

PROTOKOL O CELOVITEM UPRAVLJANJU OBALNIH OBMOČIJ V SREDOZEMLJU IN SODELOVANJE JAVNOSTI PRI PROSTORSKIH POSEGIH V SLOVENSKEM OBALNEM PASU

Gregor ČOK

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, Zoisova 12, 1000 Ljubljana, Slovenija
e-mail: Gregor.cok@fa.uni-lj.si

Jasmina BOLČIČ

Občina Piran, Tartinijev trg 2, 6330 Piran, Slovenija
e-mail: bolcic.jasmina@gmail.com

IZVLEČEK

V članku so predstavljeni rezultati raziskave, ki je bila namenjena implementaciji Protokola o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (ICZM) v nacionalno zakonodajo in prakso, natančneje v implementacijo določb o sodelovanju javnosti v postopkih načrtovanja posegov v obalnem pasu. V okviru deskriptivne in primerjalne raziskovalne metode smo valorizirali številne obstoječe primere priprave prostorskih izvedbenih aktov. Ugotovili smo, da javnost v okviru konvencionalnega sistema, ki je trenutno enak za obalna in zaledna zemljišča, sodeluje pretežno z osebnimi interesi, javni interes pa je izražen kot element posrednega pomena. Za učinkovito izvajanje protokola bo treba obstoječe postopke nadgraditi v načinu in obsegu vključevanja strokovne in laične javnosti.

Ključne besede: obalni pas, sodelovanje javnosti, protokol ICZM, javni interes, zasebni interes.

PROTOCOLLO SULLA GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE DEL MEDITERRANEO E PARTECIPAZIONE PUBBLICA NEGLI INTERVENTI DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DELLA COSTA SLOVENA

SINTESI

L'articolo presenta i risultati della ricerca volta all'attuazione del Protocollo Mediterraneo per la Gestione Integrata delle Zone Costiere (Integrated Coastal Zone Management – ICZM) nella legislazione e nelle prassi nazionali, in particolare dell'applicazione delle disposizioni in materia della partecipazione pubblica negli interventi di pianificazione nella fascia costiera. Nell'ambito del metodo di ricerca descrittivo e comparativo sono stati studiati diversi casi di preparazione di atti di esecuzione già esistenti. È stato determinato che nell'ambito del sistema convenzionale, identico sia per l'area costiera che per i terreni nell'entroterra, il pubblico partecipa agli interventi principalmente con interessi propri, l'interesse pubblico si manifesta invece come finalità implicita. Per l'attuazione efficace del protocollo sarà necessario l'aggiornamento delle procedure attuali con modalità e scopi tali da includere la partecipazione sia degli esperti sia del pubblico in generale.

Parole chiave: fascia costiera, partecipazione pubblica, Protocollo Protocollo ICZM, interesse pubblico, interesse privato

UVOD

Z vstopom v EU smo tudi v Sloveniji pričeli izvajati skupno prostorsko politiko, ki se v minulih desetletjih sooča s številni razvojnimi in varstvenimi izzivi. Med današnja ključna prostorska vprašanja sodi obvladovanje ekstenzivne urbanizacije in njenih vplivov na okolje, tako na kopenskih kot vodnih zemljiščih. V tem okviru se v teoriji in praksi razvijajo različni metodološki pristopi za učinkovito usklajevanje in realizacijo posameznih ciljev. V formalne postopke planiranja in načrtovanja se z diskusijo o zasebnem in javnem interesu vedno bolj vključuje ozaveščena participativna javnost.

Potrebe po rabi prostora se v kontekstu gospodarskega in družbenega razvoja stopnjujejo tudi na vodnih in obalnih zemljiščih. Pomorski promet, turizem, marikultura, izkoriščanje energentov in druge dejavnosti, povezane z morskim okoljem, v prostoru povzročajo številne strukturne posledice (Pell, Lloyd, 2004). Poleg tega se v procesu planiranja in načrtovanja predstave o obsegu in obliki določenega posega v prostoru med vpletenimi deležniki (investitorji, politika, stroka in javnost) večkrat zelo razlikujejo ali si celo bistveno nasprotujejo (Čepar, 2017; Juvančič in Verovšek, 2017). Na ta vprašanja se že dolgo odzivata tako politika kot stroka. Za območje Sredozemlja in obale Jadranskega morja so bile pod okriljem različnih mednarodnih in nacionalnih institucij že davno sprejete številne konvencije in strategije (UNEP, MAP, Barcelonska konvencija, MSDD itd.),¹ na podlagi katerih so nastajali področni prostorsko-varstveni in razvojni projekti (npr. CAMP).² V začetnem obdobju so bili pretežno usmerjeni v uvajanje doktrine trajnostnega razvoja, v okviru katere naj bi v občutljivem obalnem območju zagotavljali sinergijo razvojnih interesov in varstvenih ciljev. Kljub njihovem primarno deklarativnemu značaju se je v procesu izvajanja vzpostavila učinkovita mednarodna, upravno-institucionalna infrastruktura v obliki uspešnega meddržavnega in medresorskega sodelovanja.

Obsežna transnacionalna diskusija o upravljanju morskega okolja se je v naslednjem obdobju, s sprejetjem nove generacije strukturnih ukrepov (direktive, uredbe, protokoli), osredotočila na aplikativni nivo. Med pomembnejše ukrepe sodita danes zlasti: a) vzpostavljanje pomorskega prostorskega načrtovanja (MSP – marine spatial planning),³ katerega implementacijo v nacionalne zakonodaje evropskih držav podrobneje določa Direktiva o pomorskemu prostorskemu načrtovanju (MSP Direktiva, 2014/89/EU), ter b) razvoj posebnih upravnih režimov pri načrtovanju posegov v obalnem

pasu, ki ga podrobneje opredeljuje Protokol o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (ICZM – Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean (2008)). Protokol uvaja celovito, tj. integralno, prostorsko načrtovanje na stiku kopnih in vodnih zemljišč. V 8. členu določa, da je treba opredeliti izhodiščni 100-metrski obalni pas kot posebno upravljavsko prostorsko enoto. Za slovenski prostor, ki vključuje relativno majhen obseg morskih vodnih zemljišč (pribl. 32 % površine celotnega Tržaškega zaliva), je ključnega pomena prav ta protokol (Bolčič, 2016), saj bo njegovo izvajanje v prihodnje bistveno vplivalo na *sistem načrtovanja* posegov v obalnem pasu.

Posamezne države pristopajo k implementaciji protokola in uvajanju pomorskega prostorskega načrtovanja v nacionalno zakonodajo in prakso na različne načine (Marsič, 2016). V ta namen so se v minulih desetletjih za območje severnega Jadrana, vključno s slovenskim morjem, pričeli izvajati tudi nekateri »predprojekti«, ki so namenjeni pripravi izhodišč za učinkovitejšo implementacijo protokola (SHAPE,⁴ COASTANCE⁵ itd.) in vzporedno za razvoj pomorskega prostorskega načrtovanja (ADRIPLAN,⁶ SUPREME⁷ itd.). V Sloveniji so se desetletje po ratifikaciji protokola in dve leti pred uveljavitvijo direktive MSP posamezne določbe protokola načelno vključile tudi v novi Zakon o urejanju prostora (npr. 34. Člen ZUreP-2, 2017), s čimer se postopoma oblikuje pravni okvir za dokončno izvajanje njegovih konkretnih ciljev. Podzakonski akti, ki bodo konkretizirali podrobnejše vsebine, pa so še v fazi priprave.

Prostorsko načrtovanje je v svojem bistvu kompleksen interdisciplinarni proces. Na območju občutljivega obalnega okolja, ki je obenem tudi ambientalno privlačno, je ta kompleksnost še posebej izrazita, saj gre za lokacijo, v katero gravitira veliko interesov (Douvere in Pomeroy, 2008; Maes, 2008). V tem okviru prevladuje strokovno stališče, da je pri pripravi pomorskega prostorskega načrtovanja, vključno z vplivnim obalnim pasom, treba izvajati t. i. *ekosistemski pristop* (Douvere, 2008; Giebels et al., 2013). Ta pristop temelji na robnih pogojih ekosistemske vzdržnosti okolja in se razlikuje od konvencionalnega, t. i. sektorskega pristopa, ki načeloma usklajuje zgolj vsebinske potrebe posameznih sektorjev (Goličnik et al., 2018). Ključni poudarki ICZM so usmerjeni prav v upoštevanje varstvenih režimov, usklajevanje rabe zemljišč na morju in kopnem (Čok, 2016) ter v intenzivnejše vključevanje različnih deležnikov v proces načrtovanja. Posebna pozornost glede sodelovanja je opredeljena v 14. členu protokola, ki opredeljuje spekter deležnikov, njihov po-

1 UNEP – United Nations Environment Programme, MAP – Mediterranean Action Plan; MSDD – Mediterranean Strategy for Sustainable Development.

2 CAMP – Coastal Area Management Programme.

3 *Marine spatial planning* se razvija pod okriljem različnih konvencij, dve najpomembnejši sta Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu in Konvencija o biološki raznovrstnosti.

4 Shaping an Holistic Approach to Protect the Adriatic Environment between Coast and Sea, <http://www.shape-ipaproject.eu/>.

5 COASTANCE – *Regional action strategies for coastal zone adaptation to climate change*.

6 ADRIPLAN – Adriatic Ionian maritime spatial planning.

7 SUPREME – Supporting maritime spatial planning in the eastern Mediterranean.

men in način medsebojnega sodelovanja (Bolčič, 2016), pri čemer je glede njegove učinkovitosti uporabljena zelo splošna dikcija: »[...] *ustrezen način sodelovanja*« (ICZM, 14. člen, prva alineja).

Za slovenski prostor je prav element »*sodelovanja strokovne in laične javnosti*« posebnega pomena. Z razpadom SFRJ se je namreč tako fizični kot zaznavni pomen morskega okolja praktično čez noč omejil na zgolj 46-kilometrski pas. Slovensko morje je zgodovinsko utemeljen simbol nacionalnega pomena (Kučan, 1998), okno v svet in hkrati privlačno okolje za realizacijo različnih bivalnih, poslovnih in rekreativnih dejavnosti. To dejstvo se zrcali v izjemno veliki vrednosti nepremičnin v obalnem pasu, nerealnemu številu pobud za spremembo nenamenske rabe zemljišč, cvetoči turistični industriji in drugih kazalnikih, ki nakazujejo izjemen pomen obale v širšem nacionalnem merilu (Ažman Momirski, 2015).

V tem okviru sta *pravica in dolžnost* strokovne in laične javnosti do *soodločanja* o prostorskih posegih v tem okolju logično utemeljeni (Marsič, 2016). Današnja prakso planiranja in načrtovanja v slovenskem obalnem pasu žal zaznamujejo pretežno zastareli prostorski akti (Dalla Valle et al., 2014), različni interesi, ki omejuje strokovno delovanje (Čok, 2017), in relativno pasivna in/ali izrazito v zasebne interese introvertirana participativna javnost (Bolčič, 2016).

Metodologija vključevanja participativne javnosti v določenem tematskem kontekstu je v stroki in praksi obsežno raziskana (Kos, 2002; Rowe in Lynn, 2000). Pri tem je treba poudariti, da je pri tako kompleksnih postopkih, kot je načrtovanje posegov v obalnem pasu, v delu treba zajeti zelo širok razpon informacij, od vseh uradno dostopnih podatkov do t. i. neformalnih »govoric« (Polič, 2013), ki mnogokrat spremljajo posamezne prostorske projekte.

Pri izvajanju ICZM je pomembna predvsem učinkovitost vključevanja deležnikov (UNEP/MAP/PAP, 2015), saj je protokol izrazito deklarativno opredeljen, konkretizacija njegovih določb pa prepuščena posamezni državi (González-Riancho et al., 2009). Večje pomorske države (Italija, Hrvaška, Španija) izvajajo protokol skladno z izoblikovanim in uveljavljenim redom upravljanja morskega okolja (MAP).⁸ V tem smislu je izvajanje protokola nadgradnja že uveljavljenih praks, kar velja tudi za postopke sodelovanja javnosti pri pripravi prostorskih aktov. Kot tipični primer lahko navedemo Italijo, v kateri se je protokol formalno uveljavil leta 2011, posamezne državne institucije pa so s pripravami pričele že v letu 2007. V tem okviru so izvedli sedem pilotnih projektov za značilna obalna območja (v deželah Emilija – Romanja, Lacij, Ligurija, Sardinija in Toskana), na katerih so pričeli usmerjeno izvajati določbe ICZM. Na podlagi zaključnega poročila (Report Nazionale, 2011) je mogoče ugotoviti izboljšanje stanja na vseh področjih

(okoljsko in prostorsko varovanje obal ter morja, varovanje človekovega okolja, krajine, narave, omogočanje vzdržnega razvoja ter spodbujanje ekonomske rasti), vključno z vprašanjem sodelovanja posameznih deležnikov.

Podoben je tudi španski pristop, kjer je država že leta 2007 oblikovala strategijo za sistematično izvajanje prostorskih posegov v obalnem pasu, skladno z načeli integralnega upravljanja (Estrategia para la sostenibilidad de la costa. Diagnostico y líneas de actuación, 2007). Med štirimi ključnimi vsebinami strategije je tudi postopek prepoznavanja in vključevanja interesnih skupin, ki se po obstoječi praksi sicer vključujejo v procese prostorskega načrtovanja, vendar z različno odzivnostjo (Sanò et al., 2009).

Preučevanje različnih pristopov sodelovanja deležnikov po načelih ICZM je bil tudi predmet regionalne okvirne operaciji BEACHMED-e,⁹ ki je obravnavala značilne sredozemske obalne regije (Vzhodna Makedonija in Trakija v Grčiji, Lacija, Ligurija in Emilija – Romanja v Italiji ter Languedoc-Roussillon v Franciji). Ugotovljeno je bilo, da je skupna težava v vseh državah pomanjkanje institucionalnega sodelovanja ter izmenjave informacij, kar je predvsem posledica zastarelih metodoloških praks in pomanjkanja okoljske ozaveščenosti posameznih deležnikov (Emmanuoli et al., 2010).

Podobno ugotavlja tudi študija, ki je ocenjevala sodelovanje javnosti po načelih ICZM v regiji Cantabria v Španiji (Areizaga et al., 2012). Študija vključuje objektivne in zaznavne ocene, pridobljene prek intervjujev participativnih skupin, ki so bili vključene v določene prostorske projekte. Ugotovili so, da se kot posledica uvajanja ICZM baza znanja upravljanja obalnega območja sicer izboljšuje, vendar strokovna praksa še vedno nima izoblikovanih ključnih elementov trajnosti in upravljanja, kot sta financiranje in sodelovanje javnosti.

Pomen aktivnega sodelovanja javnosti kot bistvene sestavine ICZM preučuje tudi Ernoul (2010). V študiji, ki prikazuje primerjavo treh integralnih projektov upravljanja z obalnim območjem v Franciji in Maroku (primerjava je bila izvedena na podlagi osmih metodološko prirejenih procesnih in izhodnih kazalnikov), avtor ugotavlja, da samo sodelovanje, ki je sicer bilo zagotovljeno po splošnem konceptu ICZM horizontalnega in vertikalnega sodelovanja ni bistveno vplivalo na splošne cilje projektov niti na kazalnike trajnosti. Ob tem se sprašuje, ali je ICZM s svojo deklarativno usmeritvijo kot tak sploh smiseln, ter ugotavlja, da je treba njegovo vlogo prilagoditi specifičnemu kulturnemu in političnemu kontekstu posamezne države. Pri tem se sklicuje na projekt OURCAST,¹⁰ ki opredeljuje načine, s katerimi naj bi se motiviralo participativno javnost, vendar izpostavlja dejstvo, da določenih postopkov med posameznimi državami ni mogoče uniformirati.

⁸ MAP: Coordinating Unit for the Mediterranean Action Plan.

⁹ BEACHMED-e: Strategic management of beach protection for sustainable development of Mediterranean coastal zones,

¹⁰ OURCOAST, The European portal for Integrated Coastal Zone Management.

Za slovenski prostor ICZM vsekakor predstavlja novo institucionalno priložnost, da se sodelovanje javnosti v procesu načrtovanja še intenzivira, pri čemer obstajajo pomisleki, da se bo, podobno kot pri uvajanju nekaterih drugih regulativnih instrumentov, osnovni namen protokola zrelativiziral v fazi njegove implementacije v prostorsko zakonodajo in prakso.

PROBLEM IN METODOLOGIJA

Obalni pas je posebna prostorska entiteta s širokim razponom potencialov. V tem okviru sta tudi planiranje in načrtovanje na tem območju podvržena različnim pritiskom. Dodatni težavi predstavljata še: a) dejstvo, da v Sloveniji obstoječa prostorska zakonodaja načeloma ne razlikuje med »postopkom« načrtovanja posegov na obalni liniji in tistimi v zalednih območjih, zato obalni pas ni učinkoviteje promoviran v sami planerski metodologiji, ter b) dejstvo, da gre v tem procesu za izrazito deljene pristojnosti in lastništvo, pri čemer ima država primat nad načrtovanjem vodnih zemljišč, občine pa kopenskih.

V teh postopkih je ključnega pomena vloga strokovne in laične javnosti, ki lahko s svojim poslanstvom (interesi, pravice in etične dolžnosti) bistveno prispeva k pomenu, obliki in obsegu določenega posega v prostoru. V trenutni situaciji se javnost pri vprašanih obalnega prostora, kot javnega interesa, pojavlja *različno intenzivno in z različnimi motivi*. Njeno sodelovanje se najbolj zrcali v primerih izdelave planov (OPN in OPPN), kjer javnost sodeluje skladno z uveljavljeno prakso, kot jo določajo veljavni pravilniki, ki veljajo za kopenski del (Pravilnik OPN, 2007, Pravilnik OPPN, 2007).

Protokol ICZM, ki za obalni pas uvaja posebno celotno načrtovanje kopnih in vodnih zemljišč, v svoji vsebini na načelnem nivoju opredeljuje potrebo po večji udeležbi deležnikov (14. člen) v procesu načrtovanja. Metodološki način, ki bi to udeležbo zagotavljal, pa ni konkretiziran. V tem okviru je učinkovitost implementacije protokola v zakonodajo in prakso podvržena široki interpretaciji posameznih določb, zato je predhodno treba opredeliti posamezne parametre upravnega postopka, ki lahko pripomorejo k učinkovitosti njegovega izvajanja. V tem smislu sta pomembni naslednji raziskovalni vprašanji:

1. Katera javnost – kako in zakaj – sodeluje pri postopkih planiranja in načrtovanja posegov v obalnem pasu v sedanji pravni ureditvi?
2. Katere elemente pravnega postopka pri vključevanju javnosti je treba obdržati in/ali nadgraditi, da bo njena vloga aktivnejša, skladno s cilji protokola ICZM?

Hipoteza

Motivi in obseg sodelovanja večine laične javnosti pri posegih v obalnem pasu so primerljivi s sodelova-

njem pri posegih v zalednem teritoriju. Strokovna javnost in ozaveščeni posamezniki, ki se zavedajo pomena privlačnega prostorskega konteksta, se intenzivneje vključujejo v procese planiranja in načrtovanja, skladno z veljavnimi postopki.

Sodelovanje bi bilo intenzivnejše, če bi obstajala večja promocija prostorske problematike in promocija pomena obalnega pasu kot posebne nacionalne vrednote.

Metodologija

Raziskava je bila usmerjena v analizo sodelovanja javnosti pri načrtovanju posegov v obalnem pasu v pogojih obstoječega sistema načrtovanja, natančneje v obseg in vsebino podanih pobud, pripomb in mnenj v primerih javnih razgrnitev prostorskih izvedbenih aktov (PIA) in v primerih analize sodelovanja v pilotnem projektu SHAPE. Potekala je v treh fazah.

V **prvi fazi** smo oblikovali prostorski in časovni okvir raziskovanja, opredelili vire raziskovanja in pridobivali podatke:

- evidentirali smo vse posege v območju obalnega pasu širine 300 m od vodne linije na celotni slovenski obali (občine: Ankaran, Koper, Izola, Piran), ki so bili predvideni, načrtovani in/ali realizirani v časovnem razponu zadnjih 13 let (od leta 2005 do 2018),
- za vse evidentirane posege smo opredelili vire raziskovanja, to so bili: javno dostopni uradni viri posameznih institucij (občine, arhivi, knjižnice), tiskani in digitalni mediji ter svetovni splet.

Velik del podatkov smo pridobili tudi v okviru opazovanja z udeležbo v formalnih in neformalnih postopkih (Bolčič, 2016).

V **drugi fazi** smo z deskriptivno in primerjalno metodo analizirali podatke in opredelili parcialne ugotovitve:

- v prvem koraku smo izvedli izbor in kategorizacijo podatkov po merilu eksaktnosti in verodostojnosti,
- v drugem koraku smo kategorizirali vse primere sodelovanja glede na status, motiv in način sodelovanja,
- v tretjem koraku smo jih analizirali glede na vsebino.

Tudi v tej fazi smo v okviru sodelovanja na javnih razpravah uporabili metodo opazovanja z udeležbo.

V **tretji fazi** smo sintetizirali rezultate in podali potencialne usmeritve za izvajanje protokola ICZM v planerski praksi.

REZULTATI

Pri opredelitvi prostorskega in časovnega okvira raziskovanja smo ugotovili, da je bila večina obstoječih prostorskih ureditev v obalnem pasu izvedenih na podlagi stare prostorske zakonodaje bivše SFRJ. Po osamosvojitvi Slovenije in uvedbi nove nacionalne

zakonodaje (ZURP-1, 2003; ZPNačrt, 2007) je bilo veliko aktov predvsem spremenjenih, dopoljenih ali razveljavljenih. Novo sprejetih aktov za posege v morje ali obalni pas je v tem obdobju, kljub povečanemu interesu za obalni prostor, v vseh štirih obalnih občinah relativno malo.¹¹

Kljub maloštevilnim posegom v prostor pa je nabor podatkov, na podlagi katerih je mogoče ugotovljati, kakšno je sodelovanje javnosti, relativno širok. Na podlagi vsega zbranega gradiva smo opredeliti tri skupine podatkov:

- a.) uradni viri formalnih postopkov sprejemanja PIA,
- b.) strokovne raziskave, študije in projekti,
- c.) objave v medijih.

Že v fazi pridobivanja podatkov smo ugotovili, da so v velikem obsegu nepopolni ter da bo za izvedbo podrobne analize treba izvesti ustrezn izbor.

Pridobivanje podatkov so spremljali različni zapleti (nedostopnost, pomanjkljive baze, delna ali popolna izguba itd.), zato se je po pridobitvi vsega gradiva (presek v letu 2018) nabor verodostojnih podatkov, ki omogočajo natančno analitično obravnavo, bistveno zožil. Pri tem smo ugotovili, da so za našo analizo najbolj verodostojni uradni zapisi in poročila o posameznih projektih in dogodkih (skupina a.). Omejili smo se na naslednje kategorije podatkov:

- zapisniki javnih razprav in javnih razgrnitev pri sprejemanju prostorskih izvedbenih aktov (nivo OPPN),
- zapisniki drugih javnih dogodkov (zbor krajanov, delavnice, javne tribune, nastopi civilnih iniciativ),
- zapisniki strokovnih dogodkov (prostorske delavnice, strokovna srečanja itd.),
- zaključno gradivo projekta SHAPE (udeležba avtorjev članka v tem projektu).

Opredelitev statusa, motiva in načina sodelovanja v primerih PIA

Sodelovanje javnosti smo v velikem obsegu zasledili tudi v medijih (mnenja na spletu, radijske oddaje ipd.), vendar ta vir podatkov ni zagotavljal dovolj zanesljivih in primerljivih informacij, ki bi jih lahko analitično obdelali skladno s predmetom raziskovanja. Merilo verodostojnosti podatka je bilo: znan status sodelujočega, njegov motiv in formalni dogodek, v katerem sodeluje.

Za nadaljnjo analizo smo izvzeli osem primerov PIA, štiri primere drugih javnih dogodkov in dva primera strokovnih srečanj.

Pri podrobnejši analizi podatkov smo v prvem koraku opredelili tiste, ki zadevajo obalni pas in morje kot

javno dobro, ter vse ostale, ki po vsebini ne izražajo posredne ali neposredne tendence po sodelovanju k javnemu dobremu.

V primeru analize zapisnikov javnih razgrnitev in javnih razprav osmih OPPN (tabela 1) smo ugotovili, da je med skupno 295 pobud, mnenj in pripomb zgolj 45 (15,25 %) takšnih, ki zadevajo obalni pas kot javno dobro, 11 (3,75 %) takšnih, ki zadevajo poleg obale tudi morje kot javno dobro, in kar 239 (81 %) takšnih, ki v vsebini sodelovanja ne zadevajo niti obale niti morja kot javnega dobra.

Iz navedenega sklepamo, da javnost sicer prepoznava pomen obale in morja kot območja javnega dobra, vseeno pa se pobude, mnenja in pripombe vsebinsko večinoma nanašajo na druge parametre predvidenih prostorskih ureditev.

V drugem koraku smo podrobneje opredelili vsebino sodelovanja (tabela 2). Opredelili smo tri značilna področja: a) status udeležencev, ki nastopajo v obravnavanem sodelovanju (5 kategorij), b) njihov motiv in vsebino (10 kategorij) ter c) način sodelovanja (2 kategoriji).

Pri obdelavi podatkov smo se srečevali s težavo oblike in vsebine zapisov, saj je bilo v določenih pisnih prispevkih naenkrat podanih več pobud, mnenj ali pripomb. V nekaterih primerih ni bilo mogoče natančno določiti npr. statusa udeleženca, njegovega motiva ali katerega drugega parametra. Zato prihaja do določenih razlik v seštevku parametrov (posamezni stolpci – tabela 2).

Ugotovili smo, da:

- med statusom udeleženca bistveno prevladuje posredno prizadeta javnost (69 %), sledijo ji lastniki zemljišč (12 %),
- med motivi prevladujeta osebni interes (17 %) in splošno podajanje mnenja o predvidenem posegu v prostor (30 %),
- v načinu sodelovanja prevladuje pisno podajanje pobud, mnenj in pripomb (61 %).

Na podlagi navedenega ugotavljamo, da čeprav gre za posege v obalnem pasu, ki ga javnost prepoznava kot javno dobro, v sodelovanju prevladuje zasebni interes. Posebne skrbi udeležencev javnih razprav in javnih razgrnitev za ohranjanje javnega dobra (rubrika MJD) pa v tem preseku skoraj ni zaslediti oziroma je zastopana v marginalnem obsegu (0,6 %). Marginalno je zastopana tudi stroka v vlogi službene dolžnosti ali katere druge iniciative.

Opredelitev vsebine – značilni pojavi in mnenja javnosti pri postopkih urejanja prostora

V naslednjem koraku smo izdelali vsebinsko analizo podanih pobud, mnenj in pripomb. Analizo smo izva-

¹¹ Naše ugotovitve potrjuje tudi analiza SHAPE (Dalla Valle, 2014), katere avtorji so analizirali prostorske akte, ki urejajo območje 100-metrskega pasu. Po njihovih ugotovitvah celotni slovenski 100-metrski obalni pas ureja 30 izvedbenih prostorskih aktov občin Koper, Izola in Piran. Po svoji vsebini in nastanku so zelo raznoliki, nekateri so zelo zastareli. Še vedno so v veljavi zazidalni načrti, sprejeti na podlagi Zakona o urbanističnem planiranju iz leta 1967, prostorski ureditveni pogoji in prostorski izvedbeni načrti (lokacijski načrti, urbanistični načrti, zazidalni načrti), sprejeti na podlagi Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor iz leta 1984.

Tabela 1: Analiza osmih primerov zapisnikov iz javne razgrnitve in javne razprave OPPN, ki so se izdelovali na območju obalnega pasu (pobude, mnenja in pripombe).**Table 1: Analysis of eight cases of records from public displays and consultations of Municipal Detailed Spatial Plans (OPPN) elaborated for the coastal zone (initiatives, opinions, and comments).**

Akt št.	lokacija (kraj) - naziv (prostorski akt) - termin javne razprave in javne razgrnitve	Opis	Skupno št. pobud, mnenj in pripomb	Izraženo javno dobro (JD)		
				Št. tistih, ki zadevajo obalni pas kot (JD)	Št. tistih, ki zadevajo poleg obale tudi morje kot JD	Ne zadevajo obalnega pasu in/ali morja kot JD
1	- Koper - Marina in komunalni privezi (OPPN) - feb.–mar. 2005	ureditev prometnih površin v ožjem obalnem pasu ter komunalnih privezov v morju	21	11	1	9
2	- Izola - OPPN za območje IPA 8 v planski celoti T 1/1 - feb.–mar. 2009	ureditve večjih turističnih (tudi APP) struktur, bazenskih kompleksov in zelenih površin v širšem obalnem pasu in zaledju v okolici Maine in San Simona	26	3	2	21
3	- Izola: - PUP ob mestnem stadionu - jul.–avg. 2009	predvidene so ureditve športno rekreacijskih površin, stanovanjske poselitve in prometnih povezav v okolici stadiona Izola (ob pokopališču Izola)	36	3	0	33
4	Bernardin (Portorož) - Dom vodnih športov (OPPN) - nov.–dec. 2009	ureditev športno-rekreacijskega centra za potrebe vodnih športov v ožjem obalnem pasu ter morju	15	6	0	9
5	- Pacug (Piran) - OPPN – Vzhodni Pacug - mar.–apr. 2010	sanacijski akt: predvideva legalizacijo obstoječih nastanitvenih objektov pribl. 200 m od morja, z realizacijo pozidave se bo obalni pas v tej sekvenci bistveno urbaniziral	29	0	0	29
6	- Bernardin (Portorož) - OPPN Terase vile Bernardin - feb.–mar. 2012	predmet izdelave občinskega prostorskega načrta je realizacija programa večnivojskega parkirišča s pribl. 300 parkirnimi mesti in gradnjo 8 večstanovanjskih hiš	26	2	0	24
7	- Lucija (Portorož) - Lucija center - jan.–feb. 2013	ureditev novih parkovnih, rekreacijskih, poslovno-turističnih kapacitet, stanovanjskih enot ter večje podzemne garažne hiše v obalnem pasu, družbene dejavnosti	126	20	8	98
8	- Izola - ZN Livade – zahod - januar 2015	urejanje stanovanjskih površin (in oskrbovanih stanovanj) na lokaciji Livad (zaledje Izole)	16	0	0	16
Skupaj v %:			295 100%	45 15,25%	11 3,75%	239 81%

Tabela 2: Analiza sodelovanja; status udeležencev, njihov motiv in način sodelovanja.
Table 2: Participation analysis; participants' status, motives, and ways of participation.

Status udeleženca			Motiv						Način sodelovanja		
opredelitev	akt	Št.	opredelitev	akt	Št.	opredelitev	akt	Št.	opredelitev	akt	Št.
SL – lastnik/uporabnik zemljišča (investitor)	1	0	MOE – osebni/ekonomski ali premoženjski interes	1	0	MV – zgolj vprašanje, vezano na obrazložitev plana	1	2	Posredno: PP – pisno (individualna ali kolektivna)	1	15
	2	5		2	5		2	0		2	14
	3	4		3	5		3	4		3	21
	4	1		4	0		4	8		4	1
	5	20		5	3		5	2		5	19
	6	2		6	2		6	1		6	15
	7	1		7	0		7	7		7	91
	8	0		8	0		8	1		8	4
	Σ	33		Σ	15		Σ	25		Σ	180
SO – občan/(ne) lastnik (prizadeta javnost)	1	11	MOD – osebni/druzi interesi	1	0	MM – zgolj mnenje, vezano na plan	1	4	Neposredno: NP – verbalno (neposredno na razpravi)	1	6
	2	19		2	15		2	1		2	12
	3	15		3	7		3	3		3	12
	4	14		4	0		4	3		4	14
	5	7		5	11		5	5		5	13
	6	7		6	0		6	2		6	11
	7	105		7	0		7	80		7	35
	8	12		8	9		8	0		8	12
	Σ	190		Σ	42		Σ	98		Σ	115
SIS – interesna skupina (iniciativa)	1	10	MOK – osebni interes izražen skozi širši kolektivni oz. javni problem	1	5	MSO – strokovni / osebna iniciativa	1	0			
	2	6		2	13		2	0			
	3	1		3	15		3	1			
	4	0		4	3		4	0			
	5	2		5	6		5	0			
	6	0		6	8		6	1			
	7	10		7	2		7	0			
	8	3		8	2		8	0			
	Σ	32		Σ	54		Σ	2			
SJU – uslužbenec javne uprave	1	0	MKE – kolektivni ekonomski/premoženjski interes	1	0	MSS – strokovni / službena dolžnost	1	0			
	2	1		2	6		2	1			
	3	4		3	7		3	1			
	4	0		4	0		4	0			
	5	0		5	1		5	0			
	6	1		6	7		6	0			
	7	2		7	2		7	2			
	8	0		8	0		8	0			
	Σ	8		Σ	23		Σ	4			
SP – drugo; projektant, mediji	1	0	MKD – kolektivni interes/drugo	1	10	MKD – kolektivni interes/drugo MJD – javno dobro/izražena posebna skrb za ohranitev obale in/ali morja kot javnega dobra	1	0			
	2	2		2	5		2	1			
	3	1		3	5		3	0			
	4	0		4	1		4	0			
	5	0		5	1		5	0			
	6	1		6	0		6	1			
	7	8		7	33		7	0			
	8	0		8	0		8	0			
	Σ	12		Σ	55		Σ	2			
SKUPAJ:		275					320			295	

Akt: 1 – Marina Koper (2005), 2 – Izola IPA 8 (2009), 3 – Izola Ob stadionu (2009), 4 – Bernardin Dom vodnih športov (2009), 5 – Pacug (2010), 6 – Terasse Vile Bernardin (2012), 7 – Lucija center (2013), 8 – Izola ZN Livade (2015)

Tabela 3: Primeri značilnih izjav (citati), ki se nanašajo predvsem na vsebine o lastnini in pravicah.
Table 3: Examples of typical statements (citations) referring mostly to content about ownership and rights.

- [...] odvzem pogleda na morje avtomatsko zniža ceno nepremičnine in mi je zato povzročena velika škoda in krivica v razpolaganju z lastnino, ki je varovana po ustavi RS [...]«
- »[...] odvzem pogleda na morje in svetlobe pomeni tudi kršitev ustavne pravice posameznika glede lastnine, zdravega in kvalitetnega bivanjskega okolja [...]«
- »[...] objekt je previsok in jemlje pogled na morje in krajinski park«
- »[...] predvidena ureditev se me ne tiče in je nisem zahteval, zakaj posega v moje parcele [...]«
- »[...] ureditve naj se načrtujejo na občinskih parcelah, ne na zasebni lastnini [...]«

Tabela 4: Primeri značilnih izjav (citati), ki se nanašajo predvsem na kognitivne zaznave prostora ali posega v prostor.
Table 4: Examples of typical statements (citations) referring mostly to cognitive perceptions of space and spatial developments.

- »[...] želim, da ne bi bila celotna obala pozidana, da ostanejo koščki »naravne« obale, kjer bodo domačini še vedno lahko lovili ribe (te pa še bodo) in otroci spoštovali morsko floro in favno v naravi, in ne v akvarijih«
- »[...] do sedaj negovani mir in varnost v tem delu naselja bo občutno zmotilo veliko število novih prebivalcev in uporabnikov parkirne hiše«
- »[...] naredite strpno multikulturno stičišče, kreativno, zdravo, zeleno, ljudem prijazno mesto vključevanja in sobivanja, mesto po meri človeka, tako mesto, kjer bodo vsi zadovoljni in ne oškodovani«

Tabela 5: Primeri značilnih izjav (citati), ki se nanašajo predvsem na občutek manjvrednosti oz. marginalnosti.
Table 5: Examples of typical statements (citations) referring mostly to the sense of inferiority and marginality.

- »[...] ni dovolj urejenih in dostopnih privezov za barčice za krajane«
- »[...] v našem prostoru urejajo za druge, mi, krajani, pa nimamo nič«
- »[...] želja krajanov sploh ne obravnavate, za druge pa sprejemate akte«
- »[...] plaže so itak samo za turiste, mi, krajani, pa moramo hoditi na zakotne lokacije«
- »[...] občani tu zdaj živijo v sožitju z naravo v večkulturni samooskrbni skupnosti [...] vi pa urejate za druge«

jali s pomočjo izbranih označevalcev, ki predstavljajo posamezne pojme. Iskalni ključ je temeljil na pogostnosti označevalcev prepoznanih najbolj ponavljajočih se vsebin. V analizi lahko zasledimo predvsem vsebine, ki se navezujejo na posredno ali neposredno lastnino in pravice, kognitivne zaznave prostora ali posega in občutek manjvrednosti (marginalnost). V tem okviru smo:

- a.) vsebine o lastnini in pravicah opredelili z iskalnimi pojmi: lastnina, last, nepremičnina, zemljišče, premoženje, dvorišče, stanovanje, hiša, bivališče, posest, imetje, bivalna pravica, vrednost, cena, povzročena škoda, odvzem, (zahteva) odškodnine, tožba,
- b.) vsebine o kognitivnih zaznavah opredelili z iskalnimi pojmi počutje, občutki, (lep) pogled, lepo okolje, dragocen prostor, kakovostno okolje/bivalni pogoji, nacionalni/državni simbol, (turistič-

ni) biser, oddih, doživljanje narave/morja, rekreacija ipd.,

- c.) vsebine o občutku manjvrednosti (marginalnost) opredelili z iskalnimi pojmi: nezaupanje, ne verjamemo, neobveščanje – ne obvestiti, ne sporočiti, ne informira, prikriva, prezira, zapostavlja, drugorazredni, izigravanje, ne poslušaj, ne upoštevaj, nihče povedal, nihče sporočil, daje prednost drugim, ne vpraša, nič ne pove, molči, nič ne naredi, sramota, pravice vikendašev, zapostavljeno lokalno prebivalstvo, krajani, prebivalci, domačini ipd.

V nadaljevanju so predstavljeni primeri značilnih in najpogosteje podanih navedb glede lastnine in pravic (tabela 3), kognitivne zaznave (tabela 4) in občutka zapostavljenosti (tabela 5). V večini primerov gre za izjave

pri prostorskih posegih zunaj območja javnega dobra morja in priobalnega zemljišča 25 metrov (po ZV-1). Kot smo že v analizi prostorskih aktov obalnih občin ugotovili, je prostorskih posegov v območje morja in priobalnih zemljišč zelo malo.

Ugotovili smo naslednje:

- ad a.): vsebine o lastnini in pravicah se nanašajo predvsem na že prepoznani problem predhodnih posegov v javno dobro in zasebno lastnino ter vsa prepričanja posameznika, ki se navezujejo na razne pravice glede kršenja lastninskih pravic in človekovih pravic po ustavi ipd.,
- ad b.): vsebine, ki se navezujejo na kognitivne zaznave prostora ali posega, se nanašajo predvsem na subjektivne zaznave posameznika, kot npr. čutno zaznavo, čustveno navezanost ter v zaznavanju morja in obalnega pasu kot nacionalnega simbola,
- ad c.): vsebine, ki se navezujejo na občutek manjvrednosti oz. marginacije, se nanašajo na vse oblike občutka zapostavljenosti posameznika ali lokalnega prebivalstva.

Posebnosti na področju sodelovanja javnosti se pojavljajo predvsem glede pogojevanja prostorskih ureditev na podlagi lastninske pravice ali individualnih interesov. Morje in priobalna zemljišča so pretežno v lasti države in predstavljajo javno dobro, vendar v tem smislu (razen v izrednih primerih) torej ne predstavljata neposredne lastnine posameznika. Ne glede na to se za posege v ta območja, ki se izključno navezujejo na lokacije javnega dobra, večina pripomb nanaša ravno na sklicevanje na »posredno lastninsko pravico«. Javnost največkrat navaja, da je omenjeno območje javno dobro in je torej od vseh pod enakimi pogoji. Pojav posrednega uveljavljanja lastnine je v Sloveniji predvsem zgodovinski pogojen z dojetjem pojma družbene lastnine. Ta je predstavljala temelj (tudi v urejanju prostora) prejšnjega sistema in je kot taka v mišljenju posameznika močno zakoreninjena.

Ugotovili smo, da se v primerih, ko gre za razširitve posega na lokacije dejanske zasebne lastnine, predstava o javnem dobrem hitro razblini. V takem primeru se nasprotovanja in pripombe usmerjajo predvsem na nedotakljivost zasebne lastnine, pravic po ustavi, nadomestila, odkupe, menjave, odškodnine ipd. Zaznamo lahko, da se za posege v to območje skoraj vsi predlogi javnosti nanašajo le na ureditve na območju kopnega (obalni pas), na ureditve na območju morja pa zelo malo. Vsebine predlogov za kopenski del se največkrat nanašajo na ureditve parkovnih in rekreacijskih površin, plaž in odprtih zelenih površin. Drugi sklop predlogov obsega ureditve komunalnih privezov, ramp ter pristajalnih pomolov za manjša plovila (za lokalno prebivalstvo). Torej se tudi te ureditve posredno navezujejo na lastnino, saj so plovila opredeljena kot premična lastnina.

Na podlagi navedenega ugotovljamo, da javnost najpogosteje navaja pripombe glede zakrivanja pogledov na morje in s tem razvrednotenja lastnine ter bivalnega okolja. S predvidenimi ureditvami na območju obalnega pasu se v večini primerov posega namreč prav v obstoječe odprte površine med območjem morja ali priobalnega zemljišča do prve linije stanovanjskih ali turističnih objektov. Čeprav so te odprte površine v večini primerov že daljša obdobja javno dobro ali v zasebni lasti, jih lokalni prebivalci in uporabniki prostora prepoznavajo oz. zaznavajo kot svoje.

Čeprav ICZM uvaja 100-metrski izhodiščni obalni pas kot območje, kjer gradnja ni dovoljena oz. je dovoljena izjemoma pod določenimi pogoji, lahko pričakujemo, da se bodo nepozidana zemljišča v prihodnje vendarle pretežno uporabljala v smeri oblikovanja turistične infrastrukture (zunanje ureditve, mirujoči promet, dostopi, plaže itd.). Tudi v tem primeru bodo rabe vplivale na okolje in posledično prizadele dotično javnost.

Opredelitev sodelovanja v primeru projekta SHAPE

Področje sodelovanja interesnih skupin in posameznikov smo obravnavali tudi v pilotnem projektu SHAPE, ki je bil usmerjen v preveritev sistema načrtovanja posegov v obalnem pasu po obstoječi zakonodaji in praksi ter opredelitev izhodišč za izvajanje protokola ICZM. Metodologija izdelave pilotnega projekta je bila *simulacija postopka priprave OPPN* v skrajšani obliki, zajemala pa je praktično vse bistvene korake (neformalno, vendar po pravilniku OPPN) do priprave osnutka posameznih prostorskih ureditev na obravnavanem območju (obalni pas Strunjanskega zaliva). V tej obalni sekvenci je delež zasebnega lastništva zemljišč zelo majhen, zato so predvidene ureditve izrazito javnega značaja (plaže, pomoli, ribištvo).

V simuliranem postopku smo v prvi fazi organizirali delavnico za širok nabor akterjev. Na delavnici smo želeli pridobiti podatke o uporabnikih tega prostora, njihova mnenja in predstave o bodočem urejanju. Kljub uspešni udeležbi izrecno povabljenih (pribl. 60 % povabljenih) so bila podana mnenja in pobude na sami razpravi relativno maloštevilna. Maloštevilna je bila tudi udeležba ostalih vabljenih s splošnim obveščanjem. Tudi v tem primeru je bilo sodelovanje omejeno predvsem na zasebni oz. poslovni interes, manj pa na uveljavljanje javnega interesa v obalnem pasu. Tega so izpostavili zgolj predstavniki vabljenih javnih institucij (občina, Uprava RS za pomorstvo, krajinski park, zavod za varstvo narave itd.), ki so se delavnice udeležili po službeni dolžnosti.

Na podlagi odziva smo izdelovalci projekta v naslednjem koraku pristopili k metodi polstrukturiranih intervjujev (individualne konzultacije), s katerimi smo pridobili številna mnenja in pobude o potrebah in posegih *in situ*. Ta metoda je predvsem uspešno prispevala k opredelitvi dejanskih interesnih skupin uporabnikov



Slika 1: projekt SHAPE: problemske situacije in posledični konflikti kot posledica neusklajene rabe prostora na kopnem in morju (Čok et al., 2014).

Figure 1: SHAPE project: problematic situations and conflicts as a result of uncoordinated land use on land and at sea (Čok et al., 2014).

Sekvence obalnega pasu kot izhodišče za simulacijo izdelave prostorskih ureditev	Programska zasnova
	<p>Območje št. 1: Plato pod hotelom Krka - predlog ureditve parkirišča in večnamenskega platoja, zelenih površin in odprtih javnih površin.</p> <p>Območje št. 2: Obstoječa plaža med hotelom in »Lambado« - predlog nadgradnje obstoječega stanja, umiritev prometa, umestitev novih elementov plažne ureditve.</p> <p>Območje št. 3: »Nova plaža« med »Lambado« in mandračem - predlog renaturacije, izoblikovanje nove kapacitete (praktično nova sekvenca javne plaže).</p> <p>Območje št. 4: Območje ribiškega mandrača - predlog obnove obstoječega stanja, ureditev oboda mandrača, privezov, rampe za spust plovil in druge potrebne infrastrukture (ribiči, školjke – marikultura)</p> <p>Območje št. 5: Jugozahodni rob solin - oblikovanje pejsažev med solinami in »Salinero«, sanacija obodnega zidu, pohodnih peščevih površin itd.</p>

Slika 2: projekt SHAPE: območje izdelave pilotnega projekta, obalne sekvence in predlagane prostorske ureditve (Čok et al., 2014).

Figure 2: SHAPE project: pilot project production area, coastal sequences, and proposed spatial developments (Čok et al., 2014).

in njihovih potreb. Z metodo primerjave pridobljenih podatkov in analizo stanja v prostoru (ugotavljanje stanja na področju dejanske in namenske rabe zemljišč ter obstoječih prostorskih ureditev) smo opredeliti posamezne konfliktne situacije in razloge zanje (slika 1). Na podlagi parcialnih ugotovitev smo opredelili

prostorske sekvence kot izhodišče za simulirano načrtovanje posameznih prostorskih ureditev (slika 2).

Ugotovili smo, da je na obalni sekvenci dolžine pribl. 700 m (med hoteloma Salinera in Krka) prisotnih 12 različnih interesnih skupin uporabnikov, pri čemer vsaka od skupin za izvajanje svojih interesov potrebuje

Tabela 8: Projekt SHAPE: interesne skupine, njihove prostorske potrebe in način sodelovanja v pilotnem projektu.
Table 8: SHAPE project: interest groups, their spatial needs, and ways of participation in the pilot project.

Interesne skupine - njihove prostorske potrebe - pretežni interes - način sodelovanja v pilotnem projektu	
1. kopalci - plažne ureditve, servisni objekti, dostop, prometna infrastruktura - zasebni interes - individualne konzultacije	7. obiskovalci Krajinskega parka Strunjan - zunanje ureditve na širšem območju Stjuže - javni interes - individualne konzultacije
2. ribiči - mandrač, gospodarski privezi, servisni objekti, ledomat - poslovni interes - individualne konzultacije	8. upravljavci (gospodarska dejavnost) in obiskovalci solin - solinarska infrastruktura, zunanje ureditve, privezi - poslovni interes, javni interes - individualne konzultacije
3. marikultura - parcelacija vodnih zemljišč, pristajalni pomol, tehnološka ploščad, ekološki otok - poslovni interes - individualne konzultacije	9. lokalni nosilci pravice do komunalnega priveza - komunalni privezi, pomol, ploščad - zasebni interes, poslovni interes, javni interes - individualne konzultacije
4. sprehajalci in rekreativci (Lungomare) - zunanje ureditve, info točke, urbana oprema - javni interes - individualne konzultacije	10. hotelska in gostinska dejavnost (obiskovalci, uslužben- ci, dostava) - nastanitvene in gostinske kapacitete, infrastruktura, dostop in dostava (poti) - zasebni interes, poslovni interes, javni interes - individualne konzultacije, sodelovanje na delavnici
5. navtika - pristajalni pomoli, privezi, obalna sidrišča - poslovni interes - individualne konzultacije	11. komunalne službe, intervencija - infrastruktura, dostop po obalni liniji - javni interes - individualne konzultacije
6. športni ribolovni klub - klubski prostori, pomol, privezi - javni interes, zasebni interes - sodelovanje na delavnici	12. Nadzor na morju (uprava za pomorstvo, policija, inšpektorat itd.) - navtična infrastruktura, plovni koridorji, pristajalni pomoli - javni interes - individualne konzultacije

določeno prostorsko ureditev (tabela 8). Pilotni projekt je bil prvenstveno usmerjen v preverjanje obstoječega sistema načrtovanja. Na podlagi načrtno uporabljene konvencionalne metode dela smo potrdili predpostavko, da je načrtovanje v obalnem pasu praktično enako kot načrtovanje v oddaljenem zaledju. Razlike so zgolj v večjem spektru nosilcev urejanja prostora in striktno deljeni pristojnosti (država–občine). Skladno s to ugotovijo je skromen odziv prisotnih na prvi delavnici logičen. Uporaba intenzivnejšega pristopa, tj. a) s pozivom deležnikov k individualnim konzultacijam, b) z večkratnim ogledom terena in c) z organizacijo številnih medsebojnih usklajevanj, se je izkazala za učinkovitejši metodološki korak.

Po zaključenem pilotnem projektu smo ugotovili, da je posege v obalnem pasu zaradi kompleksnosti interesov, potencialov in varstvenih režimov treba načrtovati drugače kot posege v zaledju. Obstoječa praksa načrtovanja (npr. v okviru OPPN) je pomanjkljiva zlasti v: a.) fazi pridobivanja verodostojnih podatkov, to stanje bi bistveno izboljšala intenzivnejša udeležba interesirane javnosti v formalnih postopkih in b.) konstruktivnem usklajevanju deležnikov, kar bi z ustrezno interpretacijo posameznih členov ICZM izboljšali predvsem z opredelitvijo obalnega pasu kot posebne prostorske ureditvene enote (vzajemno načrtovanje rab na kopnem in morju). Konkretni rezultat pilotnega projekta je tudi dejanska realizacija prostorske ureditve na ob-



Slika 3: Ribiško pristanišče Strunjan 2014–2016: realizacija izhaja iz pilotnega projekta SHAPE (Foto: Viktor Žigon).
Figure 3: Fishing port Strunjan 2014–2016: the implementation stems from the SHAPE pilot project (Photo: Viktor Žigon).

močju št. 4 (slika 2), tj. izgradnja ribiškega pristanišča, ki se je izvedla dve leti po zaključku SHAPE (slika 3).

DISKUSIJA

V raziskavi smo ugotovili, da pri načrtovanju posegov v obalnem pasu sodeluje predvsem prizadeta javnost s pretežno zasebnimi motivi. Sodelovanje strokovne javnosti je po naših ugotovitvah omejeno na »službeno dolžnost«. S to ugotovitvijo potrjujemo prvi del hipoteze, drugega dela hipoteze – glede aktivne vloge strokovne javnosti – pa na podlagi obravnavanih podatkov ne moremo z gotovostjo niti potrditi niti zavreči.

Pilotni projekt je dokazal, da je tudi v okviru obstoječega sistema načrtovanja mogoče izvajati učinkovite posege v prostor, v smislu implementacije ICZM pa bi bilo treba nadgraditi formalni postopek priprave in sprejemanja OPPN v segmentih, ki zadevajo splošno obveščanje javnosti (laične in strokovne) in pridobivanja ključnih podatkov o potrebah dejanskih uporabnikov obalnega prostora. To je mogoče doseči s premišljeno interpretacijo posameznih določb ICZM. Ključno priložnost protokola vidimo v razvoju učin-

kovitega sistema promocije prostorskega načrtovanja, kar bo v različnih fazah vzpodbudilo javno razpravo in tako pripomoglo k prepoznavanju obale kot širšega regionalnega in nacionalnega interesa.

ZAKLJUČEK

Na podlagi navedenega potrjujemo predpostavko, da so v obstoječi pravni ureditvi značilnosti postopkov urejanja prostora v območju morja in obalnega pasu praktično enaki tistim v zaledju. V tem smislu je logično utemeljen tudi odziv (aktivni ali pasivni) participativne javnosti, v katerem prevladuje zasebni oz. poslovni interes. Institut javnega interesa se žal mnogokrat zlorabi za prikrito uveljavljanje nekega drugega interesa. Z veliko verjetnostjo lahko trdimo, da je na tem področju podobna situacija tudi v drugih državah podpisnicah protokola ICZM (Emmanuoli et. al, 2010).

Čeprav ugotavljanje podrobnejših razlogov za »navravo odziva« presega okvire te raziskave, menimo, da bi z večjo promocijo obale kot javnega dobra, z večjo promocijo načrtovanih projektov ter z obsežnejšim medijskem pozivom javnosti k sodelovanju lahko

prispevali k porastu splošnega interesa za obalni pas. Ta pristop se je izkazal za učinkovit metodološki korak v predstavljenem pilotnem projektu. V tem smislu bo v prihodnje treba ustrezno implementirati 14. člen ICZM tako v upravni sistem kot v strokovno projektno prakso. V tem okviru predlagamo: a) opredelitev obalnega pasu kot posebne ureditvene enote (ustrezna interpretacija ICZM, ta ukrep predlagajo tudi druge sorodne raziskave, npr. Goličnik et al., 2018), b) interpretacijo 14. člena ICZM v smeri razširitve postopka priprave OPPN v segmentu pridobivanja terenskih podatkov (poleg javne razgrnitve in javne razprave tudi obvezno postopkovno uvajanje delavnic, intervjujev in drugih oblik prepoznavanja interesov v prostoru) ter c) interpretacijo 14. člena v smeri predhodnega medijskega pozivanja k podajanju pobud in predlogov za predvidene prostorske ureditve na obalnem pasu, in sicer ne golj na krajevno značilen način, kot je v sedanj

praksi omejeno le na lokalne medije, ampak v širšem, tj. nacionalnem medijskem okviru.

K temu lahko pripomore tudi novi Zakon o urejanju prostora (2017), ki že prinaša določene spremembe na področju pristojnosti upravljanja obalnega pasu in sodelovanja, npr.: »večja« možnost sodelovanja preko storitev prostorskega informacijskega sistema (11. člen), uvajanje pomorskega prostorskega načrtovanja z neposrednim vplivom na načrtovanje posegov v obalnem pasu (23. člen), izvajanje strategije prostorskega razvoja na morju (38. člen) in prenos državne pristojnosti za določene manjše prostorske ureditve (pristanišča, pomoli, grajena obala itd.) v pristojnost občin (50. člen). V tem smislu (neposredno vključena lokalna uprava, stroka in javnost) vidimo priložnost za dejansko in dosledno izvajanje koncepta integralnega upravljanja (Ažman Momirski, 2017), če bo za to le obstajal ustrezen interes vseh sodelujočih.

PROTOCOL ON INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT IN THE MEDITERRANEAN AND PUBLIC PARTICIPATION IN SPATIAL DEVELOPMENTS IN THE SLOVENIAN COASTAL ZONE

Gregor ČOK

University of Ljubljana, Faculty of architecture, Zoisova 12, 1000 Ljubljana, Slovenia
e-mail: Gregor.cok@fa.uni-lj.si

Jasmina BOLČIČ

Municipality of Piran, Tartinijev trg 2, 6330 Piran, Slovenia
e-mail: bolcic.jasmina@gmail.com

SUMMARY

In Slovenia we are on the threshold of developing integrated coastal zone management and maritime spatial planning. In this context various analyses of the existing administrative system and preparation of starting points for effective implementation of international commitments are carried out, such as the Protocol on Integrated Coastal Zone Management (ICZM Protocol) and the Directive on Maritime Spatial Planning. This includes the study concerned with the analysis of public participation in planning the developments in the coastal zone, more specifically, the scope and content of the initiatives, comments, and opinions expressed in selected cases of public displays of implementing spatial planning documents. The study was implemented in three phases, while the descriptive and comparative research methods were used. We found that in the planning of developments in this area, the affected lay public with predominantly private motives is mostly involved. This is prompted by the fact that despite the element of public good, as the coast and the sea, the existing planning procedures in the coastal zones and those in the hinterland are practically the same. Currently, the coastal zone does not have the appropriate administrative status that would allow for a more efficient synchronization of the interests present. In this sense it will be necessary to appropriately implement the ICZM provisions in terms of: (a) classifying the coastal zone as a special administrative unit, (b) extending the existing procedures in the segment of identifying interest groups, and (c) more efficient media promotion of spatial planning as a permanent process of regulating spatial interests.

Keywords: coastal zone, public participation, ICZM Protocol, public interest, private interest

VIRI IN LITERATURA

- Areizaga, J., Sanò, M., Medina, R. & J. Juanes (2012):** A Methodological Approach to Evaluate Progress and Public Participation in ICZM: The Case of the Cantabria Region, Spain. *Ocean & Coastal Management*, 59, 63–76.
- Ažman Momirski, L. (2015):** Urbani obalni prostori Kopra: primerjava prostorskih prvin pristanišča v Kopru v prvotnih in sodobnih načrtih. *Annales Series historia et sociologia*, 25, 1, 19–32.
- Ažman Momirski, L. (2017):** Integration of Land and Sea in a Port Area: A Case Study of the Port of Koper. In: *World Multidisciplinary Civil Engineering-Architecture-Urban Planning Symposium*. Prague, IOP Conference Series: Materials Science and Engineering 245 (6), 1–8.
- Bolčič, J. (2016):** Prostorski posegi v območje morja in obalnega pasu med legalnostjo in legitimnostjo. Magistrsko delo. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Čepar, N. (2017):** Piranski načrti, ki čakajo na izvedbo. *Primorske novice*, 262/2017.
- Čok, G., Mlakar, A., Segulin, M. & A. Skubic (2014):** SHAPE: Shaping an Holistic Approach to Protect the Adriatic Environment between Coast and Sea = Oblikovanje celostnega pristopa k zaščiti morskega okolja in obal Jadrana. Pilotni projekt: idejna zasnova krajinsko urbanistične ureditve za Strunjan in idejne rešitve posameznih prostorskih ureditev. Naročnik: RRC Koper, sponzor: EU Program čezmejnega sodelovanja IPA.
- Čok, G. (2017):** Designing Baselines for Developing an Integrated Coastal Zone Management System in the Adriatic: Experience in Slovenia. *Architecture, City and Environment*, 11, 33, 2, 15–32.
- Čok, S. (2016):** Sovplivanje rab morja in kopnega: usmeritve za usklajevanje rab obalnega pasu med Koprom in Izolo. Diplomsko delo. Ljubljana, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo.
- Dalla Valle, S., Dalla Valle, B., Thaler, J., Dalla Valle, N. & B. Šantelj (2014):** Uskladitev režimov v 100-m priobalnem pasu Jadranskega morja z zahtevami 8. člena protokola ICZM. Urbi d.o.o., Oblikovanje prostora, Ljubljana in IPO, Inštitut za pravo okolja, Ljubljana.
- Direktiva 2014/89/EU (2014):** Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje. Uradni list Evropske unije, L 257, 135–145.
- Douvere, F. & R. Pomeroy (2008):** The Engagement of Stakeholders in the Marine Spatial Planning Process. *Marine Policy* 32, 5, 816–822.
- Douvere, F. (2008):** The Importance of Marine Spatial Planning in Advancing Ecosystem-based Sea use Management. *Marine Policy*, 32, 5, 762–771.
- Emmanuoli, T. K., Sapounidis, A., Marzetti, S., Giuliani, V., Martino, S., Fabio, M., Marin, V., Paoli, C., Roccatagliata, E., Salmona, P., Rey-Valette, H., Roussel, S., Povh, D. & C. G. Malvárez (2010):** Public Stakeholders' Perception of ICZM and Coastal Erosion in the Mediterranean. *Coastal Management*, 38, 3, 354–377.
- Ernoul, L. (2010):** Combining Process and Output Indicators to Evaluate Participation and Sustainability in Integrated Coastal Zone Management Projects. *Ocean & Coastal Management*, 53, 11, 711–716.
- Estrategia para la sostenibilidad de la costa. Diagnóstico y líneas de actuación (2007):** Ministerio de Medio Ambiente, [Http://www.observatoriodellitoral.es](http://www.observatoriodellitoral.es) (9. 9. 2018).
- Giebels, D., Buuren, A. & J. Edelenbos (2013):** Ecosystem-based Management in the Wadden Sea: Principles for the Governance of Knowledge. *Journal of Sea Research*, 82, 176–187.
- Goličnik, B., Gulič, A., Radovan, D., Kovačič, B. & I. Bizjak (2018):** Razvoj procesa in postopkov priprave integralnega pomorskega prostorskega načrtovanja: končno poročilo. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
- González-Riancho, P., Sanò, M., Medina, R., García-Aguilar, O. & J. Areizaga (2009):** A Contribution to the Implementation of ICZM in the Mediterranean Developing Countries, *Ocean & Coastal Management*, 51, 11, 545–558.
- ICZM Protokol (2008):** Protokol o integralnem upravljanju obalnega območja v Sredozemlju. Ljubljana, Državni zbor RS.
- Juvančič, M., & Š. Verovšek (2017):** Spatial Identity (Re)constructed from Web-sourced Imagery: Comparing Expert Opinion with Quantitative Query. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 7, 2, 193–207.
- Kos, D. (2002):** Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.
- Kučan, A. (1998):** Krajina kot nacionalni simbol. Zbirka Spekter. Ljubljana, Znanstveno in publicistično središče.
- Maes, F. (2008):** The International Legal Framework for Marine Spatial Planning. *Marine Policy*, 32, 5, 797–810.
- Marsič, M. (2016):** Pomorsko prostorsko načrtovanje in celostno upravljanje obalnega območja. Magistrsko delo. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Peel, D. & M. G. Lloyd, (2004):** The Social Reconstruction of the Marine Environment: Towards Marine Spatial Planning? *The Town Planning Review*, 75, 3, 359–378.
- Polič, M. (ur). (2013):** Ljudje in jedrska energija: od navdušenja do stigme. Ljubljana, Znanstvena založba Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani.
- Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij.** (Uradni list RS, št. 99/07 in 61/17 – ZUreP-2).
- Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta.** (Uradni list RS, št. 99/07 in 61/17 – ZUreP-2).

Report Nazionale sui progressi realizzati in materia di gestione integrata delle zone costiere 2006 – 2010 (2011): Ministero dell' ambiente e della tutela del territorio e del mare. [Http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/biodiversita/dpn_report_nazionale_Gizc_2006_2010.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/biodiversita/dpn_report_nazionale_Gizc_2006_2010.pdf) (zadnji dostop: 9. 9. 2018).

Rowe, G. & J. F. Lynn (2000): Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology & Human Values*, 25, 1, 3–29.

Sanò, M., Gonzalez-Riancho, P., Areizaga J. & R. Medina (2009): The Strategy for Coastal Sustainability: A Spanish Initiative for ICZM. *Coastal Management*, 38, 1, 76–96.

UNEP/MAP/PAP (2015): Guidelines for the Preparation of National ICZM Strategies Required by the Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Protocol for the Mediterranean. Split, Priority Actions Programme. [Https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox?projector=1](https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox?projector=1) (zadnji dostop: 9. 9. 2018).

Zakon o urejanju prostora (2017). (ZUreP-2, Uradni list RS, št. 61/17).