

Evropska komisija je oktobra 2007 sprejela modro knjigo o celostni pomorski politiki za Evropsko unijo v (COM (2007) 575) (v nadaljevanju CPP) in podroben akcijski načrt (SEC (2007) 1278). Evropski svet je oba dokumenta potrdil decembra 2007.

Evropska unija si je do leta 2020 postavila za cilj postati pametno, trajnostno in vključujoče gospodarstvo. Pomorski sektorji vključujejo področja za inovacije, trajnostno rast in zaposlovanje, kar bi moralo prispevati k temu cilju.

Evropski ministri za pomorske zadeve so oktobra 2012 sprejeli Limassolsko izjavo, da bi podprli strategijo Evropa 2020 (COM (2010) 2020 final.) s trdnim pomorskim stebrom. Kot je Komisija navedla v sporočilu Modra rast: možnosti za trajnostno rast v morskem in pomorskem sektorju (COM (2012) 494 final), omogoča ta zakonodajni predlog razvoj modrega gospodarstva Evrope.

Modra knjiga EU (COM(2006)275) postavlja temelje bodoče evropske pomorske politike, saj uveljavlja usklajenost posameznih politik in dejavnosti na način, da te zagotavljajo gospodarsko rast in socialno varnost, hkrati pa ohranjajo morski prostor in morske vire. PPN je pri tem osrednji vidik upravljanja rastočega in konkurenčnega pomorskega gospodarstva, ki hkrati zagotavlja tudi varovanje biološke raznovrstnosti.

Upravljanje pomorskega prostora je za evropsko pomorsko politiko ključnega pomena v luči učinkovitega izvajanja sektorskih politik in racionalne rabe morskih struktur. Poudarek je tudi na razvoju sistema PPN, ki temelji na ekosistemu. Evropska pomorska politika opisuje PPN kot način za:

- koordiniranje prostorske implementacije proizvodnje obnovljive energije na morju z ostalimi aktivnostmi;
- finančno varnost investicij;

- PPN predstavlja orodje za upravljanje različnih (večkrat nasprotujočih si) uporab oceanov;
- urejanje (konfliktnih) odnosov med uporabniki morskega prostora;
- razvoj stabilnega in urejenega okolja, ki zagotavlja boljšo in lažjo ureditev območij, namenjenih gospodarskim dejavnostim;
- zagotovitev, da se posamezne odločitve glede dejavnosti, sprejete na nacionalni ali regionalni ravni (recimo plinovodi in plovne poti) sprejemajo na usklajen način;
- zagotovitev razvoja dejavnosti na morju v prihodnosti, skladno s potrebo po razvoju večstranskih vlog.

Pomorska politika predvideva, da bi moral sistem prostorskega načrtovanja temeljiti na ekosistemskem pristopu in bi moral veljati za dejavnosti na morskih območjih v nacionalnih vodah vseh držav članic EU.

3.2.3 Okvirna direktiva o morski strategiji

Glede na vedno večjo zaskrbljenost v zvezi s stanjem evropskih morij in ker na nivoju Evrope ni bilo ustreznega institucionalnega okvira za učinkovito in celostno upravljanje z morjem, je bila v letu 2008 sprejeta Direktiva 2008/56/ES o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju politike morskega okolja. Okvirna direktiva o morski strategiji (2008) je okoljski steber celostne pomorske politike.

Morska direktiva prinaša v sistem varstva morja vsebine, nujne za trajnostno uporabo morskih voda, ki jih druge direktive ne urejajo. Njen cilj je doseganje dobrega okoljskega stanja morja do leta 2020 (Centrih, 2015). Direktiva zahteva, da države članice uporabijo ekosistemski pristop ter zagotovijo, da so pritiski človekovih dejavnosti skladni z dosego dobrega okoljskega stanja. V skladu z Morsko direktivo mora vsaka država članica pripraviti strategijo za svoje morske vode, t.i. nacionalno morsko strategijo, ki poleg začetne presoje morskih voda in določitve dobrega okoljskega stanja narekuje tudi izdelavo programa spremljanja in programa ukrepov za doseganje dobrega stanja morskega okolja do leta 2020 (IZVRS, 2014). Direktiva določa, da lahko program ukrepov, ki jih morajo za doseganje tega cilja do leta 2015 določiti države članice, vključuje prostorske ukrepe, nadzore prostorske in časovne porazdelitve ter ukrepe za usklajevanje upravljanja. Zato je lahko pomorsko prostorsko načrtovanje pomembno orodje za države članice pri podpori nekaterih vidikov izvajanja Okvirne direktive o morski strategiji.

Države članice, ki si delijo morsko regijo ali podregijo, morajo sodelovati in za usklajevanje uporabljati ustaljene regionalne strukture sodelovanja. Enako velja za sodelovanje s tretjimi državami.

Okvirna direktiva o morski strategiji ne ureja neposredno pomorskih dejavnosti, vendar pa je treba njihov vpliv upoštevati pri določanju dobrega okoljskega stanja. Nekaterne države članice so izjavile, da bodo PPN uporabile za izvajanje Okvirne direktive o morski strategiji (npr. Združeno kraljestvo).

Vsebina Morske direktive je bila v pravni red republike Slovenije prenesena z Zakonom o vodah (Uradni list RS, št. 67/2002, 2/2004 – ZZdrI-A, 41/2004 – ZVO-1, 57/2008, 57/2012, 100/2013, 40/2014 in 56/2015) in Uredbo o podrobnejši vsebini Načrta upravljanja z morskim okoljem (Uradni list RS, št. 92/2010 in 20/2013) s prilogami.

3.2.4 Časovni načrt za pomorsko prostorsko načrtovanje

Komisija je leta 2008 objavila sporočilo Časovni načrt za pomorsko prostorsko načrtovanje: doseganje skupnih načel v EU, leta 2010 pa še sporočilo Pomorsko prostorsko načrtovanje v EU – dosežki in prihodnji razvoj, ki sta utrla pot temu predlogu (COM (2008) 791 final).

Novembra 2008 je Evropska komisija sprejela načrt, ki določa osnovna načela PPN. Ta so:

- uporaba PPN glede na območje in vrsto dejavnosti,
- opredelitev ciljev, ki naj usmerjajo PPN,

- razvoj PPN na transparenten način,
- sodelovanje vseh interesnih skupin,
- koordinacija med državami članicami EU – poenostavitev procesov odločanja,
- zagotovitev pravnega učinka nacionalnih PPN,
- čezmejno sodelovanje in posvetovanje,
- vključitev spremljanja in ocenjevanja v postopek načrtovanja,
- doseganje skladnosti med kopenskim in pomorskim prostorskim načrtovanjem – razmerje s celostnim upravljanjem obalnih območij,
- ustvarjanje zbirke podatkov in znanja.

V letu 2009 je Evropska komisija gostila vrsto delavnic, na katerih je tekla razprava o posameznih načelih PPN. Načela, ki so s strani EU definirana kot ključna, kot so »uporaba PPN glede na območje in vrsto dejavnosti«, »opredelitev ciljev, ki naj usmerjajo PPN«, »zagotovitev pravnih učinkov nacionalnih PPN« oziroma »vključitev spremljanja in ocenjevanja v postopek načrtovanja«, težko sploh označimo za načela. Gre namreč bolj za splošne trditve, ki se nanašajo na različne stopnje v procesu PPN, ne pa na ključne elemente, ki naj bi opredelili samo naravo PPN.

3.2.5 Direktive EU o prostoživečih živalih

Eden od najpomembnejših vzvodov PPN v Evropi je evropska zakonodaja na področju varstva narave kot del prispevka EU k uveljavitvi Konvencije ZN o biološki raznovrstnosti iz leta 1992. Med direktivami velja izpostaviti zlasti Direktivo o pticah (Directive 79/409/EEC), ki predstavlja okvir za določitev in klasifikacijo »posebnih zaščitnih območij« za redke, ranljive ali redno pojavljajoče se selitvene vrste, ter Direktivo o habitatih (Directive 92/43/EEC), ki od držav članic zahteva izbor, določitev in zaščito območij, ki omogočajo obstoj določenih vrst habitatov oziroma rastlinskih ali živalskih vrst kot »posebnih ohranitvenih območij«. Posebna ohranitvena območja in posebna zaščitena območja tvorijo skupaj omrežje posebnih evropskih ohranitvenih območij, imenovano Natura 2000. Natura 2000 predstavlja temelj evropske politike glede varstva in ohranjanja narave.

3.2.6 Skupna ribiška politika EU, Okvirna direktiva EU o vodi in Direktiva INSPIRE

Med pravnimi in političnimi dokumenti EU, ki so bistveni za PPN, so poleg zgoraj omenjenih še Skupna ribiška politika EU(2371/2002) in Okvirna direktiva EU o vodi (Direktiva 2000/60/EC). Namen Okvirne direktive EU o vodi je določitev okvira za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega pasa in podzemne vode. Namen je doseči dobro kakovost vode za vsa vodna telesa EU do leta 2015, kar predvideva tudi uvedbo registra zaščitnih območij in razvoj načrta upravljanja za vsako povodje. EU je tudi sprejela novo direktivo INSPIRE - Direktivo o vzpostavitvi infrastrukture EU za prostorske informacije za namene okolijskih politik EU, katere cilj je zagotovitev usklajene baze geografskih informacij in vzpostavitev infrastrukture za skupne prostorske informacije (Directive 2007/2/EC).

Skupna ribiška politika je v izključni pristojnosti EU. Dober primer celostnega upravljanja morskega prostora preko meja sektorskih politik je odločitev, ki jo je (na podlagi člena 9 temeljne uredbe za Skupno ribiško politiko) komisija sprejela na zahtevo nizozemske vlade, da bi zaščitila habitat na nizozemski obali Severnega morja (območje Voordelta). Glede na medsebojno delovanje ribištva in ekosistema ter glede na mobilnost staležev rib bi bilo usklajeno PPN koristno za trajnostno upravljanje ribištva v vodah EU. Komisija je napovedala objavo sporočila o strategiji za trajnostni razvoj evropske akvakulture. Glavna izziva za razvoj akvakulture sta vse večji boj za morski in obalni prostor ter kakovost vode. PPN lahko zagotovi smernice in zanesljive podatke za izbor lokacij.

3.2.7 Direktiva o obnovljivih virih energije

Uporaba obnovljivih virov energije je bistvena za politiko EU o podnebnih spremembah in za druge cilje EU. Direktiva o obnovljivih virih energije (2009/28/ES) iz leta 2009 določa cilj 20-odstotnega

skupnega deleža takšnih virov energije do leta 2020. Obnovljivi viri energije na morju, zlasti energija vetra na morju, bo pomembno prispevala k doseganju tega cilja. Vetrne elektrarne na morju in drugi obnovljivi viri energije morajo biti povezani s kopenskim omrežjem. Nove zahteve glede omrežne infrastrukture bodo obravnavne v svežnju Komisije o energetski infrastrukturi, ki naj bi bil kmalu sprejet. Za te obrate bo treba zagotoviti dovolj prostora, vključno s čezmejnimi območji. Pričakuje se, da bosta imela skupni pristop k PPN in okrepljeno čezmejno usklajevanje v zvezi s PPN veliko koristi. Cilj raziskav, ki jih financira EU v okviru 7. okvirnega programa EU za raziskave, je podpreti razvoj energije na morju in optimizirati PPN (Douvere in Ehler, 2007).

3.2.8 Direktiva o vzpostavitvi sistema spremljanja in obveščanja za ladijski promet

V vodah, ki obdajajo EU, je gost pomorski promet. Uporaba morja za pomorski promet in sheme ločene plovbe se urejajo na mednarodni ravni, zlasti s konvencijo UNCLOS in resolucijami Mednarodne pomorske organizacije. Direktiva o vzpostavitvi sistema spremljanja in obveščanja za ladijski promet (2002/59/ES) določa, da države članice in Komisija sodelujejo pri vzpostavitvi obveznih služb nadzora pomorskega prometa in ustreznih sistemov organizacije ladijskega prometa. Pomorsko prostorsko načrtovanje lahko to olajša, ob tem pa se mora upoštevati pomorske plovne poti, dogovorjene na mednarodni ravni in na ravni EU, ter njihovo upravljanje ob upoštevanju plovil zunaj teh poti. Prednosti ladijskega prometa na kratkih razdaljah (okoljska učinkovitost in energija) so spodbudile Komisijo, da podpira tak način prevoza s pobudami, kot sta pomorska avtocesta in evropski prostor brez meja v Direktivi (2010/65/ES).

3.2.9 Regionalne konvencije

Potreba po PPN za evropske vode se kaže tudi na regionalni ravni. Leta 2002 je ministrska izjava Pete konference o Severnem morju (Bergen, 2002) povabila Komisijo OSPAR, da razišče možnosti nadaljnjega mednarodnega sodelovanja pri razvoju PPN kot orodja za učinkovito upravljanje z morskimi viri. Delovna skupina OSPAR (2005) za PPN oblikuje smernice za implementacijo PPN v severnoatlantski regiji in predstavlja forum za izmenjavo informacij o PPN, vloga konvencije pa je bila nadgrajena v okviru njene Strategije za ohranitev biološke raznolikosti in ekosistemov.

Helsinška komisija (HELCOM) se od leta 1974 ukvarja z zaščito morskega okolja na Baltskem morju. Zlasti pomemben je akcijski načrt HELCOM za Baltsko morje, ki je bil sprejet leta 2007 s Priporočilom 28E/9 o razvoju načel PPN za območje Baltskega morja.

Sredozemlje je prva regija, ki je leta 1975 sprejela načrt gospodarjenja (Sredozemski akcijski načrt) v skladu z okoljskim programom ZN. Izvajanje Sredozemskega akcijskega načrta naj bi potekalo v okviru Barcelonske konvencije. Pogodbenice morajo v skladu s protokolom o celostnem upravljanju obalnih območij, ki je bil sprejet 21. januarja 2008 v Madridu, ustanoviti skupen okvir za celostno upravljanje sredozemskih obalnih območij.

Namen Bukareške konvencije iz leta 1992 je zaščititi morsko okolje Črnega morja.

3.2.10 Priporočila EU o celostnem upravljanju obalnih območij (ICZM)

Čeprav se priporočila EU o celostnem upravljanju obalnih območij (ICZM), ki so bila sprejeta leta 2002, ne nanašajo direktno na PPN, jih vendarle lahko razumemo kot neke vrste osnovo za PPN, posebno kar se tiče zahtev za države članice glede uveljavitve strategije celostnega upravljanja obalnih območij. To je bilo tudi potrjeno na prvem evropskem forumu o ICZM, ki je poudaril, da je prostorsko načrtovanje, upoštevano pri načrtovanju rabe morij in morskih virov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni in je eden od načinov za uveljavitev celostnega in dinamičnega vidika ICZM (First EU ICZM, 2002). Iz nedavnih ocen izvajanja ICZM v Evropi izhaja, da je PPN ena od prioritarnih tem za nadaljnjo implementacijo ICZM evropskega obalnega prostora (COM(2007)308 final).

Sklepne misli

Mednarodni pravni in politični instrumenti izrecno ne zagovarjajo potrebe po uporabi pomorskega prostorskega načrtovanja, a kljub vsemu predstavljajo temelj za razvoj prostorskega načrtovanja morskega okolja kot načina za nadaljevanje implementacije upravljanja, ki temelji na ekosistemu.

Ostali pravni in politični dokumenti, ki urejajo posamezna področja (npr. ribištvo in pomorski promet), predvidevajo namensko delitev oceanskega prostora, pri čemer je najpogostejši namen ohranjanje prostora. Taki primeri delitve so: »posebna območja« in »posebno občutljiva morska območja«, ki jih predvidevajo nekatere konvencije in protokoli Mednarodne pomorske organizacije oziroma spomeniki svetovne kulturne dediščine, kot jih predvideva Konvencija o svetovni dediščini. Omenjene konvencije so pomembne za PPN prav zaradi prostorske komponente ukrepov, ki jih slednje določajo.

Ključne politike Evropske unije, ki imajo pomembno vlogo pri zaščiti morskega okolja ter njegove biotske raznovrstnosti in ekosistemskih storitev, izhajajo iz Vodne direktive, predvsem pa iz Morske direktive ter Habitatne in Ptičje direktive. Na sredozemski ravni je na tem področju najpomembnejša Barcelonska konvencija, ki pa si v veliki meri skupna izhodišča glede varovanja morske biotske raznovrstnosti deli z globalno Konvencijo o biotski raznovrstnosti.

Politike, ki izhajajo iz navedenih dokumentov, se zrcalijo tudi na regionalnem nivoju. Evropska komisija je leta 2014 sprejela makroregionalno strategijo EU za jadransko-jonsko regijo. Strategija ima štiri prednostna področja (stebre), katerih skupno vodilo je razvoj regije ter sočasno zagotavljanje in vzdrževanje dobrega stanja morskega okolja. Dobro stanje morskega okolja ter sočasen razvoj pomorskega gospodarstva naj bi dosegali s t.i. »modro rastjo«. Pojem »modra rast« označuje dolgoročno usmeritev v trajnostni razvoj v celotnem morskem in pomorskem sektorju.

4 PREGLED POMORSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA V NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAVAH

4.1 Pomorsko prostorsko načrtovanje v Belgiji

Belgija je prva država, ki je začela za svoje teritorialne vode in izključno ekonomsko cono izvajati operativni, nadsektorski sistem načrtovanja. PPN se je v Belgiji začelo razvijati spontano, vodilo zanj pa so bile zlasti zaveze o zaščiti okolja, sklenjene na evropski ravni, ter vedno večje priložnosti za izkoriščanje morskih virov.

Nove dejavnosti, širitev obstoječih dejavnosti, povečana potreba po varstvu narave in cilj združitve upravljanja obalnega in morskega prostora so pripeljali do vedno večjih konfliktov, ki jih ni bilo več mogoče reševati na podlagi sistema dovoljenj oziroma zgolj na podlagi okoljskih ocen. Posledično se je pojavila potreba po bolj celovitem pristopu prostorskega upravljanja v belgijskem delu Severnega morja, tudi zaradi novih nacionalnih ciljev v povezavi s proizvodnjo energije na morju (npr. vetrne elektrarne) in razvojem nove evropske mreže zaščiteneh območij (Natura 2000) (Douvere in sod., 2007).

Belgija je torej razvila prostorski načrt, ki so ga poimenovali Glavni načrt (*Master Plan*) za celotno območje belgijskega dela Severnega morja. Čeprav Belgija nima formalne pravne osnove za PPN, pa Glavni načrt predstavlja dokument, v katerem so zbrani trenutni in prihodnji cilji različnih institucij, ki tvorijo prostorsko vizijo za omenjeno območje. Med cilji, ki so navedeni v prostorskem načrtu, so: razvoj vetrne elektrarne na morju, razmejitev morskih zaščiteneh območij, načrt trajnostnega pridobivanja proda in peska, povečanje finančnih sredstev za preprečevanje onesnaževanja z nafto, kartiranje morskih habitatov, zaščita ladijskih razbitin, ki so pomembne za biološko raznovrstnost, ter upravljanje dejavnosti na kopnem, ki vplivajo na morsko okolje. Načrt se je v Belgiji izvajal postopoma od leta 2004 dalje. Operativni sta dve stopnji Glavnega načrta, ki se nanašata na prostorske razmejitve izkopavanja proda in peska in območja, ki bodo v prihodnosti namenjena projektom za proizvodnjo vetrne energije na morju (stopnja 1), ter na prostorsko razmejitve zaščiteneh območij kot del omrežja Natura 2000 (stopnja 2). V pripravi so študije glede zaščite ladijskih razbitin zaradi njihovega arheološkega in ekološkega pomena, predvsem pa zaradi ohranjanja biološke raznovrstnosti, kot tudi študije za določitev raziskovalnih območij alternativnih metod ribolova (Douvere in sod., 2007).

4.2 Pomorsko prostorsko načrtovanje na Nizozemskem

Diskusije glede novih in večinoma nasprotujočih si povpraševanj za uporabo oceanskega prostora v nizozemskem delu Severnega morja so že od nekdaj predmet političnega dialoga na Nizozemskem. Nekateri od teh segajo že v 80. leta prejšnjega stoletja in se nanašajo na izgradnjo letališča na morju, industrijskih obratov, odlagališča odpadkov in melioracijo zemlje. Zaradi novih vrst uporabe morja (vetrne elektrarne, morska zaščitena območja) so se tudi na tem območju Severnega morja kmalu soočili s potrebo po uveljavitvi celostnega prostorskega načrtovanja. Leta 2005 je nizozemsko ministrstvo za okolje v Politični dokument o prostorskem načrtovanju prvič vključilo poglavje o Severnem morju. Nizozemska politika PPN cilja k preprečevanju razdrobljenosti in učinkoviti uporabi prostora, pri čemer pušča posameznikom možnost za razvoj različnih dejavnosti v Severnem morju. Omenjeno je temeljiteje opisano v »*Celostnem načrtu gospodarjenja za Severno morje 2015*« (*Integrated Management Plan for the North Sea, 2015*), ki predvideva:

- prostorsko načrtovanje za izboljšanje zdravja morja;
- prostorsko upravljanje za izboljšanje varnosti na morju;
- prostorsko upravljanje za izboljšanje donosnosti morja.

Nizozemska vlada se je odločila za pristop v PPN, ki predvideva uporabo območij samo tam, kjer je to nujno (npr. plovne poti, vojaške vaje, ekološko dragocena območja). Ta pristop daje znatno stopnjo

svobode predvsem posameznikom iz privatnega sektorja, ki lahko v sklopu določenih omejitev, prosto predlagajo nove dejavnosti. Prostorsko načrtovanje je torej način za spodbujanje trajnostne rabe morja, ki hkrati omogoča tudi razvoj čim več zasebnih dejavnosti.

Za nizozemski del Severnega morja je bila opravljena analiza o obstoječi rabi morskoga prostora. Izdelani so bili zemljevidi, ki prikazujejo prostorski vpliv trenutnih dejavnosti ter bodoče povpraševanje po morskem prostoru, pri čemer so predvideni tudi potencialni konflikti (National Waterplan 2009-2015, 2009). Znanstveno so bili ovrednoteni ekonomski in ekološki aspekti nizozemskega dela Severnega morja, prav tako pa je bila izdelana tudi ekološka ocena morja z namenom določitve območij posebnega ekološkega pomena. Na podlagi rezultatov študije so bili izdelani zemljevidi zaščitenih območij, ki so priloga Celostnega načrta gospodarjenja za Severno morje 2015 (Douvere, 2010).

Leta 2008 je nizozemski Zakon o prostorskem načrtovanju začel veljati tudi za izključno ekonomsko cono, kar je rezultat revizije obstoječega pomorskega prostorskega načrta za nizozemski del Severnega morja. Študija za nov pomorski prostorski načrt je predvidela različne scenarije novih vrst rabe morja, ki vključuje tudi območja z možnostjo izkopavanja peska, kot del protipoplavnih ukrepov v primeru zvišanja gladine morja. Pomembna novost dopolnjenega pomorskega prostorskega načrta je tudi ta, da je sedaj vključen v nizozemski nacionalni načrt za upravljanje z vodami (Douvere in Ehler, 2009).

4.3 Pomorsko prostorsko načrtovanje v Nemčiji

PPN se v Nemčiji izvaja na dveh ravneh. Za PPN v teritorialnih vodah so pristojne nemške zvezne dežele (Länder), za izključno ekonomsko cono pa je pristojna zvezna vlada. Zvezna dežela Mecklenburg-Vorpommern s pomočjo PPN opozarja na priložnosti in nevarnosti na območju Baltskega morja. Prav tako zagotavlja upravljanje konfliktov med uporabo novih tehnologij (npr. vetrna energija na morju), turizmom in varovanjem narave na eni strani in tradicionalnih dejavnosti, kot so ladijski promet, ribolov in obramba na drugi strani. Cilji in principi načrtov so podobni tistim, predvidenim pri načrtovanju zemeljske rabe, in so na splošno upoštevani pri upravljanju obalnih območij (Douvere, 2010).

PPN, ki se nanaša na izključno ekonomsko cono, je še relativno slabo razvito. Z njim se na zvezni ravni ukvarjajo šele od leta 2000, spodbudil pa ga je zlasti povečan interes za postavitve večjih vetrnih elektrarn na morju. Povečan interes za vetrne elektrarne na morju je posledica zagotovitve finančnih subvencij, predvidenih za proizvodnjo energije iz vetrnih virov. Številni predlogi projektov so vzbudili skrb za morsko okolje, saj so predvidevali prevelike posege v prostor.

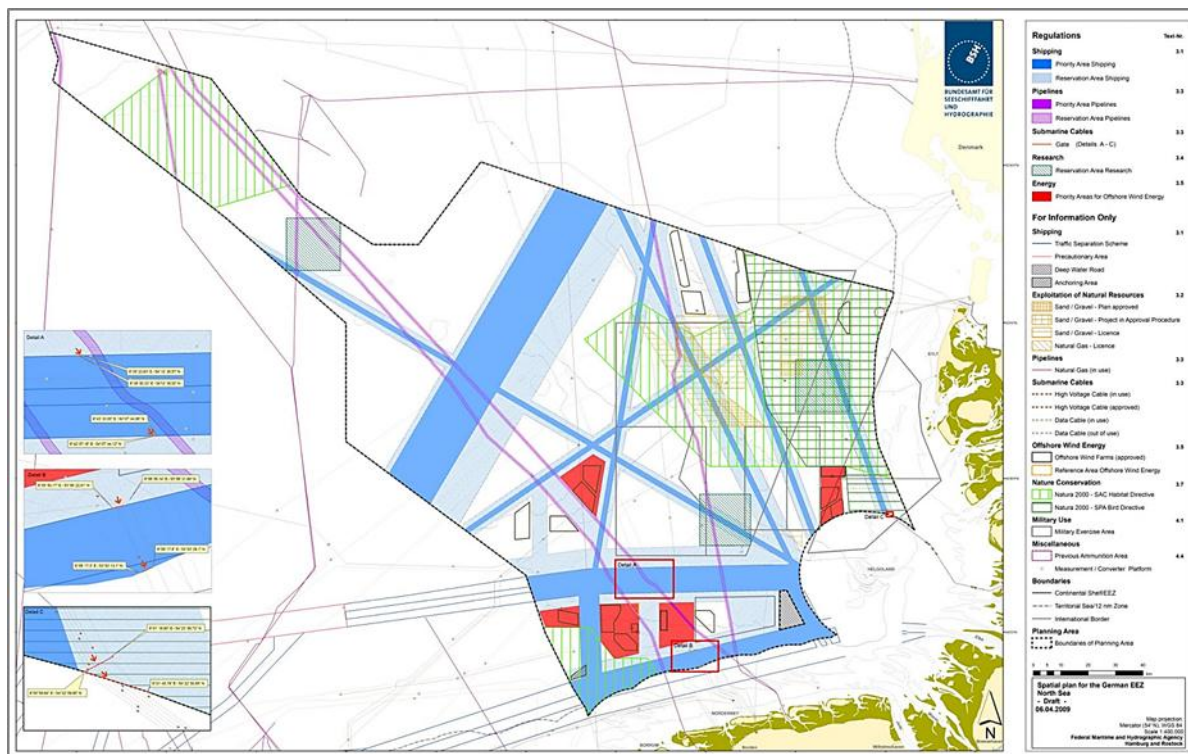
Nemška vlada se je odločila za sprejetje jasne zakonske osnove za razvoj PPN. Julija 2004 je stopila v veljavo sprememba Zveznega zakona o prostorskem načrtovanju, ki je naložila Zveznemu ministrstvu za transport, gradnjo in razvoj mest, da pripravi zakonsko podlago za prostorsko načrtovanje v izključni ekonomski coni (ROG, 2006). Zvezna agencija za pomorstvo in hidrografijo je dobila nalogo za pripravo prostorskega načrta in okoljskega poročila za področje Severnega morja in Baltskega morja. Pomorski prostorski načrti so v Nemčiji v veljavi od decembra 2009 (Douvere, F. 2010).

Cilj prostorskega načrtovanja je vzpostavitev trajnostnega upravljanja prostora, pri čemer so socialne in ekonomske potrebe v sozvočju z ekološkimi funkcijami. Osnovni elementi načrtovanja vključujejo:

- prioriteta območja, namenjena določeni rabi, ki izključujejo ostale konfliktne uporabe;
- območja, na katerih je določena raba prioriteta;
- primerna območja, na katerih so določene dejavnosti znotraj njih dovoljene, izven teh območij pa prepovedane.

Določitev prednostnega območja za vetrno energijo na območju Severnega morja in dveh takih območij na območju Baltskega morja decembra 2005, je pomenila korak naprej v pomorskem prostorskem načrtovanju. Vendar, ko je prostorski načrt stopil v veljavo, so prednostna območja

avtomatično postala prioriteta območja, ne da bi bile izvedene nove znanstvene raziskave. Načrt je temeljil na obstoječih podatkih Agencije za pomorstvo in hidrografijo, kar prikazuje slika 4.



Slika 4: Pomorsko prostorsko načrtovanje v nemškem delu Severnega morja (Vir:

http://www.bsh.de/en/Marine_uses/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ/documents2/MSP_DE_NorthSea.pdf
pridobljeno april 2016).

Figure 4: Marine spatial planning in the German North Sea (Source:

http://www.bsh.de/en/Marine_uses/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ/documents2/MSP_DE_NorthSea.pdf
obtained april 2016).

4.4 Čezmejno sodelovanje

Vsi primeri PPN na območju Severnega morja se osredotočajo na doseganje ciljev v nacionalnem kontekstu. Pri tem se pomorski prostorski načrti nanašajo na območja, katerih meje sovpadajo z mejami teritorialnih vod in izključnih ekonomskih con. Medsebojna povezanost oceanskega prostora in čezmejni vplivi različnih vrst uporabe morskega prostora pa kažejo na to, da bi morali nacionalni pomorski načrti postati del širšega načrtovanja, ki bi celovito upoštevalo dinamiko sistema Severnega morja. V primeru Severnega morja se kaže potreba po celostnem upravljanju, zlasti ko govorimo o postavljanju vetrnih elektrarn večjih razsežnosti, koordinaciji na področju varnosti novih infrastrukturnih objektov v povezavi z ostalimi uporabniki morja, implementaciji direktive EU o pomorski strategiji, določanju in upravljanju mreže območij Natura 2000 ter o skupnih posledicah človekove rabe morskega okolja (Nolte, 2009).

Čeprav se pomorsko prostorsko načrtovanje v nobenem od zgoraj naštetih primerov ne dotika čezmejnih vprašanj, so vendarle nekatere iniciative spodbudne. Na nacionalni ravni se je izvajal pilotni projekt za zaščito severnomorskega peščenega nasipa Dogger Bank. Gre za peščeni nasip v plitvih vodah v sredini Severnega morja, ki meji na štiri države – Veliko Britanijo, Nizozemsko, Nemčijo in Dansko. Zaščita in upravljanje omenjenega območja, posebno kar se tiče ribolova, je odvisna od sodelovanja teh štirih držav. Vlade Nemčije, Belgije in Nizozemske se ukvarjajo z iskanjem načinov, kako v svojih pomorskih prostorskih načrtih zagotoviti racionalizacijo prostorske interpretacije nacionalnih prioritet. Nemčija je pred sprejetjem pomorskega prostorskega načrta izvedla krog mednarodnih konzultacij z Nizozemsko in Poljsko ter s prevodom pomorskega prostorskega načrta za Baltsko morje v poljščino veliko pripomogla k razvoju čezmejnega sodelovanja s Poljsko.

EU je pripravila nov razpis za zbiranje predlogov za sprejetje konkretnih ukrepov, ki lahko pripeljejo do boljšega sodelovanja med narodi na področju PPN. Čeprav ni potrebe po novih regionalnih inštrumentih oziroma organizacijah, bi bilo morda smotno razmisliti o spremembi mandatov obstoječih inštrumentov, kot sta OSPAR ali HELCOM. Slednja bi lahko postala platforma v načrtovalni fazi PPN, sama implementacija pa bi ostala v pristojnosti posameznih držav (Douvere in Ehler, 2009).

Sklepne misli

PPN temelji na potrebi po zagotovitvi okvira, ki je podlaga za upravljanje povečanega povpraševanja po oceanskem prostoru in ekološko odgovornega dodeljevanja morskega prostora za nove vrste uporabe morja. Opisani primeri PPN v Belgiji, Nizozemskem in Nemčiji sledijo tem ciljem. Načrtovanje temelji v vseh treh primerih na znanstvenih ocenah ekološke vrednosti celotnega območja načrtovanja. Kljub temu pa gre zgolj za prvi korak. Pri ekosistemskem upravljanju prostora je zagotavljanje trajnostne rabe morskih virov ključnega pomena. Trajnostna raba pa narekuje upravljanje, ki upošteva tako ekološko kot socialno in ekonomsko trajnost. Nobeden od treh načrtovalnih pristopov ne vključuje ocene socialnih in ekonomskih vidikov območja načrtovanja. Socialno in ekonomska ocena določenih dejavnosti na morju bi se morala na primer navezati na dejavnosti na kopnem.

Eden od glavnih zaključkov analize primerov PPN je njihovo pomanjkljivo upoštevanje mednarodne perspektive (čezmejne sodelovanja). Vse tri države upravljajo območja, ki so eden poleg drugega. Oceanska območja, s katerimi upravljajo, so fizično povezana. Različne vrste rabe morja, vključno z ladijskim prometom, ribištvom, postavljanjem kablov in plinovodov, naftno in plinsko industrijo, imajo oziroma bi lahko imele čezmejni vpliv. Nacionalne meje navadno temeljijo na političnih in administrativnih dejavnikih ter ne upoštevajo ekoloških razlogov. Medsebojna povezanost bližnjih oceanskih in čezmejnih območij ter čezmejni vpliv različnih vrst rabe morja zahtevata širši mednarodni kontekst upravljanja morja na nacionalnih ravneh. Nacionalni pomorski prostorski načrti bi morali biti preneseni v mednarodno prostorsko politiko, pri čemer so različne vrste uporabe morja in načini za zagotavljanje zaščite biološke raznovrstnosti načrtovani z namenom komplementarnega soobstoja na mednarodni in regionalni ravni.

Evropska unija v zadnjem obdobju spodbuja vključevanje mednarodnega pristopa v pomorsko prostorsko načrtovanje in čeprav so prvi poskusi sodelovanja med državami šele v zgodnji fazi, bodo gotovo doprinesli dragocene izkušnje za nadaljnji razvoj PPN s trdnejšo ekosistemsko osnovo.

5 KONCEPT IN OSNOVNI ELEMENTI POMORSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA NA PRIMERU BELGIJE

V poglavju podrobneje obravnavamo belgijske izkušnje s PPN, razvoj zakonodaje na tem področju ter proces implementacije Glavnega načrta za belgijski del Severnega morja. Poleg tega so prikazane tudi raziskave, ki jih je naredila Belgija z namenom uvedbe pristopa načrtovanja rabe zemljišč v načrtovanje morskega okolja. Proces PPN v Belgiji kaže na to, da je uporaba prostorskega pristopa pri upravljanju morskih območij možna, čeprav je pravni okvir prostorskega načrtovanja pomanjkljiv.

Belgija je namreč ena prvih držav, ki je dejansko začela izvajati operativni, večciljni sistem načrtovanja, ki velja za teritorialne vode in izključno ekonomsko cono. Projekt GAUFRE je tudi eden od prvih sistematičnih poskusov uporabe konceptov načrtovanja rabe zemljišč v morsko okolje (Douvere, 2010). Rast prebivalstva, tehnološke spremembe in spreminjajoče se potrebe uporabnikov so povzročili povečano povpraševanje po hrani, energiji in trgovini. Vedno večji delež blaga in storitev se zagotavlja iz obalnih in morskih virov. Ker pa so slednji časovno in količinsko omejeni, smo priča uničujočim posledicam za številna morska območja. Tradicionalni pomisleki glede ohranjanja narave so se v glavnem osredotočali na kvaliteto voda in izgubo habitatov. Okoljski pomisleki so pripeljali v smer podpore sistemu morskega življenja oziroma ekosistema, ki je ključen za nastanek in obstoj pomembnih morskih virov.

5.1 Pravna perspektiva belgijskega pomorskega prostorskega načrtovanja

Pomorsko prostorsko načrtovanje v belgijskem delu Severnega morja, ki obsega območje v izmeri 3600 km² in vključuje teritorialno morje in izključno ekonomsko cono/ribolovno območje/epikontinentalni pas, se je začelo spontano. Kot večina severnomorskih držav s pomorsko tradicijo je tudi Belgija zagovarjala omejeno območje teritorialnega morja na tri navtične milje. Teritorialnemu morju je sledilo odprto morje, znotraj katerega obalne države nimajo skoraj nobenih pristojnosti in na katerem veljajo pravice do svobodne plovbe, preletov, ribištva ter postavljanja podvodnih kablov in plinovodov. Belgijska politika se je osredotočala tudi na varnost plovnih poti, ribištvo, pridobivanje proda in peska ter preprečevanje onesnaževanja zaradi ladijskega prometa in odpadkov. Konflikti med dejavnostmi so nastali zaradi različnih virov onesnaževanja ter izgradnje umetnih otokov na določenih predelih. Temeljna nacionalna pravna osnova, ki se nanaša na dejavnosti na morju, je Zakon o raziskovanju in izkoriščanju neživih morskih virov v teritorialnem morju in epikontinentalnem pasu (Douvere in sod., 2007).

S sprejetjem konvencije Združenih narodov UNCLOS leta 1982 in posebno po njeni uveljavitvi, 16. novembra 1994, so tradicionalne pomorske države dobile nove pravne možnosti. Belgija je tako podaljšala svoje teritorialno morje s treh na dvanajst navtičnih milj in sklenila razmejitevni sporazum s Francijo (leta 1990 glede teritorialnega morja in epikontinentalnega pasu). Belgija je konvencijo UNCLOS in Sporazum o izvajanju dela XI Konvencije ratificirala 13. novembra 1998. V obdobju pred ratifikacijo in parlamentarno razpravo glede sprejetja konvencije UNCLOS je Belgija leta 1999 sprejela dva izvedbena zakona: Zakon o belgijski izključni ekonomski coni v Severnem morju in Zakon o zaščiti morskega prostora pod belgijsko suverenostjo. Omenjeni zakonski akti predstavljajo pravno osnovo za sprejemanje odločitev glede novih vrst uporabe morja, kot so izgradnja vetrnih elektrarn na morju, postavitev podvodnih kablov in plinovodov, nove vrste rekreativnih dejavnosti in določitev zaščitene morskih območij (Douvere in sod., 2007).

Zakon o zaščiti morskega prostora (1999) je uvedel obvezo za pridobitev dovoljenj in oceno okoljskih vplivov za naslednje dejavnosti v morskem območju pod belgijsko suverenostjo (za teritorialno morje in izključno ekonomsko cono):

- gradbena in inženirska dela,
- kopanje morskih jarkov in morskega dna,
- uporaba eksplozivov in visoko napetostnih akustičnih naprav,

- uničenje ladijskih razbitin in potopljenega tovora,
- industrijske dejavnosti,
- dejavnosti reklamnih in trgovskih podjetij.

Dejavnosti, za katere zakon ne predvideva pridobitev dovoljenj, so:

- gospodarski ribolov,
- znanstveno raziskovanje morja,
- ladijski prevoz, razen za dejavnosti, ki so navedene v 25. členu 1. dela zakona,
- dejavnosti, ki jih predvideva Zakon o epikontinentalnem pasu z dne 13. junija 1969,
- neprofitne dejavnosti,
- dejavnosti v pristojnosti flamske regije.

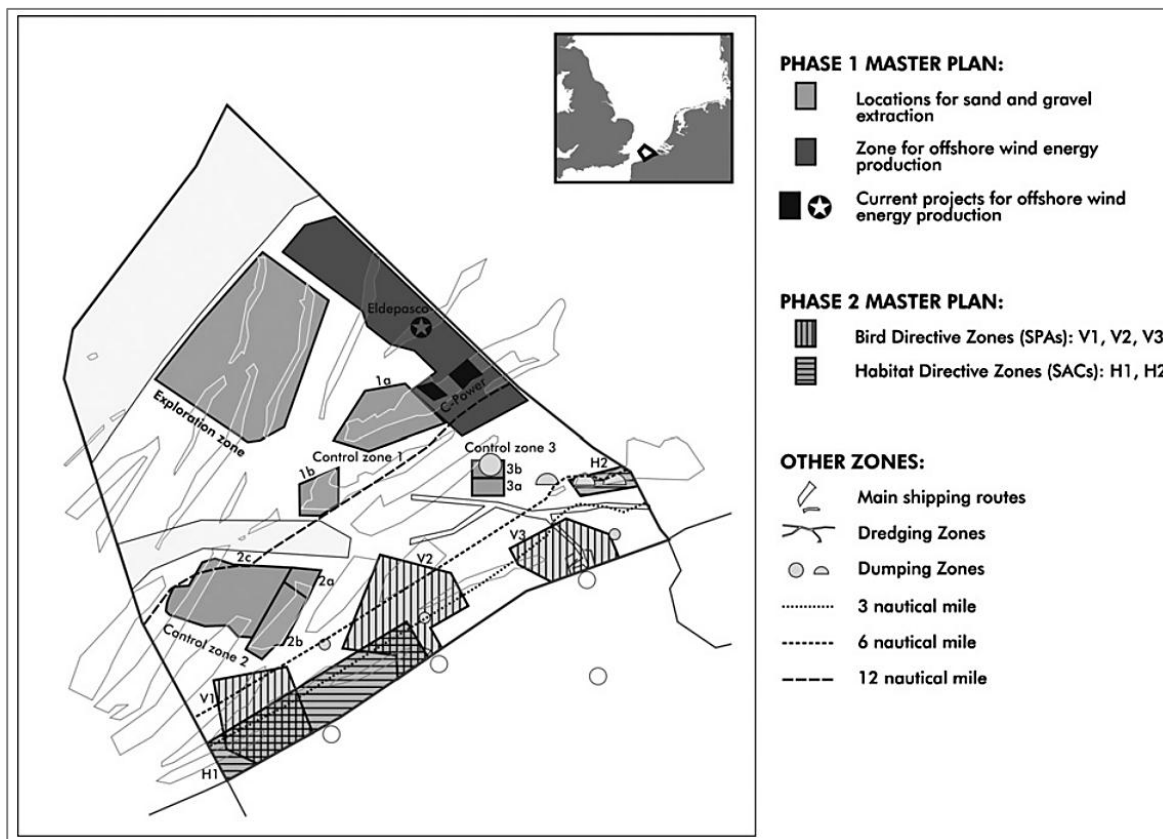
Po izdaji dovoljenja se posamezne dejavnosti spremljajo preko posebnih programov, redno pa se izvajajo tudi okoljske analize vplivov na okolje. Stroške za to nosi imetnik dovoljenja. Če ocene in analize pokažejo, da ima dejavnost škodljive vplive na morsko okolje, se lahko dovoljenje suspendira ali ukine v skladu s predpisanimi postopki (Douvere in sod, 2007).

5.2 Belgijsko pomorsko prostorsko načrtovanje danes

Belgijski pravni okvir je preoblikoval PPN v neprekinjen proces. Območje Severnega morja je eno od najbolj izkoriščanih morskih območij na svetu. Belgijski del Severnega morja, ki predstavlja majhen centralni del območja, leži v središču teh dejavnosti. Glede na številne dejavnosti, ki se tam izvajajo, so konflikti neizogibni, tako zaradi uporabnikov kot tudi zaradi prostorsko in količinsko omejenih naravnih virov. Novi cilji, kot sta potreba po proizvodnji energije na morju in razvoj evropske mreže zaščitenih območij, so pokazali, da je potrebno v pomorsko prostorsko načrtovanje za območje belgijskega dela Severnega morja vpeljati celovitejši pristop. S tem namenom že od leta 2003 razvijajo Glavni načrt za območje belgijskega dela Severnega morja (Douvere in sod, 2007).

Leta 2002 je bil imenovan zvezni minister, pristojen za upravljanje območja belgijskega dela Severnega morja. V njegov okvir političnih pristojnosti sodijo razvoj vetrnih elektrarn na morju, razmejitev morskih zaščitenih območij, načrt za trajnostno pridobivanje peska in prod, povečanje finančnih sredstev za preprečevanje onesnaževanja z nafto, kartiranje morskih habitatov, zaščita ladijskih razbitin, ki so pomembne za biološko raznovrstnost, ter upravljanje dejavnosti na kopnem, ki vplivajo na morsko okolje. Omenjeni cilji so tudi temeljni cilji Glavnega načrta, ki se bo izvajal postopoma (The Master Plans, 2004).

Slika 5 prikazuje operativni stopnji Glavnega načrta, ki se nanašata na prostorske razmejitve izkopavanja prod in peska in območja, ki bo v prihodnosti namenjeno projektom za proizvodnjo vetrne energije na morju (stopnja 1), ter na prostorsko razmejitve zaščitenih območij v sklopu omrežja Natura 2000 (stopnja 2).



Slika 5: 1. in 2. stopnja trajnostnega Glavnega načrta za belgijski del Severnega morja (Vir: Douvere in sod., 2007: str 186).

Figure 5: Phases 1 and 2 of the sustainable Master Plan for the Belgian Part of the North Sea (Source: Douvere et al., 2007: p. 186).

Že od sredine 70. let prejšnjega stoletja je bilo pridobivanje peska in prod na območju belgijskega dela Severnega morja omejeno na dve koncesijski območji, ki sta bili podvrženi strogemu programu nadzora. Kljub temu pa je določitev omenjenih dveh območij vodila v netrajnostno rabo. Zaradi gospodarskih dejavnikov in določene kvalitete peska, se je pridobivanje izvajalo le v bližini obale. Prekomerna raba enega območja je pripeljala do resnih posledic za morsko dno, na katerem so nastale velike vdolbine. Ostali deli koncesijskih območij so se izkazali kot pomembna območja drstenja. Glavni načrt je zato leta 2003 predvidel bolj raznolik sistem delitve območij.

Na nekaterih območjih je pridobivanje morskih virov v času drstenja prepovedano. Na vseh območjih je sestava peska na morskem dnu znana. Če ni potrebe po izkopavanju peska najboljše kvalitete, se ga lahko pridobi iz odpadnega materiala, ki je bil odložen na morská odlagališča. Za pridobivanje peska je bila določena tudi maksimalna kvota, ki znaša 15 milijonov kubičnih metrov v obdobju petih let. Vse omenjene zahteve so predvidene v zakonu iz leta 2004 (Royal Decree of 14 October 2005).

Belgija se je v luči klimatskih sprememb zavezala, da bo do leta 2020 zagotovila 20,9 % celotne energije iz obnovljivih virov (Van de Velde M. in sod., 2014). Pridobivanje vetrne energije na morju je tako postala zanimiva priložnost. Trenutno je določeno eno območje, primerno za postavitve vetrne elektrarne in podjetja lahko predložijo svoje predloge za postavitve elektrarne. Kriteriji za določitev območja temeljijo na stopnji biološke raznovrstnosti območja, vizualnega onesnaženja in pomena, ki ga območje ima za ribištvo. Možno je, da bi se v okviru vetrnih elektrarn hkrati izvajalo tudi ribogojstvo, kot npr. postavitve školjčičišč. Ta večsektorski in večciljni pristop, ki ga predvideva tudi Glavni načrt, je povsem nova in obetavna značilnost belgijskega pristopa k upravljanju z morjem (Douvere in sod., 2007).

Druga stopnja Glavnega načrta se v luči zavez za doseganje ciljev programa Natura 2000 osredotoča na določitev posebnih zaščitnih območij za redke, ranljive ali redno pojavljajoče se selitvene vrste ter posebnih ohranitvenih območij za zaščito naravnih habitatov oziroma rastlinskih ali živalskih vrst na območju belgijskega dela Severnega morja.

Leta 2005 je pravni status dobilo prvih pet območij: tri območja varstva ptic oziroma posebna zaščitena območja, ki se nahajajo nasproti treh belgijskih pristanišč ter dve posebni ohranitveni območji zaradi posebnih in dragocenih naravnih habitatov (Royal Decree, 2005). Marca 2006 je pravni status dobilo še šesto območje – nabrežje morskega rezervata v zalivu Heist (Royal Decree, 2006).

5.3 Belgijsko pomorsko prostorsko načrtovanje v prihodnosti

Nove vrste uporabe morja in morskega dna so razlog za pravne diskusije na mednarodni in evropski ravni. Na podlagi obstoječe belgijske zakonodaje je bila opravljena študija prostorskega načrtovanja v belgijskem delu Severnega morja. Študija GAUFRE (Maes in sod., 2005), ki temelji na pristopu načrtovanja rabe zemljišč, predvideva različne scenarije za rabo morja v prihodnosti, ki se izražajo v celostni viziji PPN za belgijsko območje Severnega morja. Gre v bistvu za prvo študijo, ki je v pomorsko prostorsko načrtovanje vključila orodja in koncepte načrtovanja rabe zemljišč (metodologija je bila uporabljena pri načrtovanju rabe zemljišč v Flamski regiji).

Študija GAUFRE (Maes in sod., 2005) je rezultat znanstvenih diskusij glede novih vrst uporabe morja in morskega dna ter zahtev, ki veljajo na tem področju, in kot taka postavlja temelje za nove predloge razvoja dejavnosti na uravnotežen in trajnosten način. V sklopu študije je bila najprej opravljena obširna analiza okoljskih vplivov vseh vrst obstoječe uporabe ter dveh predvidenih vrst uporabe morja (vzpostavitev morskih zaščitnih območij in vetrnih elektrarn). Sledila je analiza vplivov, ki je predvidela različne vrste konfliktov med različnimi uporabniki oz. v razmerju uporabnikov do okolja. Najbolj inovativen del študije so različni scenariji za rabo morja v prihodnosti, ki se izražajo v celostni viziji PPN za belgijsko območje Severnega morja. Študija predvideva šest scenarijev: »sproščeno morje«, »naravno morje«, »bogato morje«, »igrivo morje«, »mobilno morje« in »jadralno morje«.

Opravljena je bila študija o biološkem vrednotenju belgijskega dela Severnega morja in izdelana zbirka zemljevidov, ki prikazujejo pomen bioloških vrednosti različnih območij na območju belgijskega dela Severnega morja. Ti morski biološki vrednostni zemljevidi so edinstveni in predstavljajo ključno orodje za oblikovanje znanstveno utemeljenih prostorskih načrtov, ki so lahko podlaga za implementacijo trajnostnega upravljanja dejavnosti v prihodnosti (Douvere in sod., 2007).

V prvi fazi študije GAUFRE so najprej zbrali in analizirali vse znanstvene podatke. Nato so postavili bazo podatkov geografskega informacijskega sistema in izdelali karte primernosti uporabe. Ko je bil analitični okvir postavljen, so se lahko lotili strukturnega pristopa in izdelave strukturnih kart, ki predstavljajo podrobno podlago za trajnostno prostorsko vsebino. S pomočjo strukturnih kart in določenih kriterijev trajnostnega upravljanja belgijskega dela Severnega morja so v nadaljevanju izdelali šest možnih scenarijev.

Analitični pristop

Predpogoj za izdelavo prostorskega načrta je vedno poglobljeno poznavanje okolja ter obstoječega stanja infrastrukture in uporabe območja. Majhna površina belgijskega dela Severnega morja in vrsta projektov v tem delu morja so predstavljali prednost pri načrtovanju. Opis geoloških, bioloških in ekoloških parametrov v študijah je služil za določitev homogenih območij.

Delitev območij belgijskega dela Severnega morja je potekala na podlagi morfološko homogenih območij. Določenih je bilo 76 območij. Za vsako območje je bil izdelan popis infrastrukturnega stanja ter zgodovinska, trenutna in bodoča raba morskega prostora. Zaradi izdelave baze podatkov o morskem prostoru so omenjene podatke vnesli v geografski informacijski sistem (GIS). Te skice prostorske delitve so postale osnova za predvideno PPN. Plasti GIS omogočajo analizo možnih združljivosti in interakcij med okoljem, infrastrukturo in različnimi vrstami uporabe morja.

Analiza primernosti

Infrastruktura in različne vrste uporabe morja vplivajo na okolje, vendar tudi okolje determinira neke dejavnosti oziroma postavlja omejitve. Analiza primernosti se torej nanaša na razumevanje o tem, kako bi okolje belgijskega dela Severnega morja vplivalo na določeno vrsto uporabe, še preden se zanjo v kontekstu načrtovanja prostora, dodeli določeno območje. Ta analiza primernosti pokaže, koliko je dejansko določeno morsko območje primerno za določeno vrsto uporabe morja.

Analiza primernosti temelji na:

- pravnih omejitvah, kot veljajo za prosta in zaprta območja;
- tehničnih omejitvah, kot so geofizična, hidrološka, globinska, kemijska in varnostna vprašanja;
- na socialno-ekonomskih dejavnikih, kot sta dobičkonosnost in socialna dobrobit (zdravje in motnje);
- ter na ekoloških faktorjih, kot je npr. povzročanje ekološke škode.

Interakcija med različnimi vrstami uporabe morja in okoljem

Trenutna oziroma pretekla infrastruktura in različne vrste uporabe morja vplivajo na sposobnost prilagajanja okolja dodatnim vrstam uporabe v prihodnosti. Razvita je bila metodologija za hitro oceno okoljskega vpliva določene vrste uporabe. Poznamo tri glavne kategorije okoljskih vplivov: fizični, kemijski in ekološki vpliv. Določena je bila tudi kvalitativna stopnja okoljskega vpliva določene vrste uporabe, na podlagi katere je bil izdelan indeks vpliva. Za vsako vrsto uporabe morja je tako nastala karta vpliva na okolje.

Interakcija med uporabniki

Posamezni uporabniki morskega prostora se soočajo s prostorskimi omejitvami. Z izdelavo interakcijskih tabel se poskuša prikazati, kako bi različni uporabniki utegnili reagirati na novo vrsto uporabe morja. Stopnja interakcije je lahko negativna, pozitivna ali nevtralna.

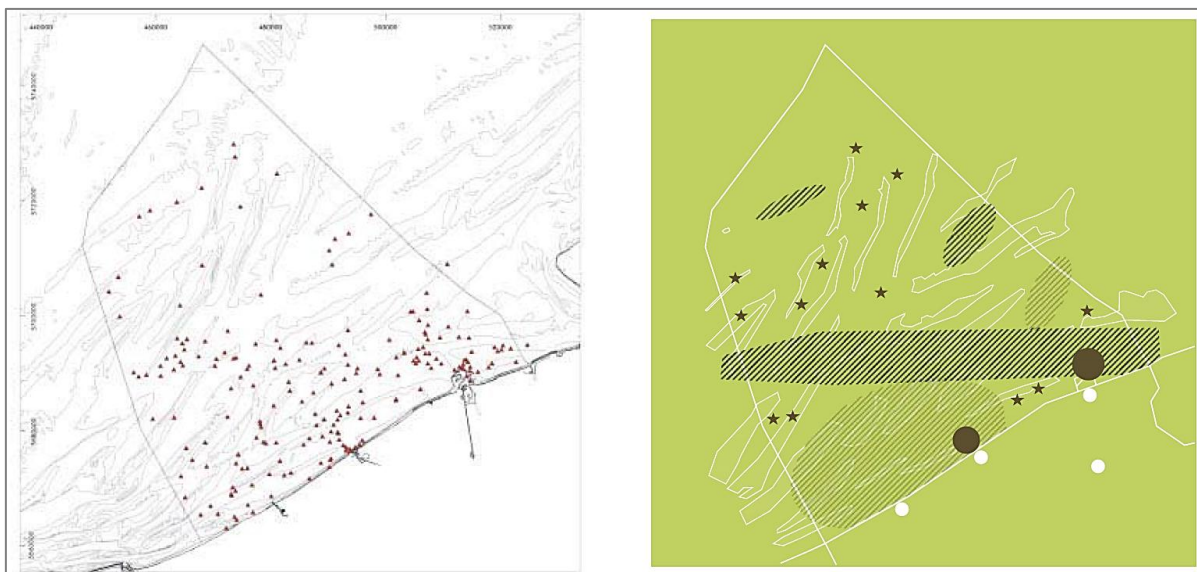
Strukturni pristop

Zbiranje osnovnih znanstvenih informacij in analiz ne zadostuje za splošno oceno scenarijev PPN v belgijskem delu Severnega morja, temveč lahko kvečjemu pomaga pri iskanju omenjenih scenarijev. Zato je pomemben drugi korak, in to je strukturni pristop, pri katerem je prostor razumljen kot enotno območje. To vodi do izdelave strukturnih kart.

Študija GAUFRE je prinesla še več kot zgolj strukturno kartiranje trenutnega stanja uporabe morskega prostora, saj je predvidela določene možnosti v prihodnosti; izdelanih je bilo šest scenarijev za upravljanje belgijskega dela Severnega morja v prihodnosti.

Strukturne karte

Pri strukturnem načrtovanju gre za globalno in strateško vizijo prostorskega razvoja določenega območja oziroma za oblikovanje okvira trajnostne rabe prostora. Ta ni prikazan v obliki končnega načrta, temveč v obliki strukturnih kart. Strukturno načrtovanje poskuša določiti povezane enote oziroma »strukture«, ki se jih nato oblikuje v strateško vizijo za določeno območje. Pri tem se upošteva obstoječa odprta vprašanja in možne priložnosti ter prilagodljivost na družbene spremembe. Geografsko natančne karte GIS, ki prikazujejo točno lokacijo določene vrste uporabe morja in njenih učinkov na okolje, so predelane v strukturne karte. Primer take predelave kart prikazuje slika 6 - od geografskega informacijskega sistema do strukturnih kart.



Slika 6: Prikaz lokacije ladijskih razbitin. Karta geografskega informacijskega sistema (levo) spremenjena v strukturno karto (desno). (Vir: Douvere in sod., 2007: str 190).

Figure 6: From GIS to structure maps. Location of shipwrecks in the Belgian part of the North Sea. GIS map (left) transferred into structure map (right). (Source: Douvere et al., 2007: p. 190).

Določitev glavnih vrednot

Kot glavna vprašanja trajnostnega upravljanja Severnega morja so bila izpostavljena dobro stanje, ekologija in krajina ter ekonomske vrednote. Te vrednote določajo vsako posamezno vrsto uporabe znotraj območja belgijskega dela Severnega morja.

Razvoj upravljanja morskega prostora na območju belgijskega dela Severnega morja, ki je opisan v tem poglavju, razkriva, da kljub pomanjkljivemu pravnemu sistemu na področju PPN v Belgiji, obstajajo številne pobude, ki si prizadevajo za vzpostavitev ustreznega prostorskega upravljanja človekovih dejavnosti na tem delu morja.

Sklepne misli

PPN se je v Belgiji razvilo spontano, pobude za to pa gre iskati v glavnem v evropski in mednarodni zakonodaji ter v povečanih možnostih za izkoriščanje morskega okolja.

V središču belgijskega zakonodajnega okvira PPN je sistem dovoljenj, ki je vezan na ocene vplivov na okolje. Kljub temu pa bodo nove dejavnosti, širitev obstoječih dejavnosti, povečana potreba po zaščiti naravnega okolja in cilj združitve upravljanja morskega in obalnega prostora, prav gotovo povzročali nove konflikte, ki jih ne bo več možno reševati zgolj v okviru sistema dovoljenj in ocenjevanja okoljskih vplivov.

To predstavlja okvir za večstranski sistem načrtovanja, ki se nanaša na teritorialne vode in izključno ekonomsko cono. PPN mora vključevati celovito vizijo za vse vrste uporabe Severnega morja. Dobra nacionalna politika bi morala upoštevati mednarodni pristop, v okviru katerega bi belgijski del Severnega morja obravnavali v širšem kontekstu Severnega morja kot celote. Nacionalni načrti bi se morali prevesti v mednarodno politiko načrtovanja uporabe morij, pri čemer bi se različne vrste uporabe med seboj dopolnjevale.

Glavni načrt (2004) ni bil deležen celostnega pristopa politike in ni normativno določal preglednega postopka za vključevanje deležnikov. Pomanjkljivost Glavnega načrta je bilo predvsem dejstvo, da je kljub številnim sporazumom o področnem sodelovanju, vsaka institucija prevzela zgolj odgovornost iz svoje pristojnosti.

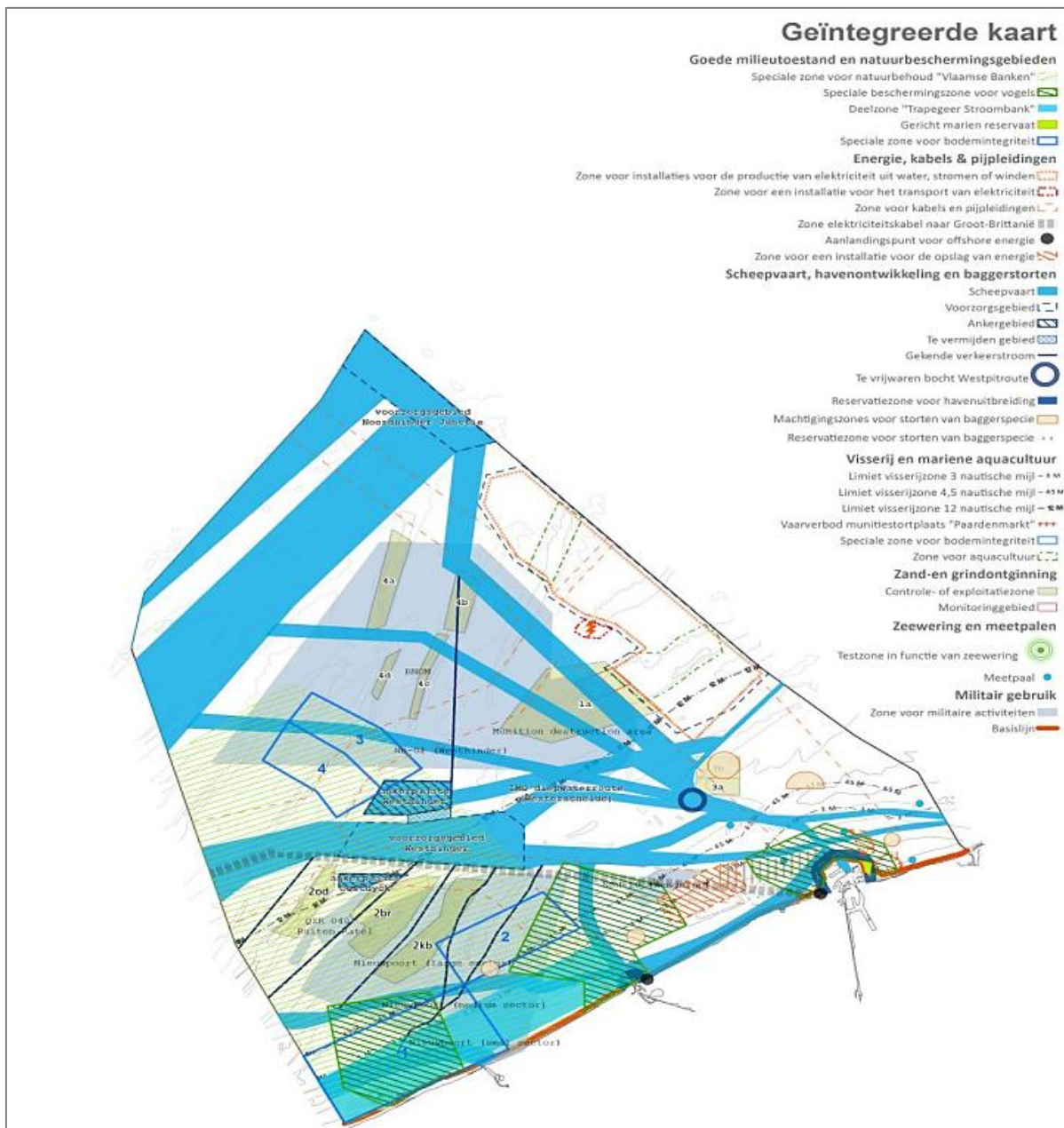
Leta 2012 je novoizvoljena belgijska vlada imenovala ministra za Severno morje, s čemer je bila izkazana visoka politična podpora PPN. To je predstavljalo prvi korak v procesu pomorskega prostorskega upravljanja, novelacijo Glavnega načrta (2004) in vzpostavitev pravne podlage za pripravo PPN. Pristojnosti na morskem okolju so razdeljene med državo in flamsko regijo. Znotraj vsake ravni so pristojnosti razdeljene na različne institucije. Posvetovanja med obema vladama poteka na ministrski ravni.

Nov pomorski prostorski načrt za belgijski del Severnega morja sprejet leta 2014 (slika 7) predstavlja nadgradnjo Glavnega načrta (2004) saj je vzpostavil pravno zavezujoč proces priprave pomorskega prostorskega načrta, ki poudarja, da mora biti proces prostorskega načrtovanje dovolj prožen in dinamičen. Dolgoročna vizija za izvajanje PPN v Belgiji predvideva konkretne cilje za obdobje 2014-2020 in revizijo prostorskega načrta vsakih šest let, poleg tega ne izključuje tudi prilagoditve načrta. Novi belgijski PPN vsebuje koordinate vseh območij za dejavnosti, ki so dovoljene in omejene ali prepovedane, vključno z nekaterimi novimi območij za prihodnje aktivnosti («energetski atoli», trajnostni razvoj evropskega ribogojstva, itd) (Marine Spatial Plan for the Belgian part of the North Sea, 2014).

Osnutek pomorskega prostorskega načrta je predstavljal temelj za začetek vrste neformalnih in formalnih posvetovanj z deležniki na različnih ravneh. S kraljevim odlokom je bila oblikovana tudi svetovalna komisija za pripravo PPN, ki zajema vse institucije s pristojnostmi na morju. Kot taka je postala povezovalni člen med vsemi zveznimi vladnimi službami v zvezi z PPN.

Poleg svetovalne komisije za pripravo PPN so vzporedno potekala posvetovanja s strokovnjaki. Organizirano je bilo sodelovanje deležnikov in izvedena je bila strateška presoja vplivov na okolje (SPVO) PPN.

Julija 2013 je bil posodobljen načrt potrjen s strani Sveta ministrov. Sledilo je posvetovanju z javnostjo in posvetovanje s sosednjimi državami. Čezmejno posvetovanje je bilo izvedeno z Nizozemsko, Francijo in Veliko Britanijo. Upoštevanih je bilo 140 pripomb in na koncu je Svet ministrov je sprejel PPN s kraljevim odlokom 20. marca 2014. Prenova načrt je predvidena vsakih šest let in je pravno zavezujoča (Van de Velde in sod., 2014).



Slika 7: Pomorski prostorski načrt za belgijski del Severnega morja – sintezna karta (Vir: Marine Spatial Plan for the Belgian part of the North Sea, 2014: str 107).

Figure 7: Marine Spatial Plan for the Belgian part of the North Sea – Integrated map karta (Source: Marine Spatial Plan for the Belgian part of the North Sea, 2014: p. 107).

6 GLAVNI ELEMENTI POMORSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

V poglavju obravnavamo ključne elemente, ki jih je potrebno upoštevati za uspešen razvoj in izvajanje PPN. Da bi dosegli želene cilje, je potrebno PPN obravnavati kot neprekinjen in prilagodljiv proces, ki je vključevalen, participativen, usmerjen v prihodnost in ki temelji na ekosistemu. V pričujočem poglavju so predstavljene prednosti in slabosti upoštevanja omenjenih elementov v procesu PPN.

Vlade po svetu se vedno bolj zavedajo, da bo zdravje oceanskih virov brez celovitega in proaktivnega upravljanja naprej upadalo. Brez močne podpore trajnostni uporabi z naravnimi viri bogatega oceanskega prostora (veter, valovi, nafta, ribe) bodo priložnosti za proizvodnjo energije, varnost v prehrani, delovna mesta in prihodke ostale neizkoriščene. Brez zaščite ekološko ogroženih območij so konflikti med človekovimi dejavnostmi in naravnim okoljem neizogibni.

Ko govorimo o PPN govorimo o pragmatičnem pristopu, ki lahko pripomore k hkratnemu doseganju ekoloških, ekonomskih in socialnih ciljev, pri čemer postavlja prostorsko in časovno heterogenost oceana v središče pravno zavezujočega procesa odločanja (Crowder, Norse, 2008).

Pet glavnih značilnosti pomorskega prostorskega načrtovanja

Po mnenju nekaterih je PPN, ki upošteva racionalnejšo in na znanosti utemeljeno organizacijo rabe morja, obetaven način za doseganje socialnih, ekonomskih in ekoloških ciljev hkrati. S pomočjo PPN je tudi lažje reševati konflikte med različnimi uporabniki morskega prostora ter med uporabniki in okoljem.

Dosedanja praksa PPN ponuja kar nekaj pridobljenih izkušenj, na podlagi katerih je Douvere (2010) v svoji raziskavi navedla pet glavnih značilnosti PPN:

- prilagajanje,
- participacija,
- ekosistemski pristop,
- povezanost,
- usmerjenost v prihodnost.

Douvere (2010) je glavne značilnosti PPN povzela po pregledu literature s področja načrtovanja in upravljanja ter na analizi praks PPN, ki se trenutno izvajajo v različnih državah. V nadaljevanju so opisane posamezne značilnosti in navedeni tudi razlogi, zakaj so posamezne značilnosti ključne za razvoj in izvajanje PPN. Douvere (2010) zaključuje s trditvijo, da četudi so vsi elementi PPN upoštevani, je za njegov uspeh ključna jasna pravna podlaga tako v fazi načrtovanja kot izvajanja.

6.1 Prilagajanje

Poimenovanje pomorskega prostorskega načrtovanja je zavajajoče, saj je PPN del procesa upravljanja, v sklopu katerega so načrtovanje, izvajanje in prilagajanje enako pomembni.

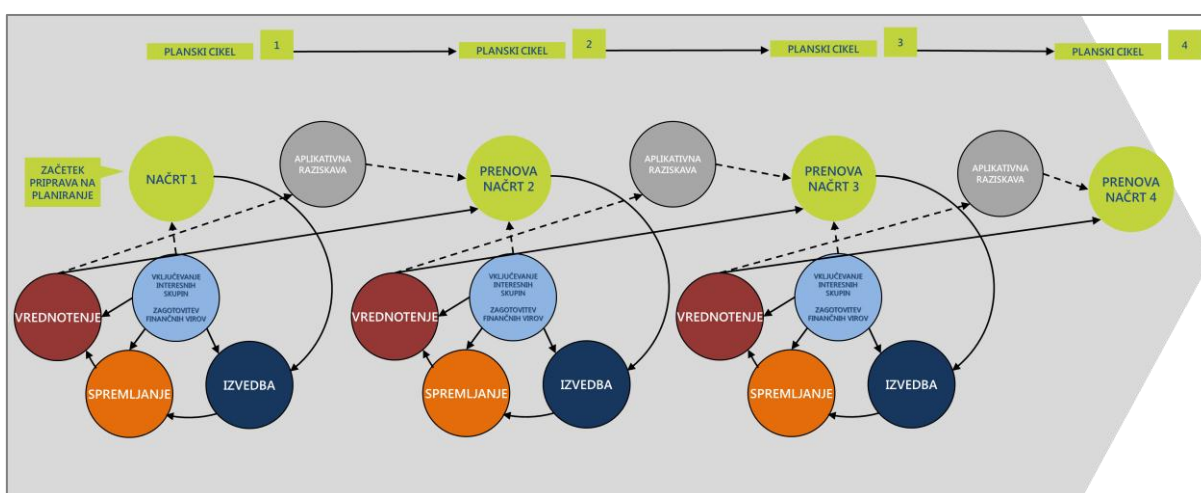
Celostno upravljanje obalnih območij (ICZM) je na primer kot vsaka druga oblika javnega upravljanja opisano kot proces, sestavljen iz več stopenj, ki so:

- identifikacija problema in ocena,
- načrtovanje programa in priprava,
- formalno sprejetje in zagotovitev financiranja,
- izvedba,
- delovanje,
- vrednotenje.

Za razvoj PPN kot procesa upravljanja so pomembni naslednji koraki:

- identifikacija potrebe in določitev nadzornega organa,
- zagotovitev finančnih sredstev,
- organizacija procesa s pomočjo prednačrtovanja,
- organizacija sodelovanja deležnikov,
- določitev in analiza obstoječih pogojev,
- določitev in analiza pogojev v prihodnosti,
- priprava in potrditev pomorskega prostorskega načrta,
- izvedba in uveljavitev pomorskega prostorskega načrta,
- spremljanje in ocenjevanje učinkov pomorskega prostorskega načrta,
- sprejetje procesa pomorskega prostorskega načrtovanja.

Pri zgoraj omenjenih korakih ne gre za linearen proces, ki gre korak po koraku, temveč gre za povratni vpliv enega na drugega (slika 8).



Slika 8: Prilagodljiv cikel pomorskega prostorskega načrtovanja (Vir: Ehler in Douvere, 2009: str 19).

Figure 8: The Adaptive Marine Spatial Planning Cycle (Source: Ehler and Douvere, 2009: p. 19).

Medtem ko je cikel »načrtovanje - izvedba - prilagajanje« pogosto uporabljen v številnih kontekstih načrtovanja in upravljanja, pa se le redko uvaja v proces PPN. Zanimarjanje pristopa prilagajanja v procesu PPN bo pomenilo omejene možnosti za doseganje uspešnih in trajnostnih rezultatov na dolgi rok.

Praksi PPN v Belgiji in Nemčiji kažeta na to, da en sam načrt najverjetneje dolgoročno ne more zagotoviti zastavljenih rezultatov. Obe vladi sta se odločili za oblikovanje glavnega načrta (prva leta 2005, druga leta 2009) – se pravi enkratnega načrta, ki je vključeval vprašanja ekonomskega razvoja in zaščite okolja, ni pa predvidel prilagajanja prostorskega načrta na spreminjajoče se okoliščine v določenem časovnem okviru. Spremembe so dandanes neizogibne, predvsem na področju tehnologije. Razvoj sistemov, kot so daljinsko zaznavanje, geografski informacijski sistem (GIS), globalni sistem za določanje položaja (GPS) in robotska podvodna plovila, so omogočila lažje in naprednejše zbiranje podatkov o okolju. Omenjene nove tehnologije in informacije je težko vključiti v proces odločanja prvotnega pomorskega prostorskega načrta, če slednji ne predvideva tudi prilagajanja novim okoliščinam.

Nove okoliščine, zaradi katerih je potrebno spremeniti pomorski prostorski načrt, so včasih tudi ekonomske ali politične. Lahko se zgodi, da bo zaradi klimatskih sprememb čez 50 do 100 let potrebno spremeniti lokacijo pomembnih bioloških in ekoloških območij. Pristop prilagajanja pri PPN je na Nizozemskem omogočil, da se je država med drugim proaktivno spopadla s posledicami višanja gladine morja, pri čemer je določila posebno območje za izkopavanje peska z namenom vzdrževanja peščene obale v nizkih predelih države, ki jih je potrebno zaščititi pred obalno erozijo in poplavami. Brez upoštevanja pristopa prilagajanja lahko postanejo pomorski prostorski načrti hitro zastareli, prav

tako pa lahko tudi popolnoma izgubijo proaktivno moč odločanja, ki jo sicer imajo, če so pravilno zastavljeni (Douvere, 2010).

6.2 Ekosistemski pristop

Kot navajajo številni avtorji, je PPN način za spreminjanje zdravja morskih ekosistemov in vzdrževanje ključnih okolijskih storitev, od katerih je odvisno življenje. Da je način uspešen, pa mora PPN vključevati ekosistemske procese na primerni prostorski in časovni ravni. Načrti morajo upoštevati ključne topografske, oceanografske in ekološke okoliščine, kar omogoča identifikacijo in posledično zaščito ekološko in ekonomsko najdragocenejših območij. Ne gre za lahko nalogo in veliko načrtov tega pristopa sploh ne upošteva. V zadnjih letih je Avstralija (za območja izven Velikega koralnega grebena) uporabila ekosistemski pristop pri oblikovanju morskih bioloških načrtov za celotno izključno ekonomsko cono, podlaga za to pa je bil Zakon za zaščito okolja in biološke raznovrstnosti iz leta 1999. Strokovnjaki za pomorsko načrtovanje so določili biološke regionalne profile, ki vsebujejo podatke o biofizikalnih in ekonomskih značilnostih, o ključnih ekoloških lastnostih ter zaščiteni živalskih in rastlinskih vrstah in krajih, ki bodo podlaga za dejansko izdelavo pomorskih prostorskih načrtov. Pomorski bioregionalni načrti za avstralske morske regije so bili sprejeti leta 2012.

Vsi pomorski prostorski načrti v Severnem morju, kot so jih oblikovale Nemčija, Nizozemska in Belgija, upoštevajo ukrepe prostorskega in časovnega upravljanja za zaščito dragocenih ekoloških in bioloških območij. Kljub temu pa ekosistemski vzorci in procesi le redko sovpadajo z administrativnimi mejami.

Izkušnje s čezmejnimi zaščitnimi območji na področju Severnega morja kažejo na to, da bi morala biti ena glavnih značilnosti PPN ekosistemski pristop. In kar je še pomembnejše, upoštevanje ekosistemskega pristopa bi pripomoglo k temu, da se PPN ne bi omejilo zgolj na administrativne in politične meje, ki ne odsevajo prave narave ekosistemskih lastnosti.

Foley in sod. (2010) zaključuje, da bi moralo PPN, če bi želelo doseči ekosistemsko upravljanje, temeljiti na štirih glavnih ekosistemskih načelih. Ta načela vključujejo vzdrževanje:

- raznovrstnosti avtonomnih vrst,
- raznovrstnosti in heterogenosti habitatov,
- populacij glavnih vrst,
- povezav med ekološkimi atributi.

Iz poglobljenega pregleda izvajanja ekosistemskega pristopa, ki ga ponuja Konvencija o biološki raznovrstnosti (CBD), izhaja, da obstajajo številne ovire za izvajanje ekosistemskega upravljanja prostora. Ekosistemski pristop je sicer v teoriji sprejet, vendar gre še vedno za koncept, o katerem se v znanstvenih krogih na široko razpravlja, zgolj malo pa je praktičnih primerov njegovega izvajanja. Omenjeno kaže na to, da vlade in posamezne interesne skupine nimajo na voljo vseh potrebnih orodij, da bi ekosistemski pristop vpeljale v morskno okolje. Konceptu primanjkuje jasne smernice, ki omogočajo uravnoteženo varovanje in trajnostno rabo naravnih virov (Douvere, 2008).

Konvencija CBD, priznava, da gre pri implementaciji ekosistemskega pristopa v obalnem in morskem upravljanju za zapleten in zahteven proces, ki za oprijemljivost potrebuje razvoj konkretnih orodij. Do podobnih zaključkov prihajajo tudi druge raziskave, ki so si enotne v tem, da je za uveljavitev ekosistemskega pristopa potrebno zagotoviti bolj operativna orodja.

Ekosistemsko upravljanje predvideva, da se na določenem območju upošteva trajnostni razvoj in vpliv dejavnosti, povezanih z rabo morja, na celotnem območju.

Tako kot pri načrtovanju rabe zemljišč lahko PPN predstavlja analitično bazo za identifikacijo in oceno ukrepov (za kontrolo prostorskega in časovnega razvoja človekovih dejavnosti na območju) v

obalnem in morskem okolju. Prostorsko načrtovanje je pomembno orodje za upravljanje razvoja in uporabe zemljišč po celem svetu. Tradicionalen način, ki je temeljil na pristopu dodeljevanja dovoljenj, je bil s časoma nadgrajen z bolj celovitim pristopom načrtovanja, ki je začel vključevati tudi vizijo razvoja za določeno območje v prihodnosti. Pristopa s poudarjeno prostorsko vizijo, razen v nekaj izjemah, še ni zaslediti pri načrtovanju rabe morskih območij. Razlog gre iskati v tem, da so za dodeljevanje dovoljenj uporabe morskega prostora pristojne različne institucije.

Izvajanje prostorskega načrtovanja v morskem okolju bi prineslo vrsto koristi, med njimi tudi

- uvedbo ekosistemskega pristopa v ureditev in upravljanje razvoja in človekovih dejavnosti v morskem okolju, s poudarkom na varovanju ekoloških procesov;
- določitev strateškega, celostnega in v prihodnost usmerjenega okvira za vse vrste rabe morja v luči trajnostnega razvoja, ki vključuje okoljske, socialne in gospodarske cilje;
- prepoznavanje, zaščito in, kjer je potrebno, obnovo pomembnih delov obalnega in morskega ekosistema;
- racionalno dodeljevanje prostora, ki preprečuje oziroma omili konflikte interesov ter po možnosti poveča sinergije med posameznimi sektorji.

Pri pomorskem prostorskem načrtovanju gre v širšem pomenu za analizo in dodeljevanje delov tridimenzionalnega morskega prostora za določeno rabo ali nerabo, z namenom doseganja ekoloških, gospodarskih in socialnih ciljev, ki jih navadno določa politični proces.

Čeprav se med seboj razlikujeta, je PPN v marsičem podobno načrtovanju rabe zemljišč na kopnem. Osnovni rezultat PPN je celovit načrt oziroma celostni razvojni načrt ali celovit osrednji načrt. Gre za vizijo morskega območja oziroma ekosistema v prihodnosti, v katerem interesne skupine kolektivno odločajo o namenu, vrednotah in perspektivi za prihodnost (Douvere, Ehler, 2008).

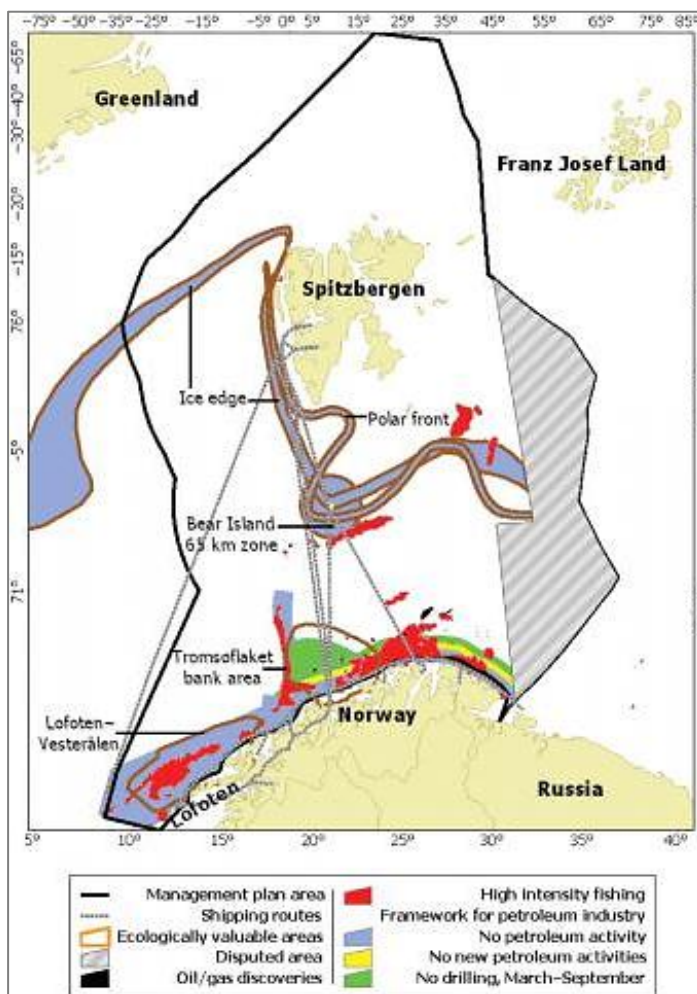
Celovit PPN je navadno dolgoročen, po naravi splošen in politično usklajen. Izvaja se s pomočjo podrobnejšega prostorskega načrta, predpisov in sistema dovoljenj. Dovoljenja oziroma odločitve glede dodeljevanja licenc se sprejemajo na osnovi načrta, ki predstavlja vizijo celovitega PPN. Zavedati pa se moramo, da lahko PPN vpliva zgolj na prostorsko in časovno razporeditev človekovih dejavnosti (Douvere, 2010).

6.3 Povezanost

PPN ima več ciljev in vključuje širok spekter različnih vrst uporabe morja in težav, ki pri tem nastanejo. V idealnih okoliščinah bi moral pomorski prostorski načrt za določeno območje upravljanja upoštevati vse pomembnejše gospodarske dejavnosti in vprašanja, povezana z varovanjem okolja. Integracija med različnimi dejavnostmi je pomembna zlasti zato, da neregulirane vrste uporabe morja ne ogrozijo učinkovite izvedbe samega načrta. Nekatere države so pri tem uspešnejše od ostalih.

Dober primer je norveški načrt za Barentsovo morje, pri katerem so vse ključne gospodarske dejavnosti (razvoj naftne in plinske industrije, ribištvo in pomorski promet) uskladili z izpolnjevanjem ciljev varstva narave. Povod za izdelavo PPN na tem območju je bil predlog za širitev območja pridobivanja nafte in plina na območja, ki so ključnega pomena za morske ptice, polarne medvede, kite in ribištvo. Med leti 2002 in 2005 je norveško ministrstvo za okolje skupaj s predstavniki ostalih pristojnih ministrstev vodilo izdelavo načrta, ki je vseboval štiri obsežne ocene okoljskih vplivov, ki jih povzročajo ribištvo, ladijski promet, pridobivanje nafte in ostale dejavnosti zunaj načrtovanega območja. Da bi dosegli celovit načrt in zmanjšali onesnaževanje, so premaknili eno od plovnih poti (v sodelovanju z Mednarodno pomorsko organizacijo), na občutljivih območjih so omejili ribolov z vlečno mrežo, na nekaterih ekološko občutljivih območjih so prepovedali črpanje nafte in plina ter razširili območja prepovedi ribolova, da bi zaščitili obstoj nekaterih tam živečih morskih vrst. Izvajanje načrta je v pristojnosti obstoječih oblasti. Na primer, ministrstvo, pristojno za ribištvo, je odgovorno za upravljanje ribištva, vendar mora pri tem upoštevati določila Načrta za upravljanje Barentsovega morja (slika 9). Edina pomanjkljivost načrta je v tem, da ne predvideva mednarodnega

sodelovanja s sosednjo Rusijo, kar bi omogočilo, da bi se načrtovanje nanašalo na celotno območje Barentsovega morja (Douve, 2010).



Slika 9: Morsko prostorsko načrtovanje v Barentsovem morju, Norveška (Royal Norwegian Ministry of the Environment, 2006).

Figure 9: Marine Spatial Planning in the Barents Sea, Norway (Royal Norwegian Ministry of the Environment, 2006).

Le malo državam je uspelo uskladiti pomorske prostorske načrte s politikami in načrti, ki veljajo za njihove obalne pasove, ustja rek in porečja. V Evropi veljajo različni režimi upravljanja za obalno območje, ustja rek in reke, obravnava pa se jih v skladu z načeli celostnega upravljanja obalnih območij (ICZM) in Okvirne direktive o vodi (Directive 2000/60/EC).

Pri PPN ima pomembno vlogo tudi čezmejna usklajenost, kar pa doslej še ni bilo dovolj upoštevano. Belgija in Nizozemska sta svoje prvotne pomorske prostorske načrte pripravili brez predhodnega meddržavnega usklajevanja. Obratno pa so za PPN v nemškem teritorialnem morju (0 -12 navtičnih milj) pristojne tri obalne zvezne dežele, ki so razvile vsaka svoje prostorske načrte za vode v Baltskem in Severnem morju. Nemčija je v svoji zvezni zakonodaji leta 2004 zapisala, da je vodilo »razvoj, ki upošteva socialne in ekonomske potrebe, te pa morajo biti združljive s trajnostnimi ekološkimi funkcijami«. Nemška zvezna vlada je pristojna za PPN v izključni ekonomski coni, načrti pa morajo biti skladni s tistimi v teritorialnih vodah. Nemčija je tudi ena od držav, ki zagovarja čezmejno skladnost načrtovanja. S tem namenom je pričela krog posvetovanj s sosednjo Poljsko in Nizozemsko za območje Baltskega in Severnega morja. Glavna odprta vprašanja se nanašajo na združljivost med ladijskim prometom in ostalimi vrstami uporabe morja, v prvi vrsti vetrne energije, ter na združljivost nacionalnih načrtov z varovanjem naravnega okolja. Evropska komisija poskuša s pomočjo pomorske strategije (COM(2005)505) pomorske politike (COM(2006)275) in načrta za PPN COM(2008)791)

državam članicam zagotoviti ustrezna orodja za doseganje skladnosti med posameznimi nacionalnimi pomorskimi prostorskimi načrti (Douvere, 2010).

6.4 Participacija

V proces oblikovanja, izvajanja in ocenjevanja PPN morajo biti vključene vse interesne skupine, za kar obstajajo številni razlogi. Med njimi velja izpostaviti dejstvo, da ima proces PPN več ciljev (socialni, ekonomski in ekološki), zato mora predvideti kar največ pričakovanih, priložnosti oziroma konfliktov, ki se lahko pojavijo na območju načrtovanja. Interesne skupine so posamezniki, skupine ali organizacije, na katere bodo vplivali učinki PPN (pozitivno ali negativno). Področje in obseg vključevanja deležnikov se od države do države razlikujeta, odvisno od političnih in pravnih zavez na področju participacije, ki veljajo v posamezni državi (Douvere, 2010).

Združene države Amerike imajo na primer dolgo tradicijo v tem, da morajo za skoraj vsako obliko javnega načrtovanja ali upravljanja opraviti posvetovanja z interesnimi skupinami. Skupnost Massachusettsa je v proces odločanja o pomorskem prostorskem načrtu leta 2009 že od začetka vključila splošno javnost in posamezne skupine uporabnikov morskih območij. Zvezna država je priredila 18 javnih srečanj in opravila 66 pogovorov z interesnimi skupinami. Podobno je bilo v primeru Avstralije, kjer so bile interesne skupine vključene v spremembo pomorskega prostorskega načrta za območje Velikega koralnega grebena med leti 1998 in 2003. Avstralske oblasti so takrat prejele preko 30.000 pisnih javnih prispevkov, ki so odigrali pomembno vlogo pri sprejetju končnega pomorskega prostorskega načrta (Douvere, 2010).

V evropskih primerih vključevanja deležnikov gre večinoma za enkratni javni posvet, ki se organizira po tem, ko je vladni osnutek načrta že oblikovan. Če bi javnost vključili že v zgodnjih fazah priprave načrtov, bi s tem spodbudili interes posameznikov za oblikovanje načrta in sodelovanje, pridobili bi njihovo zaupanje v proces in konec koncev bi tudi spodbudili prostovoljno spoštovanje pravil in predpisov.

6.5 Usmerjenost v prihodnost

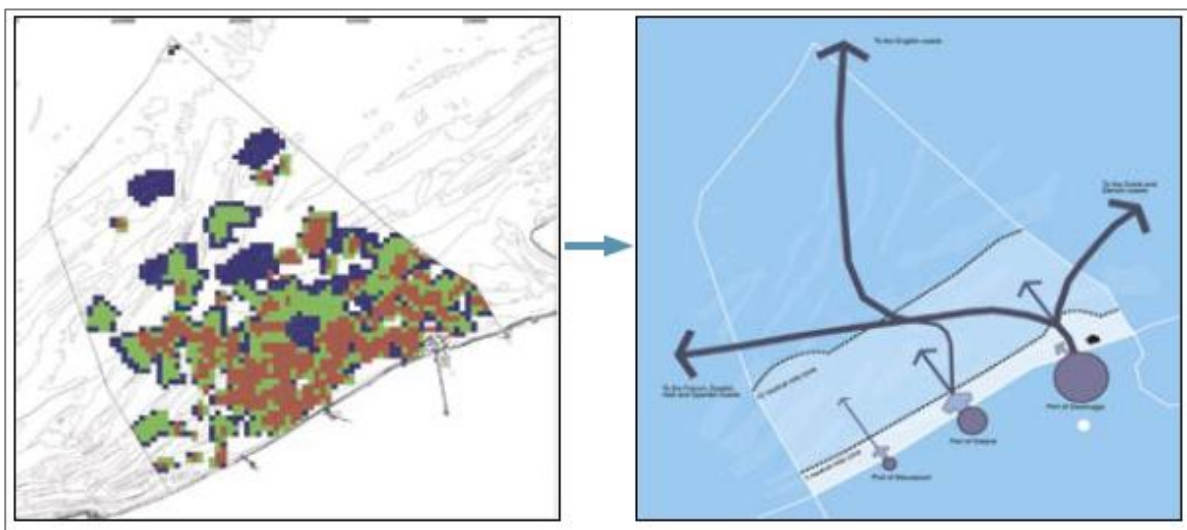
Kot vsak drugi proces načrtovanja bi moral biti tudi proces PPN usmerjen v prihodnost. Morska območja, na katerih danes ni videti posebnosti ali težav, so lahko čez 10 ali 20 let popolnoma drugačna. Eden od ciljev PPN je tudi predvidevanje konfliktov in težav ter njihova obravnava, še preden do njih pride. PPN se torej ne sme omejiti zgolj na obravnavo in analizo obstoječih okoliščin, temveč mora predvideti različne bodoče scenarije za območje PPN čez 10, 15 ali 20 let. Oblikovanje različnih prostorskih scenarijev je pomembno, ker lahko:

- prikažejo kako bo območje izgledalo, če se nadaljuje z obstoječimi aktivnostmi, brez upoštevanja novih oblik upravljanja;
- prikažejo prostorske in časovne posledice izvajanja določenih namenov in ciljev;
- pomagajo predvideti potencialne bodoče priložnosti, konflikte ali skladnosti na določenem območju;
- določijo pravo usmeritev za upravljanje z območjem.

Oblikovanje alternativnih prostorskih scenarijev je dobro uveljavljeno v načrtovanju rabe zemljišč. Belgijska raziskava z naslovom Prostorski strukturni načrt za trajnostno upravljanje Severnega morja (Maes in sod., 2005), ki je bila opravljena med leti 2003 in 2005, je omenjene metode načrtovanja rabe zemljišč prenesla tudi na morsko okolje. Rezultati raziskave (oblikovanih je bilo šest prostorskih scenarijev) so pokazali, da se omenjene tehnike kljub različnim kontekstom zemlja – voda, zlahka aplicirajo tudi na PPN.

Medtem ko znanstveniki analizirajo trenutno stanje s pomočjo združevanja podatkov in se učijo na preteklih izkušnjah, se prostorski načrtovalci nagibajo k združevanju podatkov in vzorcev, kar jim pomaga pri načrtovanju zelenih ciljev v prihodnosti in pri načrtovanju alternativnih scenarijev

različnih prostorskih rab, na katerih lahko temelji proaktivni proces odločanja (slika 10). Za oblikovanje različnih scenarijev prostorske rabe v prihodnosti v procesu PPN je potrebna primerna usposobljenost načrtovalcev.



Slika 10: Od GIS kart do vzorcev in trendov (Vir: Maes in sod., 2005: str 80).

Figure 10: From GIS maps to patterns and trends (Maes et al., 2005: p. 80).

Žal je pri oblikovanju PPN usmerjenost v prihodnost še premalo prisotna. Obstaja pa izjema na Nizozemskem. Glavni cilj nizozemskega pomorskega prostorskega načrta je zagotovitev varnega, zdravega in produktivnega morja. Za doseg te ciljeve je nizozemska vlada pripravila tri alternativne prostorske scenarije za obdobje 10 let (začetno leto 2005; ciljno leto 2015). Kot prvi korak za vsako dejavnost (vključno z vetrno energijo, ki je ena od osrednjih prioritete nizozemske vlade) na območju upravljanja je bila pripravljena ocena:

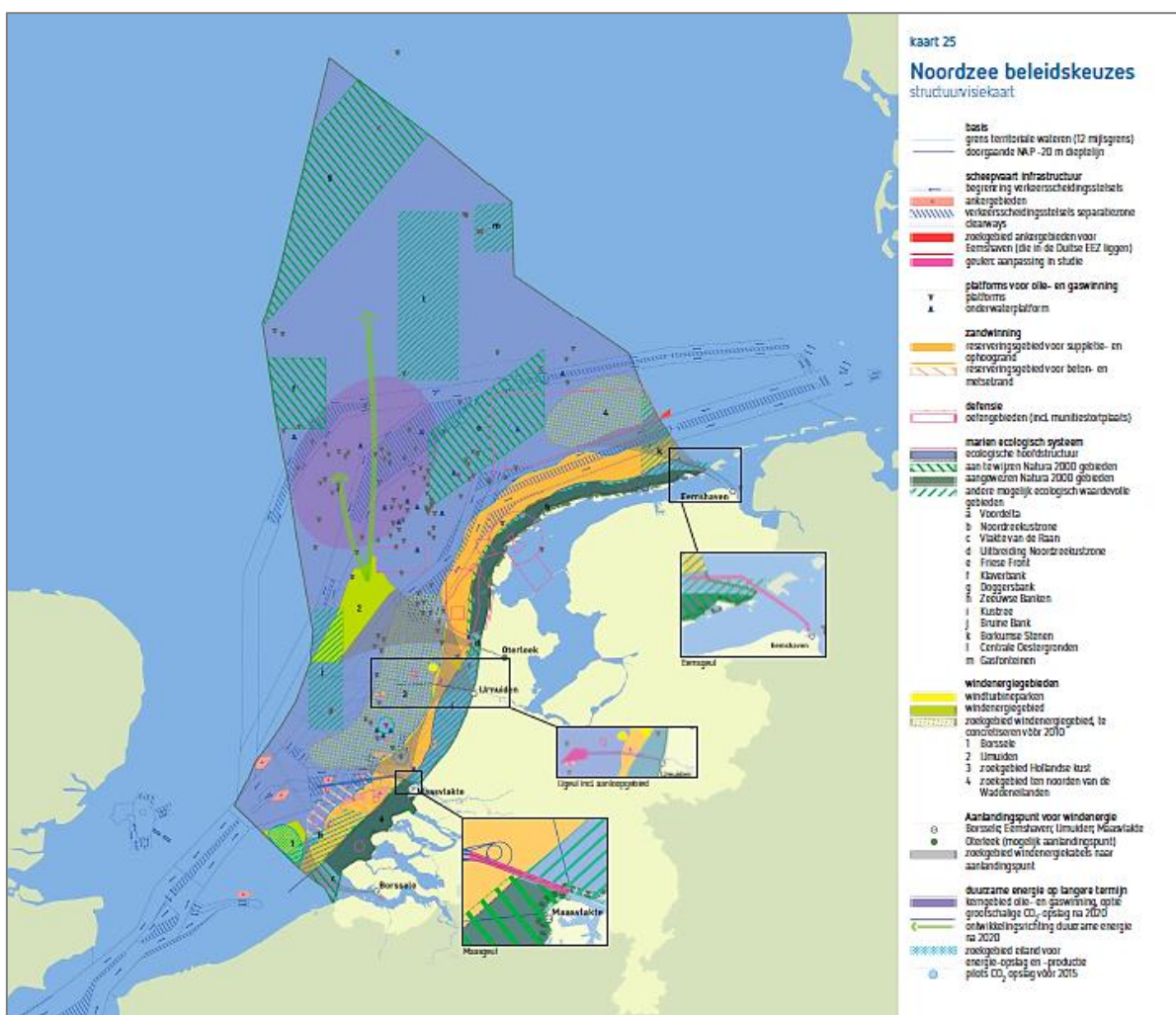
- pričakovanih gospodarskih potencialov,
- pričakovanega razvoja politik,
- pričakovanega tehničnega in operativnega razvoja,
- prostorskih zahtev do leta 2015,
- vizije prostorskih zahtev po letu 2015.

V drugem koraku je bila pripravljena analiza gospodarskih kazalcev za vsako dejavnost v povezavi s povpraševanjem po oceanskem prostoru. Gospodarsko vrednost so ocenili v smislu gospodarskega donosa, dodane vrednosti za ostalo gospodarstvo in zaposlovanja. Na podlagi teh podatkov so nato oblikovali tri scenarije, od katerih je vsak predvidel različno stopnjo rasti; npr. maksimalno rast, srednjo rast in minimalno rast.

Tretji korak pa je predvidel oblikovanje kart, ki so prikazovale prostorski in časovni vpliv posameznih scenarijev rasti. Karte so prikazovale tudi podatke o pričakovanem razvoju politik in ocene o tehnološkem napredku. Z vizualizacijo scenarijev je bilo možno predvideti priložnosti oziroma konflikte, ki bi se lahko pokazali v samem (političnem) procesu doseganja zastavljenih ciljev, prav tako pa je bilo možno skleniti prve zaključke glede načrtovane prihodnosti za nizozemski del Severnega morja. Prostorski scenariji so nastali v tesnem sodelovanju vseh relevantnih institucij, vodilno vlogo pa je imel medinstitucionalni upravni odbor. Gospodarske ocene so temeljile zlasti na gospodarskih in finančnih statistikah, ceni produktov, trendih in napovedih mednarodne menjave in na mnenjih strokovnjakov (Douvere, Ehler, 2009).

Vzporedno z delom upravnega odbora je potekalo tudi delo državnega svetovalnega odbora (Komisija Delta), ki je za nizozemsko vlado pripravil priporočila za dolgoročno varovanje nizko ležečih predelov ozemlja pred klimatskimi spremembami. Komisija je pripravila scenarije glede na različno višino dviga morske gladine. Do leta 2050 naj bi relativni dvig morske gladine znašal 20–40 cm (upoštevajoč

5 cm ugreznitve tal), leta 2100 bi lahko maksimalni dvig morske gladine dosegel 1,30 m. Nizozemska vlada se je odločila, da bo podatke o dvigu morske gladine upoštevala v Nacionalnem načrtu za vode ter da bo sprejela ukrepe za zaščito obalnega pasu ob trenutni višini morske gladine. Vlada tudi predvideva nameniti prostor v območju 20 m globine morskega dna in vzdolž območja 12 milj za dodatno izkopavanje peska, ki bo služil kot protipoplavna zaščita obalnega pasu. Zgoraj opisana praksa je nizozemski vladi v pomoč pri zagotavljanju ciljev varovanja dragocenih in občutljivih morskih območij, hkrati pa tudi zagotavlja ohranjanje območij, ki bi lahko služila kot zaščita države pred klimatskimi spremembami, kar prikazuje slika 11.

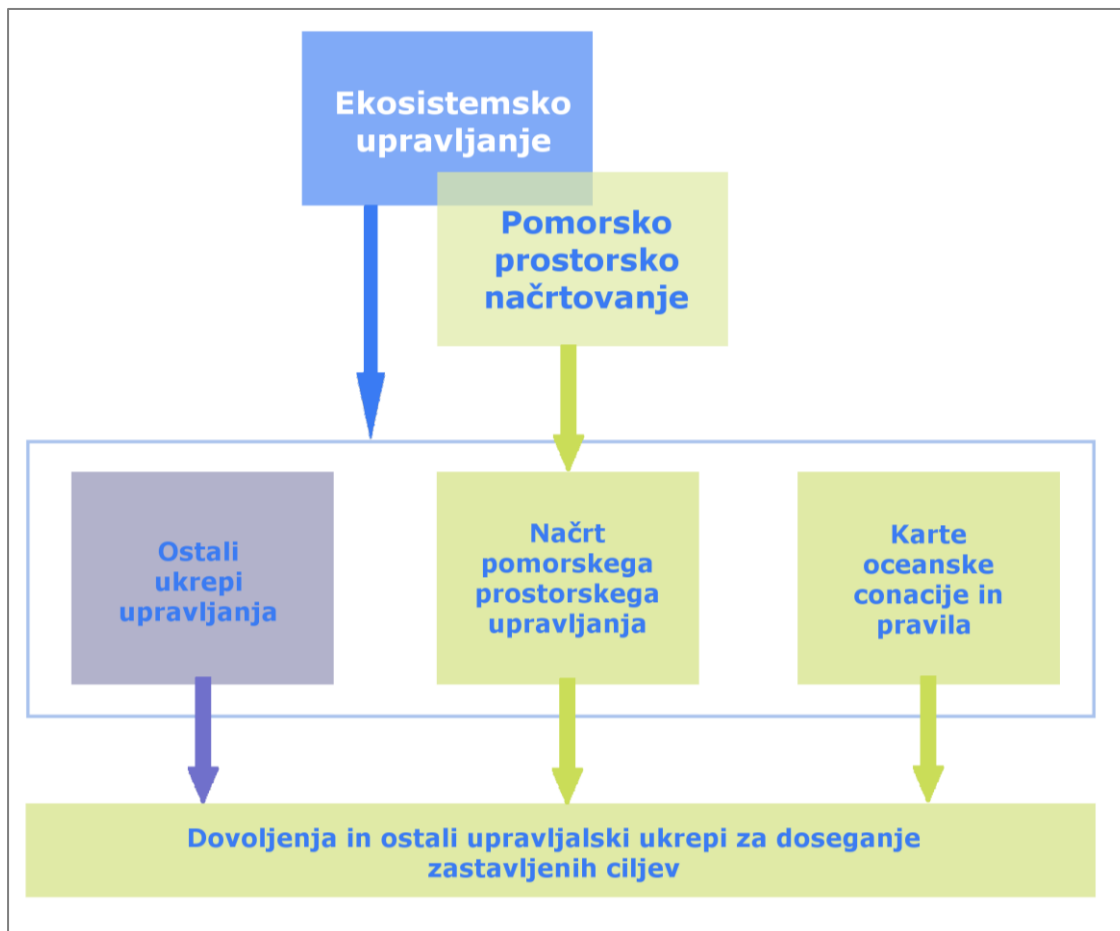


Slika 11: Prioritete nizozemske politike glede zaščite in gospodarskega razvoja Severnega morja (Vir: http://www.unesco-ioc-marinesp.be/spatial_management_practice/the_netherlands, pridobljeno marec 2016)
Figure 11: Dutch policy priorities for the protection and economic development of the North Sea (Source: http://www.unesco-ioc-marinesp.be/spatial_management_practice/the_netherlands, optained march 2016)

Kaj ni pomorsko prostorsko načrtovanje?

Pomorsko prostorsko načrtovanje ne vsebuje načinov, kako opredeliti oceanska območja. Države že desetletja določajo morska območja za različne vrste rabe, vključno z območji, kjer je prepovedan ribolov, zaščitenimi območji, območji za pridobivanje peska in proda, območji za črpanje nafte, plovniimi potmi, shemami ločene plovbe, odlagališči ipd. Dandanes je določanje morskih območij večinoma v domeni posameznih institucij, ki pa med seboj ne sodelujejo. Nekateri avtorji zato predlagajo celovito določanje morskih območij, ki predstavlja način za doseganje celostnega upravljanja morskega okolja z upoštevanjem ekosistemske dinamike (Douvere, Ehler, 2009).

Določanje območij je orodje, ki se je uveljavilo v sistemih načrtovanja rabe zemljišč v Evropi in v Združenih državah Amerike in se ga uporablja pri določanju med seboj neskladnih vrst uporabe. V morskem okolju pomeni delitev območij v glavnem ločitev konfliktov in spodbuda za združljive vrste rabe morja. Kot prikazuje slika 12, je zemljevid določitve območij navadno del pomorskega prostorskega načrta.



Slika 12: Odnos med določanjem območij in pomorskim prostorskim načrtovanjem (Ehler in Douvere, 2009: str 22).

Figure 12: The relationship between zoning and marine spatial planning (Ehler and Douvere, 2009, p. 22).

PPN pomeni več kot zgolj delitev konfliktov in dodeljevanje morskega prostora določenim uporabnikom. PPN se ne osredotoča zgolj na dokumentiranje trenutnega stanja na določenem območju, temveč se osredotoča tudi na prenos trendov v prihodnost, pri čemer poskuša predvideti uporabo območja v naslednjih 10, 20, 30 letih. To omogoča vladam proaktivni pristop v procesu odločanja ter jim pomaga pri sprejemanju ukrepov glede zaščite morskih virov za prihodnje generacije.

Prav tako se pogosto PPN zamenja s prostorskim načrtovanjem, ki se nanaša na pridobivanje vetrne energije ali določanje morskih zaščitnih območij, kar je navadno v domeni ene institucije. V obeh primerih gre za posebna prostorska orodja, ki so lahko del pomorskega prostorskega načrtovanja, ne predstavljajo pa procesa PPN, ki stremi k doseganju več ciljev hkrati in ne le k zagotavljanju gospodarske rasti ali varovanja narave.

Sklepne misli

Poleg zagotovljene pravne podlage so za razvoj PPN pomembne še nekatere druge bistvene lastnosti.

Prilagodljiv pristop: Zaradi sprememb tehnologije (razvoj sistema daljinskega zaznavanja, razvoj geoinformacijskih sistemov) je potrebno prvotni pomorski prostorski načrt prilagajati vedno novim okoliščinam in to vključiti v proces odločanja. Prav tako so prisotne nepredvidene okoliščine v morskem okolju kot na področju morskih industrij, zato jih je potrebno v naprej predvideti.

Ekosistemski pristop: PPN mora vključevati ekosistemske vzorce in procese na primerni prostorski in časovni ravni. Načrti morajo upoštevati ključne topografske, oceanografske in ekološke okoliščine, kar omogoča identifikacijo in posledično zaščito ekološko in ekonomsko najdragocenejših območij. Ekosistemski pristop bi pripomogel k temu, da se PPN ne bi omejil zgolj na administrativne in politične meje, ki ne odsevajo prave narave ekosistemskih lastnosti. Ekosistemski pristop je sicer v teoriji sprejet, vendar gre še vedno za koncept, o katerem se v znanstvenih krogih na široko razpravlja, v praksi pa je primerov tega pristopa malo. Konvencija CBD, 2007 priznava, da gre pri implementaciji ekosistemskega pristopa v obalnem in morskem upravljanju za zapleten in zahteven proces, ki za oprijemljivost potrebuje razvoj konkretnih orodij.

Povezanost: Integracija med različnimi dejavnostmi je pomembna zlasti zato, da neregulirane vrste uporabe morja ne ogrozijo učinkovite izvedbe samega načrta. Prav tako je povezanost nujna, saj v Evropi veljajo različni režimi upravljanja za obalno območje, ustja rek, obravnava pa se jih v skladu z načeli celostnega upravljanja obalnih območij (ICZM) in Okvirne direktive o vodi (Directive 2000/60/EC). Poleg tega je pri PPN pomembno tudi čezmejna usklajenost.

Participacija: V proces oblikovanja, izvajanja in ocenjevanja PPN morajo biti vključene vse interesne skupine, za kar obstajajo številni razlogi. Med njimi velja izpostaviti dejstvo, da ima proces PPN več ciljev (socialni, ekonomski in ekološki), zato mora predvideti kar največ pričakovanj, priložnosti oziroma konfliktov, ki se lahko pojavijo na območju načrtovanja. Interesne skupine so posamezniki, skupine ali organizacije, na katere bodo vplivali učinki PPN (pozitivno ali negativno). Področje in obseg vključevanja deležnikov se od države do države razlikujeta, odvisno od političnih in pravnih zavez na področju participacije, ki veljajo v posamezni državi. V evropskih primerih vključevanja deležnikov gre večinoma za enkratni javni posvet, ki se organizira po tem, ko je vladni osnutek načrta že oblikovan. Če bi javnost vključili že v zgodnjih fazah priprave načrtov (kot v primeru Massachusettsa in Velikega koralnega grebena), bi s tem spodbudili interes posameznikov za ustrezno oblikovanje območja, pridobili bi njihovo zaupanje v proces in konec koncev bi tudi spodbudili prostovoljno spoštovanje pravil in predpisov.

Usmerjenost v prihodnost: Eden od ciljev PPN je tudi predvidevanje konfliktov in težav ter njihova obravnava, še preden do njih pride. PPN se torej ne sme omejiti zgolj na obravnavo in analizo obstoječih okoliščin, temveč mora predvideti različne bodoče scenarije za območje PPN čez 10, 15 ali 20 let.

7 POMORSKO NAČRTOVANJE IN VKLJUČEVANJE DELEŽNIKOV

Uspešno izvajanje PPN temelji na identifikaciji in razumevanju različnih deležnikov, njihovih praks, pričakovanj in interesov, zaradi soodvisnosti med ekosistemskimi viri in njihovimi uporabniki. Dandanes se številni znanstveniki in načrtovalci strinjajo, da je vključevanje deležnikov ključen faktor uspešnega režima upravljanja morskega območja. V predhodnem poglavju smo obravnavali pet ključnih elementov PPN, vključno s participacijo deležnikov. To poglavje pa obravnava različne vrste in stopnje vključevanja deležnikov v procesu PPN ter prikazuje način, kako voditi analizo, ki omogoča trajnostno vključevanje deležnikov. Način, po katerem so posamezne interesne skupine vključene v proces PPN, mora odražati oziroma upoštevati obstoječo kompleksnost konteksta določenega območja PPN.

V skladu z Ehlerjevo in Douverovo (2007) definicijo PPN, ki pravi, »da gre za način za izboljšanje procesa odločanja in izvajanje ekosistemskega pristopa pri upravljanju človekovih dejavnosti v morskem okolju«, je potrebno poudariti, da je PPN tudi proces načrtovanja, ki omogoča sprejemanje povezanih, doslednih in v prihodnost usmerjenih odločitev glede človekove uporabe morja. Ker PPN temelji na ekosistemu, poskuša vzdrževati koristi morskih ekoloških virov in dobrin ter v morskem okolju zagotavljati ustrezne mehanizme za doseganje konsenza med različnimi institucijami, ki so pristojne za določena območja.

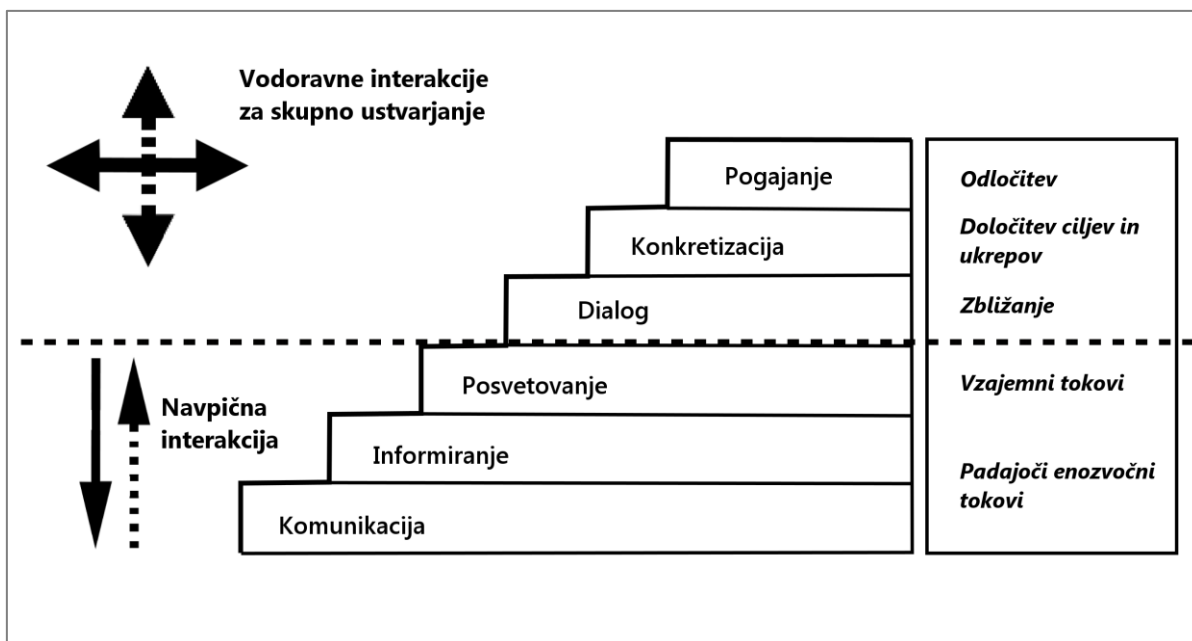
Morsko okolje je sestavljeno iz naravnih in človeških elementov, med katerimi obstajajo povezave. Pri upravljanju morskega okolja gre za družbeno izbiro, ki vključuje odločanje o dodelitvi delov tridimenzionalnega morskega prostora določenim vrstam rabe za doseganje ekoloških, ekonomskih in socialnih ciljev. V središču tega procesa odločanja so ljudje. Zato moramo pri PPN, če želimo, da je to uspešno, v proces odločanja vključevati posamezne interesne skupine. Dejstvo, da je potrebno pri upravljanju z morskimi viri vključiti čim več deležnikov, je dandanes uveljavljeno po celem svetu. Za vključevanje deležnikov obstajajo številni razlogi, med katerimi so tudi (Douvere, Pomoeroy, 2008):

- boljše razumevanje zapletenega delovanja ekosistemov,
- razumevanje človekovega vpliva na ekosistem in na njegovo upravljanje,
- proučevanje skladnosti in/ali (možnih) konfliktov v primeru različnih več ciljnih vrst uporabe morja,
- določanje, napovedovanje in reševanje konfliktov,
- odkrivanje obstoječih oblik interakcije.

Vključevanje deležnikov omogoča boljše prepoznavanje problemov, iskanje skupnih rešitev ter zagotavljanje dolgoročne razpoložljivosti morskih virov in večjo stabilnost kompleksnega morskega okolja, ki se na ta način tudi lažje prilagaja na spremembe (California Marine Life Protection Act Initiative, 2005).

7.1 Vključevanje deležnikov

V proces PPN lahko vključimo različne vrste participacije interesnih skupin. Te gredo od komunikacije, pri kateri ne gre za dejansko participacijo, do pogajanj, kjer gre za delitev moči odločanja med posameznimi interesnimi skupinami. Med tema dvema skrajnima oblikama pa obstaja še nekaj stopenj participacije (slika 13).



Slika 13: Stopnje participacije deležnikov v procesu PPN (Vir: Douvere in Pomeroy, 2008: str 817).

Figure 13: Possible types of stakeholder participation in an MSP process (Source: Douvere and Pomeroy, 2008: p. 817).

Participacija posameznih deležnikov v procesu PPN mora biti časovno prilagojena, pogosta in prisotna v vseh fazah načrtovanja. Kot taka omogoča identifikacijo posameznikov z načrtom ter pripomore k pridobivanju zaupanja med uporabniki. V ključnih fazah pomorskega prostorskega načrtovanja bi morali spodbujati različne vrste participacije deležnikov. Te ključne faze procesa PPN so:

- *Faza načrtovanja:* Deležniki se morajo vključiti v proces določanja prioritet, ciljev in namena pomorskega prostorskega načrta (sestanki in skupne razprave). Namen tega usklajevanja je določitev, grupiranje in razvrščanje težav, potreb in priložnosti v skladu s zastavljenimi prioritetami. Interesne skupine morajo biti seznanjene z rezultati.
- *Faza ocenjevanja načrta PPN:* Deležnike je potrebno vključiti v fazo ocenjevanja in izbora različnih možnosti PPN. Pri oblikovanju načrta PPN se lahko uporabi številna orodja in metode participacije, vključno s ciljnim skupinskim razpravami in prednostnimi načrti. Pomembno je, da so interesne skupine jasne glede zastavljenih ciljev. Večkrat je proces sprejemanja kompromisov med posameznimi interesnimi skupinami dobra podlaga za izmenjavo informacij in boljšega medsebojnega razumevanja.
- *Faza izvajanja:* Vključevanje deležnikov v izvajanje PPN in ukrepe upravljanja. Kot primer lahko vzamemo participacijo ribičev pri izvrševanju ukrepov, ki so v skupnem interesu. Ko ribiči razumejo težave in prednosti njihove vključitve v proces ukrepanja ter se z ukrepanjem strinjajo, bodo lažje sodelovali pri izvajanju ukrepov.
- *Faza post implementacije:* Vključevanje deležnikov v podajanje splošne ocene glede učinkovitosti PPN pri doseganju zastavljenih ciljev.

Številni znanstveniki in upravitelji so mnenja, da je vključevanje deležnikov eden od ključnih elementov uspešnega izvajanja upravljanja morskega okolja ob upoštevanju ekosistema. Ostaja pa odprto vprašanje, kdo pravzaprav so tiste glavne interesne skupine, ki jih je potrebno vključiti, ko govorimo o določenem morskem območju in na kakšen način jih moramo vključiti v proces načrtovanja. Čeprav številni pravni in politični dokumenti predvidevajo določitev deležnikov in njihovo vključevanje v procese načrtovanja, a nobeden od njih ne zahteva posebnega postopka vključevanja v praksi. Participacija deležnikov zahteva tudi čas in finančna sredstva (Douvere, Pomeroy, 2008).

7.2 Analiza določanja deležnikov

Glede na javno naravo morskega okolja in njegove različne vrste uporabe obstajajo številni potencialni deležniki, ki vidijo svoj interes pri oblikovanju pomorskih prostorskih načrtov. Te izhajajo iz dejavnosti, kot so komercialni ribolov, športni ribolov, ribogojstvo, ladijski promet, vojaška industrija, morska zaščitena območja, proizvodnja energije idr. V bistvu je lahko vsak posameznik potencialna interesna skupina z večjim ali manjšim interesom za morsko okolje. Interesne skupine lahko torej igrajo bolj ali manj aktivno vlogo v procesu PPN.

Interesne skupine so lahko skupine posameznikov, na katere vplivajo sprejete odločitve glede upravljanja območja, skupine, ki so odvisne od virov, ki jih upravljamo, skupine, ki želijo upravljati z območji, kjer se viri nahajajo, skupine, ki izvajajo dejavnosti, ki vplivajo na območje ali vire, ter skupine, ki imajo posebne sezonske ali geografske interese.

Ko govorimo o analizi določanja deležnikov, govorimo o vrsti orodij za identifikacijo in opis deležnikov, odnosov med njimi ter njihovih trenutnih in bodočih interesih in ciljih.

Identifikacija ključnih deležnikov mora biti natančna in vključujoča. Več skupin deležnikov lahko pomeni več težav in diskusij, prav tako pa lahko izključevanje določenih skupin deležnikov dolgoročno privede do težav. Osnovno vprašanje, ki se postavlja v procesu PPN, je: kateri so tisti deležniki, ki so upravičeni do sodelovanja v razpravi in pri upravljanju. Za analizo interesnih skupin pri upravljanju naravnih virov je pomembno poznavanje sedmih glavnih lastnosti (Douvere, 2010):

- poznavanje različnih deležnikov, ki so vezani na naravne vire;
- skupina/koalicija, ki ji pripadajo in so z njo smiselno povezani;
- vrsta in stopnja interesa v odnosu do naravnih virov;
- pomen in vpliv posameznih deležnikov;
- stališča deležnikov do uporabe oziroma zaščite naravnih virov;
- različni interesi posameznih skupin deležnikov;
- mreže, ki jim posamezne skupine deležnikov pripadajo.

Ko so deležniki identificirani, je potrebno ugotoviti, kakšen interes imajo do določenega območja in tamkajšnjih naravnih virov. Njihovi interesi so lahko primarni, sekundarni ali terciarni (Shepherd, 2004). Po Pomeroyu, Rivera-Guiebu (2006) obstajajo določeni kriteriji, po katerih ločujemo različne deležnike, in ti so:

- obstoječe pravice do morskih in obalnih virov,
- kontinuiteta odvisnosti od morskih virov (npr. ribič rezident vs. ribič migrant),
- posebna znanja in sposobnosti za upravljanje z morskimi viri;
- izgube in škoda, nastale v procesu upravljanja;
- zgodovinske in kulturne povezave z naravnimi viri;
- stopnja ekonomske in socialne odvisnosti od naravnih virov;
- stopnja vloženega truda in interesov v proces upravljanja;
- enakopravno dostopanje do naravnih virov in uživanje koristi iz uporabe;
- skladnost med interesi in dejavnostmi posameznih deležnikov;
- trenutni ali potencialni vpliv dejavnosti deležnikov na naravne vire.

Deležnike, za katere velja, da so skoraj vsi zgoraj naštetih pomisleki pomembni, lahko štejemo za primarne. Sekundarne ali terciarne interesne skupine razmišljajo zgolj o enem ali dveh elementih, njihov interes za vključevanje v proces odločanja pa je manjši (Pomeroy, Rivera-Guieb, 2006). Sheperd (2004) opisuje primarne deležnike kot tiste, ki so najbolj odvisni od naravnih virov in ki se bodo najverjetneje želeli vključiti v proces upravljanja, sekundarne in terciarne deležnike pa sestavljajo lokalni vladni uradniki in lokalni prebivalci, ki niso neposredno odvisni od naravnih virov (sekundarne) ter državni vladni uradniki in mednarodne organizacije, ki delujejo na področju ohranjanja narave (terciarne). Potrebno je poudariti, da so primarni, sekundarni in terciarni deležniki med seboj enakovredni in jih je potrebno enakovredno vključevati v proces priprave PPN. Iz obstoječe

literature izhaja, da je za analizo določanja deležnikov najboljše, če se prične pri glavnih deležnikih in/ali glavnih informatorjih (poznavajočih oziroma vplivnih posameznikih v skupnosti). V praksi vsak posameznik iz glavne interesne skupine izrazi svoje interese in reprezentativne lastnosti v povezavi z viri oziroma dejavnostmi. Posamezniki izrazijo tudi mnenje o tem, kdo bi po njihovem še sodil med interesne skupine ter kakšni so odnosi med njimi (Douvere, 2010).

Navadno se rezultate analize določanja deležnikov predstavi s pomočjo matrice. Za vse identificirane vrste uporabe virov (npr. ladijski promet, ribištvo, rudarstvo in vrtnanje na morju, črpanje nafte in plina) predstavlja matrica preglednico različnih interesnih skupin, njihovih interesov, vpliva, pomena itd.

Taka matrica je rezultat analize interesnih skupin in predstavlja karto interesnih skupin, iz katere je razvidno kdo kaj počne in kje (Douvere, F. in Pomeroy, R. 2008). Slika 14 prikazuje, kako se lahko dostopne informacije glede uporabe prostora in virov s strani različnih deležnikov uredi v »matrico deležnikov«.

Ko so v matrici zbrani in preverjeni vsi relevantni podatki, lahko slednji nakažejo morebitno prekrivanje interesov, konflikte in možnosti sinergij med različnimi deležniki. Določitev priložnosti za sinergije je lažja, če se analizi interesov posameznih interesnih skupin doda še prostorsko dimenzijo.

Presoje in kriteriji interesnih skupin										
	Obstoječe pravice do virov na odprtem morju	Stalnost odnosa do virov	Edinstveno znanje za upravljanje z viri	Izgube in škoda med procesom upravljanja	Zgodovinski in kulturni odnosi do virov	Stopnja gospodarske in socialne odvisnosti od virov	Stopnja truda in interesov pri upravljanju	Enakost pri dostopanju do virov in delitve koristi od uporabe	Skladnost med interesi in aktivnostmi interesnih skupin	Trenuten oziroma potencialen vpliv aktivnosti interesnih skupin in osnovne vire
Interesne skupine										
Ribiška industrija	?	H	H	H	H	H	H	L	L	H
Rudarska industrija na morskem dnu	M	L	H	M	L	L	H	L	L	H
Telekomunikacijska industrija	L	M	H	L	L	L		L	L	M
Pomorski transport	M	H	H	L	M	H		L	L	M
Pridobivanje nafte in plina	L	M	H	?	L	L		L	L	M
Farmaceutvska industrija	L	L	H	M	H	H	H	L	L	M
Vojška	?	H	H	M	H	H	H	L	L	M
Skupine, ki jih zanima odločanje glede upravljanja										
Nevladne okoljske organizacije	L	L	M	L	H	L	H	H	H	H
Organizacije z gospodarskim interesom										
»Donatorske organizacije«										
Državne in mednarodne razvojne agencije										
Skupine, ki izkazujejo interes za določeno območje oz. vire										
Nacionalne vlade										
Mednarodne organizacije, npr. upravljanje ribištva										
Skupine, ki so odvisne od upravljanja virov										
Raziskovalne organizacije	L	M	H	M	M	L	H	M	H	M
Skupine z določenimi sezonskimi oz. geografskimi interesi										
<i>H – visoka stopnja interesa M – srednja stopnja interesa L – nizka stopnja interesa</i>										

Slika 14: Primer kartiranja interesnih skupin za morská območja, ki segajo izven nacionalnih jurisdikcij; osnovano na analizi deležnikov (Vir: Douvere in Pomeroy, 2008: str 821).

Figure 14: Example of stakeholder mapping for marine areas beyond national jurisdiction, based on stakeholder analysis (Source: Douvere and Pomeroy, 2008: p. 821).

Participacija deležnikov je pomembna, vendar še ni usklajena s procesom PPN. Vključevanje deležnikov v PPN preko izobraževanja s področja okoljske problematike, razvoja in socialne komunikacije je zelo pomembno in bi moralo postati del načrtovalnega procesa. Pridobljeno znanje z omenjenih področij omogoča posameznikom, da se aktivno vključijo v proces PPN ter da dobijo boljši vpogled v problematiko morskéga okolja in njegovega upravljanja. Posamezniki bi se morali v proces PPN vključiti v čim bolj zgodnji fazi načrtovanja. Izobraževanje na področjih okoljske problematike, razvoja in socialne komunikacije poimenujemo tudi socialna priprava.

Socialna priprava ima več nalog:

- zmanjšanje socialnih konfliktov in vplivov na naravne vire,
- omogočiti pozitivne spremembe glede odnosa in vrednot posameznikov do okolja,
- pridobivanje podpore za načrt PPN,
- poglobitev znanja in spretnosti interesnih skupin,
- spodbujanje participacije,
- omogočiti posameznim interesnim skupinam, da uveljavijo pravico do upravljanja z morskim prostorom (Douvere, Pomeroy, 2008).

7.3 Analiza določanja deležnikovna primeru Sloveniji

V nadaljevanju poglavja se bomo naslonili na Sheperdovo (2004) delitev deležnikov in pregledali deležnike, ki jih je potrebno vključiti v postopek priprave PPN.

Primarni deležniki, ki so najbolj odvisni od naravnih virov, so:

- ribiči (Zavod za ribištvo Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavod Nova Gorica – Ribiška pisarna, Obalna akcijska skupina – Ribič),
- ribogojstvo, gojenje morskih organizmov (Fonda d.o.o., Pozejdon d.o.o., Sus.si d.o.o., Pera Mikša s.p.),
- turizem (lokalne turistične organizacije, združenja Koper, Izola, Piran),
- geotermalna energija (Harpha sea d.o.o.).

Sekundarni (lokalni vladni uradniki in lokalni prebivalci, ki niso neposredno odvisni od naravnih virov):

- Ministrstvo za infrastrukturo – Uprava za pomorstvo,
- Regionalni razvojni center (RRC) - Regionalna razvojna agencija za Južno Primorsko, Koper,
- Mestna občina Koper, Občina Izola, Občina Piran, Občina Ankaran,
- Kapitanija – Oddelek za pristaniški promet Koper, Izola, Piran.

Terciarni deležniki (državni, vladni uradniki in mednarodne organizacije, ki delujejo na področju ohranjanja narave):

- Zavod RS za varstvo narave, Območna enota Piran,
- Ministrstvo za okolje in prostor – Agencija RS za vode,
- Inšpektorat za okolje in prostor,
- Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko,
- Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za okolje in Direktorat za prostor,
- Ministrstvo za kmetijstvo, Direktorat za kmetijstvo in Direktorat za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo.

Znanstvene inštitucije:

- Univerza v Ljubljani, Fakulteta za pomorstvo in promet,
- Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo,
- Nacionalni inštitut za biologijo, Morska biološka postaja Piran,
- Univerza na Primorskem, Znanstveno raziskovalno središče,
- Inštitut za vode RS.

V zvezi z večjo potrebo po usklajenem načrtovanju morskih bazenov v smislu sedanjega gospodarskega razvoja ter v smislu izvajanja politike in zakonodaje EU je čezmejno sodelovanje ključno. Zato igrajo pomembno vlogo že ustaljene mednarodne komisije:

Mešana slovensko–hrvaško–italijansko–črnogorska komisija za varstvo voda Jadranskega morja in obalnih območij pred onesnaženjem.

Mešana slovensko–italijansko–hrvaška komisija za zaščito Jadranskega morja in obalnih območij pred onesnaženjem je ustanovljena na podlagi Sporazuma o sodelovanju pri varstvu voda Jadranskega morja in obalnih območij pred onesnaženjem (Uradni list SFRJ – MP, št. 2/1977), ki je bil ratificiran z Uredbo o ratifikaciji jugoslovansko–italijanskega sporazuma o sodelovanju pri varstvu voda Jadranskega morja in obalnih območij pred onesnaženjem (Uradni list SFRJ – MP, št. 2/1977) in Aktom o nostrifikaciji nasledstva sporazumov nekdanje Jugoslavije z italijansko republiko (Uradni list RS – MP, št. 11/1992).

Naloge in vsebine, ki so v pristojnosti komisije

Področje dela je sodelovaje med vladami Republike Slovenije, Republike Italije, Republike Hrvaške in Črne gore pri varstvu voda Jadranskega morja in obalnih območij pred onesnaženjem na območju bibavice Jadranskega morja in vplivnih območij pritokov Jadranskega morja.

Komisija obravnava:

- proučuje vse probleme v zvezi z onesnaževanjem voda Jadranskega morja in obalnih območij,
- predlaga in priporoča vladam raziskovalne dejavnosti,
- mnenja o bilateralnih programih in njihovem izvajanju;
- predloge ukrepov v zvezi z onesnaževanjem;
- predlaga osnutke za mednarodne pogodbe.

Delovanje v organih in delovnih telesih Konvencije o varstvu morskega okolja in obalnega območja Sredozemlja (Barcelonska konvencija) s protokoli

Socialistična federativna republika Jugoslavija je bila pogodbenica Konvencije o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaževanjem, ki jo je ratificirala z Zakonom o ratifikaciji konvencije o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaževanjem, protokola o preprečevanju onesnaženja Sredozemskega morja zaradi potapljanja odpadkov in drugih materialov z ladij in letal ter protokola o sodelovanju v boju zoper onesnaženje Sredozemskega morja z nafto in drugimi škodljivimi snovmi v primeru nezgode (Uradni list RS SFRJ-MP, št. 12/1977), katerega je Republika Slovenija nasledila na podlagi Akta o nasledstvu mednarodnih večstranskih pogodb s področja varstva Sredozemskega morja, nekaterih mednarodnih pogodb s področja pomorskega prometa, dveh sporazumov s področja cestnega prometa in Sporazuma o ustanovitvi interameriške banke za razvoj (Uradni list RS-MP, št. 13/1993).

Naloge in vsebine

Pogodbenice posamič ali skupaj storijo vse potrebno v skladu z določbami konvencije in tistih veljavnih protokolov, katerih pogodbenice so, da preprečijo, ublažijo in v največji možni meri odpravijo onesnaževanje ter se proti njemu borijo na območju Sredozemskega morja in da zavarujejo in izboljšajo morsko okolje na tem območju, s čimer prispevajo k njegovemu trajnostnemu razvoju. Pogodbenice se zavezujejo, da bodo sprejele ustrezne ukrepe za izvajanje Sredozemskega akcijskega načrta in da bodo poleg tega varstvo morskega okolja in naravnih virov na območju Sredozemskega morja vključile v razvojni proces kot njegov sestavni del ob pravičnem zadovoljevanju potreb sedanjih in prihodnjih rodov. Pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja pogodbenice v celoti upoštevajo priporočila Sredozemske komisije za trajnostni razvoj, ustanovljene v okviru Sredozemskega akcijskega načrta. Da bi zavarovale okolje in prispevale k trajnostnemu razvoju območja Sredozemskega morja, pogodbenice:

- v skladu s svojimi zmožnostmi uporabljajo previdnostno načelo, na podlagi katerega se pri grožnji velike ali nepopravljive škode pomanjkanje znanstvene zanesljivosti ne sme uporabiti kot razlog za odlaganje gospodarnih ukrepov, ki bi preprečili razvrednotenje okolja;
- uporabljajo načelo “onesnaževalec plača“, na podlagi katerega stroške ukrepov za preprečevanje, nadzorovanje in zmanjševanje onesnaževanja plača onesnaževalec ob ustreznem upoštevanju javnega interesa;
- opravijo presojo vplivov na okolje za predlagane dejavnosti, ki bi lahko pomembno škodljivo vplivale na morsko okolje in za katere je potrebno dovoljenje pristojnih državnih organov;

- z uradnimi obvestili, izmenjavo informacij in posvetovanji spodbujajo sodelovanje med državami pri postopkih presoje vplivov na okolje v zvezi z dejavnostmi pod njihovo jurisdikcijo ali nadzorom, ki bi lahko pomembno škodljivo vplivale na morsko okolje drugih držav ali območij zunaj meja državne jurisdikcije;
- prevzemajo obveznost, da bodo spodbujale celovito upravljanje obalnih con ob upoštevanju varstva območij ekološkega in krajinskega pomena ter smotrne uporabe naravnih virov.

Pri izvajanju konvencije in z njo povezanih protokolov pogodbenice:

- sprejemajo programe in ukrepe, v katerih so navedeni, če je to primerno, tudi roki za njihovo izvedbo;
- uporabljajo najboljše razpoložljive metode in najboljšo okoljsko prakso ter spodbujajo uporabo okolju primerne tehnologije, dostop do nje in njen prenos, vključno s čistimi proizvodnimi tehnologijami, ob upoštevanju socialnih, gospodarskih in tehnoloških razmer.

Pogodbenice sodelujejo pri oblikovanju in sprejemanju protokolov, ki predpisujejo dogovorjene ukrepe, postopke in standarde za izvajanje te konvencije. Poleg tega se pogodbenice zavezujejo, da bodo v okviru mednarodnih teles, za katera menijo, da so pristojna, spodbujale ukrepe za izvajanje programov trajnostnega razvoja ter za varstvo, ohranjanje in ponovno oživitev okolja in naravnih virov na območju Sredozemskega morja (Peterlin in sod., 2013).

Sklepne misli

Celovit proces PPN je usmerjen v dodeljevanje delov tridimenzionalnega morskega prostora določenim vrstam uporabe, s ciljem zagotavljanja ekoloških, ekonomskih in socialnih ciljev. V središču takega procesa so ljudje, določanje ciljev in prostorskih načel pa je stvar družbene izbire.

Znanstveniki, odločevalci in upravitelji po svetu se strinjajo, da sta vključevanje in participacija interesnih skupin ključni za uspešno upravljanje z morskim okoljem, ki temelji na ekosistemu. Participacija spodbuja občutek razumevanja načrta, spodbuja zaupanje med partnerji in lahko zmanjša možnost konfliktov. Kakorkoli pa zahteva čas in finančna sredstva. Pomembno je, da se interesne skupine vključijo v proces načrtovanja dovolj zgodaj in v njem sodelujejo v vseh fazah, od načrtovanja, ocenjevanja načrta, izvedbe in tudi v poizvedbeni fazi.

Ključno vprašanje je, kako določiti, katere interesne skupine vključiti v proces PPN. Pri tem nam je lahko pomaga analiza interesnih skupin, ki poleg tega, da določa ključne elemente participacije, omogoča tudi delitev slednjih po pomenu in stopnji interesa, ki ga kažejo v odnosu do morskega okolja in tamkajšnjih naravnih virov. S pomočjo socialno-ekonomske ocene omogočimo prepoznavanje socialnih, kulturnih, ekonomskih in političnih razmer posameznikov, gospodinjstev, skupin, skupnosti in organizacij. Čeprav igra participacija interesnih skupin v procesu PPN zelo pomembno vlogo, pa ta še zdaleč ni dovolj. Poleg tega, da se posamezne interesne skupine vključijo v procese načrtovanja, je pomembno tudi to, da se jih na to tudi temeljito pripravi (pomen znanj s področja okoljske problematike, razvoja in socialne komunikacije).

Sheperd (2004) opisuje primarne interesne skupine kot tiste, ki so najbolj odvisne od naravnih virov in ki se bodo najverjetneje želele vključiti v proces upravljanja, sekundarne interesne skupine sestavljajo lokalni vladni uradniki in lokalni prebivalci, ki niso neposredno odvisni od naravnih virov (sekundarne) ter državni vladni uradniki in mednarodne organizacije, ki delujejo na področju ohranjanja narave (terciarne). Pri omenjeni delitvi gre za skupine s podobnimi pričakovanji in ne za delitev po pomembnosti. Cilj je, da vsi deležniki skupaj dosežejo dogovor o uporabi morja.

8 SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE POMORSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

Prilagodljiv pristop pri načrtovanju in upravljanju je ključnega pomena, ko govorimo o pojavu negotovosti in prilagajanju na spremembe. V povezavi z morskim okoljem so spremembe lahko okoljske, politične, ekonomske, gospodarske razmere. Slednje lahko zelo vplivajo na stopnjo onesnaženosti in posledično na kvaliteto morskega okolja. Klimatske spremembe lahko vplivajo na dostopnost pomembnih bioloških in ekoloških območij v naslednjih 30-100 letih, tehnološke spremembe pa lahko povsem spremenijo način izkoriščanja morskih virov na prej nedostopnih lokacijah, kot npr. na Arktiki in odprtem morju. Prav tako lahko pride do sprememb zaradi na novo pridobljenih informacij.

Med najpogosteje citiranimi ovirami v povezavi s celostnim upravljanjem morskega prostora in pomorskim prostorskim načrtovanjem so pomanjkanje relevantnega znanja, informacij in podatkov. Na začetku procesa PPN podatki, informacije in znanje niso nikoli v celoti dostopni. Nova orodja in tehnike, kot so daljinsko zaznavanje, geografski informacijski sistem (GIS), globalni sistem za določanje položaja (GPS) in podvodni avtonomni sistem, omogočajo vedno bolj napredno zbiranje prostorskih in časovnih podatkov o okolju. Vse to bo pa privedlo do znatnega izboljšanja pomorskih načrtov v prihodnosti.

V procesu PPN z analiziranjem in dodeljevanjem morskega prostora različnim uporabnikom stremimo k doseganju več ciljev hkrati. Zato je pomembno razumeti, ali so prostorski ukrepi, ki so bili sprejeti v povezavi z izvedbo načrta (Preglednica 1), dejansko privedli do zelenih rezultatov. Na zunanje dejavnike sprememb v procesu PPN ne moremo vplivati, zato pa lahko s pomočjo prilagodljivega pristopa zagotovimo ustreznejše ukrepe za doseganje ciljev oziroma lahko pripomoremo k boljšemu razumevanju, kako posamezne zastavljene cilje prilagajati v kontekstu spremenjenih okoliščin (Douvere, 2010).

Preglednica 1: Primeri ukrepov prostorskega in časovnega upravljanja, sprejeti v okviru pomorskega prostorskega načrtovanja (Douvere, 2010: str 90)

Table 1: Examples of spatial and temporal management measures taken through maritime spatial planning (Douvere, 2010: p. 90)

Ukrepi za morsko območje ali cono, ki določajo, kje v prostoru in kdaj v času se lahko izvede določena človekova dejavnost
<i>Specifikacija območij ali con za določene dejavnosti, npr. komercialno ribištvo, ribištvo in lov domorodcev, naftna in plinska industrija, pridobivanje peska, pomorski promet, postavljanje podvodnih kablov in plinovodov, vojaške operacije – vedno</i>
<i>Specifikacija območij ali con, kjer so določene dejavnosti prepovedane; npr. komercialni ribolov, nafta in plinska industrija, pridobivanje peska, kabli in plinovodi – vedno</i>
<i>Specifikacija območij ali con, kjer so določene dejavnosti dovoljene; npr. komercialni ribolov, nafta in plinska industrija, pridobivanje peska, plovne poti križark, vojaške operacije – v določenih obdobjih</i>
<i>Specifikacija območij ali con, kjer so določene dejavnosti prepovedane; npr. komercialni ribolov, nafta in plinska industrija, pridobivanje peska in prod, plovne poti križark – v določenih obdobjih, sezonske omejitve, ki se nanašajo na naftna črpališča</i>
<i>Specifikacija območij ali con, kjer so vse dejavnosti prepovedane – vedno; npr. strogo zaščitena območja, območja raziskovanja, območja prepovedanega dostopa</i>
<i>Specifikacija območij ali con, kjer je dovoljen razvoj vseh dejavnosti – vedno; npr. območja, namenjena različnim vrstam uporabe</i>
<i>Določanje varnostnih con, previdnostnih območij, varnih območij, skupnih poti</i>
<i>Določanje kritičnih območij, okoljsko in ekološko občutljivih območij; npr. krmno območje morskih sesalcev, območja drstenja</i>
<i>Določanje posebno občutljivih morskih območij</i>
<i>Omejevanje dejavnosti na območjih v bližini kulturnih, verskih in arheoloških krajev</i>
<i>Posebni zaščitni ukrepi, ki veljajo za območja odprtega morja</i>

8.1 Prilagodljiv pristop v procesu PPN

Prilagodljiv pristop omogoča odločevalcem, da se učijo na uspehih in napakah svojih upravljaljskih dejavnosti. Kar zadeva PPN pa omenjeni pristop omogoča razumevanje, če prostorski in časovni ukrepi, ki se izvajajo s prostorskim načrtom, dejansko vodijo do predvidenih rezultatov.

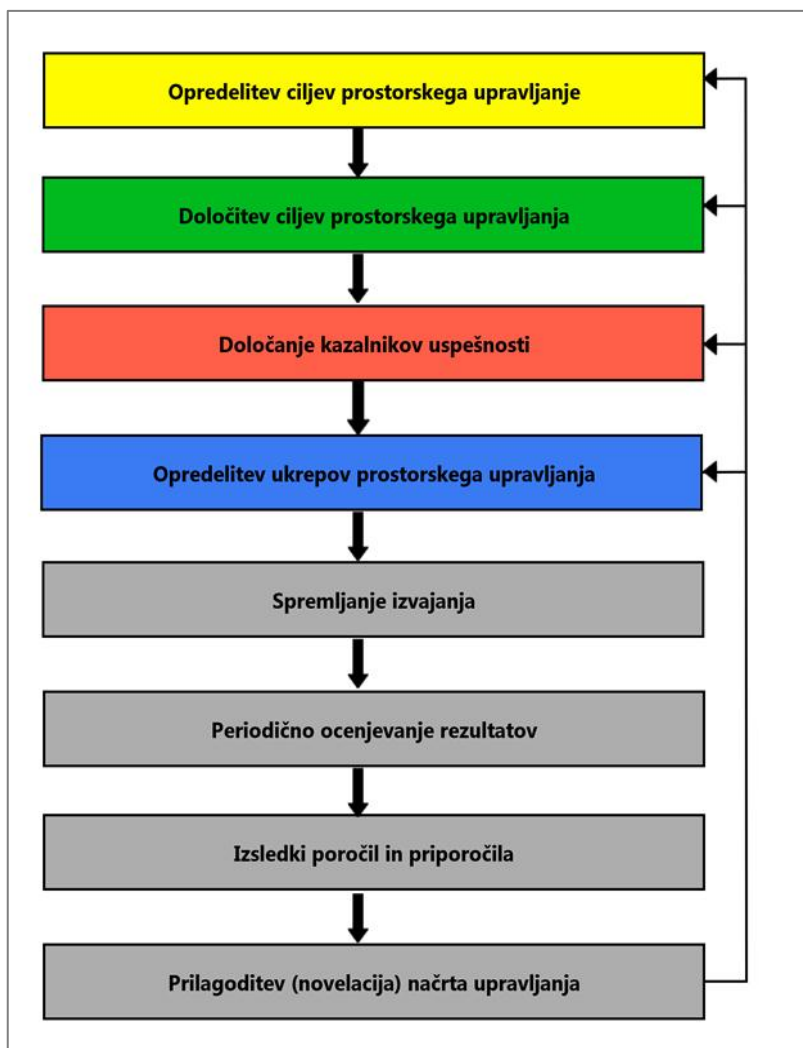
Prav tako je prilagodljiv pristop v pomoč, ko gre za podajanje ocene o tem, ali so bili zastavljeni cilji PPN doseženi z najmanjšimi možnimi stroški in ali so bili slednji enakomerno porazdeljeni. Vsak prilagodljiv proces upravljanja zahteva spremljanje in ocenjevanje, za zbiranje relevantnih informacij pa je na voljo vrsta indikatorjev. Spremljanje je definirano kot neprekinjena dejavnost, ki sistematično zbira podatke o določenih kazalcih, ki kažejo na stopnjo napredka v odnosu na zastavljene cilje upravljanja, ocenjevanje pa kot ocena dosežkov v primerjavi z nekaterimi vnaprej določenimi merili, standardi ali upravljaljskimi cilji (Douvere 2010).

Za doseganje smiselnih rezultatov bi morale spremljanje upoštevati vrsto indikatorjev.

Indikatorji so lahko kvantitativne ali kvalitativne trditve ali parametri, ki opisujejo obstoječa stanja in spremembe ukrepov ali trendov skozi čas. Dobre in zanesljive indikatorje navadno zaznamujejo številne značilnosti, kot so npr. (Douvere, 2010a):

- takojšnja merljivost,
- stroškovna učinkovitost,
- konkretnost,
- interpretativnost,
- osnovanost na znanstveni teoriji,
- občutljivost (na spremembe),
- odzivnost (hitre in zanesljive povratne informacije glede posledic upravljanja),
- posebnost.

Tukaj moramo ponovno razlikovati med indikatorji za merjenje stanja okolja in indikatorji, ki določajo učinkovitost ukrepov, sprejetih v procesu PPN. Ko govorimo o merjenju dejanske izvedbe pomorskega prostorskega načrta, so relevantni indikatorji, ki določajo učinkovitost ukrepov. Indikatorji izvajanja bi morali torej postati sestavni del procesa PPN in kar je še pomembneje, bi morali izhajati iz ciljev, zastavljenih na začetku procesa pomorskega prostorskega načrtovanja (slika 15) (Day, 2008).



Slika 15: Osem ključnih korakov za merjenje uspešnosti pomorskega prostorskega načrtovanja (Day, 2008)
Figure 15: Eight key steps for measuring performance of maritime spatial planning (Day, 2008)

Glede na to, da PPN stremi k doseganju socialnih, ekonomskih in ekoloških ciljev, je potrebno za meritev izvajanja prostorskih in časovnih ukrepov določiti socialne, ekonomske in ekološke indikatorje. Res pa je, da za pridobitev ekoloških in socialno-ekonomskih rezultatov potrebujemo veliko več čas. Zato je pomembno, da se na kratkoročni osnovi izvajanje PPN spremlja in meri tudi preko indikatorjev upravljanja, ki kažejo na kratkoročni napredek (ali nazadovanje) v procesu PPN (Ehler, 2003). Za kratkoročni napredek lahko štejemo npr. stopnjo zadovoljstva interesnih skupin, ki jo merimo z ustreznimi anketami, usmerjene procedure postopkov za izdajo dovoljenj, izboljšanje sodelovanja med vladnimi institucijami idr.

Pozitivni učinki prilagodljivega pristopa se lahko v celoti pokažejo le v primeru, če postaneta spremljanje in ocenjevanje sestavna dela procesa PPN. Pravilno ocenjevanje izvajanja bi odgovorilo na naslednje vprašanje: »Kako so se izvajali prostorski in časovni ukrepi upravljanja v smislu doseganja zelenih rezultatov pomorskega prostorskega načrta?« Odgovor na to vprašanje, pa bi temeljil na vsaj treh kriterijih ocenjevanja, ki so:

- uspešnost (npr. ali prostorski in časovni ukrepi upravljanja, dosežajo zastavljene cilje ali rezultate),
- učinkovitost (npr. ali so rezultati doseženi ob najnižjih stroških),
- enakopravnost (npr. ali so stroški in koristi doseženih rezultatov enakomerno porazdeljeni med različne dele družbe).

Podatki, ki jih pridobimo pri ocenjevanju izvajanja, so lahko podlaga za prilagoditev pomorskega prostorskega načrta. Prilagoditev pomorskih prostorskih načrtov se lahko izvede s spremembo: ciljev

in nalog, ki so zastavljeni na začetku procesa PPN in določajo predvidene rezultate; ali prostorskih in časovnih ukrepov, izbranih za izvedbo pomorskega prostorskega načrta (Ehler in Douvere, 2009).

Pomembno je, da razlikujemo med dvema oblikama spremljanja ter da poznamo njun odnos do PPN. Pri prvi obliki gre za spremljanje stanja sistema oziroma stanja okolja. Spremljanje stanja sistema se nanaša na ocenjevanje npr. statusa biološke raznovrstnosti na določenem morskem območju, kvalitete vode oziroma splošnega zdravja določenega ekosistema. Zgodovinsko se je spremljanje pogosteje nanašalo na stanje okolja – rezultati takega spremljanja so dokumentirani v številnih lokalnih, nacionalnih in mednarodnih poročilih, kot sta npr. poročilo FAO z naslovom *State of World Fisheries and Aquaculture 2014* in poročilo komisije OSPAR z naslovom *Quality Status Reports 2000*.

Pri drugi obliki spremljanja pa gre za merjenje dejanskega izvajanja ukrepov upravljanja, kot jih npr. predvideva pomorski prostorski načrt. Tovrstno spremljanje lahko poimenujemo spremljanje izvajanja, ki v procesu PPN odgovarja na vprašanja kot so: »Ali območje, vključeno v pomorski prostorski načrt, na katerem je prepovedan ribolov ali črpanje nafte, dosega predvidene rezultate?« oziroma »Ali so meje zaščitene območja dovolj jasne, da pripomorejo k varovanju posebnega habitata?« Obe obliki spremljanja sta med seboj tesno povezani in pomembni v procesu PPN (Ehler, 2014).

8.2 Spremembe obstoječih primerov pomorskega prostorskega načrtovanja

Številni politični dokumenti so že priznali potrebo po uporabi prilagodljivega pristopa pri PPN. Eno od 10 načel PPN, ki so zapisana v Načrtu za pomorsko prostorsko načrtovanje Evropske unije, določa vključevanje spremljanja in ocenjevanja v procesu načrtovanja ter priznava, da se mora načrtovanje dopolnjevati z znanjem. (COM (2008)791).

Prilagodljiv pristop v PPN ima jasne in merljive cilje, brez katerih je nemogoče sistematično spremljati in presojati rezultate pomorskega prostorskega načrtovanja. Kot vidimo v nadaljevanju (Douvere, 2010), so rezultati nemškega, norveškega in ameriškega pomorskega prostorskega načrta zastavljeni zelo splošno, kar preprečuje določitev pokazateljev, ki lahko izmerijo učinke načrta.

Norveški pomorski prostorski načrt za Barentsovo morje in območje ob Lofotskih otokih (Douvere, 2010) predvideva npr. devet predvidenih rezultatov, ki so: 1) promocija trajnostne rabe območja in morskih virov v dobrobit regije in države na splošno; 2) zagotovitev, da posamezne dejavnosti na območju ne ogrožajo naravnih virov; 3) omogočiti izvajanje gospodarsko donosnih dejavnosti in ustvarjati dolgoročno vrednost in zaposljivost v regiji; 4) koordinacija gospodarskih dejavnosti za zagotovitev možnosti soobstoja različnih industrij ob upoštevanju okoljevarstvenih zahtev; 5) omogočiti lov živih morskih organizmov za zagotovitev varne prehrane in razvoja gospodarstva v državi; 6) upravljanje živih morskih virov na trajosten način s pomočjo ekosistemskega pristopa; 7) naftna dejavnost kot dodana vrednost in zagotovitev ustreznih življenjskih standardov ter razvoja industrije v državi; 8) omogočiti donosno proizvodnjo nafte in plina, upoštevajoč zahteve na področju zdravja, okolja in varnosti; in 9) omogočiti pogoje za varen, zanesljiv in učinkovit ladijski prevoz, ki upošteva okoljevarstvene zahteve in ustvarja dodano vrednost v regiji.

Nemški pomorski prostorski načrt za izključno ekonomsko cono v Severnem morju določa pet glavnih rezultatov, ki so: 1) okrepitev in večja varnost pomorskega prometa; 2) povečanje ekonomskih zmognosti s pomočjo prostorskega razvoja in optimizacijo uporabe prostora; 3) promocija uporabe vetrne energije na morju v skladu z vladno strategijo; 4) dolgoročna trajnostna uporaba lastnosti in potencialov izključne ekonomske cone, ekonomska uporaba prostora; in 5) zavarovanje naravnih virov pred motnjami in onesnaženjem. V načrtu ni določenih merljivih ciljev (Douvere, 2010a).

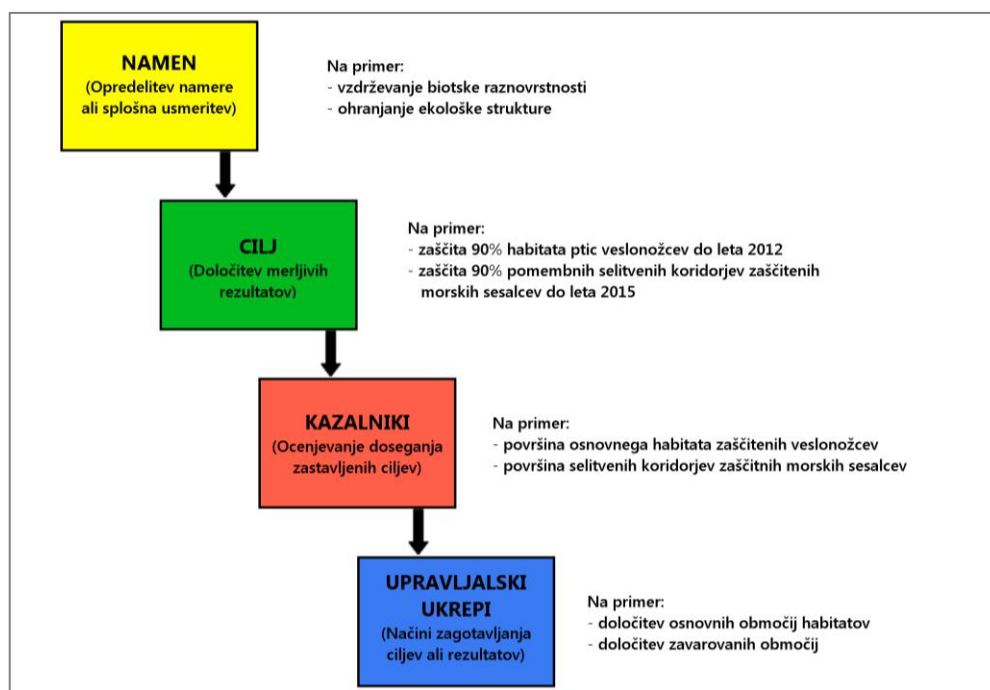
Cilji pomorskega prostorskega načrta v Massachusettsu izhajajo iz Zakona o morju in so naslednji: 1) uravnovežiti in zaščititi naravne, socialne, kulturne, zgodovinske in ekonomske interese morskega ekosistema s pomočjo celostnega upravljanja; 2) prepoznati in zaščititi biološko raznovrstnost, zdravje ekosistema in soodvisnosti ekosistemov; 3) podpirati pametno uporabo morskih virov, vključno z

obnovljivo energijo, trajnostnimi vrstami uporabe in infrastrukturo; in 4) upoštevati nova znanja kot temelj za upravljanje s prostorom, ki se s časom prilagajajo na socialne, tehnološke in okoljske spremembe. Določena so načela upravljanja, ki predvidevajo tudi tri kategorije upravnih območij (prepovedana območja, območja, namenjena obnovljivim virom energije, in območja, namenjena več dejavnostim hkrati) in standarde izvajanja (npr. predlagane aktivnosti se ne bodo izvajale na posebnih, občutljivih ali edinstvenih območjih) (Douvere, 2010).

Douvere (2010a) ugotavlja, da so rezultati, kot jih predvidevajo pomorski prostorski načrti, v glavnem splošne narave, se pravi, da ne gre za jasne in merljive cilje (slika 16). Ker se nanašajo na splošne trditve in usmeritve pomorskega prostorskega načrta, jih je potrebno v nadaljevanju preoblikovati v bolj specifične cilje, ki jih odlikujejo določene lastnosti, med katerimi:

- *specifičnost*: cilj mora biti konkreten, podroben in dobro definiran v smislu določitve rezultata;
- *merljivost*: cilj mora dovoljevati meritve rezultata in je izražen kvantitativno;
- *dosegljivost*: cilj bo dosegljiv ob razumnem prizadevanju in znesku;
- *ustreznost*: namen bo navadno pripeljal do zelenega cilja;
- *časovna omejenost*: namen mora vsebovati podatek o začetku in koncu določene dejavnosti, ki jo je potrebno izvršiti.

Dejstvo pa je, da bomo brez jasnih in merljivih ciljev težko – če ne celo nemogoče – prišli do upravičljivih podatkov, ki so podlaga za prilagajanje pomorskih prostorskih načrtov v prihodnosti.



Slika 16: Povezava med nameni, cilji in kazalci pomorskega prostorskega načrtovanja (Vir: Douvere, 2010: str 96).

Figure 16: The connection between goals, objectives and indicators for marine spatial planning (Source: Douvere, 2010: p. 96).

Sklepne misli

Pomen prilagodljivega pristopa pri PPN: Proces PPN je kot večina načrtovalnih procesov učenje skozi prakso, zato mora biti fleksibilen, odprt do uporabe novih informacij in prilagodljiv na nove okoliščine. Prilagodljiv pristop pri PPN zahteva spremljanje in ocenjevanje izvajanja sprejetih ukrepov upravljanja. Pozitivni učinki prilagodljivega pristopa se lahko v celoti pokažejo le v primeru, če postaneta spremljanje in ocenjevanje sestavna dela procesa PPN.

Podatki, ki jih pridobimo pri ocenjevanju izvajanja, so lahko podlaga za prilagoditev pomorskega

prostorskega načrta. Prilagoditev pomorskih prostorskih načrtov se lahko izvede s spremembo: ciljev in nalog, ki so zastavljeni na začetku procesa PPN in določajo predvidene rezultate; ali prostorskih in časovnih ukrepov, izbranih za izvedbo pomorskega prostorskega načrta (Ehler in Douvere, 2009).

Spremljanje in ocenjevanje igrata v procesu PPN korekcijsko funkcijo, saj omogočata pravočasno prilagajanje, kjer je le-to potrebno, hkrati pa sta tudi vodilo za uspešno in učinkovito oblikovanje nadaljnjih načrtov. Uspešno spremljanje in ocenjevanje temeljita na uporabi kazalcev, ki organom odločanja nakazujejo, ali so bile njihove odločitve v procesu PPN pravilne in peljejo do zelenih rezultatov.

Vsi pomorski prostorski načrti na Norveškem, v Nemčiji in Massachusettsu vsebujejo referenco o spremljanju in prilagajanju ter imajo v načrtu določene splošne cilje. V nobenem primeru pa splošni cilji niso bili preoblikovani v jasne, merljive cilje in rezultate. Nenatančnost pri določanju specifičnih ciljev in nentančna opredelitev časovnega okvira za dosego zastavljenih ciljev, pomeni veliko oviro pri izvajanju prilagodljivega pristopa v PPN.

Slednje je upošteval noveliaran PPN Belgije (2014), ki je za vsak zeleni cilj opredelil časovnico za dosego slednjega in si tako zagotovil osnovo za vrednotenje doseženih rezultatov v prilagodljivem načrtovalskem procesu.

9 POMORSKO PROSTORSKO NAČRTOVANJE V POVEZAVI Z OSTALIMI PRISTOPI UPRAVLJANJA

Protokol o celostnem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (ICZM)

Konvencija o varstvu morskega okolja in obalnega območja Sredozemlja, t. i. »Barcelonska konvencija«, je bila sprva podpisana 16. februarja 1976 v Barceloni in spremenjena 10. junija 1995. Konvencija je začela veljati 9. julija 2004. Evropska unija je pogodbenica konvencije, tako kot vse države članice EU ob sredozemski obali. Odstavek 3. člena 4. spremenjene konvencije obvezuje pogodbenice k spodbujanju integriranega upravljanja obalnih območij ob upoštevanju varstva območij, ki so ekološkega in krajinskega pomena, ter jih usmerja k racionalni rabi naravnih virov.

Glavni instrument EU za pospeševanje integriranega upravljanja obalnih območij je Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o izvajanju integriranega upravljanja obalnih območij v Evropi (2002/413/ES, UL L 148, 2002). V petem poglavju Priporočila je poudarjeno, da je sodelovanje na ravni regionalnih morij pomembno za doseganje boljše uskladitve in reševanje čezmejnih obalnih vprašanj. Evropska unija s horizontalnimi instrumenti, tudi na področju varstva okolja, in z razvojem trdne znanstvene podlage prek raziskovalnih programov v širšem obsegu spodbuja integrirano upravljanje. Te dejavnosti prav tako prispevajo k integriranemu upravljanju obalnih območij. Integrirano upravljanje obalnih območij je sestavni del celostne pomorske politike EU.

Pogajanja za sprejetje Protokola o celostnem upravljanju obalnih območij³ v Sredozemlju (v nadaljnjem besedilu: ICZM) so se začela leta 2006 in so potekala v okviru Barcelonske konvencije, Protokol ICZM pa je bil sprejet na konferenci pooblaščenec 21. januarja 2008 v Madridu. ICZM je bil odobren v imenu Evropske skupnosti s Sklepom Sveta z dne 4. decembra 2008 (2009/89/ES, UL L 34, 2009), s pridržkom poznejše sklenitve. Razen Cipra so vse države članice EU, ki so pogodbenice Barcelonske konvencije, protokol podpisale.

Sredozemska obalna območja so še naprej izpostavljena močnemu pritisku na okolje in degradaciji obalnih virov. Mesta v Sredozemlju se hitro širijo, zaradi česar postopno izginjajo naravna okolja in biotska raznovrstnost ter se povečuje konkurenca na področju vodnih virov. Težave zaradi obalne erozije in poplav na nizko ležečih obalnih območjih so vedno večje zaradi širjenja mest na območja blizu obale in poplavne površine (Evropska agencija za okolje, 2006). Pritisk bo zelo verjetno še večji zaradi predvidenega povečanja gostote prebivalstva na obalnih mestnih območjih, skoraj še enkrat večjega števila turistov in vedno več prometa. Do leta 2025 naj bi bilo pozidanih 50 % obale, medtem ko je ta odstotek leta 2000 znašal 40 % (UNEP/MAP Blue Plan, 2006). Poleg tega sredozemski bazen velja za najbolj ranljivo območje glede vpliva podnebnih sprememb. Protokol ICZM zagotavlja okvir za spodbujanje bolj usklajenega in integriranega pristopa, potrebnega za uspešnejše reševanje teh težav in dosego bolj trajnostnega razvoja sredozemskih obalnih območij.

Protokol ICZM vsebuje številne določbe, ki jih bo treba izvajati na različnih ravneh uprave ob upoštevanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Medtem ko Evropska unija podpira integrirano⁴ upravljanje obalnih območij in pri tem med drugim upošteva čezmejno naravo večine okoljskih problemov, bodo države članice in njihovi ustrezni pristojni organi odgovorni za zasnovo in izvajanje nekaterih podrobnih ukrepov iz Protokola ICZM v zvezi z obalnim ozemljem, kot je določitev območij, kjer gradnja ni dovoljena.

Protokol je ključni pravni akt na državni in mednarodni ravni za zagotavljanje trajnostnega upravljanja sredozemskih območij ter vzdržnega prostorskega razvoja naravnih obalnih območij in vseh obalnih

³ „integrirano upravljanje obalnih območij“ pomeni 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.

⁴ Integracija (integrare lat.beseda, ki pomeni »nekaž obnoviti oz. ponovno vzpostaviti« ali »ustvariti celoto«).

območij v Sredozemlju. Protokol prispeva k učinkovitemu upravljanju in ustreznemu trajnostnemu prostorskemu razvoju, ki zagotavlja oblikovanje in ohranjanje obalnih območij ter neposredno izvajanje sredozemske strategije za trajnostni razvoj.

Cilj celostnega upravljanja obalnih območij (ICZM) je povezanost stičišč med kopnim in morjem, s pomočjo racionalnega načrtovanja dejavnosti ter večje skladnosti med javnimi in zasebnimi dejavnostmi, ki vplivajo na uporabo obalnega območja. Z organizacijo strukturiranih platform sodelovanja z interesnimi skupinami, s katerimi se vodi razprava glede splošnih političnih usmeritev in razvoja, bi lahko celostno upravljanje obalnih območij izboljšalo proces odločanja na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

Kot glavni oviri za uspešno izvajanje celostnega upravljanja obmorskih območij se v državah članicah EU najpogosteje navajata slabo upravljanje in pomanjkljiva zakonodaja. Nekateri so celo mnenja, da so načela, ki jih je predlagala Evropska skupnost leta 2002, preveč ohlapna oziroma da se celostno upravljanje obalnih območij preveč osredotoča na lokalne ravni, pri čemer pozablja na širšo morsko perspektivo.

Cilji pomorskega prostorskega načrtovanja se v veliki meri ne razlikujejo od ciljev celostnega upravljanja obalnih območij. Tako PPN kot tudi ICZM predvidevata reševanje težav, ki jih prinašata sektorsko upravljanje in zakonodaja na področju kopnega in vod. Pomorski prostorski načrti bi morali biti usklajeni z načrti, ki se nanašajo na obalna območja. Zato je pomembno, da o PPN ne govorimo ločeno, temveč raziskujemo povezave med obema. Poglavlje dokazuje, da lahko PPN pripomore k večji oprijemljivosti celostnega upravljanja obalnih območij ter tako vpliva na njegovo uspešno izvajanje. Medtem ko se je pri ICZM tradicionalno uporabljalo pristop, ki temelji na postopku in ki poudarja povezovanje med institucijami in raznimi sektorji, se je pri PPN uporabljalo pristop prostorskega načrtovanja, ki zagovarja smotrno in učinkovito razporeditev morskega prostora za gospodarske dejavnosti ter za določitev območij ohranjanja narave (Douvere, 2010).

9.1 Praksa celostnega upravljanja obalnih območij

ICZM, ki ga večkrat imenujemo tudi celovito obalno in morsko upravljanje oziroma celostno upravljanje in trajnostni razvoj obalnih in morskih območij, vključno z izključnimi ekonomskimi conami (Poglavje 17, Agenda 21), ali v skladu s Konvencijo o biološki raznovrstnosti (CBD Decisions 2007), celostno upravljanje morskih in obalnih območij, je bilo že deležno znatne mednarodne pozornosti, še preden je Evropska skupnost leta 2002 izdala priporočila glede ICZM (2002/ 413/EC). Priporočila so rezultat programa celostnega upravljanja obmorskih območij, ki ga je ekspertna skupina Evropske komisije izvajala med leti 1996 in 1999 in je zajemal 35 projektov. McKenna in sod. (2008) delijo priporočila glede ICZM v tri skupine;

Procesna načela, ki se nanašajo na metode in postopke izvajanja ICZM:

- dolgoročna perspektiva, ki upošteva previdnostno načelo in potrebe trenutnih in bodočih generacij (v prihodnost usmerjen pristop);
- podpora in sodelovanje ključnih institucij na nacionalni, regionalni in lokalni ravni z namenom boljše koordinacije;
- uporaba različnih instrumentov za doseganje skladnosti med cilji sektorskih politik ter načrtovanjem in upravljanjem.

Strateška načela, ki se nanašajo na pomen trajnostnega upravljanja obmorskih območij:

- širša skupna perspektiva (tematska in geografska), ki upošteva soodvisnost in neskladje naravnih sistemov in človeških dejavnosti in ki vpliva na obalna območja (holistični pristop);
- postopni proces, ki omogoča prilagajanje na težave in vključevanje novega znanja ter kaže na potrebo po tem, da razvoj obalnih območij temelji na trdnih znanstvenih dognanjih (prilagodljiv pristop);

- delo z naravnimi procesi ob upoštevanju skupne zmogljivosti ekosistemov ter varovanje strukture ekosistemov in njihovega delovanja (ekosistemski pristop).

Lokalna načela, ki so namenjena uravnavanju strateških načel po sistemu od spodaj navzgor in ki vključujejo participacijo in konsenz:

- lokalne posebnosti in velika raznovrstnost evropskih obalnih območij;
- vključevanje vseh vpletenih strani (gospodarski in socialni partnerji, organizacije, ki predstavljajo prebivalce obalnih območij, nevladne organizacije in predstavniki gospodarstva) v proces upravljanja (participativni pristop).

Po kritičnem pregledu priporočil ICZM avtorji sklenejo, da so strateška in lokalna načela bistvo priporočil celostnega upravljanja obmorskih območij.

Ocena praks celostnega upravljanja obalnih območij v EU iz leta 2006 govori o dosežkih, razvoju in tudi o neuspehih na področju ICZM. Kot večje neuspehe navaja, da vse države članice še niso razvile nacionalne strategije izvajanja ICZM; da je nezadovoljivo vključevanje interesnih skupin; da se tveganja za obalno območje obravnavajo na lokalni ravni, namesto da bi jih učinkoviteje obravnavali na globalni ravni.

Med uspehi izvajanja ICZM znotraj EU so navedeni:

- nova spoznanja in večja pripravljenost glede dolgoročnih izzivov za obalno območje;
- ponovni razmislek o tradicionalnih pristopih načrtovanja, s poudarkom na trajnostnem upravljanju;
- lokalni procesi ICZM kot izvajalci pritiska glede participacije in sprejemanja odločitev;
- ICZM kot instrument, ki povezuje ozemeljsko in morsko zakonodajo;
- pravilno izvajanje ICZM zagotavlja boljše pogoje za preživljanje in zaposlovanje na obalnih območjih.

Čeprav je ena od glavnih ovir v procesu ICZM slabo upravljanje, pa ocena praks priznava, da bi morala biti načela ICZM bolj operativno naravnana ter boljše predstavljena javnosti.

Tradicionalno se ICZM poslužuje postopkovnega pristopa, ki poudarja povezovanje med posameznimi institucijami in sektorji. ICZM se le redkokdaj nanaša na dodeljevanje obalnega prostora, katerega namen je zagotovitev ekonomskega razvoja in učinkovite zaščite dragocenih ekoloških in bioloških območij (Douvere, 2010).

PPN uvaja drugačen pristop. Čeprav izpostavlja pomen medsektorskega sodelovanja in povezovanja, temelji na določitvi podlag za uspešno in učinkovito dodeljevanje morskega prostora, namenjenega ekonomskim dejavnostim oziroma določitvi območij varovanja in zaščite. Z upoštevanjem tega pristopa bi lahko dosegli boljše rezultate ICZM, kar je bilo potrjeno tudi na Prvem evropskem forumu o ICZM leta 2002. Forum je izpostavil možnost uporabe prostorskega načrtovanja v povezavi z načrtovanjem uporabe morja na nacionalni, regionalni in lokalni ravni kot načina uporabe celovitega in dinamičnega načela v ICZM v luči skupne vizije trajnostnega razvoja v obalnem pasu ter zagotovitve dialoga in participacije lokalnih in regionalnih interesnih skupin (First European ICZM, 2002). Ocena izvajanja celostnega upravljanja morskih območij v Evropi govori o PPN kot o prioritetni temi za nadaljnje izvajanje ICZM na evropskih obalnih območjih.

Izvajanje celostnega upravljanja obalnih območij (ICZM) s pomočjo pomorskega prostorskega načrtovanja

Cilji PPN so podobni ciljem ICZM. Pri obeh gre za odpravljanje težav, ki jih povzročata sektorsko upravljanje in fragmentarna zakonodaja, ki zavezuje posamezne vladne nivoje, ko gre za obravnavo povezave med kopnim in morjem.

PPN je zaradi prostorskih in časovnih aspektov upravljanja pri zaznavanju težav bolj pragmatično. Pomorski prostorski načrti določajo in vizualizirajo vrste uporabe morja v smislu, kje se te nahajajo in kako vplivajo na fizično, biološko in ekološko sestavo območja. Tovrstni načrti navadno predvidijo morebitne konflikte, skladnosti med uporabniki morskega prostora ter skladnosti med posameznimi vrstami uporabe morja in okoljem. Oblikovanje takih prostorskih načrtov, ki se nanašajo na celotno regijo, omogoča vizualizacijo uporabe prostora in vplivov nanj. Izkušnje uporabe prostorskega načrtovanja pri upravljanju oceanskih voda, kot izhaja iz PPN, kažejo na to, da bi lahko postala vsaj nekatera načela ICZM bolj operativna. Strateška načela ICZM, kot jih npr. navajajo McKenna et al. (2008), bi lahko bila bolj operativna, če bi iz njih izhajalo, kaj pravzaprav določajo v prostoru in času. V nadaljevanju sledi kratka analiza, kako se to doseže pri PPN.

9.2 Učinki skupnega oblikovanja PPN in ICZM

V spremnem dokumentu k predlogu direktive evropskega parlamenta in sveta o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko in celostno upravljanje obalnih območij (Povzetek učinka) (SWD(2013)65) je navedeno da se PPN in ICZM oblikujeta skupaj. Pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnih območij sta vključena v celostno pomorsko politiko Evropske unije. Cilj celostne pomorske politike je zagotoviti boljšo usklajenost med sektorskimi politikami ter doseči več hkratnih gospodarskih, družbenih in okoljskih ciljev.

Prihodnje ukrepanje glede PPN in celostnega upravljanja obalnih območij mora temeljiti na širši pravni podlagi za zagotovitev, da področje uporabe sprejetih ukrepov zajema vse politike EU, ki zadevajo upravljanje morij in obal. Namen ukrepanja EU ni določitev praktičnih postopkov načrtovanja, temveč zagotavljanje skladnosti posameznih ukrepov, ko obalne in pomorske rabe ter ekosistemi segajo preko nacionalnih meja. Zlasti bi se z navedenim ukrepanjem preprečili različni pristopi in različne ravni napredka.

Dejstvo, da se z obema postopkoma ukrepanja predvideva sprejetje celostnega pristopa k upravljanju oceanov, in sicer izboljšanje pomorskega in obalnega upravljanja. Poleg tega imata tudi druge skupne točke, kot so potrebe po podatkih. Torej je mogoče s skupno zakonodajno pobudo doseči precejšnje sinergije. Z ločenimi pobudami bi bilo večje tveganje neskladnosti, zmede, pa tudi stroški izvajanja bi bili višji.

Pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnih območij sta povezana, kar zadeva njuno geografsko pokrivanje (območje prehoda s kopnega na morje) in njun splošni cilj (upravljanje človekove rabe na njenih zadevnih področjih uporabe). Ocena učinka ukrepanja je bila izvedena, da bi zagotovili kar največjo učinkovitost in dodano vrednost izbrane možnosti (SWD(2013) 64).

Opremljenih je bilo več gospodarskih učinkov izvajanja pomorskega prostorskega načrtovanja in celostnega upravljanja obalnih območij, in sicer:

- nižji transakcijski stroški za pomorska podjetja zaradi hitrejšega, poenostavljenega odločanja in večje preglednosti,
- večja gotovost in predvidljivost za zasebne naložbe, vključno z večjo gotovostjo pri pridobivanju finančnih sredstev za naložbe v priobalnem pasu,
- izboljšana raba morskega prostora in najboljši mogoč soobstoječi rab na obalnih območjih in morskih vodah,
- večja privlačnost obalnih regij zaradi ohranjanja narave in uporabne vrednosti,
- nižji stroški usklajevanja za javne organe zaradi večje učinkovitosti in preglednosti,
- inovacije in raziskave; potrebe po podatkih o pomorskem prostorskem načrtovanju in celostnem upravljanju obalnih območij lahko prispevajo k boljšemu zbiranju podatkov, analiziranju upravljanja ter zbirki znanja o medsebojnem vplivanju in dopolnjevanju med rabami morskega okolja,
- izboljšani in povezani podatki in informacije.

Okoljski učinki:

- zmanjšanje obremenitve okolja zaradi izboljšane rabe obalnega in morskega prostora ter boljšega upravljanja človekovih dejavnosti,
- izboljšano ohranjanje biotske raznovrstnosti in kakovosti okolja zaradi manjše razdrobljenosti naravnih območij ter rabe obnovljivih virov v skladu z ekosistemom,
- izboljšanje odpornosti proti tveganju in blažitev podnebnih sprememb.

Družbeni učinki:

- izboljšano vključevanje prebivalstva in zainteresiranih strani ter boljše ozračje za politično sodelovanje,
- povečana rast in večje število delovnih mest zaradi omogočanja rasti zlasti hitro rastočih pomorskih sektorjev ter večja zaposlenost v pomorskem gospodarstvu,
- večja pomorska varnost.

Sklepne misli

Protokol opredeljuje celovito upravljanje obalnih območij v Sredozemlju (ICZM) kot dinamično trajnostno upravljanje in rabo obalnih območij ob hkratnem upoštevanju občutljivosti obalnih ekosistemov in krajine, raznolikosti dejavnosti in rabe, njihovega medsebojnega delovanja ter njihovega vpliva na morje in kopno. Cilj ICZM je obravnavanje posledic razvoja nasprotujočih si rab in medsebojne povezanosti fizikalnih procesov in človekove dejavnosti. Z metodološkega vidika je cilj preseči sektorski pristop in doseči skladno upravljanje obalnega območja z oblikovanjem jasnega odnosa do vseh njegovih vsebin.

Celovito upravljanje ni nadomestilo za sektorsko načrtovanje, ampak preprečevanje razdrobljenosti z osredotočanjem na povezave med posameznimi sektorji. Pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnih območij sta vključena v celostno pomorsko politiko Evropske unije. Cilj celostne pomorske politike je zagotoviti boljšo usklajenost med sektorskimi politikami ter doseči več hkratnih gospodarskih, družbenih in okoljskih ciljev. Prihodnje ukrepanje glede PPN in celostnega upravljanja obalnih območij mora temeljiti na širši pravni podlagi za zagotovitev, da področje uporabe sprejetih ukrepov zajema vse politike EU, ki zadevajo upravljanje morij in obal.

Celostno upravljanje obalnih območij (ICZM) v Evropi je pokazalo različne rezultate. Večkrat citirani prepreki za uspešno izvajanje celostnega upravljanja obalnih območij sta napačno upravljanje in pomanjkljiva zakonodaja, obstajajo pa tudi številne ocene o tem, da so načela in priporočila Evropskega sveta iz leta 2002 preohlapna in neoperativna. ICZM sloni na postopkovnem pristopu s poudarkom na medsektorskem in medinstitucionalnem sodelovanju. Upravljanje morskega okolja pa je sledilo pristopu uporabe PPN. Ker PPN temelji na prostorskih in časovnih vidikih upravljanja, je v primerjavi z ICZM bolj pragmatično pri reševanju podobnih izzivov.

Pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnih območij sta povezana, kar zadeva njuno geografsko pokrivanje (območje prehoda s kopnega na morje) in njun splošni cilj (upravljati človekove rabe na njunih zadevnih področjih uporabe). Ocena učinka ukrepanja je bila izvedena, da bi zagotovili, kar največjo učinkovitost in dodano vrednost izbrane možnosti (SWD, 2013). Opredeljenih je bilo več gospodarskih učinkov izvajanja pomorskega prostorskega načrtovanja in celostnega upravljanja obalnih območij.

10 DIREKTIVA O VZPOSTAVITVI OKVIRA ZA POMORSKO PROSTORSKO NAČRTOVANJE IN CELOSTNO UPRAVLJANJE OBALNIH OBMOČIJ

Evropski parlament in Svet evropske unije sta 23. julija 2014 sprejela direktivo o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnih območij (Direktiva 2014/89/EU).

Direktiva vzpostavlja okvir za pomorsko prostorsko načrtovanje, ki je namenjen spodbujanju trajnostne rasti pomorskih gospodarstev, trajnostnega razvoja morskih območij ter trajnostne rabe morskih virov.

Ta okvir kot del celostne pomorske politike Unije določa, da države članice vzpostavijo in izvajajo pomorsko prostorsko načrtovanje, da bi prispevale k ciljem PPN, pri čemer upoštevajo medsebojno vplivanje kopnega in morja ter čezmejno sodelujejo v skladu z ustreznimi določbami UNCLOS.

Direktiva se uporablja za morske vode držav članic brez poseganja v drugo zakonodajo Unije. Slednja se ne uporablja za obalne vode ali posamezna območja v obalnih vodah, ki spadajo v urbanistično in krajinsko načrtovanje države članice, pod pogojem, da je to navedeno v pomorskih prostorskih načrtih države članice. Ta direktiva ne posega v pristojnost držav članic, da v svojih morskih vodah oblikujejo in določijo obseg in področje uporabe svojih pomorskih prostorskih načrtov. Ne uporablja se za urbanistično in krajinsko načrtovanje. Direktiva ne posega v suverene pravice in jurisdikcijo držav članic nad morskimi vodami, ki izhajajo iz ustreznega mednarodnega prava, zlasti iz UNCLOS. Uporaba te direktive zlasti ne vpliva na opredelitev in določitev morskih mej s strani držav članic v skladu z ustreznimi določbami UNCLOS.

Direktiva opredeli naslednje pojme:

- celostna pomorska politika (CPP) pomeni politiko Unije, katere cilj je spodbujanje usklajenega in doslednega odločanja, da se s skladnimi pomorskimi politikami in ustreznim mednarodnim sodelovanjem čim bolj povečajo trajnostni razvoj, gospodarska rast in socialna kohezija držav članic, zlasti v obalnih, otoških in najbolj oddaljenih regijah Unije ter v pomorskih sektorjih;
- pomorsko prostorsko načrtovanje pomeni postopek, s katerim ustrezni organi države članice analizirajo in organizirajo človekove dejavnosti na morskih območjih, da se dosežejo ekološki, gospodarski in socialni cilji;
- morska regija pomeni morsko regijo iz 4. člena Okvirne direktive o morskii strategiji (Direktiva 2008/56/ES);
- morske vode pomenijo vode, morsko dno in podtalje, kakor je opredeljeno v točki 1(a) 3. člena Direktive 2008/56/ES, ter obalno morje, kakor je opredeljeno v točki 7 2. člena Direktive 2000/60/ES, njegovo morsko dno in podtalje.

Direktiva v drugem poglavju določa, da:

- vsaka država članica vzpostavi in izvaja pomorsko prostorsko načrtovanje;
- države članice pri tem upoštevajo medsebojno vplivanje kopnega in morja;
- iz tega izhajajoči načrt ali načrti se oblikujejo in izdelajo v skladu z institucionalnimi in upravnimi ravnmi, ki jih določijo države članice;
- direktiva ne posega v pristojnost držav članic v zvezi z oblikovanjem in določanjem oblike in vsebine tega načrta oziroma teh načrtov;
- države članice pri vzpostavitvi pomorskega prostorskega načrtovanja ustrezno upoštevajo posebnosti morskih regij, zadevne obstoječe in prihodnje dejavnosti in rabe ter njihove učinke na okolje in na naravne vire, upoštevajo pa tudi medsebojno vplivanje kopnega in morja;
- države članice lahko vključujejo ali nadgrajujejo obstoječe nacionalne politike, predpise ali mehanizme, ki so bili vzpostavljeni ali se vzpostavljajo pred začetkom veljavnosti te direktive, če so skladni z zahtevami te direktive.

Direktiva določa več ciljev;

- Države članice pri vzpostavljanju in izvajanju pomorskega prostorskega načrtovanja preučijo gospodarske, socialne in okoljske vidike, da se podpre trajnostni razvoj in rast v pomorskem sektorju, pri čemer uporabljajo ekosistemski pristop, in spodbujajo soobstoj ustreznih dejavnosti in rab.
- Države članice si prek svojih pomorskih prostorskih načrtov prizadevajo za trajnostni razvoj energetskih sektorjev na morju, pomorskega prometa, ribiškega sektorja in sektorja akvakulture ter ohranjajo, varujejo in izboljšujejo okolje, upoštevajoč učinke podnebnih sprememb.
- Države članice lahko poleg tega stremijo k drugim ciljem, kot je spodbujanje trajnostnega turizma in trajnostno pridobivanje surovin.
- Ta direktiva ne posega v pristojnost držav članic, da določijo, kako se različni cilji odražajo v njihovem pomorskem prostorskem načrtu ali načrtih in kakšen pomen imajo.

Države članice določijo postopkovne korake za doseg te ciljev ob upoštevanju:

- ustreznih dejavnosti in rab v morskih vodah;
- medsebojne sinergije med kopnim in morjem;
- okoljskih, gospodarskih, socialnih in varnostnih vidikov;
- poskušajo spodbuditi usklajenost med pomorskim prostorskim načrtovanjem in iz tega izhajajočim načrtom ali načrti ter drugimi procesi, kot je celostno upravljanje obalnih območij ali enakovredne formalne ali neformalne prakse;
- zagotavljajo vključenost deležnikov;
- organizirajo uporabo najboljših razpoložljivih podatkov;
- zagotavljajo čezmejno sodelovanje med državami članicami;
- spodbujajo sodelovanje s tretjimi državami;
- države članice pregledajo pomorske prostorske načrte po lastni presoji, vendar vsaj vsakih deset let.

Direktiva določa, da pri medsebojnem vplivanju kopnega in morja države članice uporabijo druge formalne in neformalne postopke, kot je celostno upravljanje obalnih območij. Pomorski prostorski načrti držav članic odražajo izide teh postopkov.

Pri vzpostavitvi in izvajanju pomorskega prostorskega načrtovanja države članice pripravijo pomorske prostorske načrte, v katerih je opredeljena prostorska in časovna porazdelitev ustreznih obstoječih in prihodnjih dejavnosti in rab v njihovih morskih vodah, da bi tako prispevale k ciljem PPN.

Države članice pri tem upoštevajo medsebojno vplivanje dejavnosti in rab. Brez poseganja v pristojnosti držav članic lahko morebitne dejavnosti in rabe ter interesi vključujejo:

- območja akvakulture,
- ribolovna območja,
- obrate in infrastrukturo za raziskovanje, izkoriščanje in črpanje nafte, plina in drugih virov energije,
- rudnine, agregate in proizvodnjo energije iz obnovljivih virov,
- pomorske prometne poti in prometne tokove,
- vojaška vadblišča,
- območja za varovanje narave in ohranjanje vrst ter zaščitena območja,
- območja izkoriščanja surovin,
- znanstvene raziskave,
- podmorske kable in cevovode,
- turizem,
- podvodno kulturno dediščino.

Države članice določijo načine za sodelovanje javnosti, tako da obveščajo vse zainteresirane strani ter se posvetujejo z relevantnimi deležniki, javnimi organi in ustrezno javnostjo v zgodnji fazi priprave

pomorskih prostorskih načrtov, in sicer v skladu z ustreznimi določbami v zakonodaji Unije. Države članice zagotovijo tudi, da imajo relevantni deležniki in organi ter ustrezna javnost dostop do dokončno oblikovanih načrtov.

Države članice organizirajo uporabo najboljših razpoložljivih podatkov ter odločijo, kako organizirati izmenjavo informacij, potrebnih za pomorske prostorske načrte.

Države članice, ki si delijo morske vode, sodelujejo v okviru procesa načrtovanja in upravljanja z namenom zagotoviti dosledne in usklajene pomorske prostorske načrte v celotni zadevni morski regiji. Pri takem sodelovanju se upoštevajo zlasti nadnacionalni vidiki. Sodelovanje poteka prek:

- obstoječih regionalnih struktur institucionalnega sodelovanja, kot so konvencije o regionalnem morju;
- mrež ali struktur pristojnih organov držav članic;
- vseh drugih metod v okviru strategij za morske bazene.

Kadar je to mogoče, si države članice v zvezi s svojimi dejavnostmi, ki se nanašajo na pomorsko prostorsko načrtovanje, prizadevajo sodelovati s tretjimi državami v morskih regijah, kjer obstaja širši interes, in sicer v skladu z mednarodnim pravom in konvencijami, na primer prek obstoječih mednarodnih forumov ali v okviru regionalnega institucionalnega sodelovanja.

Vsaka država članica imenuje organ ali organe, pristojne za izvajanje te direktive do 18. septembra 2014. Komisija najpozneje eno leto po roku za pripravo pomorskih prostorskih načrtov, nato pa vsaka štiri leta, predloži poročilo o napredku Evropskemu parlamentu in Svetu, v katerem opiše napredek, dosežen pri izvajanju te direktive.

Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 18. septembra 2014. Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice. Pomorski prostorski načrti se vzpostavijo, kakor hitro je mogoče, najpozneje pa do 31. marca 2021.

V nadaljevanju podajamo pregled pomembnejših znanstvenih spoznanjih o PPN in njihove vključitve v določila Direktive (2014/89/EU):

Pregleden razvoj PPN

Pri vseh dokumentih in postopkih v zvezi s PPN je potrebna preglednost. Različni koraki v načrtovanju morajo biti razumljivi splošni javnosti. Tako bodo lahko vsi udeleženci popolnoma obveščeni, kar bo izboljšalo predvidljivost in sprejemljivost načrtovanja. Ta vidik v direktivi ni jasno določen.

PPN naj usmerjajo cilji v prihodnost

PPN bi morali uporabiti za upravljanje tekočih dejavnosti ter za usmerjanje prihodnjega razvoja zadevnega morskega območja. V strateškem načrtu za celotno upravljanje nekega morskega območja bi morali biti vključeni podrobni cilji. Ti cilji bi morali omogočati razreševanje sporov v primeru navzkrižja interesov posameznih sektorjev. Direktiva (2014/89/EU) v tem delu ne posega v pristojnost držav članic in prepušča, da same določijo, kako se različni cilji odražajo v pomorskem prostorskem načrtu. Poudari pa, da države članice pripravijo načrte, v katerih je opredeljena prostorska in časovna porazdelitev.

Sodelovanje zainteresiranih strani

Da bi dosegli sprejemanje PPN, prevzemanje odgovornosti zanj in podporo za njegovo izvajanje, je pomembno, da se vse zainteresirane strani vključijo v čim zgodnejšo stopnjo postopka načrtovanja. Sodelovanje zainteresiranih strani je tudi vir znanja, ki lahko bistveno izboljša kakovost PPN. Direktiva (2014/89/EU) določa, da države članice zagotavljajo vključenost vseh deležnikov, določijo načine za sodelovanje javnosti in se posvetujejo z relevantnimi deležniki že v zgodnji fazi priprave pomorskih prostorskih načrtov. Pravočasna komunikacija zmanjšuje socialne konflikte in vplive na

naravne vire; omogoča pozitivne spremembe glede odnosa in vrednot posameznikov do okolja; omogoča pridobivanje podpore za načrt PPN; pogloblja znanja in spretnosti deležnikov; spodbuja participacijo in omogoča posameznim interesnim skupinam, da uveljavijo pravico do upravljanja z morskim prostorom.

Usklajevanje znotraj držav članic – poenostavitev postopkov sprejemanja odločitev

PPN poenostavlja sprejemanje odločitev ter pospešuje postopke izdajanja licenc in dovoljenj, kar koristi tako uporabnikom morja kot tudi naložbam v pomorstvo. Usklajeni načrti, ki pokrivajo več sektorjev, zahtevajo enoten in poenostavljen postopek izvedbe, pri čemer je treba upoštevati kumulativne učinke. Izvajanju PPN bi moralo koristiti tudi notranje usklajevanje pomorskih zadev v državah članicah, kot je predlagan v Smernicah za celostni pristop k pomorski politik (COM(2008) 395). Razvoj dogodkov v državah članicah (npr. pomorski zakon v Združenem kraljestvu in na Škotskem) kaže, da želijo nacionalni organi izkoristiti te prednosti z ustanovitvijo upravnega usklajevalnega organa. Direktiva (2014/89/EU) določa, da vsaka država članica imenuje organ, pristojen za izvajanje te direktive.

Zagotavljanje pravnega učinka nacionalnega PPN

Glede na tri razsežnosti in glede na dejstvo, da isto morsko območje omogoča več vrst uporabe morja, PPN ni kopija kopenskega prostorskega načrtovanja na morju. Prav tako, kot je kopensko prostorsko načrtovanje vzpostavilo pravno zavezujoč okvir za gospodarjenje z zemljo, pa mora biti, če naj bo učinkovito, pravno zavezujoče tudi PPN.

Dvom predstavlja vprašanje ustreznega upravnega okvira za PPN, ki ga direktiva prepušča državam članicam, za katere predpisuje minimalne zahteve. PPN naj ne bi določalo novih ciljev sektorskih politik, temveč povežalo cilje, določene z nacionalnimi ali regionalnimi sektorskimi politikami z namenom, da bi se opredelili ukrepi za preprečevanje ali zmanjševanje nesoglasij med različnimi sektorji ter prispevalo k doseganju ciljev Unije iz sektorskih politik v zvezi z morji in obalami. Vendar ravno prepuščanje ustreznega upravnega okvira - da vsaka članica vzpostavi in izvaja PPN, lahko onemogoči primerljivost oziroma sledenje ciljem različnim državam.

Čezmejno sodelovanje in posvetovanje

Čezmejno sodelovanje je potrebno za zagotovitev skladnosti načrtov v različnih ekosistemih oz. v ekosistemu, ki sega preko državnih meja. Vodilo bo k razvoju skupnih standardov in procesov ter izboljšalo splošno kakovost PPN. Nekatero organizacije, na primer HELCOM, so se že lotile tega dela. Glede tega je Direktiva (2014/89/EU) zelo jasna, saj določa, da države članice, ki si delijo morske vode, sodelujejo v procesu načrtovanja in upravljanja z namenom zagotoviti dosledne in usklajene pomorske prostorske načrte.

Vključitev spremljanja in ocenjevanja v postopek načrtovanja

PPN poteka v okolju, ki je izpostavljeno nenehnim spremembam. Zasnovano je na podatkih in informacijah, ki se s časom lahko spreminjajo. Postopek načrtovanja mora biti dovolj prilagodljiv, da se na takšne spremembe lahko odzove in omogoči, da se načrti pravočasno spremenijo. Da bi zadostili tema zahtevama, bi moral pregleden mehanizem rednega spremljanja in ocenjevanja postati del PPN. Glede tega Direktiva (2014/89/EU) ni tako jasna, določale, da države članice pregledajo pomorske prostorske načrte po lastni presoji, vendar vsaj vsakih deset let.

Doseganje skladnosti med kopenskim in pomorskim prostorskim načrtovanjem – razmerje z ICZM

Doseganje skladnosti med sistemoma kopenskega (vključno z obalnimi območji) in pomorskega prostorskega načrtovanja je izziv. Obalna območja so preizkus za skladnost načrtovanja med pomorskim in kopenskim razvojem. Ustrezne službe bi morale sodelovati in vključiti zainteresirane strani ter tako zagotoviti skladnost. Direktiva (2014/89/EU) tudi določa, da pri medsebojnem vplivanju kopnega in morja države članice uporabijo druge formalne in neformalne postopke, kot je celostno upravljanje obalnih območij. Pomorski prostorski načrti pa odražajo izid teh postopkov.

Zanesljiva zbirka podatkov in znanja

PPN mora temeljiti na trdnih informacijah in najboljšem razpoložljivem znanstvenem znanju. Globlje razumevanje je ključno za trajnostno rast ter zdrave in produktivne oceane. Ker so podatki o morju trenutno zelo razdrobljeni, uporabniki teh podatkov, ki potrebujejo hiter dostop do različnih nizov podatkov, ne morejo v celoti izkoristiti obstoječih virov.

Komisija je razvila več znanstvenih orodij in orodij za zbiranje podatkov (COM, 2012, 491), ki bodo v tem procesu pomagali pri PPN. Mednje spada evropska mreža za pomorsko opazovanje in podatke (EMODnet), ki izboljšuje dostop do podatkov in zmanjšuje stroške uporabnikov, spodbuja inovacije ter zmanjšuje negotovost glede narave morji. Namen pobude Znanja o morju 2020 je zagotoviti celovit okvir za racionalizacijo toka podatkov od začetnega lokalnega opazovanja do razlage, obdelave in razširjanja po Evropi. V Direktivi (2014/89/EU) je navedeno, da države članice organizirajo uporabo najboljših razpoložljivih podatkov ter odločijo, kako organizirati izmenjavo informacij, potrebnih za pomorske načrte.

Oviro za PPN predstavlja predvsem pomanjkanje znanstvenih raziskav ter znanja na področju PPN, kar posledično vpliva, da posamezne države ne uspejo zagotavljati zastavljenih ciljev, kot so predvideni v številnih definicijah PPN. Večina strokovnjakov in vladnih uslužbencev, pristojnih za načrtovanje in upravljanje morskih območij in virov, je navadno znanstveno in tehnično usposobljena na področjih, kot so ekologija, biologija, oceanografija, inženirstvo itd. Med njimi je le malo profesionalnih načrtovalcev in upravljavcev. Na akademski ravni je bilo opravljenih le malo raziskav, saj je PPN relativno novo področje raziskovanja, zato se je referenčna literatura začela pojavljati šele v zadnjih letih. Obstoječe publikacije pa se v glavnem ukvarjajo z enim vidikom PPN. Halpern (2008) se recimo osredotoča na kumulativne rezultate v kontekstu PPN, Degnbol in Wilson (2008) proučujeta PPN v luči upravljanja ribištva, med tem ko se Sivas in Caldwell osredotočata zlasti na pravno in institucionalno ureditev PPN v zvezni državi Kaliforniji (2008). Večina obstoječe literature o PPN se nanaša na razmejevanje oceanskih območij, kar se vse prevečkrat zgrešeno povezuje s konceptom PPN.

Učinki direktive o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnih območij na slovensko zakonodajo

Za uveljavitev Direktive (2014/89/EU) bi bilo potrebno:

- prilagoditi nacionalno zakonodajo,
- določiti pristojne organe za izvajanje v roku 18 mesecev od veljavnosti Direktive,
- uskladiti pripravo in vsebino načrtov, sistem planiranja in usklajevanja strategij s sosednjim državami na morju in na obali,
- vzpostaviti bi bilo nujno ukrepe za izvajanje direktive,
- administrativno usposobiti dodatne kadre za pripravo, spremljanje, izvajanje in poročanje.

Potrebno pa je tudi poudariti, da lahko pride do prekrivanja vsebin Direktive (2014/89/EU) z obstoječimi pobudami in strategijami makroregionalnega načrtovanja (Jadransko–jonska strategija, Strategija za Jadran) ter s tem povezano podvajanje nalog in povečanje stroškov in administrativnih bremen.

Trenutno je v Republiki Sloveniji uveljavljen sistem sektorskega načrtovanja in vzpostavljanja varstvenih režimov. V primeru PPN in celovitega upravljanja z obalnim območjem bi morali vzpostaviti nadsektorski način delovanja državne uprave na področju prostorskega in razvojnega načrtovanja. Poleg tega je že v samem začetku nujno vzpostaviti čezmejno sodelovanje med državami, ki si delijo morske vode – Jadransko morje z namenom, da se zagotovi dosledne in usklajene pomorske prostorske načrte z upoštevanjem nadsionalnega vidika.

Za obalno območje pa poleg že začelih aktivnosti Republika Slovenija načrtuje okrepitev instrumentov za doseganje celostnega trajnostnega razvoja že v okviru Protokola ICZM. V skladu s Protokolom ICZM je celostno upravljanje obalnih območij že obvezno za države članice, ki ležijo ob

Sredozemskem morju in so podpisnice Barcelonske konvencije. Poleg Protokola ICZM so obstoječi instrumenti za celostno trajnostno načrtovanje tudi državni prostorski načrti, in sicer državni strateški prostorski načrt ter na podlagi novih regionalnih razvojnih programov 2014-2020 pripravljene regionalni (medobčinski) prostorski načrt.

Sklepne misli

Direktiva vzpostavlja okvir za pomorsko prostorsko načrtovanje, ki je namenjen spodbujanju trajnostne rasti pomorskih gospodarstev, trajnostnega razvoja morskih območij ter trajnostne rabe morskih virov. Ta okvir kot del celostne pomorske politike Unije določa, da države članice vzpostavijo in izvajajo pomorsko prostorsko načrtovanje, da bi prispevale k ciljem PPN, pri čemer upoštevajo medsebojno vplivanje kopnega in morja ter okrepljeno čezmejno sodelovanje v skladu z ustreznimi določbami UNCLOS.

Direktiva določa, da države članice pri vzpostavljanju in izvajanju pomorskega prostorskega načrtovanja preučijo gospodarske, socialne in okoljske vidike, da se podpre trajnostni razvoj in rast v pomorskem sektorju, pri čemer uporabljajo ekosistemski pristop, in spodbujajo soobstoj ustreznih dejavnosti in rab.

V Direktivi je določeno, da pri medsebojnem vplivanju kopnega in morja države članice uporabijo druge formalne in neformalne postopke, kot je celostno upravljanje obalnih območij. Pomorski prostorski načrti držav članic odražajo izide teh postopkov.

Države članice, ki si delijo morske vode, sodelujejo v okviru procesa načrtovanja in upravljanja z namenom zagotoviti dosledne in usklajene pomorske prostorske načrte v celotni morski regiji. Pri takem sodelovanju se upoštevajo zlasti nadnacionalni vidiki.

Države članice določijo načine za sodelovanje javnosti, tako da obveščajo vse zainteresirane strani ter se posvetujejo z relevantnimi deležniki, javnimi organi in ustrezno javnostjo v zgodnji fazi priprave pomorskih prostorskih načrtov, in sicer v skladu z ustreznimi določbami v zakonodaji Unije. Države članice zagotovijo tudi, da imajo relevantni deležniki in organi ter zainteresirana javnost dostop do dokončno oblikovanih načrtov.

11 PREDLOG OBLIKOVANJA PRIPRAVE IN POSTOPKA PPN

Na podlagi študije (Ehler, Douvere, 2009) ter Barbanti in sod. (2015) povzemamo ključna priporočila za proces oblikovanja priprave in postopka PPN. Kljub temu da obstajajo številni pristopi k integriranemu PPN, skupni metodološki okvir ni izpostavljen, zato obstaja precejšnje pomanjkanje prenosljivih dobrih praks v različnih fazah, ki sestavljajo postopek PPN. Postopna metodologija je potrebna (Ehler, Douvere, 2009 a) kot referenca za razvoj načrta in za pridobitev usklajenih in doslednih rezultatov med različnimi, pogosto povezanimi načrti. Kljub temu pa sta pri uporabi metodologije potrebna zelo visoka stopnja prilagodljivosti ob upoštevanju značilnosti proučevanega območja (t.j. specifičnosti lokalne gospodarske in ekološke dinamike), in ciljno usmerjen pristop, ki lahko vplivata na pomembnost različnih korakov in prostorskega obsega. Resnično pomembno je zajeti celoten cikel načrtovanja, čeprav različnih intenzivnosti in prizadevanj in da so prisotni vsi elementi načrtovanja (t. j. zbiranje in ocenjevanje podatkov, celovita presoja, vključevanje deležnikov, analiza združljivosti rab, analiza vplivov na ekosisteme itd.).

Ehler, Douvere (2009) navedeta kot prvi korak v postopku priprave PPN določitev in jasna opredelitev pristojnega organa, ki bo PPN načrtoval, koordiniral, in določitev organa, ki bo PPN izvajal. Prav tako bi v drugem koraku morali jasno opredeliti pridobivanje finančnih sredstev ter vire alternativnih finančnih mehanizmov. Ključ do uspeha PPN predstavljajo različni viri financiranja, ki so že v začetni fazi točno opredeljeni.

11.1 Pripravljalna faza

11.1.1 Natančna določitev ciljev dela in priprava doslednega delovnega načrta

PPN zajema različne vidike in sektorje in se lahko izvaja na različnih ravneh in obsegih. Zelo pomembno je torej, da se v projektih PPN že na začetku natančno opredeli cilje in pripravi popoln predlog PPN, ki naj vključuje specifična in pripravljalna navodila ter v skladu s tem pripravi delovni program, časovni potek in spisek sodelujočih. Razpoložljiva sredstva in pooblastila za izvajanje nalog morajo biti zelo jasno opredeljena, predvsem v čezmejnem okolju. Skladnost med izhodišči, cilji in delovnim načrtom je zelo pomembna. Tudi cilji morajo izhajati iz značilnosti proučevanega območja in PPN potreb na posameznem območju. Te potrebe in dodana vrednost, ki bo sčasoma izšla iz njihovega zadovoljevanja, morajo biti jasne od samega začetka, njihova analiza pa jih bo natančno določila ter pokazala ali ponudila rešitve, medtem ko se druge potrebe pojavljajo v fazi analize procesa PPN (Barbanti in sod., 2015).

11.1.2 Upoštevanje političnega dogajanja na obravnavnem območju in potek izvajanja politik

Pri pripravi PPN si je treba prizadevati za krepitev medsektorskega sodelovanja, tudi s skladnim in usklajenim izvajanjem sektorskih politik (okolje, ribištvo, energetika, promet, turizem itd.). Zato je treba skrbno proučiti instrumente politike glede na značilnosti območja (npr. ODMS, vodna direktiva, direktiva o poplavih, direktivi o pticah in habitatih, skupna ribiška politika, Strategija EU o prilagajanju podnebnim spremembam (COM(2013) 216 final), Direktiva o obnovljivih virih energije (2009/28/EC), Direktiva o varnosti pri naftnih in plinskih dejavnostih na morju (2013/30/EU), Protokol ICZM v Sredozemlju (Barcelonska konvencija), itd.). V postopku PPN je treba upoštevati predvsem program ukrepov ODMS za leto 2015 in ponovno za leto 2020 in v tem okviru obravnavati človekove dejavnosti, ki vplivajo na okolje, da bi dosegli dobro okoljsko stanje, kar pomeni, da so v postopku načrtovanja prostorski ukrepi zelo pomembni.

11.1.3 Skrbno določanje obsega analiz in upravljanja

Pri opredelitvi analize in področja načrtovanja je treba vzpostaviti izrecne meje, ki vključujejo področja analize in področja upravljanja na različnih ravneh. Po (Ehler, Douvere, 2009a) je meje

potrebno opredeliti na dveh različnih področjih; kot meje analize, ki naj vključujejo čezmejne mehanizme in učinke, da bi zajeli različne slučaje, ki bi lahko vplivali na PPN na obravnavanem območju, ter kot meje upravljanja, na podlagi katerih so izdelani predlogi načrtovanja in izvajanje. Ti dve vrsti omejitve lahko tudi sovpadata oziroma meje analize lahko vključujejo manjše dele območij, opredeljenih kot meje upravljanja.

Opredelitev meja deljenega upravljanja in načrtovanja

Nujnost sprejetja nove, morsko usmerjene perspektive ne izhaja samo iz potrebe po zadovoljevanju specifičnih normativnih določb (t. j. priprava pomorskega prostorskega načrta do leta 2021), ampak je povezana tudi s potrebo po rešitvi konfliktov med rabami ter rabami in okoljem. Ta potreba se pogosto pojavlja na lokalni in regionalni ravni in jo poudarjajo zainteresirane strani, ki so vključene v rabo in upravljanje morskega in obalnega prostora. Nujnost opredelitve načrtovalnih in upravljalnih meja v različnih obsekih, ki je skupna različnim organom in zainteresiranim stranem, je bistvenega pomena za pripravo družbeno in politično sprejemljivega načrta.

Določitev meja mora zajemati ekosisteme

Prej opisani ekosistemski pristop k pomorskemu prostorskemu načrtovanju zahteva vzpostavitev ukrepov načrtovanja, ki upoštevajo posebnosti lokalnih ekosistemov in okoljske sestavine. Za doseg tega cilja je potrebno veliko truda, da bi spremenili opredeljevanje meja samo z upoštevanjem politične volje pristojnih na posameznem območju (npr. nacionalne meje). Preseganje tradicionalnega pristopa k določanju meja mora nujno temeljiti na čezmejnem sodelovanju.

Izmenjava znanja

Opredeljevanje integriranih strategij in ukrepov PPN mora temeljiti na popolnem naboru podatkov in informacij ter na sinergiji strokovnega znanja, znanstvenih spoznanj, operativnega znanja in lokalnega znanja. Pridobivanje podatkov in informacij iz različnih virov (vključno z ustreznimi zainteresiranimi stranmi) zahteva premagovanje znanstvenih in političnih ovir in spodbujanje ne samo čezmejnega sodelovanja, temveč sodelovanja tudi na državni, regionalni in lokalni ravni pri zbiranju in upravljanju podatkov.

11.1.4 Skrbna preučitev zakonodaje, načrtovanja in dovoljenj

Dejavnosti na morju so odvisne od zakonodaje, načrtov in dovoljenj. Zakonske omejitve izhajajo iz:

- Konvencije Združenih narodov o pomorskem pravu (1982),
- mednarodnih in regionalnih sporazumov,
- zakonov Evropske unije,
- nacionalnih in regionalnih zakonov.

Na mnogih tako imenovanih morskih območjih pristojnost izvajajo ena ali več držav, odprto morje pa vključuje vode, ki niso pod nacionalno jurisdikcijo. Na odprtem morju vse države uživajo nekaj svobod, ki vključujejo: svobodo plovbe, svobodo preleta, svobodo polaganja podmorskih kablov in cevovodov, svobodo ribolova in svobodo znanstvenega raziskovanja. Da bi bili učinkoviti, morajo biti pomorski prostorski načrti pravno zavezujoči (6. načelo Časovnega načrta za pomorsko prostorsko načrtovanje, ES, 2008). Kot je zapisano v direktivi o PPN (2014/89/EU), »Načrtovanje oceanskega prostora pomeni logičen razvoj in strukturiranje uporabe pravic, dodeljenih v skladu z UNCLOS, ter praktično sredstvo, ki državam članicam pomaga izpolnjevati njihove obveznosti«. V 2. in 3. členu Direktiva 2014/89/EU navaja, da se »določbe te direktive uporabljajo za morske vode držav članic brez poseganja v drugo zakonodajo Unije«, medtem ko »morske vode« pomeni vode, morsko dno in podtalje, kot je opredeljeno v členu 3(1) Direktive 2008/56/ES, in obalne vode, morsko dno in podtalje, kot je opredeljeno v 7. točki 2. člena Direktive 2000/60/ES ter morsko dno in podtalje Zato v skladu z UNCLOS delitev morja v morske cone predstavlja podlago za kakršno koli dejavnost PPN. Odsotnost splošne dolžnosti pri pripravi PPN zunaj morskih voda EU in prostovoljna narava te dejavnosti ne pomeni, da ni pravnih meril, ki bi veljala za PPN. Nasprotno, obstaja veliko pravnih pravil, ki jih je treba upoštevati pri pripravi PPN na mednarodni in nacionalni ravni. Rabo morij in

oceanov dejansko regulira mednarodno pomorsko pravo, ki določa temeljna načela navigacije, izkoriščanje živih in neživih virov, varovanje morskega okolja, pravila znanstvenega raziskovanja na morju ter gradnjo in delovanje umetnih otokov in drugih umetnih objektov. V vse večjem številu mednarodnih sporazumov so okoljske obveznosti še bolj izpopolnjene in podrobne. Vsa ta pravila so nato vključena v nacionalne pravne sisteme in zakonodajo EU. Kjer je to pomembno za reševanje vprašanj PPN v okviru nacionalne jurisdikcije, mora PPN v bistvu obravnavati tudi morski prostor, ki ne spada pod nacionalno jurisdikcijo; to odpira podlago za ustrezno in široko razpravo o mednarodnih pravnih in upravnih zadevah. Čeprav enotne ureditve ni, morajo države članice EU razlagati in uporabljati obstoječo zakonodajo v skladu s cilji in zahtevami Direktive o PPN

11.1.5 Določitev deležnikov in oblikovanje načrta vključevanja deležnikov

Vključevanje deležnikov je potreben in kritičen del vsake dejavnosti PPN, kar navaja številna literatura, smernice in študije primerov (npr. Ehler in Douvere, 2009a; Douvere in Pomeroy 2007). Vključevanje deležnikov je izrednega pomena v vseh fazah priprave PPN. Ker to zahteva veliko časa in sredstev vseh sodelujočih, je potrebna jasna zavezanost in proaktiven odnos z javnimi in zasebnimi zainteresiranimi stranmi. Takšna prizadevanja morajo biti dobro organizirana v skladu z doslednim načrtom sodelovanja, ki na podlagi specifičnih ciljev določa, kdo naj bo vključen, kako naj proces poteka, katera orodja je treba uporabiti in katera sredstva (tega ne smemo podcenjevati) bi bilo treba nameniti za dejavnost. Določanje in kategorizacija deležnikov, ki bodo sodelovali v postopku načrtovanja, je prvi in zelo pomemben korak, ki bistveno vpliva tudi na naslednje korake.

Čeprav bi moral seznam deležnikov ostati odprt in ker vsi zaslužijo enako pozornost, mora biti jasno, da so nekateri deležniki (imenujemo jih ključni deležniki) zaradi svoje vloge, upravnih pristojnosti, reprezentativnosti, lastništva podatkov itd. pomembnejši od drugih in njihova dejavna udeležba je še posebej pomembna za doseganje najboljših rezultatov projekta.

V čezmejnem kontekstu ne smemo podcenjevati kulturnih in komunikacijskih ovir, začeni z jeziki sporazumevanja. Na temeljih teh izkušenj povzemamo, da so ključni vidiki, ki jih je treba upoštevati v naslednjih korakih PPN, naslednji:

- kultura: še vedno je potrebna razlaga, zakaj je PPN potreben, zakaj prinaša dodano vrednost in zakaj je vanj vredno vlagati čas in denar;
- interesi in koristi: pridobiti je treba pozornost deležnikov, zlasti ključnih deležnikov iz močnih gospodarskih sektorjev, za PPN pa so potrebna priznana pooblastila in akreditacije;
- metodologija: učinkovito sodelovanje je bolj produktivno, če se razprava razvija okoli že opredeljenih ali pripravljenih osnutkov scenarijev in ukrepov načrtovanja.

11.1.6 Uporaba razpoložljivega znanja in posebni ukrepi za zapolnitev vrzeli v znanju

Za PPN je potreben stalen dialog med znanostjo in politiko ter spodbujanje znanstvenega mreženja in povezovanja. Samo uporaba najboljšega razpoložljivega znanja zagotavlja pregledno, stabilno in prilagodljivo ekosistemsko upravljanje.

Premostitev meja prekrivanja znanosti-politike je izziv, ki vključuje vprašanje o operacionalizaciji med analitičnim in strateškim razmišljanjem. Bistveno je vključevanje znanstvenikov, ki sodelujejo pri analizi z nosilci odločanja in načrtovalno ekipo. Do takšnega sodelovanja in izmenjave znanja mora priti na ravni medsebojne odvisnosti, saj imajo vsi sodelujoči, bodisi da so to proizvajalci, uporabniki ali posredniki svoje izkustveno znanje, ki lahko prispeva k uspešnemu procesu.

Danes se morajo načrtovalci, ki se sicer ukvarjajo s preoblikovanjem mest, pokrajin, okolij in podobnim, soočiti z novimi morskimi izzivi in zato je njihova vloga ključna. Čeprav sistem načrtovanja že leta zapostavlja področje morja, je ta ključnega pomena za organizacijo in razvoj obalnih območij. Na morje vplivajo gospodarske, družbene in okoljske spremembe in da bi se lahko

spoprijeli z izzivi stalnega družbenega in gospodarskega razvoja, je PPN potrebno vključiti v strategije načrtovanja in upravljanje celotnega prostora.

Vrednotenje kumulativnih vplivov v zapletenem sredozemskem ekosistemu zahteva poseben napor. Informacijske vrzeli o pritiskih (npr. podvodni hrup, tujerodne vrste, kemikalije, morski odpadki itd.) in ekoloških odzivih (npr. nelinearni odziv na pritiske in odpornost, prilagajanje na podnebne spremembe) je treba zapolniti tudi zaradi upoštevanja stalnega procesa izvajanja Okvirne direktive o morski strategiji. Načrtovalna orodja v povezavi s socialno-ekonomsko analizo ter popolnim ovrednotenjem ekosistemskih storitev bi bilo treba še naprej razvijati in spodbujati povezovanje med načrtovalci in morskimi znanstveniki v okviru konkretnih projektov.

11.1.7 Analiza podatkov in informacij, relevantnih za ppp in za cilje, ki jih je potrebno doseči

Podatki običajno niso glavni omejitveni dejavnik, vendar so zagotovo ključni dejavnik za kvantitativen, zavesten (vključno z vrzeli v znanju) in pregleden proces PPN ter za izvajanje in spremljanje PPN. To je jasno zapisano tudi v Direktivi o PPN (»Države članice organizirajo uporabo najboljših razpoložljivih podatkov ter odločijo, kako organizirati izmenjavo informacij, potrebnih za pomorske prostorske načrte.«) in v Strategiji za podporo izvajanja PPN (DG Mare, 2015) (»Morski podatki morajo biti lažje uporabni za načrtovalce in poudarek mora biti na prostorskih potrebah in prostorskih vplivih.«). Vidiki pomembnosti podatkov za PPN vključujejo: vrste potrebnih podatkov, rudarjenje podatkov, dostopnost podatkov, razpoložljivost orodij za upravljanje, integracijo in vizualizacijo podatkov, odgovorno uporabo podatkov. Vendar pa obstaja velika nevarnost zapletanja v preveliko količino podatkov, ki daleč presegajo dejanske potrebe. Zato bi moral poudarek biti na kvaliteti in vrsti informacij, ki so bistvenega pomena za načrtovanje.

11.1.8 Analiza tveganja, kjer obstaja nevarnost neuspešnosti postopka, in ugotovitev ključnih dejavnikov tveganja

Za predvidevanje, preprečevanje in reševanje težav med potekom projekta je potreben skrben pristop k obvladovanju tveganj. Potencialna in dokaj pogosta tveganja, ki so običajno še večja v čezmejnem kontekstu, vključujejo:

- podatkovne vrzeli in težave pri pridobivanju podatkov, potrebnih za presojo in analizo;
- slabo sodelovanje deležnikov;
- težave pri doseganju soglasja o ciljih upravljanja, predlaganih pristopih k načrtovanju in priporočilih, ki omejujejo uspešnost njihovega izvajanja.

11.2 Faza analize in interpretacije

11.2.1 Začetna presoja PPN, upoštevajoč vse vidike, ki vplivajo na analizo in načrtovanje

Več dejavnosti v pripravljalni fazi se zbliža v pripravi začetne presoje, ki postavlja podlago za pregled vseh vidikov, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju načrta PPN:

- politični in pravni okvir,
- upravljanje,
- pomorske rabe in njihova povezava z družbo, gospodarstvom in okoljem,
- okoljsko stanje.

Glavni rezultati te dejavnosti, ki naj ne bo preveč izčrpna in naj ne predvideva rezultatov nadaljnjih korakov, naj bodo:

- določitev razpoložljivosti podatkov, začetek pridobivanja podatkov in zagotovitev dostopa do najpomembnejših podatkov;
- ugotovitev glavnih vrzeli v znanju in kako jih zapolniti;
- obravnava analize pomorskih rab in njihovih povezav z okoljskimi sestavinami;
- natančnejša obravnava potreb PPN, prednostnih nalog in ciljev upravljanja na območju;

- začetek postopka vključevanja deležnikov.

Da bi dosegli cilj dolgoročnega trajnostnega razvoja, mora celostni pomorski načrt vključevati primerjavo ekološko ustreznih informacij z obstoječimi okoljskimi pritiski in vplivom človekovih dejavnosti, da bi lahko ocenili skupne vplive na morski ekosistem, po možnosti kvantitativno. Države članice EU morajo take presoje opraviti v skladu z Okvirno direktivo o morskii strategiji – »analiza prevladujočih pritiskov in vplivov, vključno s človekovimi dejavnostmi, na značilnosti in okoljsko stanje voda...«. To bo olajšalo vzpostavitev potrebnih povezav med PPN in Okvirno direktivo o morskii strategiji, ki je referenčna za ekosistemski pristop k upravljanju morskih voda držav članic. Presojio stanja morskoga okolja in analizo antropogenih pritiskov je treba izvesti čim bolj v skladu z merili, navedenimi v Okvirni direktivi o morskii strategiji. Načeloma morajo enaka merila veljati tudi pri opredelitvi scenarijev načrtovanja in ukrepov. To bi zagotovilo tudi boljše ujemanje med PPN načrtom in programom ukrepov Okvirne direktive o morskii strategiji.

11.2.2 Upoštevanje razvoja in predvidevanja dogajanja v prihodnosti

Za opredelitev strategij in ukrepov z vidika verjetnega razvoja na področju načrtovanja je potrebno pripraviti realističen scenarij za obdobje 5 do 10 let. Scenarij mora biti pripravljen na podlagi raziskave možnih razmer v prihodnosti, opredelitve možnih nastajajočih dejavnikov sprememb v zvezi s konflikti in sinergijami med pomorskimi rabami, kot tudi na podlagi nastajajočih pritiskov in vplivov na okolje.

Prihodnje razmere na območju so odvisne od:

- tekočih dogajanj, ki običajno različno hitro napredujejo (npr. pristaniški razvoj, novi cevovodi in kabli, nove vetrne elektrarne, nova zavarovana območja itd.);
- možnih/pričakovanih sprememb zaradi političnih in socio-ekonomskih dogajanj in razvoja (npr. nove države članice EU, sprejem novih pravnih/regulativnih svetovnih gospodarskih ciklov in trendov, ki vplivajo na pomorsko gospodarstvo itd.);
- sopoljavnosti naravnih (na območju so pričakovani pomembni neposredni in posredni vplivi podnebnih sprememb) in antropogenih sprememb;
- strukturnih (npr. nove infrastrukture, uporaba novih tehnologij itd.) in nestrukturnih ukrepov (npr. izvajanje okoljskih politik in drugih sektorskih politik, najboljše prakse upravljanja, dejavnosti spremljanja, prilagodljive prakse upravljanja itd.) v okviru splošnih in sektorskih načrtov.

Študija (Barbanti in sod., 2015) je skušala zajeti glavne možne trende razvoja na ravni Jadransko-jonske regije in ciljnih območij, kot so:

- povečanje pomorskega prometa;
- povečanje obalnega in pomorskega turizma v celotni Jadransko-jonski regiji;
- razvoj industrije nafte in zemeljskega plina;
- ukrepi za prilagajanje na podnebne spremembe v obalnih območjih, ki se razlikujejo glede na obalno morfologijo in rabo.

11.2.3 Izdelava zemljevidov vseh primarnih rab in vseh ključnih deskriptorjev ekosistemov in okoljskega stanja

Karte rab morja in glavnih sestavin okolja so temelj pomorskega prostorskega načrtovanja. Karte povzemajo nekaj ključnih elementov, medtem ko so drugi vidiki in informacije izven kart in jih je treba upoštevati med analizo in postopkom načrtovanja, kar je odvisno tudi od ciljev študije. Zelo pomembna je tudi pravilna razlaga kart s pomočjo popolnih metapodatkov in ob skrbnem upoštevanju manjkajočih podatkov in informacij. Uskladitev formatov in podatkovnih baz v skladu s standardi EU in drugimi mednarodnimi standardi sta ključnega pomena predvsem pri pripravi kart na čezmejni ravni, in sicer ne le za pravilno sliko obravnavanega območja, ampak, kar je še pomembneje, da karte in podatki omogočajo sprotno izboljšanje in posodabljanje.

11.2.4 Učinkovita metoda za analizo konfliktov in sinergij med rabami

Namen analize prekrivajočih se pomorskih dejavnosti je ugotavljanje območij z visoko intenzivnostjo rabe. Z analizo bi morali prepoznati območja, kjer prihaja do prekrivanja rab, opredeliti tipologije prekrivanja, ki se kažejo kot tekmovanje za prostor in čas, in razvrstiti oz. označiti konflikte in sinergije. Uporaba standardiziranih in bolj ali manj rafiniranih metod za izdelavo končnih kart neizogibno zahteva dopolnjevanje s strani deležnikov in strokovnjakov, da bi karte vsebovale zbirne in interpretirane podatke.

11.2.5 Pregleden in standardiziran način kvalitativne in kvantitativne analize posameznih in kumulativnih vplivov in pritiskov rab na morju

Eden ključnih korakov ekosistemskega pristopa k upravljanju je ocena posameznih in kumulativnih vplivov antropogenih pritiskov na ekosisteme. Začetna presoja mora omogočiti pregled za območje značilnih pritiskov in vplivov pomorskih rab in njihovo povezavo z deskriptorji okoljskega stanja. Po tem koraku je treba izvesti bolj podrobno kvantitativno vrednotenje kumulativnih vplivov. Tudi manjkajoči podatki o rabah in porazdelitvi ekosistemov lahko bistveno vplivajo na rezultate na lokalni ravni. Zato je po opredelitvi glavnih vplivov in prizadetih območij potrebna natančnejša analiza za pripravo načrtovalnih ukrepov z uporabo posebnih orodij, ki so odvisna od predmeta obravnave in razmerja med vzrokom in učinkom, ki ga je treba določiti (modeli, ukrepi in poskusi, strokovna presoja itd.). Pri izvedbi tega koraka metodologije je pomembno upoštevati tudi pritiske, ki izvirajo s kopnega in, kjer je potrebno, vse do razvodja. Direktiva o PPN izrecno zahteva pravilno oceno interakcije med kopnim in morjem, t. j. kakšni so medsebojni vplivi dejavnosti na kopnem in morju ter kako vplivajo na morsko okolje.

11.3 Faza načrtovanja

11.3.1 Opredelitev in objava vizije in ciljev upravljanja

PPN je samo orodje za uresničitev (skupne) vizije našega morja. Cilji PPN obsegajo tri glavne razsežnosti trajnosti: okoljsko/ekološko, gospodarsko in družbeno/kulturno, ki se na splošno ne razlikujejo od ciljev ekosistemskega upravljanja. Pred opredelitvijo ciljev načrtovanja morskega prostora moramo oblikovati in objaviti vizijo svojega območja načrtovanja. Ta ne vključuje samo okoljskih ciljev, ampak tudi in predvsem dinamiko družbenega in gospodarskega okolja ter jasno meri na prihodnost. Oblikovanje vizije zahteva tudi pripravo različnih scenarijev načrtovanja prostora za jasnejšo predstavitev alternativ in njihovih posledic. Oblikovanje jasnih ciljev je nujno že v zgodnji fazi načrtovanja, saj je preostali postopek, od zbiranja podatkov, podpore odločanja in sodelovanja deležnikov, odvisen od jasnosti namena (Ehler in Douvere, 2009a). Razvoj bolj operativnih ter na podlagi kazalnikov in na referenčni ravni prostorsko določenih ciljev je ključni del postopka načrtovanja in bistven za uspešnost rezultatov, vendar je to pogosto le delno doseženo. Da bi bili operativni cilji učinkoviti in koristni za ocenjevanje uspešnosti prostorsko upravljanih območij, morajo biti: specifični, merljivi, dosegljivi, realistični in časovno opredeljeni. Povsem jasno je, da imajo deležniki pomembno vlogo pri oblikovanju vizije in ciljev upravljanja ter pri doseganju soglasja, še posebej v čezmejnem kontekstu.

11.3.2 Prizadevanje za prostorsko učinkovitost in skupno rabo s pomočjo preglednih in kvantitativnih pristopov

Predlogi PPN si morajo prizadevati za čim večjo skupno rabo morskih območij, območja brez rabe ali v rabi samo enega sektorja pa naj se določajo le, če je to nujno potrebno. Postopek opredeljevanja in urejanja skupne rabe mora biti pregleden in celovit oziroma čim bolj temeljiti na:

- močni udeležbi deležnikov,
- zanesljivih prostorskih podatkih,
- multidisciplinarnem znanstvenem sodelovanju,

- kvantitativni analizi, ki vključuje ekosistemske storitve ter primerjalno analizo stroškov in koristi alternativnih predlogov.

11.3.3 Združevanje pomorsko prostorskega načrtovanja in celostnega upravljanja obalnih območij

Direktiva o PPN v 7. členu pravi, da če interakcije med kopnim in morjem niso upoštevane v pomorskem prostorskem načrtovanju, lahko države članice uporabijo druge formalne in neformalne postopke, kot je na primer celostno upravljanje obalnih območij. Države članice naj si s pomorskim prostorskim načrtovanjem prizadevajo spodbujati skladnost pomorskega prostorskega načrta ali načrtov z drugimi ustreznimi postopki. Izvajanje Protokola ICZM v okviru Barcelonske konvencije (18. člen) tudi poudarja razvoj skupnih in usklajenih ICZM/PPN strategij. Kot je očitno, da se PPN ne more izvajati brez upoštevanja načrtov ICZM, ki v skladu s predpisom spadajo pod morsko območje, tudi načrt ICZM ne more biti učinkovit, če njegov vpliv na morske rabe območja ni vnaprej ovrednoten. Projekt si mora prizadevati tudi za dobro znanstveno razumevanje ne le ekoloških značilnosti obravnavanih območij, ampak tudi družbenogospodarskih in kulturnih povezav ter povezljivosti med ekosistemi in človekovimi dejavnostmi v obalnem in morskem okolju.

11.3.4 Obravnava čezmejnih vprašanj

PPN je lahko in običajno tudi je mešanica čezmejnih in lokalnih vprašanj. V fazi presoje in analize je treba ugotoviti, koliko in kje imajo problemi, ki jih je potrebo obravnavati, čezmejni značaj ali sestavine. V fazi načrtovanja, ko se pripravljajo scenariji in predlogi, je treba upoštevati specifične probleme, družbeno-gospodarski okvir in nacionalne interese, ki jih je treba uskladiti v skupne interese, zakonodajni in upravljalni okvir in mnenja deležnikov. Ko so scenariji dogovorjeni, jih je nato potrebno razviti in dovršiti z eno samo pobudo ali kombinacijo usklajenih pobud na mednarodni, nacionalni in regionalni ravni. V okviru prepoznanega in dobro opredeljenega čezmejnega scenarija lahko tudi lokalni in regionalni načrti in ukrepi postanejo učinkovitejši in konkretnjši. Hkrati z reševanjem problemov med rabami na morju in varstvom morskih sistemov je PPN lahko tudi sredstvo za spodbujanje nadnacionalnega sodelovanja.

11.4 Faza vrednotenja, spremljanja, prilagajanja in upravljanja

11.4.1 Priprava postopkov vrednotenja in določitev nabora reprezentativnih meril in kazalnikov

PPN je prilagodljiv proces, ki mora vključevati spremljanje uspešnosti in vrednotenje bistvenih elementov celotnega upravljanja postopka (Ehler, 2014). Vrednotenje se mora pravzaprav začeti z ocenjevanjem postopka priprave načrta s ciljem izboljšanja načrta in drugih pobud načrtovanja. Vrednotenje izvajanja načrta mora temeljiti na standardnih shemah, vendar mora biti prilagojeno tudi specifičnim značilnostim preučevanega območja in upoštevati ključne ukrepe načrtovanja. Spremljati mora glavne kazalnike uspešnosti ter pričakovanih ovir in ozkih grl. Merila in kazalniki morajo zajemati okoljske, družbeno-gospodarske in institucionalne vidike. Čezmejni vidiki zahtevajo posebne dejavnosti in kazalnike spremljanja. Načrt izvajanja spremljanja mora biti tesno povezan in v celoti skladen z načrtom spremljanja, ki ga zahteva strateška presoja vplivov na okolje, ki jo je treba opraviti za predlagane načrte. Za učinkovit nadzor in zlasti za zagotavljanje prilagodljivega upravljanja je izredno pomembna izbira vodje postopka vrednotenja. Za izvajanje dejavnosti spremljanja je treba zagotoviti ustrezna finančna sredstva, kar posledično lahko prinese znatno dodano vrednost pri obravnavi rabe virov in odločitvah o najboljših programih upravljanja.

11.4.2 Sporočanje rezultatov spremljanja in ovrednotenja najboljše prakse in študije uspehov

Preglednost izvajanja PPN, vključno z vsemi pripravljalnimi fazami, je nujna za učinkovit postopek in gradnjo zaupanja uprav in deležnikov. To je tudi v skladu s temeljnim načelom 9. člena – to je

udeležba javnosti, kakor jo predvidevajo direktive o PPN. Deležnike je treba vključevati tudi v celotni postopek spremljanja in vrednotenja, da se zagotovi odgovornost, verodostojnost in preglednost rezultatov vrednotenja uspešnosti. Deležniki lahko nudijo bistveno podporo z zagotavljanjem alternativnih rešitev konfliktov pri določanju postopka vrednotenja ter izbiri vodstva in ocenjevalne skupine, izbiri kazalnikov vrednotenja, pregledu rezultatov vrednotenja in, najpomembneje, pri razširjanju postopka vrednotenja in rezultatov. O dogajanju in če in kje obstajajo potrebe po prilagajanju in izboljšavah je treba obveščati zlasti vse, ki so sodelovali pri razvoju postopka načrtovanja in so pristojni za njegovo izvajanje. Znotraj tega komunikacijskega procesa je treba posebno pozornost nameniti predstavitvi potekajočih tekočih najboljših praks in študij uspehov. Vsekakor pa je treba prikazati konkretno dodano vrednost, pridobljeno z ustreznim izvajanjem čezmejnega PPN.

V preglednici 2 predstavljamo predlog proces oblikovanja priprave in postopka PPN, z namenom vključitve celotnega cikel načrtovanja (zbiranje in ocenjevanje podatkov, celovita presoja, vključevanje deležnikov, analiza združljivosti rab, analiza vplivov na ekosisteme itd.).

Tako (Ehler in Douvre, 2009) kot tudi (Barbanti in sod., 2015) v svojih priporočilih poudarjajo, da je najpomembnejša faza postopka priprave PPN pripravljalna faza, sledijo pa še faza analize in interpretacije, faza načrtovanja, faza vrednotenja, spremljanja, prilagajanja in upravljanja.

Preglednica 2: Faze oblikovanja priprav in postopka PPN

Table 2: The marine spatial planning process and the planning phase

PRIPRAVLJALNA FAZA	FAZA ANALIZE IN INTERPRETACIJE	FAZA NAČRTOVANJA	FAZA VREDNOTENJA, SPREMLJANJA, PRILAGAJANJA IN UPRAVLJANJA
Natančno določitev ciljev dela in pripravo doslednega delovnega načrta	Začetno presojo ppn, upoštevajoč vse vidike, ki vplivajo na analizo in načrtovanje	Opredelitev in objavo vizije in ciljev upravljanja	Pripravo postopkov vrednotenja in določitev nabora reprezentativnih meril in kazalnikov
Upoštevanje političnega dogajanja na obravnavnem območju in potek izvajanja politik	Upošteva razvoj in dogajanja v prihodnosti	Prizadevanje za prostorsko učinkovitost in skupno rabo s pomočjo preglednih in kvantitativnih pristopov	Sporočanje rezultatov spremljanja in ovrednotenja najboljših praks in študije uspehov
Skrbno določanje obsega analiz in upravljanja	Izdelavo zemljevidov vseh primarnih rab in vseh ključnih deskriptorjev ekosistemov in okoljskega stanja	Združevanje pomorsko prostorskega načrtovanja in celostnega upravljanja obalnih območij	
Skrbno preučitev zakonodaje, načrtovanja in dovoljenj	Učinkovito metodo za analizo konfliktov in sinergij med rabami	Obravnavo čezmejnih vprašanj	
Določitev deležnikov in oblikovanje načrta vključevanja deležnikov	Pregleden in standardiziran način kvalitativne in kvantitativne analize posameznih in komulativnih vplivov in pritiskov rab na morju		
Uporabo razpoložljivega znanja in posebne ukrepe za zapolnitev vrzeli v znanju			
Analizo podatkov in informacij, ki so relevantne za ppn in za cilje, ki jih je potrebno doseči			
Analizo podatkov in informacij, ki so resnično pomembne za ppn in cilje, ki jih je potrebno doseči			
Analizo tveganja, kjer obstaja nevarnost neuspešnosti postopka, in ugotovitev ključnih dejavnikov tveganja			

12 PROTOKOL O CELOVITEM UPRAVLJANJU Z OBALNIM OBMOČJEM V SLOVENIJI

Protokol o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean (v nadaljevanju Protokol ICZM) je bil sestavljen 21. januarja v Madridu v okviru Barcelonske konvencije, za vse sredozemske države pa je začel veljati marca 2011. Republika Slovenija je Protokol ICZM ratificirala z Zakonom o ratifikaciji Protokola o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (Uradni list RS, št. 84/2009). S protokolom želijo države pogodbenice določiti skupen okvir za celovito upravljanje obalnih območij v Sredozemlju in se zavzemati za enotna merila za okrepitev regionalnega sodelovanja.

Republika Slovenija se zaveda, da je postalo Sredozemsko morje območje zelo gostega pomorskega prometa, ki se še povečuje, kar ogroža morje, saj mu grozi hudo onesnaženje. Zaradi celovitega upravljanja morskega okolja zlasti glede na morebitno onesnaženje in zaradi njegovega preprečevanja ter tudi zaradi sodelovanja pri ukrepanju ob morebitnem onesnaženju je nujno okrepljeno sodelovanje sredozemskih držav. Temeljni cilj je celovito obravnavanje območij in ohranjanje kakovosti obalnih območij v Sredozemlju.

Protokol ICZM določa načine celovitega upravljanja obalnih območij⁵ za varstvo in trajnostno rabo obalnih območij in gospodarske dejavnosti (kmetijstvo, industrija, ribištvo, ribogojstvo, turizem, šport in rekreacija, raba naravnih virov, infrastruktura, energetski objekti, pristanišča ter pomorski objekti in konstrukcije, pomorske dejavnosti). V nadaljevanju so obravnavani posebni obalni ekosistemi, obalna krajina, otoki in kulturna dediščina. Poseben poudarek je na ozaveščanju javnosti, izobraževanju in raziskovanju. V tretjem delu so opredeljeni mehanizmi za celovito upravljanje obalnih območij – spremljanje izvajanja Protokola ICZM, Sredozemska strategija za celovito upravljanje obalnih območij, državne strategije, načrti in programi za obalna območja, okoljska presoja, prostorska politika in gospodarski, finančni in davčni instrumenti. V četrtem delu protokola so obravnavana tveganja, ki vplivajo na obalna območja, kot so naravne nesreče, obalna erozija ipd. V petem delu je opredeljeno mednarodno sodelovanje – raziskovanje, znanstvena in tehnična pomoč, čezmejno sodelovanje in čezmejna okoljska presoja.

12.1 Analiza izvajanja protokola o celovitem upravljanju z obalnim območjem v sloveniji

Analiza izvajanja Protokola o celovitem upravljanju z obalnim območjem v Sloveniji je bila izvedena v okviru projekta SHAPE (RRC, maj 2012), iz katere izhajajo naslednje ugotovitve:

Splošne določbe Protokola o celovitem upravljanju z obalnim območjem v Sredozemlju (1 do 7. člen) so vgrajene v nacionalno zakonodajo.

- Cilji celovitega upravljanja obalnih območij so vgrajeni v ključne državne dokumente na področju varstva okolja, naravnih virov, voda, ohranjanja narave, pa tudi skladnega regionalnega razvoja.
- Splošna načela celovitega upravljanja obalnih območij so vgrajena predvsem v zakonodajo s področja varstva okolja, voda, ohranjanja narave, varstva kulturne dediščine, prostorskega načrtovanja in skladnega regionalnega razvoja.
- Usklajevanje je zagotovljeno v okviru priprave dokumentov s področja razvoja sektorjev, proračunskega načrtovanja na državni ravni, skladnega regionalnega razvoja in prostorskega načrtovanja. V okviru zakonodaje o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja je vzpostavljena razvojna regija Južna primorska (ki sovpada s porečjem jadranskih rek) s svojo strukturo

⁵ Obalno območje pomeni geomorfološko območje na kateri koli strani morske obale, na katerem prihaja do interakcije med morskimi in kopenskimi deli v obliki kompleksnih ekoloških sistemov in sistemov virov, ki jih sestavljajo biotični in abiotični sestavni deli, ki soobstajajo in vzajemno delujejo s človeškimi skupnostmi in ustreznimi socialno- ekonomskimi dejavnostmi.

pravljanja, ki je v specifičnih razmerah Slovenije uporabna kot institucionalni okvir za integralno upravljanje z obalnim območjem.

Drugi del Protokola ICZM govori o področjih celovitega upravljanja obalnih območij (8.-21.člen), ki vključuje varstvo in trajnostno rabo obalnih območij, posebne obalne ekosisteme, obalno krajino, otoke, kulturno dediščino ter sodelovanje in ozaveščanje, usposabljanje, izobraževanje in raziskovanje.

- Protokol ICZM (8.člen) pogodbenice zavezuje, da na obalnih območjih določijo območje, na katerem gradnja ni dovoljena. To območje ne sme biti široko manj kot 100 m ob upoštevanju izjem za projekte v javnem interesu ali na območjih s posebnimi lokalnimi omejitvami, zlasti glede gostote poseljenosti ali družbenih potreb, na katerih notranji pravni akti predvidevajo individualno gradnjo, pozidavo ali razvoj. Zakon o vodah določa priobalno zemljišče morja, na katerem gradnja ni dovoljena, (razen pod določenimi pogoji). Določitev tega pasu priobalnih zemljišč ima sicer določen namen varstva voda (morja), nima pa zadostnega učinka pri celovitem ohranjanju in varstvu obalnega območja pred prekomernimi obremenitvami. Obalni pas, določen z namenom varovanja območja na stiku morja in kopnega, zato ne moremo vezati na režim, ki ga določa zakon o vodah, vzpostaviti je potrebno drugo območje z novim režimom. Na občinskem nivoju trenutno še vedno veljajo plani prejšnje generacije t. i. Dolgoročni in družbeni plani občine za obdobje 1986-2000 (v nadaljevanju prostorske sestavine planskih aktov), za njih so značilne občasne spremembe in dopolnitve, s katerimi se plani prilagajajo aktualnim prostorsko razvojnim potrebam. V teh prostorskih sestavinah planskih aktov ni prepovedi gradnje v obalnem pasu. Analiza dejanske rabe 100 m obalnega pasu kaže, da je 62 % površine izhodiščnega 100 m priobalnega pasu pozidanega in 38 % v primarni rabi.

Določila 8. člena Protokola ICZM kažejo na to, da je obalno območje potrebno obravnavati kot novo prostorsko enoto z usmeritvami, ki bodo usklajene z vsemi nosilci urejanja prostora in uveljavljene skozi prostorske izvedbene akte. Ker imajo vse štiri obalne občine še vedno veljavne prostorske sestavine planskih aktov in so v pripravi OPN, bi bilo smiselno, do se do sprejemov OPN obalno območje obravnava v procesu prenove Strategije prostorskega razvoja Slovenije.

- Določbe, ki se nanašajo na regulacijo gospodarske dejavnosti v obalnem območju (9.člen), so v glavnem zadovoljivo vgrajene v zakonodajo v okviru prostorskega načrtovanja, saj se določajo območja, namenjena dejavnostim, ki zahtevajo bližino morja, vendar je še prostora za izboljšanje prakse, predvsem pri prilagajanju obalnega in pomorskega gospodarstva naravi obalnih območij ter varovanju morskih virov pred onesnaženjem, saj se pogosto pojavljajo razvojne pobude, ki od tega odstopajo (npr. plinski terminal, elektroenergetski objekti, ambiciozni načrti trgovskega pristanišča Koper). Zaradi omejenosti slovenske obale se pojavljajo konflikti – primer širitve trgovskega pristanišča Koper in odpor lokalnega prebivalstva ter turističnih akterjev.

Zavedati se moramo, da zakonodajni okvir ni dovolj, temveč je potrebno okrepiti tudi ozaveščanje in informiranost vse javnosti ter s tem vplivati na politične odločitve. Vprašanje vzpostavitve sistema spremljanja trajnostnega razvoja obalnega območja in njegove nosilne zmogljivosti ni zadovoljivo rešeno kljub nekaterim preteklim poskusom (projekta CAMP).

- Sistem varstva posebnih obalnih ekosistemov v Sloveniji ima vgrajene zahteve Protokola ICZM (10.člen). Glede prakse varovanja in ohranjanja morskih in obalnih območij s pomembnimi habitatami in vrstami lahko trdimo, da omrežje celovitega, reprezentativnega in učinkovitega sistema upravljanja morskih območij še ni dokončno vzpostavljeno. Mnoge sestavine morske in obalne biotske raznovrstnosti ostajajo še vedno brez varstva. Tudi dve sicer že zavarovani območij – naravna spomenika, še nimata vzpostavljenega sistema upravljanja.
- Določbe Protokola ICZM, ki se nanašajo na obalne krajine (11. člen), se izvajajo v okviru predpisov prostorskega načrtovanja. Strateški dokumenti s področja prostorskega načrtovanja vsebujejo tudi usmeritve za varstvo krajin. Problem je njihov prenos v prakso oz. implementacija v državnih in občinskih prostorskih načrtih. Pri tem je nadzor v okviru presojanja vplivov načrtovanih programov in prostorskih načrtov na krajino premalo učinkovit. Na nacionalni ravni je problem tudi v tem, da krajina nima svojega zagovornika (oz. sektorja) v procesu prostorskega načrtovanja. Ključna je ugotovitev, da so spremembe v prostorski zakonodaji v zadnjem obdobju zmanjšale pomen krajine, čeprav je trend drugod po Evropi ravno nasproten (Mlakar in Hudoklin, 2010).

- Določila, ki se nanašajo na kulturno dediščino (13. člen), so vgrajena v nacionalni zakonodajni okvir. Glavni problem izvajanja v praksi so skromna razpoložljiva sredstva, kar pogosto okрни ukrepe, namenjene ohranjanju ali varovanju kulturne dediščine obalnih območij.
- Določila, ki se nanašajo na sodelovanje zainteresiranih akterjev pri oblikovanju in izvajanju obalnih in morskih strategij, načrtov ter programov (14. člen), so vgrajena v zakonodajo. V praksi opazamo, da je to sodelovanje pogosto razumljeno kot formalnost. Opaža se premajhna angažiranost zainteresirane javnosti, pomanjkanje usposobljenih nevladnih organizacij, premajhna vloga gospodarskih akterjev oz. njihovih zbornic.

Poleg tega je opazno, da pristojni državni organi slabo vključujejo in informirajo lokalne skupnosti o odločanju glede načrtovanja in upravljanja morja, ki je v zakonodaji opredeljena kot prostorska ureditev državnega pomena.

Tretji del Protokola obravnava načine za celovito upravljanje obalnih območij (teme: mehanizme za spremljanje in opazovanje mreže, državne strategije, načrte in programe za obalna območja, okoljsko presojo, prostorsko politiko, gospodarske, finančne in davčne instrumente).

- Določila, ki se nanašajo na mehanizme za spremljanje in opazovanje, se v Sloveniji izvajajo v okviru spremljanja kakovosti morja, vplivov onesnaževanja in izvajanja mednarodnih obveznosti po Barcelonski konvenciji. V tem okviru nacionalni inštitut za biologijo – Morska biološka postaja Piran sodeluje tudi s sorodnimi institucijami na območju Sredozemlja. Državni seznam o obalnem območju in njegovih virih, dejavnosti ter ustanovah, zakonodaji in načrtovanju, ki bi lahko vplival na obalna območja, še ni bil vzpostavljen.
- Slovenija nima posebne nacionalne obalne strategije, temveč so zahtevani elementi obalne strategije, načrtov in programov vgrajeni v ostale programske dokumente na državni ali na regionalni ravni, kot npr. Regionalni razvojni program za obdobje 2014-2020 in v CAMP Slovenija (pripravljen v letih 2004-2007). V prihodnje je potrebno predvsem dopolniti mehanizem usklajevanja in okrepiti sodelovanje države, lokalne skupnosti in znanstvenih institucij, kot tudi vzpostaviti sistem kazalnikov za spremljanje izvajanja strategije, načrtov in programov za celovito upravljanje obalnega območja ter napredek pri izvajanju Protokola ICZM.
- Določila, ki se nanašajo na okoljske presoje, so vgrajena v zakonodajo (Zakon o varstvu okolja in podzakonski akti). Vplive izvedbe planov, programov, načrtov, prostorskih ali drugih aktov na okolje se presoja skladno s predpisi, usklajenimi z direktivo (2001/42/ES) in na podlagi zakona, ki ureja varstvo okolja.

Četrty del Protokola ICZM obravnava tveganje, ki vplivajo na obalna območja (naravne nesreče, obalna erozija, odzivanje na naravne nesreče).

- V Sloveniji je vzpostavljen celovit sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, v okviru katerega je bil sprejet nacionalni program. Ta vključuje tudi ukrepe za preprečevanje oz. omilitev posledic naravnih nesreč. Program vključuje tudi ukrepe v povezavi z nevarnostmi in nesrečami, ki so posledica klimatskih sprememb (suše, požari v naravi, plazovi, poplave, visoke plime ...). Glavna pomanjkljivost sistema je organiziranost (problem koordinacije, nepovezanost, preslabo vključevanje občin) in pomanjkljiva preventiva (npr. prostorsko načrtovanje – prešibka vloga v preventivi). To skušajo odpraviti s poplavnimi študijami.

Peti del Protokola ICZM se nanaša na mednarodno sodelovanje (na tematike, kot so usposabljanje in raziskovanje, znanstvena in tehnična pomoč, izmenjava podatkov in dejavnost v skupnem interesu, čezmejno sodelovanje, čezmejna okoljska presoja).

- Slovenija sodeluje pri usposabljanju znanstvenega, tehničnega in administrativnega osebja na področju celostnega upravljanja obalnih območij, zlasti skozi sodelovanje pri mednarodnih projektih.
- Določila Protokola ICZM o čezmejni okoljski presoji so vključena v slovenski pravni sistem. Problematika je vključena v Zakon o varstvu okolja. Bistvene določbe so naslednje: organ, pristojen za izdajo okoljevarstvenega soglasja, je Agencija RS za okolje. Ta mora pri izdaji okoljevarstvenega soglasja zagotoviti sodelovanje javnosti, vključiti pa mora tudi države članice

EU in druge države, ki so pogodbenice ESPOO konvencije ter njihove javnosti, če bi poseg v okolje lahko imel čezmejne vplive. Do sedaj se še ni izoblikovala praksa s tega področja, pobude o tovrstnem sodelovanju so bile dane s strani Italije (pri pripravi prostorskega načrta širitve koprskega trgovskega pristanišča) in Slovenije (pri projektih za plinske terminale v Tržaškem zalivu).

Z namenom, da se izboljša učinkovitost izvajanja celostnega upravljanja z obalnim območjem, bo v prihodnosti potrebno (SHAPE, 2012) izpeljati več ukrepov.

- Okrepiti mehanizem usklajevanja v okviru strukture upravljanja regionalnega razvoja Južne Primorske z ustanovitvijo odbora za obalno/morsko problematiko.
- Pripraviti predlog vzpostavitve sistema prepovedi gradnje v 100-metrskem obalnem pasu na državni ravni.
- Okrepiti javno osveščanje in informiranje o problematiki trajnostnega razvoja obalnega območja.
- Dopolniti sistem spremljanja in vzpostaviti kazalnike trajnostnega razvoja obalnega območja in njegove zmogljivosti.
- Varovanje in ohranjanje morskih in obalnih območij s pomembnimi habitati okrepiti tako, da se dopolni sistem z zavarovanjem sestavin morske in obalne biotske raznovrstnosti (slana travišča, travniki pozejdonke, glavata kareta, velika pliskavka, nekatere ptičje vrste).
- Urediti sistem upravljanja za že zavarovana območja – naravne spomenike, predvsem pa uspešneje obvladati negativne vplive človekovih dejavnosti, ki pospešujejo izgubo morske biotske raznovrstnosti.
- Varstvo krajin je potrebno okrepiti z zavarovanjem obalnih krajin, ki so pomembne za nacionalno prepoznavnost, in sicer na podlagi Zakona o kulturni dediščini. Na ta način bi krajine dobile zagovornika v procesu prostorskega načrtovanja. Potrebno je okrepiti vlogo krajine v postopkih celovite presoje vplivov na okolje in tako zmanjšati negativne vplive posegov na krajino. Okrepiti je potrebno strokovno in raziskovalno delo na področju urejanja krajine.
- Vzpostaviti je potrebno evidenco obalnega območja s podatki o njegovih virih in dejavnostih ter ustanovah, zakonodaji in načrtovanju, ki vplivajo na obalna območja.
- Državni načrt zaščite in reševanja ob poplavah bo potrebno skladno s poplavno direktivo dopolniti za primere poplav večjih razsežnosti, ki so posledica ekstremnih vremenskih pojavov zaradi klimatskih sprememb. Okrepiti je potrebno preventivne ukrepe. Zaostri je potrebno upoštevanje veljavnih predpisov s področja prostorskega načrtovanja in gradnje objektov ter omejiti širitev gradnje na ogroženih območjih. Potrebni so preventivni ukrepi zaradi večje intenzitete visokih plim, kar povzroča poplave in erozijo obale.

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 ICZM pooblastiti pristojno ministrstvo.

Ministrstva, ki so glede na naravo Protokola ICZM posebej pristojna za njegovo izvajanje, so predvsem Ministrstvo okolje in prostor, Ministrstvo za kmetijstvo ter Ministrstvo za gospodarski razvoj in Ministrstvo za kulturo.

12.2 Vzpostavitev obalnega območja

V sistem upravljanja s posameznimi elementi obalnega območja je potrebno vnesti elemente celovitega upravljanja, predvsem v obliki sprotne nadsektorske koordinacije vseh pristojnih organov, ki bo omogočala 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 obalnega območja.

S tem namenom je potrebno vzpostaviti koordinacijo upravljanja obalnega območja, katere cilj je, da v obalnem območju 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 že vključeni v sistem medsebojnega usklajevanja v obalnem območju, so predvsem pristojna ministrstva, lokalne skupnosti, znanstvene institucije, regionalna razvojna agencija Južna Primorska in razvojni svet južnoprimorske regije, poklicne in panožne zbornice in združenja, nevladne organizacije in lokalno prebivalstvo.

Vzpostavitev ustrezne koordinacije upravljanja in določitev obalnega območja s posebnim režimom rabe bi omogočila:

- vzpostavitev usklajenih pravil urejanja prostora ob celotni dolžini obale v občinskih prostorskih aktih,
- vzpostavitev medobčinsko usklajene prostorske zasnove za specifične dejavnosti (komunalni privezi, operativne obale za dejavnosti v povezavi z morjem),
- vzpostavitev medsebojno usklajenih ukrepov za razbremenitev obale motornega prometa in upravljanje dostopnosti do obale;
- pripravo in izvedbo skupnih projektov (obalna pešpot ob celotni dolžini obale, program urejanja zelenih površin, program urejanja kopališč),
- razvoj turističnih produktov v povezavi z obalnim pasom in z njim povezanimi zavarovanimi območji narave in kulturne dediščine,
- uskladitev režimov upravljanja obalnega pasu.

Pri iskanju možnosti dejanske pravne uveljavitve priobalnega pasu je mogoče vzpostaviti obalno območje na podlagi posebnega/podzakonskega predpisa ali na podlagi samostojnega zakona ali spremenjenega sektorskega zakona (SHAPE, 2014):

Uveljavitev priobalnega pasu v posebnem predpisu o priobalnem pasu

Obalno območje bi lahko vzpostavili s predpisom o zavarovanju priobalnega območja, ki bi ga za izvrševanje Protokola 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,
- določbe o celovitem upravljanju priobalnega pasu (pristojni organi, sodelovanje deležnikov pri upravljanju itn.).

V postopku priprave predpisa (akt o zavarovanju območja) 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 poslovníkom 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 nosilcev urejanja prostora 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 projektne pogodbe 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 (SHAPE, 2014).

Uveljavitev obalnega območja s prostorskim aktom

Po svoji vsebini, ciljnih in metodologiji ima obalno območje 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. Uveljavitev obalnega območja s prostorskim aktom zahteva pripravo podrobnejšega programa prostorske zasnove, ki bo enotno in celovito urejala obalno območje.

Primeren instrument za uveljavitev obalnega območja po ZPN je ravno Strategija prostorskega razvoja Slovenije (v nadaljevanju SPRO), ki se sedaj prenavlja. Podlaga za vključitev obalnega območja v SPRO je Protokol ICZM, saj nas kot mednarodni akt v to zavezuje.

Na tej podlagi bi bilo mogoče v SPRO uveljaviti obalno območje – kot novo prostorsko enoto s podrobnejšimi usmeritvami za urejanje tega prostora. Strategija prostorskega razvoja Slovenije bi postala zavezujoča šele skozi izvedbene prostorske načrte, bodisi občinski prostorski načrt, občinski podrobni prostorski načrt ali državni prostorski načrt. Ker je praksa prostorskega načrtovanja na lokalni ravni velikokrat pokazala, da so neposredne zapovedi za gradnjo na določenem območju naleteli na odpor in s tem na iskanje lukenj v zakonskih določilih, je ravno to prvi korak k skupnemu sodelovanju za pripravo prostorskih usmeritev za obalno območje. Postopkovno gledano je za celovito upravljanje obalnega območja potrebno preko ustreznih organov ali mehanizmov zagotoviti sodelovanje med institucijami, različnimi organi na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, ki so pristojni tako za morske kot kopenske dele obalnih območij z namenom, da bi okrepili skladnost in učinkovitost skupno oblikovanih strategij, programov in to usklajenost prenesli tudi v prostorske izvedbene akte za obalno območje.

12.3 Resolucija o strategiji za Jadran

Izhajajoč iz dejstva, da je Slovenija tudi pomorska država z jasno zavezanostjo sredozemskemu prostoru, ter upošteva evropsko usmerjeno ter usklajeno energetske politiko Slovenije in sosednjih držav članic Evropske unije je Državni zbor v interesu in za zaščito interesov Republike Slovenije decembra 2009 sprejel Resolucijo o strategiji za Jadran (Uradni list RS, št. 106/2009).

Strategija za Jadran (v nadaljevanju Strategija) naj predstavlja nov, dejaven pristop za učinkovito upravljanje s skupnim priobalnim in obalnim ter morskim bogastvom, za kar je potrebna čim širša podpora vseh deležnikov in še zlasti najširše javnosti. Uveljavlja naj načela trajnostnega razvoja, zlasti s povezovanjem vsebin na področju rabe naravnih virov, prometa, ribištva in pridelave hrane, turizma, energetske varnosti in prostorskega načrtovanja. Strategija naj bo okoljski steber prihodnje izrazito razvojno usmerjene Pomorske strategije za Jadran, ki bo sprejeta v okviru Evropske unije.

V Resoluciji državni zbor ugotavlja, da v tem okviru najbolj občutljivo območje Jadrana predstavlja severni Jadran, zato v sklopu procesa oblikovanja Strategije predlaga razglasitev Severnega Jadrana za varovano območje. Strategije za Jadran bodo oblikovale in uresničevale vse države te ekoregije.

V resoluciji o strategiji za Jadran je navedeno, da je na območju Severnega Jadrana pri nameščanju novih gospodarskih objektov in drugih posegov v prostor, ki imajo relevanten vpliv na ravnovesje ekosistema tega območja, potreben regionalno usklajen pristop. Državni zbor iz okoljskih, varnostnih, prometnih in družbenih razlogov nasprotuje namestitvi terminalov za utekočinjeni zemeljski plin ob slovenskih teritorialnih vodah in v širšem Tržaškem zalivu, enako spoštovanje omenjenih kriterijev pa pričakuje tudi od ostalih držav jadranskega bazena, zato vladi nalaga, da pri oblikovanju strategije takšno stališče jasno zagovarja. Republika Slovenija mora v skladu z veljavnimi mednarodnimi konvencijami ter dokumenti Evropske unije jasno in nedvoumno predstaviti in zastopati interese zaščite okolja in varnosti na območju Severnega Jadrana in to vključiti v proces oblikovanja strategije.

Slovenija je v okviru izvajanja svoje suverenosti pravno že odgovorila na izzive zaradi naraščanja pritiskov dejavnosti človeka na kopnem, obali in morju na ekoregijo Jadranskega morja, ko je leta 2005 sprejela in uveljavila Zakon o razglasitvi zaščitne ekološke cone in epikontinentalnem pasu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 93/2005). S tem zakonom je Republika Slovenija razglasila svojo zaščiteno ekološko cono, kjer izvaja svoje suverene pravice glede raziskovanja in trajnostne rabe, ohranjanja in upravljanja z morskimi bogastvom ter jurisdikcijo glede znanstvenega raziskovanja in ohranjanja ter zaščite morskega okolja v skladu z mednarodnim pravom in obveznostmi, ki izhajajo iz pravnega reda Evropske unije. Ta odločitev Republike Slovenije je zato bistvena z vidika ohranjanja okolja in daje pravno podlago za celovito uresničevanje suverenih pravic Republike Slovenije v tem občutljivem prostoru.

Za zagotavljanje trajnostnega razvoja ob skupnem morju je potrebno dejavno izvajati regionalno Sredozemsko strategijo trajnostnega razvoja (Program Združenih narodov za okolje/Sredozemski akcijski načrt za Barcelonsko konvencijo, Portorož, 2005) in določila Skupne izjave o okoljski zaščiti Jadranskega morja, sprejeti na 9. zasedanju mešane slovensko-hrvaško-italijanske komisije za varstvo voda Jadranskega morja in obalnih območij pred onesnaženjem junija 2008 v Portorožu.

Na osnovi Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2008/56/ES z dne 11. decembra 2007 o določitvi okvira za ukrepe skupnosti na področju politike morskega okolja, skupne izjave iz prejšnjega poglavja in sklepov mešane slovensko-hrvaško-italijanske komisije za varstvo voda Jadranskega morja in obalnih območij pred onesnaženjem in Protokolom o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 84/2009) je potrebna priprava Strategije za Jadran, ki jo bodo oblikovale in uresničevale vse države te ekoregije.

Avgusta 2015 je bil na spletu (<http://www.sazu.si/en/novice/poziv-sveta-za-varovanje-okolja-sazu>) objavljen poziv Sveta za varovanje okolja SAZU za trajnostno strategijo za Jadran ob objavi programa Vlade Republike Hrvaške za raziskovanje in izkoriščanje ogljikovodikov v Jadranskem morju.

Svet za varovanje okolja Slovenske akademije znanosti in umetnosti (SVO SAZU) je pozval Vlado RS in Državni zbor RS, naj v čim krajšem času sprožita postopek za pripravo Strategije za Jadran, ki jo bodo oblikovale in uresničevale vse države te ekoregije.

Vladi in Državnemu zboru Republike Slovenije aktivno vlogo v zvezi z izkoriščanjem ogljikovodikov v Jadranskem morju narekujejo:

- Resolucija o Strategiji za Jadran (ReSJad), ki jo je Državni zbor v interesu in za zaščito interesov Republike Slovenije sprejel 17. decembra 2009,
- Skupna izjava o okoljski zaščiti Jadranskega morja, ki jo je 16. junija 2008 sprejela Mešana slovensko-hrvaško-italijanska komisija za zaščito voda Jadranskega morja in obalnih območij pred onesnaževanjem,
- Protokol o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju z dne 21. januarja 2008,
- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2008/56/ES z dne 11. decembra 2007 o določitvi okvira za ukrepe skupnosti na področju politike morskega okolja ter
- Strategija EU za jadransko-jonsko regijo (EUSAIR) z dne 14. junija 2014, ki služi kot makroekonomski okvir spodbujanja sodelovanja med državami.

V pozivu je navedeno, da lahko kakršni koli enostranski posegi v prostor Jadranskega morja negativno vplivajo na njegovo trajnostno upravljanje in zaščito njegove ranljivosti, zato morajo počakati na skupni dogovor o upravljanju ter biti presojeni z vidika slednjega. Nedopustno je, da bi hrvaški Program za raziskovanje in izkoriščanje ogljikovodikov v Jadranskem morju prejudiciral ukrepe trajnostnega upravljanja s skupnim naravnim virom. Vplivi nepredvidenih dogodkov – razlitij na črpalnišnih ter nesreč tankerjev – bi lahko bili čezmejni in v tem primeru bi bilo potrebno čezmejno sodelovanje za njihovo sanacijo. Zato je Svet za varovanje okolja SAZU predlagal, da Republika Slovenija zagotovi, da se v čim krajšem času uresniči predlog DZ RS iz 4. poglavja ReSJad, ki pravi: »da naj Vlada začne aktivnosti za sklic multilateralne konference Slovenije, Hrvaške, Bosne in Hercegovine, Črne gore, Albanije in Italije, na kateri bi bila Strategija za Jadran sprejeta«. Torej je iz

navedenega razvidno, da države ekoregije Jadrana do danes še ni niso pristopila k sprejetju Strategije za Jadran.

Sklepne misli

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 ICZM pooblastiti pristojno ministrstvo.

V slovenski zakonodaji so zakonsko primerno urejene teme iz prvega dela Protokola ICZM (Splošne določbe), ki se nanašajo na cilje in splošna načela. Pomanjkljivosti se nanašajo na mehanizem usklajevanja predvsem zaradi pomanjkljivih sistemskih rešitev v okviru regionalnega razvoja, pa tudi zaradi premajhne motiviranosti za problematiko trajnostnega razvoja obalnih območij pri ključnih akterjih upravljanja razvoja na lokalni ravni.

Določbe Protokola ICZM, ki se nanašajo na varstvo in trajnostno rabo obalnih območij, predvsem določba o določitvi obalnih območij s prepovedjo gradnje v 100-metrskem pasu, kažejo na to, da je obalno območje potrebno obravnavati kot novo prostorsko enoto z usmeritvami, ki bodo usklajene z vsemi nosilci urejanja prostora in uveljavljene skozi prostorske izvedbene akte. Ker imajo vse štiri obalne občine še vedno veljavne prostorske sestavine planskih aktov in so v pripravi OPN, bi bilo smiselno, da se do sprejemov OPN-jev obalno območje obravnava v procesu prenove Strategije prostorskega razvoja Slovenije.

Glede prakse varovanja in ohranjanja morskih in obalnih območij s pomembnimi habitati in vrstami lahko trdimo, da omrežje celovitega, reprezentativnega in učinkovitega sistema upravljanja morskih območij še ni dokončno vzpostavljeno. Mnoge sestavine morske in obalne biotske raznovrstnosti ostajajo še vedno brez varstva.

Določila, ki se nanašajo na sodelovanje deležnikov pri oblikovanju in izvajanju obalnih in morskih strategij, načrtov ter programov, so vgrajena v zakonodajo že pri oblikovanju strategij, načrtov in programov z vzpostavitvijo sodelovanja širše javnosti, predstavnikov državne in občinske uprave, gospodarskih dejavnosti, vendar v praksi opažamo, da je to sodelovanje pogosto razumljeno kot formalnost. Opaža se premajhna angažiranost zainteresirane javnosti, pomanjkanje usposobljenih nevladnih organizacij, premajhna vloga gospodarskih akterjev oz. njihovih zbornic.

Slovenija nima posebne nacionalne obalne strategije, temveč so zahtevani elementi obalne strategije, načrtov in programov vgrajeni v ostale programske dokumente na državni ali na regionalni ravni, kot je npr. Regionalni razvojni program za obdobje 2014-2020.

V prihodnje je potrebno predvsem dopolniti mehanizem usklajevanja in okrepiti sodelovanje države, lokalne skupnosti in znanstvenih institucij, kot tudi vzpostaviti sistem kazalnikov za spremljanje izvajanja strategije, načrtov in programov za celovito upravljanje obalnega območja ter napredek pri izvajanju Protokola ICZM.

13 PREGLED VELJAVNIH PRAVNIH REŽIMOV NA PODROČJU OBALNEGA PASU IN MORJA V SLOVENIJI

13.1 Politika urejanja prostora Slovenije

V Politiki urejanja prostora Slovenije je bilo že 2002 navedeno, da je zaradi omejenega obsega treba s slovenskim morjem in obalnim prostorom, ki pomenita izjemen naravni vir in svojevrsten sistem, ravnati celovito in pri tem zagotoviti prednostno upoštevanje javnega interesa. V obalnem prostoru je treba ohranjati naravne koridorje in značilne stike kopnega z morjem. Prednost pri razvoju je treba dajati tistim dejavnostim, ki so neposredno povezane z morjem.

Politika urejanja prostora je bila poslana v medresorsko usklajevanje in s sprejetjem Politike urejanja prostora je bil leta 2001 določen politični okvir za usklajevanje sektorskih politik z izrazito prostorskimi učinki. To velja zlasti za ključne dejavnike prostorskega razvoja, med katere poleg poselitve skupaj z vsemi dejavnostmi, povezanimi z njo, vsekakor štejemo infrastrukturo in najpomembnejše dejavnosti, katerih podlaga so naravni viri (kmetijstvo, gozdarstvo, turizem). Prav tako je bilo navedeno da usklajevanje področnih politik postaja vse pomembnejše tudi v širšem evropskem okviru (ne glede na članstvo v EU), saj smo priča vse hitrejšemu nadnacionalnemu povezovanju zlasti na področju prometa, tehnološkega razvoja, varstva okolja in oblikovanja čezmejnih regij.

13.2 Strategija prostorskega razvoja Slovenije

V Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (v nadaljevanju SPRS) v poglavju Prostorski razvoj v območjih s posebnimi potenciali in problemi je navedeno, da se na obalnem območju, hribovitih in gorskih območjih ter na območjih z naravnimi in kulturnimi kakovostmi zagotavlja prostorske možnosti za razvoj tistih dejavnosti, ki lahko izkoristijo prostorske potenciale, ki tvorijo regionalne posebnosti teh območij. Obalni prostor združuje območja kakovostnih naravnih in kulturnih značilnosti krajine v povezavi s somestjem Kopra, Izole, Pirana in Portoroža. Obalna in mejna lega določata usmerjenost v nadaljnji razvoj turizma, transporta, industrije, kmetijstva in ribolova. Zagotavlja se celovito prostorsko zasnovo obale, kjer bodo usklajeni interesi razvojnih dejavnosti s prostorskimi možnostmi in varstvenimi zahtevami. Hkrati se vzpostavi pogoje za razvoj kvalitetne turistične ponudbe in zagotovi trajni javni dostop do obale in kopališč.

Naslednja določila v SPRS glede morja in obalnega območja so:

- Pomembne prvine slovenske krajine so vodni in obvodni prostor ter morje.
- V primorskih krajinah se upošteva reliefne in geomorfološke značilnosti, ranljivost naravnih delov morske obale in morja ter krajinsko ekološki pomen naravne zarasti.
- Poseben kulturni in simbolni pomen ima slovensko morje oziroma slovenski akvatorij, kjer se zagotavlja prostorski razvoj, s katerim se ohranjajo njegov kulturni in simbolni pomen ter biotska raznovrstnost.
- V slovenskem primorju se skladno s prostorskimi možnostmi in omejitvami omogoča dejavnosti, ki zagotavljajo oblikovanje ali ohranjanje kvalitetne obale.
- Na morju in v obalnem pasu se omogoča razvoj tistih dejavnosti, ki ne zmanjšujejo kvalitete vode, povečujejo pa kvaliteto izrabe ter pri tem ne ovirajo javne dostopnosti morja in obale ter jih zaradi nujne prisotnosti morja ni mogoče izvajati nikjer drugje. V obalnem in priobalnem pasu se ne izvaja posegov, ki bi zoževali poglede na morje ter ogrožali ohranjanje narave in kulturne dediščine. Obalne črte se ne krajša, lahko pa se jo podaljša v skladu s prostorskimi možnostmi in omejitvami.

Sicer pa sta obalno območje in morje regulirana v okviru različnih zakonov s področja prostorskega načrtovanja, varstva voda, ribištva in ribolova, pomorskega prometa, varstva itd., ter v pristojnosti države in lokalnih skupnosti (Požeš, 2008).

13.3 Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/2007, 70/2008 – ZVO-1B, 108/2009, 80/2010 – ZUPUDPP, 43/2011 – ZKZ-C, 57/2012, 57/2012 – ZUPUDPP-A, (109/2012), 76/2014 – odl. US in 14/2015 – ZUUJFO; v nadaljevanju ZPNačrt)

ZPNačrt opredeljuje prostorsko načrtovanje kot interdisciplinarno dejavnost, s katero se na podlagi razvojnih usmeritev in ob upoštevanju javnih koristi varstva okolja, ohranjanja narave, varstva živali in naravnih dobrin, varstva premoženja in varstva kulturne dediščine načrtujejo posegi v prostor in prostorske ureditve.

Država in občina kot nosilki prostorskega načrtovanja morata s prostorskim načrtovanjem omogočiti kakovostno življenjsko okolje s takšno rabo prostora, ki ob upoštevanju dolgoročnega varovanja okolja, ohranjanja narave in trajnostne rabe naravnih dobrin in drugih virov ter celostnega ohranjanja kulturne dediščine omogoča zadovoljevanje potreb sedanje generacije ter ne ogrožata zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij.

Prostorske ureditve se načrtujejo s prostorskimi akti. Prostorski akti so državni, občinski in medobčinski prostorski akti.

Državna prostorska akta sta državni strateški prostorski načrt in državni prostorski načrt. Občinska prostorska akta sta občinski prostorski načrt ter občinski podrobni prostorski načrt. Medobčinski prostorski akt je regionalni prostorski načrt.

Prostorske ureditve državnega pomena se načrtujejo z državnim prostorskim načrtom. Osnovne skupine prostorskih ureditev državnega pomena določa zakon, podrobneje pa uredba vlade, ki med te uvršča tudi prostorske ureditve na vodnem zemljišču morja, določenem s predpisi s področja voda.

Prostorske ureditve, ki niso državnega pomena, se načrtujejo z občinskim prostorskim načrtom. Ta vsebuje strateški in izvedbeni del. Izvedbeni del občinskega prostorskega načrta po posameznih enotah urejanja prostora določa območja namenske rabe prostora, prostorske izvedbene pogoje in območja, za katera se pripravi občinski podrobni prostorski načrt. Enote urejanja prostora, ki pokrivajo celotno območje občine, se oblikujejo na osnovi celovite analize prostora, njegovih vrednot, značilnosti, prepoznavnosti in načrtovanih prostorskih ureditev.

V enoti urejanja prostora se določijo oziroma prikažejo območja namenske rabe prostora, in sicer območja stavbnih, kmetijskih, gozdnih, vodnih in drugih zemljišč.

Pod namensko rabo območja voda sodijo območja površinskih voda in območja vodne infrastrukture. Območja površinskih voda so namenjena za izvajanje dejavnosti s področja rabe voda in se delijo na celinske vode in morje. Območja vodne infrastrukture so namenjena vodnim zemljiščem površinskih voda in vodnim objektom, kot so pregrade, jezovi in podobno.

Zakon o prostorskem načrtovanju določa, da je potrebno v postopku priprave za različne vrste prostorskih aktov na državni in občinski ravni pridobiti smernice in mnenja različnih nosilcev urejanja prostora (kmetijstvo, narava, voda, kulturna dediščina...) kot tudi to, da se izvede postopek celovite presoje vplivov na okolje na podlagi Zakona o varstvu okolja. Celovito okoljsko presojo je potrebno izvesti tudi za načrte in programe.

Zakon o varstvu okolja določa, da je za posege, ki lahko pomembno vplivajo na okolje, pred začetkom izvajanja potrebno izvesti presojo njihovih vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje. Posege opredeljuje Uredba o vrstah posegov v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje. S temi zakonskimi določili tudi omogočamo izvedbo Protokola ICZM, ki v 19. členu določa, da zaradi občutljivosti obalnih območij pogodbenice zagotovijo, da se bodo pri postopku in v ustreznih študijah presoje vplivov na okolje za javne in zasebne projekte, ki bi verjetno zelo vplivali na obalna območja in še posebej na njihove ekosisteme, upoštevali posebno občutljivost okolja ter medsebojne učinke morskih in kopenskih delov obalnih območij. Prav tako je določilo Protokola, da

na podlagi istih meril oblikujejo strateško okoljsko presojo načrtov in programov, ki vplivajo na obalna območja. Ta problematika je v Sloveniji urejena z Uredbo o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje. Uredba je usklajena z Direktivo 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje.

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP) (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10, 57/12) v 2.členu določa, da so prostorske ureditve državnega pomena tudi prostorske ureditve na območju vodnega zemljišča morja.

Uredba o merilih in pogojih za določitev prostorskih ureditev državnega pomena (Uradni list RS, št. 103/2013) v 17. členu določa, da so prostorske ureditve državnega pomena na območju vodnega zemljišča morja v skladu s predpisi, ki urejajo vode, vse ureditve razen: plavajoči pomol površine do 100 m², premostitveni objekt peš poti ali kolesarskih poti, kopališča in grajena obala, valolom, ki nad gladino morja ne presega širine 7 m, lokalna komunalna in energetska infrastruktura.

V slovenski zakonodaji torej ni predvideno celovito prostorsko načrtovanje obalnega pasu, še več, zakonodaja z različnimi pristojnostmi ločuje prostorsko načrtovanje na morju, ki je v pristojnosti države, in prostorsko načrtovanje na kopnem (torej tudi na priobalnih zemljiščih morja), ki je v pristojnosti občin. Taka delitev že v osnovi otežuje integracijo obeh in celovit pristop k obravnavi prostora obalnega območja (Požeš, 2008).

13.4 Zakon o vodah (Neuradno prečiščeno besedilo št.7 (Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/12, 40/14, 56/15)) (v nadaljevanju ZV-1)

ZV-1 je temeljni dokument, ki določa osnovna merila upravljanja z morjem, celinskimi in podzemnimi vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči. Osnovne opredelitve, povezane z morjem in priobalnimi zemljišči, ki jih moramo upoštevati pri prostorskem načrtovanju, so:

- morje: notranje morske vode in teritorialno morje po predpisih o pomorstvu;
- vodno zemljišče morja: dno notranjih morskih voda in teritorialnega morja do zunanje meje obale, tudi zemljišče, ki je nastalo v morju zaradi naplavin ali umikanja vode. Vodno zemljišče morja je v lasti države;
- obala je pas kopnega ob morju med najnižjo oseko in najvišjo plimo; meja obale sega do črte najvišje plime
- priobalno zemljišče je zemljišče, ki neposredno meji na vodno zemljišče morja in sega 25 metrov od meje vodnega zemljišča (29. člen, ZV-1). Vlada lahko s predpisom določi drugačno zunanjo mejo priobalnih zemljišč, če je to potrebno zaradi varstva voda, vodnih in obvodnih ekosistemov, urejanja voda, izvajanja javnih služb po tem zakonu, omogočanja splošne rabe morskega dobra.

Zakon določa, da v priobalna zemljišča, ki segajo 25 m od meje vodnega zemljišča, ni dovoljeno posegati v prostor razen za gradnjo objektov javne infrastrukture in grajenega javnega dobra, ukrepe, ki se nanašajo na kvaliteto voda, zagotovitev varnosti plovbe in zagotovitev varstva pred utopitvami v naravnih kopališčih, gradnjo objektov, namenjenih varstvu voda pred onesnaženjem in obrambi države, zaščiti in reševanju ljudi, živali in premoženja ter izvajanju nalog policije. Kljub temu določilo gre za širok spekter objektov in dejavnosti, ki jih je možno umestiti tudi v to ozko obalno območje (od pristanišč vseh vrst, javnih cest, parkirišč do kopališč in bazenov). Izključena je predvsem gradnja stavb (pa še teh ne vseh; npr.: možna je gradnja stavb, potrebnih za dejavnost pristanišč in rabo vode).

Določitev tega pasu priobalnih zemljišč ima sicer določen namen, to je varstva voda (morja), nima pa zadostnega učinka pri celovitem ohranjanju in varstvu obalnega pasu pred prekomernimi obremenitvami. Obalno območje, določeno z namenom varovanja območja na stiku morja in kopnega, zato ne moremo vezati na režim, ki ga določa zakon o vodah, vzpostaviti je potrebno drugo območje z novim režimom.

Morsko javno dobro

Morje in vodno zemljišče morja sta naravno morsko javno dobro.

32. člen ZV-1 določa da, zaradi omogočanja splošne rabe morja lahko lokalna skupnost določi status naravnega morskega javnega dobra tudi na delu priobalnega zemljišča morja. Javna korist je izkazana, če je razlastitev zemljišča potrebna zaradi omogočanja splošne rabe vode.

Grajeno morsko javno dobro je: vodno zemljišče, ki je nastalo zaradi izkopa na priobalnem zemljišču ali drugega podobnega posega v prostor, depresijsko zemljišče ali zemljišče, ki nastane kot nasip ali zasip na vodnem zemljišču, objekt na vodnem ali priobalnem zemljišču, če se ga nameni splošni rabi (grajena morska obala, valolom in podobno).

Pravni režim naravnega in grajenega morskega javnega dobra

Zakon o vodah deli rabo voda na splošno in posebno rabo voda in opredeljuje pojem rabe voda, kot je prikazano na sliki 16.

Splošna raba voda

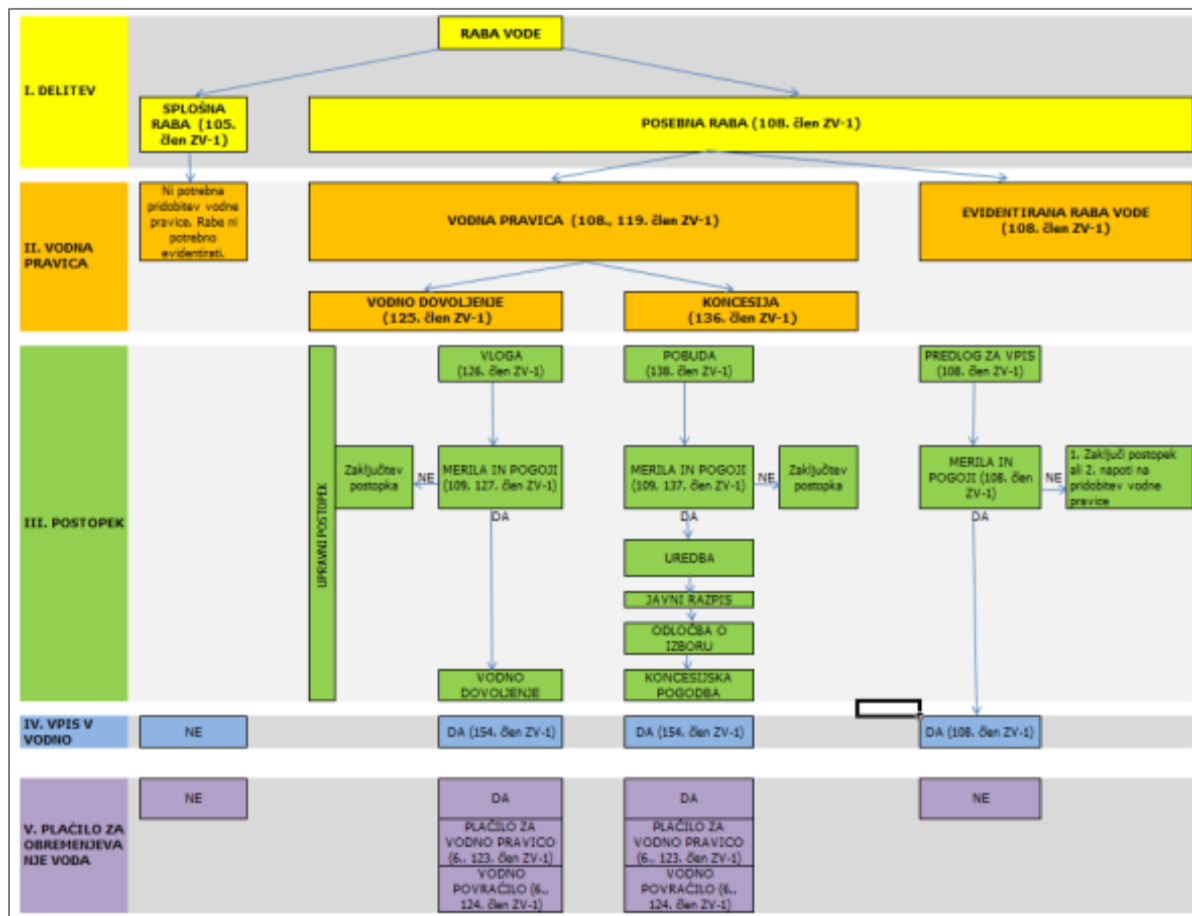
Splošna raba voda obsega predvsem rabo vodnega ali morskega dobra za pitje, kopanje, potapljanje, drsanje ali druge osebne potrebe. Takšna raba je dovoljena, če ni pogojena z uporabo posebnih naprav (vodne črpalke, natege in podobno) oziroma z graditvijo objekta ali naprave, za katero je treba pridobiti dovoljenje, skladno s predpisi s področja urejanja prostora in graditve objektov. Splošna raba voda je brezplačna in zanjo ni potrebna pridobitev posebnega akta.

Splošna raba obsega zlasti rabo vodnega ali morskega dobra. Vodno ali morsko dobro lahko rabi vsak pod pogoji, ki jih določa Zakon o vodah. Za splošno rabo ni potrebno pridobiti vodne pravice niti je ni potrebno evidentirati, ni potreben vpis v vodno knjigo in se zanjo ne plačuje plačil za obremenjevanje voda.

Posebna raba voda (slika 17)

Za vsako rabo vodnega ali morskega dobra, ki presega meje splošne rabe, za rabo naplavin in podzemnih voda je treba pridobiti vodno pravico na podlagi vodnega dovoljenja, koncesije oziroma posebno rabo evidentirati. Podatki o posebni rabi voda se zbirajo v vodni knjigi. Posebno rabo je treba izvajati tako, da se zagotovita smotrna in učinkovita raba voda z uporabo najboljše razpoložljive tehnologije.

Z načrtom upravljanja voda se posebna raba lahko prepove, omeji ali se zanjo določijo posebni pogoji.



Slika 17: Raba vod (Vir: Osnutek Načrta upravljanja voda za vodni območij Donave in jadranskega morja za obdobje 2015-2021, 2015: str 80).

Figure 17: Water utilisation (Source: Osnutek Načrta upravljanja voda za vodni območij Donave in jadranskega morja za obdobje 2015-2021, 2015: p. 80).

Upravljanje z vodami

ZV-1 določa teritorialne podlage za upravljanje z vodami ob upoštevanju hidrografskih značilnosti, enotnosti in povezanosti vodnega režima na območju RS. Za zagotavljanje celovitega upravljanja z vodami se za izvajanje programa in upravljanja z vodami in načrtov upravljanja z vodami na območju RS določita vodno območje Donave in vodno območje Jadranskega morja.

V 54.členu ZV-1 se z **nacionalnim programom upravljanja z vodami** določi državna politika upravljanja z vodami, ki vsebuje zlasti:

- oceno stanja na področju upravljanja z vodami,
- cilje in usmeritev za varstvo voda, urejanje voda in njihovo trajnostno rabo,
- prioritete za doseganje ciljev upravljanja z vodami,
- oceno potrebnih sredstev za izvedbo programa in roke za doseganje ciljev,
- usmeritev za izvajanje mednarodnih pogodb, ki se nanašajo na upravljanje z vodami.

Za izvedbo nacionalnega programa upravljanja z vodami vlada sprejme Načrt upravljanja z vodami na območju Donave in Jadranskega morja. Trenutno je v fazi dopolnjevanja na podlagi predlogov in pripomb, prejetih v obdobju posvetovanja z javnostjo. Gre za osnutek načrta upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja (2015-2021).

59a. člen ZV-1 določa, da vlada sprejme tudi **načrt upravljanja z morskim okoljem**, ki vsebuje predvsem:

- navedbo organa, pristojnega za pripravo in izvajanje načrta upravljanja z morskim okoljem,
- začetno presojo morskih voda na podlagi obstoječih podatkov,

- določitev vrst značilnosti za dobro okoljsko stanje,
- celovit sklop okoljskih ciljnih vrednosti in s tem povezanih kazalnikov,
- usklajene programe spremljanja za stalno presojo okoljskega stanja,
- ukrepe, ki jih je treba sprejeti za doseganje ali ohranitev dobrega okoljskega stanja

V skladu z Okvirno direktivo o morski strategiji (2008/56/ES) je bila sprejeta **Uredba o podrobnejši vsebini načrta upravljanja z morskim okoljem** (neuradno prečiščeno besedilo št. 1, Uradni list RS, št. 92/10, 20/13), ki določa podrobnejšo vsebino in način priprave načrta upravljanja z morskim okoljem (v nadaljnjem besedilu: načrt) ter časovnice za pripravo posameznih vsebin načrta. Načrt se pripravi kot podlaga za prilagodljivo upravljanje z morskim okoljem z upoštevanjem ekosistemskega pristopa z namenom, da se dobro okoljsko stanje morskih voda doseže najpozneje do leta 2020.

Načrt se pripravi, izvaja in posodablja na območju morskih voda, ki so pod suverenostjo ali pristojnostjo Republike Slovenije. Pri tem se zaradi zagotavljanja medsebojne usklajenosti ukrepov za doseganje okoljskih ciljev upravljanja z morskim okoljem v EU ter drugih poglavij načrta upošteva, da so te morske vode del morske regije Sredozemskega morja ter del podregije Jadranskega morja.

Vsebine Načrta upravljanja morskega okolja morajo biti usklajene z vsemi drugimi politikami ES, ki so prenesene v pravni red Republike Slovenije, ter se nanašajo na varstvo voda (npr. Direktive o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (2000/60/ES) (Vodna direktiva) in devetih z Vodno direktivo povezanih direktiv, Habitatna direktiva (92/43/ES), Direktiva o pticah (79/409/ES), pomorsko politiko in skupno ribiško politiko, priporočila za integrirano upravljanje z obalnim območjem (ICZM) ter mednarodne konvencije in sporazumi, namenjeni varstvu morja. Te politike tako vključujejo celotno morsko okolje in urejajo dejavnosti, ki vplivajo nanj.

Okvirna direktiva o morski strategiji prinaša v sistem varstva morja vsebine, nujne za trajnostno uporabo morskih voda, ki jih druge direktive ne urejajo. Te se nanašajo predvsem na izvajanje ustreznega spremljanja stanja morskega okolja in na upoštevanje kumulativnih vplivov zaradi rabe morja.

Povezanost priprave prostorskih aktov z določili ZV-1

V prostorskih aktih se prikažejo varstvena in ogrožena območja po določbah ZV-1. Pripravljevec prostorskih aktov mora pri njihovi pripravi upoštevati pravni režim, ki se nanaša na posege v prostor na teh varstvenih in ogroženih območjih (vodovarstveno območje, območje kopalnih voda, ogrožena območja zaradi škodljivega delovanja voda).

Pripravljevec prostorskih aktov mora v postopku njihove priprave upoštevati:

- določila Načrta upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja in upoštevati pogoje ali omejitve rabe in drugih posegov v vodno ali morsko dobro, ki jih določa načrt upravljanja voda;
- določiti posege v prostor, ki se nanašajo na graditev vodne infrastrukture in so predvideni v načrtih upravljanja voda.

Prostorski akt mora biti skladen z določbami zakona, ki urejajo posege na vodna, priobalna in druga zemljišča.

13.5 Pomorski zakonik (Neuradno prečiščeno besedilo št. 8, Uradni list RS, št. 21/02, 2/04, 37/04, 98/05, 49/06, 120/06, 88/10, 59/11)

Pomorski zakonik določa kot prostorske ureditve na morju: plovne poti in pristanišča.

Plovna pot v teritorialnem morju in notranjih morskih vodah Republike Slovenije je pas na morju, ki je dovolj globok in dovolj širok za varno plovbo ladje in je po potrebi zaznamovan z objekti za varnost plovbe. Objekti za varnost plovbe na plovnih poteh so svetilniki, obalne luči, boje in druga znamenja,

signalne in radijske postaje, optične, zvočne, električne, elektronske, radarske in druge naprave za varno plovbo po morju, plovnih poteh in v pristaniščih.

Pristanišče je vodni in priobalni prostor, ki obsega: sidrišče, grajene ali nezgrajene dele obale, valolome, naprave in objekte, ki so namenjeni za privezovanje, za zasidranje in varstvo ladij, za izgradnjo in vzdrževanje plovil, za vkrcavanje in izkrcavanje oseb in tovora, za skladiščenje in druga opravila z blagom, za proizvodnjo, oplemenitenje, kontrolo in dodelavo blaga in za druge gospodarske aktivnosti, ki so s temi dejavnostmi v medsebojni gospodarski, prometni ali tehnološki zvezi.

Grajeni deli obale, namenjeni za privezovanje ladij, vkrcavanje in izkrcavanje oseb in tovora, so operativne obale. Pristaniška infrastruktura so: grajene obale, akvatorij, valolomi, pristopi na pomole, naprave za privezovanje, dovozne poti, železniški tiri, vhodi, ograje, kanalizacijsko in vodovodno omrežje, elektroinstalacije, razsvetljava, drugi objekti, ki po namenu služijo varnosti plovbe in varnemu privezu ter nemotenemu izvajanju pristaniških dejavnosti in drugih aktivnosti, povezanih s pristaniško dejavnostjo, ter telekomunikacijske instalacije. Pristaniška infrastruktura brez akvatorija je last Republike Slovenije oziroma lokalne skupnosti ali oseb zasebnega prava.

Republika Slovenija oziroma lokalna skupnost prepusti upravljanje, vodenje in razvoj pristaniške infrastrukture iz prejšnjega odstavka upravljavcu pristanišča s podelitvijo koncesije.

Pristanišča so:

- pristanišča, namenjena za javni promet (domača in / ali mednarodna);
- pristanišča za posebne namene;
- vojaška pristanišča.

Pristanišča, namenjena za mednarodni javni promet in vojaška pristanišča, ter pogoje, ki jih morajo izpolnjevati, določi vlada. Ostala pristanišča določi organ lokalne skupnosti, na območju katere leži pristanišče. Organ, ki določa vrsto pristanišča, lahko določi, da se del pristanišča odredi za posebne namene.

Pristanišča za posebne namene so:

- športna pristanišča, namenjena za športne dejavnosti,
- turistična pristanišča (marine) služijo pristajanju, shranjevanju, prezimovanju in oskrbovanju ladij in čolnov, namenjenih za šport in razvedrilo,
- krajevna pristanišča so namenjena privezu in shranjevanju plovil in so organizirana v obliki komunalnih privezov, mestnega pristanišča, lokalnega pristanišča ali mandrača,
- druga pristanišča so pristanišča, ki jih za opravljanje svoje dejavnosti uporabljajo gospodarski subjekti, niso pa namenjena javnemu prometu.

13.6 Zakon o morskem ribištvu (Uradni list RS, št. 115/06)

Področje športnega, podvodnega športnega in rekreacijskega ribolova na morju urejata Zakon o morskem ribištvu in Zakon o ohranjanju narave. Podrobnejša določila na podlagi omenjenih zakonov podaja Pravilnik o športnem, podvodnem športnem in rekreacijskem ribolovu na morju.

Ta zakon ureja morsko ribištvo kot upravljanje ribolovnih virov v morju in omogoča izvajanje skupne ribiške politike na področju ohranjanja, upravljanja in izkoriščanja ribolovnih virov, pogojev dostopa do ribolovnih virov, strukturnih ukrepov, nadzora, tržne ureditve ter mednarodnih odnosov s področja ribištva v skladu s predpisi Evropske skupnosti (v nadaljnjem besedilu: predpisi Skupnosti). Ta zakon vsebinsko povzema Direktivo Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatnih tipov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst (Uradni list, št. 206/1999).

Zakon o morskem ribištvu kot prostorsko ureditev na morju določa območje za gojenje morskih organizmov. Območja določi minister v soglasju z ministrom, pristojnim za vode in ohranjanje narave. Ustrezni predpis še ni bil sprejet.

Kot varstveno območje - za varstvo rib, zakon določa dva ribolovna rezervata:

- portoroški ribolovni rezervat, ki obsega notranji del Piranskega zaliva s pripadajočimi solinami,
- strunjanski ribolovni rezervat, ki obsega morje ob obali ob rtiču Strunjan in notranji del Strunjanskega zaliva s pripadajočo laguno ter solinami

Gospodarski in pristočasni ribolov (razen z obale) v ribolovnih rezervatih sta prepovedana.

S temi določilom je tudi zadoščeno določilo 9. člena Protokola ICZM, da so se pogodbenice dogovorile, da je v razvojnih projektih potrebno upoštevati nujnost varovanja ribolovnih območij.

Na podlagi 21. člena Zakona o morskem ribištvu (Uradni list RS, št. 115/06) je minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v soglasju z ministrico za okolje in prostor sprejel **Pravilnik za gojenje določenih morskih organizmov** (Uradni list RS, št. 38/15), ki določa posamezna območja na morju, namenjena gojenju določenih morskih organizmov.

Glede na to, da gre pri izvajanju gojenja vodnih organizmov tudi za rabo prostora, je potrebno presoditi tudi usklajenost predlagane rabe s prostorskimi akti države in lokalne skupnosti. Z vidika podeljevanja koncesij je potrebno presojeti dva sklopa predpisov: prvi sklop se nanaša na kakovost vodnega ali morskega dobra, drugi pa na ugotavljanje usklajenosti predlagane rabe s prostorskimi akti.

Področje zagotavljanja kakovosti vode na območjih gojenja in prostega nabiranja školjk je urejeno z uredbo o kakovosti površinskih voda za življenje sladkovodnih vrst rib, ki določa standarde kakovosti okolja, in s pravilnikom o imisijskem monitoringu kakovosti površinske vode za življenje sladkovodnih vrst rib, ki opredeljuje naloge in način izvajanja monitoringa voda.

S tema predpisoma je bila v naš pravni red prevzeta direktiva Sveta o zahtevah glede kakovosti voda, katere namen je zagotoviti oziroma izboljšati kakovost morja in brakičnih voda, v katerih živijo školjke in morski polži in s tem prispevati k večji kakovosti produktov, ki se jih neposredno uživa. Zahteva direktive je določiti območja, tako imenovane 'shellfish waters', določiti standarde kakovosti za te vode, izvajati monitoring kakovosti ter pripraviti program za zmanjšanje onesnaženosti, če so mejne vrednosti presežene. 'Shellfish waters' pa so določene s pravilnikom o določitvi delov morja, kjer je kakovost vode primerna za življenje in rast morskih školjk in morskih polžev. Pri določitvi območij so bili upoštevani kriteriji kakovosti vode, redni monitoring kakovosti in usklajenost s prostorskimi akti. V proces določitve teh območij so bili vključeni tudi predstavniki lokalnih skupnosti. S pravilnikom je tako določenih pet območij, med njimi tri za prosto nabiranje (Strunjan, Debeli rtič, Piran) in dve za gojitev (Debeli rtič, Sečovlje). Pri določitvi teh območij je bilo treba presoditi, ali se na teh območjih izvaja monitoring kakovosti oziroma ga je bilo treba zagotoviti (Debeli rtič).

Pravilnik o športnem, podvodnem športnem in rekreacijskem ribolovu na morju (Uradni list RS, št. 64/08). Ta pravilnik določa ravnanje pri izvajanju pristočasnega ribolova na morju tako, da podrobneje določa splošne pogoje za izvajanje pristočasnega ribolova, dovoljeno vrsto in število ribolovne opreme, način izvajanja pristočasnega ribolova, način izdaje, obliko in vsebino letnih dovoljenj za športni ribolov, letnih dovoljenj za športni ribolov s podvodno puško in ribolovnih dovolilnic, pristojbine za letna dovoljenja za športni ribolov, letna dovoljenja za športni ribolov s podvodno puško in ribolovne dovolilnice, ravnanje z ujetimi ribami, dovoljeno količino dnevnega ulova ter vodenje seznama dnevnega ulova in poročanje o njem.

Osnovna izhodišča za upravljanje in načrtovanje obalnega pasu in morja moramo poiskati tudi v področnih zakonih, ki vzpostavljajo posamezne režime rabe, varstvena območja na območju morja in priobalnih zemljišč.

Namen je predstaviti tiste vsebine zakonov in drugih predpisov oz. dokumentov, ki so pomembne za prostorsko načrtovanje:

- o možnostih in načinih rabe morja in obale,
- o predvidenih prostorskih ureditvah in možnih posegih v obalnem pasu,
- o vzpostavljenih varstvenih območjih in njihovih režimih.

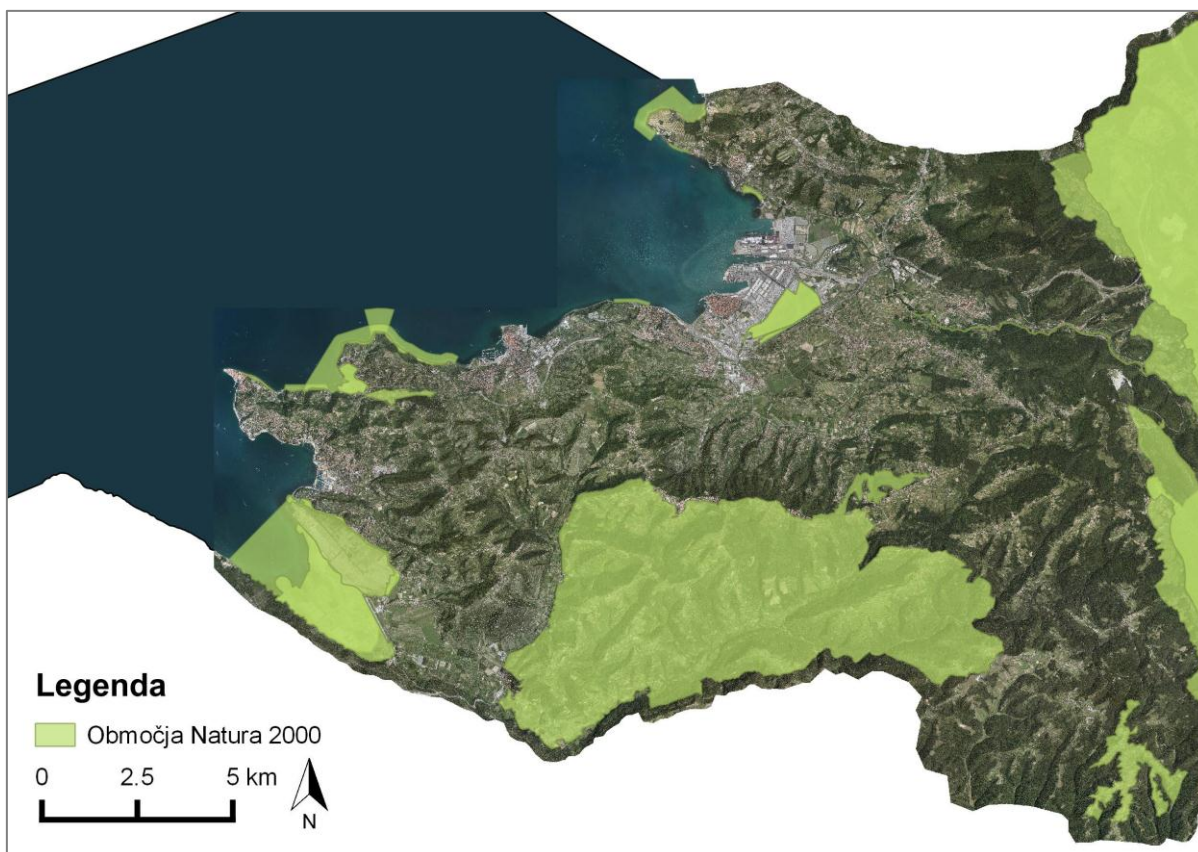
13.7 Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 56/99, 56/99 (31/2000 - popr., 110/02, 119/02, 41/04, 61/06, 63/07)

Eno izmed pomembnejših orodij za varstvo biotske raznovrstnosti in trajnostnega izkoriščanja slovenskega morja ter njegovih naravnih virov je oblikovanje omrežja morskih območij Natura 2000. Namen omrežja je zagotavljanje ugodnih razmer za ohranitev vrst in življenjskih okolij morja in morskega obrežja. Cilje posebnih varstvenih območij se zagotavlja prek upravljanja območij Nature 2000. Ključni operativni program za ohranjanje biotske raznovrstnosti v Sloveniji je Program upravljanja Nature 2000 (PUN 2000), ki je splošno opredeljen z Zakonom o ohranjanju narave (2004; v nadaljevanju: ZON) in SOBR, podrobneje pa ga določa Uredba o posebnih varstvenih območjih (območja Natura 2000) (2004) in se mora prek naravovarstvenih smernic in strokovnih mnenj vključiti v sektorske načrte in posege države. Na področju morskega okolja to poteka prek Načrta upravljanja morskega okolja (Centrih, 2015).

Najpomembnejši elementi slovenskega sistema ohranjanja ekosistemov so ekološko pomembna območja, območja Natura 2000, obalna in morska zavarovana območja, izjemne naravne vrednote, habitatni tipi in habitati ogroženih vrst izven teh območij.

Na področju slovenskega morja in morskega obrežja so opredeljena številna ekološko pomembna območja (Debeli rtič, Debeli rtič – Valdoltra, Pacug – Fiesa, Piranski klif, Rt Madona, Strunjanski klif, Strunjan – Pacug, Strunjanske soline s Stjužo, Sv. Nikolaj, Sečoveljske soline s Sečo, Škocjanski zatok, Zaliv Sv. Jerneja, Žusterna, Žusterna–Izola ter celotno teritorialno morje).

Vsa območja, z izjemo zaliva Sv. Jerneja in teritorialnega morja, so bila leta 2004 opredeljena kot posebna varstvena območja. Ob razglasitvi posebnih varstvenih območij (Natura 2000) leta 2004 je bilo teh na slovenski obali 13 (karta 1). Po spremembi uredbe in posledično omrežja leta 2013 pa sta bili obstoječim območjem dodani dve novi, Debeli rtič (SI5000028) in Strunjan (SI5000031), prepoznani kot pomembni območji skupinskih prenočišč za sredozemskega vranjeka. Danes skupna površina posebnih varstvenih območij na morju znaša 5,88 km² kar je 1,5 % slovenskega morja (Centrih, 2015).



Karta 1: Prikaz območij Natura 2000 (Atlas okolja, 2016)

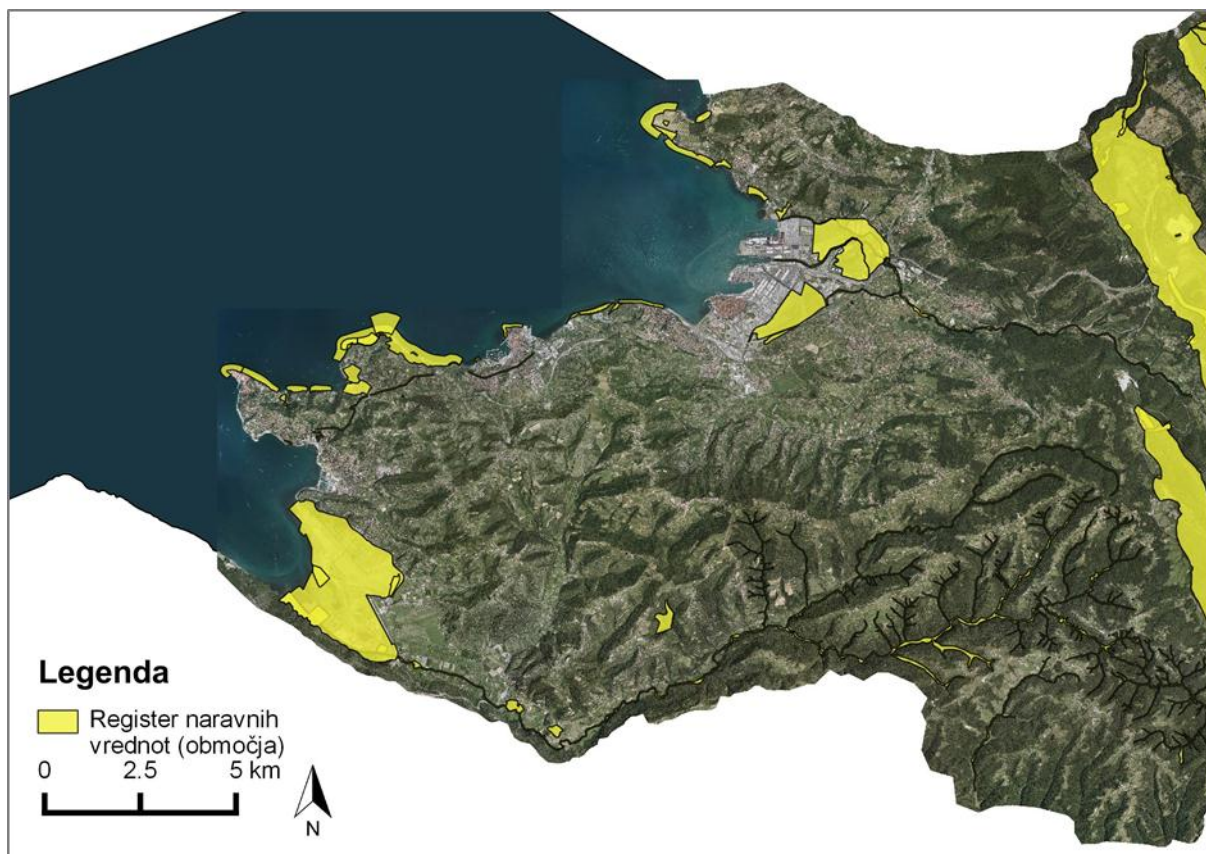
Map 1: Protected areas Natura 2000 (Atlas okolja, 2016)

Najznačilnejši habitatni tipi ob slovenski obali so klifi in muljasti polji. Večina je vključena v zgoraj naštetá obalna in morska zavarovana območja, ki obsegajo strme obale in lagune. Za ohranjanje nekaterih redkih in ogroženih habitatnih tipov, kot so na primer peščena obrežja, sestoji metličja, sredozemski slani travniki, travniki pozejdonke in morski grebeni, pa zavarovana območja še niso bila uvedena.

Če povzamemo mnenje avtorjev zadnjega popisa stanja varstva obalnih in morskih vrst ter habitatnih tipov (Vidmar in Turk 2011), je stanje ohranjenosti in vključenosti zavarovanih obalnih vrst in habitatnih tipov v naravovarstvena območja zadovoljivo, za morske vrste in habitatne tipe pa situacija ni najboljša. Morska zavarovana območja v Sloveniji so premajhna, da bi lahko zagotavljala dolgoročno ugodno stanje zavarovanim vrstam, prav tako pa jih je med pomembnejšimi ogroženimi vrstami še kar nekaj, ki na območju slovenskega morja še nimajo opredeljenih naravovarstvenih območij. Slovenija še ni opredelila posebnih varstvenih območij za edino vrsto morskega sesalca, veliko pliskavko (*Tursiops truncatus*), ter edino vrsto morskega plazilca, glavato kareto (*Caretta caretta*), ki se stalno pojavljata v slovenskem morju in severnem Jadranu.

Vidmar in Turk (2011) poleg problema upravljanja opozarjata tudi na dejstvo, da obstoječa morska zavarovana območja ne pokrivajo vseh značilnih elementov morske biotske raznovrstnosti in da manjkajo zavarovana območja na odprtem morju v vodah severnega Jadrana.

V zavarovana območja še niso vključeni nekateri pomembni predeli habitatnih tipov: podmorski travniki s pozejdonko, zaplate alg in peščena obrežja ter habitati na odprtem morju. Vidmar in Turk (2011) predlagata, da se zaradi varovanja omenjenih habitatnih tipov ustrezno zavarovanje uredi vsaj za robno območje Debelega rtiča, travnike pozejdonke pri Žusterni, kamniti koralni greben pred rtom Ronek v Strunjanu, klif med Fieso in Strunjanom ter območje s pozejdonko pred Piranskim zalivom (karta 2).

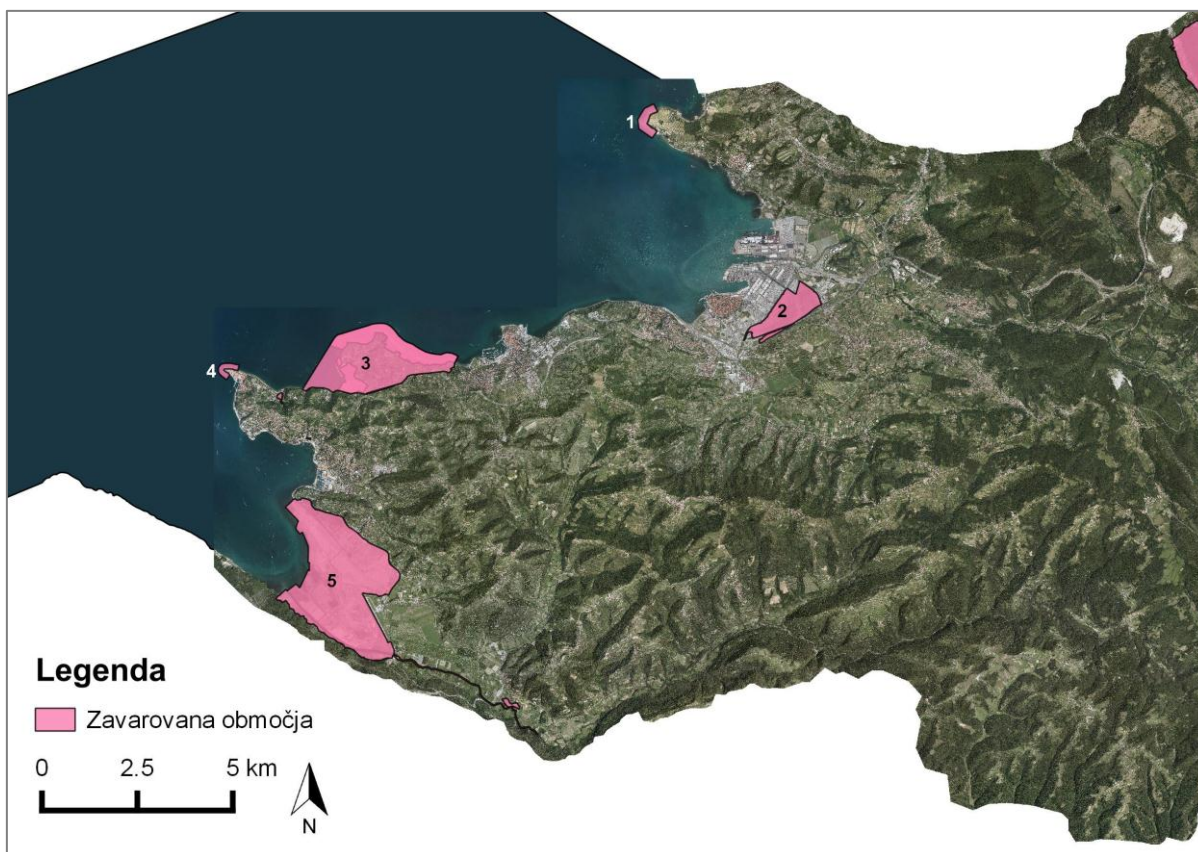


Karta 2: Prikaz območij naravnih vrednot (Atlas okolja, 2016)

Map 2: Areas of natural heritage (Atlas okolja, 2016)

Ob slovenski obali je pet obalnih in morskih zavarovanih območij (karta 3):

1. Debeli rtič: Odlok o razglasitvi naravnega spomenika Debeli rtič (Uradne objave, št. 33/91), status zavarovanega območja,
2. Naravni rezervat Škocjanski zatok (zakon, Uradni list RS, št. 20/98),
3. Krajinski park Strunjan (uredba, Uradni list RS, št. 107/04, 114/04),
4. Rt Madona v Piranu, odlok o razglasitvi naravnih spomenikov oblikovne narave (Uradne objave št 5/90),
5. Krajinski park Sečoveljske soline (Uredba o Krajinskem parku Sečoveljske soline, Objava: Uradni list RS, št. 29/01).



Karta 3: Prikaz zavarovanih območij (Atlas okolja, 2016)

Map 3: Protected areas of nature (Atlas okolja, 2016)

Pravni akti teh zavarovanih območij določajo ohranitvene ukrepe, način upravljanja, monitoringa in nadzora. Predpisi na podlagi Zakona o ohranjanju narave, kot sta npr.: Uredba o Krajinskem parku Strunjan in Uredba o Krajinskem parku Sečoveljske soline, regulirajo izvajanje raznih športnih in rekreativnih dejavnosti na zavarovanih območjih, vključno z rekreativnim ribolovom, nabiranjem školjk, sidranjem plovil.

Varstvo ranljivih obalnih ekosistemov v okviru zavarovanih območij je primerno urejeno, žal pa je izvajanje programov varstva in razvoja pogosto odvisno od sredstev, ki so upravljavcem na voljo za te namene. Primer dobre prakse in uspešnega upravljanja so zavarovana območja, predvsem zaradi pridobljenih EU sredstev.

Upravljanje obstoječih (in bodočih) zavarovanih območij je treba nadgraditi, predvsem upravljanje morskih območij. Vzpostaviti je potrebno sistem upravljanja obeh naravnih spomenikov, ki še ne obstaja, medtem ko so dejavnosti upravljanja Naravnega rezervata Strunjan še vedno na samem začetku. Odsotnost upravljanja zavarovanih območij lahko vodi k nadaljnji izgubi morske in obalne biotske raznovrstnosti, zato je treba čim prej najti ustrezne administrativne, finančne in tehnične rešitve za upravljanje zavarovanih morskih območij.

Ena od prednostnih nalog v okviru celovitega upravljanja obalnega območja bi moralo biti tudi zmanjšanje negativnih vplivov človekovih dejavnosti ter obnova degradiranih delov obale in trajnostna raba naravnih virov, kar bi pomembno prispevalo k zaustavljanju izgube morske biotske raznovrstnosti. Ukrepe bo potrebno izvajati na strateški, sektorsko razvojni ravni in na ravni prostorskega načrtovanja, vključno s procesom prostorskega načrtovanja morja.

V postopkih urejanja obalnega območja in morskega okolja se pogosto izraža konfliktnost ne le med ohranjanjem biotske raznovrstnosti in razvojem dejavnosti drugih sektorjev, pač pa tudi med posameznimi sektorji (primeroma med turističnim gospodarstvom in pristaniško dejavnostjo). Zaradi

velikega in vse intenzivnejšega povpraševanja po prostoru na morju za raznovrstne namene, kot so pomorski promet, ribolovne dejavnosti, raziskovanje in izkoriščanje plina, turizem ter obenem prizadevanje za ohranjanje ekosistemov in biotske raznovrstnosti, je nujen celosten pristop k načrtovanju in upravljanju pomorskega prostora (Centrih, 2015).

13.8 Zakon o varstvu kulturne dediščine (Neuradno prečiščeno besedilo – 3, Uradni list RS, št. 16/08, 123/08, 8/11 – ORZVKD 39, 90/12, 111/13)

V 13. členu Protokola ICZM je navedeno, da pogodbenice posamezno ali skupaj sprejmejo vse ustrezne ukrepe za ohranjanje ali varovanje kulturne dediščine obalnih območij, še posebej arheološke in zgodovinske, pa tudi podvodne kulturne dediščine, v skladu z veljavnimi notranjimi in mednarodnimi akti.

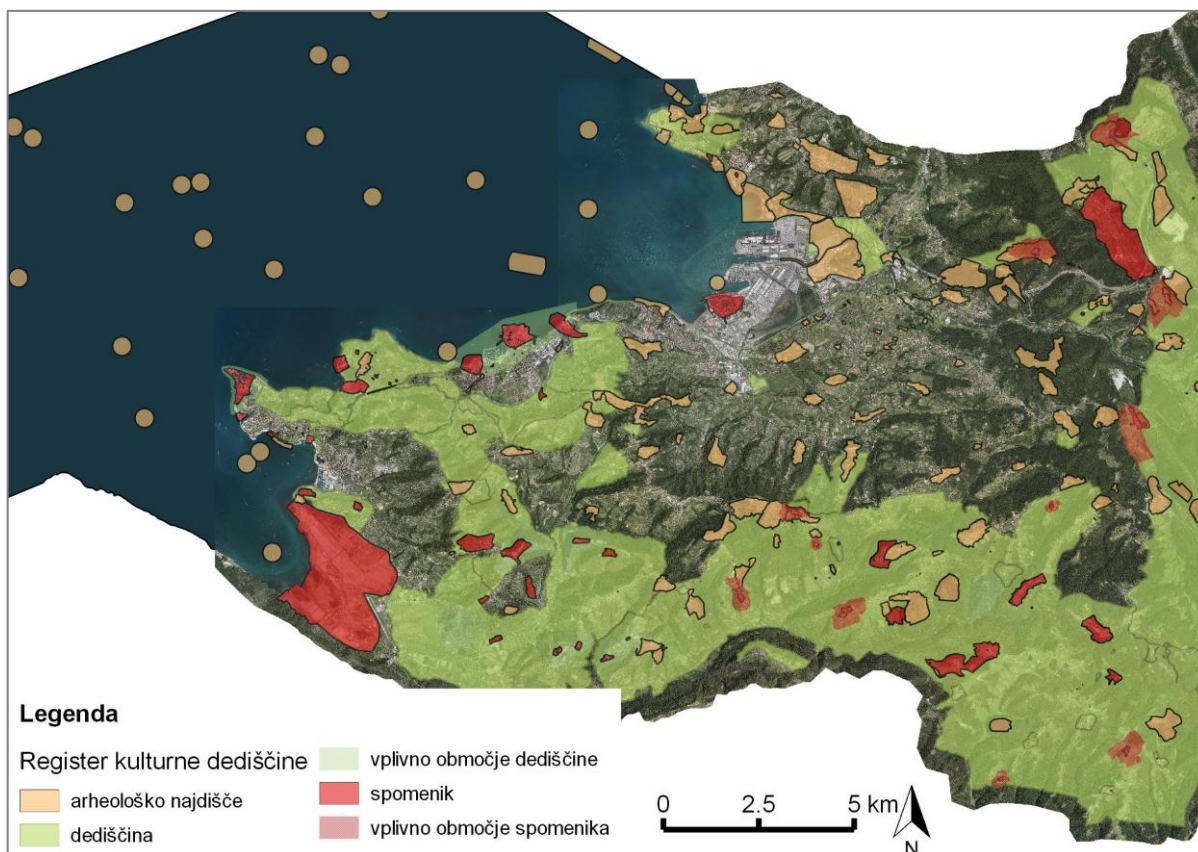
Slovenija ima vzpostavljen sistem ukrepov za varstvo kulturne dediščine, vključno z arheološko in zgodovinsko dediščino obalnih območij (karta 4). Poseben predpis, Pravilnik o seznamih zvrsti dediščine in varstvenih usmeritvah, določa seznam zvrsti kulturne dediščine in njihove varstvene usmeritve. Ena izmed varstvenih usmeritev za varstvo nepremične dediščine daje prednost ohranjanju dediščine »in situ« pred ostalimi možnimi oblikami varstva.

Omenjeni pravilnik navaja tudi primere podvodne kulturne dediščine, kot je podvodna arheološka dediščina. Zakon o varstvu kulturne dediščine predpisuje pogoje (omejitve) pri trgovanju s kulturno dediščino, kot tudi trajno prepoved izvoza dediščine s statusom kulturnih spomenikov oz. pridobitev izvoznega dovoljenja za kulturno dediščino (vključno s podvodno kulturno dediščino). To področje je v Sloveniji deležno ustrezne pozornosti, predvsem zaradi redkosti tovrstne dediščine. Za hrambo kulturne dediščine, vezane na obalo in morje, je ustanovljen Pomorski muzej Sergej Mašera Piran, ki skrbi predvsem za področje pomorske zgodovine, solinarstva, ribištva ter obmorske in podmorske arheologije. Muzej strokovno sodeluje s Pokrajinskim muzejem Koper in pristojnimi državnimi muzeji na območju Republike Slovenije. Muzej izpolnjuje pogoje za izvajanje javne službe na področjih arheologije, etnologije, likovne umetnosti, tehnike, umetne obrti in zgodovine ter izvajanje restavratorskih dejavnost (SHAPE, 2012).

Prav tako je v protokolu navedeno, da pogodbenice sprejmejo ukrepe za varovanje obalne krajine s pomočjo predpisov načrtovanja in upravljanja (Protokol ICZM, 11 člen). Ohranjanje kulturnih krajin, vključno z obalnimi se v Sloveniji zagotavlja v okviru sistema prostorskega načrtovanja (Zakon o prostorskem načrtovanju) in v okviru varstva kulturne dediščine. Prostorsko načrtovanje usklajuje dejavnosti tudi z vidika krajine.

Kulturna krajina ima po Zakonu o varstvu kulturne dediščine status kulturne dediščine. Zato se kulturna krajina varuje z vsem instrumentarijem, ki ga določa ta zakon, vključno z ukrepi na področju prostorskega načrtovanja.

V državi je vzpostavljen zakonski okvir, ki omogoča varstvo krajin, vključno tistih na obalnem območju. Ključna dokumenta na državni ravni, Strategija prostorskega razvoja Slovenije in Prostorski red Slovenije, podajata tudi usmeritve za ohranjanje prepoznavnosti Slovenije z vidika kulturnega in simbolnega pomena krajine, za ohranjanje naravnih kakovosti krajine ter usmeritve za rabo naravnih virov. Učinkovitost varstva krajine je močno povezana predvsem s problematiko prostorskega načrtovanja na državni in občinski ravni ter s sistemom varstva kulturne dediščine. Problem je izvajanje usmeritev v praksi ter njihova implementacija v državnih in občinskih prostorskih načrtih. Pri tem je nadzor v okviru presojanja vplivov načrtovanih programov in prostorskih načrtov na krajino premalo učinkovit. Na nacionalni je ravni je problem tudi v tem, da krajina nima svojega »zagovornika« oz. nosilca urejanja prostora v postopku prostorskega načrtovanja. Problematici so tudi sistemi varstvenih režimov resorjev, ki onemogočajo optimizacijo prostorskih rešitev. Ključna je ugotovitev, da so spremembe v prostorski zakonodaji zmanjšale pomen krajine, čeprav je trend drugod po Evropi ravno nasproten.



Karta 4: Prikaz območij registrirane kulturne dediščine (Register kulturne dediščine, 2016)

Map 4: Areas of cultural heritage (Register kulturne dediščine, 2016)

Sklepne misli

V zakonu o prostorskem načrtovanju ni predvideno celovito prostorsko načrtovanje obalnega pasu, še več, zakonodaja z različnimi pristojnostmi ločuje prostorsko načrtovanje na morju, ki je v pristojnosti države, in prostorsko načrtovanje na kopnem (torej tudi na priobalnih zemljiščih morja), ki je v pristojnosti občin. Taka delitev že v osnovi otežuje integracijo obeh in celovit pristop k obravnavi prostora obalnega območja (Požreš, 2008).

Zakon o prostorskem načrtovanju

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor določa, da so prostorske ureditve državnega pomena tudi prostorske ureditve na območju vodnega zemljišča morja. Uredba o merilih in pogojih za določitev prostorskih ureditev državnega pomena določa, da so prostorske ureditve državnega pomena na območju vodnega zemljišča morja v skladu s predpisi, ki urejajo vode, vse ureditve razen: plavajoči pomol površine do 100 m², premostitveni objekt peš poti ali kolesarskih poti, kopališča in grajena obala, valolom, ki nad gladino morja ne presega širine 7 m, lokalna komunalna in energetska infrastruktura.

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor

Zakon o vodah (ZV-1) je temeljni dokument, ki določa osnovna merila upravljanja z morjem, celinskimi in podzemnimi vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči. ZV-1 določa morsko javno dobro, pravne režime naravnega in grajenega morskega javnega dobra ter upravljanje z vodami. 59a člen ZV-1 določa, da vlada sprejme tudi načrt upravljanja z morskim okoljem.

Zakon o vodah

V prostorskih aktih se prikažejo varstvena in ogrožena območja po določbah ZV-1. Pripravlavec prostorskih aktov mora pri njihovi pripravi upoštevati pravni režim, ki se nanaša na posege v prostor na teh varstvenih in ogroženih območjih (vodovarstveno območje, območje kopalnih voda, ogrožena območja zaradi škodljivega delovanja voda).

Pripravlavec prostorskih aktov mora v postopku njihove priprave:

- *upoštevati določila Načrta upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja in pogoje ali omejitve rabe in drugih posegov v vodno ali morsko dobro, ki jih določa načrt upravljanja voda;*
- *določiti posege v prostor, ki se nanašajo na graditev vodne infrastrukture in so predvideni v načrtih upravljanja voda.*

Prostorski akt mora biti skladen z določbami zakona, ki urejajo posege na vodnih, priobalnih in drugih zemljiščih.

**Povezanost
priprave
prostorskih aktov z
določili zakona o
vodah**

Pomorski zakonik določa znotraj prostorske ureditve na morju: plovne poti in pristanišča.

Pomorski zakonik

Ta zakon ureja morsko ribištvo kot upravljanje ribolovnih virov v morju in omogoča izvajanje skupne ribiške politike na področju ohranjanja, upravljanja in izkoriščanja ribolovnih virov, pogojev dostopa do ribolovnih virov, strukturnih ukrepov, nadzora, tržne ureditve ter mednarodnih odnosov s področja ribištva v skladu s predpisi Evropske skupnosti.

**Zakon o morskem
ribištvu**

Pravilnik določa posamezna območja na morju, ki so namenjena gojenju določenih morskih organizmov. Z vidika podeljevanja koncesij so presojali dva sklopa predpisov: prvi sklop se nanaša na kakovost vodnega ali morskega dobra, drugi pa na ugotavljanje usklajenosti predlagane rabe s prostorskimi akti.

**Pravilnik za gojenje
določenih morskih
organizmov**

Osnovna izhodišča za upravljanje in načrtovanje obalnega pasu in morja moramo poiskati tudi v področnih zakonih, ki vzpostavljajo posamezne režime rabe, varstvena območja na območju morja in priobalnih zemljišč.

Varstvo biotske raznovrstnosti je v Sloveniji zagotovljeno z mehanizmi, ki sicer niso specifično vezani na obalna območja, temveč so splošni in veljajo za vse oblike biotske raznovrstnosti. Vsebina varstva biotske raznovrstnosti je integralno vključena v vse sektorje, zlasti s področja rabe naravnih dobrin, prostorskega načrtovanja in urejanja voda ter v regionalni razvoj in turizem. Vsebina je skozi sistem nadzora o upoštevanju naravovarstvenih smernic tudi ustrezno vključena v vse vrste planov in načrtov.

**Zakon o ohranjanju
narave**

»Kulturna krajina« je nepremična dediščina, ki je odprt prostor z naravnimi in ustvarjenimi sestavinami, katerega strukturo, razvoj in uporabo pretežno določajo človekovi posegi in dejavnost, in ima po Zakonu o varstvu kulturne dediščine status kulturne dediščine.

**Zakon o varstvu
kulturne dediščine**

14 ANALIZA DEJANSKEGA STANJA OBALNEGA OBMOČJA

Celotna slovenska obala je močno urbanizirana, največje površine pozidanih in sorodnih zemljišč se nahajajo v ozkem priobalnem pasu. V (intenzivnejši) primarni rabi ozkega priobalnega pasu so sicer še vinogradi na Debelem rtiču (Ankaran) in mešana kmetijska raba v izolskem amfiteatru.

Bliskovit razvoj izrecno obalnega območja je sprožil agresivne procese urbanizacije kvalitetnih kmetijskih zemljišč, a tudi območij, ki bi morala biti deležna varovanja ali vsaj tehtnega premisleka in ne stihijskega, kratkoročnega upravljanja, motiviranega predvsem s trenutnimi ekonomskimi učinki. Na splošno se kmetijska raba na slovenski obali intenzivira ob rečnih ravninah (Rižana, Dragonja), kjer se nahajajo večji melioracijski sistemi in obsežni kompleksi kmetijskih zemljišč. Na ostalem, gričevnatem reliefu so najbolj obdelana južna, položnejša pobočja, ne nujno vezana na samo poselitev, ki so mozaična (preplet različnih rab na razdrobljenih, majhnih površinah) in preoblikovana v terase. Gozda v ožjem priobalnem pasu skorajda ni, drugod se pojavlja v manjših površinah, največkrat na strmejših, severnih pobočjih ali na manj primernih tleh za kmetijsko rabo. Krajinske posebnosti enote so obmorska mesta na polotokih (Koper, Izola, Piran), flišni klifi in solinska polja (Strunjanske in Sečoveljske soline) poraščena s sredozemskim rastjem.

Zaradi pomembnosti varstvenih režimov se še posebej v obalnem pasu kaže problem manjkajočega koncepta celostnega upravljanja z varovanimi območji. Tako kljub različnim varstvenim režimom stanje ohranjenosti nekaterih evropsko pomembnih vrst in habitatnih tipov poslabšuje, predvsem zaradi pritiskov, ki so posledica širjenja poselitvenih območij, gradnje prometnic ter intenzivne obdelave kmetijskih površin.

Obalno območje je izrazito podvrženo številnim razvojnim interesom, zato mora prostorska politika selektivno obravnavati vsako prostorsko razvojno pobudo.

Eden večjih problemov prostorske enote Obala je pomanjkanje primerne prostora za razvoj, ki je posledica prenasičenosti z raznimi, sektorsko usmerjenimi varstvenimi režimi, med katerimi najdemo obsežna območja varstva narave, številna arheološka najdišča, varstvene režime kulturne dediščine, režime varstva vodnih virov, najboljših kmetijskih zemljišč, erozijskih in plazljivih območij ter v manjšem obsegu tudi poplavnih območij.

14.1 Namenska raba na priobalnih zemljiščih in morju v veljavnih prostorskih sestavinah planskih dokumentov občin Koper, Izola, Piran

Namensko rabo priobalnih zemljišč smo povzeli po Požeš (2008), ki je namensko rabo obalne linije določila tako, da so bili poligoni namenske rabe prostora, ki mejijo na morje, pretvorjeni v linije. Namenska raba prostora se na priobalnih zemljiščih prečno na obalo ne spreminja.

Požeš (2008) ugotavlja, da je v Mestni občini Koper več kot polovico obalne črte (in zemljišč v zaledju) pokriva trgovsko pristanišče. V območja za centralne dejavnosti se uvršča mestno jedro Kopra. V občini Koper ima 79,4 % obale tako namembnost (promet in zveze, centralne dejavnosti), ki dopuščajo gradnjo oz. zazidavo s širokim spektrom objektov (čeprav je lahko kasneje z izvedbenim prostorskim aktom ta spekter lahko bistveno zmanjšan, iz osnovnega dokumenta to ne izhaja).

V občini Izola je namenska raba obale že bolj raznolika, še vedno pa je čez 60 % zemljišč take namembnosti, ki dopušča širok spekter rab (območja za centralne dejavnosti, območja za promet in zveze).

V občini Piran struktura namenske rabe obalnega območja kaže, da so v tej občini morje in obalna zemljišča obravnavana drugače kot v sosednjih dveh občinah. Specifika piranske občine so tudi soline, ki pokrivajo kar petino obalne črte. Mešani rabi (kar pomeni širok spekter možnosti rabe) in

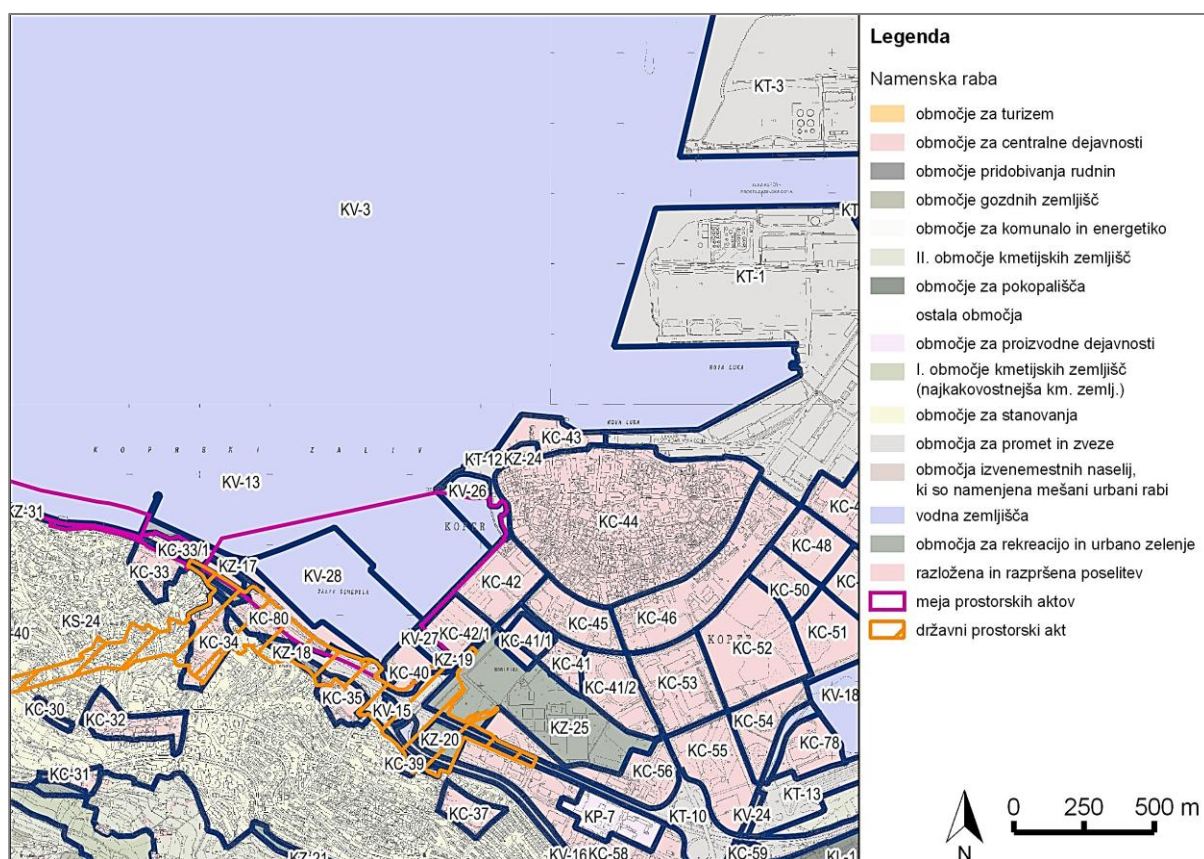
prometnim površinam je namenjenih nekaj več kot četrtina dolžine obale, bistveno manj kot v Izoli in Kopru.

Specifična raba v piranski občini so »zelene površine - mešana območja«, ki predstavljajo predvsem urejena kopališča, kjer se prepletajo stavbe in rekreacijske površine.

Namenska raba sama po sebi seveda še ne pomeni, da je na teh območjih možna gradnja vseh objektov in ureditev, ki so vključene v posamezno rabo. Potrebno je poznati tudi prostorske ureditvene pogoje, določene v programskih zasnovah in prostorskih izvedbenih aktih. Vendar pa vse kaže na to, da prostorske sestavine planskih aktov dopuščajo širok spekter rab na dobršnem delu slovenske obale (razen delno v Piranu) in da obalno območje nima opredeljene določene specifike in da je pretežno namenjen gradnji in ureditvam vse do obalne črte (Požeš, 2008).

V prostorskih sestavinah planskih dokumentov Mestne občine Koper je morje označeno kot vodna površina, znotraj teh površin pa so kot posebne enote označene nekatere predvidene (načrtovane) ureditve na morju, za katere je bil sprejet tudi izvedbeni akt (karta 5):

- Odlok o lokacijskem načrtu Marina in komunalni privezi v Kopru (Uradni list, 2005, 90),
- Uredba o državnem prostorskem načrtu za celovito prostorsko ureditev pristanišča za mednarodni promet v Kopru (Uradni list, 2011, 48).



Karta 5: Prikaz namenske rabe prostora na območju mesta Koper (Spr. in dop. prostorskih sestavin prostorskega plana MOK - Obalno območje Ankarana, Uradni list RS, 96/2004).

Map 5: Planning zone of the municipality of Koper, Koper (Spr. in dop. prostorskih sestavin prostorskega plana MOK - Obalno območje Ankarana, Uradni list RS, 96/2004).

V prostorskih sestavinah planskih dokumentov občine Piran na vodnih površinah morja niso označene predvidene ureditve na morju. Območje solin je opredeljeno kot območje pridobivanja rudnin.

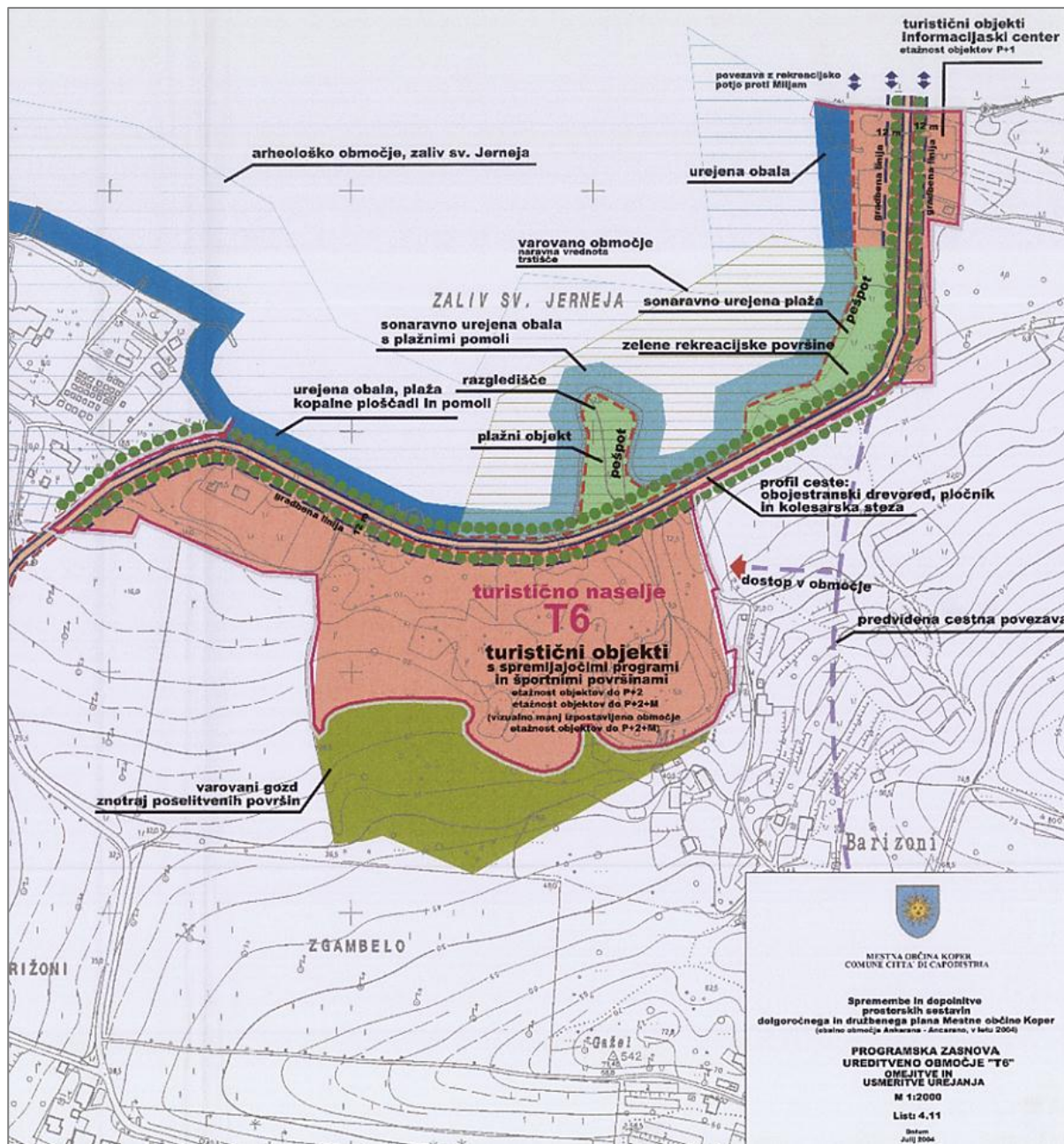
Tudi obstoječi objekti vodne infrastrukture so opredeljeni v prostorskih sestavinah planskih dokumentov z namensko rabo, kot je določena za območje stavbnih zemljišč npr.: trgovsko pristanišče

v Kopru, ki zavzema površine na morju (pomoli, obale) in kopnem, je v prostorskih sestavinah planskih dokumentov označeno kot območje za promet in zveze. Prav tako je mestno pristanišče v Kopru označeno kot območje za promet in zveze. Urejena kopališča so v Kopru označena kot zelene površine... V veljavnih prostorskih sestavinah plana objekti, zgrajeni na vodnih površinah, nimajo svoje oznake (namembnosti) in so opredeljeni kot površine na kopnem.

Priobalna zemljišča, ki so varovana kot naravne vrednote, ekološko pomembna območja oz. območja Nature, so: rastišče pozejdonke (Žusterna) - naravna vrednota državnega pomena, potencialno posebno varstveno območje - Natura 2000, klif med Fieso in Piranom - naravna vrednota državnega pomena, potencialno posebno varstveno območje - Natura 2000, zaliv Sv. Jerneja - ekološko pomembno območje. Pregled pokaže, da četudi območja niso zavarovana s posebnim aktom, so varstveni režimi dovolj jasno določeni, da ohranjajo območje narave. Vendar pa je potrebno opozoriti na drugo nevarnost, saj je pri območjih v koprski občini z varstvenimi režimi narave varovan le morski del, medtem ko je zaledje (širše obalno območje) v veljavnih prostorskih sestavinah namenjeno pozidavi (stavbna zemljišča - območje za centralne dejavnosti).

V občini Piran je območje med Fieso in Piranom varovano kot naravna vrednota in je del območja Natura. Vendar je varovan samo klif, to pa pomeni zelo ozek pas v vzhodnem in zahodnem delu, a v tem pasu so do roba s planom označena stavbna zemljišča. Z neustreznimi posegi na robu se lahko celotno območje razvrednoti, zato menimo, da bi bilo območje treba varovati širše, kot je določeno varovano območje ohranjanja narave. Potrebno je zavarovati sedanjo krajinsko sliko.

V primeru (slika 18) zaliva Sv. Jerneja - ekološko pomembnega območja, je kot varstveno območje opredeljeno območje na vodnih površinah, medtem ko prostorske sestavine planskih aktov vzdolž obale predvidevajo stavbna zemljišča. Če bo prišlo do realizacije sedaj veljavnih prostorskih sestavin planskega akta, bo omogočena gradnja stavb in drugih objektov vse do meje stavbnih zemljišč, kar pomeni, da bo dolgoročno ogroženo tudi varovanje narave na morju in obrežju. V tem primeru tudi 25-metrski pas, ki ga določa zakon o vodah, ne zagotavlja doseganja predlagane rabe, ker je preozek, obenem pa dovoljuje gradnjo infrastrukture.



Slika 18: Programska zasnova za ureditveno območje T6-Debeli rtič (Spr. in dop. prostorskih sestavin prostorskega plana MOK - Obalno območje Ankarana (Uradni list RS, 96/2004).

Figure 18: Municipal spatial development strategy, T6-Debeli rtič (Spr. in dop. prostorskih sestavin prostorskega plana MOK - Obalno območje Ankarana (Uradni list RS, 96/2004).

Prostor na (slika 19) območju hotelskega kompleksa Ankaran nima naravne podobe in tudi ni povsem izgrajeno. To območje je v prostorskih sestavinah planskih aktov opredeljeno kot stavbno zemljišče - območje za centralne dejavnosti, s programsko zasnovo pa je območje namenjeno turizmu, spremljajočim dejavnostim, zdravstvu in zdravstvenemu turizmu, rekreaciji ter zelenim površinam. S programsko zasnovo je v kartografskem delu opozorjeno, da gradnja ne sme seči do obalne linije, vendar pa usmeritev nima ustreznega prikaza v karti namenske rabe in prav tako ne v določilih odloka. (Za ohranitev ustreznega obsega nepozidanih površin bi bilo veliko lažje določiti novo prostorsko enoto – obalno območje – znotraj katerega bi bila dovoljena le gradnja določenih objektov rekreacijske in sprostitvene infrastrukture, vezane na rabo morja, ne bi pa bila dovoljena gradnja nastanitvenih turističnih objektov).



Slika 19: Programska zasnova za ureditveno območje T2-Ankarana (Spr. in dop. prostorskih sestavin prostorskega plana MOK - Obalno območje Ankarana (Uradni list RS, 96/2004).

Figure 19: Municipal spatial development strategy, T2-Ankarana (Spr. in dop. prostorskih sestavin prostorskega plana MOK - Obalno območje Ankarana (Uradni list RS, 96/2004).

Z upoštevanjem predvsem ekološko pomembnih območij, posebnih varstvenih območij in naravnih vrednot se pokritost značilnih elementov morske biotske raznovrstnosti bistveno poveča. Vendar je treba pri tem upoštevati, da to niso zavarovana območja, da niso upravljana in na njih ne potekajo usmerjeni, konkretni ohranitveni ukrepi. Do sedaj se je tudi v praksi izkazovalo, da status posebnega varstvenega območja in pa predvsem ekološko pomembnega območja (o. p. celotno slovensko teritorialno morje je opredeljeno kot ekološko pomembno območje - EPO) ne zagotavlja v zadostni meri ohranjanja morske biotske raznovrstnosti. »Neučinkovitost« ekološko pomembnih območij pa je

vgrajena že v samo Uredbo o ekološko pomembnih območjih (2004, v nadaljevanju Uredba o EPO), ki v svojih določbah ne predvideva presoje posegov in dejavnosti (Vidmar in Turk, 2011).

Tako Vidmar in Turk (2011) kot Kus Veenvliet (2012) ugotavljajo, da je problem morskih zavarovanih območij v Slovenji njihova majhnost in, kar je ključno, da se z njimi ne upravlja (velja za Naravni spomenik Rt Madona in Debeli rtič) oziroma da upravljanje ni dovolj učinkovito (Krajinski park Strunjan). Analiza uresničevanja neposrednega nadzora v naravi na zavarovanih območjih, ki imajo upravljavca (Kus Veenvliet 2011), pa je še dodatno pokazala, da imajo slednji pri zagotavljanju spoštovanja varstvenih režimov številne težave, predvsem zaradi splošno nizkega družbenega spoštovanja predpisov. Na obalnih zavarovanih območjih so varstveni režimi pogosto kršeni, naravovarstvenih nadzornikov s polnimi pooblastili pa pravzaprav ni. Brez konkretnega upravljanja območij in upravljavskih akcij pa so možnosti za zagotavljanje doseganja ciljev zavarovanih območij in dobrega stanja ohranjenosti vrst in habitatnih tipov v teh delih morja zelo omejene.

Vidmar in Turk (2011) poleg problema upravljanja opozarjata tudi na dejstvo, da obstoječa morska zavarovana območja ne pokrivajo vseh značilnih elementov morske biotske raznovrstnosti in da manjkajo zavarovana območja na odprtem morju v vodah severnega Jadrana.

14.2 Ključni problemi prostorskega razvoja obalnega območja

Slovensko obalno območje Jadranskega morja je relativno majhno, vendar za državo Slovenijo izredno pomembno (morje - okno v svet). V obalnem območju se razvijajo mesta Koper, Ankaran, Izola in Piran z dejavnostmi, vezanimi na morje (pristanišče, soline, turizem, promet). Dosedanji razvoj naselij in dejavnosti v obalnem območju 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. Vrednote obalnega območja je družba spoznala že doslej, saj je 70,48 % površine kopnega, to je izhodiščnega 100-metrskega priobalnega pasu, pod pravnimi režimi varstva narave, naravnih dobrin in kulturne dediščine (SHAPE, 2014).

Ključni pritiski na okolje in prostor v obalnem območju izvirajo po eni strani iz živahnega razvoja urbanizacije in razvoja turizma (vključno z gradnjo turističnih kapacitet, marin, počitniških stanovanj), s tem povezanim cestnim prometom, obremenjevanjem voda, naraščanjem količine odpadkov, po drugi strani pa z intenzivnim razvojem trgovskega pristanišča in naraščanjem pomorskega prometa.

V obalnih občinah je delež naravno ohranjenih odsekov obale nizek, večji del predstavljajo odseki obalnih ureditev z različnimi funkcijami: grajene obale, pomoli, potniški terminal, marine, trgovsko pristanišče, mestni mandrač, ribiški pomoli in urejene obale za kopanje.

Prisoten je naraščajoči urbani pritiski na ozko obalno območje zaradi tega prihaja do izključujočih rab, ki pogojuje prostorske konflikte, na drugi strani pa izrivajo tradicionalne rabe. V obalnih mestnih centrih se izgublja raznolikost urbanih rab, narašča prometna preobremenjenost in neizkoriščenost potencialov za razvoj, pojavlja se dotrajana infrastruktura ter dotrajani stavbni fond.

Obalne občine se srečujejo z neustrezno prostorsko zasnovo prometa, saj so prometni konflikti prisotni v najdragocenejšem obalnem območju. Obremenjene prometnice potekajo vzporedno z obalo na njih se vežejo lokacije parkirišč in garažnih hiš, ki se prav tako pojavljajo ob obali. Javni potniški promet je nepriljubljen in nekonkurenčen, temu se pridružuje še pomanjkljiva oz. nepovezana infrastruktura z vidika trajnostne mobilnosti (peš promenade, kolesarske steze...).

Zavedanje, da zeleni sistem predstavlja pomemben dejavnik kakovostnega, privlačnega in zdravega naravnega, bivalnega in delovnega okolja, je čedalje večje. Zelene površine strukturirajo grajeno urbano tkivo, pomembno sooblikujejo ambient, urbane motive in veduto mesta, na vsebinski in funkcionalni ravni pa so pomembne kot nosilci rekreacijskih vsebin in prostor za druženje in sprostitve, izboljšujejo uporabnost in privlačnost prometnih površin za pešce in kolesarje (naravna senca). Oblikujejo ekološke koridorje in učinkujejo kot izravnalni prostor urbanih okoljskih vplivov.

Vendar so kljub temu obstoječe zelene površine v obalnem območju še vedno prostorsko omejene na manjše zelene otoke in koridorje, medtem ko so posamezna večja območja zelenih površin strukturno in programsko nedefinirana in težko dostopna, zato je v obalnem območju vzpostavljena šibka »zelena mreža« in slabo povezan zeleni sistem, ki ne opravlja vseh zelenih funkcij.

Prostorsko načrtovanje se zlasti v obalnem območju srečuje z močnim (vodilnim) vplivom kapitala, pomanjkanjem celostnega prostorskega koncepta, šibkim prepletanje rab, potratno poraba prostora (velika parkirišča v obalnem pasu) ter z neizkoriščenim potencialom zemljiške politike za doseganje prostorskih ciljev. Temu se pridružuje še pomanjkljivo sodelovanje med ključnimi nosilci urejanja prostora, slabo medobčinsko sodelovanje kot tudi nezadostno sodelovanje med državo in občino. Poleg tega je sodelovanje javnosti omejeno na formalno raven, čemur se pridružuje še slaba ozaveščenost javnosti.

Na obalnem območju izpostavljamo konkretne izzive urejanja prostora in njegove vsebinske nadgradnje:

- šibka ali neustrezna podporna in spremljajoča infrastruktura in navezave obalnega pasu z zalednim prostorom;
- ponekod otežen ali onemogočen dostop do morja (zlasti za funkcionalno ovirane ljudi, starejše) in neposreden stik z morjem (visoke grajene obale);
- pomanjkanje plažnih površin;
- medsebojno usklajevanje različnih rab na obali in v obalnem akvatoriju (navtika in morski promet, pristaniške dejavnosti, kopanje in rekreacija, vodni športi...)
- ogroženost akvatorija Semedelskega zaliva in mestnih obal pred škodljivim delovanjem morja in posledicami klimatskih sprememb (dvigovanje gladine morja, vremenske ujme);
- biološko in okoljsko občutljiv morski ekosistem (usklajevanje različnih rab z okoljevarstvenimi vidiki);
- celovita ureditev obale med Žusterno in Izolo (obalna promenada).

V ta namen se mora v prostorskem načrtovanju oblikovati poseben pristop, ki celovito načrtuje rabe na obalnem območju ter vključuje postopke in principe sodelovanja javnosti in deležnikov. Poleg tega je nujno zavedanje da je obalno območje, stik morja in kopnega, potrebno varovati in na njem skrbno načrtovati rabe, ki bi lahko pomenile njegovo obremenjevanje ali razvrednotenje, saj je tako pri nas kot v drugih obmorskih deželah prepoznano in cenjeno kot posebno območje velikih naravnih kvalit.

14.3 Obalno območje po protokolu ICZM

Kot je bilo že uvodoma zapisano, zakon o prostorskem načrtovanju oziroma njegovi podzakonski predpisi določajo, da se vse ureditve na morju načrtujejo z državnimi prostorskimi akti, načrtovanje ureditev na kopnem (vseh tistih ureditev, ki niso državnega pomena) pa je v pristojnosti lokalnih skupnosti (občin).

Iz prikazane problematike in vsebine urejanja obalnega območja je razvidno, da gre za medsebojno povezanost in vpliv rabe morja in priobalnih zemljišč, zato je potrebno obravnavati in načrtovati povezano. Poleg tega nas k temu zavezuje tudi 8. člen Protokola ICZM, ki določa, da je potrebno na obalnih območjih⁶ od najvišje zimske vodne črte opredeliti območje, na katerem gradnja ni dovoljena. To območje ne sme biti široko manj kot 100 metrov.

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 pas⁷, v katerem gradnja ni

⁶ Obalno območje pomeni geomorfološko območje na kateri koli strani morske obale, na katerem prihaja do interakcije med morskimi in kopenskimi deli v obliki kompleksnih ekoloških sistemov in sistemov virov, ki jih sestavljajo biotični in abiotični sestavni deli, ki soobstajajo in vzajemno delujejo s človeškimi skupnostmi in ustreznimi socialno-ekonomskimi dejavnostmi.

⁷ V študiji o Uskladitvi režimov v 100-metrskem priobalnem pasu slovenskega dela Jadranskega morja v okviru projekta SHAPE (2014), so obalno območje imenovali priobalni pas, ta izraz smo v njihovih citatih pustili, v nalogi pa smo uporabili obalno območje zaradi navezave na Protokol ICZ.

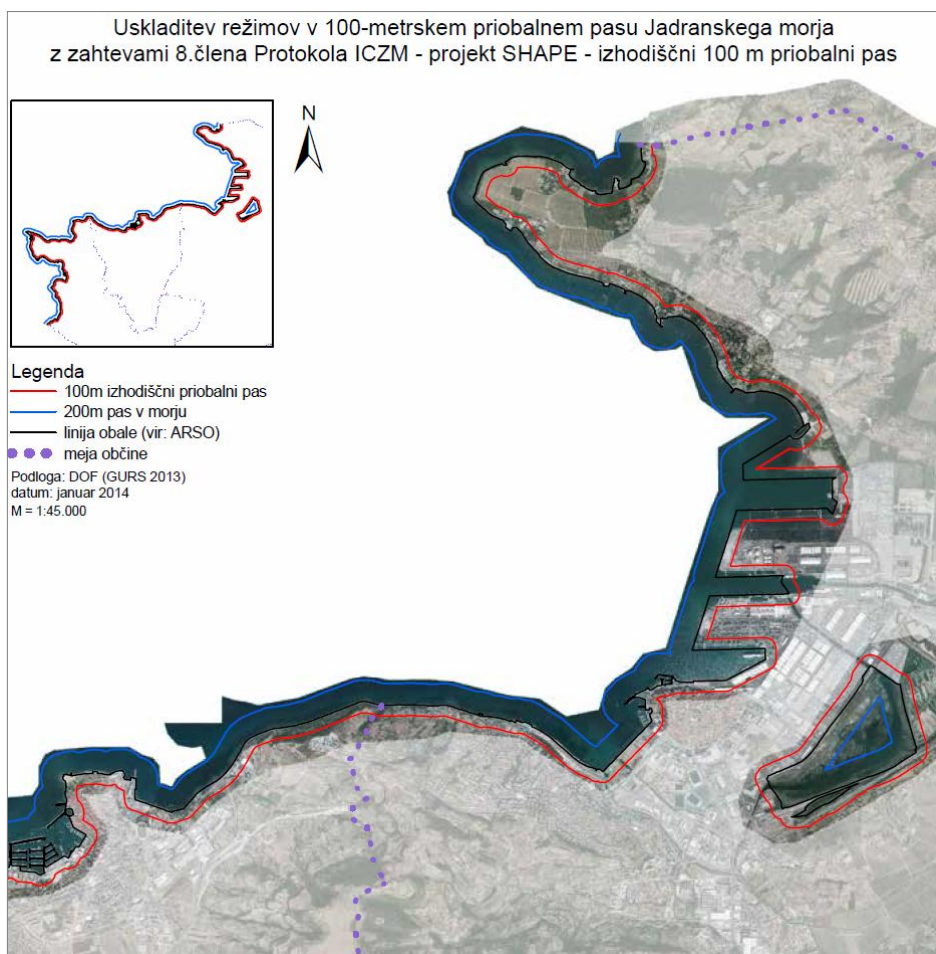
dovoljena. Vendar pa daje Protokol državam podpisnicam možnost, da na način, ki je skladen s cilji in načeli protokola, prilagodijo zgoraj navedene določbe. To pomeni, da lahko država pravilo, po katerem mora vzpostaviti najmanj 100 metrov širok priobalni pas, na katerem gradnja ni dovoljena, v posebej določenih primerih, predpisanih s Protokolom, prilagodi okoliščinam na posameznih priobalnih območjih. Zato je bila ena od temeljnih nalog projekta SHAPE (2014) predlog dejanske določitve priobalnega pasu v Sloveniji v takšni obliki in vsebini, ki bo prilagojena slovenskim potrebam, razmeram in načrtom (SHAPE, 2014).

Pripravljalci študije (SHAPE, 2014) so najprej določili izhodiščni 100 m priobalni pas. To je pas v širini 100 metrov, ki je zarisan na kopnem vzdolž celotne slovenske obale (slika 20). Za določitev izhodiščnega 100 m priobalnega pasu je bil uporabljen digitalni podatek linija obale. Linija obale je bila določena skladno s Pravilnikom o podrobnejšem načinu določanja meje obale (Uradni list RS, št. 106/2004, 77/2010) na podlagi najvišje zimske plime. V morju so vzdolž celotne obale določili 200 m širok pas. Tako določen izhodiščni 100-metrski priobalni pas so analizirali z vidika rabe prostora in pravnih režimov 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.

V nadaljevanju navajamo izsledke študije: Uskladitev režimov v 100-metrskem priobalnem pasu slovenskega dela Jadranskega morja v okviru projekta SHAPE (2014).

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 (SHAPE, 2014 - na podlagi podatka linija obale in mej občin, GURS, osnova TTN):

ODSEK OBALE	POVRŠINA
Mestna občina Koper	2.217.161,75 m ²
Občina Izola	839.102,46 m ²
Občina Piran	1.645.548,35 m ²
SLO obala	4.701.812,56 m ²



Slika 20: Izhodiščni 100 m priobalni pas v skladu z zahtevami 8. člena protokola ICZM (SHAPE, 2014).

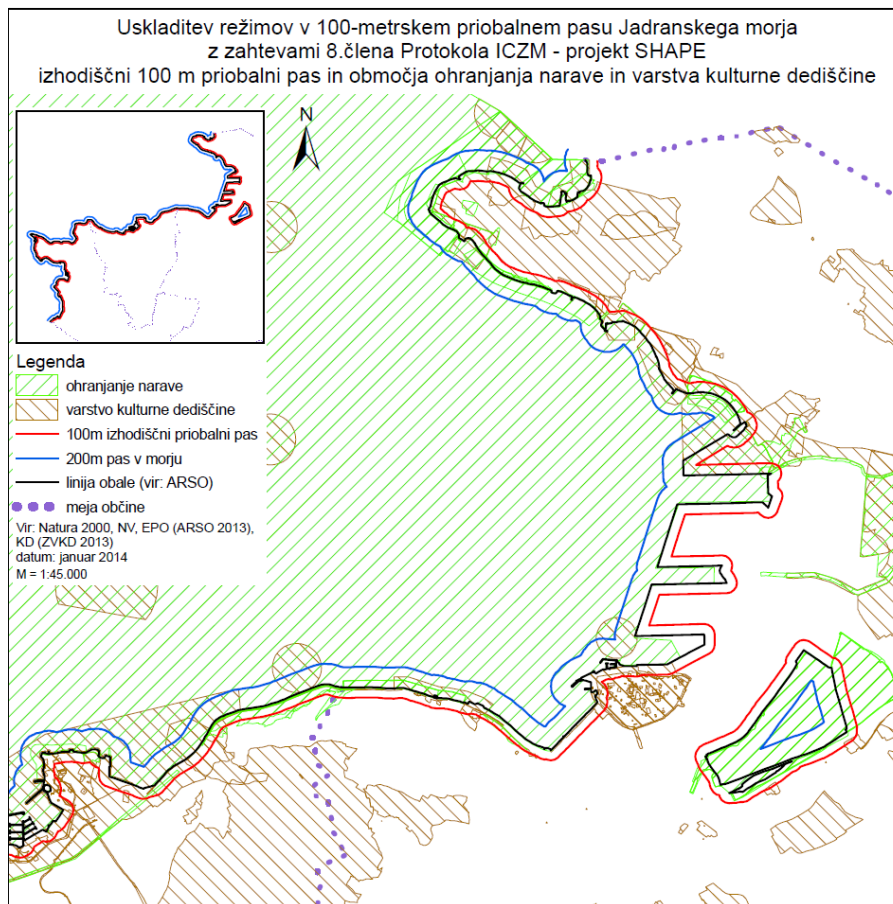
Figure 20: Baseline 100 meters coastal setback zone, in accordance with the requirements of Article 8 The ICZM Protocol (SHAPE, 2014).

Dejanska raba prostora je v izhodiščnem 100-metrskem 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).

Analiza obstoječih varstvenih režimov v izhodiščnem 100-metrskem priobalnem pasu (slika 21) kaže, da je 70,48 % površine kopnega pod varstvenimi režimi ter 29,52 % površine kopnega brez varstvenih režimov. Med tem je v 200-metrskem pasu morja 98,61 % površine morja pod varstvenimi režimi ter 1,39 % površine morja brez varstvenih režimov.

V delu 100-metrskega izhodiščnega priobalnega pasu je tako: 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, 29,52 % površine je brez varstvenih režimov (slika 21).



Slika 21: Izhodiščni 100 m priobalni pas in območja ohranjanja narave in varstva kulturne dediščine (SHAPE, 2014).

Figure 21: Baseline 100 meters coastal setback zone and areas of nature protection and cultural heritage (SHAPE, 2014).

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

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

Na nezazidanih stavbnih zemljiščih ni mogoče uveljavljati absolutne prepovedi gradnje v skladu z 8.členom Protokola ICZM, saj gre za stavbna zemljišča nezazidanih zelenih površin mest in naselij ali pa je urejanje na teh površinah že določeno v veljavnih prostorskih izvedbenih aktih.

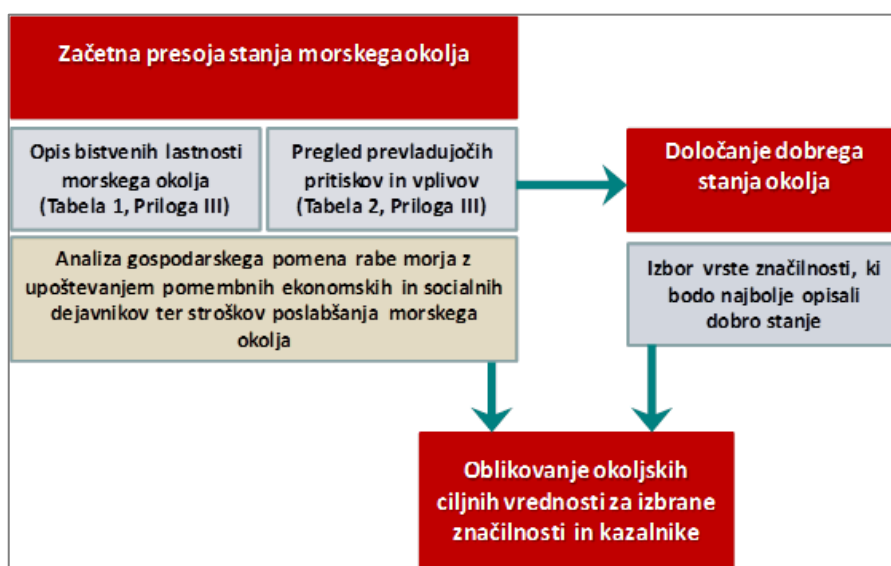
14.4 Analiza dejanskega stanja morskega okolja

V skladu z Direktivo o morski strategiji mora vsaka država članica v prvem načrtovalskem obdobju do leta 2015 pripraviti strategijo za svoje morske vode, ki vsebuje: začetno presojo morskih voda, določitev dobrega okoljskega stanja, oblikovanje okoljskih ciljnih vrednosti, programe spremljanja in programe ukrepov. Izvajanje nacionalne morske strategije bo potekalo skozi Načrt upravljanja z morskim okoljem (NUMO), ki bi moral biti pripravljen v letu 2015 (Peterlin in sod., 2014).

Koordinacijo dela v povezavi z izdelavo NUMO je prevzel Inštitut za vode Republike Slovenije (IZVRS). Pri izpolnjevanju nalog sodelujejo med drugim z Morsko biološko postajo (Nacionalni inštitut za biologijo), Zavodom RS za varstvo narave, Zavodom za ribištvo Slovenije (ZZRS), Agencijo RS za okolje (ARSO) in nevladno organizacijo Morigenos – slovensko društvo za morske sesalce.

Osnove za Načrt upravljanja morskega okolja (v nadaljevanju NUMO) so v pripravi že od leta 2008. V letu 2013 so bila pripravljena zaključna poročila: začetna presoja morskih voda, poročilo o določitvi elementov za opis dobrega okoljskega stanja in poročilo o opredelitvi ciljnih vrednosti ter strokovne podlage za NUMO. Priprava NUMO poteka v skladu z Uredbo o podrobnejši vsebini načrta upravljanja z morskim okoljem (Uradni list RS, št. 92/2012)

Vse države članice EU so do leta 2012 morale pripraviti začetno presojo stanja morskega okolja, izbrati ustrezne kazalnike za opis dobrega stanja morskega okolja ter opredeliti cilje. Ker je naše poznavanje elementov in procesov morskega okolja še vedno precej omejeno, bo potrebno v naslednji fazi priprave Načrta upravljanja morskega okolja (NUMO) znanje poglobiti. Začetna presoja (slika 22) je namenjena prvemu pregledu značilnosti, obremenitev in njihovih vplivov ter socio-ekonomski analizi uporabe morskih voda in pregledu stroškov poslabšanja morskega okolja v pristojnosti RS. Začetna presoja postavlja osnovne okvire in poznavanje povezav med stanjem, obremenitvami, vplivi in sektorji, ki povzročajo poslabšanje stanja, kar je podlaga za pripravo NUMO v letu 2015.



Slika 22: Povezava med elementi začetne presoje stanja morskega okolja, določanjem dobrega okoljskega stanja ter oblikovanjem okoljskih ciljev (Inštitut za vode RS, 2013. <http://www.izvrs.si/upravljanje-morskega-okolja/>, pridobljeno marca 2016).

Figure 22: The connection between the elements of the initial assessment, determination of good environmental status and the establishment of environmental targets (Inštitut za vode RS, 2013. <http://www.izvrs.si/upravljanje-morskega-okolja/>, obtained march 2016).

Začetna presoja morskih voda vsebuje tri vsebinska področja, ki se med seboj povezujejo: bistvene značilnosti in lastnosti morskega okolja, ki vključuje fizikalne in kemijske lastnosti, habitate in biološke lastnosti; prevladujoče obremenitve in vplive ter socio-ekonomsko analizo uporabe morskih voda in stroškov poslabšanja morskega okolja.

Začetna presoja opisuje izhodiščno stanje morskega okolja in služi kot podlaga za izbor značilnosti, ki najbolje opisujejo dobro stanje morskega okolja in njihove ciljne vrednosti. Stanje morskega okolja se opisuje z 11 deskriptorji, to je s ključnimi značilnostmi, ki omogočajo celovit opis bistvenih lastnosti morskega okolja, tako da obravnavajo stanje okolja ter ključne pritiske in vplive na stanje morskega okolja.

Izbrani deskriptorji so (Peterlin M., in sod., 2014):

- biotska raznovrstnost (D1),
- tujerodne vrste (D2),
- ribji stalež (D3),
- prehranjevalni splet (D4),

- eutrofikacija (D5),
- neoporečnost morskega dna (D6),
- hidrografske lastnosti (D7),
- koncentracije onesnaževal (D8),
- onesnaževala v morski hrani (D9),
- morski odpadki (D10),
- podvodni hrup (D11).

Za vsak deskriptor je podan splošni cilj in opredeljeno določeno število meril in kazalnikov. Izhodišča za opis stanja morskega okolja so podana na nivoju Evropske skupnosti s sklepom Komisije o merilih in metodoloških standardih na področju dobrega okoljskega stanja morskih voda (2010/477/ES).

Iz Načrta upravljanja morskega okolja je začetna presoja morskih voda v pristojnosti RS. O tem poroča analiza o prevladujočih obremenitvah in vplivih iz aprila 2013. Ta so povzeta v spodnjem besedilu.

Fizične izgube habitatov zaradi posegov človeka se razprostirajo izmenično vzdolž celotne obale. Območja brez trajnih obremenitev obsegajo približno le še 23 % obale, čeprav se tudi na naravnih območjih pojavljajo sezonske obremenitve zaradi turističnih dejavnosti. Najpomembnejši sektor, ki povzroča spremembe hidromorfoloških lastnosti obalnega območja, je urbanizacija, ki vključuje turizem, drugi najpomembnejši sektor pa je pomorski promet. Obremenitve obalnega območja še vedno naraščajo. Posegi v obalnem območju povzročajo predvsem: izgube naravnih morskih habitatov, uničenje gnezdišč za ptice, motenje ali prekinitev selitvenih poti, fragmentacijo življenjskega okolja na območja, ki so premajhna za preživetje nekaterih vrst.

Glavne dejavnosti, ki povzročajo fizične poškodbe dna slovenskega morja, so ribištvo (npr. uporaba pridnenih vlečnih mrež in zapornih plavaric), pomorski promet (sidranje, poglobljanje plovnih poti) in urbanizacija ter turizem. O obsegu, stopnji in vzroku površinske obrabe morskega dna je zelo malo podatkov, glede na obseg naštetih dejavnosti v morju sklepamo, da ti dejavniki fizično vplivajo na večji del dna v slovenskem morju. Učinek na morsko dno zaradi komercialnega ribolova v največji meri nastaja zaradi uporabe aktivnih ribolovnih orodij, kot so zaporne plavarice, vlečne mreže in strgače. Strgače so v notranjih morskih vodah in teritorialnih vodah Republike Slovenije prepovedane, možna pa je njihova uporaba v mednarodnih vodah. Problem sidranja je vezan tako na priobalni pas, kot tudi na območja, ki so od obale bolj oddaljena. V priobalnem pasu se sidrajo večinoma manjša turistična plovila predvsem ob naravnih delih obale, ki so zelo zanimiva za kopanje, nimajo pa urejenih privezov. V večji oddaljenosti od obale je glavni vir obremenitev vezan na večje potniške ladje in tovorne ladje. Sidranje povzroča poškodbe dna, ki so vidne v obliki brazgotin na mehkem premičnem dnu z morsko travo (luknje in kanali z izpuljeno morsko travo), veliko pa je tudi polomljenih in poležanih leščurjev in drugih živali. Na trdem dnu se poškodbe kažejo v obliki prevrnjenih skal in poškodb na pritrjenih kolonijskih organizmih, kot so npr. spužve in kamena koralala. Zaradi sidranja in plovbe plovil prihaja tudi do dvigovanja in resuspenzije sedimenta.

Podvodni hrup, ki nastaja zaradi človekove dejavnosti, se deli v dve skupini. Kratkotrajen (impulzni) hrup nastaja pri seizmičnih raziskavah, eksplozijah, gradbenih delih (zabijanje pilotov) in uporabi sonarjev.

Druga vrsta hrupa pa je dolgotrajen (neprekinjen) hrup, ki nastaja pri poglobljanju dna in zaradi ladijskega prometa. Obe vrsti hrupa imata različne vplive na morske organizme. Ob prvih meritvah v slovenskem morju je bil zaznan kontinuirani hrup, ki nastaja v slovenskem morju v največji meri zaradi vožnje s plovili. Ta hrup je nizkofrekvenčnega značaja in se lahko širi zelo daleč. Povprečne ravni hrupa so bile tako v poletnem obdobju v razponu med 127 in 139 dB, kar v primerjavi z drugimi morji predstavlja relativno visoko obremenitev s podvodnim hrupom. Taka raven lahko že neposredno vpliva na vedenjske značilnosti raznih morskih živali (npr. na obnašanje morskih sesalcev).

Podvodni hrup v slovenskem morju nastaja predvsem zaradi prometa s tovornimi ladjami in z drugimi plovili ter pri poglabljanju dna. Takšen hrup se širi na velike oddaljenosti več kilometrov ali celo več deset kilometrov. Zaradi zaprtega tipa našega morja (odmevni učinki, povezani z obliko in strukturo dna ter globino vode) je ta problem še poudarjen. Dosedanji rezultati meritev podvodnega hrupa kažejo, da so ravni neprekinjenega nizkofrekvenčnega hrupa, izmerjene v slovenskem morju, dokaj visoke in da neposredno vplivajo na vedenjske značilnosti morskih organizmov. Poleg neprekinjenega nizkofrekvenčnega zvoka je lahko problematičen tudi impulzni hrup, ki ga v slovenskih vodah predvidoma povzročajo le sonarji in gradbeni posegi v obalnem pasu.

Odpadki se pojavljajo v celotnem morskem ekosistemu slovenskega morja. Analiza sestave odpadkov na obali je pokazala, da so najpogostejši odpadki iz plastičnih materialov. Ostali odpadki so še iz stekla in keramike, kovin, papirja, blaga ter obdelanega lesa. Glavni vir odpadkov so dejavnosti na kopnem (turizem in rekreacija, izlivi rek, kanalizacijski izpusti in ostali iztoki v morje, odlagališča odpadkov v bližini morske obale, nepravilno ravnanje z odpadki v mestih, industrija). K odpadkom v morju pomembno prispevajo tudi pomorske dejavnosti (pomorski promet, ribištvo in marikultura). Po nekaterih ocenah večina odpadkov v morskem okolju pristane na morskem dnu (okrog 70 %). Ostali odpadki se nahajajo v vodnem stolpcu in na morski gladini (15 %) ali pa jih morje odloži na obali (15 %). Dokazana je bila prisotnost odpadkov v prebavilih morskih želv *Caretta caretta*, najdenih v slovenskem morju. Odpadki v morskem okolju povzročajo vrsto negativnih vplivov. Morske živali se v odpadke lahko zapletejo, kar lahko vodi do pogina; žival odpadki lahko zamenja za svojo običajno hrano, kar je pogost pojav pri morskih pticah, plazilcih (želve) in sesalcih. Zaradi gibanja odpadkov med različnimi ekosistemi in območji lahko pride do prenosa tujerodnih vrst, ki so naseljene na odpadkih. Precej novo pa je spoznanje o akumulaciji toksičnih snovi na plastičnih odpadkih, od katerih še posebno velik problem predstavlja mikroplastika, ki zaradi svoje majhnosti lahko prehaja po prehranjevalnem spletu.

Prednostne in prednostno nevarne snovi so določene v Uredbi o stanju površinskih voda (Uradni list RS, št. 14/2009, 98/2010 in 96/2013). Med temi so bile posebej obravnavane koncentracije organokositrovih spojin, policikličnih aromatskih ogljikovodikov (PAH) in kovin, ki se obravnavajo v sklopu prednostnih snovi (kadmij, nikelj, svinec in živo srebro) v morski vodi, sedimentu in školjkah (užitnih klapavicah *Mytilus galloprovincialis*). Izmed obravnavanih snovi so izmerjene prekomerne koncentracije le za TBT (tributilkositrove spojine), iz česar je očitno, da se TBT kljub prepovedi še vedno uporablja in da še vedno prihaja do novih vnosov v morje. Razpolovni čas TBT je zelo kratek, saj v nekaj dneh razpade v dibutilkositrove (DBT) snovi. Analize sedimenta kažejo, da so najvišje koncentracije v marinah, saj je v Marini Portorož koncentracija TBT v sedimentih mnogo višja kot v sedimentih Luke Koper. Koncentracije posebnih onesnaževal v okolju so v okviru dovoljenih vrednosti. Obrati, ki v svojih delovnih procesih proizvajajo industrijsko odpadno vodo s posebnimi onesnaževali, se nahajajo vzdolž celotnega obalnega pasu in tudi v zaledju rek Rižane, Badaševice in Drnice. Glede na razpoložljive podatke je od leta 2000 do leta 2010 opazen statistično značilen trend zmanjševanja emisij adsorbiranih organskih halogenov (AOX), klorida, sulfata, težkohlapih lipofilnih snovi. Zmanjšana je tudi kemijska potreba po kisiku v industrijskih odpadnih vodah. Količine ostalih posebnih onesnaževal se v opazovanem časovnem obdobju niso bistveno spreminjale.

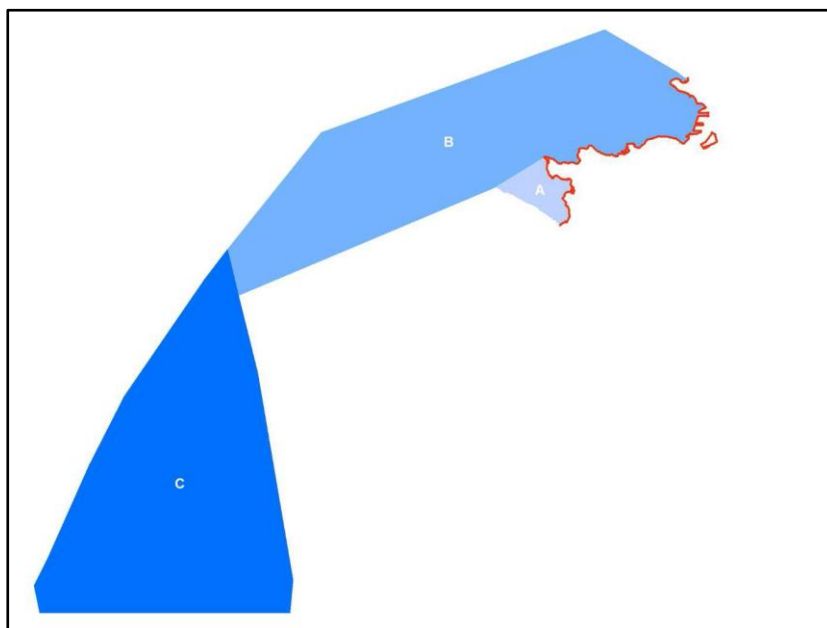
Reke, ki se izlivajo v severni Jadran, prinašajo s seboj veliko organskih in anorganskih hranilnih snovi, zato je območje tradicionalno veljalo za enega najbolj produktivnih v celotnem Sredozemskem morju. V zadnjih letih je opazno zmanjševanje evtrofikacije Tržaškega zaliva kot tudi celotnega severnojadranskega bazena. To povežujemo z zmanjšanjem vnosa hranil predvsem zaradi omejitev rabe fosfatov v detergentih v poznih 80-tih letih, zaradi izgradnje komunalni čistilnih naprav in tudi zaradi zmanjšanja rečnih pritokov. Na slovenski obali so najpomembnejši vnosi hranilnih (dušikovih in fosforjevih) in organskih snovi: prečiščena komunalna odpadna voda iz komunalnih čistilnih naprav, komunalna odpadna voda iz gospodinjstev, ki niso priključena na komunalno čistilno napravo (razpršena poselitev), in kmetijska dejavnost. Pomemben vnos predstavljajo tudi reke, ki se izlivajo onkraj meje, predvsem reki Soča in Pad. Za slovensko morje so bile izbrane različne metrike za oceno stanja glede na bogatenje s hranilnimi snovmi. Z nekaterimi metrikami (biomasa fitoplanktona, spremembe v vrstni sestavi fitoplanktonske združbe in koncentracija hranilnih snovi v vodnem stolpu)

je stanje ocenjeno kot dobro ali zelo dobro. Te meritve se nanašajo na območje, ki je od obale oddaljeno več kot 500 m. Številnost oportunističnih makroalg in stanje morskih travnikov), ki se merijo bliže obali v infralitoralni, pa je mestoma ocenjeno kot zmerno ali slabo, kar kaže na pomembne lokalne obremenitve z negativnim vplivom na obalno območje.

Vnosi mikrobnih patogenov so le poredko vključeni v poročila rednega monitoringa okolja. Izjema so podatki o mikrobiološkem onesnaženju kopalnih voda, prisotnosti patogenih vrst v področjih gojenja morskih organizmov, in poročila o morebitni kontaminaciji morske hrane. Kvantitativni pokazatelj fekalnega onesnaženja voda so indikatorske koliformne bakterije. Rezultati analiz kopalnih voda v letih 2004–2010 kažejo, da konstantnega onesnaženja kopalnih voda ni zaznati. Poleg obvezujočih zahtev velik delež kopalnih voda izpolnjuje celo strožje priporočene zahteve direktive o kopalnih vodah. Stanja glede na mikrobiološko onesnaženje izven območij kopalnih voda ni mogoče oceniti zaradi pomanjkanja podatkov. Dolgoletni rezultati meritev v ustjih rek in na kopališčih vzdolž obale kažejo, da se vnosi ne zmanjšujejo in so fekalno obremenjena območja v bližini izpustov komunalnih voda. Z oddaljenostjo od vira onesnaženja se število indikatorskih mikroorganizmov hitro zmanjšuje. Glavni sektorji, ki povzročajo mikrobiološko onesnaženje, so poselitve, turizem in kmetijstvo.

Ocena kakovosti za rast morskih školjk in morskih polžev je bila pripravljena na podlagi podatkov iz obdobja 2007–2009. Vsi rezultati so bili v okviru dovoljenih vrednosti glede na predpisane mejne vrednosti.

Ribolovno morje Republike Slovenije sestavljajo ribolovna cona A, ribolovna cona B in ribolovna cona C (slika 23). Ribolovno cono A sestavljajo notranje morske vode Republike Slovenije, ki obsegajo območje od obale do črte, ki povezuje rt Madona in rt Savudrija. Ribolovno cono B sestavlja teritorialno morje Republike Slovenije. Severna meja ribolovne cone B poteka po meji, določeni s Pogodbo med SFRJ in Republiko Italijo s prilogami. Južna meja ribolovne cone B začasno, do dokončne sporazumne rešitve mejnega vprašanja med Slovenijo in Hrvaško, poteka od rta Savudrija do točke T6. Ribolovna cona C obsega območje zaščitne ekološke cone Republike Slovenije in območje odprtega morja v Jadranskem morju (Uredba o določitvi območja ribolovnega morja Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 2/2006).

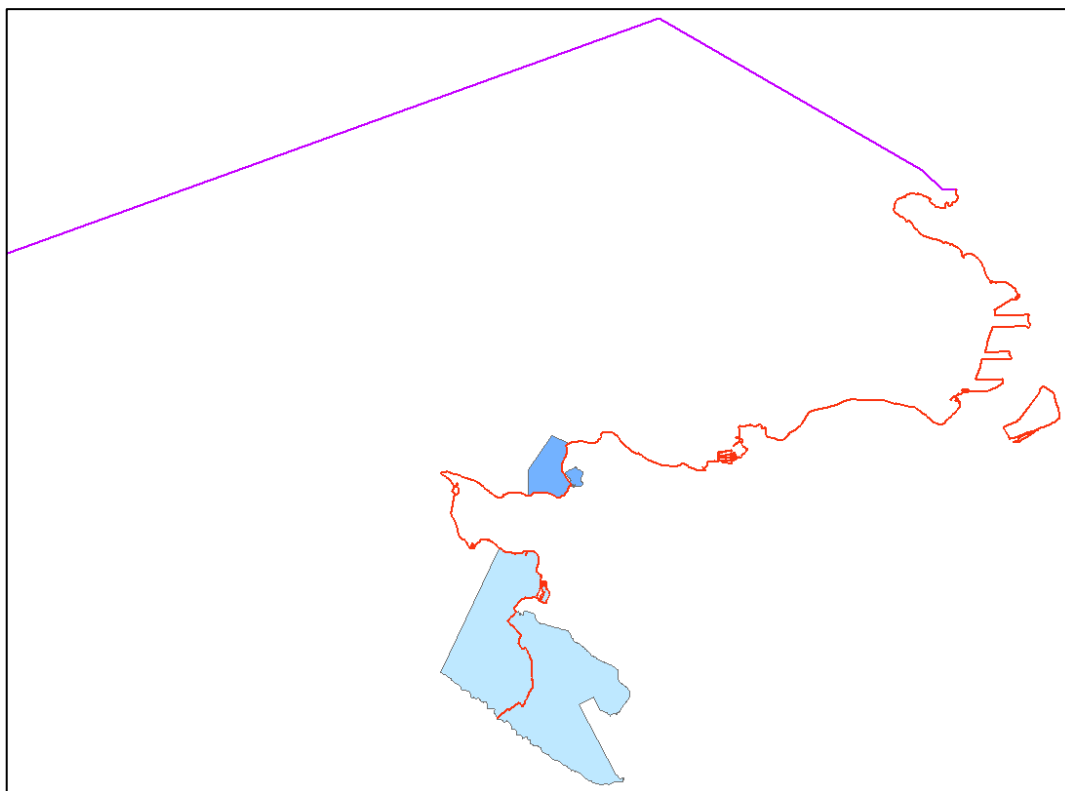


Slika 23: Območje ribolovnega morja Republike Slovenije (Vir: Ažuriranje kart rab na morju kartografska in geoinformacijska podpora za prikaz stanja prostora za območje slovenskega dela Jadranskega morja, Končno poročilo, 2015: str. 11).

Figure 23: Fishing area of Republic of Slovenia (Source: Ažuriranje kart rab na morju kartografska in geoinformacijska podpora za prikaz stanja prostora za območje slovenskega dela Jadranskega morja, Končno poročilo, 2015: p. 11).

Največja ribolovna obremenitev se dogaja na 50 %-75 % površine ribolovnih con A in B (slika 23).

Nekaj ribiških plovil lovi tudi v mednarodnih vodah severnega Jadrana. Iztovor se je v začetku 80. let prejšnjega stoletja hitro povečal in leta 1983 dosegel vrh s 7.916 tonami. Njegovo povečanje je omogočila uvedba novega ribolovnega orodja – pelagične vlečne mreže. V začetku 90-ih se je iztovor pričel hitro zmanjševati in je leta 2008 dosegel najnižjo vrednost s 694,6 ton. To je posledica dejstva, da se staleži ribolovnih virov z leti zmanjšujejo. Po podatkih o staležu rib v Sredozemskem morju je več kot polovica staleža zunaj varnih bioloških meja zaradi prelova. V okviru projekta Organizacije združenih narodov za prehrano in kmetijstvo Adriamed je bilo ugotovljeno, da je stalež sardele na območju severnega Jadrana v celoti izkoriščen, stalež sardona pa zmerno izkoriščen. Ocenjena je bila tudi količina prilova. To so ciljne oz. neciljne vrste, ki jih ribiči na ladji zavržejo. Povprečna količina zavržkov se ocenjuje na 37 ton, kar predstavlja približno 4 % glede na celoten izlov v zadnjih letih. K temu največji delež – 87 % - prispevajo aktivna ribolovna orodja, pasivna pa 13 %. Vrstna sestava v zavržku se razlikuje glede na ribolovno orodje, v povprečju pa so najbolj pogoste ciljne vrste v zavržku morski list (*Solea solea*), morska bogomolka (*Squilla mantis*), mol (*Merlangius merlangus*), ribon (*Pagellus erythrinus*) in veliki krulec (*Chelidonichthys lucerna*).



Slika 24: Območje strunjanskega in portoroškega ribolovnega rezervata (Vir: Ažuriranje kart rab na morju kartografska in geoinformacijska podpora za prikaz stanja prostora za območje slovenskega dela Jadranskega morja, Končno poročilo, 2015: str 72).

Figure 24: Fishing reserve of Strunjan and Portorož (Source: Ažuriranje kart rab na morju kartografska in geoinformacijska podpora za prikaz stanja prostora za območje slovenskega dela Jadranskega morja, Končno poročilo, 2015: p. 72).

Na območju morja Republike Slovenije sta opredeljena dva ribolovna rezervata in sicer: portoroški ribolovni rezervat, ki obsega notranji del Piranskega zaliva s pripadajočimi solinami in strunjanski ribolovni rezervat, ki obsega morje ob obali ob rtiču Strunjan in notranji del Strunjanskega zaliva s pripadajočo laguno ter solinami (slika 24). Tako gospodarski, kot pristočasni ribolov v ribolovnih rezervatih je prepovedan. Izjemo predstavlja izlov zimskih jat cipljev na podlagi posebnega dovoljenja za gospodarski ribolov in pristočasni ribolov z obale (Zakon o morskem ribištvi – ZMR-2 (Uradni list RS, št. 115/2006, 76/2015)).

Jadransko morje je celovit ekosistem, ki je najbolj severni, plitvi, zaprti in zato izrazito ranljivi del Sredozemskega morja. Hkrati je geografsko in ekonomsko za Slovenijo izredno pomembno območje, predvsem zaradi strateške vloge, ki jo ima ta del Sredozemlja pri povezavi držav srednje Evrope z globalnimi trgovskimi tokovi. Obale Jadranskega morja so gosto naseljeno območje, iz česar izhajajo številni izzivi pri usklajevanju želja prebivalstva in gospodarstva na eni strani ter priložnostmi in omejitvami, ki jih narekujejo geografske in okoljske danosti na drugi strani (Resolucija o strategiji za Jadran, Uradni list RS, št. 106/2009).

Slovensko morje je del Tržaškega zaliva, najsevernejšega predela Sredozemskega morja. Za to območje so značilna precejšnja nihanja slanosti in temperature, plitkost in velika resuspenzija sedimentov, kar vpliva tudi na prisotne združbe in njihovo razporeditev. Večina habitatov je izpostavljena vplivom človekove dejavnosti. Meritve v obdobju 1957-2011 odražajo trend naraščanja temperature. Hitrost tipičnih tokov v Tržaškem zalivu je velikostnega razreda 0,1 m/s. Tipični površinski valovi v Tržaškem zalivu so višine okoli 0,5 m, značilna maksimalna višina valov je 2 m. Največja izmerjena višina valov do februarja 2012 je znašala 4,8 m. Višina morja se zvišuje za 1 mm/leto. Število ekstremnih dogodkov zaradi poplavljanja obalnega območja se povečuje.

14.5 Socio-ekonomska analiza uporabe morskih voda

Poglavje je povzeto iz Socio-ekonomske analize uporabe morskih voda in stroškov poslabšanja morskega okolja (Peterlin, M. in sod., 2012), ki predstavlja podporo pri sprejemanju odločitev o upravljanju z morskim okoljem v Republiki Sloveniji. V socio-ekonomski analizi uporabe morskih voda je prikazan pomen dejavnosti, povezanih z morskim okoljem, in obremenitve, ki jih te dejavnosti povzročajo. Vsebine predstavljajo podlago za trajnostni razvoj dejavnosti v slovenskem morskem okolju. Izvedena je bila tudi analiza dejanske rabe morskega dobra v primerjavi z dovoljeno rabo. Socio-ekonomska analiza stroškov poslabšanja morskega okolja opredeljuje pomembne koristi, ki bi v prihodnosti lahko bile izgubljene zaradi neprimerne upravljanja z morskim okoljem.

V nadaljevanju so navedena ključna sporočila socio-ekonomske analize uporabe morskih voda in stroškov poslabšanja morskega okolja.

Morsko okolje v Republiki Sloveniji omogoča ljudem opravljanje različnih dejavnosti in prinaša slovenskemu gospodarstvu in družbi mnoge koristi. Izraba morskega prostora je intenzivna in izredno raznolika. Čeprav Republika Slovenija nima veliko morja in njena obala meri le 46 km, je povezanost Slovencev z morjem velika. Dejavnosti, povezane z morskim okoljem, prispevajo 2 % k celotni dodani vrednosti v državi in omogočajo delo 2 % zaposlenim v Republiki Sloveniji. Hkrati vplivajo te dejavnosti tudi na stopnjo registrirane brezposelnosti, ki je v obalnih občinah precej nižja od stopnje registrirane brezposelnosti v državi. Globalno naj bi vse svetovne dejavnosti, povezane z morskim okoljem, prispevale 2 % svetovnega bruto domačega proizvoda. Dejavnosti, povezane z morskim okoljem v Evropski uniji, pa prispevajo 3 % do 5 % evropskega bruto domačega proizvoda.

Sektorji pomorski promet, industrija in skladiščenje v obalnih občinah ter turizem so glede na dodano vrednost in zaposlenost trije najpomembnejši sektorji, povezani z morskim okoljem v Sloveniji. Sektor za pomorski promet ustvari skoraj polovico vse dodane vrednosti v dejavnostih, povezanih z morskim okoljem v Republiki Sloveniji. Prav tako pa so zgoraj navedeni sektorji pomembni tudi s socialnega vidika, saj omogočajo delo skoraj 95 % zaposlenim v gospodarskih dejavnostih, povezanih z morskim okoljem.

Manjši, a vseeno nezanemarljiv je prispevek sektorjev morsko ribištvo in marikultura, pridobivanje soli in kmetijstvo v obalnih občinah k dodani vrednosti in zaposlenosti v dejavnostih, povezanih z morskim okoljem.

Poleg neposrednih koristi dejavnosti, povezanih z morskim okoljem, ki se kažejo v dodani vrednosti in zaposlenosti, ustvarjajo te dejavnosti tudi posredne učinke, ki so posledica inducirane aktivnosti drugih dejavnosti. Tako na primer turizem ladij za križarjenje ustvarja koristi tudi za druge turistične kraje po Sloveniji in pripomore k večanju prepoznavnosti Slovenije kot turistične destinacije. Posredni

učinki pomorskega sektorja, ki je vezan na koprsko tovarno pristanišče, so na dodano vrednost skoraj enako veliki, kot so neposredni učinki sektorja na dodano vrednost. Učinki aktivnosti pomorskega sektorja na zaposlenost so skoraj dvakrat višji od neposrednih.

Dejavnosti, povezane z morskim okoljem, ustvarjajo še druge koristi. Podjetja iz sektorja pomorski promet prispevajo k uveljavitvi Slovenije kot pomorske države, finančno podpirajo projekte s področij kulture, športa, okolja in humanitarnih dejavnosti in štipendirajo dijake in študente za pomorske poklice, nudijo možnost prakse in mentorstva ter sodelujejo pri vsebinskih prenovah študijskih programov. Dejavnosti obmorskega turizma posredno vplivajo na ustvarjanje delovnih mest v drugih dejavnostih, saj s športnimi in kulturnimi dogodki popestrijo dogajanje v obalnih občinah. Zdravilišča in otroška letovišča omogočajo uživanje morskega okolja tudi ranljivejšim skupinam prebivalstva. Morsko ribištvo, marikultura in kmetijstvo v obalnih občinah prispevajo k prehranski samooskrbi Slovencev. Dejavnosti kmetijstva prispevajo tudi k ohranjanju kulturne krajine. Dejavnosti morskega ribištva in pridobivanja soli omogočajo ohranjanje kulturne dediščine in tradicije in hkrati vplivajo na popestritev slovenske obmorske turistične ponudbe. Ne gre zanemariti še drugih koristi morskega okolja, kot so možnost izvajanja športnih, rekreacijskih in pristočasnih aktivnosti na morju in opazovanje morskega okolja, ki tudi vplivajo na atraktivnost slovenske obale kot turistične destinacije.

Mnoge dejavnosti, povezane z morskim okoljem, so odvisne od okoljskega stanja morja. Take so na primer dejavnosti morskega ribištva, gojenje morskih organizmov, dejavnosti turizma, pridobivanje soli, šport, rekreacija in pristočasne aktivnosti na morju ter opazovanje morskega okolja. Poslabšanje okoljskega stanja morja bi lahko ogrozilo določene vire prihodkov in delovna mesta v teh dejavnostih ter povzročilo izgubo drugih družbenih koristi.

Štirje sektorji so identificirani kot ključni v obremenjevanju morskega okolja: urbanizacija, turizem, pomorski promet in ribištvo. Sektor urbanizacije se je ocenjeval v povezavi z varstvom pred škodljivimi vplivi zaradi delovanja morja. V turizmu je zajet še vpliv navtičnega turizma in drugih turističnih aktivnosti. Vplive zaradi urbanizacije in turizma je v celoti težko razdeliti, saj so aktivnosti in pritiski, ki jih povzročata, med seboj zelo povezani. Naslednji pomemben sektor je pomorski promet, ki se v nekaterih segmentih tudi povezuje z urbanizacijo in turizmom. Četrti sektor, ki pomembno vpliva na okolje, pa je ribištvo, predvsem zaradi izlova in poškodb morskega dna. Za oceno vplivov zaradi ribištva je pomemben regionalni vidik upravljanja z ribištvom, saj so dejavnosti slovenskih ribičev tesno povezane z dejavnostmi ribičev iz sosednjih držav.

Sklepne misli

V primeru slovenskega obalnega območja gre za specifične razmere, saj imamo zelo majhen delež naravne obale in že podedovano relativno visoko stopnjo urbanizacije (obalna mesta so se v drugi polovici prejšnjega stoletja močno prostorsko razširila, deloma vzdolž obale, posledica česar je sedanja namenska raba prostora. Potrebe po gradnji so se še dodatno povečale z razvojem trgovskega pristanišča Koper, turizma, novih državnih potreb (vojna mornarica), infrastrukture, kar je vplivalo na povečanje gradnje ob sami obali.

Seveda pa je prišlo tudi do nezadostnega upoštevanja specifik obalnega območja, predvsem na ankaranskem polotoku, rezultat so posamezna turistična naselja oz. spremenjena namenska raba, ki omogoča gradnjo vse do morja.

Slovenska obala se sooča s problemom litoralizacije, največji urbani pritiski so usmerjeni na ožje obalno območje. Nadaljevanje te prakse ob odsotnosti ustrezne regulacije lahko slabo vpliva tako na razvojne potencialne, vključno s turizmom, kot na naravo in biodiverzitetu, na naravne vire in ekosistemske storitve ter kulturno dediščino, pa tudi ostale povezane dejavnosti.

Skladno s Protokolom ICZM je nujno vzpostaviti strukturo upravljanja obalnega območja, ki bo združevala tako partnerje na ravni države kot partnerje v regiji. Nujno je izdelati podrobnejši

program za celotno obalno območje na podlagi celovite prostorske zasnove in usmeritev za enotno urejanje nove prostorske enote – imenovane obalno območje.

Fizične izgube habitatov zaradi posegov človeka se razprostirajo izmenično vzdolž celotne slovenske obale. Območja brez trajnih obremenitev obsegajo približno le še 23 % obale, čeprav se tudi na naravnih območjih pojavljajo sezonske obremenitve zaradi turističnih dejavnosti. Najpomembnejši sektor, ki povzroča spremembe hidromorfoloških lastnosti obalnega območja, je urbanizacija, ki vključuje turizem, drugi najpomembnejši sektor pa je pomorski promet. Obremenitve obalnega območja še vedno naraščajo. Posegi v obalnem območju povzročajo predvsem: izgube naravnih morskih habitatov, uničenje gnezdišč za ptice, motenje ali prekinitev selitvenih poti, fragmentacijo življenjskega okolja na območja, ki so premajhna za preživetje nekaterih vrst.

Glavne dejavnosti, ki povzročajo fizične poškodbe dna slovenskega morja, so ribištvo (npr. uporaba pridnenih vlečnih mrež in zapornih plavaric), pomorski promet (sidranje, poglobljanje plovnih poti) in urbanizacija ter turizem.

Odpadki se pojavljajo v celotnem morskem ekosistemu slovenskega morja. Analiza sestave odpadkov na obali je pokazala, da so najpogostejši odpadki iz plastičnih materialov. Glavni vir odpadkov so dejavnosti na kopnem (turizem in rekreacija, izlivi rek, kanalizacijski izpusti in ostali iztoki v morje, odlagališča odpadkov v bližini morske obale, nepravilno ravnanje z odpadki v mestih, industrija). K odpadkom v morju pomembno prispevajo tudi pomorske dejavnosti (pomorski promet, ribištvo in marikultura).

V zadnjih letih je opazno zmanjševanje evtrofikacije Tržaškega zaliva kot tudi celotnega severnojadranskega bazena. To povezujemo z zmanjšanjem vnosa hranil predvsem zaradi omejitve rabe fosfatov v detergentih v poznih 80-tih letih, zaradi izgradnje komunalni čistilnih naprav, zaradi sprejetja nitratne direktive v kmetijstvu ter zaradi zmanjšanja rečnih pritokov.

Rezultati analiz kopalnih voda v letih 2004–2010 kažejo, da konstantnega onesnaženja kopalnih voda ni zaznati. Poleg obvezujočih zahtev velik delež kopalnih voda izpolnjuje celo strožje priporočene zahteve direktive o kopalnih vodah. Stanja glede na mikrobiološko onesnaženje izven območij kopalnih voda ni mogoče oceniti zaradi pomanjkanja podatkov. Dolgoletni rezultati meritev v ustjih rek in na kopališčih vzdolž obale kažejo, da se vnosi ne zmanjšujejo in so fekalno obremenjena območja v bližini izpustov komunalnih voda.

Največja ribolovna obremenitev se dogaja na 50 %-75 % površine ribolovnih con A in B. Nekaj ribiških plovil lovi tudi v mednarodnih vodah severnega Jadrana.

V socio-ekonomski analizi uporabe morskih voda je prikazan pomen dejavnosti, povezanih z morskim okoljem, in obremenitve, ki jih te dejavnosti povzročajo.

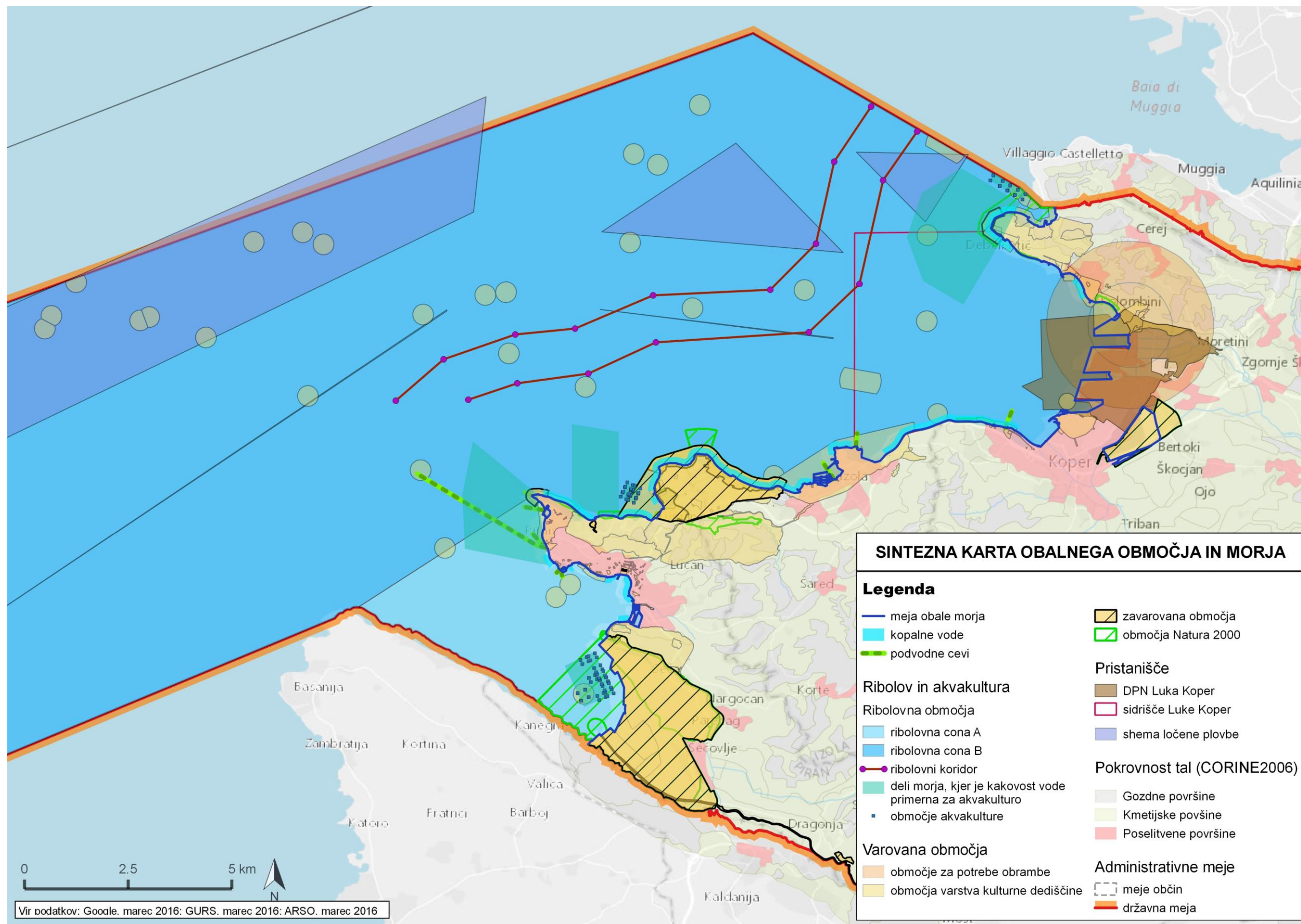
Dejavnosti, povezane z morskim okoljem, prispevajo 2 % k celotni dodani vrednosti v državi in omogočajo delo 2 % zaposlenim v Republiki Sloveniji.

Sektorji pomorski promet, industrija in skladiščenje v obalnih občinah ter turizem so glede na dodano vrednost in zaposlenost trije najpomembnejši sektorji, povezani z morskim okoljem v Sloveniji, pri čemer ustvari sektor pomorski promet skoraj polovico vse dodane vrednosti od naštetih dejavnosti.

Štirje sektorji so identificirani kot ključni v obremenjevanju morskega okolja: - urbanizacija, turizem, pomorski promet in ribištvo. Sektor urbanizacije se je ocenjeval v povezavi z varstvom pred škodljivimi vplivi zaradi delovanja morja, v turizmu pa je zajet tudi navtični turizem in druge turistične aktivnosti. Vplive zaradi urbanizacije in turizma v celoti je težko razdeliti, saj so aktivnosti in pritiski, ki jih povzročata, med seboj zelo povezani. Naslednji pomemben sektor je pomorski promet, ki se v nekaterih segmentih tudi povezuje z urbanizacijo in turizmom. Četrty sektor, ki pomembno vpliva na okolje, pa je ribištvo, predvsem zaradi izlova in poškodb morskega dna.

Vrednotenje kumulativnih vplivov v zapletenem sredozemskem ekosistemu zahteva poseben napor. Informacijske vrzeli o pritiskih (npr. podvodni hrup, tujerodne vrste, kemikalije, morski odpadki itd.) in ekoloških odzivih (npr. nelinearni odziv na pritiske in odpornost, prilagajanje na podnebne spremembe) je treba zapolniti tudi zaradi upoštevanja stalnega procesa izvajanja Okvirne direktive o morski strategiji. Načrtovalna orodja v povezavi s socialno-ekonomsko analizo ter popolnim ovrednotenjem ekosistemskih storitev bi bilo treba še naprej razvijati in spodbujati povezovanje med »načrtovalci« in »morskimi znanstveniki« v okviru konkretnih projektov.

Na sintezni karti obalnega območja in morja Republikem Slovenije (karta 6) prikazujemo obstoječo raba, varovana območja in naravne ter kulturne vrednote.



Karta 6: Sinteza karta obalnega območja in morja RS.
Map 6: Integrated map of coastal zone and Slovenian sea.

15 KONCEPTUALNA UMESTITEV RAZVOJNIH PREDLOGOV V MORSKO OKOLJE IN OBALNO OBMOČJE

Za pripravo slovenskega PPN je pomembno poznati posebne značilnosti morskega okolja. Slovenskega dela Jadranskega morja ni mogoče preprosto enačiti in razumeti kot nadaljevanje kopnega, predvsem se je potrebno zavedati, da je to prostor za dejavnosti, ki ne morejo potekati na kopnem. Morje ima namreč edinstveno in značilno strukturo in dinamiko. Priprava PPN je dolgotrajen in kompleksen proces, ki vključuje različne znanstvene institucije, študije in strokovne podlage in ne pomeni zgolj kartiranje obstoječih in morebitnih dejavnosti na morju. Priprava PPN zahteva sprva vzpostavitev procesnega načrta (ki ga v 11 poglavju tudi povzemamo po Ehler in Douvere, 2009 ter po Barbanti in sod., 2015) in jasne določitve organa, ki bo PPN načrtoval, koordiniral in izvajal. Prav tako je potrebno opredeliti temu namenjena finančna sredstva, ključ do uspeha PPN predstavlja že v začetni fazi vključevanje vseh deležnikov.

Zelo pomembno je torej, da se v projektih PPN že na začetku natančno opredeli cilje in pripravi popoln predlog PPN, ki naj vključuje specifična in pripravljiva navodila ter v skladu s tem pripravi delovni program, časovni potek in spisek sodelujočih. Razpoložljiva sredstva in pooblastila za izvajanje nalog morajo biti zelo jasno opredeljena, predvsem v čezmejnem okolju. Skladnost med izhodišči, cilji in delovnim načrtom je zelo pomembna (Barbanti in sod., 2015).

Namen PPN je predvideti in ustvariti ciljne pogoje za razvoj območja ter s tem omogočiti proaktivno soudeležbo pri odločanju in načrtovanju. Pomembno pri procesu PPN je torej predvideti alternativne okoliščine, v katerih se bo določeno morsko okolje znašlo čez 15 do 20 let.

Zgoraj navedeno smo zapisali z zavedanjem, da je le eden od razvojnih scenarijev morja in morskega okolja ter konceptualna umestitev razvojnih pobud daleč od PPN. Nadaljevanje poglavja je predvsem namenjeno odpiranju strokovne razprave o bodočem razvoju morskega okolja. Predstavlja le razmišljanje, ki je namenjeno odpiranju vsebin in perspektiv razvoja ter eno od podlag za ponujanje različnih razvojnih konceptov.

15.1 Glavni uporabniki morskega prostora

Raba morskega prostora v Republiki Sloveniji je intenzivna in raznolika, pri čemer so mnoge dejavnosti odvisne od dobrega okoljskega stanja morja. Obravnavani sektorji, ki so povezani z morskim okoljem so morsko ribištvo in marikultura, pomorski promet, turizem, pridobivanje soli, varstvo pred škodljivim delovanjem morja, druge negospodarske dejavnosti. Dejavnosti, povezane z morskim okoljem, prispevajo 2 % k celotni dodani vrednosti v državi in omogočajo delo 2 % zaposlenih v Republiki Sloveniji. Sektorji pomorski promet, industrija in skladiščenje v obalnih občinah ter turizem so glede na dodano vrednost in zaposlenost trije najpomembnejši sektorji, povezani z morskim okoljem, pri čemer ustvari sektor pomorski promet skoraj polovico vse dodane vrednosti dejavnosti, povezanih z morskim okoljem v Republiki Sloveniji.

V nadaljevanju podajamo pregled sektorskih strategij in razvojnih pobud lokalnih skupnosti, ki jih bo potrebno upoštevati pri pripravi PPN. Zaradi obsežnosti, zahtevnosti ter interdisciplinarnosti bomo v tem delu naloge prikazali glavne razvojne pobude na konceptualni ravni.

15.1.1 Luka Koper

(povzemamo po: Strategiji razvoja prometa RS, Strategiji prostorskega razvoja Slovenije, Resoluciji o nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije (ReNPRP))

Glavni cilj prometne politike je zagotovitev potrebne prometne infrastrukture za kopenski ter pomorski in zračni prevoz, ki bo sledil načelom trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja. V Strategiji razvoja prometa RS je navedeno, da je pomemben razvoj koprškega pristanišča v povezovanju z drugimi severno jadranskimi pristanišči ter s celinskim zaledjem oziroma v navezavi na

baltsko–jadranski in sredozemski koridor. Strategija prostorskega razvoja Slovenije določa, da se koprsko pristanišče prednostno razvija v povezovanju z drugimi severno jadranskimi pristanišči in celinskim zaledjem oziroma v navezavi na V. in X. evropski prometni koridor.

Za izboljšanje prometne povezanosti med mesti v Slovenski Istri in drugimi kraji v severnem Jadranu se v Kopru zasnuje medcelinsko pomorsko potniško pristanišče in spodbuja pomorski potniški promet. Želena stanja:

- nemoten sprejem večjih ladij neposredno v koprsko pristanišče,
- zadostna zmogljivost pristaniške infrastrukture,
- zadostna zmogljivost in kakovost zalednih železniških povezav.

Predlog ukrepov:

- poglobitev preostalih vplovnih kanalov in bazenov (poleg tistih, ki se že poglobljajo), podaljšanje in zgraditev pomolov ter preureditev druge pristaniške infrastrukture,
- preureditev železniškega omrežja, da bo omogočalo prevzem pričakovanega tovora in dostavo v sprejemljivem času,
- ureditev ustrezne cestne navezave med avtocestnim križem (hitro cesto) in vhodom v pristanišče Koper ter tako povezana ureditev cestnega omrežja na območju Kopra.

Cilj koprskega pristanišča je doseči rast prometa nad 23,5 mio. ton do leta 2020. Leta 2030 se pričakuje več kot 30 mio. ton pretovora. Če želimo doseči te cilje, je treba (med drugim) podaljšati pomola 1 in 2 ter poglobiti vplovne kanale. Vsi ukrepi so opredeljeni tudi v sprejetem državnem prostorskem načrtu. Gradnja pomola 3, kot pogoj za rast pretovora v koprskem pristanišču se predvideva po letu 2030. Tudi ta ukrep je opredeljen v državnem prostorskem načrtu.

V Strategiji razvoja prometa RS je določeno tudi, da se na območju koprskega pristanišča uredi potniški terminal, kot tudi da se za spodbujanje javnega domačega in tujega linijskega pomorskega potniškega prometa v Ankaranu, Izoli, Piranu in Portorožu razvijajo in posodablajo sedanja pristanišča, v Piranu in Izoli lahko tudi za mednarodni potniški promet večjih turističnih ladij.

Vse državne politike in strategije razvoja pomorstva bodo tudi v prihodnje stremele k zagotavljanju trajnostnega in celostnega upravljanja morja skladno z načeli celotne pomorske politike za Evropsko unijo.

15.1.2 Turizem

(povzemamo po Strategiji razvoja slovenskega turizma 2012 – 2016, 2012)

V Strategiji razvoja slovenskega turizma je glede morja, morskoga okolja in obale pomembno poglavje o križarjenju, v katerem je navedeno, da je projekt pomorskega potniškega terminala temelj za razvoj Slovenije kot destinacije za križarjenja. Turisti s potniških ladij z obiskom ustvarijo nove gospodarske učinke za turizem, ki jih sicer ne bi. Po podatkih Evropskega združenja potniških ladjarjev in pomorskih pristanišč je povprečna poraba potnika na posamezni destinaciji 57 evrov (podatek iz leta 2010). Skupni interes vseh partnerjev/deležnikov je hiter in učinkovit razvoj projekta ter maksimiranje pozitivnih ekonomskih učinkov za vse, ki jih to zanima. Vizija projekta je postati pomembna destinacija za ladje za križarjenje.

Cilj je razviti matično pomorsko potniško pristanišče (z možnostjo vkrcanja/izkrcanja potnikov) in ne le kot pristanišče postanka. S tem se želi doseči večje pozitivne gospodarske učinke za turizem in širše.

15.1.3 Šport in prostočasne aktivnosti

Različne športne dejavnosti zahtevajo deljenje vodnih površin z drugimi uporabniki (kopalci, veslači, jadralci, potapljači, športni ribolov, supanje in podobno) ter prilagajanje aktivnosti z namenom nemotene vadbe in zagotavljanja varnosti plovbe. Tako na primer veslači in jadralci na morju dnevno

določajo dovoljene smeri vadbe. Pogosto slabši vodni pogoji, silijo uporabnike k iskanju optimalnih smeri. Prisotne so tudi lokalne pobude za iskanje lokacij za vlečnice na morju.

15.1.4 Marikultura

(povzemamo po Nacionalnem strateškem načrtu za razvoj akvakulture v Republiki Sloveniji za obdobje 2014-2020)

Nacionalni strateški načrt za razvoj akvakulture v RS za obdobje 2014-2020 določa prednostne naloge za razvoj akvakulture kot gospodarske dejavnosti v RS v obdobju 2014-2020. Razvoj akvakulture more temeljiti na okoljsko sprejemljivi, ekonomsko upravičeni in demografsko stabilni akvakulturi, z uvajanjem novosti in spoznanj ob upoštevanju dobrih gojitvenih pogojev, s čimer se zagotavlja tudi trajnostna akvakultura.

Zaradi zmanjšanja območja ribolova, kjer lovijo slovenski gospodarski ribiči, se je v zadnjih 20 letih zmanjšal gospodarski ulov v morju za več kot desetkrat. Izpad morskega ulova lahko deloma nadomestimo in s tem zagotovimo čim večjo porabo rib iz samooskrbe le s proizvodi iz akvakulture. Ta mora temeljiti na vzpostavitvi trajnostnih oblik akvakulture v skladu z okoljskimi zahtevami in razpoložljivimi vodnimi viri.

Cilj razvoja akvakulture v Sloveniji do leta 2020 je na eni strani povečanje proizvodnje in samooskrbe z vsemi vrstami vodnih organizmov, za katere obstajajo v Sloveniji dobri naravni pogoji in so sprejemljive glede ohranjanja narave in zagotavljanja ciljev iz vodne direktive in okvirne direktive o morski strategiji, ter na drugi strani uvajanje novih tehnologij in vrst, ki imajo dobre tržne možnosti. Spodbujati bi morali tudi vzrejo domačih avtohtonih vrst rib in školjk, ki bi bile zlasti v gostinstvu dodatna popestritev ponudbe, pri tem pa je potrebno upoštevati morebitni vpliv gojenih oblik nekaterih domorodnih gojenih vrst na genetsko raznovrstnost lokalnih populacij.

V slovenskem delu morja so za marikulturo predvidena območja v priobalnem delu, kjer pa je pritisk na ta del morskega prostora tudi z drugimi rabami morja zelo velik, zato so tu možnosti za razvoj marikulture že skoraj izčrpane. Možnosti razvoja marikulture so glede območji za povečanje trajnostne proizvodnje školjk, večinoma omejene na že določena območja, kjer zaenkrat niso predvidene širitve. Možno pa je na obstoječih območjih povečati trajnostno proizvodnjo, tako školjk kakor tudi rib, in sicer z izkoriščanjem vseh gojitvenih parcel. Možnost je tudi v gojenju drugih vrst školjk na obstoječih poljih, kakor to že v veliki meri delajo v tujini (ostrige). Prav tako so možnosti v gojenju ladink na območjih, ki so bolj oddaljena od obale, kar pa bi bilo potrebno še raziskati.

V marikulturi je cilj dvigniti proizvodnjo klapavic s 311 ton na 1000 ton školjk, kar celo presega samooskrbo, ter povečati in zagotoviti redno vzrejo ladink. Glede morskih rib bi lahko proizvodnjo ob podelitvi vodnega dovoljenja na razpoložljivi morski parceli povečali z 52 ton na 120 ton, kar bi pomenilo približno 40% samooskrbe, pri čemer morajo biti ti cilji usklajeni s cilji ohranjanja dobrega okoljskega stanja.

15.1.5 Državne razvojne pobude oz. usmeritve

(povzemamo po Prenovi Strategije prostorskega razvoja)

V postopku priprave prenove Strategije prostorskega razvoja so objavljena številna gradiva. V poročilu z drugega javnega posvetovanja o izhodiščih za prenovo Strategije prostorskega razvoja, oktober 2015 je med priložnosti glede kakovosti in razpoložljivosti virov zabeleženo, da se prostorsko načrtovanje mora razširiti tudi na samo morje. V poglavju o viziji – kakšen prostor 2050 si želimo, je navedeno: Prebivalci obale živijo v Piranu, Izoli, Kopru, Ankaranu in ostalih prenovljenih mestnih središčih. Povezuje jih mestna železnica, kar bistveno olajša mobilnost vsem skupinam prebivalcev. Turisti prihajajo večinoma z vlakom in ladjami. Uživajo v čistem morju, udobnih hotelih in gostoljubnih turističnih kmetijah. Prebivalci se preživljajo zlasti v storitvenih in družbenih dejavnostih, nekaj tudi v informacijski tehnologiji, ki se razvija v obrtnih conah. Luka Koper je z

drugim tirom povezana z zaledjem. Pešpoti in kolesarske poti povezujejo zanimive točke v naseljih in zaledju. Ob njih so športne in rekreacijske cone. Otok v slovenskem delu morja.

15.1.6 Regionalni razvojni program Južne primorske regije 2014-2020 (v nadaljevanju RRP)

Regionalni razvojni program opredeljuje za Južno Primorsko naslednjo vizijo: Južna Primorska - Evropsko okno v svet. Regija uspešnega gospodarstva visoke kakovosti, bivanja na temelju ustvarjalnosti ljudi in trajnostnega gospodarjenja z dobrinami. Med prioriteta razvoja regije na infrastrukturnem, okoljskem in prostorskem področju RRP določa vzpostavitev integralnega upravljanja z obalnim območjem, pripravo prostorskih dokumentov za morje in obalni pas. RRP določa tudi nujnost izvedbe usklajene prostorske zasnove za obalno somestje Koper-Izola-Piran, ki bo vzpostavila usklajeno načrtovanje in urejanje ključnih prostorskih vsebin. Ena takih je ureditev ožjega obalnega pasu. Cilj je ureditev promenade vzdolž celotne slovenske obale, ob kateri bodo nanizani projekti v povezavi z razvojem turizma, ohranjanjem kulturne dediščine, rekreacije, varstva narave, trajnostne mobilnosti, urbane prenovne, s tem se bodo odprle nove zaposlitvene možnosti.

Prav tako je med ukrepi za alternativne in obnovljive vire energije RRP navedeno, da bo potrebno pripraviti in ovrednotiti oceno potenciala za energetska izrabo toplote morja in geotermalnega vira oz. potencialno zanimivih virov ter pripravo študije izvedljivosti (tehnične možnosti izrabe ter ekonomičnost postavitve elektrarne).

15.1.7 Lokalne razvojne pobude

Trajnostna urbana strategija Mestna občina Koper, ki je bila sprejeta februarja 2015, v strateških razvojnih izhodiščih določa, da se na morju in v obalnem območju omogoča razvoj tistih dejavnosti, ki ne zmanjšujejo kvalitete vode, povečujejo pa kvaliteto izrabe ter pri tem ne ovirajo javne dostopnosti morja in obale ter jih zaradi nujne prisotnosti morja ni mogoče izvajati nikjer drugje. V obalnem in priobalnem območju se ne izvaja posegov, ki bi zoževali poglede na morje ter ogrožali ohranjanje narave in kulturne dediščine. Obalne črte se ne krajša, lahko pa se jo podaljša, v skladu s prostorskimi možnostmi in omejitvami.

Znotraj urbanega območja Koper poteka celotna obalna črta Mestne občine Koper v skupni dolžini 6,5 km, pri čemer je prosto dostopne obale približno 3,7 km. Njena pomembna strukturna in programska značilnost je, da na celotnem odseku ni naravno ohranjenih delov obal. Celotna obalna črta znotraj urbanega območja Koper tako predstavlja niz grajenih obalnih ureditev z različnimi funkcijami, ki so vse bolj ali manj del ali izraz urbanega prostorskega konteksta in urbanih vsebin, zato govorimo o celovitem urejanju mestnih obal.

Razvojna vizija celovitega urejanja mestne obale urbanega območja Koper je mestna obalna promenada z drevoredi in spremljajočo parkovno ozelenitvijo, z mestnimi plažami in kopališči, sprehajališči, območji za priveze in različne vodne športe. Obalna promenada postane osrednja zelena mestna poteza, komunikacijska povezovalna os med mestnim središčem in ostalimi mestnimi predeli.

Nabor možnih aktivnosti in ukrepov:

- urejanje dodatnih plažnih površin in kopališč;
- obalne ureditve za dostop in stik z morjem brez fizičnih ovir in omejitev;
- maritimne ureditve za zaščito Semedelskega zaliva in mestnih obal (podaljšanje ribiškega pomola, gradnja valobrana, ipd.);
- večnamenskost vodnogospodarskih ureditev (valobrani, privezi, kopališča, sprehajališča, parkovne površine ob vodnih kanalih, ureditve za vodne športe, ureditev morskega potniškega terminala ipd.).

Predlog občinskega prostorskega načrta Izola predvideva izgradnjo valobrana, z namenom ščitenja pred burjo in obenem omogoča podaljšanje obalne linije v zalivu Viližan. V neposredni bližini obale je načrtovan otok. Ambiciozen projekt, katerega vloga je povečati mednarodno prepoznavnost slovenske obale, vendar s svojo zahtevnostjo presega občinske pristojnosti. Promenada je ena izmed

privlačnejših potez Izole, ki pa se nikakor ne omejuje na prostor mesta, temveč presega občinske meje in postaja prostorska poteza regijskega značaja. Zeleni prostori ob promenadi skupaj z morjem tvorijo nosilno strukturo zelenega sistema mesta ter njenega javnega prostora.

Naravna kopališča so na slovenski obali redka, zato je potrebno zagotoviti njihov obstoj. Obala pod strunjanskimi klifi je najdaljši ohranjen del naravne obale v Sloveniji. Območje, ki je del krajinskega parka Strunjan, je v celoti dostopno le ob oseki. V območje se ne posega.

Območja namenjena vodnim zemljiščem površinskih voda in vodnim objektom se pojavljajo vzdolž celotnega dela urbane obale ob Belvederja do občine Koper. V akvatorije se umešča objekte vodnega prometa za potrebe javnega, turističnega, gospodarskega, komunalnega in individualnega morskega prometa (pomoli, valobrani, privezi,...), turistične objekte (plaže, pomoli,...), ureditve v zvezi s prezentacijo arheološke dediščine (Simonov zaliv, Viližan, Rex), poseben poudarek pa je na valobranu v zalivu Viližan, ki varuje zaliv pred delovanjem burje in na katerem se ustvari obsežna zelena površina. V morju se severovzhodno od obale načrtuje nov otok. Lokacija in namenska raba otoka je predmet državnega načrtovanja.

Občina Piran med razvojnimi pobudami, ki posegajo na morje, predvideva širitev obstoječe portoroške marine ter gradnjo območja komunalnih privezov in pomol za pristajanje turističnih plovil na območju pred skladišči soli. Iz programske zasnove za ureditev območja skladišč soli je razvidno, da je v morskem delu pred skladišči soli smiselno urediti območje komunalnih privezov in pomol za pristajanje turističnih plovil, ki bi obiskovalce pripeljala tudi iz morske strani.

Če sklenemo, si obalne občine v bodoče želijo izvajati posege na morju. Mestna občina Koper si prizadeva na območju koprškega akvatorija poglobiti morsko dno, urediti obalo, graditi valobran ter urediti marino. Na območju med Žusterno in mejo z občino Izola izvesti razširitev pešpoti, urediti kopališke ploščadi nad skalometom, z urejenimi dostopi v morje, postaviti kopališke pomole, v akvatoriju namestiti kopališke ploščadi, kjer je to mogoče ter določiti območja sidrišč s plavajočimi kopališkimi ploščadmi. Predlog občinskega prostorskega načrta občine Izola predvideva izgradnjo valobrana, z namenom ščitenja pred burjo in obenem omogoča podaljšanje obalne linije v zalivu Viližan. V neposredni bližini obale je načrtovan otok, ki predstavlja ambiciozen projekt, katerega vloga je povečati mednarodno prepoznavnost slovenske obale, vendar s svojo zahtevnostjo presega občinske pristojnosti. Občina Piran si želi povečati obstoječo marino in graditi komunalne priveze in pomol za pristajanje turističnih plovil na območju pred skladišči soli. Lokalne razvojne pobude bo potrebno obravnavati pri pripravi PPN, jih ustrezno ovrednotiti ter posamezne dejavnosti in objekte umestiti znotraj še sprejemljivih ekoloških meja.

15.2 Možni razvojni scenarij

Na podlagi pregledanih razvojnih sektorskih strategij, s poudarkom na prometno razvojnem sektorju lahko razvijemo kratkoročni razvojni scenarij morja in morskega okolje 2030, ki smo ga imenovali »MOBILNO MORJE«.

»Zaradi rasti prebivalstva, vedno večjih potreb po dobrinah ter nižanju cen ladijskega prevoza v koprsko pristanišče vpluje vedno večje ladje, kar povečuje pomorski promet. Narašča delež pomorskega potniškega prometa zaradi vzpostavitve novih pomorskih prometnih povezav med mesti v Istri in drugimi kraji v severnem Jadranu in pomorskega potniški terminala v Kopru kot matičnega (vstopno, izstopnega) pristanišča, ki omogoča sprejem še večjega števila medcelinskih potniških ladij. Urbanizirani deli obale se z različno infrastrukturo (valobrani, plavajoči pomoli, kopališke ploščadi) podaljšani v morje, morje je bolj dostopno. Slovenska obala ima še vedno območja z značilno naravno podobo oz. naravno krajino.«

Na konceptualni karti (karta 7) prikazujemo predviden razvoj obalnega območja in morja, skladno s sektorskimi razvojnimi pobudami in pobudami lokalnih skupnosti. Glede na razvojne težnje in opredeljene varstvene režime je pričakovati ohranitev naravnih sekvenc obale, z značilno naravno podobo prostora na območju Debelega rtiča, Strunjana in Seče, skupaj z območjem Sečoveljskih solin.

Ostala obalna območja, na katerih prihaja do prepleta naravnih in grajenih struktur ali grajeni deli obale se lahko namenijo posameznim dejavnostim ter morebitnim podalševanjem obale, skladno z opravljenimi strokovnimi podlagami v fazi priprave PPN. Prav tako bo potrebno v fazi priprave PPN umestiti razvojne pobude posameznih sektorjev na morje.

Na morju so zarisani plovni koridorji, nakazane medkrajevne povezave, obstoječa območja marikulture ter predlogi širitev območji marikulture ter prikazana možnost širitve obalne linije.

Raba morja je glede na trirazsežnosti prostor lahko komplementarna in omogoča sočasno specifično rabo različnih uporabnikov. Funkcionalna členitev se zato razlikuje od členitve kopnega, saj se v istem prostoru lahko prepletajo različne dejavnosti, ki niso vedno med seboj usklajene oziroma komplementarne. Za uspešen prostorski razvoj je potrebno oblikovati razmestitev in funkcijsko povezanost med dejavnostmi, ki uporabljajo enak prostor.

15.3 Možna razvojna vizija

Pri pripravi PPN je potrebno opredeliti tudi vizijo zelene razvojne usmeritve morja in morskega okolja in zato namesto sklepnih misli v tem poglavju podajamo eno od možnih vizij:

»Jadransko morje dosega dobro stanje morja in morskega okolja, je zdravo in produktivno morje, ki ponuja priložnosti tako za naravo, okolje in modro gospodarsko rast. Ekonomska rast morskih aktivnosti je uravnotežena in znotraj (še) sprejemljivih ekoloških meja«.

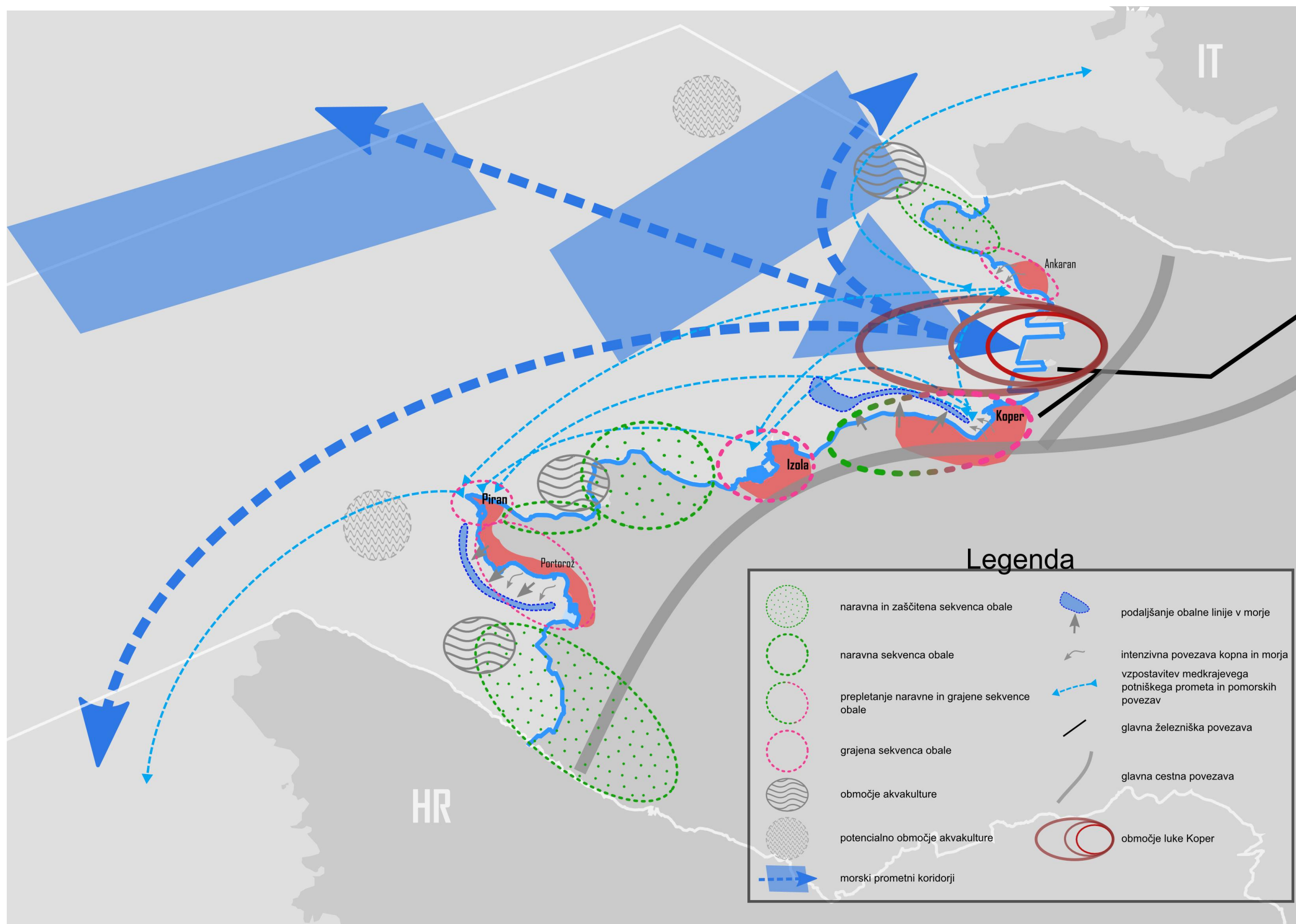
Predlagana vizija predstavlja več stališč in perspektiv z namenom dolgoročnega oblikovanja sprejemljivih, razumljivih in logičnih okvirjev znotraj katerih se bodo sprejemale razvojne odločitve. Predstavlja podlago za ponujanje razvojnih konceptov, ki morajo spodbuditi pozornost, hkrati pa zahtevati konsenz. Vizija je zelena podoba prostora v prihodnosti. Cilj vizije je opredeliti podobo prostora, ki predstavlja najboljšo možno situacijo za dobrobit in blaginjo družbe ter kakovost življenjskega in naravnega okolja. Vizija se konkretizira z zasnovo ali modelom prostora v ciljnem letu (leto 2050). Vizija ima dvojno vlogo: prva je ustvarjanje možnega konsenza, ko pa je sprejeta, dobi drugo vlogo, predstavlja konceptualni načrt:

- med seboj povezuje deležnike (akterje);
- pomaga pri zasnovi širokega in raznovrstnega omrežja udeležencev („planerska skupnost“);
- prispeva k združevanju planerske skupnosti okoli osrednjega predmeta planiranja (lahko odigra pomembno vlogo pri povezovanju skupnosti v celoto);
- omogoča nadzor nad lastno agendo in nad zavestnim usmerjanjem dolgoročnih interesov, in ne zgolj reševanju kratkoročnih vprašanj;
- zmanjšuje pritiske pri pripravi plana – planiranje lahko postane kumulativno in progresivno. (Černe, 2015).

Nedvomno so za opredelitev vizije pomorskega prostorskega načrta potrebne detajlne strokovne podlage in študije ter zagotovitev dovolj prožnega okvira za nadaljnji trajnostni razvoj, v sodelovanju z različnimi znanstvenimi institucijami, sektorji in ne nazadnje s sosednjimi državami, s katerimi si morje delimo. Prav tako je za PPN je potreben stalen dialog med znanostjo in politiko ter spodbujanje znanstvenega mreženja in povezovanja. Samo uporaba najboljšega razpoložljivega znanja zagotavlja pregledno, stabilno in prilagodljivo ekosistemsko upravljanje, ki je ključ za uspešno izvajanje PPN. Uporaba ekosistemskega pristopa v PPN bo prispevala k spodbujanju trajnostnega razvoja in rasti pomorskih in obalnih gospodarstev ter trajnostne rabe morskih in obalnih virov.

Bistveno spoznanje skozi pričujoče delo je, da je pomorsko prostorsko načrtovanje določeno kot medsektorsko oz. nadsektorsko orodje politike, ki javnim organom in deležnikom omogoča uporabo usklajenega, celostnega in čezmejnega pristopa. Premostitev meja prekrivanja znanosti-politike je izziv, ki vključuje vprašanje operacionalizacije med analitičnim in strateškim razmišljanjem. Pomembna je vključitev znanstvenikov, ki sodelujejo pri analizi z nosilci odločanja in načrtovalno ekipo. Do takšnega sodelovanja in izmenjave znanja mora priti na ravni medsebojne odvisnosti oziroma na temeljih spoznanja, da imajo vsi sodelujoči v izmenjavi znanja, bodisi da so to

proizvajalci, uporabniki ali posredniki, svoje izkustveno znanje, ki lahko prispeva k uspešnemu procesu pomorskega prostorskega načrtovanja.



Karta 7: Konceptualna karta razvoja obalnega območja in morja
Map 7: Conceptual map of sea and coastal area development

16 SKLEPNE UGOTOVITVE

Osnovni namen naloge je bil predstaviti temeljna izhodišča PPN in celostnega upravljanja obalnega območja. Na podlagi dobrih praks PPN smo predstavili pomembna spoznanja ter določili ključne elemente, ki so potrebni za uspešno delovanje PPN.

S spoznanji o PPN potrjujemo hipotezo, da je za celovit pristop upravljanja obalnih območij in morskega okolja potrebno sodelovanje različnih institucij, upravnih organov, čezmejno sodelovanje, vključno s sodelovanjem javnosti, kar je zelo uspešno izvedla Belgija s PPN 2014, kjer je tudi normativno uredila sodelovanje deležnikov.

Večina praks PPN je stara šele 10 let in le čas bo pokazal, kako uspešne so dejansko bile. Kljub vsemu pa je možno že sedaj v omenjenih praksah identificirati nekaj začetnih spoznanj.

Prvo spoznanje iz obstoječe literature je, da je moč slediti razvoju PPN. Zgodnje faze PPN so se osredotočale zgolj na cilje varovanja narave. S pričetkom v 70. letih 20. stoletja so na primer Avstralija (Morski park velikega koralnega grebena) in pozneje Združene države Amerike (naravni morski rezervat na otočju Keys na Floridi) regulirale prostorsko in časovno razdelitev človekovih dejavnosti z namenom zmanjšanja njihovega vpliva na okolje. Pred približno desetletjem pa so severnomorske države pri oblikovanju pomorskih prostorskih načrtov začele upoštevati večciljni pristop, ki zagotavlja socialne, gospodarske in ekološke cilje. Šele nedavno so se pojavili trendi, da se pri načrtovanju morskih območij upošteva tudi ekosistemski pristop. Tako pomorska politika EU in z njo povezan načrt za PPN, kot tudi ameriški osnutek zakonskega okvira za PPN, upoštevajo regionalni pristop, ki temelji na ekosistemu. Od začetnega večciljnega pristopa v razvoju PPN smo danes prešli na ekosistemski pristop v PPN, ki upošteva delovanje morskega okolja ter obravnava vire in storitve, ki jih morski ekosistem zagotavlja.

Drugo spoznanje izhaja iz primerjalne analize obstoječih praks PPN in kaže na to, da je možno določiti nekatere ključne elemente, ki so potrebni za uspešno delovanje PPN, zato bi jih morali vključiti v vsak proces PPN. Rezultat nadsektorskega pristopa PPN je na primer odvisen od usklajenega delovanja vseh institucij, ki morajo tudi dosledno spoštovati sprejeti pomorski prostorski načrt. Za uspešne rezultate so pomembni naslednji elementi PPN (Douvre, 2010):

Prilagajanje: PPN je najuporabnejše, če je zasnovano kot neprekinjen in prilagodljiv proces. Načrtovanje morskega okolja mora biti dovolj fleksibilno, da se zmore prilagajati hitro napredujoči tehnologiji in znanosti kot tudi gospodarskim in političnim okoliščinam. Primer načrtovanja na Nizozemskem kaže na potrebo po tovrstnem prilagajanju in na prednosti omenjenega pristopa. Vsekakor je pri pristopu prilagajanja zelo pomembno spremljanje in ocenjevanje procesa PPN kot tudi upoštevanje rezultatov pri naslednji stopnji načrtovanja. V nekaterih primerih pa je spremljanje in prilagajanje nemogoče zaradi neobstojećih jasnih in merljivih ciljev na samem začetku procesa morskega prostorskega načrtovanja.

Participacija: vključevanje vseh interesnih skupin v razvoju PPN je pomembno iz več razlogov. Najpomembnejši je ta, da želi PPN hkrati doseči socialne, gospodarske in ekološke cilje, zato mora predvideti kar največ pričakovanih, priložnosti ali možnih konfliktov na določenem morskem območju. Vključevanje vseh interesnih skupin mora zato biti prisotno v vseh fazah procesa PPN, vključno pri načrtovanju, implementaciji, spremljanju in ocenjevanju ter prilagajanju. Pomembno je vedeti, kdaj vključiti določeno interesno skupino, prav tako pa je potrebno vedeti, katere skupine morajo biti del procesa in na kakšen način. Eden od načinov identifikacije deležnikov v različnih fazah procesa PPN je analiza interesnih skupin.

Ekosistemski pristop: prostorsko načrtovanje morskega prostora mora upoštevati osnovne topografske, oceanografske in ekološke razmere, pri čemer mora zagotavljati poznavanje in varovanje ekološko in ekonomsko najbolj občutljivih območij. Dobra podpora ekosistemskemu pristopu PPN je upoštevanje

bioregionalnih profilov kot v primeru avstralskih voda (zunaj območja Velikega koralnega grebena), kljub zavedanju, da v avstralskih vodah nimajo težav z meddržavnim sodelovanjem. Pristop, temelječ na ekosistemu, je tudi v veliki meri upoštevan v pomorski politiki EU in načrtu EU za PPN, čeprav je njegovo praktično izvajanje še v povojih. Ekosistemski pristop je sicer v teoriji sprejet, vendar gre še vedno za koncept, o katerem se v znanstvenih krogih na široko razpravlja, zgolj malo pa je praktičnih primerov njegovega izvajanja. Omenjeno kaže na to, da vlade in posamezne interesne skupine nimajo na voljo vseh potrebnih orodij, da bi lahko ta pristop vpeljale v morsko okolje. Konceptu primanjkujejo jasne smernice, ki omogočajo uravnoteženo varovanje in trajnostno rabo naravnih virov.

Povezanost: PPN zagotavlja več ciljev, zato bi morale primerno povezati vsa ekonomska in okoljska vprašanja v regiji. Nekatero državo so bile pri tem uspešnejše od ostalih. Na Norveškem so bile na primer v načrtu za Barentsovo morje pri določanju ciljev varstva narave upoštene vse ključne gospodarske dejavnosti – razvoj naftne in plinske industrije, ribištvo in pomorski promet. Za funkcionalnost načrtovanja morskega območja je ključna tudi doslednost tako na nivoju države, kot tudi na mednarodni ravni. Analiza primerov PPN v Belgiji, na Nizozemskem in v Nemčiji kaže na to, da je potrebno pri načrtovanju morskega prostora za zagotovitev ekoloških standardov razmišljati v širšem, nadnacionalnem kontekstu, saj imajo vse dejavnosti na morju čezmejni vpliv.

Usmerjenost v prihodnost: ena od značilnosti PPN je, podobno kot pri katerem koli načrtovanju, usmerjenost v prihodnost. Morska območja, ki danes ne predstavljajo nikakršnih težav, bodo morda čez 20 let popolnoma drugačna. Eden od namenov PPN je tudi predvideti in ustvariti ciljne pogoje za razvoj območja ter s tem omogočiti proaktivno soudeležbo pri odločanju in načrtovanju. Pomembno pri procesu PPN je torej predvideti alternative okoliščin, v katerih se bo določeno morsko okolje znašlo čez 15 do 20 let. Medtem ko je slednje lažje upoštevati pri načrtovanju uporabe zemljišč, je danes znanih le malo primerov, ko je usmerjenost v prihodnost dejansko vključena v procesa PPN. Nizozemska je na primer razvila pomorski prostorski načrt, znotraj katerega so načrtovalci podali ocene glede predvidenega gospodarskega razvoja na morju do leta 2015. Na ta način je Nizozemska lahko tudi postavila prioritete za nadaljnji razvoj nizozemskega dela Severnega morja.

Tretje spoznanje temelji na dejstvu, da je potrebno pri PPN upoštevati tudi povezave z ostalimi postopki upravljanja, posebno s celostnim upravljanjem obalnih območij (ICZM). Pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnih območij sta povezana, kar zadeva njuno geografsko pokrivanje (območje prehoda s kopnega na morje) in njun splošni cilj (upravljati človekove rabe na njunih različnih področjih uporabe). Zato proces PPN ne moremo obravnavati ločeno, temveč v povezavi z drugimi pristopi upravljanja, ki veljajo za sosednja geografska območja. Nenazadnje, pomorski prostorski načrti morajo sovpadati z načrti, ki veljajo za obalna območja.

Pri PPN gre za javni proces analiziranja in dodeljevanja delov tridimenzionalnega morskega prostora za določene vrste rabe ali neuporabe morja z namenom doseganja ekoloških, ekonomskih in socialnih ciljev, ki se določajo skozi politični proces (Ehler in Douvere, 2007). Če povzamemo v skladu z Ehlerjevo in Douverovo (2009) definicijo je PPN način za izboljšanje procesa odločanja in izvajanje ekosistemskega pristopa pri upravljanju človekovih dejavnosti v morskem okolju. PPN je proces načrtovanja, ki omogoča sprejemanje povezanih, doslednih in v prihodnost usmerjenih odločitev glede človekove uporabe morja. Ker slednji temelji na ekosistemu, poskuša vzdrževati koristi morskih ekoloških virov in dobrin. Prostorsko načrtovanje v morskem okolju želi zagotoviti ustrezne mehanizme za doseganje konsenza med različnimi institucijami, ki so pristojne za določena območja, kljub temu pa je bilo do danes razvitih le nekaj metod dogovarjanj v primerih, ko pride do konfliktov interesov. Prizadevanja za pridobitev istega oceanskega območja oziroma, ko se uporaba voda ne sklada z varovanjem morskega ekosistema in/ali njegovih prebivalcev, postane postavljanje prioritet in sprejemanje odločitev neizogibno. Takrat pride do vprašanj, kot so: »Ali je območje drstenja dragocenejše od vetrne energije?« oziroma: »Ali je vetrna energija pomembnejša od pridobivanja peska?« In dejansko stanje kaže, da pri sprejemanju odločitev glede uporabe oceanskih voda še vedno prevladuje gospodarski interes.

Prav zato želimo pri PPN upoštevati nadsektorski pristop, pri čemer pa je potrebno zagotoviti okvir, ki vključuje tako gospodarske kot tudi ekološke in socialne ocenjevalne metode. Pri postavljanju okvirov je potrebno upoštevati tudi analizo stroškov in koristi, ki jih prinesejo kompromisi okrog sprejemanja PPN, da se bo le-to lahko razvilo v učinkovito, smotno in nepristransko načrtovanje.

O pomorskem prostorskem načrtovanju v Sloveniji še ne moremo govoriti, zato smo v nalogi pregledali pravne režime na področju obalnega območja in morja v Sloveniji. Obalno območje in morje sta regulirana v okviru različnih zakonov; tako s področja prostorskega načrtovanja, varstva voda, ribištva, ribolova, pomorskega prometa. V slovenski zakonodaji ni predvideno celostno prostorsko načrtovanje obalnega območja, temveč, zakonodaja z različnimi pristojnostmi ločuje načrtovanje na morju, ki je v pristojnosti države, in prostorsko načrtovanje na kopnem, ki je v pristojnosti lokalnih skupnosti. Taka delitev že v osnovi otežuje celovit pristop (Požeš, 2008).

Slovenija je leta 2009 sprejela Resolucijo o strategiji za Jadran. V njej državni zbor ugotavlja, da v tem okviru najbolj občutljivo območje Jadrana predstavlja severni Jadran, zato v sklopu procesa oblikovanja Strategije predlaga Severni Jadran za varovano območje. Do danes Strategija za Jadran ni bila sprejeta. Leta 2009 je bil sprejet tudi Protokol o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (Uradni list RS, 84/2009). Iz analize izvajanja Protokola ICZM (SHAPE, 2012) je razvidno, da je tako na državni kot lokalni ravni premajhna motiviranost pri ključnih akterjih za načrtovanje in upravljanje razvoja obalnih območij. Omenjena dejstva potrjujejo drugo hipotezo naloge, da številne sprejete resolucije, strategije, protokoli in uredbe niso zadosten pogoj za celostno upravljanje z morskim okoljem, saj so učinki vseh sprejetih dokumentov v praksi zanemarljivi oz. težko merljivi, saj manjka jasna opredelitev časovnega okvira za doseg zastavljenih ciljev.

V skladu z Okvirno direktivo o morskem strategiji (2008/56/ES) je bila sprejeta Uredba o podrobnejši vsebini načrta upravljanja z morskim okoljem, ki določa podrobnejšo vsebino in način priprave načrta upravljanja z morskim okoljem (v nadaljnjem besedilu: NUMO). Osnove za NUMO so v pripravi že od leta 2008. V letu 2013 so bila pripravljena zaključna poročila: začetna presoja morskih voda, poročilo o določitvi elementov za opis dobrega okoljskega stanja in poročilo o opredelitvi ciljnih vrednosti ter strokovne podlage za NUMO. V letu 2015 naj bi se NUMO zaključil in pomeni eno od pomembnih strokovnih podlag za opredeljevanje razvojnih scenarijev in za določitev rab na območju morja in obale.

Obveznosti, ki izhajajo zlasti iz Direktive PPN in Protokola ICZM, narekujejo Sloveniji:

- vzpostavitev organizacijske strukture celovitega upravljanja morja in obale oz. imenovanje organa, ki bo koordiniral med različnimi administrativnimi ravni in med različnimi sektorji, med deležniki iz gospodarstva in civilno družbo na nacionalni ravni ter zagotavljal čezmejno sodelovanje in usklajevanje;
- vzpostavitev procesa pomorskega prostorskega načrtovanja, na podlagi katerega bo pripravljen konkreten pomorski prostorski načrt, ki ga bo država sprejela do marca 2021;
- vzpostavitev obalnega območja kot posebnega upravljavskega območja in pripravo usmeritve za prostorsko načrtovanje na državni, regionalni in lokalni ravni.

Protokol o celostnem upravljanju z obalnim območjem določa, da v 100-metrskem pasu kopnega (od najvišje zimske vodne črte) gradnja ni dovoljena. Seveda so tudi tu določene izjeme in od obsega in značaja teh izjem je zopet odvisna učinkovitost tega ukrepa. Spoznanja glede celovitega upravljanja tako obalnega območja nakazujejo nujnost vzpostavitve obalnega območja kot nove prostorske enote s posebnim režimom rabe, ki bi omogočil:

- vzpostavitev usklajenih pravil urejanja prostora ob celotni dolžini obale v občinskih prostorskih aktih,
- vzpostavitev medobčinsko usklajene prostorske zasnove za specifične dejavnosti (komunalni privezi, operativne obale za dejavnosti v povezavi z morjem),
- vzpostavitev medsebojno usklajenih ukrepov za razbremenitev obale motornega prometa in upravljanje obalnega območja,

- pripravo in izvedbo skupnih projektov (obalna pešpot ob celotni dolžini obale, program urejanja zelenih površin, program urejanja kopališč), razvoj turističnih produktov v povezavi z obalnim območjem in nanj vezanimi zavarovanimi območji narave in kulturne dediščine,
- uskladitev režimov upravljanja obalnega območja.

Pri iskanju možnosti dejanske pravne uveljavitve obalnega območja je mogoče vzpostaviti obalno območje na podlagi (SHAPE, 2014): posebnega podzakonskega predpisa ali na podlagi samostojnega zakona ali spremenjenega sektorskega zakona ali v obliki prostorskega akta na podlagi zakonov, ki urejajo prostorsko načrtovanje.

Bistveno spoznanje skozi pričujoče delo je, da je pomorsko prostorsko načrtovanje določeno kot medsektorsko orodje politike, ki javnim organom in deležnikom omogoča uporabo usklajenega, celostnega in čezmejnega pristopa. Uporaba ekosistemskega pristopa v PPN bo prispevala k spodbujanju trajnostnega razvoja in rasti pomorskih in obalnih gospodarstev ter trajnostne rabe morskih in obalnih virov.

Ekosistemi in morski viri v morskih vodah so zelo obremenjeni in ravno te obremenitve bi bilo treba ustrezno upoštevati pri pripravi pomorskih prostorskih načrtov, saj lahko le zdravi morski ekosistemi ter njihove raznolike storitve, če so vključeni v načrtovanje, prinesejo precejšnje koristi v smislu proizvodnje hrane, rekreacije in turizma, blažitve podnebnih sprememb in prilaganja tem spremembam.

17 POVZETEK

Pomorsko prostorsko načrtovanje je celostno in uravnoteženo orodje, s katerim bi se lahko zagotovila dolgoročna stabilnost in predvidljivost ter nadzor konkurence glede prostora na intenzivno izkoriščenih območjih morja. To je bistveno za vse gospodarske sektorje, kot so pomorski promet, nafta in plin, pesek in prod, obnovljivi viri energije, ribištvo, ribogojstvo, turizem in varstvo okolja.

Cilj celostnega upravljanja obalnih območij je celovit okvir upravljanja za celotno obalno območje, vključno z okoljsko politiko, prostorskim načrtovanjem, industrijsko politiko ter drugimi politikami in instrumenti, ki vplivajo na obalne regije. V praksi je osredotočeno bolj na kopno in neposredno bližino obale. Za primerjavo, PPN je usmerjeno v dodeljevanje prostora in doseganje ravnotežja med različnimi vrstami prostorske uporabe morskih območij, čeprav obstajajo podobnosti v smislu vključevanja zainteresiranih strani.

Kontinuiteta med prostorskim načrtovanjem za kopenska območja in prostorskim načrtovanjem za morska območja je ključna, zanjo pa je potrebna skladnost med morskimi in kopenskimi strategijami in načrti ter njihovo dosledno izvajanje. Posebno pozornost je treba nameniti prostorski strategiji za obalno območje med kopnim in morjem, ki je del postopka celostnega upravljanja obalnih območij.

Pri uporabi PPN je treba upoštevati vse posebnosti območja (velikost, gostota in značilnosti vrst uporabe morja, okoljska ranljivost, upravna in politična struktura). V skladu s tem je potrebno opredeliti tudi območja upravljanja. Za območje z veliko intenzivnimi vrstami uporabe morja se mora uporabljati veliko bolj podroben proces PPN kot za območja z malo dejavnostmi.

Določanje ciljev za PPN na nacionalni ali regionalni ravni je treba obravnavati kot proces, ki se začne z dogovorom o strateških ciljih, ki se nato dodatno opredelijo z operativnimi, tj. jasno merljivimi in količinskimi cilji. Cilji morajo temeljiti na dolgoročnih pričakovanjih in morajo biti usmerjeni v prihodnost. Pri načrtovanju ciljev je treba upoštevati celotna regionalna morja ali morske bazene in hkrati tudi svetovno razsežnost. Strateške ali operativne cilje za različen prostorski obseg (svetovni, evropski, regionalni, nacionalni, lokalni) je treba obravnavati kot sestavne dele istega okvira za načrtovanje. Spremljanje in ocenjevanje sta potrebna za prilagodljivo upravljanje morskih območij ter morata vključevati socialno-ekonomsko, okoljsko in upravno področje. Pri sistemih spremljanja in ocenjevanja je treba v celoti upoštevati dejstvo, da imajo naravni morski okoljski procesi in različne vrste uporabe morskega prostora različen prostorski /časovni obseg.

Pomemben korak v procesu PPN je opredelitev nosilcev odločanja in vključitev zainteresiranih strani že v sam začetek procesa PPN. To je bistveno pri iskanju sinergij in inovacij ter pri zagotavljanju jasnih ciljev in koristi procesa. Prav tako morajo biti del začetne faze komunikacija, posvetovanje in sodelovanje s sosednjimi državami. Za učinkovito čezmejno PPN je treba razviti skupno vizijo na podlagi proučevanja skupnih interesov in potrebna je močna politična pripravljenost za sodelovanje.

Vključitev pomorskega prostora v obstoječe sisteme načrtovanja predstavlja glavni izziv na področju upravljanja na izvedbeni ravni. Spoprijeti se je treba ne samo z uvedbo novega orodja, t. j. PPN, ampak tudi z novim vidikom približevanja pomorskega in kopenskega načrtovanja. Integracija PPN v obstoječe kopensko načrtovanje zahteva izredno čezmejno prizadevanje in sodelovanje, saj se sheme načrtovanja in sistemi upravljanja načrtovanja med državami precej razlikujejo. Poleg tega da organi, pristojni za načrtovanje, delujejo na različnih ravneh, je tudi upravljanje pomorskih dejavnosti zelo razdrobljeno (znotraj držav in med njimi) v smislu področij pristojnosti, prostorske pristojnosti in regulativnih okvirov. Zato se morajo načrtovalci soočiti z ovirami v zvezi z upravljanjem in njegovo razdrobljenostjo ter jih premagati z opredelitvijo ukrepov načrtovanja oz. določitvijo prostorsko in sektorsko integriranih ukrepov.

Za PPN je potreben stalen dialog med znanostjo in politiko ter spodbujanje znanstvenega mreženja in povezovanja. Samo uporaba najboljšega razpoložljivega znanja zagotavlja pregledno, stabilno in prilagodljivo ekosistemsko upravljanje.

Premostitev meja prekrivanja znanosti-politike je izziv, ki vključuje vprašanje operacionalizacije med analitičnim in strateškim razmišljanjem. Bistveno vprašanje je sodelovanje znanstvenikov, ki sodelujejo pri analizi z nosilci odločanja in načrtovalno ekipo. Do takšnega sodelovanja in izmenjave znanja mora priti na ravni medsebojne odvisnosti oziroma na temeljih spoznanja, da imajo vsi sodelujoči v izmenjavi znanja, bodisi da so to proizvajalci, uporabniki ali posredniki, svoje izkustveno znanje, ki lahko prispeva k uspešnemu procesu.

Danes se morajo načrtovalci, ki se sicer ukvarjajo s preoblikovanjem mest, pokrajin, okolij in podobnim, soočiti z novimi morskimi izzivi in zato je njihova vloga ključna. Čeprav sistem načrtovanja že leta ne upošteva morja, je ključnega pomena za organizacijo in razvoj obalnih območij pristop, ki presega celovito upravljanje z obalnimi območji. Na morje vplivajo gospodarske, družbene in okoljske spremembe in da bi se lahko spoprijeli z izzivi stalnega družbenega in gospodarskega razvoja, je PPN potrebno vključiti v strategije načrtovanja in upravljanje prostora.

18 SUMMARY

MSP is a global and well-balanced instrument allowing to secure both the long term stability and the prediction and competition control of the intensive exploited sea areas. This is of primary importance for all commercial sectors, as sea traffic, oil and gas, sand and gravel, renewable sources of energy, fishing, tourism and environment protection.

The aim of the global administration of coastal areas is the integrated management of the overall coastal areas, including the environmental politics, field programming, industrial politics and other politics and instruments influencing coastal rules. In practice, it is more focused on the land areas and directly connected coast. For example, MSP is engaged in the environmental allocation and in the effort to reach the balance among different ways to use the sea areas, even if similarities exist in the inclusion of the engaged parties.

Continuity between integrated coastal zone management and maritime spatial planning is crucial and requires coordination of sea and terrestrial strategies and programs as well as their subsequent consistent execution. Particular care should be placed on the environmental strategy for coastal areas between dry land and sea, constituting part of of coastal zones global management.

When using MSP all the areas peculiarities must be considered (dimensions, density and characteristics of sea use, environmental vulnerability, administrative and political structure). In accordance with this also administration limits have to be considered. In areas with a large types of utilization of sea a more detailed MSP process as in zones with a few activities has to be considered.

The determination of MSP objectives at national or regional level has to be treated as a process that starts with an agreement on the strategic objectives followed by operative ones, i.e. clearly measurable and quantitative objectives. The objectives have to be based on long term expectations and must be future-oriented. In the objectives design both the overall regional seas or sea docks and world wide extension have to be considered. Strategic and operative objectives in different environments (worldwide, European, regional, national, local) have to be treated as components of the same design scope. Monitoring and evaluation are required for the appropriate management of the sea areas and must include social-economic, environmental and administrative fields. For monitoring and evaluation systems has to be totally considered the fact, that the natural sea environmental processes and the different uses of the sea environment have different space and temporal scale.

An important step in the MSP process is to determine the responsibilities for decisions and implementing the involved parts since from the beginning of the MSP process. This is essential in finding synergies and innovations and in ensuring clear purposes and process utility. In such a way part of the beginning stage must be communication, consulting and collaboration with neighboring states. For an international appropriate MSP a common vision based on the study of common interests has to be developed and a strong political preparation to collaborate is needed.

Including sea environment in the actual programming systems constitutes the main challenge in the development level management. Not only introducing new instruments, i.e. MSP, but also considering a new view of of integration of sea and spatial planning is necessary. MSP integration in the existing spatial planning claims an extraordinary international effort and collaboration, considering that planning and management systems schemes are quite different for different states. Considering that authorities in charge for design, work on different levels, also the management of sea activities is highly partitioned (in countries and among countries) considering jurisdiction areas, environment jurisdiction and regulations levels. Therefore the planners must consider the obstacles related with management and its partition and overcome them by defining programming actions, i.e. defining space and sector integration actions.

For MSP a continuous dialogue between science and politic is needed and, besides, encouragement of science network and its collaboration. Only the use of the best available knowledge ensures a clear, stable and adaptable ecosystem administration.

Knowledge-politics border overcoming is a challenge that includes the request for analytical and strategical reflection. The main question is the collaboration of scientists cooperating in the analysis with the responsible and design staff. To reach such a point of collaboration and exchange of knowledge it is needed reciprocal interdependence on the know-how. All the collaborators in the science exchange whether producers, users or intermediaries have to put available their empiric science to possibly reach a successful result.

Planner dealing with transformation of cities, regions, environment and similar ones must compare with new sea requirements and therefore is their role of key importance. Even if since many years the planning system does not consider the sea, it is of primary importance for the organisation and the development of coastal areas the approach exceeding the global administration with coastal zones. Commercial, social and environmental changes influence the sea. To obtain results for a lasting social and commercial development MSP must be introduced in planning and administrative environmental strategies.

VIRI IN LITERATURA

Agenda 21. Chapter 17, 1992. United Nations Conference on Environment and Development: str. 351
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Australian Government. Department of the Environment and Water Resources. 2007. The South- West marine bioregional plan. Bioregional Profile. A description of the ecosystems, conservation values and uses of the South-West marine region, Australia: str. 208
<https://www.environment.gov.au/system/files/resources/1da7aaed-019f-471f-9cd5-f7bd86122a0e/files/sw-profile-full.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Australian Government. Department of the Environment and Heritage. 2006. Marine bioregional planning. A new focus for Australia's marine planning, Australia: str. 6
<https://www.environment.gov.au/system/files/resoces/5aa4ff80-e0d7-4ec8-8e39-d58e9352eeeb/files/mbp-brochure.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Bergen Declaration, 2002. Ministerial Declaration of the Fifth International Conference on the Protection of the North Sea, Bergen, Norway. 20–21 March 2002: str. 50
http://www.ospar.org/site/assets/files/1239/5nsc-2002_bergen_declaration_english.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Barbanti, A., Campostrini, P., Musco, F., Sarretta, A., Gissi, E. 2015. ADRIPLAN Conclusions and Recommendations: A short Manual for MSP implementation in the Adriatic-Ionian Region. CNR-ISMAR, Venice: str. 80
https://www.researchgate.net/publication/293581538_ADRIPLAN_Conclusions_and_Recommendations_A_short_manual_for_MSP_implementation_in_the_Adriatic-Ionian_Region (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Commonwealth of Australia. 2005. National Marine Bioregionalisation of Australia. Summary. Department of Environment and Heritage, Canberra, Australia.
<http://www.unesco-ioc-arinesp.be/uploads/documentenbank/57abee3555c4f2993007829989617f64.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

California Marine Life Protection Act Initiative. 2005. Strategy for Stakeholder and Interested Public Participation: str. 7 http://www.dfg.ca.gov/mlpa/pdfs/agenda8a_041105.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016)

COM (2005)505 final. Commission of the European Communities. 2005. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a Framework for Community Action in the field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Directive), Brussels.

COM (2006)275 final. Commission of the European Communities. 2006. Green Paper: Towards a future maritime policy for the union: A European vision for the oceans and seas, Brussels.

COM (2007)308 final. Commission of the European Communities. 2007. Report to the European Parliament and the Council: an evaluation of integrated coastal zone management (ICZM) in Europe, Brussels.

COM (2008)791. Commission of the European communities. 2008. Roadmap for maritime spatial planning: Achieving common principles in the EU, Brussels.

Council of the European Communities Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds, OJ L 103, 24 March 1979, as amended.

Council of the European Communities Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. OJ L 206, 22 July 1992.

Coffen-Smout, S., Herbert, G. 2000. Submarine cables: A challenge for ocean management. *Marine Policy* 24:441–448.

Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. 1972. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris. 1972: str. 17
<http://whc.unesco.org/en/conventiontext>. (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Centrih, T. 2015. Pregled izvajanja mednarodne zakonodaje o ohranjanju morske biotske raznovrstnosti v Sloveniji. *Varstvo narave*, 28. (2015) 63-86, Ljubljana.

Convention on Biological Diversity (CBD), 2007. In-depth review of the application of the ecosystem approach.. Technical and technological advice, UNESCO, Paris: str. 13
www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-12/official/sbstta-12-02-en.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Černe, A., 2016. Vizije – znati videti, v *Slovenski prostor 2050. Vizije prostorskega razvoja Slovenije*. Ljubljana.

Douvere, F., Maes, F., Vanhulle, A. and Schrijvers, J. 2007. The role of spatial planning in sea use management: The Belgian case. *Marine Policy* 31: 182–191. <http://www.unesco-ioc-marinesp.be/uploads/documentenbank/4196c93f0934d5d1dec5b1c5bf9bf87.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Douvere, F. 2008. The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management, *Marine Policy* 32 (2008) 762– 771, stran 765

Douvere, F., Ehler, C. 2007. New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning 2007.
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301479708001606.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Douvere, F. 2008. The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management. *Marine Policy* 32:762-771. <http://www.unesco-ioc-marinesp.be/uploads/documentenbank/814d218d791bf6f33fd9b0d78139acf6.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Douvere, F., Pomeroy R. 2008. The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process. *Marine Policy* 32 (2008) 816– 822.
<http://www.unesco-ioc-marinesp.be/uploads/documentenbank/a7c08c25e6fcea567c27ca564135f65a.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Douvere, F., Ehler. C. 2008. The role of marine spatial planning in implementing ecosystem-based, sea use management. *Special Issue for Marine Policy*, Volume 32:759-843. http://www.unesco-ioc-marinesp.be/pi_publications (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Douvere, F., Ehler, C. 2009. New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning, v : *Journal of Environmental Management* 90: 77 – 88
<http://www.unesco-ioc-marinesp.be/uploads/documentenbank/8f3bbd89778b0d743714eae485177941.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Douvere, F. 2010. *Marine spatial planning: Concepts, current practice and linkages to other management approaches*. Ghent University, Belgium. <http://www.unesco-ioc->

marinesp.be/uploads/documentenbank/f65e104ce9fcc7ec74f6eda0167d57d9.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Douvere, F. 2010a. The importance of monitoring and evaluation in adaptive maritime spatial planning, *Journal of Coastal Conservation: Planning and Management*. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11852-010-0100-9#page-1> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Day, J. 2008. The need and practice of monitoring, evaluating and adapting marine planning and management: Lessons from the Great Barrier Reef Marine Park. *Marine Policy* 32:823-831.

Direktiva (2014/89/EU). Direktiva o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnih območij, 2014.

Direktiva (2008/56/ES). Okvirna morska direktiva, Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju politike morskega okolja, 2007.

Direktiva (2000/60/EC). Okvirna direktiva EU o vodi. Of the European Parliament and of the Council of the European Union establishing a framework for Community action in the field of water policy. OJ L 327, 22 December 2000.

Ehler, C. 2003. Indicators to measure governance performance in integrated coastal management. *Ocean and Coastal Management Journal* 46:335-345.

Ehler, C., Douvere, F. 2007. Visions for a sea change. Report of the first international workshop on marine spatial planning. Intergovernmental oceanographic commission and man and the biosphere programme. IOC manual and guides no. 48, IOCAM Dossier no. 4. Paris: UNESCO.

Ehler, C., Douvere, F. 2009. Marine spatial planning: A step-by-step approach toward ecosystem-based management. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier, No.6, Paris, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186559e.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Ehler, C. 2014. A Guide to Evaluating Marine Spatial Plans. Paris, UNESCO, 2014. IOC Manuals and Guides, 70; ICAM Dossier 8. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002277/227779e.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

EC-DG Mare. 2015. MSP Directive Implementation Support Strategy. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning/index_en.htm (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Florida Keys national marine sanctuary revised management plan. 2007. Ocean Service and National Marine Sanctuary Program. United States Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration. United States.

First European ICZM. 2002 High level forum on community strategies for integrated coastal zone management, 2002. La Vila Jolosa, Alicante, Spain, 18–20 April.

Gabrijelčič, P. 2007. Podrobnejša zasnova prostorskih ureditev obalnega pasu, Fakulteta za arhitekturo univerze, AR/2007. Ljubljana. Dostopno na:
[URN-NBN-SI-doc-BEP9JEQN.pdf](http://urn-nbn.si/doc-BEP9JEQN.pdf)

Gosar, L., Banovec, P. 2000. Gospodarjenje s slovenskim morjem. *Okolje*, maj-junij. letnik 8, št.1/2, str 2-5.

Halpern, B. 2008. Managing for cumulative impacts in ecosystem-based management through ocean zoning. *Ocean and Coastal Management* 51:203–211.

INSPIRE. Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of the European Union establishing an infrastructure for spatial information in the European Community., April 2007.

ICES. 2004. Response to EC request for information and advice about appropriate eco-regions for the implementation of an ecosystem approach in European waters, meeting held at ICES HQ, Copenhagen, 19–21 October.

Kus Veenvliet, J. 2012. Analiza doseganja ciljev Strategije ohranjanja biotske raznovrstnosti v Sloveniji. Končno poročilo. Zavod Symbiosis. Nova vas.

Načrt upravljanja morskega okolja (NUMO). 2013. Opis dobrega stanja morskega okolja in okoljski cilji. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. Ljubljana.

McKenna, J., Cooper, J.A.G., O Hagan, J. 2008. The European Principles of Integrated coastal zone management (ICZM) and Coastal Erosion Management: Fit for purpose? Centre for Coastal and Marine Research, University of Ulster, Coleraine, Northern Ireland.
http://uir.ulster.ac.uk/2656/1/McKenna_le_littoral.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Maes, F., De Batist, M., Van Lancker, V., Leroy, D., Vincx, M. 2005. Towards a spatial structure plan for sustainable management of the North Sea, SPSD-II/Mixed Research Actions, Belgian Science Policy Office.
http://www.belspo.be/belspo/organisation/publ/pub_ostc/MA/GaufreZVR_en.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Marine Spatial Plan for the Belgian part of the North Sea. 2014. Marine Spatial Plan for the Belgian part of the North Sea Royal Decree to establish the marine spatial plan – Chapters “Definitions and articles with respect to the binding character” and “zoning and preconditions”
<http://health.belgium.be/internet2Prd/groups/public/@public/@mixednews/documents/ie2divers/19094275.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Marine bioregional plan for the South-west Marine Region. 2012. Australian Government, Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities, Australia, 2012.

Nolte, N. 2009. Head spatial planning unit. Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie. August 2009.

Nationaal Waterplan 2009-2015. 2009. The Netherlands Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. 2009.

Osnutek zakonodajne resolucije evropskega parlamenta o Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za pomorsko načrtovanje in upravljanje obalnih območij (2013/0074/COD).
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0379+0+DOC+XML+V0//SL> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Osnutek Načrta upravljanja voda za vodni območij Donave in jadranskega morja za obdobje 2015-2021. Ministrstvo za okolje in prostor. Maj 2015. Stran 80.
http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/voda/nuv_II/nuv_II_osnutek_15maj15.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Okvirna direktiva o morski strategiji. (2008/56/ES). Okvirni program izvajanja za obdobje 2008-2015, Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana, 2009.
http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/voda/morska_strategija_okvirni_program_izvajanja.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016)

OSPAR Commission. 2000. Quality Status Report 2000 for the North East Atlantic. London, United Kingdom.

http://qsr2010.ospar.org/media/assessments/QSR_2000.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016)

OSPAR. 2005. Report of the joint meeting of the OSPAR Working Group on Spatial Planning and the OSPAR Working Group on Marine Protected Areas. Species and Habitats (MASH), Bristol, United Kingdom. http://www.ospar.org/site/assets/files/1238/north_sea_general_report.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Peterlin, M., Gosar, L., Stanič Racman, D., Gabrijelčič E., Š. Petelin, Š., Palatinus, A. 2013. Načrt upravljanja z morskim okoljem. Aktualni projekti s področja upravljanja z vodami in urejanje voda. 24 Mišičev vodarski dan 2013. <http://mvd20.com/LETO2013/R27.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Peterlin, M., Bremec, U., Centa, M., Gabrijelčič, E., Gosar, L., Bruderman, B., Palatinus, A., Petelin, Š., Drev, B., Kranjc, G., Kramar, M., Mohorko, T., Urbanič, G., Zorek, K. 2014. Trajnostno živeti z morjem: načrt upravljanja morskega okolja: začetna presoja morskih voda v pristojnosti RS: določitev dobrega stanja okolja, ciljnih vrednosti in kazalnikov. Inštitut za vode RS, 2014. str. 45-55.

Peterlin, M., Petelin, Š., Drev, B., Krajnc, G., Zore K., Gosar L., Gabrijelčič E., Kramar M., Palatinus A., Avdič Mravlje E., Okvirna direktiva o morskem strategiji. Začetna presoja okoljskega stanja morja – Socio-ekonomska analiza uporabe morskih voda in stroškov poslabšanja morskega okolja. Inštitut za vode Republike Slovenije, Ljubljana, 2012, str. 300.

Protokol o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju. Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 84/2009.

Program upravljanja z obalnim območjem CAMP Slovenija. 2007. Integralno poročilo, Regionalni razvojni center Koper.

Požeš, M. 2008. PlanCoast. Integralno pomorsko načrtovanje v okviru integralnega upravljanja z obalnim območjem, Regionalni razvojni center Koper. Koper.

Pomorski zakonik (Uradni list RS, št. 21/2002, 110/2002, 2/2004, 37/2004, 98/2005, 49/2006, 120/2006, 88/2010, 59/2011).

Pravilnik o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo in varovana območja (Uradni list RS, št. 130/2004).

Pomeroy R, Rivera-Guieb R. 2006. Fishery co-management. A practical handbook. Cambridge, MA: CABI Publishing and Ottawa: International Development Research Centre.

<http://www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/openebooks/184-1/index.html> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Poziv Sveta za varovanje okolja SAZU Ministrstvu RS za okolje in prostor k izboljšanju odnosa do okolja, avgust 2015. <http://www.sazu.si/en/novice/poziv-sveta-za-varovanje-okolja-sazu> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Politika urejanja prostora Republike Slovenije. 2002. Pripravil Urad RS za prostorsko planiranje, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, uredniška skupina Jelena Hladnik, ... et al.; Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje. 2002.

<http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/politika-upro.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Prenova Strategije prostorskega razvoja.

http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/prostorski_razvoj_na_nacionalni_ravni/prenova_strategije_prostorskega_razvoja_slovenije/ (Pridobljeno 20. 5. 2016)

Resolucija o strategiji za Jadran. 2009. Uradni list, št. 106. <http://www.uradni-list.si/1/content?id=95281&smode=sem> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Royal Decree of 14 October 2005, MB, 31 October 2005

Royal Decree of 5 March 2006, MB, 27 March 2006.

Resolucija o nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije. 2010. Uradni list RS, št. 87.

SWD(2013) 64 final. Povzetek ocene učinka. *Spremni dokument K* predlogu direktive evropskega parlamenta in sveta o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnih območij, Bruselj, 2013.

file:///C:/Users/Downloads/SWD_2013_64_SL_DOCUMENTDETRAVAIL_f.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016)

SHAPE. 2012. Analiza praks ICZM v Sloveniji (Zaključno gradivo), Regionalni razvojni center Koper, maj 2012.

SHAPE. 2014. Uskladitev režimov v 100-meterskem priobalnem pasu slovenskega dela Jadranskega morja z zahtevami 8.člena Protokola ICZM, Regionalni razvojni center Koper, februar 2014.

Spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin dolgoročnega in družbenega plana Mestne občine Koper - Obalno območje Ankarana - Ancarano, v letu 2004 (Uradni list RS, 2004, 96)

Strategija prostorskega razvoja Slovenije. 2002. Uradni list RS, št. 110.

Skupna ribiška politika EU (2371/2002) Council of the European Communities Regulation of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the common fisheries policy. OJ L 358, 31 December 2002

Shepherd, G. 2004. The ecosystem approach. Five steps to implementation. Ecosystem management series, vol. 3. Gland: IUCN.

books.google.si/books?hl=en&lr=&id=BRGVEQDKWrcC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Shepherd+G.+2004.+The+ecosystem+approach.+Five+steps+to+implementation.+Ecosystem+management+series,+vol.+3.+Gland:+IUCN&ots=3LaDiuBqFK&sig=jqO4vfq3-dhQPU51ZBfj-KUOA-c&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Strategija razvoja prometa RS. 2015. Ministrstvo za infrastrukturo RS, julij 2015.

http://www.mzi.gov.si/fileadmin/mzi.gov.si/pageuploads/DMZ/Strategija_razvoja_prometa_v_RS/Strategija_razvoja_prometa_v_RS-koncna_razlicica.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Strategija razvoja slovenskega turizma 2012 – 2016.2012. Vlada republike Slovenije, junij 2012.

http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/turizem/Turizem-strategije_politike/Strategija_turizem_sprejeto_7.6.2012.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016)

The EEZ Act of 1999 extends the geographical application of the Continental Shelf Acts towards the TS. For more information see:

<http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/BEL.htm> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Trajnostna urbana strategija Mestna občina Koper. 2015. Mestna občina Koper, februar 2015. http://www.koper.si/index.php?page=staticplus&item=2002522&tree_root=345 (Pridobljeno 25. 5. 2016)

United Nations Convention on the Law of the Sea. 1982. <http://www.un.org/Depts/los/index.htm> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Uredbo o podrobnejši vsebini Načrta upravljanja z morskim okoljem (Uradni list RS, št. 92/2010 in 20/2013).

Uredba o prostorskem redu Slovenije (Uradni list RS, št. 122/2004).

Uredba o ekološko pomembnih območjih (Uradni list RS, št. 48/2004).

Uredba o posebnih varstvenih območjih (Uradni list RS, št. 48/2004, 110/04, 59/07, 43/08).

Uredba o določitvi območja ribolovnega morja Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 2/06).

UNEP/MAP Blue Plan. 2006. A sustainable future for the Mediterranean – The Blue Plan's Environment and Development outlook.

Van de Velde M., Rabaut M., Herman C., Vandendorre S. (2014) A marine spatial plan for the Belgian part of the North Sea.

http://health.belgium.be/eportal/Environment/MarineEnvironment/MarineSpatialPlanning/19087505_EN?ie2Term=brochure?&&fodnlang=en#.Vv1-bqSLTIU (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Vierros, M. 2006. The Convention on Biological Diversity: Moving from Policy to Implementation. Sustainable Development Law & Policy, Fall 2006, 17-20.

<http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1199&context=sdlp> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Vidmar, B., R. Turk (2011): Marine protected areas in Slovenia. How far are we from the 2012/2020 target? Varstvo narave. Suppl. 1: 159–170.

Zoning Action Plan of the Florida Keys National Marine Sanctuary. 2008.

<http://floridakeys.noaa.gov/sac/othermaterials/110816fknmsregszoneingstaffsummary.pdf> (Pridobljeno 25. 5. 2016)

Zakon o vodah (Uradni list RS, št. 67/2002, 2/2004 – ZZdrI-A, 41/2004 – ZVO-1, 57/2008, 57/2012, 100/2013, 40/2014 in 56/2015).

Zakon o ratifikaciji Protokola o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (MPUOS). (Uradni list RS, št. 84/2009).

Zakon o morskem ribištvu (ZMR-2) (Uradni list RS, št. 115/06 , 76/15).

Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaževanjem, Protokola o preprečevanju onesnaženja Sredozemskega morja zaradi potapljanja odpadkov in drugih materialov iz ladij in letal ter Protokola o sodelovanju v boju zoper onesnaženje Sredozemskega morja z nafto in drugimi škodljivimi snovmi v primeru nezgode (Uradni list RS, št. 12/1997).

Zakon o ratifikaciji Protokola o sodelovanju pri preprečevanju onesnaževanja z ladij in ob izrednih dogodkih v boju proti onesnaževanju Sredozemskega morja (Uradni list RS, št.1/2004).

Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/2007, 70/2008 – ZVO-1B, 108/2009, 80/2010 – ZUPUDPP, 43/2011 – ZKZ-C, 57/2012, 57/2012 – ZUPUDPP-A, (109/2012), 76/2014 – odl. US in 14/2015 – ZUUJFO).

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80, 106/10 - popr. in 57/12).

Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39 - uradno prečiščeno besedilo, 49/06 - ZMetD, 66/06 - odl. US, 33/07 - ZPNačrt, 57/08 - ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 - ZPNačrt-A, 48/12, 57/12 in 92/13).

Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/2004- uradno prečiščeno besedilo, 61/06 - ZDru-1 in 8/10 - ZSKZ-B).

Worm B, Barbier E, Beaumont N, Duffy J, Folke C, Halpern B, Jackson J, Lotze H, Micheli F, Palumbi S, Sala E., Selkoe K, Stachowicz J, and Watson R. 2006. Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services. *Science* 314:787–790.

World Summit on Sustainable Development (WSSD). 2002. Plan of Implementation 31 (c). http://www.unmillenniumproject.org/documents/131302_wssd_report_reissued.pdf (Pridobljeno 25. 5. 2016).