



# SMERNICE

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



# KOLOFON

## Stalni sekretariat Alpske konvencije

Herzog-Friedrich-Straße 15

A-6020 Innsbruck

Tel.: +43 (0)512 588 589-12

Fax: +43 (0)512 588 589-20

## Izpostava v Bolzanu / Bozenu

Viale Druso / Drususallee 1

I-39100 Bolzano / Bozen

Tel.: +39 0471 055 357

Fax: +39 0471 055 359

[www.alpconv.org](http://www.alpconv.org)

[info@alpconv.org](mailto:info@alpconv.org)

Financirano s strani Nemškega predsedstva Alpski konvenciji 2015–2016:

Zvezno ministrstvo za okolje, varstvo narave, gradnjo in jedrsko varnost

Bavarsko ministrstvo za okolje in varstvo potrošnikov

**Grafično oblikovanje in tisk:** Kultig Werbeagentur

**Fotografije:** Andrea Hinterleitner, BMUB: Sascha Hilgers, Wolfgang Gasser, Mathilde Reiterer-Ertl,  
Markus Reiterer, Zoran Stanko, Aleš Krivec

© Stalni sekretariat Alpske konvencije, 2017



Höchster Standard für Ökoeffektivität:  
Cradle to Cradle™ zertifizierte  
Druckprodukte innovated by gugler\*  
Bindung ausgenommen

**greenprint\***  
klimapositiv gedruckt



## UVOD

Alpe so v mnogih pogledih nekaj posebnega. Združujejo lepoto in raznolikost v edinstvenem življenjskem, gospodarskem, kulturnem in sprostitvenem prostoru v osrčju Evrope.

Z Alpsko konvencijo in njenimi izvedbenimi protokoli so se alpske države poleg varstvu okolja zavezale tudi družbenemu in kulturnemu nadaljnjemu napredku ter gospodarskemu razvoju alpskega prostora. Ker škode v ekosistemu Alp ne bo mogoče odpraviti, ali pa jo bo mogoče odpraviti le z veliko dela, visokimi stroški in praviloma v daljšem časovnem obdobju, je pomembno med gospodarskimi interesi in ekološkimi zahtevami poiskati dolgoročno vzdržno ravnoesje. Alpska konvencija s svojimi izvedbenimi protokoli predstavlja za to vsekakor soliden pravni okvir.

V praksi pa je treba ta okviru napolniti z življenjem. Odbor za preverjanje je osrednji pravni organ Alpske konvencije. Poleg njegove funkcije preverjanja podpira alpske države pri upoštevanju režima Alpske konvencije. V tej zvezi je Odbor za preverjanje v času nemškega predsedovanja obravnaval bistvena vprašanja s področja turizma.

Predložene *Smernice za interpretacijo 3. odst. 6. čl. Protokola Turizem* ne predstavljajo zgolj zaključkov, ki jih je Odbor za preverjanje povzel iz obravnave posameznega primera, temveč so tudi rezultat poglobljenega obravnavanja teme turizma v Alpah. Pri tem se je Odbor za preverjanje prvič po svoji ustanovitvi leta 2002 oprl na podporo strokovnjakov iz znanosti in prakse ter delovne skupine za trajnostni turizem, da bi lahko z vseh strani osvetlili specifične posebnosti turizma v Alpah.

V smernicah za interpretacijo predstavlja Odbor za preverjanje praktična pojasnila temeljnih pojmov in predpisov, ki vsem deležnikom na nacionalni, regionalni, lokalni in občinski ravni omogočajo, da pri vsakodnevnem delu v uravnoteženem razmerju med intenzivnimi in ekstenzivnimi oblikami turizma pravno varno uresničujejo zahteve Protokola „Turizem“. V smernicah je Odbor za preverjanje razvil konkretna merila, ki bodo pomagala in olajšala sprejemati odločitve pri načrtovanju v skladu s Protokolom „Turizem“. Te smernice je mogoče uporabiti pri načrtovanju, izvajanju in preverjanju projektov in spremljajočih procesov odločanja v alpskem prostoru, da bi zagotovili doseganje rezultatov v luči režima Alpske konvencije.

**dr. Marcus Schroeder**

predsedujoči Odboru za preverjanje 2015–2016

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

## I. UVOD

XIII. Alpska konferenca je poverila Oboru 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 8. julija 2016. XIV. Alpska konferenca v Grassau (Nemčija) je potrdila smernice za interpretacijo 3. odst. 6. čl. Protokola „Turizem“ v luči njihovega usklajenega izvajanja v alpskem prostoru.



## II. 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 tako jo je treba razlagati v skladu s 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.



### III. 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.

Poveza 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“<sup>1</sup>.

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 ubeseditve 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.

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



## 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 podatkov<sup>2</sup>. Številne publikacije štejejo razmerje med številom ležišč in številom prebivalcev 1:1 ali 2:1 ter razmerje med številom nočitev in številom prebivalcev 50:1 kot znak močnega turističnega prometa<sup>3</sup>.



2. Glej odstavek „Merljivost intenzivnosti turizma v Alpah“ v „Trajnostni turizem v Alpah“, Poročilo o stanju Alp, ki ga je izdal Stalni sekretariat Alpske konvencije, 2013, str. 60 in naslednje.
3. Glej tudi „Stellenwert der Gemeinden im österreichischen Tourismus“ avstrijskega Ministrstva za gospodarstvo in delo, 2008, str. 4 za oba indikatorja in zemljevida „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.

Drugi elementi turističnega prometa so lahko doprinos turizma k splošni gospodarski učinkovitosti regije<sup>4</sup> in vpliv turizma na uporabo virov, kot sta na primer voda in energija<sup>5</sup> oziroma pritisk na socialno in kulturno dediščino<sup>6</sup>. 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.

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. 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 Beschneigung“, 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.



#### IV. 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 „spodobnost obvladovanja“<sup>7</sup>. 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. Spodobnost obvladovanja upošteva tudi vplive na ekološke in družbeno-kulturne sisteme.

Ker je spodobnost 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 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 spodobnosti obvladovanja, ki jo ima območje, na katerem je prisotna dejavnost.



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

## **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 intenziven<sup>8</sup>. Seveda je treba množični turizem obravnavati kot intenzivno obliko turizma<sup>9</sup>. Z razliko od individualnega turizma se množični turizem praviloma usmerja v popularna turistična letovišča<sup>10</sup>, 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 turizma<sup>11</sup>, 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 destinacijah<sup>12</sup>. 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.

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 kmetiji<sup>13</sup>.

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.

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

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 objektov<sup>14</sup>. Ekstenzivne oblike turizma so torej povezane z ekstenzivno rabo širšega ozemlja<sup>15</sup>. Na splošno se ekstenzivne oblike turizma izogibajo dodatni infrastrukturi s ciljem čim večjega zmanjšanja negativnih učinkov.



- 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.

## V. ELEMENTI ZA INTERPRETACIJO STAVKA „SKRBETI ZA URAVNOTEŽENOST MED INTENZIVNIMI IN EKSTENZIVNIMI OBLIKAMI TURIZMA“

Glagol „skrbeti za“ izraža pomen „prizadevanja za dosego 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 ozavešči 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 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 enoti<sup>16</sup>. 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.

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.



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



## VI. 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 okolja<sup>17</sup>.
- 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.

**Alpska konvencija** je mednarodna pogodba, ki so jo sklenile alpske države (Avstrija, Francija, Italija, Liechtenstein, Monako, Nemčija, Slovenija in Švica), ter EU za trajnostni razvoj in zaščito Alp.

**Stalni sekretariat Alpske konvencije**  
Herzog-Friedrich-Straße 15  
A-6020 Innsbruck  
Tel.: +43 (0)512 588 589-12  
Fax: +43 (0)512 588 589-20

**Izpostava v Bolzanu / Bozenu**  
Viale Druso / Drususallee 1  
I-39100 Bolzano / Bozen  
Tel.: +39 0471 055 357  
Fax: +39 0471 055 359

[www.alpconv.org](http://www.alpconv.org)  
[info@alpconv.org](mailto:info@alpconv.org)