

Varstvo in razvoj slovenske krajine: Izhodišča za oblikovanje krajinske politike

Zapisnik s prve tematske delavnice

22. februar 2019 (8.30 – 12.30)

Center Ig, Banija 4, 1292 Ig (večnamenska dvorana v 3. nadstropju)

Srečanje se je začelo s predstavitvijo kratkega filma, s katerim katalonski Observatorij za krajino (Observatori del Paisatge), ki deluje kot stičišče znanja s področja krajine in svetovalno telo vlade, predstavlja prizadevanja za uveljavljanje krajinske politike. Domiselni film postavlja vzor za promocijo celostne obravnave krajine na široko razumljiv način in sporoča, da vsi soustvarjamo krajino (film je podnaslovljen in dostopen na povezavi: <https://www.youtube.com/watch?v=KXH0fzcw2Dc>).

Sledila je kratka predstavitev projekta **Razvoj in varstvo slovenske krajine**, delovne skupine, udeležencev delavnice in namena delavnice. Delo je potekalo v dveh sklopih, izhajali smo iz ugotovitev analitičnega dela projekta. Prvi krog razprave je bil organiziran v povezavi z ugotovitvami analize stanja in tujih primerov krajinskih politik in se je osredotočal na probleme v urejanju krajine. Drugi krog se je začel s predstavitvijo izhodišč za pripravo krajinske politike in je preverjal mnenje udeležencev o predlaganih izhodiščih ter ciljalo na zbiranje predlogov za ukrepe, s katerimi bi lahko razmere v načrtovanju in upravljanju krajine izboljšali.

Izkušnja s prve delavnice je potrdila smiselnost zasnove dogodka, na prihodnjih treh delavnicah bo razprava potekala na podoben način. Izkazalo se je, da je medresorska sestava udeležencev dobra podlaga za zanimivo razpravo. Udeleženci so se večinoma strinjali z oceno stanja in bili zadovoljni s tem, kako so se v razpravi smiselno dopolnjevali.

[Analiza tujih primerov krajinskih politik](#) (Mlakar, A., Cigoj, N., 2018) kaže, da uveljavljanje krajinske politike samo po sebi ne zahteva nujno formalnega dokumenta. Države z uveljavljeno tradicijo in prakso krajinskega načrtovanja (npr. Anglija, Francija, Nemčija in Katalonija) uspešno izvajajo krajinsko politiko kot niz raznolikih, a usklajenih dejavnosti. Spet druge (npr. Andora, Irska, Madžarska) pa so za izvajanje krajinske politike sprejele nacionalne krajinske strategije, podoben tem je tudi Švicarski Krajinski koncept.

V okviru [Analize obstoječega sistema urejanja krajine](#) (Hudoklin, J., Gritli, L., 2018) so bile izpostavljene naslednje ključne pomanjkljivosti aktualnega stanja:

- očitna je **odsotnost nosilca urejanja prostora za krajino na državni ravni**; nihče v državi nima pregleda nad stanjem, spremembami in vizijo razvoja krajine, pa tudi ne pristojnosti za celostno obravnavo krajine na vseh ravneh delovanja – načrtovanju, varstvu in upravljanju;
- kakovostne strokovne podlage, pripravljene v devetdesetih letih (Regionalizacija krajinskih tipov, Izjemne krajine Slovenije idr.) **niso bile uspešno prenesene iz prostorske na medresorsko raven** in v druge resorske politike, pa tudi ne iz raziskovalne sfere v prakso prostorskega načrtovanja;
- preveč **razdrobljeno načrtovanje prostorskega razvoja** kot posledica velikega števila majhnih občin in odsotnosti regionalnega načrtovanja (spremembe so predlagane v novi zakonodaji, a zaenkrat še ni znakov, da bo regionalno prostorsko načrtovanje, od katerega si veliko obetamo, zaživelo v praksi);
- glede na novo gradbeno zakonodajo se preveč vrst objektov, ki pomembno posegajo v krajino in javne odprte površine, lahko **gradi brez priprave projektnih rešitev in vsakega nadzora**;

- pomanjkanje ali **odsotnost posebnih strokovnih podlag** o stanju, vrednotenju, procesih preobrazbe in razvoju krajine za potrebe prostorskega načrtovanja in presojanja vplivov na krajino v okviru presoj vplivov na okolje;
- **odsotnost regionalne organiziranosti prostorskih služb** in strokovnih služb kmetijskega resorja pri pripravi prostorskih načrtov za razliko od drugih sektorjev (npr. Zavod za varstvo kulturne dediščine, Zavod za varstvo narave);
- **pomanjkanje medresorskih oblik sodelovanja**; ni delovnih skupin, usklajevalnih ekip, ki bi pomagale pri učinkovitem usmerjanju razvoja, usklajevanju in izvajanju programov, načrtov, ukrepov;
- postopki priprave in sprejemanja načrtov in programov **niso dovolj vključujoči**, premalo so izkoriščeni potenciali številnih resornih mehanizmov na področju upravljanja krajin.

POVZETEK KLJUČNIH UGOTOVITEV IZ RAZPRAV PO SKUPINAH

- družbene spremembe so v zadnjih 20 letih zelo **vplivale na podobo krajine**; predvsem z velikimi infrastrukturnimi projekti, razmahom razpršene poselitve, marsikje z neustrezno tipologijo gradnje in s spremembami dejavnosti, tudi z novimi zvrstmi turističnih objektov in podobnim se je krajina očitno spremenila, pri čemer so spremembe slabo evidentirane in niso celostno ovrednotene, kar **ogroža identiteto in razvojno vrednost slovenske krajine**;
- aktualni sta dve vprašanji: 1) kako oblikovati **organizacijsko strukturo**, ki bo zagotovila celovito obravnavo krajine in vse informacije na enem mestu ter povezala delovanje resorjev in 2) kam **umestiti ter na kakšen način spodbuditi znanstveno raziskovalno dejavnost** (inštitut, državna služba, vladna raven) ter jo učinkovito povezati s prakso na vseh ravneh obravnave krajine;
- **krajinska politika naj se oblikuje in izvaja celostno**; organizirano, celovito in poglobljeno naj naslavlja težave, s katerimi se pri urejanju krajine oziroma vprašanjih načrtovanja, varstva in upravljanja soočajo akterji;
- krajinska politika kot **način delovanja celotne družbe in posameznih akterjev** mora biti glede na razmere sprejeta na visoki politični ravni;
- **pristojnosti za izvajanje krajinske politike** ne bi bilo dobro iskati zgolj na enem od resorjev, ampak jih je treba **umestiti na medsektorski oziroma vladni nivo** (torej ustanoviti poseben organ ali službo); obstaja nevarnost, da bi izvajanje krajinske politike obtičalo na mestu, če bi bilo za njeno izvajanje odgovorno izključno eno ministrstvo (Ministrstvo za okolje in prostor);
- za zagotovitev celostne obravnave izzivov in medsebojnega razumevanja specifičnih sektorskih izhodišč sta nujna **vzpostavitev strokovne službe** za celostno obravnavo krajine in zagotovitev **medresorskega sodelovanja**;
- čimprej je treba **vzpostaviti medsektorski nivo** delovanja, da bo steklo bolj učinkovito načrtovanje, varstvo in upravljanje krajine;

- v okviru predlagane **službe za krajino** je prioriteta naloga **priprava splošnih in konkretnih smernic za urejanje krajine** za potrebe priprave državnih, regionalnih in občinskih prostorskih načrtov ter za presojanje vplivov na okolje; v začetnih korakih bi bilo smiselno izdelati poskusne/testne primere in oblikovati dobro prakso na tem področju; hkrati je treba jasneje opredeliti sodelovanje obstoječih NUP, ki delujejo na področju krajine (vode, kmetijstvo, narava, kultura, turizem ...);
- poleg smernic so potrebna tudi **navodila, priporočila in druga strokovna gradiva za razvoj dobrih praks**, saj je treba v vseh teh dokumentih zagotoviti vrednotenje krajine in oblikovati prostorske pogoje za varstvo in razvoj, ki bodo učinkovito vključeni v prostorske akte;
- upravljanja krajine ne moremo izvajati skozi prostorsko načrtovanje, ki sorazmerno učinkovito sega le na območja poselitve; **prostorsko načrtovanje mora biti upoštevano pri upravljanju, a velikokrat nima orodij** za to, da bi doseglo ravnanje posameznikov in dejavnosti v krajini; upravljanje krajine je predvsem v pristojnosti drugih resorjev, ki skozi posebne mehanizme vplivajo na preobrazbo krajine, npr kmetijstvo s subvencijami; hkrati pa je izvedba številnih posegov, ker zanje niso potrebna upravna dovoljenja, prepuščena prosti presoji lastnikov, izvajajo se brez posebnega nadzora, usmeritev in tudi spremljanja stanja ni;
- zelo pomembno je dobro **povezovanje vseh relevantnih akterjev pri pripravi prostorskih načrtov**; poleg medsektorskega sodelovanja je treba zagotoviti tudi pravočasno, aktivno in kontinuirano **vključevanje lastnikov, prebivalcev in izvajalcev dejavnosti** v krajini v proces načrtovanja razvoja krajine in usklajevanja interesov;
- nujen je **dvig razumevanja pomena krajine in znanja o razvoju** krajine ter dojemanja krajine kot organizma, življenjskega prostora ter vira za kakovostno življenjsko okolje in ohranjanje identitete, ki ga je potrebno načrtovati, varovati in racionalno izkoriščati;
- **predpise dejansko izvajajo ljudje na terenu**, zato se jim je treba približati oziroma jim je treba približati cilje krajinske politike; tisti, ki živijo in delujejo v krajini, se morajo zavedati vrednosti prostora in posledic svojega delovanja, saj lahko pomembno prispevajo ali otežijo izvajanje ciljev; ključna nosilca izvajanja ukrepov urejanja na terenu sta kmetijstvo in turizem;
- v okviru kmetijskega resorja so očitne velike razlike med lastniki, **pridelovalci so dveh vrst**: bolj podjetniško usmerjeni, ki jih primarno zanimata pridelek in dohodek, ter bolj ekološko usmerjeni, ki razumejo pridelavo kot celovit način življenja in imajo razvit pozitiven odnos do krajine in narave; predvsem slednjim je treba dati priznanje za to, kar počnejo in nagraditi njihov doprinos k varstvu in razvoju krajine ter nadomestiti izpad v dohodku, ki je posledica različnih omejitev v pridelavi;
- potrebno je **ozaveščanje o dobrih praksah** (npr. v Avstriji so izvedli individualne obravnave kmetij, ki so zanimive s stališča ohranjanja krajine; konkretno so jih opozorili na stvari, na katere morajo biti pozorni in kako bodo prispevali z določenim delom k stanju krajine; s tem so dvignili njihovo samozavest, saj so kmetje dobili dodaten zagon in cilj; tako delujejo tudi v Regijskem parku Kozjansko, kar že kaže dobre rezultate);
- razvoj rešitev za **izvajanje krajinske politike** v Sloveniji je odvisen od tega, na katerem nivoju in v kakšni obliki bo dokument sprejet; gotovo je pomembno, da bi se v času priprave,

pred sprejetjem Krajinske politike, za uveljavitev ukrepov vodile tudi nekakšne **javne razprave z lokalnim prebivalstvom** – služile bi kot ozaveščanje širše javnosti in tudi za pridobivanje informacij iz lokalnega okolja ter kot način **populariziranja vsebin**.

POVZETKI PANELNEGA DELA RAZPRAVE

Problemi

1. **Sektorsko obravnavanje krajine**
 - na državni in regionalni ravni ni celovitega prostorskega načrtovanja; občine so pristojne za urejanje prostora na svojem območju, kar je – zlasti po razdrobitvi prostora Slovenije na 212 občin - sistemska težava;
 - posamezni sektorji se spoznajo (zgolj) na svoje področje; manjka način, ki bi ta posamezna znanja skozi pojem krajine združil;
 - delovanje sektorjev znotraj zavarovanih območij ni usklajeno (ločitev ohranjanja narave in varstva kulturne dediščine je negativno vplivala na celovito obravnavo krajine);
 - strokovne službe, nosilci urejanja prostora, upravljavci zavarovanih območij (organizacije, zavodi, službe) nimajo ustreznega sogovornika za krajino, ki bi ga upoštevali pri izvajanju politik;
2. **Pomanjkanje družbenega konsenza, javnega interesa**
 - ni jasno definiranega javnega interesa v prostoru (krajini);
 - velika ovira za celovito urejanje krajine so slabo ozaveščene vrednote in šibko znanje lastnikov, državljanov in občin o krajini;
3. **Ni nosilca urejanja prostora za krajino (ker ni družbenega konsenza o pomenu)**
 - izpuščanje oziroma šibko obravnavanje krajine v prostorskih aktih;
 - ni smernic za urejanje krajine, ki bi jih posredoval NUP v postopkih prostorskega načrtovanja, zaradi česar prihaja do prostorsko kaotičnih območij (Črna Vas);
 - pomanjkanje meril za vrednotenje krajine in meril za presojo vplivov na krajino;
 - odsotnost meril za določanje krajine kot naravne (krajinske) vrednote;
 - pomanjkanje skupnih in javno dostopnih baz podatkov o krajinskih značilnostih;
 - na področju krajine se je v preteklih letih zakonodajni okvir poslabšal, kompleksno področje načrtovanja krajine je podcenjeno in slabo urejeno, v praksi so aktualni (po vsebini in po kakovost) zelo različni pristopi;
4. **Pomanjkanje vrednot in znanja o krajini**
 - pomanjkanje znanja in razvitih vrednot o krajini; glede prostorskih vrednot imajo ljudje v Sloveniji razvito globoko empatijo in čustveno, zaščitniško navezo zgolj na svojo lastno parcelo;
 - problem je tudi zmedena predstava o vrednosti 'narodnih' simbolov, npr. kozolcev (veliko novih se gradi za potrebe oglaševanja ali skladiščenja);
 - tudi v strokovnih krogih (prostorski načrtovalci, občinske strokovne službe, nosilci urejanja prostora idr.) je premalo znanja;
 - ni temeljne literature za področje urejanja krajine ali pa je ta zastarela (ključni analitični projekti izpred 20 let niso ažurirani), precej je tudi terminoloških nejasnosti.
5. **Šibko komuniciranje**
 - slaba komunikacija med strokovnimi službami in z javnostjo (tudi med posameznimi oddelki znotraj občin in ministrstev);
 - pri posameznih resorjih je čutiti strah pred neučinkovitostjo izvajanja krajinske politike, če pristojnosti v celoti dobi Ministrstvo za okolje in prostor.
6. **Stališča stroke niso dosledna v pravnih dokumentih in strategijah**

- problem prostorskih aktov je, da določila niso vedno enoznačna, zaradi česar prihaja do možnosti individualnega izraza lastnikov na svojih parcelah in posledično kaotične podobe naselij in krajine (primer: prihaja do čebelnjakov in 'čebelnjakov');
- kljub strateški usmeritvi turizma v butični, trajnostni turizem, obstajajo makrodestinacije, v katerih zaradi množičnega obiska prihaja do preobremenitev (Bled, Ljubljana, Kranjska gora);
- turistična taksa se ne porablja nujno za turistično infrastrukturo;
- dediščina in kulturna krajina v zavarovanih območjih narave: načrtovanje je odvisno od lokalne skupnosti in prostorskih načrtovalcev, vendar ni pravih kanalov za komunikacijo med načrtovanjem in upravljanjem. Uredba o krajinskem parku ni prostorski akt in je tudi ne more uporabljati vsak, ki se z dotično krajino (prostorom) ukvarja (npr. kultura se ne more sklicevati na naravo).

7. Pomanjkanje regionalne ravni planiranja

- občine so zaradi administrativne ureditve prisiljene imeti vsaka svoje industrijske, trgovske in turistične cone, kar povzroča degradacije v prostoru/krajini.

Rešitve

1. Prostorska služba na državni, regionalni in občinski ravni

- ključnega pomena je ustanovitev medresorske službe za krajino ali vsaj oblikovanje **organizacijske strukture**, ki bo zagotovila celovito obravnavo krajine ter povezala delovanje resorjev;
- velikega pomena je ustanovitev regionalne ravni prostorskega načrtovanja;
- v sklopu organizacije prostorskih služb bi morali delovati javni zavodi, direktorati in institucije, ki bi izvajale akcije krajinske politike;

2. Ustvarjanje povezovalne politike s spodbujanjem sodelovanja in dialoga

- zagotoviti možnosti za pravočasno sodelovanje med NUPi in drugimi akterji, tudi lastniki, ter zagotoviti vključevanje nevladnih organizacij in javnosti;
- skrbeti za učinkovito sodelovanje akterjev od strateške do operativne ravni;
- oblikovati enotno mnenje nosilcev urejanja prostora pri posegih v prostor;

3. Ozaveščanje in izobraževanje vseh družbenih skupin o krajini

- poudarjati vzročno posledična pojasnila o ravnanju s krajino, okoljem in razložiti odgovornost posameznika do ohranjanja krajine, ki je naše skupno dobro;
- privzgojiti zavedanje o okolju in krajini kot vrednoti, ki jo delimo in ne izključno lastimo; razložiti in razdelati je potrebno, ZAKAJ in KAJ se varuje;
- razvijati odnos do prostora, ki ni namenjen sebičnemu individualnem dokazovanju (barvne fasade, vinogradi, smeti);
- najučinkovitejše varstvo krajine je raba prostora; kljub spreminjanju tehnologije (npr. v kmetijstvu) se identiteto krajine ohranja;
- lastnikom mora biti s pravnim aktom jasno razloženo, katere so omejitve pri posegih v prostor in kje se dostopa do nadomestil;

4. Krajinska politika kot akcijski načrt, ki se ga finančno ovrednoti

- na kakšen način se naravo finančno opredeli oziroma vrednoti; glede na ekosistemsko vrednost, glede na ohranjanje ekosistemov in identitete krajine; sankcioniranje kršitev nespoštovanja dokumenta, ki v sklopu teh vrednot določa omejitve v prostorskih ukrepih;

5. Izdelava kataloga krajin, objektov

- za gradnjo ali druge posege v prostoru se zagotovijo usmeritve v obliki katalogov, v katerih so opisno in grafično prikazani tipi dovoljenih posegov. Takšna rešitev olajša delo lastnikom in nadzor inšpekciji;
6. Enotno mnenje nosilcev urejanja prostora
- namen enotne prostorske politike je sinergija vseh vključenih sektorjev, ki si delijo isti cilj;
 - povezovanje delovanja občin glede na tipologijo krajine;
7. Vrednotenje kot osnova za načrtovanje in upravljanje krajine
- opredelitev do pobude naj temelji na izdelanih/zahtevanih strokovnih podlagah;
 - potrebujemo družben dogovor glede prostorskih vrednot;
 - dediščinska kulturna krajina je prostorsko kompleksna in njeno varstvo se delno razlikuje od pristopov varstva pri drugih tipih dediščine. Dediščinske kulturne krajine so območja, ki se zaradi spreminjajoče se rabe (ali tehnike rabe) spreminjajo, kar je treba upoštevati pri njihovem varovanju - z vrednotenjem 'stalnic' in 'spremenljivk' v krajini se določa njeno varstvo in tudi razvoj, ki vključuje posodabljanje in razvoj tehnik;
8. Družbeni konsenz - skupne vrednote
- vzdrževati je treba komunikacijo in sodelovanje, treba se je povezovati (medsektorsko in z javnostjo) ter razvijati skupni jezik urejanja in vrednote;
9. Sistemske rešitve za urejanje
- opredeliti je treba program in zastaviti pripravo načrtovanih dejavnosti;
 - MOP kot nosilec urejanja prostora naroča strokovne podlage (ZUREP2) - IZJEMNE KRAJINE;
 - iz enotnega cilja vseh sektorjev mora izhajati omogočanje upravljanja, izvajanja, inšpekcije, dostopa do inštrumentov, dokumentov ...;
 - sistematizacija turističnih vstopnin. Regulacija turizma z novo infrastrukturo?
 - akcije usmerjanja turizma v manj znana območja in razpršitev turizma iz znanih lokacij;
 - ohranjanje kvalitet in priporočila za razvoj butičnega turizma v sodelovanju z lokalno skupnostjo in prostorskimi sektorji;

ZAKLJUČEK

Sodelovanje in prenos informacij med akterji, ki z različnimi javnimi pooblastili, javnim in zasebnimi interesi vstopajo v procese urejanja krajine, sta najpomembnejša pri prizadevanju za urejanje krajine in torej tudi za oblikovanje ter izvajanje krajinske politike. **Dobro sodelovanje med resorskimi službami je nujni pogoj za izvajanje učinkovite krajinske politike.**

Vztrajati je treba na izhodišču, da **krajina omogoča številne možnosti za razvojno sodelovanje** in si prizadevati, da se jih izkoristi.

Ni še jasno, kako bo zasnovana slovenska krajinska politika, a tudi če bo zasnovana v formalnem okvirju, **se ne sme zanemariti ključne vloge človeškega faktorja**, posameznika, ki jo bo izvajal na terenu (od lastnikov zemljišč do predstavnikov države na terenu, javnosti in lokalne skupnosti). Določiti je treba ključne akterje, ki bodo na ravni države in lokalne skupnosti izvajali ukrepe in spremljali krajinsko politiko.

Utrditi je treba prostorsko identiteto države. Stopnja zavedanja o vrednotah prostora in krajine je v zadnjih 25. letih izjemno ošibila, kar se posebno zanimivo kaže tudi v aktualni strategiji razvoja države Vizija Slovenije 2030 in njeni promocijski predstavitvi (risani film https://www.youtube.com/watch?v=CCIfwV0K_EU). Tukaj je treba izpostaviti velik prepad med promocijo Slovenije skozi akcijo Slovenija, moja dežela v 80tih letih prejšnjega stoletja in odsotnostjo slovenske krajine in identitete slovenskega prostora v Viziji 2030. O prostoru je zato treba začeti aktivno govoriti kot o omejenem in nezamenljivem viru ter širiti zavest o odgovornosti pri ravnanju z njim.

Projekt Varstvo in razvoj slovenske krajine: Izhodišča za krajinsko politiko je zastavljen povezovalno in vključujoče. Posebej veliko vprašanje trenutno je, kako lahko k varstvu in razvoju slovenske krajine prispeva turizem kot najhitreje razvijajoča se panoga, ki svojo zgodbo o uspehu v veliki meri gradi prav na prostorskih vrednotah in krajini. V urbanih centrih se prihodki iz turizma že pretakajo v investicije za prenove in vzdrževanje javnega prostora, upravičeno je spraševanje, kako lahko dejavnost vrača v urejanje krajine in jo s tem ohranja oz. razvija za prebivalce in obiskovalce.

SODELUJOČI

Jure Čuš	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
Natalija Skok	Občina Ig
Barbara Mlakar	Ministrstvo za kulturo
Karin Gabrovšek	Zavod RS za varstvo narave, OE Ljubljana
Janez Kastelic	KP Ljubljansko barje
Simona Križaj	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Direktorat za turizem
Petra Jernejec Babič	Zavod za varstvo kulturne dediščine, OE Ljubljana
Kristna Žust	Občina Brezovica
Alenka Lapanja	Občina Vrhnika
Jurka Lesjak	Kmetijski inštitut Slovenije
Zlatko Krasnič	Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije
Doris Dobnikar	Turizem Ljubljana
Ines Lupše	Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja
Rebeka Skalja Kure	Občina Log Dragomer
Petra Vertelj Nared	LUZ d.o.o.
Mija Topličanec	Zavod za varstvo kulturne dediščine, OE Ljubljana
Domen Rus	Zavod za varstvo kulturne dediščine, OE Ljubljana
Jelena Hladnik	Ministrstvo za prostor
Janko Rode	Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije
Maja Simoneti	IPoP - projektni partner
Aleš Mlakar	Prostorsko načrtovanje s.p., podizvajalec DKAS
Jelka Hudoklin	Acer Novo mesto, podizvajalec DKAS
Špela Berlot	CIPRA Slovenija – projektni partner
Tadej Bevk	Oddelek za krajinsko arhitekturo BF UL in DKAS
Nika Cigoj Sitar	Prostorsko načrtovanje s.p. za DKAS
Tadeja Ažman	IPoP - projektni partner
Nika Marn	IPoP - projektni partner