

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

14.09.2016

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

SL

OL: DE

AKTIVNOSTI ODBORA ZA PREVERJANJE
2015-2016

A Poročilo predsedujočega Odbora za preverjanje
Alpski konferenci

B Predlog sklepa

Priloge:

- Priloga 1: Končno poročilo o poglobljenem preverjanju teme „turizem“
- Priloga 2: Končno poročilo k zahtevku za presojo domnevnega neupoštevanja prvega odstavka 11. člena Protokola „Varstvo narave in urejanje krajine“ zaradi dvajsetih sprememb Uredbe o ustanovitvi zavarovanega krajinskega območja „Egartenlandschaft um Miesbach“ v deželnem okrožju Miesbach na Bavarskem
- Priloga 3: Priporočila za ukrepanje za dosledno uporabo 1. odst. 11. čl. Protokola „Varstvo narave in urejanje krajine“ v celotnem alpskem prostoru
- Priloga 4: Smernice za interpretacijo 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem v luči usklajene prakse izvajanja v alpskem prostoru

A Poročilo predsedujočega Odbora za preverjanje Alpski konferenci

1. Uvod

V času nemškega predsedstva se je Odbor za preverjanje sestel na štirih sejah:

- a) 21. seja: Berlin, 17. in 18. marec 2015;
- b) 22. seja: Benediktbeuern, 16. in 17. december 2015;
- c) 23. seja: Berlin, 12. in 13. april 2016;
- d) 24. seja: Innsbruck, 6., 7. in 8. julij 2016.

Odbor za preverjanje predlaga Alpski konferenci predlog sklepa, kot je naveden pod točko **B**.

Prvič v praksi je Odbor za preverjanje uporabil tudi možnost, da na obravnavo tem povabi neodvisne strokovnjake, katerih prispevke je nato upošteval pri svojem delu. Hkrati je Odbor za preverjanje sodeloval z Delovno skupino „Trajnostni turizem“ in z njo izmenjal informacije. Oba inovativna pristopa sta obogatila delo Odbora za preverjanje in bistveno prispevala k oblikovanju njegovih rezultatov.

Na svojih sejah je Odbor za preverjanje obravnaval drugo fazo rednega postopka preverjanja v skladu s točko II.3.1.1. Mehanizma za preverjanje, in sicer poglobljeno preverjanje teme „turizem“ (2.1.) in teme „varčna raba tal“ (2.2.).

V luči doslednega izvajanja predpisov v celotnem alpskem prostoru je Odbor za preverjanje poleg tega izdelal smernice za interpretacijo 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem (3), ki jih predlaga Alpski konferenci v potrditev. V okviru obravnave zahtevka, ki ga je podala opazovalka, je Odbor za preverjanje pripravil tudi priporočila za ukrepanje za dosledno uporabo 1. odst. 11. čl. Protokola „Varstvo narave in urejanje krajine“ v celotnem alpskem prostoru. Oba instrumenta prispevata k pravni varnosti pri uporabi zadevnih predpisov in zagotavljata deležnikom na kraju samem pomoč pri izvajanju režima Alpske konvencije.

Nenazadnje pa se je Odbor za preverjanje posvetil v izrednem postopku dvema zahtevkoma, ki sta jih vložili opazovalki CAA in CIPRA International, zaradi domnevnega neupoštevanja predpisov izvedbenih protokolov Alpske konvencije (3).

2. Redni postopek: druga faza rednega postopka preverjanja (poglobljeno preverjanje)

Na svoji 17. seji decembra 2012 v Bernu je Odbor za preverjanje pod predsedstvom Švice opredelil temi „turizem“ in „varčna raba tal“ kot temi za drugo fazo rednega postopka

preverjanja, tj. poglobljenega preverjanja, v skladu s točko II.3.1.1. Mehanizma za preverjanje.

2.1. Poglobljeno preverjanje teme „turizem“

Pod italijanskim predsedstvom je začel Odbor za preverjanje postopek poglobljenega preverjanja teme turizem, zato je v ta namen proučil pretekla poročila, Poročila o stanju Alp in pretekle študije ter dodatne informacije pogodbenic; izdelal pa je tudi dodatna vprašanja za pogodbenice k 5., 6. in 18. členu Protokola Turizem in 1. odst. 12. čl. Protokola Promet.

Pod nemškim predsedstvom je Odbor za preverjanje proučil prejete dodatne informacije ter na svojo 23. sejo v Berlin povabil štiri neodvisne eksperte, da bi z njimi člani Odbora razpravljali o različnih vidikih turizma, ki so pomembni za izvajanje Protokola Turizem. Njihovi prispevki so bili vključeni v pripravo končnega poročila. Na svoji 24. seji je Odbor za preverjanje začasno potrdil končno poročilo o poglobljenem preverjanju teme turizem, besedilo poročila pa dokončal v pisnem postopku. Pogodbenice so lahko do 29. 8. 2016 podale svoja končna stališča. Odbor za preverjanje tako predlaga Alpski konferenci v potrditev končno poročilo o poglobljenem postopku teme „turizem“ s priporočili pogodbenic (Priloga 1).

2.2. Poglobljena obravnava teme „varčna raba tal“

Na svoji 21. seji v Berlinu je začel Odbor za preverjanje prav tako postopek poglobljenega preverjanja teme „varčna raba tal“, pri čemer je na eni strani prosil Stalni sekretariat, da prouči že obstoječa gradiva na to temo, ter na drugi strani pozval pogodbenice, da dajo na voljo morebiti razpoložljive podatke o rabi tal. Tako sta na 24. seji Odbora za preverjanje predložila Stalni sekretariat in predsedstvo delovni dokument, ki je zajemal seznam podtem s področja varčne rabe tal. Odbor za preverjanje je pogodbenice pozval, da predsedstvu in Stalnemu sekretariatu do 31. 12. 2016 posredujejo tiste teme, ki bi jih naj prednostno obravnavali v okviru poglobljenega preverjanja teme „varčna raba tal“.

3. Izredni postopek

V skladu s točko II.3.1.2. Mehanizma za preverjanje sproži zahtevek za preverjanje domnevnega neupoštevanja Konvencije in njenih protokolov izredni postopek preverjanja. Pod nemškim predsedstvom je Odbor za preverjanje obravnaval dva takšna zahtevka: prvič zahtevek glede vetrnega parka na Sattelbergu v Italiji (3.1.) in drugič zahtevek glede sprememb zavarovanega območja „Egartenlandschaft um Miesbach“ v Nemčiji (3.2.).

3.1. Zahtevek opazovalke CAA za presojo domnevnega neupoštevanja 4. odst. 2. čl. Protokola Energija v zvezi z gradbenim dovoljenjem za vetrni park na Sattelbergu (Južna Tirolska, Italija)

Zahtevek je bil na Odbor za preverjanje vložen že na njegovi 16. seji, aprila 2012 v Luganu. Na svoji 18. seji, aprila 2013, je Odbor za preverjanje obravnavo zahtevka začasno odložil, bodisi do predložitve končne pravnomočne odločbe pristojnega organa ali sodišča zadevne pogodbenice bodisi do spremembe glede situacije same. Odbor za preverjanje je v času nemškega predsedovanja zahtevek obravnaval v tej meri, da je na vsaki seji vse udeležene strani pozval, da po potrebi poročajo o morebitnih novih dejstvih glede tega zahtevka. Ker se dejanski in pravni položaj v tem primeru ni spremenil, se postopek ni ponovno nadaljeval.

Toda v zvezi s tem primerom je Odbor za preverjanje na svoji 22. seji v Benediktbeuernu sklenil, da izčrpana sodna pot na nacionalni ravni ne sme biti togi pogoj za obravnavo zahtevkov v Odboru za preverjanje. Ta odločitev pa ne vpliva na primer Sattelberg.

3.2. Zahtevek opazovalke CIPRE International za presojo domnevnega neupoštevanja 1. odst. 11. člena Protokola „Varstvo narave in urejanje krajine“ v zvezi z dvajsetimi spremembami Uredbe o ustanovitvi zavarovanega krajinskega območja „Egartenlandschaft um Miesbach“ v deželnem okrožju Miesbach (Bavarska, Nemčija)

Ta zahtevek je Odbor za preverjanje prejel na svoji 20. seji, julija 2014 v Genovi, in je od tedaj tudi v obravnavi. Še pod italijanskim predsedstvom so imeli vsi udeleženi kakor tudi vse opazovalke in pogodbenice priložnost, da podajo svoja stališča.

Da bi preprečili morebiten vtis o nasprotju interesov, je nemško predsedstvo s soglasjem vseh pogodbenic in opazovalk prosilo Republiko Avstrijo, da prevzame vodenje seje Odbora za preverjanje, ko bo v obravnavi ta primer. Na 21. seji Odbora za preverjanje je opazovalko CIPRO International zastopal odvetnik. Odbor za preverjanje na svoji 21. seji v Berlinu ni ugotovil neupoštevanja zaradi izvedenih sprememb Uredbe za zavarovano krajinsko območje „Egartenlandschaft um Miesbach“. Vendar pa je Odbor za preverjanje opozoril, da te izjave ne gre razumeti kot razlage za vse prihodnje spremembe zavarovanega krajinskega območja „Egartenlandschaft um Miesbach“, kajti vsako spremembo je treba preveriti glede varstva v smislu 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave in urejanju krajine. Na svoji 22. seji je Odbor za preverjanje ta postopek zaključil in sprejel svoje končno poročilo (Priloga 2) ter priporočila za ukrepanje za dosledno uporabo 1. odst. 11. čl. Protokola „Varstvo narave in urejanje krajine“ v celotnem alpskem prostoru (Priloga 3). Alpska konferenca se je v pisnem postopku s sklepom z dne 5. avgusta 2016 seznanila s končnim poročilom, priporočila pogodbenicam, da izvajajo priporočila, ki jih zajema to poročilo, če jih primer zadeva, in pozvala Stalni sekretariat, da končno poročilo in gradiva tega izrednega postopka preverjanja objavi v

ustrezni obliki. Tako se tokrat Alpski konferenci v potrditev predlagajo le še priporočila za ukrepanje za dosledno uporabo 1. odst. 11. čl. Protokola „Varstvo narave in urejanje krajine“ v celotnem alpskem prostoru.

4. Smernice za interpretacijo 3. odst. 6. člena Protokola Turizem

XIII. Alpska konferenca v Torinu je s sklepom A1, 3. točka, Odbor za preverjanje pozvala, da v luči zagotovitve usklajenega izvajanja za ves alpski prostor pripravi smernice za interpretacijo 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem in da se po potrebi opre tudi na strokovno podporo delovnih skupin in platform.

Na vseh štiri sejah pod nemškim predsedstvom je Odbor za preverjanje intenzivno pripravljaj smernice za interpretacijo 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem. S tem namenom je Odbor za preverjanje k svojemu delu pritegnil tudi Delovno skupino „Trajnostni turizem“. Predsedujoči Odbora za preverjanje se je skupaj s predstavnikom Stalnega sekretariata udeležil seje te delovne skupine, da bi to sodelovanje še intenziviral. Odbor za preverjanje je Delovni skupini „Trajnostni turizem“ predložil specifična vprašanja, ki so pomembna za interpretacijo 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem. Stališča predsedujočih delovne skupine so bila upoštevana pri pripravi smernic.

Odbor za preverjanje je dokončno različico osnutka smernic za interpretacijo 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem začasno potrdil na svoji 24. seji. Ena pogodbenica se je najprej vzdržala pri dokončni potrditvi osnutka, da bi se lahko pristojni glede smernic uskladili najprej na nacionalni ravni, z elektronskim sporočilom z dne 30. 8. 2016 je ta zadržek umaknila in potrdila končno različico smernic. Vse druge pogodbenice so bile pozvane, da do 13. 8. 2016 podajo svoja dokončna stališča k svoji jezikovni različici. Podanega ni bilo nobenega ugovora. Odbor za preverjanje predlaga te smernice Alpski konferenci v potrditev (Priloga 4).

5. Dopolnitev postopkovnih pravil Mehanizma za preverjanje

Na podlagi svojih praktičnih izkušenj je Odbor za preverjanje izdelal dve dopolnitvi k postopku Mehanizma za preverjanje, ki naj bi na eni strani preprečevali možna nasprotja interesov pri vodenju sej in na drugi strani omogočili kar najbolj hitro objavo rezultatov Odbora za preverjanje.

5.1. Preprečevanje nasprotja interesov

V okviru obravnave zahtevka CIPRE International o zavarovanem krajinskem območju „Egartenlandschaft um Miesbach“ je Odbor za preverjanje obravnaval primer, kjer je bila udeležena stranka hkrati tudi predsedujoča pogodbenica. Da bi preprečili vsakršen morebi-

ten vtis o nasprotju interesov, je predsedujoči s soglasjem pogodbenic predal vodenje seje drugi pogodbenici. Da bi tudi v prihodnje pri obravnavi podobnih primerov preprečili morebiten vtis o nasprotju interesov ali samo nasprotje interesov, predlaga Odbor za preverjanje Alpski konferenci v potrditev ustrezno dopolnitev postopkovnih pravil. S tem bi imel Odbor za preverjanje možnost, da lahko v času predsedovanja pogodbenice, ki jo zadeva obravnavani zahtevek, predsedovanje oz. vodenje seje pri obravnavi tega zahtevka poveri drugi pogodbenici. Ta predlog spremembe je sestavni del predloga sklepa glede pravnih popravkov v dokumentu AC14/A7.

5.2. Pravočasna objava rezultatov Odbora za preverjanje

Zaradi trajanja postopkov in časovnega izvajanja zasedanj Alpske konference lahko med oblikovanjem sklepa Odbora za preverjanje in potrditvijo rezultatov Odbora za preverjanje s strani Alpske konference preteče veliko časa. V povezavi z obravnavo zahtevka o zavarovanem krajinskem območju „Egarten um Miesbach“ je Odbor za preverjanje prepoznal praktično potrebo zlasti odločevalcev in javnosti, da so že pravočasno seznanjeni posebej s pravnimi razlagami Odbora za preverjanje, da bi jih lahko izvajali tudi v praksi.

Odbor za preverjanje zato predlaga Alpski konferenci v potrditev še eno spremembo. V skladu s to spremembo lahko Odbor za preverjanje sklene, da se končna poročila, ki jih je sprejel pri obravnavi zahtevkov za presojo domnevnega neupoštevanja Konvencije in njenih protokolov, predhodno objavijo že pred naslednjo Alpsko konferenco. Ta sklep pa ne zajema priporočil. S tem je zagotovljeno, da se lahko pred Alpsko konferenco objavijo zgolj dejanske ugotovitve in pravne izjave, ne pa priporočila, ki lahko imajo tudi politično konotacijo. Tudi ta predlog spremembe je sestavni del predloga sklepa glede pravnih popravkov v dokumentu AC14/A7.

B Predlog sklepa

„Alpska konferenca

1. se seznani s poročilom predsedujočega Odbora za preverjanje;
2. potrdi smernice za interpretacijo 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem (3.) v luči njihovega usklajenega izvajanja v alpskem prostoru;
3. prosi pogodbenice in Stalni sekretariat in poziva opazovalke, da poskrbijo za to, da bodo te smernice dostopne za odločevalce ter širšo javnost;
4. potrdi priporočila za ukrepanje za dosledno uporabo 1. odst. 11. čl. Protokola „Varstvo narave in urejanje krajine“ v celotnem alpskem prostoru in poziva pogodbenice, da izvajajo ta priporočila v skladu s potrebami;
5. potrdi končno poročilo o poglobljenem preverjanju teme „turizem“ in prosi pogodbenice, da izvedejo vse potrebne ukrepe za izvajanje priporočil, ki jih zajema to poročilo.

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

SL

OL: DE

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

1



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija
Alpine Convention
German Presidency 2015 – 2016

Odbor za preverjanje
Alpske konvencije

ImplAlp/2016/24/7/1

(OL:DE)

POGLOBLJENO PREVERJANJE TEME „TURIZEM“

Končno poročilo

I. SPLOŠNO O POSTOPKU POGLOBLJENEGA PREVERJANJA

V skladu s točko II.3.1.1. Mehanizma za preverjanje (sklep ACXII/A1) zajema redni postopek za preverjanje pripravo poročila o stanju upoštevanja Alpske konvencije in njenih izvedbenih protokolov na osnovi nacionalnih poročil, ki se oddajajo vsakih deset let (faza 1) in poglobljeno preverjanje tistih poročil, pri katerih je bilo mogoče v fazi 1 ugotoviti morebitne pomanjkljivosti pri izvajanju (faza 2). V fazi 2 preverja Odbor za preverjanje napredek pri odpravljanju ugotovljenih pomanjkljivosti. Točka II.3.1.10. Mehanizma za preverjanje (sklep ACXII/A1) predvideva, da lahko Odbor za preverjanje poleg informacij, ki so jih dale na voljo pogodbenice, upošteva tudi vse druge vire informacij, kot denimo poročila o stanju Alp, poročila, študije in stališča delovnih skupin in platform, rezultati projektov ter vprašanja, postavljena ekspertom. Odbor lahko predlaga izboljšave za izvajanje Alpske konvencije in izvedbenih protokolov. Temu namenu lahko služijo tudi primeri dobre prakse iz drugih pogodbenic. Odbor za preverjanje presodi, katere teme bo obravnaval poglobljeno in v kakšnem vrstnem redu.

Faza 2 rednega postopka preverjanja je bila tokrat izvedena prvič. Ob tem se je izkazalo, da je bilo mogoče obveznosti na osnovi preverjanja določb Alpske konvencije in njenih protokolov v nekaterih primerih vsebinsko natančneje opredeliti. Prvi postopek preverjanja je bil, zlasti glede pridobivanja informacij, proces učenja, ki naj bi v prihodnje omogočil, da bo lahko Odbor za preverjanje svojo nalogo, da namreč podpira pogodbenice pri upoštevanju teh obveznosti, izpolnjeval še bolje.

II. POSTOPEK

Na osnovi priporočil, ki jih je podala Alpska konferenca na podlagi doslej izdelanih poročil o preverjanju (dokument ACX/B2/2 oz. ACXI/A1/2), sta bili na 17. seji Odbora za preverjanje decembra 2012 v Bernu za drugo fazo rednega postopka preverjanja opredeljeni temi „turizem“ in „varčna raba tal“. Odbor za preverjanje se je na svoji 18. seji v Ponte di Legno aprila 2013 odločil, da se najprej posveti temi „turizem“. Priporočila Alpske konference na to temo so se nanašala na izboljšanje izvajanja obveznosti pogodbenic glede spodbujanja trajnostnega turizma tudi z ukrepi, ki krepijo gospodarsko privlačnost trajnostnega turizma v skladu s 6. čl. Protokola Turizem in zlasti v skladu s 3. in 4. odst. tega člena, na preprečevanje in odpravljanje okoljske škode, ki je bila povzročena zaradi turističnih dejavnosti in infrastrukture ter na upoštevanje boljše uporabe določb, ki se nanašajo na uporabo motornih in zračnih vozil v prostočasne namene v skladu z 2. odst. 15 čl. Protokola Turizem in 1. odst. 12. čl. Protokola Promet.

Da bi si lahko ustvarili pregled nad razpoložljivim gradivom, je Odbor za preverjanje najprej izdelal skupno preglednico s povzetkom težav, pomanjkljivosti in nasprotij na področju turizma, ki zajema tudi primere izvajanja. Ta povzetek temelji na poročilih Odbora za preverjanje (dokumenta ACX/B2/1 in ACXI/A1/1), poročilih o stanju Alp, zlasti četrtem poročilu „Trajnostni turizem v Alpah“, študijah in dodatnih informacijah pogodbenic. Na osnovi preglednice je Odbor za preverjanje na svoji 20. seji za fazo poglobljenega preverjanja izbral 5., 6. in 18. čl. Protokola Turizem ter 1. odst. 12. čl. Protokola Promet in k tem členom oblikoval dodatna vprašanja (dokument ImplAlp/2013/19/4/3).

Odbor za preverjanje je na svojih 20., 21. in 22. sejah pogodbenice prosil, da svoje odgovore na ta vprašanja posredujejo ob upoštevanju določenih rokov v štirih uradnih jezikih Alpske konvencije članom Odbora za preverjanje in Stalnemu sekretariatu. Do 9. marca 2016 so odgovore posredovale Nemčija in Avstrija (vedno ob upoštevanju prvotnega roka in v vseh štirih jezikih konvencije), Švica, Francija in Slovenija (v vseh štirih jezikih konvencije) in Italija (le v italijanščini). Odgovorov še niso posredovali Liechtenstein, Monako in EU. 30. septembra 2015 sta CAA in CIPRA International posredovali skupen prispevek k 1. odst. 5. čl., 2., 3. in 4. odst. 6. čl. Protokola Turizem in 1. odst. 12. čl. Protokola Promet. Predsedujoči pogodbenici Delovne skupine „Trajnostni turizem“ sta 23. februarja 2016 posredovali povzetek odgovorov članov delovne skupine na vprašanja k 2. odst. 5. čl. in 1., 2. in 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem¹.

Kot dopolnitev k predloženim gradivom sta predsedstvo in Stalni sekretariat po posvetu s pogodbenicami na 23. seji Odbora za preverjanje, aprila 2016, v Berlin povabila eksperte: Andreo Macchiavellija, z Univerze Bergamo, Italija, Franza Prettenthalerja, z raziskovalnega inštituta Joanneum Research, Gradec, Avstrija, Sonjo Sibilo Lebe, z

¹ Celotna besedila omenjenih prispevkov so na voljo na spletni strani Alpske konvencije na www.alpconv.org.

Univerze v Mariboru, Slovenija in Matthewa Naylorja, z Univerze Grenoble, Francija. Odbor za preverjanje je s temi strokovnjaki za turizem na seji poglobljeno razpravljal o tem, kako se v praksi izvajajo 5., 6. in 18. člen Protokola Turizem v celotnem alpskem prostoru. Ta oblika pridobivanja informacij je bila izvedena prvič in se je izkazala za zelo koristno.

Nenazadnje pa je tudi konferenca, ki je potekala 8. junija 2016 v Sonthofnu pod okriljem nemškega predsedstva z naslovom „Trajnostni turizem v Alpah: izziv (brez alternative)“, dala možnost, da se zaokroži končno poročilo, zlasti z vidika primerov izvajanja.

Na svoji 24. seji julija 2016 v Innsbrucku je Odbor za preverjanje sprejel začasni osnutek zaključnega poročila o poglobljenem preverjanju teme »Turizem«, ki sta ga pripravila Predsedstvo in Sekretariat, vključno s spremembami, ki so bile skupaj dodelane. V nadaljevanju je Odbor za preverjanje dokončal osnutek zaključnega poročila v pisnem postopku, in ga, preko Stalnega odbora, predložil v odobritev XIV. Alpski konferenci

III. STANJE IZVAJANJA DOLOČB ALPSKE KONVENCIJE NA TEMO „TURIZEM“, KI SO BILE PREDMET POGLOBLJENEGA PREVERJANJA

1. Prvi odst. 5. čl. Protokola Turizem Alpske konvencije se glasi:

„Pogodbenice se zavezujejo, da bodo skrbale za trajnost in okolju sprejemljiv turizem. V ta namen podpirajo oblikovanje in uresničevanje smernic, razvojnih programov in sektorskih načrtov na pobudo pristojnih organov na najustreznejši ravni, ki upoštevajo cilje tega protokola.“

a.) Vprašanja Odbora za preverjanje

Vprašanje a.: Kako so pogodbenice podprle oblikovanje teh smernic, razvojnih programov in sektorskih načrtov? Kako se dosega njihovo uresničevanje? Kateri izvedeni primeri obstajajo na regionalni in lokalni ravni?

Vprašanje b.: Kako se zagotavlja, da te smernice, razvojni programi in sektorski načrti upoštevajo cilje tega protokola?

b.) Ukrepi pogodbenic

Vse pogodbenice, ki so odgovorile na to vprašanje, navajajo, da imajo izdelane dokumente za usmeritev turizma k trajnostnemu razvoju in navajajo tudi primere na regionalni ravni.

Nemčija navaja Turistično politični koncept Bavarske državne vlade, ki je vodilo za vse vpletene deležnike in vsa politična področja, ki se jih kakorkoli dotika turistično dogajanje.

Naloga in cilj turistične politike na zvezni ravni v Nemčiji je oblikovanje okvirnih pogojev za pozitiven, trajnosten in okolju vzdržen razvoj turizma. Konkretno načrtovanje, razvoj in neposredno spodbujanje turizma je v odgovornosti zveznih dežel. Zvezna država in dežele usklajujejo svoje cilje in aktivnosti redno v Odboru zveze in dežel za turizem. Nemčija postavlja pri turistični politiki v ospredje dialog z vsemi turističnimi deležniki ter medsebojno svetovanje in podporo. To velja tudi za načrtovanje na deželni ravni in regionalni razvoj.

V Franciji so izdelali smernice, razvojne programe in sektorske načrte na osnovi zakonskih podlag. Na regionalni ravni so srednjeročni cilji turističnega razvoja opredeljeni v Turističnem zakoniku (*Code du tourisme*) in v regionalnem načrtu za razvoj turizma in prostočasnih aktivnostih, zlasti glede financiranja. Poleg tega, je regija izdelala načrt prostorskega urejanja in trajnostnega razvoja prostora (SRADDT), slednji pa opisuje v skladu z okvirnim zakonom o trajnostnem prostorskem načrtovanju in razvoju (LOADDT) bistvene cilje glede izbora lokacije velikih naprav, infrastruktur in storitev splošnega interesa, ki naj bi prispevale k ohranjanju oskrbe v problemskih conah, ter k harmoničnemu razvoju med mestnimi, primestnimi in podeželskimi prostori, k rehabilitaciji oškodovanih območij in k varstvu okolja in kulturne dediščine ob upoštevanju medregionalne in čezmejne dimenzije. Na lokalni ravni ureja rabo prostora urbanistično gradbeno pravo, ki v skladu s pogoji načrta prostorske skladnosti (SCoT), načrta pozidave (PLU) ali občinskih zemljevidov zagotavlja upoštevanje vseh vidikov trajnosti pri turističnih razvojih ciljih. Doseči je treba ravnovesje med urbanim in podeželskim prostorom, in sicer z uravnoteženo geografsko porazdelitvijo in zmanjšanjem toplogrednih plinov z uporabo alternativnih prevoznih sredstev. Nove turistične enote (UTN) so projekti razvoja turizma v gorskih območjih. Te so podvržene različnim ureditvam, če ozemlje je ali ni predmet načrta prostorske skladnosti (SCoT). Izhajajoč iz gorskega zakona je njihov cilj, na eni strani, razvoj, na drugi strani pa zaščita naravnega prostora, še posebej občutljivih območij gora, zlasti s preprečevanjem širjenja mest. V odsotnosti SCoT so UTN podvržene posebni ureditvi. Dovoljenje lahko izda prefekt koordinatorj UTN masiva (najbolj pomembna), ali prefekt oddelka, ko gre za oddelčne UTN. Predlagatelj UTN mora predložiti dosje, ki vsebuje opis projekta, karakteristike, možne vplive ter gospodarski in finančni okvirni načrt. Kadar ozemlje spada pod SCoT-u, UTN niso podvržene predstavljenemu sistemu odobritve dovoljenj, ampak mora SCoT zagotoviti oblikovanje UTN na svojem ozemlju. V ta namen morata dokumenta programa in ciljev vključevati tudi karakteristike UTN.

Italija je leta 2013 razvila strateški načrt za turizem (PST2020) na nacionalni ravni, ki ga v glavnem izvajata Ministrstvo za regionalne zadeve in Ministrstvo za turizem regij in avtonomnih provinc s pomočjo strateških instrumentov načrtovanja na osnovi PST2020. Še posebej 'Azione 35' »Institucija programa ozaveščanja spoštovanja okolja in ugleda« je v celoti posvečena odnosu med turizmom in okoljem, zlasti kakovosti uporabe javnih prostorov v turistične namene.

Avstrija kot argument navaja konkretne programe zvezne države in načrte, programe in smernice dežel, ki se deloma eksplicitno nanašajo na Alpsko konvencijo.

Švica se pri svojem delovanju osredotoča na izboljšanje pogojev za turistična podjetja, povečanje privlačnosti turistične ponudbe in krepitev učinkovitosti nastopa Švice na trgu. Upoštevanje načel trajnostnega razvoja je eden pomembnejših ciljev strategije rasti.

V Sloveniji skrbijo za usmeritev turistične dejavnosti po načelih trajnostnega razvoja Strategija razvoja slovenskega turizma 2012-2016 in drugi dokumenti, kot je denimo Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka za obdobje 2015 do 2024. Poleg tega se ponujajo usposabljanja za ekološko upravljanje hotelov in finančne spodbude za pridobitev evropskega Znaka za okolje. Na nacionalni ravni se začenja uveljavljati tudi shema, ki sloni na evropskih indikatorjih trajnostnega turizma ETIS in globalnih kriterijih GSTC.

Države članice EU se nanašajo na Direktivo 2001/42/ES o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, ki predvideva tudi strateško okoljsko presojo glede vidikov s področja turizma. V Švici se izvaja „ocena vplivov“, ki kombinira strateško okoljsko presojo s projektno usmerjeno presojo trajnosti.

c.) Ugotovitve glede izvajanja in učinkovitosti ukrepov

V Nemčiji se priprava in izvedba smernic za trajnosten razvoj turizma usklajuje z vsemi relevantnimi organizacijami in združenji. Zato jih slednje napolnijo z življenjem v lastni odgovornosti. Prav tako sta v ospredju svetovanje in podpora turističnih deležnikov. To velja tudi za načrtovanje na deželni ravni in regionalni razvoj.

V Franciji vsebujejo dokumenti načrtovanja (SCoT, PLU in občinski zemljevidi) cilje, ki morajo v skladu z urbanističnim gradbenim pravom upoštevati tudi ekološke cilje. Za načrte, programe in projekte se izvede strateška okoljska presoja. Poleg tega je za oblikovanje novih turističnih enot potrebno soglasje (v odsotnosti SCoT), dostopno javnosti in ob predhodni predložitvi mnenj določenega števila oseb javnega prava, med njimi specializiranega odbora: UTN odbora masiva ali območnega odbora oddelka za naravo, kraje in krajino, ki preverja upoštevanje posebnih urbanističnih določb v gorskih regijah, zlasti kakovost lokacij in njihovo ekološko ravnovesje. Eden od vprašanih ekspertov je menil, da so načrti, ki jih potrdira Državni svet za gorska območja in Svet za alpska območja, pogosto le simboličnega značaja in se pri izvajanju premalo upoštevajo.

V Italiji je področje turizma od leta 2001 naprej izključno v pristojnosti regij. Dokumenti načrtovanja turizma regij so podvrženi okoljski strateški presoji, ki mora zagotoviti izogib morebitnim negativnim učinkom. Na nacionalni ravni monitoring izvaja Nacionalni turistični observatorij (ONT), ki v dogovoru z ISTAT-om, Banco d'Italia in Unioncamere-om izvaja nadzor. V teku so postopki, da bi se ponovno vzpostavila vloga države kot usmerjevalnega deležnika pri določanju standardov. Eden od vprašanih ekspertov je opomnil, da sicer

obstajajo zakoni, programi in načrti, ki presegajo občinski nivo. Vendar pa imajo dejansko pravico uporabe občine, zato se v resnici pogosto odloča drugače, kot je bilo predvideno v medobčinskih načrtih.

V Avstriji se zastavljeni cilji turistično političnih smernic na ravni zveznih dežel na mnogih področjih pokrivajo s cilji Protokola Turizem Alpske konvencije. Mnogi teh dokumentov so nastali v okviru široko zastavljenega procesa participacije, ki je intenzivno vključeval vse deležnike v interesu Alpske konvencije.

Švica namerava načela trajnostnega razvoja vključiti v vsa strokovna politična področja, zlasti tudi v turistično politiko. V ta namen poteka redna izmenjava informacij med Zveznim uradom za okolje (BAFU) ter snovalci turistične in regionalne politike. Predvideni cilji se uresničujejo na temeljih že vzpostavljenega sodelovanja med okoljsko in turistično politiko.

Slovenija navaja, da pristojno ministrstvo sledi tako smernicam Protokola Turizem kot tudi evropskim in globalnim zahtevam glede trajnostnega razvoja turizma in turističnih destinacij. Poleg tega vzpodbuja ministrstvo k trajnostnemu razvoju turizma tudi druge deležnike na področju turizma na regionalni in lokalni ravni. Eden od vprašanih ekspertov je opomnil, da uvajanje ekološkega znaka za hotele v povezavi s finančnimi vzpodbudami ministrstva za gospodarstvo v Sloveniji že kaže pozitivne učinke.

Predsedujoča Delovne skupine „Trajnostni turizem“ izpostavljata, da sektorski načrti in programi razvoja turizma, ki se nanašajo na območje Alpske konvencije, na nacionalni ravni ne obstajajo. V večini primerov je turizem sestavni del regionalnih razvojnih načrtov, če ti obstajajo. Priprava teh smernic, razvojnih programov in sektorskih načrtov sodi v okvir splošne regionalne zakonodaje za načrtovanje.

Predsedujoča Delovne skupine „Trajnostni turizem“ priporočata, da se sprejmejo negativne predhodne ocene, da bi lahko na ta način sprožili postopek sprememb načrtov in projektov, s kasnejšim ocenjevanjem pa bi zagotovili redni monitoring procesov.

Glede vprašanja o pripravi in izvedbi smernic za trajnosten razvoj turizma na najbolj primerni ravni so bili nekateri vprašani eksperti mnenja, da je prostorsko omejeno razmišljanje in načrtovanje v turizmu lahko problematično. Večje enote so namreč konkurenčnejše in preko sinergijskih učinkov omogočajo okolju prijaznejše postopanje pri razvoju infrastrukture. Prav tako je mogoče opaziti, da lahko skupen medobčinski razvoj turizma pripelje do boljšega usklajevanja ter diverzifikacije turistične ponudbe. Poleg tega je mogoče medregionalne projekte v večjih regijah načrtovanja, kot denimo kolesarske poti, enostavneje izvesti, saj je sodelovanje že bolj utečeno. Eden od ekspertov je podal pomislek, da vsaj v eni od pogodbenic ustanavljanje združenj občin z namenom turističnega razvoja deluje le, dokler je na voljo tudi sofinanciranje s strani države. Zato se tukaj načrtuje preveč kratkoročno, saj je načrtovanje nenehno omejeno z obdobji

financiranja. Zato so pomembni instrumenti, ki podpirajo daljnovidnejše načrtovanje ter ozaveščanje.

d.) Stališča pogodbenic in opazovalk

CAA in CIPRA International k temu navajata, da je Bavarska državna vlada v Nemčiji usmerjena k trajnostnemu razvoju, vendar se slednje vedno ne odraža v izvajanju smernic in razvojnih programov.

Nemčija se s to oceno ne strinja, saj tako smernice turističnih destinacij kot tudi razvojni programi na vseh turističnih ravneh služijo prav trajnostnemu okolju prijaznemu turističnemu razvoju. Slednje potrjuje tudi obsežen nabor izvedenih primerov v praksi.

Glede praktičnega izvajanja na Bavarskem (Nemčija) pojasnjujeta CAA in CIPRA International, da se kljub podnebnim spremembam alpski zimski športni infrastrukturi namenja visok delež državnih subvencij, kar pa s seboj prinaša tudi gospodarska tveganja. Kot primere CAA in CIPRA navajata projekte v Garmisch-Partenkirchnu, Jenner/Berchtesgadnu in Sudelfeldu (razširitev in posodobitev smučarskih območij, vključno z napravami za zasneževanje).

Nemčija trdi, da je državno spodbujanje turizma na Bavarskem omejeno zgolj na marketinško spodbujanje, kar izhaja že iz evropskih zakonodajnih zahtev glede dodeljevanja pomoči. Regionalni program subvencioniranja za podporo žičnic, ki je na voljo poleg tega, se v celoti ravna po zahtevah zakonodaje EU glede državnih pomoči in določbah Protokola Turizem Alpske konvencije. Zato se spodbujajo le projekti, ki so pomembni s turističnega vidika, prispevajo k izboljšanju kakovosti turistične ponudbe, zagotavljajo celoletno rabo žičniških naprav, to pomeni prav tako v času poletnega turizma, ki so v soglasju z zahtevami varstva okolja, urejanja prostora in načrtovanja na deželni ravni, ter so bili projektirani ob upoštevanju Bavarskega alpskega načrta kot sestavnega dela Deželnega razvojnega programa (LEP). Gospodarski vidik se meri zlasti po obsegu števila gostov in prihodih gostov. Tako je bilo mogoče v turističnih krajih, kjer so vlagali v infrastrukturo, prihode gostov zvišati za 40 %, obseg nočitev gostov pa za 11 %.

CAA in CIPRA International dalje navajata, da še obstaja manevrski prostor za uvajanje „planinskih vasi“ na Bavarskem (<http://www.mountainvillages.at/>).

Nemčija k temu navaja, da je Bavarska glede teh možnosti povsem odprta in da se lahko koncept avstrijske in nemške planinske zveze (ÖAV/DAV) za prejem certifikata planinskih vasi razširi še na druge turistične kraje na Bavarskem. Osnova za to pa mora biti sodelovanje z združenji in odgovornimi na kraju samem. Le s pristopom 'bottom-up' bo ta koncept trajnostno naravnan in dolgoročno uspešen. Svobodna država Bavarska je v stalnem dialogu z združenji in odgovornimi na kraju samem.

CAA in CIPRA International opozarjata tudi na instrument Bavarskega alpskega načrta v okviru Deželnega razvojnega programa iz leta 1972. Kot preventivni koncept za preprečevanje preobsežnih ureditev, za zaščito naravnega prostora in za preprečevanje potenciala nevarnosti zaradi plazov in erozije, ureja ta načrt dopustnost urejanja prometnih poti (npr. vzpenjač, vlečnic, smučišč, cest in poti). Razdeljeno v tri cone C, B in A, nove ureditve prometnih poti bodisi sploh niso možne (cona C, z izjemo, npr. planšarskih in gozdnih poti), bodisi so možne le ob upoštevanju strogega merila (cona B) ali pa so načelno možne (cona A), vendar je treba projekte, ki so pomembni za prostor, vedno preveriti tudi v coni A glede njihovih vplivov na prostor in okolje.

Nemčija dopolnjuje, da je bil Alpski načrt v veliki meri upoštevan v aktualni različici Deželnega razvojnega programa 2013, ki je osnova za politično ukrepanje bavarske državne vlade.

Glede francoskega postopka UTN (novih turističnih enot) CAA in CIPRA International poudarjata, da gre za pomemben instrument za prilagajanje, odobritev ali prepoved nove turistične infrastrukture, ki pa je bil leta 2015 s tako imenovanim „Macron“ zakonom ogrožen, zato opozarjata, da je treba SCoT, zlasti pri novih turističnih infrastrukturah dopolniti s podrobnejšimi izvedenskimi mnenji.

Francija navaja, da je 106. člen Zakona za rast, aktivnosti in enake gospodarske priložnosti z dne 6. avgusta 2015, imenovan »Zakon Macron«, vladi zaupal nalogo odstranjevanja, z odlokom, aktualnega procesa Novih turističnih enot (NUT). Ta zakon predvideva odpravo postopka za izdajo dovoljenj za nove turistične enote predvidene v urbanističnem zakoniku, hkrati pa zagotavlja nadaljnje načine, pod katerimi so te turistične enote ustanovljene in nadzorovane v okviru urbanističnih dokumentov ali v mestnih dovoljenjih.

CAA in CIPRA International omenjata, da je v Italiji na voljo veliko pozitivnih primerov trajnostnih turističnih projektov in modelov, kot denimo Sweet Mountains (<http://www.sweetmountains.it>), ki pa so povezani s pobudami zasebnikov, saj manjkajo regionalni ali celo nacionalni koncepti in strategije.

Kot navajata CAA in CIPRA International, v Švici ni nadrejenega strateškega okvirja za gorska območja, ki bi zajemal tudi področje turizma. Zakon o varstvu narave in domovine se pogosto zaobide, saj so pri presoji interesov gospodarski interesi vredni več kot interesi varstva narave in krajine.

CAA in CIPRA International dajeta poleg tega pobudo za intenzivnejšo izmenjavo informacij med regionalno in lokalno politiko.

e.) Primeri izvedbe

Primeri izvajanja, ki jih navaja Nemčija, se nanašajo na Allgäu, Berchtesgadener Land in na strategijo trajnosti 2020 trga Garmisch-Partenkirchen.

V Allgäu od leta 2009 sledijo inovativni strategiji blagovne znamke, ki temelji prav na trajnosti. Tako je podelitev uradnega znaka blagovne znamke – blagovna znamka v besedi in sliki Allgäu – povezana z izpolnjevanjem meril za trajnost. Pri tem lahko poleg turističnih in turizmu sorodnih podjetij kot blagovni partnerji certifikat pridobijo tudi drugi deležniki s področja kmetijstva in energetike ter mesta in občine. Na področju usmerjanja tokov obiskovalcev in uvajanja doživljajskih parkov v naravi sta dejavna naravna parka „Nagelfluhkette“ in „Allgäuer Moorallianz“. S projekti, kot sta „Energiezukunft Allgäu / Energetska prihodnost Allgäu“ in „Energieeffizienz-Netzwerk Allgäu / Omrežje za energetska učinkovitost Allgäu“ ter z električnimi kolesi in električnimi karticami se spodbuja zmanjševanje izpustov CO². S ponudbo svetilnika „Outdoor führt weiter / Outdoor - pot naprej“ ponuja turistična agencija faszinatour (http://faszinatour.eu/unternehmen/index_en.htm) trajnostno doživljajsko pedagoško ponudbo, v okviru katere udeleženci sami izvajajo projekte, kot denimo rastline zaščitene gozda ali izboljšanje naravnih habitatov redkih živali.

Že pred 35 leti je bilo območje okoli gore Watzmann in jezera Königsee razglašeno za narodni park. S svojim pohodniškim programom in konceptom vodenih poti je zavarovano območje odprto za ljudi, ki si želijo sprostitve, ne da bi ob tem motili občutljivo floro in favno. Poleg tega je UNESCO območje 'Berchtesgadener Land' leta 1990 mednarodno priznal kot biosferni rezervat zaradi njegovega vzorčnega prikaza alpske naravne in kulturne krajine. Trajnostna turistična ponudba pa se postopoma dopolnjuje. Od leta 2001 omogočajo nemške železnice s svojo ponudbo "Fahrtziel Natur / Cilj vožnje - narava" prevoz gostov na okolju prijazen način v najlepše naravne krajine Nemčije, torej tudi v Berchtesgadener Land. Na kraju samem pa je na voljo dobro strukturirana mreža lokalnega javnega prometa. Avtobuse regije Berchtesgaden-Königssee in mestne avtobuse v Bad Reichenhallu je mogoče uporabljati s konkretno vozovnico za goste brezplačno. Bad Reichenhall in Berchtesgaden se s svojo okolju prijazno, trajnostno ponudbo mobilnosti uvrščata tudi med nemške "Alpske bisere/Alpine Pearls". Občini Ramsau pa je bil leta 2015 podeljen žig „planinske vasi“.

Izvedeni primeri na lokalni ravni, ki jih navaja Francija, se nanašajo na občine doline Chamonix, ki so vzpostavile skupno politiko krepitve javnega prometa pred več kot 10 leti. Tako vlak Mont Blanc Express služi vsem vasem od St. Gervais les Bains-Le Fayet-a do Martigny-ja v Švici. Med drugim, je mesto Chamonix vzpostavilo: prevoz na zahtevo, posebne pasove posvečene avtobusom, možnost uporabe wi-fi na avtobusih in načrt za električna vozila (vključno z avtobusi). Uporaba javnega prevoza je brezplačna za vse imetnike kartice za obiskovalce »la Carte d'Hôte«, ki se jo dobi v strukturi nastanitvi. Natečaj MO₂ »Montagna e mobilità« (2016) – »Gore in mobilnost«, ki so ga pričeli

Traansdev, Chambery Metropole in dolina Chamonix-a je nagradil dva projekta: prvi je projekt Chamoove (Chamonix), digitalna aplikacija za hitro in enostavno iskanje prevoza v občini; drugi zmagovalni projekt je Hippomobile (Megeve), platforma za skupni prevoz (shuttle) s konjsko vprego z električnim dopolnilom v pomoč konju pri vleki. Drugi primeri se nanašajo na odobrene načrte za teritorialno kohezijo na območjih Chablais, Fier-Aravis in Arlysère, pa tudi na načrte, ki so še v pripravi v Tarentaise-Vanoise, Maurienne in Pays des Ecrins.

Italija navaja turistični načrt avtonomne dežele Furlanije - Julijske krajine za obdobje 2014-2018, ki opredeljuje celotno deželo kot destinacijo za trajnostni turizem in zajema točne zahteve za sektorje turizma, kmetijstva in prehrane, kulture, prometa, obrti in industrije.

Avstrija poudarja program 'klimatektiv mobil' (<http://www.klimaaktiv.at/english.html>), v okviru pobude za varstvo podnebja Zveznega ministrstva za kmetijstvo in gozdarstvo, okolje in vodno gospodarstvo, ki z brezplačnim svetovanjem in finančnimi spodbudami podpira podjetja, upravljavce voznih parkov in investitorje na področju gradbeništva, kot tudi mesta, občine in regije, turistične delavce ter šole in mladinske pobude pri razvoju in izvajanju projektov mobilnosti in prometnih ukrepov za zmanjšanje emisij CO₂. Tukaj obstaja tudi lastno težišče spodbujanja na področju „upravljanja mobilnosti za prosti čas in turizem“. Tudi na ravni zveznih dežel nastajajo konkretni načrti, programi in smernice, kot denimo učbenik Turizem Zgornje Avstrije 2011-2016, Turistične smernice 2010+ in Turistična strategija 2020 na Predarlskem (Vorarlberg), Strateški načrt za turizem 2020 v Salzburgu, ter dokument, ki so v neposredni povezavi z Alpsko konvencijo: strateški dokument o tirolskem deželnem razvoju „ZukunftsRaum Tirol“ (Prostor prihodnosti Tirolske), prostorski načrt „Prostorsko vzdržen razvoj turizma“ in Tirolski program za žičnice in smučišča Med drugim, v okviru Programa za razvoj podeželja in skupaj s Planinsko zvezo Avstrije kot vodjo projekta, je Avstrija, začela in že od začetka financirala pobudo planinskih vasi.

Kot primer navaja Švica podporo za vzpostavitev regionalnih naravnih parkov, kot je Regijski naravni park Gantrisch, ki ga omenja Zvezni urad za okolje, ki jih švicarska turistična organizacija „Schweiz Tourismus“ trži z namenom umeščanja Švice kot ponudnice sonaravnih turističnih produktov.

2. Drugi odst. 5. čl. Protokola Turizem Alpske konvencije se glasi:

„Ti ukrepi bodo omogočili presojo in primerjavo prednosti in slabosti načrtovanega razvoja, zlasti z vidika:

- a) družbenogospodarskih posledic za tamkajšnje prebivalstvo,
- b) posledic za tla, vodo, zrak, naravno ravnovesje in krajino ob upoštevanju posebnih ekoloških danosti, naravnih virov in meja sprejemljivosti ekosistemov,
- c) posledic za javne finance.

a.) Vprašanje Odbora za preverjanje

Vprašanje: Kako se zlasti z naslednjih vidikov presoja in primerja prednosti in slabosti načrtovanega razvoja?

- a. *družbenogospodarske posledice za tamkajšnje prebivalstvo,*
- b. *posledice za tla, vodo, zrak, naravno ravnovesje in krajino ob upoštevanju posebnih ekoloških danosti, naravnih virov in meja sprejemljivosti ekosistemov.*

b.) Ukrepi pogodbenic

Vse pogodbenice, ki so odgovorile na to vprašanje, navajajo, da navedene vidike skrbno presoja v okviru regionalnega načrtovanja in postopkov za izdajo soglasij.

Nemčija navaja, da je evalvacija regionalnih razvojnih programov v prvi vrsti v pristojnosti vsake zvezne dežele. Pri presoji vseh zahtev s strani regionalnih organov, pristojnih za prostorsko načrtovanje, in uradov deželnih svetov v okviru postopka izdaje dovoljenj se obsežno upoštevajo tako družbenogospodarske posledice kot tudi vplivi drugih vidikov.

Francija navaja, da okoljska presoja načrtov, programov in projektov prispeva k temu, da se okolje postavi v središče procesov odločanja. To je presoja, ki spremlja in vpliva na celoten proces priprave načrtov, programov in projektov. V okviru načrta za teritorialno koherenco (SCoT) ali načrta pozidave (PLU) zajema okoljska presoja vse vidike oz. odločitve urejanja prostora, ki se nanašajo na določeno območje, in s tem vsoto vplivov na okolje. Ob tem jasno izražena okoljska problematika se nato primerja z direktivami in določbami načrtov ali smernic, da se lahko predlagajo ukrepi za preprečevanje, zmanjšanje ali kompenziranje. Poleg tega zajema dokumentacija za vlogo za odobritev novih turističnih enot (UTN) tudi okoljski del. Slednji med drugim pojasnjuje stanje naravnega prostora in predvidene vplive projekta na obseg prometa. V postopku UTN se izvede tudi preverjanje splošnih pogojev za gospodarsko in finančno vzdržnost projekta ter vplivov projekta na lokalne finance.

Poleg tega Francija in Slovenija navajata, da se za vse načrte, programe in projekte izvaja celovita presoja vplivov na okolje v skladu s SEA direktivo, ki zajema celoto okoljskih vplivov.

V Italiji je evalvacija v glavnem v pristojnosti regij, za katero pa le deloma veljajo tudi okvirni pogoji države. Da bi se izognili pravni razdrobljenosti, so intervencijske strategije regij zajete v posebnih zakonih, ki določajo enoletni program (Regija Lombardija) ali večletni program (Regija Ligurija). Na nacionalni ravni zbrani podatki Nacionalnega turističnega observatorija (ONT) oz. regionalnih institucij, kot sta denimo avtonomna provinca Trient in regija Piemont, omogočajo tako družbenogospodarske kot tudi okoljske analize.

Turistično politične strategije zveznih dežel v Avstriji upoštevajo tako družbenogospodarske posledice načrtovanega razvoja kot tudi njihove vplive na naravo in krajino. Na tem mestu velja omeniti Regionalni turistični satelitski račun za Zgornjo Avstrijo, s katerim merijo in ocenjujejo večanje dodane vrednosti na letni ravni, kot drugi projekt pa obsežno analizo enajstih različno strukturiranih združenj za načrtovanje na Tirolskem. Na osnovi te analize je mogoče glede vplivov turističnih dejavnosti na domače prebivalstvo sklepati naslednje: Na področju zimskega turizma se zdijo večja smučišča – v bližini – osrednji pogoj za uspešen razvoj. Poleti so te razvojne smernice manj jasne. Glede učinkov spodbujanja strukturno šibkejših območij pa je vendarle treba opozoriti tudi na to, da lahko turizem v decentralnih okoljih sicer okrepi trg dela, vendar ima najverjetneje le manjše vplive na migracijske tokove. Interpretacija naj bi šla bolj v tej smeri, da je prispevek turizma k zaježitvi odseljevanja kvečjemu majhen.

V Švici podpira Nova regionalna politika Švicarske konfederacije regije pri zagotavljanju konkurenčnosti. Zvezni urad za okolje je odgovoren za varstvo in vrednotenje naravnih in krajinskih prostorov. Poleg tega je pristojen tudi za izvajanje ukrepov za prilagajanje podnebnim spremembam, ki se nanašajo na turizem.

Slovenija pa opozarja na to, da so pri turističnih aktivnostih za upoštevanje interesov tamkajšnjega prebivalstva pristojne in odgovorne občine. To odgovornost izvajajo v okviru prostorskega načrtovanja. Omrežje občin „Povezanost v Alpah“ je za to področje izdelalo priporočila.

c.) Ugotovitve glede izvajanja in učinkovitosti ukrepov

V skladu z navedbami predsedujočih pogodbenic Delovne skupine „Trajnostni turizem“ so nujne celovite presoje vplivov na okolje, ki zajemajo tudi gospodarske in socialne vidike. Trenutno namreč družbenogospodarske posledice turističnih načrtov za lokalno prebivalstvo niso del evropske zakonodaje, temveč le sestavni del regionalnega načrtovanja.

Eden od vprašanih ekspertov dopolnjuje, da manjka tudi sistematska ocena družbenogospodarskega tveganja, do česar prihaja zaradi nihanj v turističnih tokovih. Informacije o družbenogospodarskih posledicah turističnih projektov na prebivalstvo v alpskem prostoru so zato pomanjkljive. Zato se spodbuja, da se v okviru Alpske konvencije ustvari vsealpska, temeljita podatkovna podlaga.

Nadaljnja pobuda enega od ekspertov se nanaša na obvezno izvajanje gospodarskih predhodnih analiz. Te analize je treba izvesti pred vsemi nadaljnjimi preverjanji, kot denimo presojo vplivov na okolje, ter pred prvimi investicijami, tako da se bodo izvajali le gospodarsko rentabilni in okoljsko sprejemljivi projekti. V tem okviru se navaja tudi „climate proofing of investments“, kjer je tudi bančni sektor pozvan k večji ekonomski racionalnosti. Poleg tega je treba upoštevati tudi aktualne trende in možnosti. Tako bi bilo mogoče preko

zasebne ponudbe, kot je spletni portal za rezervacije dopustov „Airbnb“, veliko bolje izkoristiti obstoječe zgradbe, kar pa bi sočasno povzročilo tudi padec vrednosti počitniških stanovanj.

d.) Primeri izvedbe

Primer doline Lechtal na Tirolskem, ki ga navaja Avstrija, kaže, da lahko s pomočjo posebnih subvencij v okviru usklajenega, avtentičnega skupnega konteksta in ciljno usmerjenega trženja uspešno pot načrtajo tudi strukturno šibkejša regije.

3. Prvi odst. 6. čl. Protokola Turizem Alpske konvencije se glasi:

„Pogodbenice pri razvoju turizma upoštevajo načela varstva narave in ohranjanja krajine. Zavezujejo se, da bodo, kolikor je mogoče, spodbujale projekte, ki varujejo krajino in so sprejemljivi za okolje.“

a.) Vprašanja Odbora za preverjanje

Vprašanje a.: S katerimi metodami in ukrepi se pri razvoju turizma upoštevajo načela varstva narave in ohranjanja krajine?

Vprašanje b.: Kako se zagotavlja, da se, kolikor je mogoče, spodbujajo le projekti, ki varujejo krajino in so sprejemljivi za okolje?

b.) Ukrepi pogodbenic

Načela varstva narave in ohranjanja krajine pogodbenice v prvi vrsti upoštevajo v okviru postopkov za pridobitev dovoljenj za turistično infrastrukturo in obrtna podjetja. Švica na tem mestu opozarja na izvajanje zveznega Zakona o varstvu narave in domovine. V okviru subvencioniranja turistične dejavnosti se ta vidik vključuje v celostno obravnavanje upravičenosti posameznega projekta. V Švici lahko kmetje, ki skrbno ohranjajo in urejajo krajino, prejemajo od države neposredna plačila. Italija opozarja na obvezno presojo vplivov na okolje kot preventivni ukrep, ki se glede na projekt izvaja na nacionalni ali regionalni ravni. Poleg tega se za načrte in programe izvaja tudi celovita presoja vplivov na okolje.

Pogodbenice, ki so odgovorile na to vprašanje, ugotavljajo, da se po možnosti spodbujajo le turistični projekti, ki varujejo krajino in okolje, in v nadaljevanju poudarjajo, da je pridobitev vseh pravno opredeljenih dovoljenj za konkretni projekt pogoj za pridobitev subvencijskih sredstev. To še zlasti velja za predložitev naravovarstvenega soglasja in pozitivno zaključene presoje vplivov na okolje, ki jo omenjajo Francija, Avstrija in Nemčija.

Omeniti je še treba, da se v Švici po poteku obdobja štirih let določijo lokacije za upoštevanje načel trajnostnega razvoja pri uresničevanju turistične politike.

V smernicah, ki jih v Sloveniji pripravlja Ministrstvo za gospodarstvo za občine na območju veljavnosti Alpske konvencije, opozarja ministrstvo na zadevne določbe Alpske konvencije, ki jih je treba upoštevati pri pripravi občinskih prostorskih načrtov (OPN).

c.) Ugotovitve glede izvajanja in učinkovitosti ukrepov

Predsedujoči pogodbenici Delovne skupine "Trajnostni turizem" priporočata, da se preveri in oceni učinkovitost metod in instrumentov ocenjevanja, specifičnimi za turizem. Slednje bi lahko storili z uporabo konkretnih kazalnikov, katerih cilj je trajnostni turizem.

Eden od ekspertov je navedel, da je zavarovano dobrino „kakovost podobe krajine“, ki je zelo odvisna od subjektivnega dojetja, težko operacionalizirati. Za takšno objektivizacijo oz. operacionalizacijo bi bilo smiselno dodati instrument, kamor bi bilo treba vključiti tudi prebivalce in turiste. Ob tej točki se dopolni, da ima Švica dolgo tradicijo analize kakovosti krajine in da ima kakovost krajine v Švici izredno visok pomen. Vendar se na podlagi te analize ugotavlja, da se urejanje krajine spodbuja preko kmetijske politike in ne preko turistične politike.

Eden od ekspertov je navedel, da se pogosto financirajo vprašljivi projekti z vidika zaščite narave. Okoljsko politično najbolj učinkovita metoda bi bila, da se tovrstno nasprotujoči projekti ne financirajo.

d.) Stališča pogodbenic in opazovalk

CAA in CIPRA International kritizirata, da navajajo pogodbenice le malo specifičnih metod in ukrepov in da zahteve varstva narave in urejanja krajine v praksi niso vključene v subvencije, namenjene turizmu. Okoljska mnenja so po svoji kakovosti pogosto dvomljiva, negativnih mnenj pa organi odločanja pogosto ne upoštevajo na ustrezen način. V tem okviru navedeni primeri se nanašajo na Garmisch-Partenkirchen, Bayrischzell-Sudelfeld (Nemčija), na povezave med Helmom in Rotwandom, Meransen/Gitschbergom in Vals/Jochtalom (Južna Tirolska, Italija), med Andermattom in Sedrunom ter med Grimentzem in Zinalom (Švica) ter na širitve smučarskih središč Chaberton v Montgenèvre (Francija).

Z opombami CAA in CIPRE International, da naj bi bila okoljska soglasja glede kakovosti pogosto dvomljiva ali da pristojni organi pogosto ne upoštevajo v zadostni meri negativnih mnenj, se Nemčija ne more strinjati niti v splošni oceni niti glede navedenih primerov. Tako odločitev glede Garmisch-Partenkirchna kot tudi glede Bayrischzell-Sudelfelda sta temeljili na obsežno opredeljenih okoljskih analizah z bilanco posegov in izravnave. Mnenja naj bi

bila v celoti dostopna tudi za sodno preverjanje. Pri obeh ukrepih so opredelili in prav tako izvedli obsežne izravnalne ukrepe z namenom kompenzacije posega.

4. Drugi odst. 6. čl. Protokola Turizem Alpske konvencije se glasi:

„Zavzemale se bodo za politiko trajnostnega razvoja, ki krepi konkurenčno sposobnost sonaravnega turizma v alpskem prostoru in tako pomembno prispeva k družbenogospodarskemu razvoju alpskega prostora. Dajale bodo prednost ukrepom v korist inovativnosti in uvajanja novih oblik ponudbe.“

a.) Vprašanja Odbora za preverjanje

Vprašanje a.: Ali je uvedba in izvedba trajnostnih politik, ki jih zahtevajo te določbe, dejansko prispevala h krepitvi konkurenčnosti sonaravnega turizma? V čem se odraža ta krepitev?

Vprašanje b.: Ali se s tem zagotavlja, da sonaravni turizem pomembno prispeva k družbenogospodarskemu razvoju alpskega prostora?

Vprašanje c.: Kako se zagotavlja učinkovitost ukrepov za spodbujanje inovativnosti in uvajanja novih oblik ponudbe?

b.) Ukrepi pogodbenic

Glede krepitve konkurenčnosti sonaravnega turizma obstaja v Nemčiji tudi na zvezni politični ravni zavedanje glede povpraševanja po teh oblikah turizma. Na tem področju tesno sodelujeta nemško zvezno ministrstvo za kmetijstvo in zvezno ministrstvo za okolje, da bi nagovorili kar največ deležnikov v panogi turizma. Pričakovati je, da bodo turistično politični projekti na zvezni ravni – denimo spodbujanje kulturnega turizma na podeželju – kot zgled in model pozitivno vplivali tudi alpsko regijo. Aktivnosti na zvezni ravni sledijo med drugim cilju, da se predstavijo obstoječi sistemi certificiranja na področju sonaravnega turizma, tako da bodo postali prepoznavnejši in bodo na ta način prispevali k večjemu upoštevanju certifikatov pri odločanju uporabnikov za določeno ponudbo. Poleg tega si Nemčija prizadeva krepiti proces v okviru turističnega gospodarstva, tako da se okrepi ponudba glede sonaravnih potovanj in da se bolje tržijo inovativni produkti.

Tudi v Avstriji so mnogo kje izvedli projekte za krepitev sonaravnega turizma in ciljno spodbujali ponudnike pri razvoju inovativnega in diverzificiranega pristopa v svoji ponudbi.

V Švici že 15 let obstaja program, ki spodbuja razvoj in zagotavljanje kakovosti v turističnih podjetjih; podjetjem, ki se stalno ukvarjajo s temo kakovosti, pa podeljuje tudi znak kakovosti.

V Sloveniji pomagajo občine pri pridobivanju potrebnih zemljišč ter na področju promocije in povezovanja z drugimi deležniki.

V Italiji obstajajo številni programi spodbujanja inovativnosti in izboljšanja kakovosti turistične ponudbe.

c.) Ugotovitve glede izvajanja in učinkovitosti ukrepov

Krepitev osveščanja v prid trajnostnemu turizmu kot tudi konkretni marketinški ukrepi in ciljno usmerjena podpora ponudnikov pri razvoju produktov in izboljšanju kakovosti, kažejo pri vseh pogodbenicah, ki so odgovorile na to vprašanje, pozitivne vplive na ravni regionalnega gospodarstva. Poleg tega obstajajo posebni ukrepi za spodbujanje sonaravnega turizma.

Tako v Nemčiji opažajo, da državno subvencionirana navodila in smernice za razvoj sonaravne turistične ponudbe in infrastrukture na ravni destinacij in zavarovanih območij spodbujajo širitev ustrezne ponudbe, za katero obstaja tudi ustrezno povpraševanje. Pomemben pozitiven učinek pri tem je, da se v teh regijah močneje oblikujejo mreže različnih deležnikov – ponudnikov mobilnosti, prenočišč in gostišč kot tudi ponudnikov doživetij, ki vzdolž celotne turistične verige ustvarjanja dodane vrednosti izdelajo skupno sonaravnejši turistični produkt, kot je to bilo v preteklosti.

Italija opisuje „zeleni“ turizem kot hitro rastočo panogo, ki pa jo je treba še vedno obravnavati kot nišo. Število turistov v Italiji je v obdobju med 2012 in 2013 poraslo le v narodnih parkih, medtem ko je povsod drugo v Italiji padlo.

Predsedujoči pogodbenici Delovne skupine „Trajnostni turizem“ navajata, da je težko zatrditi, da je sonaravni turizem postal na splošno konkurenčnejši. Vendar je mogoče opaziti trend, v skladu s katerim je, v Alpah, okoljsko-odgovoren turizem stabilnejši oz. manj ranljiv zaradi gospodarskih pretresov. Okolju prijazni proizvodi se na rastočih in diferenciranih trgih zelo pogosto uspešno uveljavljajo..

Vse pogodbenice, ki so odgovorile na vprašanje glede prispevka sonaravnega turizma k družbenogospodarskemu razvoju alpskega prostora, poudarjajo, da je krepitev sonaravnega turizma zagotovila obstoj delovnih mest oz. jih ustvarila in da s tem bistveno prispeva k družbenogospodarskemu razvoju zlasti na bolj oddaljenih območjih. V zvezi s tem navaja Nemčija opravilno sposobnost občin, ki jo zagotavljajo vedno večji prihodki iz naslova davkov. Avstrija poudarja pomen teh regionalno gospodarskih učinkov pri grozeči nevarnosti odseljevanja tega prebivalstva, Slovenija pa postavlja v ospredje vzajemno odvisnost turizma in kmetijstva.

Nemčija pojasnjuje, da delujoč trg, na katerem se ponudba ravna po vedno večjem povpraševanju po dopustu v naravi, zagotavlja učinkovitost ukrepov, ki so bili sprejeti za

spodbujanje inovativnosti in diverzifikacije ponudbe. Avstrija ob tem navaja, da je mogoče projekte, ki oživljajo sonaravni turizem, v mnogih primerih sploh mogoče realizirati šele, ko je s ciljnim ukrepi zagotovljeno financiranje. Inovativnost turistične ponudbe skriva v sebi tudi določeno tveganje, da bo trg novo ponudbo sprejel le pogojno ali pa sploh ne.

d.) Stališča pogodbenic in opazovalk

CAA in CIPRA International omenjata rastoče povpraševanje po sonaravnem turizmu, ki bi poskrbel tudi za delovna mesta, blaginjo in krepitev konkurenčnosti. Kljub temu pa dajejo pogodbenice prednost intenzivno turističnim projektom, ki se kljub svoji nizki dodani vrednosti za regijo odobrijo in spodbujajo. Tako so denimo pogodbenice le v manjši meri podprle Vio Alpino (<http://www.via-alpina.org>). Istočasno sta ogrožena narodna parka Vanoise (Francija) ter Stilsfser Joch (Italija). Narodnemu parku Vanoise grozi zmanjšanje zavarovanega obsega. Prihodnost razvoja Narodnega parka Stelvio je negotova, zaradi delitve pristojnosti med Avtonomno pokrajino Bolzano, Avtonomno pokrajino Trento in Regijo Lombardijo.

FIANET navaja, da Evropsko žičničarstvo generira zelo visoko dodano vrednost (primer Avstrije: 111.300 delovnih mest – posredna/neposredna dodana vrednost z vmesno potrošnjo); kot delodajalec pomembno prispeva k razvoju regij in je trajnostni partner, ki zmanjšuje stopnjo odseljevanja podeželskih prebivalcev. V Evropi se že vrsto let trudimo, da bi omogočili uravnotežen soobstoj narave in okolja ter turističnega razvoja v Alpah. Ta razvoj se ne sme zaustaviti, ampak mora na trajnosten način zagotavljati nadaljnji napredek z ekološkega in ekonomskega vidika. Naše mnenje je, da se celotni smučarski turizem odvija na zelo majhni površini (Avstrija: 0,28 % celotne površine) in s tem trajnostno usmerja tokove obiskovalcev, medtem ko ekstenzivni turizem vpliva na celotno naravo.

Nemčija odgovarja, da je za izvajanje Vie Alpine na kraju samem odgovorna Nemška planinska zveza (DAV). DAV je finančno podpirala tudi Bavarska, in sicer skupno za njeno delo, torej tudi za področje izvajanja Vie Alpine. DAV opravlja svoje delo odlično preko posameznih sekcij. Pristop Vie Alpine oz. DAV kot članica Mednarodnega koordinacijskega odbora, da se Via Alpina vzpostavi na mreži že obstoječih pohodniških poti in prenočišč in da se dopolni logotip Vie Alpine, spodbuja oblikovanje sinergij med lokalno in čezregionalno ponudbo in je dokaz učinkovitosti in trajnosti.

Avstrija ustrezno argumentira in pripomni, da je treba izjavo CIPRE in CAA, da Vio Alpino pogodbenice premalo podpirajo, relativirati, saj je Avstrija Vio Alpino, tudi v povezavi s planinskimi vasm, finančno podpirala.

Tudi Švica opisuje Vio Alpino kot najbolj priljubljeno in množično obiskano pohodniško pot, ki so jo tudi občutno finančno podprli in se ji zato zdi potrebno, da se finančno podprejo tudi druga mesta.

CIPRA pojasni, da je za tako dolgo pot, kot je Via Alpina, na voljo nezadostno število virov in da je bilo mogoče izvesti le najnujnejše aktivnosti. Zato trenutno ni jasno, kako in ali se bo projekt lahko nadaljeval.

e.) Primeri izvedbe

Med navedenimi primeri za intenziviranje ozaveščanja v prid sonaravnemu turizmu in za konkretne marketinške ukrepe in ciljno podporo ponudnikov pri razvoju produktov in izboljšanju kakovosti naj izpostavimo zlasti oblikovanje ponudb, povezanih s temo naravnih doživetij na Bavarskem, zlasti v prej navedenih regijah Allgäu in Berchtesgadener Land, vzpodbujanje aktivnosti, ki se izvajajo zunaj, v okviru tematskega sklopa „Gibanje in doživetje narave“ (pohodništvo, kolesarjenje, jahanje itd.) v Zgornji Avstriji, aktivno trženje naravnih parkov, ki ga izvaja nacionalna turistična organizacija „Schweiz Tourismus“ in vključevanje vseh deležnikov na področju turizma v razvoj konkretnih ukrepov v Sloveniji v regijah Pohorje in Solčavsko ter v Bohinju in Idriji.

Poleg tega obstajajo tudi posebni ukrepi subvencioniranja sonaravnega turizma, kot denimo poseben subvencijski okvir za alpsko infrastrukturo (gorske kočice in poti) in Regionalni gospodarski program za regijo naravnega parka Tiroler Lechtal v Avstriji ali projekt Innotour v Švici, ki je namenjen sofinanciranju portala za počasni promet ali pa projekt spremljanja trajnosti na področju hotelirstva.

5. Tretji odst. 6. čl. Protokola Turizem Alpske konvencije se glasi:

„Pogodbenice na območjih z močnim turističnim prometom skrbijo za uravnoteženost med intenzivnimi in ekstenzivnimi oblikami turizma.“

a.) Vprašanje Odbora za preverjanje

Vprašanje: S katerimi metodami skrbijo pogodbenice za to, da lahko na območjih z močnim turističnim prometom poleg intenzivnih oblik turizma obstajajo tudi ekstenzivne oblike turizma?

b.) Ukrepi pogodbenic

Pogodbenice, ki so odgovorile na to vprašanje, skrbijo z različnimi metodami za to, da lahko na območjih z močnim turističnim prometom poleg intenzivnih oblik turizma obstajajo tudi ekstenzivne oblike turizma.

Medtem ko postavlja Nemčija v ospredje skrbno preverjanje v postopkih spodbujanja, kot denimo v okviru Bavarskega regionalnega spodbujanja (BRF, RÖFE - Smernice za subvencioniranje javnih turističnih infrastrukturnih objektov), ki tudi na območjih z močnim

turističnim prometom ustrezno upošteva interese ekstenzivnega turizma, je za Švico pomembnejše uvajanje novih oblik ponudbe, v okviru katere smučarska središča ob ustaljeni smučarski in žičničarski ponudbi dodatno ponujajo območja za pohodniške poti po snegu, turno smuko, itd. Avstrija opredeljuje interese ekstenzivnega turizma v prostorskih programih posameznih dežel. V Sloveniji imajo lokalne turistične ustanove nekaj manevrskega prostora za oblikovanje uravnoteženega razmerja med intenzivnimi in ekstenzivnimi oblikami turizma. Italija navaja projekte za boljšo porazdelitev in diverzifikacijo turistične ponudbe. Vendar pa razen presoje vplivov na okolje in strateške presoje vplivov na okolje ni drugih posebnih ukrepov za območja, ki so močno obiskana, razen cestnin.

c.) Ugotovitve glede izvajanja in učinkovitosti ukrepov

Predsedujoči pogodbenici Delovne skupine "Trajnostni turizem" ugotavljata, da je klasifikacija oblike turizma odvisna od njenih vplivov na vzdržnost sistema. Zato je treba intenzivne in ekstenzivne oblike turizma vedno določati glede na konkretno destinacijo. Tako je lahko enaka oblika turizma z istim številom gostov glede na vzdržnost destinacije intenzivna ali ekstenzivna. Eden od ekspertov navaja, da pojem „Maximum Carrying Capacity“ ni zadostno raziskan. Ekstenzivni turizem bi bilo denimo mogoče razmejiti od intenzivnega turizma glede na število nočitev na prebivalca. Vsi vprašani eksperti so enotnega mnenja, da je problematično kvantificiranje, saj se prag vzdržnosti razlikuje za vsako regijo. Pomembne so posledice za okolico, krajino in kulturo.

Nekdo drug med vprašanimi eksperti bi intenzivnost definiral preko privlačnosti nekega kraja. Tam, kjer se turizem osredotoča na manj krajev ali na majhen prostor, tam gre za intenzivni turizem. Diverzifikacija turistične ponudbe ponuja tudi priložnost, da se razmejuje med intenzivnimi in ekstenzivnimi oblikami turizma. Zadolževanje nekaterih upravljavcev smučarskih središč postane problematično, ko mora stroške razgradnje pokriti država. .

Predsedujoča Delovni skupini "Trajnostni turizem" priporočata na eni strani institucionalizirano uravnoteženost interesov na lokalni, regionalni in nacionalni ravni, ki vključuje vse zainteresirane strani; kmetijstvo in gozdarstvo, obrti in trgovine, kulturne in socialne organizacije ter goste in lokalno prebivalstvo. Na drugi strani podpirata vzpostavitev novih zavarovanih območij večjih dimenzij v kombinaciji z določenimi conami in načrti upravljanja.

Opozarja se, da bodo na osnovi 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem z željo po koordiniranem izvajanju te določbe v celotnem alpskem prostoru pripravljene smernice za interpretacijo. Rezultat bo prav tako predložen v potrditev XIV. Alpski konferenci. Pri tem se bodo upoštevala tudi gradiva, ki jih bodo posredovale pogodbenice kot odgovori na dodatna vprašanja na temo turizma.

d.) Stališča pogodbenic in opazovalk

CAA in CIPRA International omenjata širjenje in primere povezovanja smučarskih središč v Švici, ki v tej zvezi omejujejo sonaravne oz. ekstenzivne oblike turizma, kot izravnalne ukrepe, z oblikovanjem in širjenjem območij miru za divjad.

CAA poudarja, da je dejanska motivacija za alpski turizem krajina, ne pa umetna infrastruktura, kot so doživljajski parki. To motivacijo lahko nagovorita politika in marketing, denimo z intenzivnejšim trženjem sonaravnega turizma.

e.) Primeri izvedbe

Avstrija navaja primere iz Salzburga in Tirolske za upoštevanje interesov ekstenzivnega turizma v prostorskih programih posameznih dežel. Strokovni program za izgradnjo smučarskih naprav v zvezni deželi Salzburg določa, da je treba ohraniti obstoječe pohodniške poti v njihovi funkcionalnosti in kakovost in odklanja novogradnje smučišč in naprav v doslej nedotaknjenih naravnih okoljih ter na ledenikih. Tirolski program za žičnice in smučišča pri izvajanju 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem določa, da je širjenje obstoječih smučišč pogojeno s tem, da se upošteva sprejemljivost glede ohranjanja pomembnih območij za pohodništvo in turno smučanje in da je za sprejemljivost projekta glede ohranjanja pomembnih območij relevantno, a) da se ne vključi nobeno območje, ki predstavlja območje za turno smučanje posebnega pomena; b) da se ustrezno upoštevajo pohodniške poti posebnega pomena, zlasti mednarodne transversale; c) da se močneje ne škoduje naravnemu okolju v okolici alpskih prenočišč, zlasti gorskih koč; d) da se ne vključi nobeno območje, ki se že dolga leta uporablja v izobraževalne namene zlasti gorskih reševalcev, intervencijskih sil, gorskih športnih vodnikov, inštruktorjev in podobnih, in da je za to dejavnost posebej primerno.

Manevrski prostor, ki ga imajo v Sloveniji lokalne turistične ustanove za oblikovanje uravnoteženega razmerja med intenzivnimi in ekstenzivnimi oblikami turizma, ilustrativno prikazujeta primera iz Logarske doline in Bohinja.

6. Četrti odst. 6. čl. Protokola Turizem Alpske konvencije se glasi:

„Pri spodbujevalnih ukrepih je treba upoštevati naštete vidike:

- a) pri intenzivnem turizmu prilagoditev obstoječih turističnih objektov in njihove opreme ekološkim zahtevam ter razvoj novih objektov v skladu s cilji tega protokola;
- b) pri ekstenzivnem turizmu ohranjanje ali razvoj sonaravne in za okolje sprejemljive turistične ponudbe ter dviganja vrednosti naravne in kulturne dediščine turističnih območij.“

a.) Vprašanja Odbora za preverjanje

Vprašanje a.: Kako se pri intenzivnem turizmu zagotavlja, da se pri spodbujevalnih ukrepih upošteva prilagoditev obstoječih turističnih objektov in njihove opreme ekološkim zahtevam? Kako se zagotavlja, da poteka razvoj novih objektov v skladu s cilji Protokola "Turizem"?

Vprašanje b.: Kako se pri spodbujevalnih ukrepih za ekstenzivni turizem zagotavlja, da se ohranja in razvija sonaravna in za okolje sprejemljiva turistična ponudba? Kako se zagotavlja, da ti ukrepi dvigajo vrednost naravne in kulturne dediščine turističnega območja?

Vprašanje c.: Kako se ocenjuje učinkovitost teh ukrepov?

b.) Ukrepi pogodbenic

Vse pogodbenice, ki so odgovorile na vprašanje glede spodbujevalnih ukrepov na področju intenzivnega turizma, so opozorile, da je izpolnjevanje pogojev veljavnih strokovnih zakonov in predložitve zadevnih dovoljenj pogoj za pridobitev spodbud na področju turizma. Ob tem se zlasti v okviru naravovarstvenega postopka upoštevajo ekološke zahteve. V tej zvezi opozarja Avstrija, da dodatna naravovarstvena presoja, ki bi jo izvajale pristojne službe za subvencioniranje, ne bi bila niti smiselna niti ne bi pripeljala do določenega cilja.

Švica omenja, da utegnejo prinesiti določene uspehe na področju intenzivnega turizma tudi strategije ali sporazumi o sodelovanju, udeležba predstavnikov interesov trajnostnega turizma ter zlasti upoštevanje ekoloških zahtev pri vzpostavljanju prometnih povezav. Za Slovenijo sta na tem področju pomembna izboljšanje energetske učinkovitosti v gradbeništvu in razvoj novih ponudb na področju trajnostne gradnje. Italija razume krajinske strategije kot močne in obvezne instrumente, ki po potrebi upoštevajo Protokol Turizem.

Vse pogodbenice, ki so odgovorile na vprašanje glede spodbujevalnih ukrepov na področju intenzivnega turizma, opozarjajo na široko paleto ukrepov, ki zagotavljajo krepitev sonaravnega turizma in dvig vrednosti naravne in kulturne dediščine turističnih območij. Ti ukrepi segajo od gradbeno pravnih zahtev po upoštevanju predpisov, strokovnega svetovanja za vlagatelje s strani deželnih uradov in vlad ter dejavnosti uradov za spomeniško varstvo v Nemčiji, preko upoštevanja potreb regije glede sonaravne in okolju prijazne turistične ponudbe v regionalno gospodarskih programih in/ali smernicah za subvencioniranje v Avstriji, pa vse do uvajanja okoljskih standardov na področju hotelirstva v Sloveniji, vključevanju sredstev ESRR v Italiji in projektov, kot je denimo krepitev počasnega prometa v okviru mreže SchweizMobil.

Vse pogodbenice, ki so odgovorile na vprašanje glede učinkovitosti spodbujevalnih ukrepov, omenjajo različne instrumente ocenjevanja učinkovitosti. Medtem ko navedeni regionalno gospodarski programi v Avstriji in Italiji obvezno predpisujejo vmesno in končno evalvacijo na osnovi točno določenih kazalnikov in ti programi veljajo le za določeno časovno obdobje, opozarja Švica na redno izmenjavo deležnikov, kar zagotavlja koordinacijo med turistično in prometno politiko na področju javnega in počasnega prometa. V Nemčiji in Sloveniji ni specifičnih instrumentov za oceno učinkovitosti.

c.) Ugotovitve glede izvajanja in učinkovitosti ukrepov

V Nemčiji so se kot dobri izkazali ukrepi, izvedeni v preteklosti. Slovenija je dosegla prve pozitivne rezultate pri vključevanju turističnih destinacij v Evropski sistem indikatorjev za trajnostne destinacije ETIS.

Glede vprašanja o potencialu, ki obstaja za intenzivne in ekstenzivne oblike turizma, je eden/ena od vprašanih ekspertov izjavil/a, da je v Franciji trenutno občutno manj smučarjev med turisti in med prebivalci. To je poleg pomanjkanja snega povezano tudi s tem, da ljudje radi izvajajo različne prostočasno dejavnost. Poleg tega globalizacija turističnega trga z nizkimi cenami za potovanja na oddaljene destinacije slabo vpliva na alpski turizem. Globalno gledano pa smučarjev ni nič manj. Kot jasna tendenca se opaža, da imajo večja smučarska območja celo več obiska, medtem ko manjša, ekstenzivno rabljena območja, močno izgubljajo, saj se spreminjajo tudi trgi, od koder prihajajo turisti.

Študija glede potovanj nemškega prebivalstva, ki je bila predstavljena na Konferenci o turizmu v okviru nemškega predsedstva, 8. junija 2016, v Sonthofnu, kaže, da namerava v letu 2016 še vedno skoraj polovica nemških potrošnikov na potovanje pozimi. Za 44 % teh oseb bi lahko bile destinacija tega potovanja tudi Alpe. Pri tem je zimski šport v ospredju le za petino vprašanih. Mnogo pomembnejši so sprehodi in pohodi, dobre udobne nočitvene kapacitete, regionalna gastronomija, uživanje v naravi ali bivanje v kočah. V ospredju so tako pričakovanja, ki so tesno povezana s trajnostno ponudbo, kar ponovno dokazuje, da poleg tradicionalne zimsko športne ponudbe obstaja še občuten potencial za druge oblike zimske ponudbe.

d.) Stališča pogodbenic in opazovalk

Po navedbah CAA in CIPRE International v nobeni od alpskih držav ne obstaja jasna in celovita strategija, v skladu s katero bi se obstoječe strukture intenzivnega turizma prilagodile ekološkim zahtevam, saj namreč prevladujejo gospodarski interesi.

CAA in CIPRA International pozdravljata pobude za spodbujanje ekstenzivnega turizma, vendar prav tako opozarjata, da v Nemčiji zahteve po upoštevanju predpisov prava urbanističnega načrtovanja in gradnje niso specifično povezane s spodbujevalnimi ukrepi na tem področju.

CIPRA International izrazi mnenje, da je pri dodelitvi subvencij poudarek še vedno na okoljsko nesprejemljivih oblikah turizma. Okoljsko sprejemljive oblike turizma so vsaj časovno in prostorsko omejene pobude z omejenimi vplivi.

Eden/ena od ekspertov je podal/a pobudo, da se obstoječi veliki turistični produkti povežejo s strategijami trajnostnega razvoja. To je mogoče s pomočjo tako imenovanega „Greening-a“, da se na ta način doseže večja okoljska sprejemljivost. Vendar pa je mogoče opaziti tudi pozitivne učinke večjih turističnih projektov, kot denimo povečanje odbojnega sevanja zaradi zasneževanja. CIPRA International meni, da je pomemben pravi „Greening“ Main Stream-turizma. Vendar pa trenutne pobude na to temo komaj presegajo povsem estetske ukrepe. Sonaravni turizem je trenutno še niša, tako kot je bil nekoč niša tudi smučarski turizem. Le z močnimi spodbudami se je smučarski turizem razvil v masovni turizem. Ta razvoj bi lahko potekal tudi v nasproti smeri.

e.) Primeri izvedbe

Obstaja cela vrsta primerov izvajanja, kot denimo planinske vasi (<http://www.mountainvillages.at/>), Alpine Pearls (<http://www.alpine-pearls.com/>), Sweet Mountains (<http://www.sweetmountains.it/de/>) ali omrežje za počasni promet SchweizMobil (<http://www.schweizmobil.ch/de/schweizmobil.html>).

7. 18. člen Protokola Turizem Alpske konvencije se glasi:

„(1) Pogodbenice si prizadevajo za boljšo prostorsko in časovno razporeditev turističnega povpraševanja na turističnih območjih.

(2) V ta namen je treba podpreti meddržavno sodelovanje pri razporejanju počitnic in izmenjavo izkušenj o podaljšanju sezone.“

a.) Vprašanje Odbora za preverjanje

Vprašanje: Kako spodbujajo pogodbenice meddržavno sodelovanje za boljšo prostorsko in časovno razporeditev turističnega povpraševanja na turističnih območjih? Če se to ne spodbuja, kakšni so razlogi za to? So izboljšave?

b.) Ukrepi pogodbenic

V odgovorih pogodbenice najprej navajajo nacionalne ukrepe za izboljšanje razporejanja počitnic. Tako pripravijo konferenca ministrov za kulturo, konferenca ministrov za gospodarstvo ter konferenca ministrskih predsednikov dežel razpored poletnih počitnic s čim večjo časovno razporeditvijo. V Avstriji že od leta 1998 obstaja možnost, da se zaradi turistično političnih razlogov poletne počitnice na deželni ravni podaljšajo za en teden, kar se je doslej zgodilo trikrat (2002, 2008, 2013), v Švici prav tako obstaja dolga tradicija

časovnega usklajevanja šolskih počitnic. Tako so denimo zimske počitnice na razporedu ob različnih tednih januarja, februarja in marca. V Franciji poteka razporejanje zimskih in spomladanskih počitnic, vendar ni bilo razvito na osnovi mednarodnega sodelovanja. Tudi Slovenija razporeja (zimске) šolske počitnice v dveh delih izmenično po dveh večjih območjih statističnih regij.

Italija omenja sodelovanje s Francijo pri projektih EU. V Avstriji pa Zvezno ministrstvo za znanost, raziskave in gospodarstvo že leta sprejema ukrepe za odpravo neskladnosti glede dopustniških in počitniških tokov. V dokumentu, ki je nastal na široki nacionalni osnovi, se trenutno v okviru nemško govorečih alpskih regij (Bavarska, Švica, Južna Tirolska) ocenjujejo možnosti za izboljšanje turistične mobilnosti v alpskem prostoru.

c.) Ugotovitve glede izvajanja in učinkovitosti ukrepov

Avstrija in Slovenija pojasnjujeta, da se že leta na evropski ravni razpravlja o razporejanju počitnic, vendar na tej ravni še vedno ni skupnega pristopa k reševanju tega vprašanja.

Avstrija poudarja, da je Protokol Turizem Alpske konvencije ratificirala EU in so zato določbe protokola tudi zavezujoča evropska zakonodaja.

d.) Primeri izvedbe

Italija navaja kot primer projekte za boljšo porazdelitev turističnih tokov preko celega leta. Sem sodi projekt „Strattour“ v okviru čezmejnega programa sodelovanja Interreg Francija-Italija „ALCOTRA 2007-2013“ in projekti, ki so bili sofinancirani preko evropskega programa COSME.

8. Prvi odst. 12. čl. Protokola Promet Alpske konvencije se glasi:

„Ne da bi to zahtevale od drugih regij, se pogodbenice zavezujejo, da bodo kolikor mogoče zmanjševale obremenitve okolja zaradi letalskega prometa, vključno z letalskim hrupom. Ob upoštevanju ciljev tega Protokola si bodo prizadevale omejiti ali po potrebi prepovedati izkrcaje iz zrakoplovov zunaj letališč. Za varovanje divjadi sprejmejo pogodbenice ustrezne ukrepe za časovno in lokalno omejitev nemotoriziranega prostočasnega letalskega prometa.“

a.) Vprašanja Odbora za preverjanje

Vprašanje a.: Ali se je obremenitev okolja zaradi letalskega prometa, vključno z letalskim hrupom, zaradi sprejetih ukrepov zmanjšala? Če ne, ali so bili sprejeti novi ukrepi za doseganje tega cilja?

Vprašanje b.: Člen 12(1) Protokola "Promet" predvideva sprejetje ukrepov, s katerimi se časovno in lokalno omeji nemotoriziran prostočasni letalski promet z namenom varovanja divjadi. Kako se zagotavlja učinkovitost teh ukrepov?

b.) Ukrepi pogodbenic

Pogodbenice navajajo, da poskušajo v kar največji meri omejevati okoljske obremenitve zaradi letalskega prometa, vključno z letalskim hrupom.

V Nemčiji izvršujejo organi za zračni promet pravne predpise na področju zračnega prometa z upoštevanjem obremenitve okolja, ki se jo pričakuje v posameznem primeru. Pristanki in vzleti motoriziranih zračnih plovil zunaj registriranih letališč so omejeni in dovoljeni le s posebnimi dovolilnicami.

V Franciji nimajo posebnih ukrepov za zmanjševanje letalskega hrupa v alpskem prostoru, vendar je sprejeta cela vrsta tozadevnih ukrepov, ki niso nastali na osnovi Alpske konvencije. Sem sodijo Zakon o gorah, ki prepoveduje izven letališke prostočasne pristanke, omejitve za panoramske lete v alpskem prostoru in omejitve glede najnižje višine za prelete na območjih narodnih parkov in zavarovanih območjih ter finančne podpore za vgradnjo izpušnih naprav z dušilci zvoka ter manj glasnih propelerjev.

Italija navaja poleg treh drugih relevantnih nacionalnih zakonov o obremenitvah s hrupom iz let 1997 do 2005 tudi okvirni zakon o obremenitvah s hrupom iz leta 1995, ki predvideva akustično kartiranje državnega ozemlja. Preko zavarovanih območij lahko motorizirana zračna plovila letijo le z dovoljenjem. Za ta območja so opredeljene tudi minimalne višine glede preletov, helikopterji pa morajo za svoje prelete izpolnjevati enotna minimalne merila. V avtonomnih provincah Trient in Bozen/Bolzano-Južna Tirolska so takšni poleti prepovedani.

Obratovalni časi treh letališč v Avstriji, ki se nahajajo na območju veljavnosti Alpske konvencije, so omejeni skozi vse leto, upoštevajo pa se tudi postopki za zmanjševanje hrupa pri vzletu v skladu z zavezujočim Priročnikom za letalski promet v Avstriji. Poleg tega obstajajo omejitve za panoramske lete in nočne panoramske lete ter vadbene prelete z lebdenjem helikopterjev.

Tudi v Sloveniji se lahko preleti omejijo, prav tako se sprejemajo ukrepi za omejevanje letalskega hrupa.

Ne nazadnje opozarjamo na to, da je Švica sprejela predpise o mejnih vrednostih ravni hrupa na švicarskih letališčih za nočne lete, ki so občutno strožje od mednarodnih mejnih vrednosti, vzpostavljene pa so tudi Območja miru, kjer je letalski promet prepovedan.

Situacija glede nemotoriziranega prostočasnega letalskega prometa je raznolika.

V Nemčiji sprejemajo organi za izdajo dovoljenj primerne preventivne ukrepe glede ustreznih načinov in trajanja rabe.

V Švici se za namen varstva gorske narave določijo omejitve za vzletanje in pristajanje, če niso sklenjeni prostovoljni sporazumi. Poleg tega je doslej opredeljenih 42 zavarovanih območij za divjad, kjer je v občutljivih časovnih obdobjih omejen dostop za izvajanje prostočasnih dejavnosti, denimo za nemotoriziran prostočasni letalski promet.

V Sloveniji je potrebno za vse vzlete in pristanke v okviru nemotoriziranega prostočasnega letalskega prometa pridobiti posebno dovoljenje. Posebna ureditev velja tudi za Triglavski narodni park.

Glede prometa z jadralnimi letali in glede drugih vrst nemotoriziranega prostočasnega letalskega prometa Francija ne podaja informacij, temveč opozarja, da se mora Ministrstvo za mladino in šport uskladiti z zadevnimi združenji.

Nasprotno se lahko v Avstriji za jadralna letala, zmajarje, padalce in balone izberejo poljubna mesta za vzletanje in pristajanje. Splošne ureditve nemotoriziranega prostočasnega letalskega prometa nimajo niti po deželah. Toda zaradi upoštevanja zakonodaje o varstvu narave je v določenih primerih javni interes do varstva narave upoštevan prednostno, zato izvenletališki pristanki niso dovoljeni. Nekaterne uredbe za zavarovana območja predvidevajo omejitve za nemotoriziran prostočasni letalski promet. To velja zlasti za zavarovana območja, kjer so zavarovane živalske vrste in so zato ta območja bolj občutljiva. Trenutno se na Koroškem pripravlja novela Koroškega zakona o varstvu narave, po kateri bo potrebno za naprave za vzletno mesto za padalce in zmajarje imeti naravovarstveno soglasje. Omeniti velja ukrepe za osveščanje pilotov na Tirolskem.

Več gradiva glede ukrepov pogodbenic je na voljo v razdelku 2.2.2. študije, ki jo je leta 2009 pripravil Stalni sekretariat Alpske konvencije na temo „Določbe pogodbenic o uporabi motornih vozil in motoriziranih zračnih plovil v Alpah“ in je dostopna na povezavi: <http://www.alpconv.org/de/alpineknowledge/research/default.html>.

c.) Ugotovitve glede izvajanja in učinkovitosti ukrepov

Iz odgovorov pogodbenic ni mogoče razbrati izjav o zniževanju okoljskih obremenitev zaradi letalskega prometa, vključno z letalskim hrupom, razen iz odgovora Švice, ki navaja, da je bilo zmanjšano število preletov vojaškega letalstva, sprejeti pa so bili tudi tehnični ukrepi za varstvo okolja, s katerimi se zmanjšujejo škodljivi učinki na okolje.

Akustično kartiranje državnega ozemlja v Italiji je bilo konec leta 2012 izvedeno nepopolno in nehomogeno razporejeno. Trenutno je izredno težavno z gotovostjo trditi, ali se je obremenitev s hrupom v alpskem prostoru dejansko zmanjšala.

d.) Stališča pogodbenic in opazovalk

CAA in CIPRA International sta mnenja, da se je letalski promet prej okreplil kot zmanjšal in da ni prišlo do zmanjšanja.

CAA in CIPRA International dodajata, da v Italiji ni nacionalnega zakona, ki bi urejal motorizirane lete v turistične namene.

CAA in CIPRA International ugotavljata, da v nekaterih državah dejansko obstajajo omejitve za nemotorizirani letalski promet, vendar obžalujeta nejasnost o tem, ali se te omejitve tudi izvajajo.

e.) Primeri izvedbe

Kot pozitiven primer zmanjšanja letalskega hrupa navaja Italija dolino Aoste.

IV. KONKRETNI ZAHTEVKI ZA PREVERJANJE

Glede določb Alpske konvencije na temo turizma, ki so bile predmet poglobljenega preverjanja, je potekal tudi izredni postopek preverjanja v skladu s točko II.3.1.2. Mehanizma za preverjanje (sklep ACXII/A1). Zahtevek, ki ga vložil CAA, se je nanašal na domnevno neupoštevanje 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem v povezavi z dovoljenjem izgradnje žičnice na Piz Val Grondi (Tirolska, Avstrija). Ta postopek je bil s sklepom Alpske konference zaključen (dokument ImplAlp/2014/20/6a/3). Spričo potrebe po dodatni razjasnitvi glede interpretacije 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem je Alpska konferenca pozvala Odbor za preverjanje, da z namenom zagotovitve usklajenega izvajanja za ves alpski prostor pripravi smernice za interpretacijo 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem (glej razdelek III.5.c) tega poročila, opomba glede končne različice, številka dokumenta).

V. SKLEPI IN PRIPOROČILA

S poglobljenim preverjanjem določb Alpske konvencije na temo turizma je Odbor za preverjanje prvič izvedel poglobljeno preverjanje. Na osnovi te izkušnje je mogoče povzeti naslednje sklepe in priporočila glede prihodnjih postopkov:

- **Sodelovanje s strokovno usposobljenimi delovnimi skupinami in platformami**

Z vidika Odbora za preverjanje se je sodelovanje s predsedujočima Delovne skupine „Trajnostni turizem“ izkazalo za zelo dobro. To je omogočilo vključevanje potrebne strokovne kompetence v delo odbora in v izdelane rezultate odbora. Tudi v prihodnje si bo Odbor za preverjanje zato prizadeval za sodelovanje s predsedujočimi relevantnih delovnih skupin in platform oz. s samimi delovnimi skupinami ali platformami.

- **Vključevanje zunanjih ekspertov**

Vključevanje zunanjih ekspertov, vključno tistimi, ki imajo praktične izkušnje, se je izkazalo za dobro. Z vidika Odbora za preverjanje je izredno pomembno, kot dokazuje tudi zadevni primer, da se pri izbiri ekspertov posveti posebno pozornost strokovni in geografski uravnoteženosti le-teh. Vključevanje zunanjih ekspertov krepi povezovanje s prakso pri rednem delu in ga je treba upoštevati tudi v okviru prihodnjih postopkov poglobljenega preverjanja.

- **Dodatna vprašanja in dodatni dokumenti**

V teku poglobljenega preverjanja je Odbor za preverjanje pripravil dodatna vprašanja za preverjano tematsko področje. Slednja so bila koristna zlasti tedaj, če ni šlo le za vprašanja glede že izvedenih ukrepov, temveč tudi za razloge o delovanju oz. nedelovanju teh ukrepov. Prav tako se zdi nujno, da se vprašanja nanašajo tudi na to, kako se preverja oz. zagotavlja učinkovitost ukrepov.

Za nadaljnjo obravnavo v okviru poglobljenega preverjanja je nujno potrebno, da pogodbenice svoje odgovore na vprašanja oz. dodatna vprašanja posredujejo v roku in v štirih alpskih jezikih.

Na splošno je mogoče ugotoviti, da je lahko Odbor za preverjanje v svoje delo s pridom vključil tudi 4. Poročilo o stanju Alp na temo trajnostnega turizma, saj zajema slednje poleg temeljnih informacij o predmetu poglobljenega preverjanja tudi obsežen nabor primerov izvajanja.

Spričo omejenih virov se dodatni dokumenti, kot denimo preglednice s povzetki težav, pomanjkljivosti, nasprotji na preverjanem področju, pripravljajo le v primeru, če se to zdi smiselno z vidika analize stroškov in koristi in je pričakovati, da bi bili takšni dokumenti doprinos k določenim spoznanjem.

Kar zadeva oceno stanja izvajanja določb Alpske konvencije na temo turizma, lahko ugotovimo, da si pogodbenice prizadevajo za dobro izvajanje teh določb.

Potenciali za izboljšanje obstajajo na naslednjih področjih:

- **Prvi odst. 5. čl. Protokola Turizem**

Ker povsod na nacionalni in regionalni ravni ne obstajajo sektorski razvojni načrti in programi za turizem, bi bilo treba pripraviti tovrstne strateške zahteve za trajnosten razvoj turizma na celotnem področju uporabe Alpske konvencije. Slednje je mogoče tudi z eksplicitnim vključevanjem turističnega področja v integrirane razvojne načrte. Z vidika

Odbora za preverjanje obeta uspeh daljnovidno načrtovanje, ki temelji na medobčinski ravni povezovanja.

Pri izvajanju obstoječih smernic za trajnosten razvoj turizma je treba biti pozoren na to, da se na kraju samem izpolnijo zahteve na medobčinski ravni. V ta namen je priporočljiv reden monitoring izvajanja instrumentov za trajnosten razvoj turizma.

Prav tako je po mnenju Odbora za preverjanje koristna intenzivnejša izmenjava informacij med regionalno in nacionalno ravno.

- **Drugi odst. 5. čl. Protokola Turizem**

Odbor za preverjanje meni, da so potrebni takšni postopki celovite presoje vplivov na okolje, ki vključujejo tudi gospodarske in družbene vidike.

- **Prvi odst. 6. čl. Protokola Turizem**

Odbor za preverjanje priporoča pogodbenicam, da ocenjujejo – kolikor je to mogoče – učinkovitost metod in instrumentov ocenjevanja turističnih projektov in da upoštevajo razvoj kazalnikov za krajino prijazne in okoljsko sprejemljive projekte.

Poleg tega Odbor za preverjanje vzpodbuja pogodbenice, da preverjajo, ali je v pogodbenicah na operativni ravni zadostno izoblikovana zavarovana dobrina „kakovost podobe krajine“, in da tam, kjer to ni tako, razmislijo o razvoju ustreznih instrumentov ob upoštevanju prebivalcev in turistov.

Odbor za preverjanje poroča, da je že preučil kriterije kvalitete krajin v svojem končnem poročilu glede zahtevka za preverjanje domnevnega neupoštevanja 1. odst. 11. člena Protokola »Varstvo narave in urejanje krajine« zaradi dvajsetih sprememb Uredbe o zavarovanem območju »Egartenlandschaft um Miesbach« ter v priporočilih za ukrepanje za dosledno izvajanje 1. Odst. 11. člena Protokola »Varstvo narave in urejanje krajine« v celotnem alpskem prostoru.

- **Drugi odst. 6. čl. Protokola Turizem**

Odbor za preverjanje priporoča ciljno spodbujanje inovativnih projektov za oživitev sonaravnega turizma..

- **Tretji odst. 6. čl. Protokola Turizem**

Odbor za preverjanje spodbuja pogodbenice, če tega še niso storile, da si prizadevajo za institucionalizirano uravnoteženost interesov na lokalni, regionalni in nacionalni ravni, ki

vključuje vse zainteresirane strani kot so sektor za kmetijstvo, gozd, obrt, gospodarstvo, kulturo in družbo, kot tudi gostje in lokalno prebivalstvo.

- **Četrti odst. 6. čl. Protokola Turizem**

Odbor za preverjanje poziva k vključevanju obstoječih turističnih struktur v strategije trajnostnega razvoja z vidika prispevka k izboljšanju okoljske sprejemljivosti intenzivnih oblik turizma, in priporoča, da se posebna pozornost posveti spodbujanju sonaravne in okolju prijazne turistične ponudbe.

- **18. čl. Protokola Turizem**

Odbor za preverjanje priporoča pogodbenicam Alpske konvencije, da okrepijo svoja prizadevanja, da bi na meddržavni in po možnosti na evropski ravni razvile pristope za razporejanje počitnic.

- **Prvi odstavek 12. čl. Protokola Promet**

Odbor za preverjanje ocenjuje kot nujno potrebno, da sprejmejo pogodbenice Alpske konvencije vse potrebne ukrepe za učinkovito zmanjšanje okoljskih obremenitev letalskega prometa, vključno z letalskim hrupom.

V tekstu uporabljena moška oblika velja za oba spola.

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

SL

OL: DE

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

2

Odbor za preverjanje
Alpske konvencije

ImplAlp/2015/22/5a/2

OL: DE

Zahtevek CIPRE International za presojo domnevnega neupoštevanja prvega odstavka 11. člena Protokola „Varstvo narave in urejanje krajine“ zaradi dvajsetih sprememb Uredbe o ustanovitvi zavarovanega krajinskega območja „Egartenlandschaft um Miesbach“ v deželnem okrožju Miesbach na Bavarskem

Končno poročilo

1. POSTOPEK

30. junija 2014 je CIPRA International, organizacija s statusom opazovalke v delovnih telesih Alpske konvencije, Odbor za preverjanje zaprosila za presojo domnevnega neupoštevanja 1. odst. 11. čl. Protokola „Varstvo narave in urejanje krajine“ (v nadaljnjem besedilu: Protokola o varstvu narave) s strani Zvezne republike Nemčije glede vrste sprememb na zavarovanem območju „Egartenlandschaft um Miesbach“ (t.i. živična krajina) v okrožju Miesbach na Bavarskem. Prav tako je CIPRA International Odbor za preverjanje prosila za predlog ukrepov izboljšav glede upoštevanja zadevnega člena.

Na svoji 20. seji, 23./24. julija 2014 v Genovi, je Odbor za preverjanje sklenil, da bo obravnaval predloženi zahtevek v skladu s točko II.2.3¹ o funkcijah in točko II.3.1.2² o postopku mehanizma za preverjanje.

Zahtevek izpolnjuje pogoje v smislu zahtevka za presojo domnevnega neupoštevanja Konvencije in njenih izvedbenih protokolov, kot je slednje ugotovil Odbor za preverjanje na svoji 16. seji³. V skladu s tem je treba v štirih jezikih Alpske konvencije predložiti podroben opis dejanskega stanja in postopka, vključno z namenskimi zemljevidi in fotografijami⁴.

¹ Mehanizem za preverjanje (dokument AC XII/A1), točka II.2.3: „preverja zahtevke za presojo domnevnega neupoštevanja Konvencije in njenih protokolov, ki so mu jih posredovale pogodbenice in opazovalke;“

² Mehanizem za preverjanje (dokument AC XII/A1), točka II.3.1.2: „Pogodbenice in opazovalke lahko kadarkoli v pisni obliki in z utemeljitvijo zaprosijo Odbor za preverjanje, da preveri domnevno neupoštevanje Alpske konvencije in njenih izvedbenih protokolov. Na podlagi zaprosila se izvede izredni postopek preverjanja, za katerega smiselno veljajo enaka postopkovna določila kot za redni postopek preverjanja.“

³ Dokument ImplAlp/2012/16/9/2

⁴ Zahtevek CIPRE International zajema naslednje dokumente: prevod zahtevka v štiri jezike Alpske konvencije, kratak povzetek zahtevka prav tako v štirih jezikih Alpske konvencije, zemljevid zadevnega

Ob tem je treba poudariti, da Odbor za preverjanje ni vezan na vsebino vloženega zahtevka. Po sprejemu zahtevka za preverjanje upoštevanja Konvencije in njenih protokolov se mora Odbor za preverjanje upravičeno odločiti, s katerih pravnih vidikov se bo preverjal zahtevek.

Predsedstvo v Odboru za preverjanje pri tem sledi vidikom Alpske konference⁵. Zadevni zahtevek, ki se nanaša na Nemčijo, bi tako moral biti obravnavan v času nemškega predsedstva v obdobju 2015-2016. Odbor za preverjanje je na svoji 20. seji brez poseganja v prihodnje obravnave zahtevkov, sprejel predlog Nemčije, da slednja imenuje drugo pogodbenico za prevzem funkcije predsedovanja Odboru za preverjanje, dokler je to potrebno za obravnavo tega zahtevka in dokler to časovno sovпада z nemškim predsedovanjem Alpski konferenci. Avstrija je v elektronskem sporočilu z dne 13. novembra 2014 izrazila pripravljenosti, da prevzame to nalogo.

Odbor za preverjanje je poleg tega na svoji 20. seji povabil Nemčijo, da do 31. oktobra 2014 zavzame stališče do navedenega zahtevka in ga pošlje Stalnemu sekretariatu in članom Odbora za preverjanje. Poleg tega je Odbor za preverjanje pogodbenice in opazovalke, ki so zastopane v Odboru za preverjanje, prosil, da po želji do 31. oktobra 2014 pošljejo pripombe k temu zahtevku Stalnemu sekretariatu in članom Odbora za preverjanje. V smislu nadaljnje obravnave zahtevka je Odbor za preverjanje prosil Stalni sekretariat, da na podlagi vse do tedaj prejete dokumentacije pripravi povzetek in ga do 15. januarja 2015 posreduje Odboru za preverjanje.

31. oktobra 2014 je Nemčija posredovala svoje stališče članom Odbora za preverjanje in Stalnemu sekretariatu. To stališče je na voljo v štirih jezikih Alpske konvencije. Pogodbenice in opazovalke niso posredovale nobenih pripomb.

V dopolnitev svojega zahtevka je CIPRA International predložila „pravno izvedensko mnenje“, in sicer 11. marca 2015 v nemškem jeziku in 13. marca 2015 v angleškem jeziku.

Na osnovi predloženih gradiv in razprave na svoji 21. seji, 17./18. marca 2015 v Berlinu, je Odbor za preverjanje ugotovil, da pri spremembah Uredbe o zavarovanem območju „Egartenlandschaft um Miesbach“ ne gre za neupoštevanje 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave. Pogodbenice in opazovalke je pozval, da do 30. aprila 2015 predsedstvu in Stalnemu sekretariatu posredujejo svoje morebitne pripombe v vseh jezikih Alpske konvencije k povzetku dokumentov Stalnega sekretariata, ki so ga prejele pred sejo. Dalje je prosil Stalni sekretariat, da do 30. junija 2015 na osnovi razprave na seji, povzetka dokumentov in pravočasno prejetih pripomb pripravi končno poročilo o zahtevku in ga posreduje članom Odbora za preverjanje, da podajo svoje morebitne pripombe do 30.

območja in kopijo odločbe Bavarskega ustavnega sodišča, z dne 13. septembra 2012, št. spisa Vf. 16-VII-11.

⁵ Točka II.1.1. mehanizma za preverjanje

septembra 2015. Poleg tega je Stalni sekretariat zaprosil, da do 30. junija 2015 posreduje osnutek priporočil za ukrepanje za dosledno izvajanje 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave v celotnem alpskem prostoru članom Odbora za preverjanje, da podajo svoje morebitne pripombe do 30. septembra 2015.

Pripombe na povzetek dokumentov je Stalni sekretariat prejel 29. aprila 2015 s strani Nemčije in 6. maja 2015 s strani CIPRE International. Druge pogodbenice in opazovalke niso posredovale komentarjev.

Stalni sekretariat posreduje na tej osnovi in na osnovi rezultatov 22. seji Odbora za preverjanje, 16./17. decembra v Benediktbeuernu, pripravljeno končno poročilo k zahtevku CIPRE International glede sprememb Uredbe o zavarovanem območju „Egartenlandschaft um Miesbach“.

2. VSEBINE ZAHTEVKA IN DODATNEGA IZVEDENSKEGA MNENJA CIPRE INTERNATIONAL

Zahtevki se nanaša na 20 sprememb Uredbe o ustanovitvi zavarovanega krajinskega območja „Egartenlandschaft um Miesbach“ in na izdajo izrednega dovoljenja za izgradnjo golfišča Piesenkam brez spremembe Uredbe v času od decembra 1989 do maja 2013.

CIPRA International opozarja, da pri odločitvah za spremembo Uredbe o ustanovitvi zavarovanega območja ni bil upoštevan njihov kumulativni učinek, zato je prišlo do kršitve zahteve po ohranjanju v smislu 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave. Z osredotočanjem zadevnega člena na namen zavarovanja postane jasno, da je treba zavarovana območja ohranяти ne le v formalnem, temveč tudi v materialnem smislu. Zato bi bilo treba pri spremembah Uredbe preveriti, katere so tiste mejne vrednosti, od katerih dalje ni več mogoče zagotoviti namena varstva v smislu 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave, da bi odpravili nevarnost ogrožanja obstoječega zavarovanega območja zaradi vsebinsko nasprotujočih si ukrepov.

Poleg tega bi po mnenju CIPRE International prvi odstavek 11. člena Protokola o varstvu narave, ki presega načela in varstvene cilje, kot so opredeljeni v nacionalni naravovarstveni zakonodaji, dopuščal spremembo zavarovanega območja, ki je v nasprotju z namenom varstva, če določa ohranjanje obstoječih zavarovanih območij, če obstajajo pomembnejši drugi javni interesi. Ti javni interesi bi morali imeti posebno dimenzijo, kot denimo varovanje človeških življenj ali izredno vrednih materialnih dobrin, če želijo prevladati nad naravovarstvenimi strokovnimi interesi, kajti 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave je treba šteti kot bistvenega pri odločitvi za ohranjanje zavarovanih območij.

V nadaljevanju CIPRA International opozarja, da Alpska konvencija ni bila upoštevana v postopku pri 18. spremembi Uredbe, medtem ko pri 20. spremembi Uredbe prav tako niso bile upoštewane določbe konvencije pri presoji. Poleg tega naj bi bila 20. sprememba v nasprotju s 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave. Tudi pri dovoljenju za golfišče Piesenkam ni bila upoštevana Alpska konvencija, medtem ko 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave ni bil uporabljen niti neposredno niti posredno.

Nazadnje pa CIPRA International še navaja, da je trajno upoštevanje 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave na področju uporabe Alpske konvencije v Nemčiji ogroženo tudi zato, ker neposredno uporabo te določbe v nacionalnem pravu zanika pravna praksa bavarskih najvišjih sodišč, ker ureditev v nacionalnem pravu, ki bi ustrezala mednarodni ureditvi, ne obstaja in ker se ne upošteva instrumenta tolmačenja nacionalnega prava v skladu z mednarodnimi normami.

Izhajajoč iz te razlage je CIPRA International Odbor za preverjanje zaprosila za presojo domnevnega neupoštevanja 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave s strani Nemčije, in sicer zaradi naštetih sprememb Uredbe o ustanovitvi zavarovanega krajinskega območja „Egartenlandschaft um Miesbach“ in je Odbor za preverjanje zaprosila za pripravo predloga ukrepov, kako bi lahko pogodbenice bolje in dokazljivo spoštovale zaveze 1. odst. 11. čl. Protokola „Varstvo narave in urejanje krajine“.

V svojem dodatnem izvedenskem mnenju CIPRA International opozarja, da je v skladu s sodno prakso v Nemčiji jasna in zadostno opredeljena določba mednarodnega prava, kot je določba 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave, neposredno uporabna. Tudi sistematičen položaj te določbe v II. poglavju „Posebni ukrepi“ Protokola o varstvu narave in urejanju krajine ter smisel in namen ureditve govorite v prid neposredni uporabnosti. To jasno potrjuje tudi pisno stališče⁶.

Iz tega razloga je CIPRA International Odboru za preverjanje priporočila, da ugotovi, da bi bili morali pristojni organi 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave vsekakor uporabiti od 9. do 20. spremembe Uredbe o zavarovanem krajinskem območju „Egartenlandschaft“ in za dovoljenje za golfišče Piesenkam.

Glede na materialno zavezo ohranjanja zavarovanih območij, ki ga pogodbenicam nesporno nalaga 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave, je CIPRA International Odbor za preverjanje prosila, da prav tako ugotovi, da je načelno nedopustno tudi sleherno povzročanje škode na obstoječem zavarovanem območju. Možnost drugačne ureditve v posameznem primeru, ki velja v nacionalnem pravu glede varstva narave, pogodbenici ne dovoljuje, da bi zaobšla določbo 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave, saj bi bilo treba konkurenčnost glede uporabnosti neposredno veljavnega mednarodnega predpisa, kot je

⁶ Tozadevni navedeni viri zajemajo tudi navodilo za uporabo Alpske konvencije, ki ga je leta 2008 izdalo Zveznim ministrstvom za okolje, varstvo narave in varnost reaktorjev skupaj z Bavarskim državnim ministrstvom za okolje, zdravstvo in varstvo potrošnikov.

1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave, in kakršnega koli drugega zveznega zakona o varstvu narave v skladu s sodno prakso nemškega Zveznega ustavnega sodišča rešiti s tolmačenjem in uporabnostjo nacionalnega prava v skladu z mednarodnimi normami.

Zato je CIPRA International Odboru za preverjanje priporočila, da ugotovi, da ima 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave prednost v smislu „lex specialis“ za področje veljavnosti Alpske konvencije pred 67. čl. Zveznega zakona o varstvu narave, če 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave ne bi pokrival odobritve določenega projekta v smislu 67. čl. Zveznega zakona o varstvu narave.

Glede meril preverjanja morebitnega škodljivega vplivanja na namen varstva pri varovanju krajine želi CIPRA International doseči, da bi pri posameznem primeru upoštevali naslednja merila:

- čim obsežnejše projekt vpliva na podobo krajine,
- čim močnejše so prizadete površine, kjer je posebej izrazit specifičen krajinski značaj zavarovanega območja,
- čim večja je površina, na kateri bodo trajno izvajali gradbene ukrepe,
- čim manj je projekt del organske rasti obstoječih zaprtih poseljenih površin,
- čim močnejše je zavarovano območje v prostorski bližini zadevnega projekta v preteklosti že bilo deležno negativnih sprememb ali izgub površin, tem bolj je treba izhajati iz domneve, da gre za škodljivo vplivanje na namen varstva.

Na tej osnovi je CIPRA International Odboru za preverjanje priporočila, da od Nemčije zahteva, da izboljša obstoječe uredbe o ustanovitvi zavarovanih krajinskih območij v nemškem alpskem prostoru glede na opis namena varstva in zlasti s pomočjo zgoraj navedenih meril predvidi cone za zavarovana krajinska območja večjih razsežnosti, ki bodo zajemale osrednje elemente, razvojna področja, razgledne površine itd.

Nenazadnje CIPRA International navaja, da je treba tako v mednarodnem pravu kot v evropskem pravu spoštovati načelo sorazmernosti pri uporabi pravnih predpisov. Zavezo 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave, da bodo pogodbenice ohranjale, urejale ter po potrebi razširjale obstoječa zavarovana območja, je treba zato razumeti v smislu, da so zmanjšanja ali druge oblike škodljivega vplivanja na zavarovano območje dopustna le v netipičnih izjemnih primerih in jih je poleg tega treba omejiti na nujno potreben obseg.

3. STALIŠČE PRIZADETE POGODBENICE

Nemčija v svojem stališču zastopa mnenje, da za prvih osem sprememb Uredbe, ki so bile sprejete v času od 6. 12. 1989 do 5. 4. 2001 ne gre za kršitev Protokola o varstvu krajine, saj je začel omenjeni protokol v Nemčiji veljati šele 18. 12. 2002.

Teh prvih osem sprememb Uredbe tudi nikoli ni kršilo 18. čl. Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (DKPMP) in njenih kodificiranih mednarodno pravnih predpogodbenih obveznosti, ki pogodbenice zavezujejo, da se po podpisu in začetku uveljavitve sporazuma vzdržijo dejanj, ki bi izničila predmet in namen te pogodbe. Prepoved onemogočanja, kot jo predvideva 18. čl. DKPMP, nikakor podpisnicam ne prepoveduje, da že v naprej upoštevajo učinek pogodbe in zvesto sledijo njenim določbam, temveč želi zgolj zagotoviti izvajanje te pogodbe v prihodnje. Tretja do osma sprememba Uredbe, ki so bile sprejete v času od 30. 7. 1997 in 5. 4. 2001 in zato sodijo v obdobje od podpisa Protokola o varstvu narave s strani Nemčije, 20. 12. 1994, in do njegove uveljavitve, zato so združljive z omenjeno prepovedjo onemogočanja v skladu z 18. čl. DKPMP. S tem spremembami namreč Nemčija zavarovanega območja v ozemeljskem območju veljave Protokola o varstvu narave ni v celoti odpravila ali ga skrčila v takšnem obsegu, da bi bil smisel obveznosti ohranitve 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave v celoti izničen.

Nemčija prav tako navaja, da tudi spremembe Uredbe 9 do 20 ter izdano dovoljenje za golfišče Piesenkam ne kršijo 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave, saj razlaga te določbe kaže, da zahteva za ohranjanje ni absolutna, temveč se omejuje na specifičen namen varstva zavarovanega območja. Tudi z vidika vseh sprememb je zavarovano krajinsko območje ostalo ohranjeno. Območje ni bilo niti poškodovano niti uničeno, kajti tudi z dodajanjem površin, ki so bile izločene iz zavarovanega območja, bi ostale za območje značilne lastnosti nedotaknjene in skorja ne bi učinkovale na celotno zavarovano območje.

Podrobneje bi razlaga Protokola o varstvu narave in urejanju krajine v skladu s 1. odst. 31. čl. DKPMP „v dobri veri v skladu z običajnim pomenom izrazov v mednarodni pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen“ in njena uporabnosti za spremembe Uredbe 9 do 20 ter za izdano dovoljenje za golfišče Piesenkam po nemškem stališču pomenila naslednje:

Pojem „obstoječa zavarovana območja“ zajema vse specifične pojavne oblike zavarovanih območij. Obstoječe zavarovano območja je torej območje, ki je že opredeljeno kot zavarovano območje. Zavarovano krajinsko območje „Egartenlandschaft um Miesbach“ je zavarovano krajinsko območje, označeno po 26. členu Zveznega zakona o varstvu narave in sodi potemtakem v pojem obstoječega zavarovanega območja.

Po nemškem pravu so v skladu s 26. členom Zveznega zakona o varstvu narave zavarovana krajinska območja pravno obvezujoče določena območja, na katerih je potrebno posebno varstvo narave in krajine za ohranitev, razvoj in obnovo zmogljivosti in funkcionalnosti naravnega režima ali regeneracijsko in trajnostno produkcijsko sposobnost naravnih dobrin, vključno z zaščito biotopov in življenjskih prostorov določenih prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, zaradi raznovrstnosti, posebnosti ali posebnega kulturnozgodovinskega pomena krajine ali njihovega posebnega pomena za rekreacijo.

Že v skladu s 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave je za ohranjanje relevanten specifičen namen varstva zadevnega zavarovanega območja. Namen varstva je torej podlaga za opredelitev območja za zavarovano območje in predstavlja s tem jedro pomena ohranjanja. Konkreten namen varstva zavarovanega območja praviloma izhaja iz pravnega akta, ki uvaja varstveni režim, ali iz zakonskih podlag, na katerih temelji varstveni režim.

Merilo upoštevanja namena varstva ima glede obveznosti ohranjanja dvojno funkcijo: Prvič razširja prepoved motenja na zavarovanem območju s strani pogodbenic tudi v smislu materialnih vplivov, ker pojasnjuje, da samo formalna ohranitev ne zadošča, če s tem ni ohranjen namen varstva zavarovanega območja. Drugič pa omejuje zahtevo za ohranitev v formalnem kot tudi v materialnem smislu tako, da so dopustni takšni vplivi, ki ne posegajo v namen varstva zavarovanega območja. Potemtakem tudi spremembe obstoječih zavarovanih območij niso absolutno in generalno prepovedane, temveč jih je mogoče preveriti po merilih specifičnega namena varstva konkretnega območja. Besedilo „ohranjanje v skladu z njihovo namembnostjo“ je treba torej razumeti tako, da so prepovedani samo ukrepi, ki so v nasprotju z namenom varstva območja.

Prepoved, ki je vezana na specifičen namen varstva, pa v načelu velja absolutno. V nasprotju z mnenjem CIPRE dikcija 11. člena ne dopušča preverjanja prednosti in slabosti prizadetih interesov, če je ogrožen namen varstva. Dejstvo, da je določeno območje opredeljeno kot zavarovano območje, kaže povečano vrednost varstva narave in krajine, ki jo specifičen namen varstva še podrobneje opredeljuje. S tem predelitev zavarovanega območja določa sama svojo abstraktno prioriteto pred drugimi interesi in zato mednarodno pravno preverjanje prednosti in slabosti ni potrebno.

V primeru zavarovanega krajinskega območja „Egartenlandschaft um Miesbach“ izhaja namen varstva spornega območja iz njegove značilnosti tradicionalne kulturne krajine s sonaravnimi strukturnimi prvini krajine. Obe značilnosti sta v 3. stavku 1. odst. 10. čl. Protokola o varstvu narave navedena kot posebna elementa zavarovanja. Za območje Egartenlandschaft so značilne živice, oblika žive meje, ki jih sestavljajo dolge razpotegnjene in gosto strnjene vrste dreves z drugimi vegetacijskimi plastmi v podrasti, ki obdajajo polja in koristijo kot zaščita pred vetrom in pred živino, ki se je pasla na sosednjih ledinah.

Z uredbami 9 do 20 in izdanim dovoljenjem za golfišče Piesenkam se je zavarovano območje zmanjšalo, in sicer po navajanju Nemčije za 1,34 %, v času veljavnosti Protokola o varstvu narave in urejanju krajine za Nemčijo leta 2002, vendar je zmanjšanje zavarovanega območja tako majhno, da ne ogroža namen varstva zavarovanega območja. Površine, ki so bile predmet sprememb Uredbe in dovoljenja za golfišče, tako po teh ugotovitvah ne izkazujejo posebnih naravnih in krajinskih elementov, ki bi jih bilo treba zavarovati. Živice, ki dajejo pečat temu območju, bodisi niso bile prizadete bodisi so jih pri izločitvi območja upoštevali.

Za ureditev golfišča je pomembno tudi, da je bila možnost izločitve zasnovana že v 1. odst. 67. čl. Zveznega zakona o varstvu narave oziroma v 49. čl. Bavarskega zakona o varstvu narave in je s tem postala sestavni del opredelitve zavarovanega območja. Zavarovano območje tako ni nikoli zajemalo površine, ki se je ne bi smelo spreminjati. Zahteva za ohranitev v 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave ne more iti dalje kot označitev zavarovanega območja sama in mora zato upoštevati možnost izključitve. Meja je le tam, kjer ne bi bilo več mogoče doseči namena varstva določenega območja. Glede golfišča Piesenkam je treba poleg tega ugotoviti, da je intenzivnost posegov v zavarovano območje bistveno manjša kot pri izključitvi celih površin, kajti v glavnem urejajo le igralna polja in samo tu in tam postavljajo majhne štartne hišice in hiške za zavetje. Pri tem ne gre za tipično zazidavo, ki bi bila povezana s trajno izgubo površin. Zaradi te manjše intenzivnosti negativnega vplivanja je to območje ostalo še dalje formalni sestavni del zavarovanega območja in se ga ni izključilo.

Glede vprašanja, ali je 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave v Nemčiji neposredno uporabljen ali ne, je v zadevnem primeru pomembno dejstvo, ali je v trenutku začetka veljavnosti Protokola o varstvu narave obstoječe zavarovano območje v skladu z njegovim namenom varstva ohranjeno, in sicer neodvisno od tega, ali je 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave v skladu s pravnim pojmovanjem zadevne pogodbenice neposredno uporabljen ali ne. Ker naloga Odbora za preverjanje v skladu s točko II.2.3. v povezavi s točko II.2.1. postopka mehanizma za preverjanje ni, da v okviru izrednega postopka obravnava splošna abstraktna pravna vprašanja, temveč se posveti konkretnemu preverjanje domnevnega neupoštevanja, je vprašanje glede neposredne uporabnosti 1. odst. 11. čl. Protokola za obravnavo zadevne zahtevke nepomembno.

Nemčija je tako mnenja, da je zahtevek neutemeljen in da v tem primeru ne gre za kršitev 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave in urejanju krajine.

Prav tako Nemčija zavrača v zahtevku izraženo prošnjo za pripravo predloga ukrepov za izboljšanje upoštevanja 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave. Priprava takšnega predloga ni sestavni del izrednega postopka preverjanja, temveč se ga lahko uvrsti v splošne naloge Odbora za preverjanje, o čemer bi bilo treba odločati ločeno od tega primera, odvisno od drugih prihodnjih nalog Odbora za preverjanje.

4. DEJANSKO STANJE

Krajini južno od mesta Miesbach dajejo pečat ograde, oblika žive meje, ki je sestavljena iz razsežnih in gostih vrst dreves z drugimi vegetacijskimi plastmi v podrastju, ki obdajajo polja in koristijo kot zaščita pred vetrom. Nastale so s krčenjem, pri katerem je ob robu ostala olesenela vegetacija. Širina ograd je praviloma med 2 in 15 metrov, njihova dolžina pa je lahko več kilometrov. V takrat razširjeni obliki kmetijstva na območju krajine Egarten (posebna oblika tripoljnega gospodarjenja) so ograde varovale obdelane parcele pred živino, ki se je pasla na bližnjih ledinah.

28. oktobra 1955 je Urad deželnega sveta Miesbach izdal »Odlok za zaščito območja Egartenlandschaft okoli Miesbacha«, na katerem je prešlo območje občin Hausham, Parsberg, Wall, Wies, Schaftlach, Waakirchen ter občine Dürnbach pod zaščito Zakona o varstvu narave. Zavarovano krajinsko območje je prvotno obsegalo površino 10.396 ha. Prvotna označitev zavarovanih območij je bila makro prostorska, ne da bi razlikovala med območji, na katerih bi bila gradbena dejavnost še sprejemljiva in območji, na katerih se zazidava zaradi posebne vrednote narave in krajine nasploh odklanja. Razlog za označitev zavarovanih območij je bila želja, da bi omejili upad grmovja ob robu polj zaradi vedno intenzivnejše mehanizacije kmetijskih gospodarstev.

Z naslednjimi uredbami o spremembah je bilo območje zavarovane krajine spremenjeno pred začetkom uveljavitve Protokola o varstvu narave s strani Nemčije, kot sledi:

1. uredba z dne 6. 12. 1989 zadeva 2,72 ha v Gmundu, Gospodarska cona Moosrain;
2. uredba z dne 25. 1. 1994 zadeva 12,00 ha v Haushamu, okrožna bolnišnica;
3. uredba z dne 30. 7. 1996 zadeva 1,06 ha v Miesbachu, Bergham, stanovanjsko območje;
4. uredba z dne 1. 8. 1997 zadeva 11,65 ha v Miesbachu, Gospodarska cona sever;
5. uredba z dne 19. 3. 1999 zadeva 3,92 ha v Gmundu, Gospodarska cona Festenbach;
6. uredba z dne 25. 3. 1999 zadeva 2,00 ha v Miesbachu, Gospodarska cona vzhod;
7. uredba z dne 4.4.2000 zadeva 1,33 ha v Miesbachu, Gospodarska cona sever;
8. uredba z dne 5. 4. 2001 zadeva 1,20 ha v Miesbachu, Bergham, stanovanjsko območje.

Deželno okrožje Miesbach se v celoti nahaja v prostorskem področju uporabnosti Alpske konvencije. Protokol o varstvu narave in urejanju krajine je Zvezna republika Nemčija ratificirala 12. julija 2002, veljati pa je začeti 18. decembra 2002. Z odredbo zakona o potrditvi z dne 16. avgusta 2002 je bil Protokol prevzet v zvezno pravo. V času uveljavitve Protokola je znašala površina zavarovanega krajinskega območja še 10.360,12 ha.

Z naslednjimi uredbami o spremembah je bilo zavarovano krajinsko območje spremenjeno po začetku uveljavitve Protokola o varstvu narave za Nemčijo:

9. uredba z dne 30. 7. 2003 zadeva 1,64 ha v Warngauu, Wall-Hummelsbergu, stanovanjsko območje;
10. uredba z dne 8. 12. 2005 zadeva 3,80 ha v Waakirchenu, Oberkammerlohu, stanovanjsko območje;
11. uredba, ki naj bi v Miesbachu zajemala 1,03 ha, zaradi umika vloge ni bila izvedena.
12. uredba z dne 20. 7. 2006 zadeva 3,00 ha v Miesbachu, Kreuzbergu, stanovanjsko območje.
13. uredba z dne 5. 12. 2006 zadeva 0,43 ha v Haushamu, Brentenstraße, socialno terapevtska ustanova;
14. uredba z dne 6. 8. 2014 zadeva 8,20 ha v Waakirchen-Krottenthalu, gospodarska cona;
15. uredba z dne 5. 8. 2008 zadeva 9,55 ha v Gmundu, Gospodarska cona Kreuzstraße;
16. uredba z dne 5. 8. 2008 zadeva 0,6 ha v Miesbachu, Harzbergu, stanovanjsko območje;
17. uredba z dne 5. 8. 2008 zadeva 11,00 ha v Miesbachu, Gospodarska cona sever;
18. uredba z dne 10. 7. 2012 zadeva 3,5 ha v Miesbachu, rejska zveza;
19. uredba z dne 25. 10. 2011 zadeva 1,3 ha v Warngauu, Schrädlerwiese v Wallu, stanovanjsko območje;
20. uredba z dne 25. 10. 2011 zadeva 10,3 ha v Waakirchenu, Golf hotel Landsmed Steinberg.

Poleg tega je bilo brez formalnega izvzetja zadevnega območja iz zavarovanega krajinskega območja maja 2013 izdano dovoljenje za golfišče s skupno površino približno 85 ha, tako da se je območje zavarovane krajine s skupno izvzetimi 89,2 ha na osnovi sprememb dejansko zmanjšalo za 174,2 ha. To ustreza 1,68 % prvotne celotne površine iz leta 1955. Če vzamemo za osnovo površino območja v trenutku pričetka veljave Protokola o varstvu narave, dobimo dejansko zmanjšanje od tedaj za 138,32 ha oz. 1,34 %.

Bavarsko ustavno sodišče je z odločbo z dne 13. septembra 2012 kot neutemeljenega zavrnilo zahtevek za ugotovitev neustavnosti 18., 19. in 20. spremembe Uredbe, ki je bil vložen v obliki popularne tožbe. V svoji pravni utemeljitvi s sklicevanjem na sodno prakso Bavarskega upravnega sodišča navaja, da 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave nima neposrednega pravnega učinka⁷. Sporne spremembe Uredbe niso očitno v nasprotju s 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave, kajti že besedilo določbe govori o tem, da je zlasti pri zavarovanih območjih na večjih površinah, pri katerih ni mogoče enotno določiti njihovega namena varstva, dopustno ta območja tudi izločiti⁸. Ustavno sodišče pa je spregledalo, da posamezni posegi v zavarovano krajinsko območje brez usklajenega načrtovanja v sebi skrivajo nevarnost pritajene erozije zavarovanega območja. Prav tako je sodišče ocenilo, da spričo velikosti preostalega zavarovanega območja še ni presežena

⁷ Prim. odločbo Bavarskega ustavnega sodišča, z dne 13. 9. 2012, št. spisa Vf. 16-VII-11, str. 21

⁸ Prim. odločbo Bavarskega ustavnega sodišča, z dne 13. 9. 2012, št. spisa Vf. 16-VII-11, str. 21

meja, po kateri ne bi bilo več mogoče doseči namena varstva v smislu Uredbe o ustanovitvi zavarovanega krajinskega območja⁹.

5. POVZETEK RAZPRAVE NA SEJI ODBORA ZA PREVERJANJE

Razprava o zahtevku na 21. seji Odbora za preverjanje, 17./18. marca 2015 v Berlinu, je prinesla naslednje rezultate:

Nesporno je bilo ugotovljeno, da pojem „zavarovano območje“ označuje omejeno območje, ki ga kot takšnega posebej določa pravni akt in zanj za dosego opredeljenega namena varstva veljajo posebne varstvene določbe. Zavarovana območja imajo različna poimenovanja in pojavne oblike. Zavarovano krajinsko območje „Egartenlandschaft um Miesbach“ moramo razumeti kot zavarovano območje v smislu 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave.

Tudi tolmačenje pojma „ohranjati“ v smislu ohranjanja pred uničenjem ali spremembami je nesporno.

To velja tudi za interpretacijo pojma „namen varstva“, saj ta utemeljuje razglasitev nekega območja v zavarovano območje, torej predstavlja razlog za zavarovanje. Praviloma izhaja namen varstva zavarovanega območja iz konkretnega pravnega akta, ki uvaja varstveni režim, ali iz zakonskih podlag, na katerih temelji varstveni režim.

Časovno obdobje, ki je odločilno za določitev namena varstva obstoječih zavarovanih območij v smislu 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave, je čas začetka veljavnosti Protokola o varstvu narave za posamezno pogodbenico, oz. za kasneje oblikovana zavarovana območja čas, ko so zavarovali.

Spričo časovnega področja uporabe Protokola o varstvu narave v Nemčiji so bili prisotni zato enotnega mnenja, da določbe Protokola o varstvu narave in urejanju krajine ne veljajo za spremembe Uredbe od 1 do 8, ki so bile sprejete pred začetkom veljavnosti Protokola o varstvu narave v Nemčiji, to je 18. decembra 2002.

Izhajajoč iz akta o določitvi namena varstva so člani Odbora za preverjanje sklenili, da se namen varstva zavarovanega krajinskega območja „Egartenlandschaft um Miesbach“ kaže v tem, da je treba ohraniti specifični značaj krajine kot tradicionalne kulturne krajine s sonaravnimi živimi mejami, grmičevjem, živicami, skupinami dreves, drevoredi in drevninami. Zlasti živice, oblika živih mej, ki jih sestavljajo dolge razpotegnjene in gosto strnjene vrste dreves z drugimi vegetacijskimi plastmi v podrasti, sodijo med značilne elemente te krajine.

⁹ Prim. odločbo Bavarskega ustavnega sodišča, z dne 13. 9. 2012, št. spisa Vf. 16-VII-11, str. 21

Odbor za preverjanje je bil enotnega mnenja tudi glede dejstva, da omejitve na namen varstva v 1. odst. 11.čl. Protokola o varstvu narave jasno opredeljuje, da je treba zavarovana območja ohraniti ne samo kot pravne kategorije („formalna ohranitev“), temveč tudi glede na njihov namen („materialna ohranitev“). Upoštevanje namena varstva ima za posledico, da ukrepi, ki ne posegajo v namen varstva določenega zavarovanega območja, ne predstavljajo primera glede uporabnosti v smislu te norme. Prvi odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave tako ne pomeni absolutne prepovedi sprememb. Zavarovana območja je tako mogoče spreminjati v smislu njihove prostorske širitve ali v smislu njihovih zavarovanih dobrin, dokler je ohranjen namen varstva. Ukrepi, ki so v nasprotju z namenom varstva, so vsekakor prepovedani.

Glede merila, ki ga je treba opredeliti za ohranjanje zavarovanih območij v smislu njihovega namena varstva, ostaja nesporno, da si je treba v vsakem primeru prizadevati za skupno oceno vseh relevantnih zavarovanih dobrin tudi v časovnem okviru in da je treba upoštevati kumulativne učinke, da bi tako preprečili prikrito ogrožanje zavarovanega območja.

V zadevnem primeru ni bilo mogoče ugotoviti, da je zaradi kumulativnega učinka vseh preoblikovanj v okviru sprememb uredbe od 9 do 20 ter izdanega dovoljenja za golfišče Piesenkam prišlo do škodljivega vplivanja na krajinsko značilne elemente, zlasti živico.

Odbor za preverjanje izhaja iz tega, da ni njegova naloga v okviru izrednega postopka preverjanja, da odgovarja na vprašanje glede neposredne uporabnosti določene določbe protokola v nacionalnem pravnem redu neke pogodbenice. Predmet preverjanja je zgolj učinkovito izvajanje mednarodno pravnih obveznosti. Odločitev o tem, kako se takšna mednarodno pravna norma izpolnjuje, je v pristojnosti zavezanega subjekta mednarodnega prava. V konkretnem primeru je torej odločilnega pomena le dejstvo, ali je bilo zavarovano krajinsko območje „Egartenlandschaft um Miesbach“ dejansko ohranjeno v smislu njegovega namena varstva ali ne.

Razprava v Odboru za preverjanje je poleg tega pokazala, da utegne določitev namena varstva v primeru varstva krajine predstavljati tudi nekaj težav, med drugim zaradi estetskega vrednotenja, ki je povezano z dojemanjem določene krajine, pa tudi pri zavarovanih območjih večjih razsežnosti, pri katerih ni mogoče enotno določiti namena varstva vseh zajetih površin. Zato je uporaba mejnih vrednosti pri preverjanju, ali se zavarovana krajinska območja ohranjajo v smislu njihovega namena varstva, zelo težavna. Merila, ki jih CIPRA International predlaga v svojem dodatnem stališču kot merila za preverjanje, se sicer zdijo povsem ustrezna pri določanju morebitnih škodljivih vplivov za namen varstva pri varovanju krajine. V tej povezavi je bila podana tudi pobuda, da se namen varstva pri obstoječih uredbah o ustanovitvi zavarovanih krajinskih območij po možnosti natančneje opredeli prav s pomočjo teh meril.

Tako Odbor za preverjanje na osnovi predloženih gradiv in razprave ni odkril nobenih izhodiščnih točk, ki bi nakazovale neupoštevanje 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave zaradi izvedenih sprememb Uredbe za zavarovano krajinsko območje „Egartenlandschaft um Miesbach“.

Odbor za preverjanje je bil končno soglasen glede dejstva, da končno poročilo in gradiva tega izrednega postopka preverjanja ne bodo izdana šele potem, ko jih bo obravnavala XIV. Alpska konferenca, z namenom njihovega uporabe za učinkovito izvajanje 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave.

6. SKLEPI IN PRIPOROČILA

Na osnovi predloženih gradiv in razprave na sovj 22. seji podaja Odbor za preverjanje naslednje ugotovitve:

- 1) Vsaka pogodbenica je po začetku veljavnosti Protokola o varstvu narave in urejanju krajine zase zavezana, da učinkovito izvaja 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave in poskrbi za to, da bodo te določbe upoštevane v vseh relevantnih postopkih. Ta obveznost obstaja neodvisno od dejstva, ali pogodbenice menijo, da se ta določba uporablja neposredno v nacionalnem pravnem redu ali ne. Prav v primeru, če pogodbenica zanika neposredno uporabnost, je treba sprejeti ustrezne ukrepe, da se kljub temu zagotovi upoštevanje takšne določbe.
- 2) Pojem „obstoječe zavarovano območje“ v smislu 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave zajema ne glede na to poimenovanje vse oblike zavarovanih območij. Zavarovano krajinsko območje „Egartenlandschaft um Miesbach“ moramo vsekakor razumeti kot zavarovano območje v smislu 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave.
- 3) Vsakokratni namen varstva praviloma izhaja iz konkretnega pravnega akta, ki uvaja varstveni režim s strani pristojnega organa, ali iz zakonskih podlag, na katerih temelji varstveni režim. V primeru zavarovanega krajinskega območja „Egartenlandschaft um Miesbach“ je namen varstva v ohranitvi specifičnega značaja živične krajine kot tradicionalne kulturne krajine s sonaravnimi strukturnimi prvinami krajine. Zlasti živice, oblika živih mej, ki jih sestavljajo dolge razpotegnjene in gosto strnjene vrste dreves z drugimi vegetacijskimi plastmi v podrasti, sodijo med značilne elemente tega zavarovanega krajinskega območja.
- 4) Prvi odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave opredeljuje mednarodno pravno zavezo glede ohranjanja zavarovanih območij v smislu njihovega namena varstva. Ta zaveza velja tako formalno kot materialno. Zgolj formalno ohranjanje zavarovanega

območja tako ne zadošča, če se ne ohranja namen varstva tega zavarovanega območja zaradi materialnih škodljivih vplivov.

- 5) Prvi odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave ne pomeni absolutne prepovedi uvajanja sprememb. Vendar je treba vsako spremembo preveriti v smislu obstoječega namena varstva zavarovanega območja. Vsekakor pa so prepovedani ukrepi, ki so po svoji kakovosti, intenzivnosti ali prostorski razširjenosti v nasprotju z namenom varstva zavarovanega območja.
- 6) Za zavarovana območja, ki so v določeni pogodbenici obstajala že v času veljavnosti Protokola o varstvu narave, je treba uporabiti namen varstva, ki je bil relevanten v tem času. Za kasneje oblikovana zavarovana območja je odločilnega pomena namen varstva v času uvedbe varstvenega režima za to območje. Tako lahko v konkretnem zahtevku sklenemo, da določbe Protokola o varstvu narave ne morejo veljati za spremembe Uredbe 1 do 8, ki so bile uvedene pred začetkom veljavnosti Protokola o varstvu narave v Nemčiji.
- 7) Glede sprememb Uredbe 9 do 20 ter izdanega dovoljenja za golfišče Piesenkam Odbor za preverjanje na osnovi predloženih gradiv in razprave ni odkril nobenih izhodiščnih točk, ki bi nakazovale neupoštevanje 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave.
- 8) Istočasno Odbor za preverjanje opozarja, da te izjave ne gre razumeti kot razlage za vse prihodnje spremembe zavarovanega krajinskega območja „Egartenlandschaft um Miesbach“, kajti vsako spremembo je treba preveriti glede namena varstva v smislu 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave, ki ga mora Nemčija kot pogodbenica upoštevati. Za to je med drugim nujno, da se morebitne spremembe v prihodnosti izvajajo v smislu koordiniranega skupnega koncepta, da bi bilo tudi pri kumulativni oceni vseh ukrepov zagotovljeno, da se še naprej ohranja namen varstva zavarovanega območja.
- 9) Odbor za preverjanje daje pobudo, da se pri preverjanju vprašanj v prihodnje, ali se pri spremembah še ohranjajo zavarovana krajinska območja v smislu njihovega namena varstva, upoštevajo naslednja merila:
 - čim obsežneje projekt vpliva na podobo krajine,
 - čim močnejše so prizadete površine, kjer je posebej izrazit specifičen krajinski značaj zavarovanega območja,
 - čim večja je površina, na kateri bodo trajno izvajali gradbene ukrepe,
 - čim manj je projekt del organske rasti obstoječih zaprtih poseljenih površin,
 - čim močnejše je zavarovano območje v prostorski bližini zadevnega projekta v preteklosti že bilo deležno negativnih sprememb ali izgub površin,

tem bolj je treba izhajati iz domneve, da gre za škodljivo vlivanje na namen varstva.

- 10) Odbor za preverjanje meni, da je lahko upoštevanje meril, navedenih v točki 10, koristno pri morebitnem določanju novih zavarovanih krajinskih območij v prihodnje ali ob novelah pravnih podlag za obstoječa zavarovana krajinska območja na področju veljavnosti Protokola o varstvu narave in urejanju krajine. V tej zvezi bi bilo mogoče identificirati površine in element znotraj zavarovanih območij, kjer je specifični krajinski značaj še posebej izrazit oz. tiste površine, ki so še posebej pomembne za karakterizacijo določenega zavarovanega območja.
- 11) Odbor za preverjanje priporoča, da se končno poročilo in gradiva tega izrednega postopka preverjanja objavijo v najkrajšem možnem času, z namenom njihove uporabe za izvajanje 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave in poziva, da sprejme Alpska konferenca v pisnem postopku ustrezen sklep.

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

SL

OL: DE

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

3

Odbor za preverjanje
Alpske konvencije

ImplAlp/2015/22/5a/4

OL: DE

**PRIPOROČILA ZA UKREPANJE
ZA DOSLEDNO IZVAJANJE
1. ODS. 11. ČL.
PROTOKOLA „VARSTVO NARAVE IN UREJANJE KRAJINE“
V CELOTNEM ALPSKEM PROSTORU**

Prvi odst. 11. čl. Protokola „Varstvo narave in urejanje krajine“ (Protokol o varstvu narave) Alpske konvencije se glasi:

Pogodbenice se zavezujejo, da bodo ohranjale, urejale in po potrebi razširjale obstoječa zavarovana območja v skladu z njihovo namembnostjo in po možnosti ustanavljale nova zavarovana območja. Sprejemale bodo vse ukrepe, potrebne za preprečevanje nastajanja škode ali uničevanja teh zavarovanih območij.

Odbor za preverjanje je ob upoštevanju zaključnega poročila, pripravljenega k zahtevku o spremembah Uredbe za zavarovano krajinsko območje „Egartenlandschaft um Miesbach“¹ pripravilo naslednja priporočila za ukrepanje za dosledno izvajanje 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave v celotnem alpskem prostoru:

- 1) Protokol o varstvu narave Alpske konvencije je treba kot del pogodbenega prava v okviru mednarodnega prava razlagati v skladu s pravili za tolmačenje mednarodnega prava, kot to opredeljuje Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb (DKPMP). V skladu s 1. odst. 31. čl. DKPMP je treba tolmačenje Protokola o varstvu narave zato razumeti „v dobri veri v skladu z običajnim pomenom izrazov v mednarodni pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen“.
- 2) Vsaka pogodbenica je po začetku veljavnosti Protokola o varstvu narave in urejanju krajine zase zavezana, da učinkovito izvaja 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave in poskrbi za to, da bodo te določbe upoštevane v vseh relevantnih postopkih. Ta obveznost obstaja neodvisno od dejstva, ali pogodbenice menijo, da se ta določba uporablja neposredno v nacionalnem pravnem redu ali ne. Prav v

¹ Navedba številke dokumenta ImplAlp/2015/22/5a/2

primeru, če pogodbenica zanika neposredno uporabnost, je treba sprejeti ustrezne ukrepe, da se kljub temu zagotovi upoštevanje takšne določbe.

- 3) Pojem „obstoječe zavarovano območje“ v smislu 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave zajema ne glede na to poimenovanje vse oblike zavarovanih območij. Praviloma določeno območje zavaruje, torej uvede varstveni režim, zadevni pristojni nacionalni organ.
- 4) Namen varstva zavarovanega območja praviloma izhaja iz pravnega akta, ki uvaja varstveni režim, ali iz zakonskih podlag, na katerih temelji varstveni režim. Ob tem je treba za zavarovana območja, ki so v določeni pogodbenici obstajala že v času veljavnosti Protokola o varstvu narave, uporabiti namen varstva, ki je bil relevanten v tem času. Za kasneje oblikovana zavarovana območja je odločilnega pomena namen varstva v času uvedbe varstvenega režima za to območje.
- 5) Prvi odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave in urejanju krajine opredeljuje mednarodno pravno zavezo glede ohranjanja zavarovanih območij v smislu njihovega namena varstva. Ta zaveza velja tako formalno, torej glede pravnega statusa, kot tudi materialno, torej z vidika zavarovanih dobrin. Zgolj formalno ohranjanje zavarovanega območja tako ne zadošča, če se zaradi materialnih škodljivih vplivov ne ohranja namen varstva tega zavarovanega območja.
- 6) Prvi odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave ne pomeni absolutne prepovedi uvajanja sprememb. Vsako spremembo je treba tako preveriti v smislu konkretnega namena varstva zavarovanega območja. Vsekakor pa so prepovedani ukrepi, ki so po svoji kakovosti, intenzivnosti ali prostorski razširjenosti v nasprotju z namenom varstva zavarovanega območja. Da bi zavarovana območja ohranjali v smislu njihovega namena varstva, je treba spremembe izvajati v smislu koordiniranega skupnega koncepta, da bi bilo tudi pri kumulativni oceni vseh ukrepov zagotovljeno, da se še naprej ohranja namen varstva zavarovanega območja.
- 7) V tej luči Odbor za preverjanje da pobudo, da se pri prihodnjem preverjanju vprašanj spremem ohranjajo zavarovana krajinska območja v smislu njihovega namena varstva, upoštevajo naslednja merila:
 - bolj obsežno ko projekt vpliva na podobo krajine,
 - močnejše ko so prizadete površine, kjer je posebej izrazit specifičen krajinski značaj zavarovanega območja,
 - večja ko je površina, na kateri so izvedli trajne gradbene ukrepe,
 - manj ko je projekt del organske rasti obstoječih omejenih poseljenih površin,
 - bolj ko je zavarovano območje v bližini zadevnega projekta v preteklosti že bilo deležno negativnih sprememb ali izgub površin,

- tem bolj je treba izhajati iz domneve, da gre za zmanjšanje namena varstva.
- 8) Pri določanju novih zavarovanih krajinskih območij v prihodnje ali ob novelah pravnih podlag za obstoječa zavarovana krajinska območja na področju veljavnosti Protokola o varstvu narave utegne biti upoštevanje meril, navedenih v točki 7, koristno. V tej zvezi bi bilo mogoče identificirati površine in element znotraj zavarovanih območij, kjer je specifični krajinski značaj še posebej izrazit oz. tiste površine, ki so še posebej pomembne za opredelitev značaja določenega zavarovanega območja.
- 9) Prav tako Odbor za preverjanje priporoča, da se s temi priporočili za ukrepanje k 1. odst. 11. čl. Protokola o varstvu narave s pomočjo ustreznih ukrepov prenosa znanja seznani širša javnost, zlasti relevantni odločevalci in uporabniki s pravnega področja.

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

SL

OL: EN

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

4

Alpska Konvencija
Odbor za preverjanje

ImplAlp/2016/24/6/2

OL: EN

**SMERNICE ZA INTERPRETEACIJO
6(3) ČLENA PROTOKOLA TURIZEM
V LUČI USKLAJENE PRAKSE IZVAJANJA V ALPSKEM PROSTORU**

1. UVOD

XIII. Alpska konferenca je poverila Odboru za preverjanje nalogo, da pripravi smernice za interpretacijo 6(3) člena protokola »Turizem« v luči usklajene prakse izvajanja v alpskem prostoru in pri tem po potrebi prosi Delovne skupine in Platforme za strokovno pomoč.

Odbor za preverjanje je začel pripravljati smernice in dosegel soglasje glede besedila na svoji 24. seji v Innsbrucku, 6. in 7. julija 2016.

2. SPLOŠNA PRAVILA ZA INTERPRETACIJO

Člen 6(3) protokola »Turizem« Alpske konvencije se glasi:

»Pogodbenice na območjih z močnim turističnim prometom skrbijo za uravnoteženost med intenzivnimi in ekstenzivnimi oblikami turizma.«

Za razlago besedila člena 6(3) protokola »Turizem« je Odbor za preverjanje upošteval naslednje ugotovitve:

- Protokol »Turizem« Alpske konvencije je mednarodna pogodba in kot taka jo je treba razlagati v skladu z določbami kodificiranimi v Dunajski konvenciji o pravu mednarodnih pogodb. V skladu s členom 31(1) Dunajske konvencije je treba mednarodne pogodbe, kot je protokol »Turizem«, razlagati *»v dobri veri v skladu z običajnim pomenom izrazov v mednarodni pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen«*.

- Zaradi tega mora razlaga upoštevati običajen pomen določil v njihovem kontekstu. Člen 6(3) protokola »Turizem« vsebuje izraze, za katere ne obstaja običajen, splošno sprejet pomen. Posebno pozornost je treba torej posvetiti predmetu in namenu tega določila in njegovemu kontekstu. Kontekst za potrebe interpretacije pogodbe pa pomeni, v skladu s členom 31(1) Dunajske konvencije, poleg besedila s preambulo in prilogami, katerikoli dogovor, ki je povezan s pogodbo. Posledica tega je, da je mogoče izpeljati napotke za določitev predmeta in namena protokola »Turizem« in njegovega konteksta iz ciljev, zapisanih v preambuli in še posebej v členu 2(2)(i) Alpske konvencije, kot tudi iz določil samega protokola in njegove preambule. V tem smislu sta še posebej pomembna člen 1 protokola »Turizem«, ki določa predmet celotnega protokola, in člen 6 »Usmeritve razvoja turizma«.
- Namen teh smernic je omogočiti pogodbenicam Alpske konvencije usklajeno interpretacijo in izvajanje člena 6(3) protokola »Turizem«; pogodbenice jih bodo upoštevale v skladu s členom 31(3)(a) Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb.

3. RAZLAGA BESEDNE ZVEZE »OBMOČJA Z MOČNIM TURISTIČNIM PROMETOM«

V skladu z običajnim pomenom in splošnim razumevanjem pomeni »območje« prostor širšega zemeljskega obsega, opredeljenega na osnovi določenih meril. Formulacijo »območje z močnim turističnim prometom« v okviru protokola »Turizem« je treba analizirati ob upoštevanju bodisi pojma omejenega območja bodisi izkoriščanja v turistične namene.

a) Razlaga izraza »območje«

Podati je treba nekaj ugotovitev o opredelitvi območij, ki sodijo v okvir člena 6(3). Za zagotavljanje usklajenega izvajanja protokola »Turizem« v alpski regiji bi ta opredelitev morala omogočiti določitev primerljivih območij v alpskih državah. V členu 6(3) protokola »Turizem« je beseda območje vključena v kontekst »turističnega prometa«, kar navaja k sklepanju, da mora opredelitev območja imeti vpliv na turistični promet in da območja ni mogoče definirati zgolj z zemljepisnega ali statističnega vidika oziroma ne da bi upoštevali turističnih dejavnosti.

Povezava med območjem in turističnim prometom narekuje pojmovanje območja kot sinonima za »turistično destinacijo«. Turistično destinacijo lahko opredelimo kot »zemljepisno in upravno ozemlje, ki ga izbere obiskovalec ali določena skupina obiskovalcev. Ponuja vse naravne in kulturne vire, infrastrukturo in povezane storitve,

namenjene gostitvi in izpolnjevanju pričakovanj obiskovalcev. V tem smislu se postavlja kot strateška enota receptivnega turizma«¹.

Takšno razumevanje sovпада s formulacijo, ki govori o območjih z močnim turističnim prometom. Po tej formulaciji naj bi bil promet to, kar opredeljuje omenjeno območje.

Uradna ubeseditev naslova 6. člena se glasi »Usmeritve razvoja turizma«, kar bi navajalo k ugotovitvi, da morajo vsi odstavki 6. člena, vključno s 3. odstavkom, služiti kot okvir za razvoj turizma v skladu s cilji protokola »Turizem« in Alpske konvencije. V luči tega namena lahko sklepamo, da je treba tako turistično destinacijo opredeliti za vsak primer posebej ob upoštevanju vsakokratnih okoliščin in danosti območja ter strategij politik na tem območju.

Zaradi tega bi imele pogodbenice določeno stopnjo proste presoje, ki jo po eni strani oblikujejo glavne turistične znamenitosti in bližnje infrastrukture, po drugi pa razvojne politike za turistično območje. Če na določeno območje vplivajo pomembnejše turistične aktivnosti ali podporna infrastruktura, je mogoče upravičeno domnevati, da območje pripada turistični destinaciji. Meja kateregakoli tovrstnega območja bo vsekakor obseg Alpske konvencije, saj mednarodnopravne obveznosti, ki izhajajo iz člena 6(3) protokola »Turizem« veljajo samo znotraj območja Alpske konvencije.

b) Razlaga besedne zveze »z močnim turističnim prometom«

Izraz »močen turistični promet« ni opredeljen niti v Okvirni konvenciji niti v protokolu »Turizem«. Kombinacija besed »promet« in »območje« ter na splošno kontekst 6. člena, kažeta, da se ta izraz nanaša na uporabo ali izkoriščanje virov na specifičnem območju, kjer so prisotne turistične dejavnosti in pripadajoča infrastruktura. Kdaj ta uporaba ali izkoriščanje dosežeta stopnjo »močnega« prometa je spet stvar interpretacije in različnih pristopov.

Izkoriščanje nekega območja v turistične namene se da oceniti na več različnih načinov. Pristop, ki temelji na ponudbi, je lahko koristen za ugotavljanje števila ležišč v hotelih in podobnih nastanitvenih objektih ter za primerjavo s številom krajevnih prebivalcev.

Namesto tega se da uporabiti pristop, ki temelji na povpraševanju in ki meri število nočitev v odnosu do števila krajevnih prebivalcev. Obstoječi podatki za te kazalnike so le delno primerljivi na mednarodni ravni zaradi nacionalnih posebnosti. Ko gre za število ležišč na prebivalca, je na voljo dovolj podatkov². Številne publikacije štejejo razmerje med številom

¹ Prirejeno po definiciji avtorjev Bieger / Beritelli, „Management von Destinationen“, München, 2013, str. 53 in naslednje.

² Glej odstavek „Merljivost intenzivnosti turizma v Alpah“ v „Poročilo o stanju Alp“, ki ga je izdal Stalni sekretariat Alpska Alpske konvencije, 2013, str. 60 in naslednje.

ležišč in številom prebivalcev 1:1 ali 2:1 ter razmerje med številom nočitev in številom prebivalcev 50:1 kot znak močnega turističnega prometa³.

Drugi elementi turističnega prometa so lahko doprinos turizma k splošni gospodarski učinkovitosti regije⁴ in vpliv turizma na uporabo virov, kot sta na primer voda in energija⁵ oziroma pritisk na socialno in kulturno dediščino⁶. Razvoj turistične infrastrukture, kot so na primer nastanitveni objekti, ceste, parkirišča, in razpoložljivost športnih naprav za poletne in zimske športe ter njihova infrastruktura, so jasen pokazatelj turističnega prometa določenega območja.

Zaradi velikega števila pomembnih elementov se določitev konkretnega praga, ki bi bil uporaben v vseh primerih, ne zdi mogoča. Izvajanje člena 6(3) se mora prilagajati različnim okoliščinam na različnih turističnih območjih. Sledi okvirni (odprt) seznam meril, ki služijo kot vodilo za ugotavljanje močnega turističnega prometa na določenem območju:

- razmerje med številom ležišč v hotelih in podobnih nastanitvenih objektih in številom krajevnih prebivalcev;
- število nočitev v primerjavi s številom prebivalcev;
- razmerje med številom ležišč in številom prebivalcev največ 2:1 kaže na domnevo o močnem turističnem prometu, razen če okoliščine v posameznem primeru ne dokažejo nasprotno;
- razmerje med številom nočitev in številom prebivalcev 50:1 bi tudi kazalo na močan turistični promet, razen če okoliščine v posameznem primeru ne privedejo do drugačnega sklepanja;
- število institucij, ki nudijo turistične storitve, večje od regionalnega/nacionalnega povprečja, število obiskovalcev na dan v primerjavi s številom krajevnih prebivalcev, večje od regionalnega/nacionalnega povprečja;
- vpliv turizma na uporabo virov, kot sta na primer voda in energija, večji od regionalnega/nacionalnega povprečja
- strukturna turistična infrastruktura, kot na primer prometne povezave in športni objekti
- nadpovprečni prispevek turizma k splošni gospodarski učinkovitosti regije.

³ Glej tudi "Stellenwert der Gemeinden im österreichischen Tourismus" avstrijskega Ministrstva za gospodarstvo in delo, 2008, str. 4 za oba indikatorja in zemljevid "Indeks turistične funkcije na osnovi prebivalstva (nočitve) 2010 – občinska raven" in "Indeks turistične funkcije na osnovi površine (nočitve) 2010 – občinska raven" v publikaciji "Trajnostni turizem v Alpah", Poročilo o stanju Alp, ki ga je izdal Stalni sekretariat Alpske konvencije, 2013, str. 61 in 63. Možno je, da znanstvene študije uporabljajo različne metode merjenja obeh indikatorjev in na ta način prikazujejo med sabo različne rezultate.

⁴ N.pr. glej "Wertschöpfung des Tourismus in den Regionen Graubündens – Stand und Entwicklung", končno poročilo, ki ga je naročila Uprava za gospodarstvo in turizem v kantonu Graubünden, 2008, str. 40 in naslednje.

⁵ Glej tudi Teich, Lardelli, Bebi, Gallati, Kytzia, Pohl, Pütz, Rixen "Klimawandel und Wintertourismus: Ökonomische und ökologische Auswirkungen von technischer Beschneidung", poročilo švicarskega Zveznega inštituta za raziskovanje gozda, snega in krajine, 2007

⁶ Glej tudi Marion Thiem, "Tourismus und kulturelle Identität" in "Aus Politik und Zeitgeschichte", priloga tedenske publikacije 'Das Parlament', št. 47/2001

Pomembno je vedeti, da zgoraj omenjena merila niso izključna ampak samo okvirna. Čeprav se na podlagi teh meril oblikuje domneva o prisotnosti močnega turističnega prometa na določenem območju, lahko pogodbenice ugovarjajo tej domnevi v izjemnih primerih in sklicujoč se na posebne okoliščine.

4. RAZLAGA BESEDNE ZVEZE »INTENZIVNE IN EKSTENZIVNE OBLIKE TURIZMA«

Izraz »oblike turizma« se na splošno nanaša na celo vrsto turističnih dejavnosti na območju Alp, ki vključujejo bodisi poletni bodisi zimski turizem ter z njima povezano uporabo virov.

Ker niti protokol »Turizem« niti katerikoli drug primaren ali sekundaren vir prava v okviru Alpske konvencije ne vsebuje definicije intenzivnih ali ekstenzivnih oblik turizma, predmet in namen protokola »Turizem« in kontekst njegovega člena 6(3) sta odločujoča za razlago teh izrazov. Naslov 6. člena "Usmeritev razvoja turizma" jasno pove, da njegovi odstavki nudijo smernice za nadaljnji razvoj turizma. 1. člen protokola jasno kaže, da je glavni cilj prispevati k trajnostnemu razvoju ob spodbujanju turizma, ki je sprejemljiv za okolje. Poleg tega člen 6(4)(a) vzpostavlja povezavo med intenzivnim turizmom in izpolnjevanjem ekoloških zahtev. V členu 6(4)(b) je izražena povezava med ekstenzivnim turizmom in za okolje sprejemljivim turizmom ter razvijanjem naravne in kulturne dediščine. V tem kontekstu je torej mogoče trditi, da je razlika med intenzivnimi in ekstenzivnimi oblikami turizma povezana z različnimi ekološkimi in kulturnimi zahtevami in njihovimi različnimi vplivi na okolje.

Bolj konkretno člen 6(4)(a) določa, da morajo spodbujevalni ukrepi za intenzivni turizem predvideti prilagoditev obstoječih turističnih objektov in njihove opreme ekološkim zahtevam oziroma zahtevam, ki so posledica varovanja kulturne dediščine, ter razvoj novih objektov v skladu s cilji tega protokola. Iz tega konteksta lahko sklepamo, da je v razlikovanju med ekstenzivnimi in intenzivnimi oblikami turizma zaobjeta kakovostna presoja o okoljskem vplivu in uporabi virov.

Za diferenciacijo aktivnosti na podlagi okoljskega faktorja so razvili pojem »sposobnost obvladovanja«⁷. Ta pojem opisuje splošen pristop, ki ga opredeljujeta stopnja obnovljivosti in/ali stopnja zamenljivosti z drugimi obnovljivimi viri, po katerem je lahko vir uporabljen, ne da bi utrpel trajnih škodljivih učinkov. Sposobnost obvladovanja upošteva tudi vplive na ekološke in družbeno-kulturne sisteme.

Ker je sposobnost obvladovanja, ki jo ima določeno območje, vedno povezana s specifično strukturo, podnebjem in lokacijo destinacije, je treba oblikovati prag za razlikovanje med intenzivnimi in ekstenzivnimi oblikami turizma za vsako turistično

⁷ Glej Christopher Garthe, „Tourismus und Sport in Schutzgebieten – Tragfähigkeitsanalysen und Besucherbegrenzungen als Managementansatz“, München, 2005, str. 11 in naslednje.

destinacijo posebej. Ista oblika turizma z istim številom obiskovalcev je lahko intenzivna na določenem območju in istočasno ekstenzivna na drugem območju glede njihovih specifičnih okoliščin. To pomeni tudi, da vrsta dejavnosti ni sama po sebi intenzivna ali ekstenzivna. Razvrstitev je odvisna od sposobnosti obvladovanja, ki jo ima območje, na katerem je prisotna dejavnost.

a) Interpretacija izraza »intenzivne oblike turizma«

V skladu z običajnim pomenom izraz »intenziven« v tem smislu kaže, da sta okoljski ali kulturni vpliv oziroma poraba virov pri intenzivnih oblikah turizma bolj intenzivna kot pri ekstenzivnih oblikah turizma. Običajno je zanje značilen močan vpliv na območje in velika poraba virov. Če se na primer poraba vsaj enega vira ali vpliv na vsaj eno občutljivo funkcijo sistema približa pragu sposobnosti obvladovanja oziroma če pride v infrastrukturi do stalne spremembe občutljivih funkcij sistema, se da sklepati, da je ta oblika uporabe intenzivnega značaja.

Intenzivne oblike turizma pa so po navadi koncentrirane na relativno manjših območjih, kjer je vpliv precej močan in intenziven⁸. Seveda je treba množični turizem obravnavati kot intenzivno obliko turizma⁹. Z razliko od individualnega turizma se množični turizem praviloma usmerja v popularna turistična letovišča¹⁰, ki morajo nuditi primerne storitve, kot na primer ustrezne komunalne storitve in službo za odstranjevanje odpadkov, kot tudi ustrezno število ležišč in objekte za prosti čas, na primer žičnice, igrišča za golf, bazene.

b) Razlaga besedne zveze »ekstenzivne oblike turizma«

Običajen pomen izraza »ekstenziven« navaja k domnevi, da so z njim povezane oblike turizma zelo podobne okolju prijaznim, trajnostnim in na naravi temelječim oblikam turizma¹¹, čeprav ni nujno, da sovpadajo.

Na naravi temelječ turizem je opredeljen kot vrsta turizma, ki skrbi za naravno krajino in spodbuja kulturo ter gospodarstvo turističnega območja. Ta oblika turizma se lahko pojavlja na intenzivnih in še posebej na ekstenzivnih turističnih destinacijah¹². Zaradi tega sta za ekstenzivne oblike turizma običajno značilna manjši vpliv na območje in manjša uporaba virov. Za potrebe Alpske konvencije bi lahko opredelili kot ekstenzivno obliko turizma na destinaciji na primer tisto, pri kateri se nahajata poraba virov in splošen vpliv na celoten sistem izrazito pod pragom sposobnosti obvladovanja območja.

⁸ Glej "Die Alpenkonvention – Umsetzung in nationales Recht", Kuratorium Wald, 2010, str. 20

⁹ Glej odstavek "Razlikovanje in vpliv intenzivnega in mehkega turizma" v "Trajnostni turizem v Alpah", Poročilo o stanju Alp, ki ga je izdal Stalni sekretariat Alpske konvencije, 2013, str. 49 in naslednje.

¹⁰ Glej Hartmut Leser, Diercke Wörterbuch Allgemeine Geographie, 1997

¹¹ Glej odstavek "Opredelitve: Trajnostni turizem" "Trajnostni turizem v Alpah", Poročilo o stanju Alp, ki ga je izdal Stalni sekretariat Alpske konvencije, 2013, str. 13 in naslednje.

¹² Glej Dominik Siegrist in Susanne Gessner "NaTourCert – Alpenweite Qualitätsstandards des naturnahen Tourismus", 2012, str. 28

Dejavnosti na naravi temelječega turizma kot dela ekstenzivnega turizma lahko vključujejo, če seveda izpolnjujejo naravovarstvene zahteve, pohodništvo, gornišstvo, gorsko kolesarjenje in kolesarske ture, smučarske ture, hojo s snežnimi krpljami, smuk, sankanje, plavanje, ekskurzije v naravi, počitnice na kmetiji¹³.

Ekstenzivne oblike turizma se osredotočajo na doživljanje naravnih in kulturnih krajin v neokrnjeni obliki. Zaradi tega ekstenzivni turizem zahteva, da krajinski viri niso izkoriščeni intenzivno z gradnjo turističnih objektov¹⁴. Ekstenzivne oblike turizma so torej povezane z ekstenzivno rabo širšega ozemlja¹⁵. Na splošno se ekstenzivne oblike turizma izogibajo dodatni infrastrukturi s ciljem čim večjega zmanjšanja negativnih učinkov.

5. ELEMENTI ZA INTERPRETACIJO STAVKA »SKRBETI ZA URAVNOTEŽENOST MED INTENZIVNIMI IN EKSTENZIVNIMI OBLIKAMI TURIZMA«

Glagol »skrbeti za« izraža pomen »prizadevanja za doseg nečesa« ali »delati zavestno, zato da je nekaj postorjeno«. Kaže tudi na to, da nekdo »posveti pozornost« nečemu in včasih pomeni tudi »varovati«.

Stavek »skrbeti za to, da je nekaj postorjeno« kaže, če drugega ne, na cilj, h kateremu je treba stremeti. Čeprav ni zahtevan nikakršen konkreten rezultat, je izražen poziv k proaktivnemu prizadevanju za doseganje zaželenega rezultata, in sicer uravnoteženosti med intenzivnimi in ekstenzivnimi oblikami turizma. Ta stavek ne določa, s katerimi sredstvi je treba doseči ta cilj. Iz konteksta člena 6(3) protokola »Turizem« je razumeti, da bi to lahko bilo usmerjanje dejavnosti vseh udeleženih subjektov, javnih in zasebnih. Vsaka država pogodbenica lahko izpolni to obveznost na primer tako, da ozavesti oblasti, ki so neposredno udeležene, o potrebi po določitvi ukrepov za iskanje uravnoteženosti med različnimi oblikami turizma v trenutku, ko pride do izdaje dovoljenj za razvojne projekte na področju turizma.

Odnos je »uravnotežen«, če najde svoje ravnotežje, vendar ni mogoče podati jasno definicijo tega ravnotežja. Glede na to, da je razvoj turizma v Alpah proces v teku, »ravnotežje« v tem kontekstu ne opisuje končnega stanja temveč potekajoče prizadevanje za doseg in ohranitev ravnotežja.

Pogodbenice bi si morale torej proaktivno prizadevati za doseganje določenega ravnotežja med intenzivnimi in ekstenzivnimi oblikami turizma. To pomeni, da bi morale uravnotežiti

¹³ Glej tudi "Naturnaher Tourismus in der Schweiz", Visoka tehniška šola v Rapperswilu in Univerza v Zürichu, 2002, str. 19

¹⁴ Glej "Das Schweizerische Tourismuskonzept", Svetovalni odbor za turizem zvezne skupščine, 1979, str. 77 in naslednje.

¹⁵ Glej "Die Alpenkonvention – Umsetzung in nationales Recht", Kuratorium Wald, Dunaj, 2010, str. 20

oblike turizma, ki imajo kot posledico koncentracijo velikega števila turistov na omejenih območjih, opremljenih s turističnimi objekti, ki imajo potencialno velik vpliv na ozemlje in pomenijo večjo porabo virov, z drugimi oblikami turizma, ki spodbujajo neposreden stik z neokrnjenim okoljem in zmanjšujejo vpliv turističnih objektov na krajino.

Na turističnih destinacijah je treba stremeti za ravnotežjem med oblikami turizma, ki potrebujejo tehnično infrastrukturo za množični turizem in drugimi oblikami turizma, pri katerih sta naravna in kulturna krajina ohranjeni v čim bolj neokrnjenem stanju in ju je mogoče doživljati brez omejujoče turistične infrastrukture, v obeh primerih seveda ob upoštevanju sposobnosti obvladovanja območja. Člen 6(3) protokola »Turizem« ne postavlja absolutnega standarda, ki bi določal, kdaj je ravnotežje doseženo, vendar je mogoče podati osnovno razlago v skladu s cilji Alpske konvencije in protokola »Turizem«. Posebej gre tu poudariti pomembno določilo iz člena 2(2)(i) Alpske konvencije, ki se izrecno sklicuje na potrebo po vzpostavljanju območij miru, kot tudi členov 1, 6(4), 9 in 10 protokola »Turizem«. Ta določila nudijo primer ukrepov, ki bi jih lahko uvedli v iskanju ravnotežja med oblikami turizma.

Dejstvo, da bi morali na območjih z močnim turističnim prometom stremeti za uravnoteženjem intenzivnih in ekstenzivnih oblik turizma, bi pomenilo, da je mogoče na istem območju z močnim turističnim prometom razvijati obe obliki turizma. Zaradi tega bi tudi ob izvajanju razvojnih projektov na območjih z močnim turističnim prometom bilo idealno možno, da krajina, opremljena s tehnično infrastrukturo za množični turizem soobstaja s krajino, ki je ostala kolikor mogoče neokrnjena in je ne obremenjuje turistična infrastruktura. Pod določenimi pogoji pa so lahko opredeljene kot med seboj nezdružljive pobude, ki spodbujajo na naravi temelječ turizem, in razvojni načrti za žičnice in smučarske objekte, ki se nahajajo na isti teritorialni enoti¹⁶. Z vidika okoljske trajnosti in v posebnih primerih se lahko zgodi, da so vplivi krajevno omejenih oblik intenzivnega turizma, pri katerih je upravljanje uporabe virov in mobilnosti zelo učinkovito, manj negativni kot vplivi ekstenzivnih oblik turizma, pri katerih imajo na primer maloštevilni ljudje dostop do obširnih neokrnjenih območij s pomočjo individualnih oblik prevoza. Odvisno pa je vselej od sposobnosti obvladovanja, ki jo ima določeno območje, ali gre na naravi temelječ turizem obravnavati kot intenzivno ali ekstenzivno obliko turizma.

Kontekst člena 6(3) protokola »Turizem« in uradni naslov člena naj bi nakazovala, da je bil člen 6(3) naravnani na prihodnji razvoj turizma v alpski regiji. Zaradi tega je možno sklepati, da člen 6(3) sprejema takšno stanje, kot je bilo v času ratifikacije protokola, in ne zahteva od pogodbenic sprememb že obstoječih predhodnih razmer v turizmu. Poleg tega je sklepati tudi, da je cilj uravnoteženosti premična tarča, ki zahteva pozornost takrat, ko pride do nadaljnjega razvoja turizma.

¹⁶ Glej "Bericht zur Strategischen Umweltprüfung der Novelle aufgrund der Zwischenevaluierung des Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramms 2005", Innsbruck, 2011, str. 26 in referenca.

Ker količinskega ravnotežja v matematičnem smislu ni mogoče doseči v razmerju med intenzivnimi in ekstenzivnimi oblikami turizma, je bistvo člena 6(3) uravnoteženje različnih interesov, ki stojijo za intenzivnimi in ekstenzivnimi oblikami turizma. Zaradi tega je pri odločanju o razvoju turističnih območij potrebno upoštevati na eni strani različne interese z ozirom na prihodnji razvoj teh turističnih območij in na drugi strani različne vplive načrtovanih oblik turizma na ekološki sistem in okolje kot tudi na krajino in kulturo posameznih območij. Kot minimalni pogoj člen 6 zahteva tehtanje teh interesov ob upoštevanju sposobnosti obvladovanja območja. To pomeni, da je treba v postopku odločanja primerjati različne interese na pregleden in vključujoč način, kar lahko pomeni tudi prisluhniti različnim interesnim skupinam.

6. POVZETEK IN PERSPEKTIVE

- Od trenutka ko je protokol »Turizem« stopil v veljavo, so pogodbenice zavezane, da učinkovito izvajajo člen 6(3) protokola »Turizem« in zagotavljajo, da je to določilo upoštevano v vseh povezanih postopkih. Ta obveznost obstaja ne glede na to, ali je neposredno veljavna ali ne v notranjih pravnih sistemih držav pogodbenic. Ko pogodbenica zavrne neposredno uporabnost določila, so potrebni ustrezni ukrepi za zagotovitev skladnosti s tem določilom.
- Člen 6(3) Alpske konvencije vsebuje določilo, ki opredeljuje cilj. Postavlja okvir za uravnoteženje različnih interesov v fazah načrtovanja, sprejemanja in izvajanja načrtov za razvoj turizma. Določila člena 6(3) so torej neposredno ali posredno pomembna za postopke načrtovanja in varstva okolja¹⁷.
- Pogodbenice so zavezane, da upoštevajo ravnotežje med intenzivnimi in ekstenzivnimi oblikami turizma, ko sprejemajo odločitve o načrtovanju, sprejetju in izvajanju načrtov za razvoj turizma. Na ta način imajo možnost proste presoje in tehtanja različnih interesov. Vedno bo šlo za odločanje za posamezen primer posebej, ob obravnavanju načrta kot celoto in prav tako celotnega območja z močnim turističnim prometom kot celoto.
- Ob izvajanju razvojnih načrtov na območjih z močnim turističnim prometom bi se morali osredotočiti na omogočanje soobstoja krajin, opremljenih s tehnično infrastrukturo za množični turizem, in krajin, ki so ostale kolikor mogoče neokrnjene in nepoškodovane od turistične infrastrukture.
- Podan je predlog, da bi člen 6(3) protokola »Turizem« izvajali prednostno v zgodnjih fazah prostorskega načrtovanja.

¹⁷ Glej "Die Alpenkonvention: Handbuch für ihre Umsetzung" avstrijsko Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo, okolje in vodo, Dunaj, 2007, str. 39 in Cuypers, Güthler, Köhler, Schumacher, Söhnlein, "Leitfaden zur Umsetzung der Bestimmungen der Alpenkonvention in Deutschland", Berlin, 2008, str. 220 in naslednje.