

UNIVERZA V LJUBLJANI
BIOTEHNIŠKA FAKULTETA

Alja GROŠELJ

**OCENA METODOLOGIJE USTANAVLJANJA ŠIRŠIH
ZAVAROVANIH OBMOČIJ V SLOVENIJI**

MAGISTRSKO DELO

Ljubljana, 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
BIOTEHNIŠKA FAKULTETA
PODIPLOMSKI ŠTUDIJ VARSTVO NARAVNE DEDIŠČINE

Alja GROŠELJ

**OCENA METODOLOGIJE USTANAVLJANJA ŠIRŠIH ZAVAROVANIH
OBMOČIJ V SLOVENIJI**

MAGISTRSKO DELO

**AN EVALUATION OF METHODOLOGY IN CREATING NATURE
PARKS IN SLOVENIA**

M.SC. THESIS

Ljubljana, 2008

Magistrsko delo je zaključek Podiplomskega študija »Varstvo naravne dediščine«.
Opravljen je bilo na Biotehniški fakulteti Univerze v Ljubljani.

Komisija za podiplomski študij je za mentorja magistrskega dela imenovala prof. dr.
Boštjana Anka.

Komisija za oceno in zagovor:

Predsednik: prof. dr. Dušan Plut
Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo

Član: prof. dr. Boštjan Anko
Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za gozdarstvo
in obnovljive gozdne vire

Član: prof. dr. Drago Kos
Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede

Datum zagovora: 12. junij 2008

Delo je rezultat lastnega raziskovalnega dela. Podpisana se strinjam z objavo svoje naloge
v polnem tekstu na spletni strani Digitalne knjižnice Biotehniške fakultete. Izjavljam, da je
naloge, ki sem jo oddala v elektronski obliki, identična tiskani verziji.

Alja Grošelj

KLJUČNA DOKUMENTACIJSKA INFORMACIJA

ŠD	Md
DK	GDK 907.11(043.2)=163.6
KG	varstvo narave/celovito varstvo narave/zavarovanje/širše zavarovano območje/naravni parki/predlagani naravni parki/dejavniki uspeha/človek/krajina/projektno vodenje/participacija/Slovenija
AV	GROŠELJ, Alja, univ. dipl. inž. kraj. arh.
SA	ANKO, Boštjan (mentor)
KZ	SI-1000 Ljubljana, Večna pot 83
ZA	Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta
LI	2008
IN	OCENA METODOLOGIJE USTANAVLJANJA ŠIRŠIH ZAVAROVANIH OBMOČIJ V SLOVENIJI
TD	Magistrsko delo
OP	XI, 209 str., 13 pregl., 26 sl., 199 vir.
IJ	sl
JI	sl/en

AI Naloga obravnava ustanavljanje širših zavarovanih območij oziroma naravnih parkov v Sloveniji in presoja njegovo uspešnost. Raziskavo ustreznosti teoretičnih izhodišč ter metode ustanavljanja, dveh ključnih dejavnikov uspešnosti, opira zlasti na preverjanje celovitosti naravovarstvenega pristopa ter prisotnosti projektne delovanja in participacije javnosti. Celovitost pristopa ocenjuje glede na vlogo, priznано temeljnim vsebinam varstva narave: naravnim znamenitostim oziroma naravnim vrednotam, krajini kot temeljni substanci naravnih parkov in biotski raznovrstnosti. Analiza Zakona o ohranjanju narave je pokazala, da je ta zastavljen izrazito ekocentrično in ne obravnava dveh ključnih vlog človeka v povezavi z varstvom narave: človeka kot oblikovalca vrednot, ki določajo kaj in zakaj varujemo in človeka kot sooblikovalca kvalitet prostora, ki ga varujemo. Zakon je izključil vsa merila, ki vsebujejo človekov odnos do narave, vključno z estetskim in doživljajskim, krajino pa obravnava le v povezavi z biotsko raznovrstnostjo. Ob neustrezni zakonodaji naloga odkriva vzroke za neuspešnost pri ustanavljanju naravnih parkov tudi v nekaterih zgodovinskih okoliščinah, poleg tega pa še v odsotnosti koherentne politike, v neustrezni organizacijski strukturi naravovarstvene službe in v odsotnosti izdelane metode, ki bi ob upoštevanju družbene percepcije naravnih parkov ustrezno usmerjala procese njihovega nastajanja in upravljanja. Naloga naposled predlaga model učinkovitejšega ustanavljanja naravnih parkov, ki bi terjal prenovo naravovarstvene zakonodaje, formulacijo ustrezne splošne politike ustanavljanja naravnih parkov in z njo povezano reorganizacijo naravovarstvene službe.

KEY WORDS DOCUMENTATION

DN	Md
DC	FDC 907.11(043.2)=163.6
CX	nature protection/comprehensive nature protection/nature-protection process/broader protected areas/natural parks/proposed natural parks/success factors/man/landscape/project-oriented management/participation/Slovenia
AU	GROŠELJ, Alja, B.Sc. in Landscape Architecture
AA	ANKO, Boštjan (supervisor)
PP	SI-1000 Ljubljana, Večna pot 83
PB	University of Ljubljana, Biotechnical Faculty
PY	2008
TI	AN EVALUATION OF METHODOLOGY IN CREATING NATURE PARKS IN SLOVENIA
DT	M.Sc. Thesis
NO	XI, 209 p., 13 tab., 26 fig., 199 ref.
LA	sl
AL	sl/en

AB The Thesis deals with the creation of »broader protected areas«, i.e. nature parks, in Slovenia, with the goal to evaluate its level of success. The study into the relevant theoretical bases and methodology applied in creating natural parks, which are seen as crucial success factors, rests upon the examination of the comprehensiveness of the approach to nature protection as well as the verification of the extent to which action has been project-minded and the public has been involved in the relevant processes. Comprehensiveness of the approach is evaluated against the role accorded to the three fundamental objects of nature protection, viz. natural attractions (natural values), the landscape as the essential substance of nature parks, and biodiversity. An analysis of the Nature Conservation Act reveals that the approach has been markedly ecocentric in outlook, failing to acknowledge the two principal human roles in the context of nature protection: man as the source of values that define what is to be protected and why, and man as contributor to the qualities of space under protection. The Act is found not to refer to any criteria relevant to man's attitude towards nature, including its aesthetic aspect and the experience it conveys, while referring to landscape only in connection with biodiversity. As causes for poor success in creating nature parks, the Thesis establishes inappropriate legislation, historical circumstances, the absence of a coherent policy, inadequate organisation of the nature protection service and in particular the absence of a full-fledged method to guide the processes of natural park creation and management, with due consideration for the perception of nature parks in society. The Thesis proposes a model for a more successful creation of natural parks in Slovenia, which, however, would require amending legislation, formulating an appropriate nature-park creation policy, and a corresponding reorganisation of the nature protection service.

KAZALO VSEBINE

	str.
KLJUČNA DOKUMENTACIJSKA INFORMACIJA	III
KEY WORDS DOCUMENTATION	IV
KAZALO VSEBINE	V
KAZALO PREGLEDNIC	VII
KAZALO SLIK	VIII
OKRAJŠAVE	X
1 UVOD	1
1.1 CILJ RAZISKOVANJA.....	4
1.2 DELOVNE HIPOTEZE	5
1.3 RAZLAGA POJMOV	6
2 DOSEDANJA RAZISKOVANJA.....	10
3 MATERIAL IN METODE RAZISKOVANJA.....	12
3.1 MATERIAL	12
3.2 METODE	13
4 ZGODOVINSKI PREGLED IN OCENA STANJA USTANAVLJANJA NARAVNIH PARKOV V SLOVENIJI	15
4.1 ZGODOVINSKI PREGLED	15
4.2 STANJE IN CILJI	22
5 CELOVITOST VARSTVA NARAVE	29
6 IZHODIŠČA VARSTVA NARAVE V SLOVENIJI	35
6.1 OBDOBJE DO LETA 1970	35
6.2 ZAKON O VARSTVU NARAVE (1970).....	36
6.3 ZAKON O NARAVNI IN KULTURNI DEDIŠČINI (1981)	38
6.4 ZAKON O OHRANJANJU NARAVE (1999).....	42
6.4.1 Odločitev za nov sistemski zakon in opustitev pojma naravna dediščina.....	42
6.4.2 Vključitev sistema varstva naravne dediščine v Zakon o ohranjanju narave	48
6.4.3 Zakaj spremembe v zasnovi varstva narave dediščine	54
6.4.4 Vloga človeka v Zakonu o ohranjanju narave.....	59
6.4.5 Varstvo krajine v Zakonu o ohranjanju narave.....	64
7 USTANAVLJANJE NARAVNIH PARKOV V SLOVENIJI.....	71
7.1 DEJAVNIKI USTANAVLJANJA NARAVNIH PARKOV	72
7.1.1 Zakonodajni okvir	72

7.1.2	Institucionalna organiziranost in pristojnosti	79
7.1.2.1	Poslanstva naravovarstvenih organizacij po svetu	90
7.1.2.2	Pristojnost ustanavljanja naravnih parkov	92
7.1.3	Politične razmere	94
7.1.4	Določanje prioritet	98
7.1.5	Vzgoja, izobraževanje in usposabljanje	105
7.2	NAMEMBNOST NARAVNIH PARKOV	110
7.2.1	Večnamenskost naravnih parkov.....	115
7.3	UČINKOVITOST ZAVAROVANJA KOT UKREPA VARSTVA	116
7.3.1	Učinkovitost zavarovanja na primeru izbiranja lokacije za Evropski muzej krasa	124
7.4	KATEGORIJE ZAVAROVANIH OBMOČIJ V ZAKONU O OHRANJANJU NARAVE IN PRIMERJAVA S KATEGORIZACIJO SVETOVNE ZVEZE ZA OHRANITEV NARAVE (IUCN).....	133
7.5	VARSTVO KRAJINE IN ZAVAROVANA KRAJINA KOT KATEGORIJA PET (V) PO IUCN LESTVICI ZAVAROVANIH OBMOČIJ.....	136
7.6	PARTICIPACIJA JAVNOSTI PRI NASTAJANJU NARAVNEGA PARKA..	146
7.7	VODENJE USTANAVLJANJA NARAVNEGA PARKA.....	154
7.7.1	Park v ustanavljanju	156
7.8	OCENA SEDANJEGA POSTOPKA USTANAVLJANJA NARAVNIH PARKOV.....	157
7.9	PREDLOG MODELA USTANAVLJANJA NARAVNEGA PARKA	164
8	REZULTATI	170
9	RAZPRAVA IN SKLEPI	172
9.1	RAZPRAVA	172
9.1.1	Uspešnost dosedanjega ustanavljanja naravnih parkov.....	172
9.1.2	Teoretična izhodišča ustanavljanja naravnih parkov.....	173
9.1.3	Vprašanje metode ustanavljanja naravnih parkov.....	175
9.1.4	Nujnost in učinkovitost zavarovanja	176
9.2	SKLEP	178
10	POVZETEK.....	179
11	VIRI	196

ZAHVALA

KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 1: Zgodovinski pregled aktov o zavarovanju naravnih parkov na republiški oziroma državni ravni v Sloveniji do leta 2007	17
Preglednica 2: Število naravnih parkov, ustanovljenih na republiški oziroma državni in lokalni ravni v času veljavnosti posameznega naravovarstvenega predpisa	19
Preglednica 3: Delež državnega ozemlja, zavarovanega v okviru širših zavarovanih območij v Sloveniji za obdobje od 1992 do 2006	23
Preglednica 4: Število obiskovalcev izbranih naravnih znamenitosti v letu 2006	57
Preglednica 5: Nova paradigma zavarovanih območij	60
Preglednica 6: Lestvica participacije v planiranju	63
Preglednica 7: Število zaposlenih strokovnih delavcev v različnih obdobjih v posameznih naravovarstvenih organizacijskih enotah v Sloveniji na zadnji koledarski dan izbranega leta	83
Preglednica 8: Število izdelanih strokovnih osnov na Zavodu RS za varstvo narave za ustanovitev novih naravnih parkov in za obnovitev lokalnih aktov o zavarovanju na državni ravni za obstoječe naravne parke od leta 2003 do leta 2006	90
Preglednica 9: Zgodovinski pregled seznamov najpomembnejših delov narave v Sloveniji, predlaganih za zavarovanje	99
Preglednica 10: Naravovarstveni statusi območja lokacije A »Nad stenami« in lokacije B nad Planinsko jamo, ki so bili uporabljeni kot argumenti proti gradnji Evropskega muzeja krasa na teh lokacijah	127
Preglednica 11: Primerjava slovenskih kategorij zavarovanih območij, kot jih določa ZON-UPB2 (2004) z IUCN kategorijami	135
Preglednica 12: Trije mednarodni pristopi k varstvu krajine po Phillipsu (2002) in varovanje krajine po ZON-UPB2 (2004)	140
Preglednica 13: Časovnica aktivnosti za ustanovitev Krajinskega parka Ljubljansko barje	162

KAZALO SLIK

Slika 1: Povečevanje ozemlja, zavarovanega v okviru naravnih parkov v Sloveniji v obdobju od leta 1949 do leta 2007	22
Slika 2: Delež posameznih kategorij širših zavarovanih območij glede na njihovo skupno površino v Sloveniji v letu 2006	24
Slika 3: Naravni parki v Sloveniji	25
Slika 4: Pregledna skica organov in organizacij za izvajanje nalog varstva narave v Sloveniji na ravni države	86
Slika 5: Organizacijska struktura Zavoda RS za varstvo narave	87
Slika 6: Organizacijska struktura nemške naravovarstvene službe	89
Slika 7: Prikaz predvidene porabe delovnega časa za posamezne naloge na Zavodu RS za varstvo narave v letu 2007	101
Slika 8: Proračunska sredstva, namenjena delovanju naravnih parkov v letu 2008 (brez sredstev za investicije)	102
Slika 9: Proračunska sredstva, namenjena delovanju naravnih parkov v letu 2008 (brez sredstev za investicije) preračunana na hektar posameznega naravnega parka	103
Slika 10: Predlagani naravni parki v Sloveniji	120
Slika 11: Območja Natura 2000 v Sloveniji	121
Slika 12: Lokacija A »Pod stenami«; maketni prikaz volumnov	125
Slika 13: Lokacija B v zatrepni steni nad vhodom v Planinsko jamo, maketni prikaz volumnov	126
Slika 14: Lokacija zgradbe načrtovanega Evropskega muzeja krasa, parkirišč, povezovalne poti in povezovalne ceste v Rakovem Škocjanu	128
Slika 15: Pogled z Velikega naravnega mostu v Rakovem Škocjanu na poplavljeno dolino Raka in na izbrano lokacijo Evropskega muzeja krasa, označeno s križcem	129
Slika 16: Maketni prikaz volumnov načrtovane zgradbe Evropskega muzeja krasa nad lazom Farovka v Rakovem Škocjanu	130
Slika 17: Kategorije zavarovanih območij v Sloveniji, kot jih opredeljuje ZON-UPB2 (2004)	133
Slika 18: Kategorije zavarovanih območij po IUCN lestvici	134
Slika 19: Pojmovanje kulturne krajine po Phillipsu	137
Slika 20: IUCN kategorije zavarovanih območij glede na stopnjo modifikacije okolja	140
Slika 21: Območje Notranjskega regijskega parka, iz katerega so dosledno izločena vsa naselja in vsi prebivalci	145
Slika 22: Postopek ustanavljanja širšega zavarovanega območja z najpomembnejšimi vmesnimi fazami	158

Slika 23: Projektni cikel ustanavljanja naravnega parka	164
Slika 24: Prikaz aktivnosti prvega koraka ustanavljanja naravnega parka	166
Slika 25: Prikaz aktivnosti v drugem koraku ustanavljanja naravnega parka	167
Slika 26: Zaključni del procesa ustanavljanja širšega zavarovanega območja	168

OKRAJŠAVE

ARSO	Agencija RS za okolje
EU	Evropska unija
Inventar 1976	Inventar najpomembnejše naravne dediščine Slovenije
Inventar 1988	Inventar najpomembnejše naravne dediščine Slovenije – 1. del
Inventar 1991	Inventar najpomembnejše naravne dediščine Slovenije- 2. del
IUCN	Svetovna zveza za ohranitev narave (<i>The World Conservation Union</i>)
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MOPE	Ministrstvo za okolje, prostor in energijo
NPVO	Nacionalni program varstva okolja za obdobje 1999 - 2008
OdPSDP	Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana Republike Slovenije
ReNPVO	Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2005 - 2012
Spomenica	Spomenica odseka za varstvo prirode in prirodnih spomenikov pri Muzejskem društvu za Slovenijo
SPRS	Strategija prostorskega razvoja Slovenije
UNESCO	Organizacija Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
ZNKD	Zakon o naravni in kulturni dediščini
ZVKD	Zakon o varstvu kulturne dediščine
ZVKD-1	Zakon o varstvu kulturne dediščine
ZON	Zakon o ohranjanju narave
ZRSVN	Zavod RS za varstvo narave
ZVN	Zakon o varstvu narave
ZVO	Zakon o varstvu okolja
ZUreP-1	Zakon o urejanju prostora

*»Konec koncev ohranjamo le tisto, kar ljubimo.
Ljubimo lahko le tisto, kar razumemo.
Razumemo pa lahko le tisto, o čemer so nas použili.«*

Baba Díoum,
senegalski pesnik in naravovarstvenik

1 UVOD

Slovenija je po ohranjenosti in pestrosti narave ena najbogatejših evropskih držav. Po zaslugi dolgoletne tradicije, visoke stopnje identifikacije ljudi s prostorom, v katerem živijo, in prizadevanj peščice naravovarstvenikov, ki je svoje življenje posvetila varstvu narave, imamo še vrsto izjemno ohranjenih območij.

Potrebe po varstvu tega bogastva smo se Slovenci zavedli zelo zgodaj, saj je prof. dr. Albin Belar (1864 – 1939) že leta 1908 predlagal zavarovanje doline nad Komarčo, danes znane pod imenom Dolina sedmerih triglavskih jezer. Sorazmerno zgodaj smo nato dobili tudi prvo listino, na podlagi katere naj bi to varstvo uresničevali. Leta 1920 je bila sestavljena Spomenica, prvi celovit naravovarstveni program, ki ga je Odsek za varstvo prirode in prirodnih spomenikov pri Muzejskem društvu za Slovenijo predložil pokrajinski vladi za Slovenijo. V njej je navedena vrsta naravovarstvenih zahtev, med najpomembnejšimi so pobude za ustanovitev sedmih varstvenih parkov.

Sledila so dejanja. Leta 1924 je nastal prvi, Alpski varstveni park, ki je obsegal 14 km² visokogorskega sveta v Dolini sedmerih triglavskih jezer ob takratni Rapalski meji z Italijo. Slovenci smo bili tako peti evropski narod z narodnim parkom, na kar smo lahko upravičeno ponosni. Prof. dr. Fran Jesenko (1875 – 1932) je namreč kmalu po ustanovitvi to zavarovano območje označil za Triglavski narodni park (Peterlin, 1975). Vendar se je treba ob tem zavedati, da ni šlo za narodni park, ki bi ga na osnovi naravovarstvenih predpisov ustanovila in zanj skrbela država, ampak je nastal z zakupno pogodbo med nevladnimi organizacijami in lastnikom zemljišča. Ko je leta 1944 pogodba potekla, je zaradi vojnih razmer ni bilo mogoče podaljšati in Alpski varstveni park je ugasnil.

Pravno osnovo za ustanavljanje naravnih parkov smo dobili tik pred drugo svetovno vojno, institucionalno pa se je varstvo narave organiziralo šele po vojni, dobrih 40 let po ustanovitvi prve take službe v Evropi. Šele leta 1949 je država z odločbama ustanovila prvi zavarovani območji v Sloveniji, in sicer Martuljkovo skupino v Julijskih Alpah in kraško dolino Rakov Škocjan na Notranjskem, na obnovitev zavarovanja Doline sedmerih triglavskih jezer pa je bilo treba počakati do leta 1961.

Zares sistematično se je slovenska oblast zavarovanja širših območij lotila šele v osemdesetih letih prejšnjega stoletja in tako za nekaj desetletij zamudila klasično obdobje ustanavljanja naravnih parkov v Evropi. Prav proti koncu stoletja smo z obsežnim projektom ustanavljanja naravnih parkov skupno zavarovano površino želeli povečati s takratnih 8 na približno 30 odstotkov državnega ozemlja in s tem dohiteti naravovarstveno razvitejše evropske narode. A sredi ustanavljanja dveh najobsežnejših regijskih parkov (Snežnik in Kočevsko – Kolpa) je takratni minister za okolje, prostor in energijo prekinil vse dejavnosti, povezane z ustanavljanjem naravnih parkov (Kopač, 2003). Vprašanje, ali

je neuspehu tega projekta botroval neustrezen in tako ali drugače neizdelan pristop ali kaj drugega, v Sloveniji javno še ni bilo postavljeno.

Po deležu zavarovanega ozemlja je Slovenija iz prvih vrst tako postopoma spolzela na rep evropskih držav. Sedanjih 11 odstotkov zavarovanega ozemlja v državi nas tako »... *uvršča v spodnji del mednarodne lestvice parkovnega omrežja*« (Berginc, 2005), kar zbuja še dodatne dvome o obstoju in uresničevanju ustrezne metode.

Kljub razmeroma šibkemu institucionalnemu varstvu smo v preteklosti vseeno preprečili več načrtov, ki bi zelo grobo posegli v naravo, denimo izgradnjo nekaterih hidroelektrarn, trajno ojezeritev Planinskega in Cerkniškega polja ter potopitev podzemnega bogastva na tem območju, gradnjo triglavskih žičnic in smučišč. Imamo Triglavski narodni park in z veliko napori ter nekaj politične volje smo Spominski park Trebče nadgradili v Kozjanski regijski park, danes enega najuspešnejših naravnih parkov v Sloveniji. Leta 1986 so bile Škocjanske jame uvrščene na seznam svetovne dediščine pri UNESCO, deset let kasneje pa smo jih zavarovali v okviru Regijskega parka Škocjanske jame. Leta 2003 je bil v okviru trideželnega parka Goričko – Raab - Őrség ustanovljen Krajinski park Goričko, ki postaja najučinkovitejši slovenski krajinski park.

Zadnja leta Ministrstvo za okolje in prostor na območjih predlaganih za zavarovanje in celo na zavarovanih območjih dopušča načrtovanje novih in ožvitev starih nesprejemljivih posegov. Tako je bilo ne glede na vsa strokovno argumentirana nasprotovanja izdano Delno gradbeno dovoljenje za gradnjo vetrnih elektrarn na Volovji rebri (2007), medresorska komisija pa v letu 2007 obravnava predlog gradnje Evropskega muzeja krasa v Rakovem Škocjanu, širšem zavarovanem območju z najstarejšim veljavnim državnim aktom o zavarovanju v Sloveniji (Odločba o zavarovanju okolice ..., 1949). Pred nami je tudi prostorska umestitev hitre železnice petega evropskega koridorja, ki bo prečkala Slovenijo po daljši osi, ponovno nam grozijo tudi elektrarne na Muri. Ta dejstva nakazujejo, da slovensko varstvo narave morda nima ustreznih instrumentov, s katerimi bi lahko preprečili uničujoče posege na naravovarstveno najvišje ovrednotenih območjih.

Zlasti ko govorimo o sedanjosti in perspektivah slovenskega varstva narave, je nujno upoštevati še en pomemben mejnik z daljnosežnimi posledicami, in sicer spremembo naravovarstvene zakonodaje s preureditvijo institucionalne organiziranosti naravovarstvene službe v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Eden od razlogov zanjo je zahteva po ohranjanju biotske raznovrstnosti, ki se je pojavila tako v svetu kot pri nas. Zato smo pred vstopom v Evropsko unijo leta 2004 določili posebna varstvena območja v okviru vzpostavljanja ekološkega evropskega omrežja Natura 2000. Večina evropskih držav celovito varstvo v preteklosti ustanovljenih širših zavarovanih območij tako nadgrajuje z ožjim, bolj specializiranim ohranjanjem biotske raznovrstnosti.

Tudi v Sloveniji se območja, pomembna za ohranjanje biotske raznovrstnosti, v veliki meri prekrivajo z zavarovanimi in za zavarovanje predlaganimi širšimi območji, ob tem pa se pojavljajo razmišljanja, da naravni parki, zasnovani na celovitem vrednotenju narave, niso več potrebni. Zato se tu nujno postavlja še eno metodološko vprašanje: ali lahko država, z namenom ohranjanja biotske raznovrstnosti, skozi upravljanje območij Natura 2000 tem območjem zagotovi enako učinkovito varstvo kot na celovitem vrednotenju zasnovani naravni parki.

Naloga je nastala predvsem iz strokovne radovednosti in želje po karseda temeljitom razumevanju elementov in dinamik, ki z največjo gotovostjo vodijo v uspešno ustanavljanje širših zavarovanih območij. O današnjem stanju na tem področju, ki je nalogi ključni, a ne edini predmet opazovanja, je v zadnjem desetletju slišati komaj kaj pohvalnega. Bolj kot za kritiko, naj bo ta še tako upravičena in utemeljena, gre nalogi za tvorno opredelitev možnosti za uspešnejšo prihodnost širših zavarovanih območij. Po drugi strani pa motiv zanjo prihaja tudi iz prepričanja, da smo iz spoštovanja do dela naših predhodnikov, do samih sebe in do tistih, ki šele prihajajo, in imajo prav tako pravico živeti z ohranjeno naravo in v njej, dolžni na vseh ravneh poskrbeti za njeno ohranitev, ter da je najprimernejši ukrep za uresničevanje tega cilja v Sloveniji še vedno zavarovanje širših naravovarstveno pomembnih območij, zasnovano na celovitem vrednotenju narave.

1.1 CILJ RAZISKOVANJA

Namen naloge je z vidika različnih dejavnikov osvetliti, kako so se na Slovenskem ustanavljala širša zavarovana območja od začetkov varstva narave do danes. Ti dejavniki se nanašajo tako na politične in družbene razmere v prostoru kot tudi na strokovne odločitve v posameznih obdobjih. Naloga mora nujno obravnavati tudi teoretična izhodišča, ki so temelj izvajanja naravovarstvene zakonodaje. Ob tem se vse bolj izrisuje podoba o stopnji uspešnosti in s tem ustreznosti zadevnih pristopov v Sloveniji. Za ravnanja, povezana z ustanavljanjem širših zavarovanih območij, želimo predlagati ustrezne osnove, ki bi zagotavljale večjo preglednost, sistematičnost in učinkovitost ter bi jih bilo zato tudi lažje vrednotiti.

Cilji naloge so:

1. ugotoviti potrebo po ustanavljanju širših zavarovanih območij;
2. ugotoviti potrebo po celovitem pristopu k ustanavljanju širših zavarovanih območij;
3. ugotoviti obstoj celovitega varstva narave v Sloveniji;
4. prikazati najpomembnejše dejavnike, ki tako ali drugače usmerjajo aktivnosti na področju ustanavljanja širših zavarovanih območij, zlasti v Sloveniji;
5. prikazati in analizirati stanje na področju ustanavljanja širših zavarovanih območij v Sloveniji glede na stanje narave in glede na cilje, zastavljene v preteklosti;
6. oceniti sedanji potek ustanavljanja širših zavarovanih območij v Sloveniji;
7. v luči sodobnih celovitih pristopov k varstvu narave, s posebnim poudarkom na vlogi, ki jo ima participacija javnosti, opredeliti »idealni« model ustanavljanja širših zavarovanih območij;
8. predlagati spremembe sistema varstva narave v Sloveniji na osnovi soočenja sedanjega postopka in »idealnega« modela ustanavljanja širših zavarovanih območij.

1.2 DELOVNE HIPOTEZE

Prva hipoteza

Pri ustanavljanju širših zavarovanih območij v Sloveniji smo relativno neuspešni.

Druga hipoteza

Varstvo narave v Sloveniji ima za področje ustanavljanja in upravljanja širših zavarovanih območij, zasnovanih na celovitem vrednotenju narave, pojmovno in zakonsko preozko zasnovana teoretična izhodišča.

Tretja hipoteza

V Sloveniji ni enotne in učinkovite metode za ustanavljanje širših zavarovanih območij.

Četrta hipoteza

Za ohranitev širših naravovarstveno pomembnih območij v Sloveniji oziroma predlaganih naravnih parkov, ki temeljijo na celovitem vrednotenju narave, je zavarovanje dolgoročno še vedno nujen in najučinkovitejši izmed ukrepov varstva.

1.3 RAZLAGA POJMOV

Biotska raznovrstnost

Biotsko raznovrstnost razumemo »kot življenjsko, zlasti vrstno raznolikost ali pestrost živih bitij« (Mršič, 1997: 15). V 2. členu Konvencije o biološki raznovrstnosti (Zakon o ratifikaciji Konvencije o biološki..., 1996) je opredeljena tako: »*Biološka raznovrstnost pomeni raznolikost živih organizmov iz vseh virov, ki vključuje med drugim kopenske, morske in druge vodne ekosisteme ter ekološke komplekse, katerih del so; to vključuje raznovrstnost znotraj samih vrst, med vrstami in raznovrstnost ekosistemov.*«

Celovitost varstva narave

Varstvo narave je celovito, če:

1. obravnava tri temeljne vsebine: naravne znamenitosti oziroma naravne vrednote, krajino ter biotsko raznovrstnost;
2. te vsebine obravnava z vseh vidikov, vključno z odnosom človeka do narave;
3. obravnava naslednje osnovne človekove vloge v varstvu narave:
 - človeka, ki ima v zvezi z varstvom narave določene pravice in dolžnosti;
 - človeka, ki naravo ogroža;
 - človeka, ki z oblikovanjem moralnih norm oziroma vrednot določa kaj in zakaj varujemo;
 - človeka, ki sooblikuje kvalitete varovanega prostora (antropogeni ekosistemi, kulturna krajina in oblikovana narava).

Celovito vrednotenje narave

Stopnjo celovitosti vrednotenja narave opredeljujejo strokovna merila za vrednotenje narave in varstveni cilji. Vrednotenje narave je celovito, ko vsebuje vsa potrebna merila za zagotavljanje celovitega varstva narave. Pojem celovito vrednotenje narave se v nalogi uporablja povsod, kjer govorimo o širših območjih, predlaganih za zavarovanje oziroma predlaganih naravnih parkih v Sloveniji.

Dejavniki uspeha ustanavljanja širših zavarovanih območij

Na ustanavljanje naravnih parkov vplivajo številne okoliščine, ki jih naloga obravnava kot dejavnike. Ti se nanašajo na splošne razmere za ustanavljanje naravnih parkov v družbi, poleg tega pa še na konceptualna, pravna in organizacijska izhodišča varstva narave. Vplivajo tako na odločitve o ustanovitvi kot tudi na potek procesov ustanavljanja širših zavarovanih območij.

Metodologija ustanavljanja širših zavarovanih območij

Metodologijo štejemo za skup vseh zavestnih procesov, sredstev, podlag, izhodišč, razmerij, ravnanj, ki so usmerjeni v napredovanje k cilju ustanavljanja širših zavarovanih

območij. Ugotovitvam o metodologiji ustanavljanja se približujemo z obravnavo idejnih izhodišč, nazorov, zakonskih podlag in norm, projektnih in drugih postopkov, ki so opredeljevali in opredeljujejo pot do ustanovitve širših zavarovanih območij na Slovenskem. Pri tem so pomembna tako teoretična izhodišča oziroma splošni pristopi k varstvu narave kot iz njih izhajajoča implementacija.

Naravni parki

Naravni parki so neformalno, a uveljavljeno zbirno ime za širša zavarovana območja: narodne, regijske in krajinske parke (Skoberne in Peterlin (ur.), 1991), zasnovana na celovitem vrednotenju narave, ki imajo akte o zavarovanju.

Območja Natura 2000

So območja evropskega ekološkega omrežja, pomembna za ohranjanje biotske raznovrstnosti, na katerih je treba zagotoviti ohranitev ali doseganje ugodnega stanja rastlinskih in živalskih vrst ter njihovih habitatov. Pojem v nalogi zajema posebna območja varstva in potencialna posebna ohranitvena območja. Posebno območje varstva je ekološko pomembno območje, ki je na ozemlju Evropske unije (v nadaljevanju EU) pomembno za ohranitev ali doseganje ugodnega stanja ptic, potencialno posebno ohranitveno območje pa je ekološko pomembno območje, ki je na ozemlju EU pomembno za ohranitev ali doseganje ugodnega stanja drugih živalskih ter rastlinskih vrst, njihovih habitatov in habitatnih tipov in ki izpolnjuje strokovne kriterije, določene s predpisi EU, za določitev posebnega ohranitvenega območja (Zakon o ohranjanju narave; uradno prečiščeno besedilo, 2004: 33. člen; v nadaljevanju ZON-UPB2).

Postopek zavarovanja

Formalnosti ob sprejemu akta o zavarovanju imenujemo postopek in so del celotnega procesa ustanavljanja naravnega parka. V praksi in glede na ZON-UPB2 (2004: 58. člen) se je in se postopek ustanavljanja naravnih parkov nanaša predvsem na pripravo strokovnih osnov in sprejemanja akta o zavarovanju. Tako ga razumejo tudi Berginc in sod. (2007).

Pravni status delov narave

Pravni status je s predpisom določeno pravno stanje, ki omogoča uporabo določenega pravnega ukrepa. Vlada določi ekološko pomembna območja, posebna varstvena območja in naravne vrednote (ZON-UPB2, 2004: 32., 33. in 37. člen), s tem pa ti deli narave pridobijo status varovanih območij. Določitev statusa je naloga države in temelji na strokovnih ugotovitvah, ki niso predmet širše razprave. Status potrdi pristojni minister po seznanitvi lokalnih skupnosti s predlogi.

Predlagani naravni parki

Pod pojmom predlagani naravni parki razumemo na celovitem vrednotenju narave zasnovana širša zavarovana območja, ki še nimajo aktov o zavarovanju (Odlok o

spremembah in dopolnitvah prostorskih ..., 1999) in so bila nazadnje zajeta v Naravovarstvenih smernicah za prostorski plan Republike Slovenije (Habjan (ur.), 2002). Območja predlaganih naravnih parkov so bila načrtana v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja na podlagi Zakona o naravni in kulturni dediščini (1981; v nadaljevanju ZNKD).

Proces zavarovanja

Proces zavarovanja v nalogi zajema vsa ravnanja in aktivnosti povezane z ustanavljanjem naravnih parkov. V izhodišču vključuje teoretične osnove in priprave na ustanavljanje, v svoji zaključni fazi pa prehaja v proces upravljanja z zavarovanim območjem. Osrednji del procesa obsega projektno vodenje nastajanja parka, katerega bistvena dela sta proces komuniciranja z javnostmi in proces nastajanja upravljalškega načrta.

Slovenija

Ocene, domneve, trditve, analize in ugotovitve v nalogi se nanašajo na sedanje ozemlje države Slovenije. Ko naloga zahaja v preteklost, dajemo prednost pojmu »na Slovenskem«. Vendar ponekod boljše razumevanja ali razpravljanje o nadnacionalnih okvirih (denimo o evropski zakonodaji), v katere je vključena Slovenija, terja pogled čez slovenske meje na stanje v nekaterih drugih državah ali regijah: v Avstriji, Nemčiji, na Škotskem, v Angliji, v ZDA.

Širše zavarovano območje

Zavarovano območje je tisto, za katerega je država ali lokalna skupnost sprejela akt o zavarovanju. Širša zavarovana območja (narodni, regijski in krajinski park) določa ZON-UPB2 (2004: 53. člen). Širša zavarovana območja so območja narave z veliko abiotsko, biotsko in krajinsko raznovrstnostjo ter veliko gostoto in raznolikostjo naravnih vrednot, ki so lahko tudi kompleksno in funkcionalno med seboj povezane (ZON-UPB2, 2004: 67. člen). Med širša zavarovana območja v Sloveniji štejemo vse naravne parke oziroma zavarovana območja, ustanovljena pred in po uveljavitvi Zakona o ohranjanju narave (1999, v nadaljevanju ZON), ki ustrezajo gornji opredelitvi. Pri določanju vrste zavarovanega območja se upoštevajo tudi merila mednarodnih organizacij za ohranjanje narave, katerih članica je Republika Slovenija (ZON-UPB2, 2004: 53. člen). V nalogi za širša zavarovana območja večinoma uporabljamo pojem naravni parki.

Ukrep varstva naravnih vrednot

Ukrep varstva je določen v 45. členu ZON-UPB2, 2004: *»Zaradi varstva naravnih vrednot ali zaradi ohranitve naravnih procesov ter določitve načina izvajanja varstva naravnih vrednot izvajajo država in lokalne skupnosti ukrepe varstva naravnih vrednot. Ukrepi varstva naravnih vrednot so pogodbeno varstvo, zavarovanje, začasno zavarovanje, skrbništvo in obnovitev. Vrsto ukrepa varstva, ki naj se na določenem območju izvede, predlaga državi ali lokalni skupnosti organizacija, pristojna za ohranjanje narave«.*

Pri tem v praksi večkrat prihaja do nerazumevanja in zato enačenja pojmov »ukrep varstva« in »pravni status«. Odločitev za ukrep varstva je širšega značaja in vključuje tudi družbene vidike posameznega območja, temelji pa na političnem konsenzu vseh uporabnikov prostora. Del narave ima lahko več statusov, varujemo pa ga praviloma z enim ukrepom.

Uspešnost ustanavljanja širših zavarovanih območij

Uspešnost ustanavljanja širših zavarovanih območij v Sloveniji lahko ocenjujemo z več vidikov. Odločitev, kateri način bomo uporabili, je odvisna od zastavljenih ciljev. Glede na cilje je v nalogi prikazana izključno kvantitativna ocena uspešnosti ustanavljanja širših zavarovanih območij v Sloveniji. Drug pomemben vidik uspešnosti je kvaliteta oziroma učinkovitost že ustanovljenih širših zavarovanih območij, katere ocenjevanje ni namen te naloge in presega njene okvire. Uspešnost se v nalogi torej nanaša zgolj na število naravnih parkov in količino zavarovanega ozemlja glede na število začetih postopkov za ustanovitev širšega zavarovanega območja in glede na predvidenih 30 odstotkov zavarovanega ozemlja v državi. Uspešno zaključen postopek zavarovanja tako pomeni sprejem akta o zavarovanju in s tem ustanovitev širšega zavarovanega območja, ne glede na njegovo kasnejšo učinkovitost. Vse prekinjene postopke ne glede na razloge štejemo za neuspešne.

Zavarovanje

Slovar slovenskega knjižnega jezika (2000) pojem »zavarovanje« razlaga v najrazličnejših pomenskih besednih zvezah, zavarovanja naravovarstveno pomembnih objektov in območij narave pa ne omenja. Po de Grootu (1992) je »*preservation*« ali zavarovanje »*vzdrževanje nečesa v sedanjem stanju*«. Pojem »varstvo« je v slovarju med drugim razložen kot »*prizadevanje, da se kaj ohrani: ukrepi za varstvo narave, okolja ...*« (Slovar slovenskega ..., 2000), de Groot (1992) pa ga (»*protection*«) opisuje kot »*varovanje nečesa s posebnimi namenom*«.

Zavarovanje delov narave je pravna vzpostavitev določenih pravil obnašanja na osnovi družbenega konsenza za dolgoročno zagotovitev varstvenih ciljev v prostoru. Je eden od ukrepov varstva narave, ki je doslej najpogostejše izbran tako v Sloveniji kot v svetu. Opredeljen je v 45. členu ZON-UPB2 (2004). Z aktom o zavarovanju se zavarujejo naravne vrednote (49. člen ZON), ekološko pomembna območja in posebna varstvena območja oziroma območja Natura 2000 (32. in 33. člen ZON).

2 DOSEDANJA RAZISKOVANJA

Podrobnih raziskav, ki bi se nanašale na hipoteze, predstavljene zgoraj, ni, oziroma niso bile objavljene. Tuje raziskave, povezane s to tematiko, se nanašajo na območja izven Slovenije in na drugačne razmere od slovenskih. Tako so lahko koristne le na stopnji, ki se največkrat izkaže za preveč abstraktno. Pri nas so opravljeni posamezni zgodovinski pregledi dogodkov v varstvu narave in zbrani so podatki o nekaterih pomembnih osebnostih, povezanih z njimi. Zbrana in preučevana so zgodovinska dejstva v zvezi z varstvom rastlinskih in živalskih vrst ter jam. Ustanavljanje in delovanje zavarovanih območij je obravnavano v nekaj diplomskih in magistrskih nalogah na različnih oddelkih predvsem Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani (npr. Jakop, 1998, Mikuš, 2006).

Podatki o zavarovanjih v Sloveniji so zbrani in delno analizirani do leta 1979, in sicer v šesti številki Vestnika (Smerdu (ur.) 1979), glasila nekdanjega Zavoda SR Slovenije za spomeniško varstvo. Dotedanji in kasnejši podatki o zavarovanjih so zbrani tudi v digitalni obliki v Registru zavarovanih območij v Sloveniji, ki je bil v okviru projekta Informacijski sistem narava (IS narava) v devetdesetih letih prejšnjega stoletja zasnovan na Agenciji RS za okolje (v nadaljevanju ARSO).

Elliott in Udovč (2004) v članku o varstvu narave in prostorskem planiranju v Sloveniji z vidika kontinuitete v tranziciji skušata razložiti vpliv in pomen Odloka o prostorskih sestavinah dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana SR Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 2000 na in za varstvo narave, ki je bil v mnogočem, kot pravita, avantgarden celo za zahodne razmere in razloge za kasnejšo neuspešno implementacijo v planu predlaganih naravnih parkov, predvsem regijskih. Trditve temeljijo na izjavah 23 strokovnjakov z obravnavanih področij, ki si v marsičem nasprotujejo. Vsebina članka in ugotovitve se nanašajo na politične in družbene spremembe v Sloveniji v zadnjih petnajstih letih in njihov vpliv na posamezne vidike procesa prostorskega planiranja, predvsem ustanavljanja naravnih parkov. V nalogi je pri obravnavi dejavnikov uspeha primerjava s tem člankom pripeljala do zanimivih zaključkov.

Regionalni center za okolje - REC je pod okriljem Ministrstva za okolje, prostor in energijo izvedel projekt z naslovom Nacionalna samo-ocena potreb po krepitvi zmogljivosti za globalno okoljsko upravljanje (NCSA). V njegovem okviru je bila izdelana Ocena izvajanja Konvencije o biološki raznovrstnosti v Sloveniji (Kus Veenvliet in sod., 2006), zanimivi pa so zlasti pogledi na izvajanje ZON (1999) in Konvencije, tako na področju ohranjanja biotske raznovrstnosti kot varstva naravnih vrednot in zavarovanih območij, ki se nanašajo na ohranjanje biotske raznovrstnosti. Predstavljeni so tudi cilji in ukrepi za ohranjanje biotske raznovrstnosti iz Resolucije o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2005 do 2012 (2006; v nadaljevanju ReNPVO), ki je bila med potekom

projekta še v nastajanju. Izsledki analize so uporabljeni v poglavjih o dejavnikih uspeha in oceni stanja na področju ustanavljanja naravnih parkov.

Skupina predstavnikov slovenskih okoljskih nevladnih organizacij je pod okriljem Umanotere, slovenske fundacije za trajnostni razvoj, izvedla projekt Ogledalo vladi: 2000 – 2002 (Dermelj (ur.), 2003). Namen projekta je bila analiza dela vlade v prvi polovici njenega mandata za področje varstva okolja, narave in trajnostnega razvoja. Analiza je bila pripravljena na podlagi ocene izvajanja strateških in drugih ključnih dokumentov ter sprejetih zakonov in programov, za katere so ugotavljali, kako dobra je njihova operacionalizacija. Učinkovitost dela vlade so merili s pomočjo različnih indikatorjev, med katerimi je bilo za področje varstva narave in biotske raznovrstnosti tudi ustanavljanje naravnih parkov. Rezultati analize so navedeni v poglavju o stanju ustanavljanja naravnih parkov.

Projekt ustanavljanja naravnih parkov v Sloveniji - pregled opravljenega dela (Hafner, 1994) je kratka analiza stanja na področju ustanavljanja naravnih parkov v Sloveniji in pregled takratne situacije na vsakem posameznem širšem območju, predlaganem za zavarovanje.

Sistem varstva naravnih vrednot v Sloveniji je s pravnega vidika v magistrski nalogi obdelala Kremesec – Jevšenakova (2004), razmere v ustanovljenih krajinskih parkih pa Mikuševa (2006).

Publikacija Sistem varstva narave v Sloveniji (Berginc in sod., 2007) je obširna razlaga celotne veljavne naravovarstvene zakonodaje po vsebinskih sklopih. Med njimi sta tudi zavarovanje in predstavitev postopka za ustanovitev širšega zavarovanega območja.

3 MATERIAL IN METODE RAZISKOVANJA

3.1 MATERIAL

Najširše gledano je snov, ki jo zajema in obravnava naloga, narava Slovenije. Ožje pa je ta snov teorija in praksa ustanavljanja širših zavarovanih območij. V zvezi s tem nas zanimajo vse konstitutivne okoliščine, pomembne za nastanek obstoječih, zlasti pa tudi za predloge širših zavarovanih območij oziroma naravnih parkov.

Za oceno uspešnosti in pripravo modela ustanavljanja naravnih parkov v Sloveniji je treba najprej preučiti sedanjo in nekdanjo naravovarstveno, pa tudi okoljsko, prostorsko in zakonodajo s področja varstva kulturne dediščine, ki je v posameznih zgodovinskih obdobjih dajala in daje vsem prizadevanjem na tem področju pravni okvir. Najbolj podrobno naloga obravnava Zakon o ohranjanju narave (1999, 2004). Upoštevati skuša tudi vse razpoložljive podatke o dosedanjih zavarovanjih. Opira se na poročila o delu in programe posameznih naravovarstvenih institucij. Pomembne so ji tudi izkušnje naravovarstvenikov vseh generacij, ki so sodelovali pri ustanavljanju različnih zavarovanih območij v Sloveniji. Veliko pozornosti pa namenja teoretičnim izhodiščem varstva narave, bodisi izrecno formuliranim bodisi impliciranim v različnih dokumentih in praksi.

Ves ta »material« zajemamo iz slovenskega prostora, dopolnjujemo pa ga tudi z dejstvi in spoznanji iz tujine, zlasti, denimo, ko sledimo teoretičnim izhodiščem, njihovi vsebini, vlogi in dinamiki njihovega spreminjanja ter ko presojamo namene in cilje ustanavljanja naravnih parkov. Tujih izkušenj in spoznanj ne ponujamo kot recept za reševanje vseh slovenskih težav, saj bi s tem zanemarili vse preveč lokalnih dejavnikov, ki vplivajo na procese ustanavljanja naravnih parkov.

Področje varstva narave je posebno in v primerjavi z drugimi znanstvenimi področji relativno mlado, zato je tako pri nas kot na tujem slabše dokumentirano. Za nekatera, čeprav splošno znana dejstva, povezana z ustanavljanjem naravnih parkov v Sloveniji, je zato težko priti do pisnih virov in dokazov, za druga velja, da jih je zaradi ne povsem jasnih opredelitev na tem področju mogoče razlagati na različne načine. To pomeni, da je težko v celoti in objektivno obnoviti potek in vsebino preteklega dogajanja na tem področju v Sloveniji, še posebej na konkretnih primerih ustanavljanja naravnih parkov. Kljub temu je iz razpoložljivega gradiva mogoče izluščiti splošni odnos družbe in politike do varstva narave in posebej do ustanavljanja širših zavarovanih območij ter učinkovitost zakonodaje v posameznih obdobjih.

3.2 METODE

Naloga izhaja večinoma iz pozornega opazovanja in ugotovitev o dejanskem stanju zadevnega področja in je po svoji najsplošnejši metodi torej empirična. Kolikor gre onkraj ugotavljanja dejanskega stanja in predlaga stanje, kakršno bi moralo biti, se iz pozitivizma odmika v normativnost. Dejansko stanje na več mestih osvetljuje s primerjavami; te so bodisi sinhrono (ko primerja stanje v različnih državah) bodisi diahrono (ko govori o razvoju slovenske zakonodaje na področju slovenskega varstva narave). Pri nekaterih ugotovitvah se naloga opira preprosto na statistiko – četudi nikdar nekritično, brez upoštevanja konteksta – ali pa so ji statistični podatki povod za iskanje globljih vzrokov; v tem je njena metoda tudi statistična.

Preverjanja delovnih hipotez se naloga loteva s postopnim raziskovanjem predpogojev, ki morajo biti izpolnjeni za uspešno ustanovitev naravnega parka. Prvi pogoj, spoznanje o nujnosti varstva narave, je danes prisoten v veliki večini razvitih držav, na svetovni in regionalni ravni pa so bile z namenom varstva narave sprejeti številni mednarodni dokumenti. Njihova implementacija je v povezavi z nacionalnimi sistemi varstva narave prepuščena vsaki posamezni državi. Tako je izpolnjevanje preostalih pogojev za ustanovitev naravnega parka odvisno od kakovosti sistemov varstva narave v posameznih državah. Ti pogoji zadevajo naslednje tri sklope:

1. teoretična izhodišča varstva narave, ki jih je mogoče presojati po stopnji celovitosti varstva narave ter širini pojmovnega opredeljevanja predmetov varstva, količini in kakovosti meril za vrednotenje narave in vlogi človeka, ki mu jo priznava obstoječi sistem varstva;
2. dejavnike, ki vplivajo na ustanavljanje naravnih parkov in zajemajo naravovarstveno zakonodajo, institucionalno organiziranost naravovarstvene službe, vzgojni in izobraževalni sistem ter vsakokratne politične razmere in določanje prioritet;
3. potek ustanavljanja naravnih parkov, ki je v precejšnji meri odvisen od vsebine prejšnjih dveh sklopov.

Te tri vsebine gradijo metodo ustanavljanja naravnih parkov v Sloveniji, ki je povezovalni element celotne naloge. Med seboj so soodvisne, za uspešne rezultate pa morajo biti tudi vse usklajeno izpolnjene. Teoretična izhodišča sistema varstva narave, obravnavana v nalogi, namreč v celoti opredeljujejo izvedbeno plat ustanavljanja naravnih parkov. Pri tem naloga iz zgodovinskih in svetovnih okvirov prehaja na analizo slovenskih razmer in nekaterih značilnosti sedanjega sistema varstva narave ter ustanavljanja naravnih parkov.

Dejavniki uspeha so prikazani za Slovenijo, saj je specifičnost razmer prevelika, da bi jih zanesljivo lahko obravnavali v kakšnem drugem merilu. Določene posplošitve so seveda mogoče. Posamezni dejavniki so obravnavani skozi vso dokumentirano zgodovino varstva

narave na slovenskem ozemlju in z več vidikov, na primer zakonodajnega, izobraževalnega, političnega ali institucionalnega. Pri tem se naloga v največji možni meri izogiba podvajanjem.

Tretji, praktični del, predstavlja nastajanje naravnih parkov in zajema najprej oceno sedanjega postopka. Tega pa si zopet jemlje za izhodišče, ko si prizadeva opredeliti posamezne korake »idealnega« modela projekta. V duhu sodobnih pristopov k javnim prostorskim projektom smo posebej pozorni na participacijo javnosti.

4 ZGODOVINSKI PREGLED IN OCENA STANJA USTANAVLJANJA NARAVNIH PARKOV V SLOVENIJI

4.1 ZGODOVINSKI PREGLED

V tem poglavju se podrobneje ukvarjamo zlasti s kvantitativnimi vidiki ustanavljanja naravnih parkov v Sloveniji v posameznih obdobjih in v različnih institucionalnih okvirih. Za vsako od obdobj, ki jih določamo zlasti z veljavnostjo naravovarstvenih zakonov, ugotavljamo uspešnosti ustanavljanja širših zavarovanih območij. Pri tem upoštevamo različne dejavnike in mejnike. V zaključku poglavja je ocenjeno sedanje stanje na tem področju, podrobna analiza njegovega ozadja pa sledi v nadaljevanju. Vprašanje učinkovitosti ustanovljenih naravnih parkov presega okvir in namen te naloge. Krajinske parke je s tega vidika v svoji magistrski nalogi obdelala Mikuševa (2006).

Peterlin (1976) je na kratko označil prve, a zelo pomembne korake naravovarstvenih aktivnosti na Slovenskem: *»Zametkom varstva narave na ozemlju Slovenije sledimo od Ilirskih provinc (1809 - 1814) prek obdobja Avstro-Ogrske do prve svetovne vojne. Leta 1888 so bili izločeni iz gospodarskega izkoriščanja kočevski pragozdovi (305 ha) kot predhodniki današnjih naravnih rezervatov. Ob koncu prejšnjega stoletja so bili po posameznih deželah sprejeti prvi predpisi o varstvu ogroženih rastlinskih in ptičjih vrst. Začetek organiziranega varstva narave predstavlja spomenica Muzejskega društva za Slovenijo leta 1920. Pobudo zanjo je dal F. Seidl (1856 - 1942) že leto poprej. Dve izmed zahtev spomenice sta bili kmalu uresničeni: leta 1922 so bile zavarovane ogrožene rastlinske in živalske vrste ter jame, leta 1924 pa je bila za dobo 20 let zavarovana Dolina Triglavskih jezer. V tem času je bil posebno aktiven A. Šivic (1879 - 1963). Osamljen je ostal poskus Savinjske podružnice SPD, ki je leta 1940 odkupila zemljišča v Logarski dolini in na Okrešlju z namenom, da ustanovi narodni park. Leta 1961 je bilo obnovljeno zavarovanje Doline Triglavskih jezer kot "Triglavski narodni park". S sprejetjem zakona o varstvu narave leta 1970 se je končalo pionirsko obdobje varstva narave.«*

Alpski varstveni park je nastal na podlagi dveh dokumentov, Spomenice odseka za varstvo prirode in prirodnih spomenikov pri Muzejskem društvu za Slovenijo, ki je bila 20. januarja 1920 predložena pokrajinski vladi za Slovenijo in zakupne pogodbe (Zakupna ..., 1924). Vsi kasneje nastali parki imajo podlago v zakonodaji, so bili sprejeti po določenem postopku in je bil njihov status opredeljen v aktu o zavarovanju.

Posamezni zakoni, ki so urejali varstvo narave, so seveda pomembni mejniki tako za razvoj naravovarstvene stroke kot za njeno uspešnost v praksi, ki se kaže tudi s številom ustanovljenih naravnih parkov. Na njihovo izvajanje pa poleg dejavnikov, opredeljenih v

nadaljevanju, vplivajo še druge okoliščine, ki so splošnejše narave in na katere stroka, večkrat pa tudi celotna država nima posebnega vpliva. Na razvoju varstva narave v Sloveniji in s tem tudi na ustanavljanju širših zavarovanih območij so najmočnejši pečat pustile vojne, osamosvojitve Slovenije, razdružitev varstva narave in varstva kulturne dediščine in vstop v Evropsko unijo.

V času, obravnavanem v nalogi, sta na slovenskem ozemlju divjali dve svetovni vojni, ki sta vsakokrat za daljše obdobje prekinili večino naravovarstvenih prizadevanj in aktivnosti. Alpski varstveni park (Zakupna ..., 1924) bi po vsej verjetnosti nastal kar nekaj let prej, če ne bi izbruhnila prva svetovna vojna, prav tako pa bi bila zakupna pogodba podaljšana, če se ne bi iztekla ravno sredi druge svetovne vojne.

Savinjska podružnica Slovenskega planinskega društva je leta 1931 od Ljubljanske škofije odkupila 426 hektarjev zemljišča na območju Logarske doline oziroma Okrešlja in ga razglasila za narodni park. To je bilo prvo zasebno območje v tedanji Kraljevini Jugoslaviji, oblikovano s poslanstvom parka v pravem pomenu besede, čeprav ni imelo formalnega statusa. (Peterlin, 2007)

Prvi pravni akt, ki je urejal ustanavljanje naravnih parkov na Slovenskem, je bila Naredba ministrskega sveta o narodnih parkih iz leta 1938. V njej zasledimo razširitev koncepta in namembnosti zavarovanih območij na doživljanje in obiskovanje narave, saj opredeljuje narodne parke kot *»predele posebne prirodne lepote, znanstvenega ali zgodovinskega pomena, ali ki imajo pogoje, da bi služili v uživanje prirode, telesno in dušno krepitev človeka in razvoju tujskega turizma.«* Nedvomno je na dikcijo Naredbe vplival razmah ustanavljanja narodnih parkov po Evropi in njihov vse večji turistični pomen. Le tri leta po Naredbi je izbruhnila druga svetovna vojna, tako da v času njene veljavnosti ustanavljanja širših zavarovanih območij na Slovenskem ni bilo.

Preglednica 1: Zgodovinski pregled aktov o zavarovanju naravnih parkov na republiški oziroma državni ravni v Sloveniji do leta 2007

Table 1: Historical overview of acts concerning the establishment of natural parks on the territory of the Republic of Slovenia until 2007

ZAP. ŠT.	AKT O ZAVAROVANJU	URADNA OBJAVA	LETO	VELJAVNOST
1	Alpski varstveni park	zakupna pogodba za 20 let	1924	pogodba potekla leta 1944
2	Odločba o zavarovanju gorske skupine Martuljek	UL LRS, št. 4/49	1949	veljaven in podvojen s TNP*
3	Odločba o zavarovanju okolice Rakove kotline na Notranjskem	UL LRS, št. 27/49	1949	veljaven in podvojen z NRP*
4	Odločba o zavarovanju Robanovega kota v Zgornji Savinjski dolini	UL LRS, št. 7/50	1950	veljaven in podvojen z LD*
5	Odlok o razglasitvi Doline sedmerih jezer za Triglavski narodni park	UL LRS, št. 18/61	1961	veljaven in podvojen s TNP*
6	Odredba o razglasitvi doline Tople za naravno znamenitost	UL SRS, št. 32/66	1966	veljaven
7	Zakon o Triglavskem narodnem parku	UL SRS, št. 17/81, 18/81-popr., sprem. 42/86 in UL RS, št. 8/90, 35/01	1981	veljaven
8	Zakon o Spominskem parku Trebče	UL SRS, št. 1/81, sprem. 42/86 in UL RS, št. 56/99-ZON	1981	veljaven - preim. v Kozjanski regijski park
9	Zakon o Regijskem parku Škocjanske jame (ZRPŠJ)	UL RS, št. 57/96	1996	veljaven - novelacija občinskega odloka
10	Uredba o Krajinskem parku Sečoveljske soline	UL RS, št. 29/01	2001	veljaven - novelacija občinskega odloka
11	Uredba o Krajinskem parku Goričko	UL RS, št. 101/03	2003	veljaven
12	Uredba o Krajinskem parku Strunjan	UL RS, št. 107/04, 114/04-popr. in sprem. 83/06	2004	veljaven - novelacija občinskega odloka
13	Uredba o Krajinskem parku Kolpa	UL RS, št. 85/06	2006	veljaven - novelacija občinskega odloka

* TNP - Triglavski narodni park, NRP - Notranjski regijski park, LD - Krajinski park Logarska dolina

Na osnovi Zakona o varstvu kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti v Ljudski Republiki Sloveniji, sprejetega leta 1948, so na takratni republiški ravni nastala prva tri zavarovana območja, ki jih danes uvrščamo med naravne parke in sicer na območju gorske skupine Martuljek (Odločba o zavarovanju gorske skupine Martuljek, 1949), okolice Rakove kotline na Notranjskem (Odločba o zavarovanju okolice Rakove kotline na Notranjskem, 1949) in Robanovega kota v Zgornji Savinjski dolini (Odločba o zavarovanju Robanovega kota v Zgornji Savinjski dolini, 1950). Območje Rakovega Škocjana ima danes najstarejši veljavni akt o zavarovanju širšega zavarovanega območja v Sloveniji, ki še ni bil noveliran ali prekrit z drugim državnim aktom o zavarovanju.

Zakon o varstvu kulturnih spomenikov in naravnih znamenitosti iz leta 1958 je prinesel le republiško zavarovanje doline Tople (Odredba o razglasitvi doline Tople na Koroškem za naravno znamenitost, 1966) in prvič tudi dve lokalni zavarovanji (Mašun ter Negova in Negovsko jezero).

Zakon o narodnih parkih (1959) je v letu 1961 omogočil dolgo pričakovano obnovitev in razširitev zavarovanja doline Sedmerih triglavskega jezer (Odlok o razglasitvi Doline sedmerih jezer za Triglavski narodni park).

Zakon o varstvu narave (1970, v nadaljevanju ZVN) je kot prvi pristojnost izdajanja aktov o zavarovanju tudi formalno razširil na lokalne skupnosti in v času njegove veljavnosti je bilo na lokalni ravni ustanovljenih 6 krajinskih parkov: Kopališče Banovci, Vrtine in kopališča v Moravcih, Šturmovec, Ljutomerski ribniki in Jeruzalemsko - Ormoške gorice ter Zajčja dobrava, krajinski park Polhograjski Dolomiti pa je nastal s prostorskim aktom (Odlok o sprejetju urbanističnega načrta..., 1974). Na takratni republiški ravni je bilo po letu 1966, ko je bila zavarovana dolina Tople, na novi naravni park treba čakati 15 let. Ker je bil ZVN (1970) na metodološko izvedbeni ravni pomanjkljiv, je bilo novih zavarovanj manj kot bi pričakovali, po današnjih naravovarstvenih merilih vrednotenja pa so predvsem formalnega značaja. Z vidika prostorske razporejenosti je zanimivo, da je bilo v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja na področju varstva narave kljub zakonski podlagi več naravovarstvenih aktivnosti le na širših območjih Maribora in Ljubljane.

Do leta 1979 je bilo *»... pod varstvom le 0,4 odstotka ozemlja Slovenije. Po številu smo med jugoslovanskimi republikami in pokrajinama na petem mestu, po površini pa na sedmem, predzadnjem mestu.«* (Smerdu (ur.), 1979).

Zakon o naravni in kulturni dediščini (1981, v nadaljevanju ZNKD) je bil kljub nekaterim pomanjkljivostim, podrobneje izpostavljenim v nadaljevanju naloge, za področje ustanavljanja naravnih parkov izjemnega pomena, saj je v času njegove veljavnosti na lokalni ravni nastalo 30 naravnih parkov. Temu so poleg dolgega obdobja veljavnosti,

zakonske podlage in učinkovitejše naravovarstvene službe botrovale tudi tedanje, varstvu narave dokaj naklonjene, družbene in politične razmere.

Na republiški ravni v tem času ni bilo razglašanja naravnih parkov, z lokalnega na državni nivo je bilo preneseno le zavarovanje Škocjanskih jam (Zakon o Regijskem parku Škocjanske jame, 1996), ki so bile leta 1986 vpisane na Seznam svetovne dediščine pri UNESCO (Akt o notifikaciji ..., 1992). Do uveljavitve ZON (1999) je bilo v Sloveniji tako le pet naravnih parkov, za katere naj bi skrbela najprej republika in kasneje država, in sicer Triglavski narodni park, okolica Rakove kotline na Notranjskem, Robanov kot v Zgornji Savinjski dolini, dolina Tople in Škocjanske jame.

Preglednica 2: Število naravnih parkov, ustanovljenih na republiški oziroma državni in lokalni ravni v času veljavnosti posameznega naravovarstvenega predpisa (Vir podatkov: Register zavarovanih območij v Sloveniji, 2007)

Table 2: Number of national parks established at the national and/or local levels per period of applicable of nature-protection instrument (Data source: Register zavarovanih območij v Sloveniji, 2007)

	1938- 1945	1945- 1948	1948- 1958	1958- 1970	1959	1970- 1981	1981- 1999	1999- dalje	skupaj
rep. /dr.	0	0	3	1	1	0	1novel.	1 +1* +3novel.	11
lok.	0	0	0	2	/	6	30	1	39

* Kozjanski regijski park (pridobitev statusa zavarovanega območja narave iz Spominskega parka Trebče)

V tabeli so upoštevani vsi republiški oziroma državni predpisi, ki so se in se nanašajo na ustanavljanje širših zavarovanih območij. Triglavski narodni park in Spominski park Trebče nista nastala na osnovi naravovarstvene zakonodaje, temveč ju je Skupščina SR Slovenije na osnovi takratne Ustave SFR Jugoslavije (1974) leta 1981 razglasila s samostojnima zakonoma. V gornji tabeli je tako upoštevan Odlok o razglasitvi Doline sedmerih jezer za narodni park (1961), Spominski park Trebče pa je bil prekvalificiran v zavarovano območje narave in preimenovan v Kozjanski regijski park z ZON leta 1999, zato je upoštevan v zadnjem stolpcu.

Naslednji pomembni mejnik za področje ustanavljanja širših zavarovanih območij je osamosvojitve Slovenije leta 1991. Takrat so tudi v varstvu narave dejanska referenca namesto tedanjih jugoslovanskih republik postale razvite zahodnoevropske države. Praktične posledice osamosvojitve so se v varstvu narave pokazale kasneje, predvsem ob vstopanju Slovenije v EU.

Leta 1994 je Zavod RS za varstvo naravne in kulturne dediščine pripravil Pregled opravljenega dela na Projektu ustanavljanja naravnih parkov v Sloveniji (Hafner, 1994), v katerem je bilo ugotovljeno naslednje: Po naravovarstveni zakonodaji je bilo do septembra 1993 zavarovanih okoli 8 odstotkov državnega ozemlja. Razglašen je bil 1 narodni park, 29 krajinskih parkov, 1 spominski park in 841 ožjih zavarovanih območij. Ugotovljeno je bilo tudi veliko neskladje med Inventarjem najpomembnejše naravne dediščine Slovenije (Skoberne in Peterlin (ur.), 1988, 1991, v nadaljevanju Inventar), v katerem je naravovarstvena stroka zbrala najpomembnejše naravne znamenitosti Slovenije, potrebne varovanja in dejanskim stanjem zavarovanja. Večina pomembnih naravnih znamenitosti še ni bila zavarovana, med razglašenimi pa so prevladovala drevesa (336), ki jih je bilo najlažje zavarovati. Analiza aktov o zavarovanju je pokazala, da je od 860 zavarovanih objektov in območij kar 284 neustrezno zavarovanih (brez definiranih mej, brez parcelnih števil, ni določena vrsta oziroma tip naravne znamenitosti, ne ustreza ime odloka in podobno). Nadaljnjih 225 aktov je le pogojno ustrezno razglašenih. Večina zavarovanih objektov in območij je brez upravljalca, brez sistemsko rešenega učinkovitega nadzora in ustrezne kaznovalne politike (Hafner, 1994).

Če odmislimo že navedeno podrobnost, da Triglavski narodni park in Spominski park Trebče nista bila ustanovljena na osnovi naravovarstvene zakonodaje, Hafnerjeve ugotovitve veljajo še danes. Od njune ustanovitve v letu 1981 je država do leta 2008 ustanovila le Krajinski park Goričko (Uredba o ustanovitvi Krajinskega parka Goričko, 2003), večina širših naravovarstveno pomembnih območij pa še vedno ni zavarovana.

Leta 1994 se je zgodila tudi pomembna sprememba organizacijskega značaja, ki se z današnje perspektive v povezavi z ostalimi dejavniki kaže kot zelo pomembna vsebinska sprememba prav za področje ustanavljanja širših zavarovanih območij. To je bila razdružitev službe za varstvo naravne in kulturne dediščine, ki je v povezavi s Konvencijo o biotski raznovrstnosti (1993) privedla do nove naravovarstvene zakonodaje, sprejete v letu 1999.

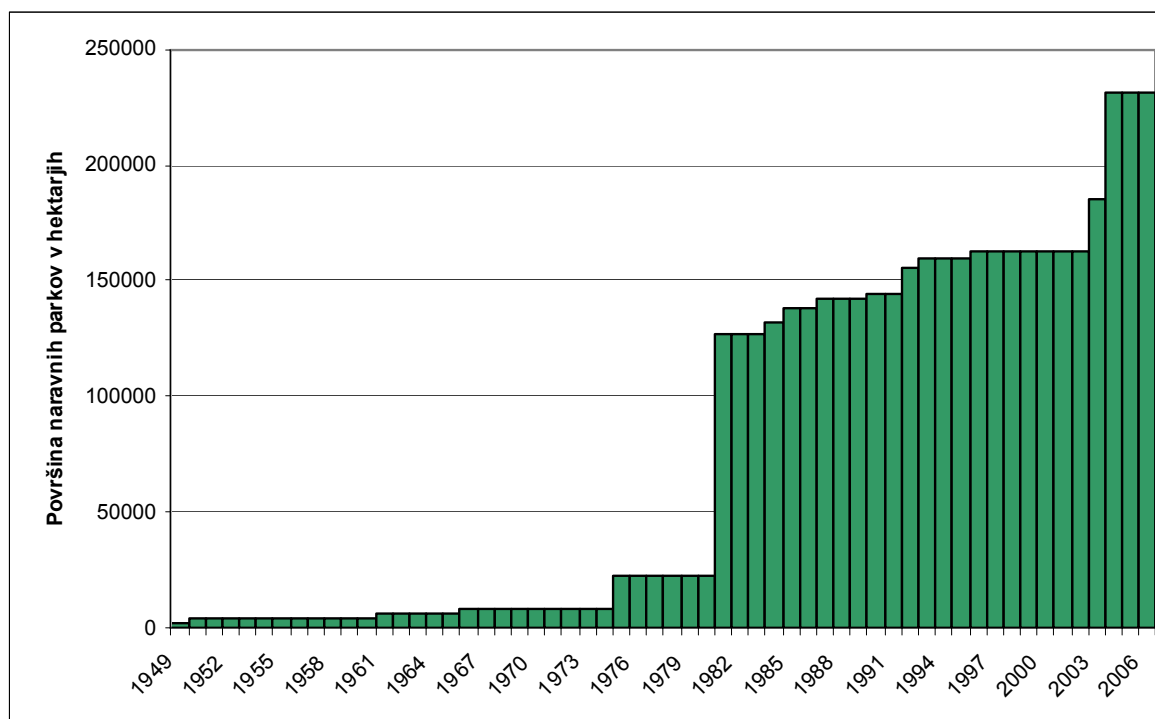
Sodeč po številu ustanovljenih naravnih parkov, ZON (1999) na tem področju ni prav učinkovit. V osmih letih veljavnosti je na lokalni ravni namreč nastal le Notranjski regijski park (Odlok o Notranjskem, ... 2002), na državni ravni pa je bil leta 2003 ustanovljen Krajinski park Goričko. Od prejšnjega zavarovanja na državni ravni v letu 1981 je tako preteklo kar 22 let. Z lokalne na državno raven je bilo na podlagi ZON (1999) preneseno zavarovanje treh krajinskih parkov, in sicer Sečoveljske soline leta 2001, Strunjan leta 2004 in Kolpa leta 2006.

Vstop Slovenije v EU leta 2004 je v povezavi z ZON-UPB2 (2004) zadnji pomembnejši mejnik za ustanavljanje naravnih parkov, zasnovanih na celovitem vrednotenju narave. V skladu z Direktivo o pticah (Direktiva Sveta 79/409/EGS ..., 1979) in Direktivo o habitatih

(Direktiva Sveta 92/43/EGS ..., 1992) morajo države članice EU določiti in upravljati območja, pomembna za ohranjanje biotske raznovrstnosti v okviru projekta Natura 2000. Ob določitvi teh območij v Sloveniji se je pokazalo, da se ta v veliki meri prekrivajo z zavarovanimi ali za zavarovanje predlaganimi širšimi območji. S tem se je Sloveniji ponudila edinstvena priložnost, da celovito reši dve vprašanji: že dolgo odprto vprašanje predlaganih naravnih parkov in novo vprašanje ohranjanja biotske raznovrstnosti.

4.2 STANJE IN CILJI

V Sloveniji glede trenutnega števila širših zavarovanih območij nimamo enotnega mnenja. Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja (2006, v nadaljevanju ReNPVO) navaja podatek 5 parkov na državni ravni in 35 na lokalni, Mikuševa (2006) trdi, da je samo krajinskih parkov 42, Berginc (2005) govori o 44, Berginc in sod. (2007) pa o 46 širših zavarovanih območjih v državi. Podatki ARSO za leto 2006 kažejo 46 širših zavarovanih območij.



Slika 1: Povečevanje ozemlja, zavarovanega v okviru naravnih parkov v Sloveniji v obdobju od leta 1949 do leta 2007 (Vir podatkov: Register zavarovanih območij v Sloveniji, 2007)

Figure 1: Increase in territory protected within the framework of natural parks in Slovenia from 1949 to 2007 (Data source: Register zavarovanih območij v Sloveniji, 2007)

Tako imamo narodni park, tri regijske in 42 krajinskih parkov. Od 10 naravnih parkov, zavarovanih na državni ravni, sta okolica Rakove kotline na Notranjskem (Rakov Škocjan) v okviru Notranjskega regijskega parka (Odlok o Notranjskem ..., 2002) in Robanov kot v okviru Krajinskega parka Robanov kot (Odlok o razglasitvi naravnih znamenitosti ter kulturnih in zgodovinskih spomenikov na območju občine Mozirje, 1987) zavarovana še na lokalni ravni. Tudi gorska skupina Martuljek in Dolina sedmerih jezer imata še veljavna republiška akta o zavarovanju, prostorsko pa ju je prekril Triglavski narodni park, zato ju nismo šteli posebej. Območja štirih naravnih parkov imajo tako celo dvojno zavarovanje,

saj njihovi prvotni akti o zavarovanju doslej niso bili razveljavljeni. Na lokalni ravni je bilo ustanovljenih 38 širših zavarovanih območij.

Med širša zavarovana območja bi po današnjih merilih morda lahko uvrstili še kakšno zavarovano območje oziroma naravno znamenitost, ustanovljeno v času, ko kategorizacija zavarovanih območij v Sloveniji še ni bila uveljavljena. Tak primer je npr. območje Male Pišence (Odločba o zavarovanju male Pišence pri Kranjski gori, 1951).

Preglednica 3: Delež državnega ozemlja, zavarovanega v okviru naravnih parkov v Sloveniji v letu 1992 in v obdobju od leta 2002 do leta 2006 (Vir podatkov o površinah posameznih zavarovanih območij: Register zavarovanih območij v Sloveniji, 2007)

Table 3: Proportion of national territory protected under natural parks in Slovenia in 1992 and in the period 2002–2006 (Data source for the surface area of individual protected areas: Register zavarovanih območij v Sloveniji, 2007)

Naravni park / Leto	1992	2002	2003	2004	2005	2006
Narodni park	4,13 %	4,13 %	4,13 %	4,13 %	4,13 %	4,13 %
Regijski park	1,01 %	1,03 %	2,15 %	2,15 %	2,15 %	2,15 %
Krajinski park	1,97 %	2,84 %	3,85 %	5,13 %	5,13 %	5,13 %
SKUPAJ	7,11 %	8,00 %	10,13 %	11,41 %	11,41 %	11,41 %

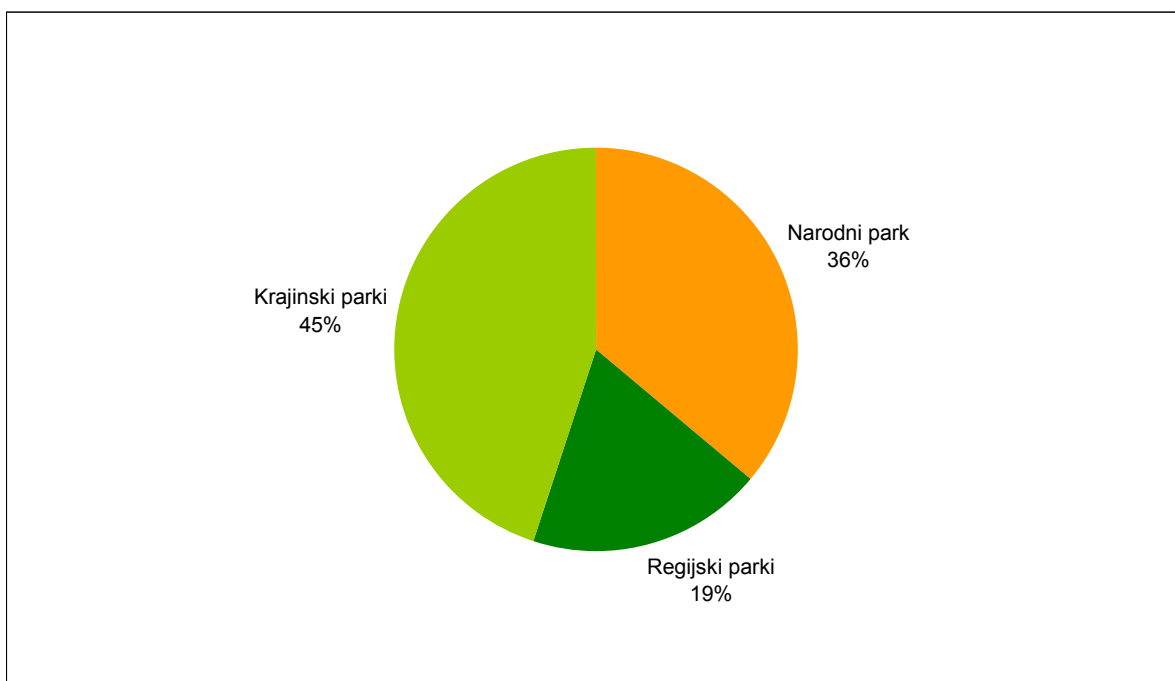
Seštevek površin vseh širših zavarovanih območij v Sloveniji pokaže, da imamo zavarovanih skupaj 231 527 hektarjev, kar znaša 11,41 odstotka državnega ozemlja. Od tega nesorazmerno velik delež pripada kategoriji narodnega parka (36 odstotkov), kar je posledica dejstva, da Triglavski narodni park prekriva skoraj vse ozemlje, ki v Sloveniji dejansko ima kvalitete za kategorijo narodnega parka, medtem ko je zavarovan le majhen del površin, ki bi jih glede na kvalitete morali zavarovati z regijskimi in krajinskimi parki. Razmerja med posameznimi kategorijami naravnih parkov kaže Slika 2 na str. 24.

Neposredna primerjava deleža zavarovanega ozemlja z Evropo in svetom ni možna, saj IUCN podaja seštevek za vse kategorije zavarovanj, med katere v Evropi prišteva tudi območja Natura 2000, ki jih uvršča med zavarovana območja kategorije IV (Območja upravljanja habitatov/vrst). Pri nas jih ne uvrščamo neposredno med zavarovana območja, temveč imajo po ZON-UPB2 (2004: 33. člen) status varovanih območij, za katera se lahko uporabljajo ukrepi varstva naravnih vrednot, tudi zavarovanje.

Če želimo priti do mednarodno primerljivega podatka, moramo združiti površino zavarovanih območij (naravnih parkov, naravnih spomenikov in naravnih rezervatov), ki ni prekrita z območji Natura 2000 (ta znaša približno 4 odstotke celotne površine Slovenije) s celotno površino območij Natura 2000, ki zavzema 35,5 % državnega ozemlja. V Sloveniji

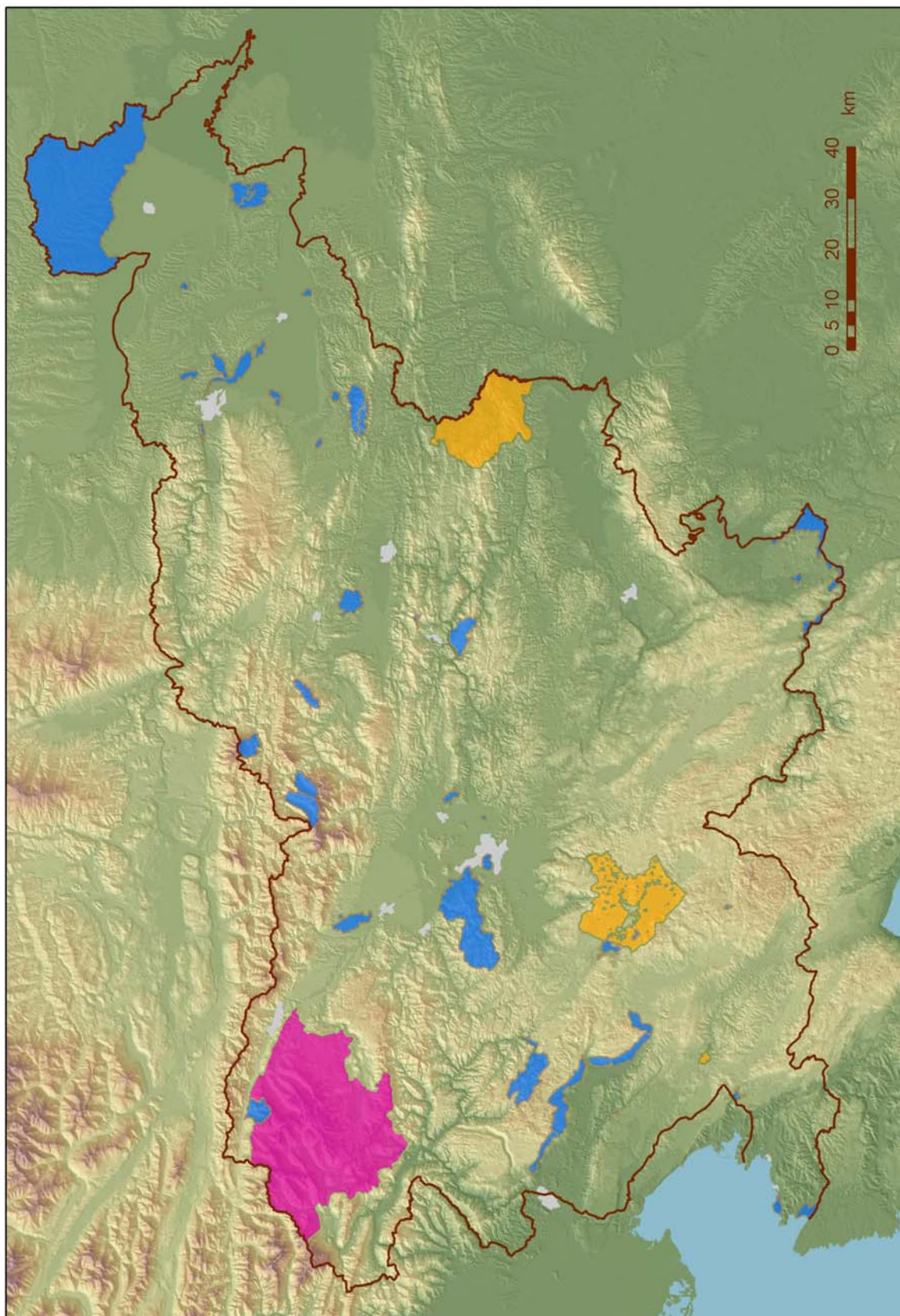
bi po IUCN opredelitvah tako imeli zavarovanih skupaj 38 odstotkov državnega ozemlja (Kazalci okolja 2005, 2006). V Evropi je tako zavarovanih 13,1 odstotek vse površine kopnega, v Severni Ameriki 18,2 odstotka, za cel svet pa je delež 11,5 odstotka vse površine kopnega (Chape et al. (ed.), 2003).

Iz primerjave je razvidno, da ima Slovenija pod varstvom izjemno velik delež ozemlja. Velika večina teh območij pa je varovana zelo enostranska, saj gre pri projektu Natura 2000 izključno za ohranjanje biotske raznovrstnosti. Za zagotavljanje uresničevanja ciljev celovitega varstva narave (glej poglavje 5) pa je še vedno potrebna ustanovitev v preteklosti predlaganih naravnih parkov, ne glede na njihovo pretežno prekritost z območji Natura 2000.



Slika 2: Delež posameznih kategorij širših zavarovanih območij glede na njihovo skupno površino v Sloveniji v letu 2006 (Vir podatkov o površinah posameznih zavarovanih območij: Register zavarovanih območij v Sloveniji, 2007).

Figure 2: Individual categories of natural parks as proportion of natural parks total area in 2006 (Data source for the surface area of individual protected areas: Register zavarovanih območij v Sloveniji, 2007)



Slika 3: Naravni parki v Sloveniji: vijolična barva - narodni park, rumena - regijski park, modra – krajinski park (Vir: ARSO – GURS, 2007)

Cilji na področju ustanavljanja naravnih parkov oziroma povečevanja deleža zavarovanega ozemlja v Sloveniji se hitro spreminjajo. Formalno načrtovanje novih zavarovanj je bilo prvič zaslediti v NPVO (1999), ko je bilo predvideno povečanje zavarovanega ozemlja v Sloveniji na približno 30 odstotkov v treh letih. Ministrstvo za okolje in prostor, oziroma ARSO, objavlja letna poročila o stanju okolja. V vsakem od njih (Poročilo o stanju okolja 2002 (2003), Kazalci okolja 2003 (2004), Kazalci okolja 2005 (2006) in Parki Slovenije 2004 (Kristanc (ur.), 2004)) so navedeni podatki o trenutnih deležih zavarovanih površin v državi in ciljni deleži do leta 2008 in 2014. Cilj za leto 2008 je povečanje zavarovanih površin na 17 odstotkov državnega ozemlja, za leto 2014 pa na 22 odstotkov (Kazalci okolja 2005, 2006). Enake cilje ima tudi ReNPVO (2006). Kljub temu pa delež zavarovanega ozemlja v Sloveniji v začetku leta 2008 ostaja na slabih 12 odstotkih, doseženih leta 2003.

Nevladna organizacija Umanotera je leta 2003 po preteku polovice mandata takratne vlade RS pripravila dokument Ogledalo vladi 2000 - 2002, v katerem ugotavlja: *»Žal se v zadnjih letih ni zgodilo skoraj nič na področjih varovanja narave zunaj zavarovanih območij, kar pa še v večji meri velja za ustanavljanje naravnih parkov: od trenutno zavarovanih približno 7% površine Slovenije je bil prirastek v zadnjih 10 letih zanemarljivo majhen, ostajamo pa še vedno zelo daleč od načrtovanih 27% površine Slovenije.«* (Dermelj (ur.), 2003)

Država je v zadnjih petindvajsetih letih na novo namreč zavarovala le nekaj več kot 2 odstotka ozemlja Slovenije. Medtem so lokalne skupnosti ustanovile 25 krajinskih parkov in Notranjski regijski park (Odlok o Notranjskem, ... 2002). Mikuševa (2006) ugotavlja, da gre večinoma za »parke na papirju«, in s tem med drugim opozarja na problem upravljanja.

Četudi ta problem ni tema te naloge, ga ne moremo povsem obiti. S Turkom in Gorkičevo (2006) lahko glede upravljanja naravnih parkov povzamemo: *»Upravljanje parka je ključnega pomena, saj omogoča celostno obravnavo območja z vidika varstva narave, pa tudi s prostorskega, razvojnega in socialno-ekonomskega vidika. Celostno obravnavanje območja olajšuje zastopanje interesov prebivalcev in lokalnih skupnosti, zagotavlja spremljanje učinkovitosti varstvenih ukrepov in njihovo prilagajanje novim razmeram in ne nazadnje – omogoča pridobivanje sredstev iz različnih evropskih in drugih mednarodnih denarnih skladov, namenjenih zavarovanim območjem. Odsotnost upravljanja radikalno zmanjšuje razvojne možnosti območja. Park tako ostane velikokrat le območje prepovedi in omejitev, v veliko nezadovoljstvo lokalnih prebivalcev, obiskovalcev in ne nazadnje naravovarstvenikov.«*

Upravljalca ima le osem širših zavarovanih območij v Sloveniji, vsa razen Logarske doline in Notranjskega regijskega parka ustanovljena na državni ravni. Čeprav razen Regijskega parka Škocjanske jame (Odlok o programu varstva in razvoja ..., 2006) ti nimajo

upravljalkega načrta, je razlika v učinkovitosti, razpoznavnosti in identifikaciji lokalnega prebivalstva z naravnim parkom med temi in ostalimi, ki upravljalca nimajo, zelo očitna.

Poleg uspešnih pa je bilo doslej tudi nekaj neuspešnih poskusov ustanovitve naravnih parkov. Za dva največja (Regijski park Snežnik in Regijski park Kočevsko - Kolpa) sta potekala procesa ustanavljanja na državni in deloma na mednarodni ravni, z definicijo projekta, imenovanimi nosilci projekta in namenskimi finančnimi sredstvi. Zaradi obsežnih površin kulturne krajine in številnih dejavnosti v njej, ki bi jih bilo treba usmerjati ustrezno ciljem bodočih parkov, je usklajevanje interesov za rabo prostora med zainteresiranimi stranmi spodletelo.

Nekateri drugi poskusi ustanavljanja naravnih parkov so se odvijali na lokalni ravni s finančno podporo pristojnega ministrstva in lokalnih skupnosti in strokovno podporo takratnih regionalnih zavodov za varstvo naravne in kulturne dediščine (npr. Krajinski park Dragonja). V osemdesetih letih prejšnjega stoletja sta bila pred razglasitvijo tudi Krajinski park Ljubljansko barje in Krajinski park Šmarna gora, vendar naravovarstvena služba z lokalnimi skupnostmi ni uspela doseči dogovora glede meja in režimov zavarovanih območij. V zadnjem desetletju je bilo na lokalni ravni še nekaj močnih pobud za ustanovitev predvsem krajinskih parkov (npr. Kraški rob in Radensko polje), ki pa so med drugim tudi zaradi določil ZON (1999) glede pomena, pristojnosti ustanavljanja, upravljanja in zagotavljanja sredstev za njihovo delovanje ena za drugo ugasnile. Aktivnosti za ustanovitev naravnih parkov so v preteklosti tekle še na območjih Pohorja, Mure, Drave, predvidenih Kraškega in Kamniško – Savinjskega regijskega parka.

Zadnji dve leti aktivnosti, povezane z ustanovitvijo parkov, ponovno intenzivneje potekajo na območjih Ljubljanskega barja, Radenskega polja in Kamniško-Savinjskih Alp. Za ustanovitev Regijskega parka Kamniško Savinjske Alpe je Zavod RS za varstvo narave (v nadaljevanju ZRSVN) v letu 2006 v skladu s 33. členom ZON-UPB2 (2004) izdelal strokovne podlage za zavarovanje (Tomažič, 2006). Istega leta so bila na ZRSVN pripravljena še strokovna izhodišča za pripravo novega zakona o Triglavskem narodnem parku ter strokovne osnove za sprejetje dveh vladnih uredb za krajinska parka Kolpa in Rački ribniki – Požeg, ki sta bila doslej zavarovana na lokalni ravni (Poročilo o delu ..., 2007). V letu 2007 so bile pripravljene Strokovne osnove za ustanovitev Krajinskega parka Ljubljansko barje (Gabrovšek, 2007). Program dela ZRSVN je za leto 2007 glede na program ministrstva za okolje in prostor predvidel še pripravo strokovnih podlag za novelacijo akta o zavarovanju Krajinskega parka Boč in Kozjanskega regijskega parka (Program dela ..., 2007), za leto 2008 pa med drugim tudi pripravo strokovnih podlag za zavarovanje Radenskega polja in Planinskega polja v celoti (Osnutek programa dela ..., 2008).

ReNPVO (2006) navaja, da se: *»... prednostno aktivnosti za zavarovanje odvijajo na naslednjih območjih: Kočevsko, Kolpa, Notranjska, Kras, Ljubljansko barje, Pohorje«*. Medtem je bil Krajinski park Kolpa že ustanovljen (Uredba o Krajinskem parku Kolpa, 2006). Predvidena je ustanovitev še sedmih regijskih in dveh krajinskih parkov, pri tem pa naj bi šlo za *»... zavarovanje tistih območij, pomembnih za ohranjanje biotske raznovrstnosti, na katerih je treba zagotavljati številne in raznolike ukrepe, usmerjati ravnanja in nekatere dejavnosti (zlasti turizem in rekreacijo) ter spodbujati povezovanje s kulturnimi programi in varstvom kulturne dediščine.«* (ReNPVO, 2006).

Zadnji dve leti (2006 - 2007) se na področju ustanavljanja naravnih parkov torej odvija več aktivnosti, napovedi za naslednja leta pa obetajo še intenzivnejše priprave strokovnih osnov in sprejetja aktov o zavarovanju (Operativni program ..., 2007). Sodeč po ReNPVO (2006) in Operativnem programu - programu upravljanja območij Natura 2000 (2007) pa je pri teh aktivnostih vsebinsko v ospredju le ohranjanje biotske raznovrstnosti. Kako bo stroka dejansko krmarila med ohranjanjem biotske raznovrstnosti kot zahteve EU in nacionalno potrebo po celovitem ohranjanju narave pa bo v veliki meri odvisno tudi od uspešnosti tistih procesov za zavarovanje, ki so trenutno najbližje cilju (npr. Krajinski park Ljubljansko barje).

Ugotovitve

Ugotavljanje stanja o naravnih parkih v Sloveniji ni preprosta statistična operacija. ZON-UPB2 (2004) ne določa vodenja evidenc in ne predpisuje druge spremljajoče dokumentacije v zvezi z naravnimi parki, od koder bi vsaj teoretično lahko črpali podatke. Tudi predvidene Direkcije za parke (Vidic, 1996) ni. Zaradi tega in ker v starejših aktih o zavarovanju, ki bi jih bilo nujno prenoviti, kategorija zavarovanja ni bila opredeljena, glede števila naravnih parkov v Sloveniji ni ne enoznačnih uradnih podatkov niti enotnega mnenja.

Različni zakoni s tega področja so dali različne rezultate. Ne glede na nekatere pomanjkljivosti je ZNKD (1981) po številu dejansko ustanovljenih naravnih parkov, ki jim je bil podlaga v obdobju svoje veljavnosti, najuspešnejši naravovarstveni zakon v Sloveniji. Učinkovitost zadevnih, na lokalni ravni ustanovljenih parkov, je v primerjavi s tistimi, ustanovljenimi na državni ravni sicer res manjša, zlasti zaradi neustreznega upravljanja, vendar kljub temu vsaj teoretično predstavljajo enega od pomembnih elementov v prostorskem planiranju in na svojih območjih relativno uspešno odvrčajo škodljive posege v prostor.

Dejstvo, da sta bila v 26 letih na državni ravni zavarovana le približno 2 dodatna odstotka ozemlja, je nedvoumno. V naslednjih poglavjih se posvečamo vprašanju, ki bi nas morala privedi do podrobnejših ugotovitev o ozadju takšnega stanja.

5 CELOVITOST VARSTVA NARAVE

Zahteva po varstvu narave se je v človeški zgodovini pojavila razmeroma pozno in sovпада z razmahom industrijske revolucije, v kateri je človek prvič dobil moč, da korenito poseže v naravo. Pred industrijsko revolucijo je bil človek močno in neposredno odvisen od naravnega okolja in ni imel potrebe, predvsem pa ne moči, da bi bistveno vplival na naravno ravnotežje, zato koncepta varstva narave ni potreboval in ga tudi ni poznal. (Simić Marko, 2005)

Z izginjanjem prvobitne narave so se začele množiti zahteve razumnikov po ohranitvi zadnjih predelov divjine, naravnih znamenitosti in estetsko izjemno privlačnih krajin. Kot odziv na te zahteve je bil leta 1872 v Združenih državah Amerike ustanovljen Yellowstone, prvi narodni park na svetu. Nastal je tako, da so se izobražencem, ki so skupaj s prvimi naseljenci prodirali proti zahodni obali kontinenta, zdele naravne znamenitosti in divja pokrajina območja Yellowston tako izjemne in lepe, da so jih želeli obvarovati pred naselitvijo, rabo in uničenjem. Ameriške kongresnike so prepričali – pri tem so izjemno vlogo odigrale izvrstne pokrajinske fotografije, ki so lepoto divje pokrajine pričarale tudi politikom – da so sprejeli poseben zakon, s katerim so omejili rabo na skoraj 9000 km² velikem območju parka.

Zakon je opredelil tudi poslanstvo parka, ki velja še danes in po katerem je park: »... posebej namenjen in prihranjen temu, da bi ga kot javni park oziroma rekreacijsko območje uživali državljani.« (An Act to set apart a ..., 1872), varstveni cilj pa: »... sprejmejo se pravila, ki bodo zagotavljala zaščito pred poškodovanjem in poseganjem v gozd, rudna bogastva, naravne zanimivosti ali znamenitosti parka ter njihovo ohranjanje v naravnem stanju« (An Act to set apart a ..., 1872). Yellowstone je postal prototip in merilo vseh kasnejših narodnih parkov v Združenih državah Amerike in po svetu.

Filozofija narodnih parkov je bila leta 1916 povzeta v poslanstvu Službe za narodne parke v Združenih državah Amerike (An Act to establish a National Park Service ..., 1916): »... ohranjati krajinsko podobo ter naravne in zgodovinske predmete ter prostoživeče živalske in rastlinske vrste v njej, ter poskrbeti, da bo vse naštetu v užitek na takšen način in s takšnimi sredstvi, da bo ostalo neokrnjeno in bodo v njem lahko uživali tudi prihodnji rodovi« (History ..., 2007).

V Evropi je razvoj potekal nekoliko drugače. Anko (2000: 244) piše: »Na prenaseljenem in že dolgo dokaj obljudenem kontinentu si ljudje nismo več mogli niti smeli privoščiti ne velikih hkratnih zlorab narave niti zavarovanj velikih površin naravnih območij. Med temi prepričljivo vodijo gorska območja in mokrišča – oboji le marginalnega ekonomskega pomena.« Izven teh naravnih območij se je moralo varstvo usmeriti na naravne znamenitosti, površinsko omejene izbrane dele narave in na varstvo kulturne krajine. Tako

naravne znamenitosti kot tudi kulturno krajino so naravovarstveniki opredeljevali predvsem na podlagi antropocentričnih meril.

Varstvo izbranih oziroma »elitnih« delov narave *»temelji na spoznanju, da iz praktičnih razlogov ne moremo varovati celotne narave, ampak varujemo predvsem tiste dele, ki jih družba nekega časa in prostora prek družbene zavesti in v končni posledici prek zakonsko določenih meril spozna za vrednoto. V tem sistemu iz množice pojavov in oblik v naravi s pomočjo dogovorjenih meril izberemo tiste, ki jih imamo za vrednejše«* (Simić Marko, 2006). Vrednote oziroma merila izbora so se skozi čas spreminjala, temeljni princip pa se je ohranil do danes.

Evropski varstveni pristop je teoretično utemeljila nemška naravovarstvena šola pod vodstvom Huga Conwentza (1855–1922). Imenujemo ga tudi spomeniškovarstveni, saj je uporabljal pojem »Naturdenkmal« ali naravni spomenik. Sam izraz je precej starejši in ga je v začetku 19. stoletja uvedel Alexander von Humboldt (1769-1859) v svojih opisih naravnih znamenitosti (von Humboldt, 1814-1825), ki jih je spoznal na potovanjih po Južni Ameriki. Hugo Conwentz je postal tudi vodja prve državne službe za varstvo narave na ozemlju Evrope, 8. novembra 1906 ustanovljene »Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen« (Westpreussen online, 2007).

Spomeniškovarstveni pristop, kot ga je utemeljil Conwentz, je bil »domovinsko« naravnan. Usmerjen je bil na varstvo tistih delov narave, ki so bili pomembni z narodnega vidika in je bil že zaradi tega izrazito antropocentrično zasnovan. V ideologijo »krvi in grude« (»Blut und Boden«), ki jo je navdihoval tudi Conwentz, se tu ne moremo spuščati. Narodni parki so bili in so v precejšnji meri še vedno povezovalni element v razcvetu nacionalne identitete in so vsaj na simbolni ravni še danes pomemben konstitutivni element nacionalne države.

Posledica usmerjanja koncepta varstva narave na lastni nacionalni prostor je razvoj pravnih sistemov varstva, ki se v različnih državah oziroma regijah med seboj zelo razlikujejo. Po drugi strani pa so si predvsem pri praktičnih ukrepih varstva presenetljivo podobni. Pri večini je ustanovitev ožjega (naravni spomenik, »Naturdenkmal«, »Site of Special Scientific Interest«) ali širšega zavarovanega območja (krajinski park, regijski park, narodni park, »Area of Outstanding Natural Beauty«, »Naturpark«), v katerem se s pravnim predpisom prepove ali omeji dejavnosti, ki bi lahko ogrozile kvalitete, zaradi katerih ima prostor posebno vrednost, še vedno najpomembnejši in najpogostejši varstveni ukrep.

Pri ustanavljanju parkov je bilo varstvo atraktivne krajine v začetku odločujoči dejavnik. Kasneje so parki dobili še druge vsebine, kljub temu pa je varstvo krajine in naravnih posebnosti (znamenitosti) ostalo pglavitni cilj večine parkov. Pri varstvu krajine so

naravovarstveniki kmalu prišli do spoznanja, da človekovo delovanje ni vedno dejavnik degradacije krajine, ampak je človek v kulturni krajini s svojim pečatom tudi soustvarjalec krajini dodane vrednosti. Od tod v Evropi izstopajoč delež zavarovanih območij kategorije V po IUCN lestvici zavarovanih območij, saj zavzemajo kar dve tretjini skupne površine evropskih zavarovanih območij (Phillips, 2002: 12). Za cel svet je ta delež le 16,1-odstoten, za severno Ameriko pa 15,6-odstoten (Chape in sod. (ur.), 2003).

Spomeniškovarstveni pristop je desetletja povsem zadostoval za uresničevanje zastavljenih ciljev varstva narave. Težave so nastopile, ko se je z odmikom od izrazite antropocentričnosti kot varstveni cilj pojavila zahteva po varstvu ogroženih rastlinskih in živalskih vrst. Tu se je hitro pokazalo, da orodja spomeniškovarstvenega pristopa niso povsem ustrezna, saj življenjski prostor rastlinskih in živalskih vrst večkrat presega meje zavarovanega območja, premalo učinkovito pa je lahko tudi povezovanje zavarovanih območij v omrežja. Pomanjkljivost spomeniškovarstvenega pristopa se je še posebej izrazito pokazala pri varstvu selitvenih živalskih vrst, kjer je treba vrste in njihove habitate varovati v nadnacionalnem prostoru.

Šinkovec o tem piše (1994: 143): *»Izhodišče klasičnega varstva narave je bilo defenzivno (konzerviranje stanja), šlo je predvsem za opuščanje človekovih ravnanj nasproti varovanemu objektu oziroma kot obramba pred takim ravnanjem, ki bi povzročilo negativne učinke. Tak pristop je učinkovit le na tistih območjih, kjer deluje naravno samourejevanje (rezervati, naravni parki ipd.), ali kjer je človekovo poseganje močno omejeno oziroma nima negativnih vplivov (prepoved gradenj). Sodobno varstvo obsega tri naloge: varovati, negovati in razvijati. Viden je prehod od golega varovanja, čeprav je meja med varovanjem in negovanjem precej nejasna. Vsekakor z nego razumemo vse dejavnosti, s katerimi se ohranja obstoječe stanje. Nega v tem smislu lahko pomeni varovanje in preprečevanje negativnih učinkov ter spodbujanje naravnih procesov (vzpostavljanje posebej varovanih območij, umetnih gnezdišč za ptice, varovanje geoloških naravnih spomenikov itd.). Prehod od negovanja k razvijanju pomeni radikalno spremembo od varovanja. Razvojno vplivanje je rezultat razvoja tehničnih in naravnih znanosti ...«*

Z razvojem varstvene biologije je postalo jasno, da je za varstvo vrst ključnega pomena varstvo njihovih habitatov, habitatnih tipov in ekosistemov. Varstveni ukrepi morajo biti usmerjeni neposredno na ključne dejavnike ogrožanja habitatov.

Sledilo je pomembno spoznanje, da varovanje že ogroženih vrst ni dovolj. Človek je z razvojem bazičnih znanosti vse bolj spoznaval kompleksno povezanost vsega živega in neživega sveta in s strahom ugotovil, da postaja kot neločljivi del okolja, ki ga obdaja, tudi sam veliko bolj ranljiv, kot si je lahko kdajkoli predstavljal. Odkril je, da je življenjsko odvisen od biotske raznovrstnosti in da jo s svojim delovanjem močno ogroža. Postalo mu

je jasno, da mora za svoje preživetje ohranjati naravno ravnotežje in uveljaviti trajnostno rabo naravnih dobrin na planetu, saj so naravni viri omejeni. Tega pa ni mogoče zagotavljati selektivno, samo na izbranih površinah (rezervatih, naravnih parkih), ampak je treba uveljaviti pravila ravnanja, ki veljajo povsod.

Potreba po učinkovitem varstvu biotske raznovrstnosti je bila formulirana leta 1992 v Riu de Janeiru s Konvencijo o biološki raznovrstnosti, ki jo je leta 1996 ratificirala tudi Republika Slovenija (Zakon o ratifikaciji Konvencije o biološki ..., 1996) in s tem prevzela obveznost njenega varstva.

Priznani nemški naravovarstvenik Wolfgang Erz (1936-1998) je na posvetovanju Varstvo narave – predstavitev in primerjava nemških in slovenskih izkušenj, ki je bilo junija 1993 v Ljubljani, takole opredelil potrebo po nadgradnji klasičnega pristopa k varstvu narave: *»Varstvo narave se ne omejuje le na varstvo območij, kot so rezervati, ali na varstvo že ogroženih živalskih in rastlinskih vrst iz t. i. rdečega seznama (»elitno varstvo narave«), temveč obsega varstvo celotnega ekosistema (ohranjanje funkcijske sposobnosti naravnega ravnovesja), varstvo narave na 100 % površine ter daje prednost nemoteni naravi (naravnosti) – če je to v naravi, ki jo človek izrablja, sploh še možno.«* (Erz, 1996)

Da bi omogočili učinkovito varstvo biotske raznovrstnosti, so naravovarstveniki, predvsem biologi, razvili »biodiverzitetni« pristop k varstvu narave. Za ta pristop je značilna uporaba dognanj varstvene biologije. Slednjo Kryštufek (1999: 7) opredeljuje kot *»znanost o biodiverziteti in o njeni trajnostni rabi za potrebe človeštva. Razumeti hoče interakcije med človeško družbo in biodiverzitetno. Da bi slednjo ohranila in s tem ohranila trajnostni razvoj človeštva, povezuje različne znanstvene in tehnološke panoge. Varstvena biologija je torej interdisciplinarna veda, ki zajema znanje iz temeljnih in aplikativnih bioloških disciplin.«*

»Biodiverzitetni« pristop se zaradi narave stvari ne omejuje na nacionalne okvire, še več, pogosto se tudi na ravni ukrepov usmerja v nadnacionalni prostor (na primer evropsko ekološko omrežje Natura 2000, Konvencija o varstvu selitvenih vrst prostoživečih živali – Bonska konvencija)

»Biodiverzitetni« pristop je v osnovi še vedno antropocentričen, saj se je za ohranjanje biotske raznovrstnosti človek odločil predvsem zaradi svojega dolgoročnega preživetja. Kljub temu pa je na etičnem polju prišlo do preskoka, saj človek biotski raznovrstnosti na filozofski ravni priznava tudi intrinzično vrednost, to je vrednost samo po sebi in izven človekovega sistema vrednotenja.

Pomembno je razumeti, da je ta, »biodiverzitetni« pristop k varstvu narave, namenjen uresničevanju novega, dodatnega varstvenega cilja, ki ga samo s starim konceptom ni bilo

mogoče doseči. Ohranjanje biotske raznovrstnosti je postalo zaradi njene dejanske pomembnosti in mednarodnih obveznosti, ki izvirajo iz Konvencije o biološki raznovrstnosti, izjemno pomemben segment varstva narave.

V razvitih postindustrijskih družbah z dolgo tradicijo varstva narave lahko zasledimo prepletanje in dopolnjevanje spomeniškovarstvenega in biodiverzitetnega koncepta varstva narave, pri čemer pa oba koncepta ohranjata svojo integriteto. V institucionalno šibkih nacionalnih sistemih varstva narave pa obstaja nevarnost, da se začne varstvo biotske raznovrstnosti enačiti z varstvom narave, pri tem pa se varstvo naravnih znamenitosti in varstvo krajine postavi v položaj podsistemov varstva biotske raznovrstnosti. Temu sledi poskus opredeljevanja, vrednotenja in varovanja naravnih znamenitosti in krajine z merili in ukrepi za varstvo biotske raznovrstnosti, kar neizogibno vodi v neučinkovito varstvo naravnih znamenitosti in krajine in v končni posledici tudi biotske raznovrstnosti.

Poleg ustreznega obravnavanja treh temeljnih vsebin varstva narave je pri ustanavljanju parkov še posebej pomembna čim večja integracija varstva narave in trajnostnega, gospodarskega razvoja. Nekateri avtorji (Job in sod., 2003 po Plut, 2006) to integracijo razumejo kot naslednjo stopnjo razvoja koncepta varstva narave v zavarovanih območjih. Menimo, da posploševanje tu ni na mestu saj je stopnja možne integracije neposredno povezana z varstvenimi cilji, ki se po kategorijah parkov zelo razlikujejo. Ta integracija je vsekakor izjemno pomembna pri parkih V. kategorije po IUCN lestvici, ki jih podrobneje obravnavamo v poglavju 7.5.

Ugotovitve

Sodobno varstvo narave obravnava tri temeljne vsebine:

- dele narave, ki izstopajo po antropogenih, pretežno kulturnih merilih (naravne znamenitosti),
- naravno krajino in krajino, nastalo v dolgotrajnem sobivanju človeka in narave, kar ji je dalo dodatno vrednost ter
- biotsko raznovrstnost.

Te vsebine varstva narave so med seboj na različne načine prepletene, kljub temu imamo za opredeljevanje in vrednotenje vsakega posebna merila, prav tako pa jih varujemo z varstvenimi ukrepi, ki so prilagojeni njihovim posebnostim. Sistem varstva narave je celovit, če ima takšno naravovarstveno doktrino, zakonodajo in institucionalno organiziranost, ki ločeno in hkrati celostno prepoznavajo vse tri osnovne vsebine, jih vrednotijo in varujejo ob upoštevanju posebnosti vsake izmed njih. Vse to skupaj zagotavlja vsebinsko celovitost varstva narave, medtem ko prostorska celovitost varstva narave, se pravi varstvo na 100 odstotkih površine, kot že rečeno, ni mogoča.

Ustanavljanje naravnih parkov mora po definiciji biti zasnovano na celovitem vrednotenju narave, ki priznava da je pri vrednotenju naravnih znamenitosti in krajine močno prisotna kulturna komponenta s poudarjenim odnosom človeka do narave, pri biotski raznovrstnosti pa je v ospredju ohranjanje naravnega ravnovesja samega po sebi. V času, ko je svet upravičeno zaskrbljen nad usodo biotske raznovrstnosti, je nedomišljeno vzpostavljanje nove hierarhije med temeljnimi tremi vsebinami, zlasti v institucionalno manj razvitih sistemih, lahko neproduktivno ali celo škodljivo.

6 IZHODIŠČA VARSTVA NARAVE V SLOVENIJI

Izvedbene in sploh nobene plati ustanavljanja naravnih parkov ni mogoče ocenjevati, ne da bi se prej poglobili v strukturo in vsebino konceptualnih oziroma teoretičnih izhodišč varstva narave. Preden se v nadaljevanju lotimo ustreznosti načina ustanavljanja, želimo v tem poglavju dobiti vpogled v izhodišča varstva narave v Sloveniji. Skozi posamezna zakonodajna obdobja in proces nastajanja veljavnega ZON-UPB2 (2004) preverjamo zlasti, do katere mere je šlo in gre za celovit pristop k predmetom varstva narave, kot je opredeljen v prejšnjem poglavju, in če ne, na katerih točkah se pojavljajo odstopanja.

6.1 OBDOBJE DO LETA 1970

V slovenski naravovarstveni teoriji in praksi vse do sprejetja Zakona o varstvu narave leta 1970 prepoznavamo izključno spomeniškovarstveni pristop k varstvu narave.

Tako Naredba ministrskega sveta o narodnih parkih (1938) določa: *»Območja posebne naravne lepote, znanstvenega ali zgodovinskega pomena ali tista, ki jih je mogoče nameniti uživanju narave, fizičnemu in duhovnemu bogatenju človeka in razvoju turizma, se lahko razglasijo za narodne parke.«*

Zakon o varstvu kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti v LRS (1948) opredeljuje predmet varstva takole: *»Prirodne znamenitosti po tem zakonu so premični in nepremični predmeti zoološke, botanične, geološko-paleontološke, mineraloško-petrografske, zemljepisne in podobne znamenitosti ali redkosti in predmeti ali pokrajinski predeli posebne prirodne lepote.«*

Tudi Zakon o varstvu kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti (1958) ne odstopa od ustaljene opredelitve: *»Za naravne znamenitosti po tem zakonu se štejejo premični in nepremični predmeti ali skupine predmetov posebnega zoološkega, botaničnega, geološkega, paleontološkega, mineraloškega, petrografskega ter zemljepisnega pomena in podobne znamenitosti ali redkosti ter posamezna zemljišča ali pokrajinski predeli posebne naravne lepote.«*

Leto kasneje je bil sprejet Zakon o narodnih parkih (1959), na podlagi katerega je bil ustanovljen Triglavski narodni park (Zakon o Triglavskem narodnem parku, 1961), ki je obsegal 2000 hektarov in je bil v bistvu naravni rezervat (Peterlin, 2007).

6.2 ZAKON O VARSTVU NARAVE (1970)

ZVN (1970) je bil prvi samostojni zakon, ki je obravnaval varstvo narave in ne naravnih znamenitosti. Poleg tega je razširil varstvene cilje. Klasičnima ciljema:

- *»... da se ohranja značilna podoba posameznih pokrajinskih predelov,*
- *da se zavaruje naravne znamenitosti in redkosti, ki imajo zaradi znanstvene in kulturno prosvetne vrednosti ali zaradi posebnih lepot in rekreacijskih vrednosti poseben družbeni pomen.«* (2. člen ZVN),

je dodal:

- *»... da se vzdržuje naravno ravnotežje in da se smotrno izkorišča naravo in naravne dobrine.«* (2. člen ZVN).

Na načelni ravni je bil ZVN (1970) zelo blizu celovitemu dojemanju varstva narave, saj je zajel tri temeljne vsebine varstva narave: naravne znamenitosti, krajino in tudi že biotsko raznovrstnost, čeprav ne pod tem imenom. Prvič so bila v zakonu opredeljena merila za vrednotenje narave. ZVN (1970) pozna *»...znanstveno in kulturno-prosvetno vrednost ali posebno lepoto in rekreacijsko vrednost ...«* delov narave.

ZVN (1970) je v 9. členu določal naslednje kategorije zavarovanih območij:

- *»Pokrajinska območja se zavarujejo kot narodni parki, kot naravni rezervati ali kot krajinski parki.*
- *Za narodne parke se razglasijo večja, naravno zaključena, pretežno prvobitna pokrajinska območja posebne naravne lepote z znamenitostmi, ki imajo poseben narodni, kulturni, znanstveni in rekreacijski pomen.*
- *Za naravne rezervate se razglasijo manjša območja prvobitne narave, ki so primerna predvsem za raziskovalne namene.*
- *Za krajinske parke se razglasijo večja naravno zaključena pokrajinska območja s prvobitno ali kultivirano naravo, ki jo odlikujejo naravne znamenitosti ali krajinske lepote, kulturni spomeniki oziroma spomeniki človekovega dela in ji dajejo poseben značaj ter imajo rekreacijski pomen.«*

Novost je kategorija krajinskega parka, ki so si jo zamislili naravovarstvenika Angela Piskernik in Stane Peterlin ter pravnik Miro Saje. Krajinski park je bil zasnovan kot »mehkejša« varstvena kategorija z dodatno namembnostjo – rekreacijo, ki naj bi dopolnila »tršo« kategorijo narodnega parka (Peterlin, 2007).

Zakon je upravne in strokovne naloge varstva narave na lokalni ravni poveril občinskim upravnim organom, pristojnim za urbanizem, na ravni republike pa republiškemu sekretariatu za urbanizem (ZVN, 1970: 4. člen). Glede na to, da so bili za izvajanje

naravovarstvenih nalog pooblašteni organi, ki niso bili usposobljeni za njihovo izvajanje, ne preseneča, da zakon v praksi ni bil posebej učinkovit.

Kot najpomembnejšo sled tega zakona lahko štejemo Inventar najpomembnejše naravne dediščine Slovenije, ki ga je leta 1976 v okviru raziskovalne naloge »Inventarizacija in valorizacija najpomembnejših naravnih območij in objektov posebnega znanstvenega in vzgojnega pomena« v okviru projekta »Varstvo okolja« po naročilu Zavoda SR Slovenije za družbeno planiranje in Raziskovalne skupnosti Slovenije, Sklada Borisa Kidriča, izdelala strokovno-analitična skupina za varstvo narave na Zavodu SR Slovenije za spomeniško varstvo (Stane Peterlin, Marjan Ravbar, Franc Vardjan in Rado Smerdu) (Peterlin (ur.) 1976).

Inventar je v metodološkem delu prvič postavil enotna merila za ugotavljanje in evidentiranje naravne dediščine. Prvič so bila v zakonu opredeljena tudi merila za vrednotenje narave. ZVN (1970) priznava posameznim delom narave znanstveno vrednost, izjemnost ali redkost, značilnost, kulturno-vzgojno vrednost, ekološko, krajinsko oblikovno in rekreacijsko vrednost ter ogroženost (*»... znanstveno in kulturno-prosvetno vrednost ali posebno lepoto in rekreacijsko vrednost ...«*). Prav tako je določil in opredelil varstvene skupine (narodne parke, krajinske parke, naravne rezervate, naravne spomenike, spomenike oblikovane narave in zavarovane rastlinske in živalske vrste) ter območjem opredelil namembnost.

V bistvu gre za prvo zapisano doktrino stroke, ki je imela daljnosežne posledice pri razvoju varstva narave v Sloveniji.

6.3 ZAKON O NARAVNI IN KULTURNI DEDIŠČINI (1981)

Generalna konferenca Organizacije Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) je 16. novembra 1972 v Parizu sprejela Konvencijo o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine – Konvencijo o svetovni dediščini (The Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage – the World Heritage Convention). Konvencijo, ki je začela veljati leta 1976, je leta 1974 ratificirala takratna SFR Jugoslavija. Konvencijo je leta 1992 notificirala tudi Republika Slovenija kot ena od pravnih naslednic SFR Jugoslavije (Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij UNESCO ..., 1992).

Zaradi obveznosti, sprejetih s Konvencijo o svetovni dediščini, je bil pripravljen Zakon o naravni in kulturni dediščini (ZNKD, 1981), ki je leta 1981 nadomestil ZVN (1970). ZNKD (1981), ki je za področje varstva narave s popravki in dopolnitvami iz let 1986, 1992 in 1994 veljal do 28. julija 1999, je ponovno združil varstvo narave in varstvo kulturnih spomenikov, poleg tega pa je pokrival tudi muzeje in arhive. Predmet varstva sta bili naravna in kulturna dediščina, kot ju opredeljuje Konvencija o svetovni dediščini.

Zaradi pomena, ki jo je imela pri pripravi ZNKD (1981) in zaradi obveznosti, ki veljajo še danes in bi jih morali upoštevati vsi zakoni s področja varstva narave, predstavljamo Konvencijo o svetovni dediščini nekoliko podrobneje.

Po določilih 2. člena Konvencije o svetovni dediščini so naravna dediščina:

- *»naravni spomeniki, ki jih sestavljajo fizične ali biološke tvorbe (pojavi, formacije) ali skupina teh pojavov in imajo z estetskega ali znanstvenega stališča izredno splošno vrednost;*
- *geološke in fizično geografske tvorbe in natančno določena območja, ki so habitat ogroženih živalskih in rastlinskih vrst in so z znanstvenega ali varstvenega stališča izredne splošne vrednosti;*
- *naravne lokalitete ali natančno omejena območja izredne splošne vrednosti z znanstvenega, varstvenega ali s stališča naravne lepote.«*

Konvencija o svetovni dediščini v 3. členu določa, da vsaka država podpisnica na svojem ozemlju identificira objekte in območja naravne in kulturne dediščine iz 1. in 2. člena. V 4. členu podpisnice potrdijo zavezo, da je identifikacija naravne in kulturne dediščine na njihovem ozemlju, njeno varovanje, ohranjanje, predstavljanje javnosti in prenašanje prihodnjim rodovom v prvi vrsti dolžnost vsake podpisnice. Države naj bi za doseg te ciljev naredile vse, kar je v njihovi moči, kjer pa bo to potrebno, bodo pridobile mednarodno pomoč in sodelovanje, še posebej finančno, umetniško, znanstveno in tehnično.

Peti člen Konvencije o svetovni dediščini določa obveznost podpisnic, da si bodo za zagotavljanje učinkovitega in aktivnega ukrepanja za varstvo, ohranjanje in predstavljanje javnosti naravne in kulturne dediščine na njihovem ozemlju prizadevale:

1. *»sprejeti splošno politiko, katere namen bo kulturni in naravni dediščini dati ustrezno vlogo v življenju skupnosti in varstvo te dediščine vključiti v splošne programe načrtovanja;*
2. *na svojih območjih, kjer takšne službe ni, ustanoviti službo oziroma službe za varstvo, ohranjanje in predstavljanje kulturne in naravne dediščine, ki bodo razpolagale z ustreznim osebjem in sredstvi za uresničevanje svojih nalog;*
3. *razvijati znanstvene in tehnične študije ter izdelati delovne metode, ki so potrebne, da bi se države lahko soočale s tveganji, ki ogrožajo njihovo kulturno in naravno dediščino;*
4. *sprejemati primerne pravne, znanstvene, tehnične, upravne in finančne ukrepe, potrebne za določanje, varstvo, ohranjanje, predstavljanje in obnavljanje te dediščine in*
5. *podpirati ustanavljanje ali razvoj državnih ali regionalnih centrov za usposabljanje iz varstva, ohranjanja in predstavljanja kulturne in naravne dediščine ter spodbujati znanstvenoraziskovalno delo na tem področju.«*

ZNKD (1981: 2. člen) je dediščino opredelil takole: *»Naravna in kulturna dediščina so po tem zakonu nepremičnine, premičnine in njihove skupine, območja in posamezni deli narave, ki imajo za SR Slovenijo ali za njeno ožje območje kulturno, znanstveno, zgodovinsko ali estetsko vrednost.*

Ob pogoju iz prejšnjega odstavka so naravna dediščina predvsem geološke tvorbe, nahajališča mineralov in fosilov, geomorfološke oblike, površinski in podzemeljski kraški pojavi, soteske in tesni, ledeniki in oblike ledeniškega delovanja, izviri, slapovi, brzice, jezera, močvirja in barja, potoki in reke z obrežji, morska obala, redki in značilni ekosistemi, življenjski prostori rastlinskih in živalskih vrst, reliktni, endemični, redke in značilne rastlinske in živalske vrste, drevesa, krajinska območja, razgledišča in izletišča, gorski vrhovi, objekti vrtno arhitekture in oblikovane narave.«

Berginc in sod. ocenjujejo (2007), da je bil ZNKD (1981) zaradi varstva zgolj delov narave s kulturno, znanstveno, zgodovinsko ali estetsko vrednostjo za Slovenijo korak nazaj od celovitega varstva narave, ki ga je uzakonjal ZVN (1970). Vendar je tudi ZNKD (1981) v namenih zakona na načelni ravni zajemal vse vidike varstva narave od ohranjanja biotske raznovrstnosti, nežive narave in pestrosti krajine do varstva njihovih znanstvenih, kulturnih, estetskih in rekreacijskih značilnosti: *»Varstvo naravne in kulturne dediščine*

obsega dejavnosti, zapovedi, prepovedi in omejitve, ukrepe in druga prizadevanja, katerih namen je:

- *ohranjati naravno ravnovesje, biogenetsko skladnost in značilno podobo pokrajine, neokrnjenost in izvirnost kulturnih sestavin dediščine;*
- *ustvarjati ugodne okoliščine za njen obstoj, redno vzdrževanje in dostopnost;*
- *preprečevati posege, s katerimi bi se utegnili spremeniti njena lastnost, vsebina, oblika, narava ali neposredno okolje;*
- *zagotavljati uresničevanje pravice delovnih ljudi in občanov do uživanja njenih vrednot.» (ZNKD 1981: 6. člen)*

Če primerjamo načelne opredelitve obeh zakonov, vidimo, da je ZVN (1970) širši v poimenovanju predmeta varstva, čeprav le ob najožjem pojmovanju naravne dediščine, in v tem, da med njegovimi cilji že najdemo zagotavljanje smotrnega izkoriščanja narave in naravnih dobrin. Ker je zakone smiselno ocenjevati po njihovi učinkovitosti, lahko ugotovimo, da je dediščina ZNKD (1981) na področju ustanavljanja naravnih parkov bogatejša od dediščine ZVN (1970).

Na podlagi določb ZNKD (1981) je namreč prišlo do decentralizacije varstva narave in vzpostavitve mreže regionalnih zavodov za varstvo naravne in kulturne dediščine. Številčna in regionalno organizirana naravovarstvena služba je prvič v zgodovini prostorsko pokrivala območje celotne Slovenije. Tako je bilo omogočeno razmeroma učinkovito komuniciranje z lokalnimi skupnostmi, rezultat tega sodelovanja pa je 30 naravnih parkov, pa čeprav večina le »na papirju«, ustanovljenih v obdobju veljavnosti tega zakona. Poleg tega je ZNKD (1981) naravovarstvene vsebine prvič tudi praktično uvedel v družbeno in prostorsko planiranje na vseh ravneh.

V tem obdobju je bila s posodobitvijo metodoloških izhodišč varstva narave iz Inventarja najpomembnejše naravne dediščine Slovenije (Peterlin (ur.), 1976) vzpostavljena enotna metoda za inventarizacijo naravovarstvenih vsebin v prostoru in z njeno dosledno uporabo smo dobili evidenco naravne dediščine Slovenije in dva dela Inventarja najpomembnejše naravne dediščine Slovenije (Skoberne in Peterlin (ur.), 1988, 1991).

ZNKD (1981: 17. člen) je poznal naslednje kategorije zavarovanih območij: *»Naravne znamenitosti so lahko po svoji namembnosti ter pomenu narodni parki, regijski parki, krajinski parki, naravni rezervati, naravni spomeniki, spomeniki oblikovane narave ter ogrožene rastlinske in živalske vrste.«* Kategorije so bile povzete po Inventarju (Peterlin (ur.), 1976) in se v grobem ujemajo s tistimi, ki jih je določil ZVN (1970), dodan je bil le regijski park.

ZNKD (1981) je prvi in edini naravovarstveni zakon doslej, ki je dosledno opredelil namembnost posameznih varstvenih kategorij. Narodni park je bil namenjen *»ohranitvi in*

proučevanju naravnih ekosistemov in rekreaciji«, regijski park *»predvsem ohranitvi naravnih ekosistemov in rekreaciji*«, krajinski park pa *»predvsem rekreaciji in ohranitvi značilne pokrajine*« ter *»vzdrževanju in krepitvi naravnega ravnotežja in ohranjanju spomina na pomembne dogodke in osebnosti*« (ZNKD, 1981: 17. člen).

Slabost zakona je bila usmerjenost v varovanje obstoječega stanja v prostoru. Zaradi tega je ostal nerešen problem varstva kulturne krajine, saj so manjkali instrumenti za usmerjanje rabe v njej, primerljivi z današnjimi ukrepi prilagojene rabe za upravljanje območij Natura 2000 (Operativni program ..., 2007).

Ker ZNKD (1981) ni omogočal aktivne upravljalске vloge varstva narave v naravnih parkih, so nastajali v obdobju ZNKD (1981) večinoma majhni parki ali pa parki, ki so zajemali območja brez rabe ali z zelo ekstenzivno rabo. Taki parki so bili razmeroma učinkoviti tudi brez aktivnega upravljanja, kar je verjetno v veliki meri vplivalo na to, da so v obdobju ZNKD (1981) razen Triglavskega narodnega parka imeli upravljalca samo še trije naravni parki.

6.4 ZAKON O OHRANJANJU NARAVE (1999)

V zahtevnih razmerah tranzicije, po naporni delitvi službe za varstvo naravne in kulturne dediščine ter obogatitvi naravovarstvenih vsebin z biotsko raznovrstnostjo je bil leta 1999 sprejet Zakon o ohranjanju narave, ki v splošnem predstavlja pomemben dosežek naravovarstvene stroke. V tem poglavju nas, potem ko iz zakona izluščimo dodobra spremenjena teoretična izhodišča, zanima zlasti vprašanje, kaj ta izhodišča pomenijo v praksi za učinkovitost varstva narave in še posebej za ustanavljanje naravnih parkov.

6.4.1 Odločitev za nov sistemski zakon in opustitev pojma naravna dediščina

V skladu z obveznostmi, prevzetimi s Konvencijo o biološki raznovrstnosti iz leta 1993 (Zakon o ratifikaciji Konvencije o biološki raznovrstnosti, 1996), je morala Slovenija prilagoditi pravni okvir varstva narave in okolja ter z njim zagotoviti učinkovit sistem varstva biotske raznovrstnosti kot dodatnega cilja varstva narave.

Opredelitev naravne dediščine v ZNKD (1981) je bila v osnovi dovolj široka za celovito varstvo narave, še posebej, ker smo s podpisom Konvencije o biološki raznovrstnosti z najširšim, mednarodnim družbenim dogovorom spoznali biotsko raznovrstnost za vrednoto oziroma dediščino. V tem okviru ni bilo sistemskih ovir za tako spremembo in dopolnitev ZNKD (1981), ki bi biotski raznovrstnosti ex lege podelila status naravne dediščine in ustrezno dopolnila in prenovila sistem varstvenih ukrepov.

Poleg tega je ZNKD (1981) dobro opredeljeval obe klasični vsebini varstva narave, varoval pa je le eno od njiju in sicer naravne znamenitosti, ni pa, kot smo že omenili, obvladoval krajine oziroma upravljanja dejavnosti v širšem prostoru. Tudi zaradi tega je bila prenova naravovarstvenega zakona potrebna in smiselna.

Dejstvo je, da do nadgraditve ZNKD (1981) ni prišlo. Po osamosvojitvi Slovenije in po konferenci Združenih narodov v Rio de Janeiru leta 1993 so na Ministrstvu za okolje in prostor pod tedanjim ministrom Miho Jazbinškom iz stranke Zelenih Slovenije pripravili sodoben Zakon o varstvu okolja (1993; v nadaljevanju ZVO), ki je na novo postavil temelje okoljske zakonodaje in določil splošna načela varstva okolja, ki so jih konkretizirali podzakonski akti, vladne uredbe in druga okoljska zakonodaja. ZVO (1993) je imel v začetku namen pokriti tudi področje varstva narave.

Z uveljavitvijo Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (ZODPM, 1994: 11. člen) je dne 3. decembra 1994 prišlo do prenosa področja varstva narave z zaposlenimi vred z Ministrstva za kulturo na Ministrstvo za okolje in prostor. Popolno ločitev sistemov varstva naravne in kulturne dediščine, ki sta se skupaj razvijala več kot 50 let (od 1946 do

1999), pa je prinesel novi Zakon o ohranjanju narave (ZON, 1999). Ta je razveljavil ZNKD (1981) v delu, ki je obravnaval varstvo naravne dediščine.

O razlogih za sprejetje posebnega zakona o varstvu narave kot podsistema varstva okolja Kremesec-Jevšenakova (2002: 13) piše: *»Poleg nujnosti nadomestitve ureditve varstva naravne dediščine in naravnih znamenitosti iz Zakona o naravni in kulturni dediščini z varstvom naravnih vrednot v posebnem zakonu, je bil eden od razlogov za sprejem Zakona o ohranjanju narave tudi ugotovitev, da obveznosti ohranjanja biotske raznovrstnosti, ki jih je Slovenija sprejela z ratifikacijo Konvencije o biološki raznovrstnosti, še niso v celoti vključene v slovenski pravni red in to ne glede na pravno dejstvo, da je Zakon o varstvu okolja vzpostavil pravne okvirje za »okolje ohranjujoč razvoj«, ki sistemsko vključuje tudi ohranjanje biotske raznovrstnosti kot kriterija presojanja. Sprejem posebnega zakona, ki je uredil varstvo vrednih delov narave (naravnih vrednot) in vzpostavil nujno potrebne pravne mehanizme za ohranjanje biotske raznovrstnosti ter odločitev, da se ta zakon poimenuje za Zakon o ohranjanju narave, je bila utemeljena z ureditvami v mednarodno primerljivih tujih zakonodajah, kjer se ohranjanje biotske raznovrstnosti ureja v okviru sistema varstva okolja, vendar praviloma skupaj v enem pravnem predpisu pod pojmom varstva oziroma ohranjanja narave. Ta pojem (ohranjanja narave) vključuje poleg varstva prosto živečih rastlinskih in živalskih vrst ter njihovih življenjskih prostorov tudi varstvo tistih delov narave, ki so spoznani za posebej pomembne in v slovenskem pravnem redu opredeljeni s pojmom naravnih vrednot.«*

Skupina, ki je bila zadolžena za implementacijo Konvencije o biološki raznovrstnosti v slovensko naravovarstveno zakonodajo, je očitno ocenila, da ponuja ZVO (1993) boljšo pravno sistemsko podlago za sodoben zakon o varstvu narave kot dediščinski pristop v okviru ZNKD (1981) in to kljub temu, da je ZVO (1993) sistem varstva narave podredil sistemu varstva okolja ter na ta način praktično onemogočil zares celovit zakon o varstvu narave.

Zanimalo nas je, zakaj je bila sprejeta odločitev za opustitev koncepta varstva »naravne in kulturne dediščine«. Ker nismo zasledili celovite analize varstva narave v okviru skupnega varstva naravne in kulturne dediščine, na podlagi katere bi lahko sklepali, ali je bila odločitev za ločitev sistemov in navezavo varstva narave na ZVO (1993) potrebna in upravičena, o njenih razlogih lahko samo ugibamo. Verjetno ji je botrovalo tudi slabo mnenje pripravljalcev nove naravovarstvene zakonodaje o ZNKD (1981), saj so ga imeli za korak nazaj od celovitega varstva narave (Berginc in sod., 2007).

Še pred sprejetjem ZON (1999) je o razlogih za opustitev koncepta naravne dediščine pisala Kremesec-Jevšenakova, ki je sodelovala pri pripravi nove naravovarstvene zakonodaje (1997: 747): *»Z uveljavitvijo zakona o naravni in kulturni dediščini je prišlo, pod vplivom konvencije o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine, do nastanka*

pojma naravne dediščine ter do skupnega obravnavanja naravne in kulturne dediščine v enem zakonu. Glede na to, da zajema naravna dediščina samo tiste nepremičnine, premičnine in njihove skupine, območja ali posamezne dele narave, ki imajo kulturno, znanstveno, zgodovinsko ali estetsko vrednost za Slovenijo ali njeno ožje območje, je bil to korak nazaj od celovitega varstva narave, ki ga je uzakonjal zakon o varstvu narave. Pozitivna stran take ureditve pa je bila instrumentalizacija ukrepov varstva ter zagotovitev strokovnih organov, ki so skrbeli za uveljavljanje zakona. Vendar pa se je ta rešitev dolgoročno pokazala kot presežena, zaradi nasilnega združevanja vsebin naravne in kulturne dediščine, ki na sedaj uzakonjen način niso več združljive, in tudi zaradi mehanizmov varstva, ki zaradi različne narave objekta varstva ne morejo biti enaki. Tudi v primerjavi z ureditvami v drugih evropskih državah je ureditev, ki skupaj ureja varstvo naravne in kulturne dediščine, izjemna. V drugih državah pojma naravna dediščina praktično ne uporabljajo. Zakoni, ki urejajo varstvo narave, uporabljajo večinoma konkretno poimenovanje delov narave, ki jih varujejo.»

O razlogih za opustitev koncepta varstva naravne in kulturne dediščine piše Kremesec-Jevšenakova tudi po sprejetju zakona (2002: 49): *»Področje varstva naravnih vrednot se je kot varstvo naravne dediščine do uveljavitve Zakona o varstvu okolja razvijalo skupaj z varstvom kulturne dediščine. Skupen pojem dediščine, ki je z vidika kulturne dediščine pojmovno in sicer popolnoma utemeljen saj gre za rezultat človekovega dela, ki ga zapušča naslednjim rodovom in je seveda odraz antropocentrizma, je postal z razvojem ekocentrizma in holističnim pojmovanjem narave kot vrednosti same po sebi, ki jo je treba ohranjati, presežen. Tudi širitev predmeta varstva narave in s tem tudi področja varstva narave, ki pojmovno vključuje tudi vzpostavljen pravni mehanizem, iz delov narave na celovito naravo, je presegala možnosti skupnega pravnega urejevanja kulturne in naravne dediščine.»*

Razlaga nas ne prepriča, saj ZON (1999), kot piše Anko (2000: 246): *...»tudi ni prestopil meje intrinzičnega. Misel, da je treba naravo varovati zaradi nje same, je seveda še eno razvojno stopnjo pred mislijo, da je varovanje potrebno le za dokaj relativno oz. subjektivno določene naravne vrednote. In vendar je v priznanju intrinzičnega v naravi več racionalnega kot emocionalnega. Morda se zdi paradoksalno, ampak pot do tega priznanja vendarle vodi prek vrednot.»*

Poleg tega Kremesec-Jevšenakova (2002: 13) prihaja v nasprotje z lastno trditvijo, ko pravi: *»Razlog za varstvo narave izvira še vedno iz antropocentričnega pristopa in ne predstavlja realizacije varstva narave z vidika ekocentričnega pristopa do narave. Narava se ne ohranja zaradi lastne intrinzične vrednosti, ki predstavlja realizacijo holističnega pristopa, ki varuje naravo zaradi njene lastne vrednosti »per se«, temveč zaradi ohranitve človeka kot vrste.»*

Tudi sama Konvencija o biološki raznovrstnosti ne govori samo o intrinzični vrednosti biotske raznovrstnosti, ampak so vse podpisnice konvencije potrdile, da se zavedajo *»...resnične vrednosti biološke raznovrstnosti in ekoloških, genetskih, družbenih, gospodarskih, znanstvenih, izobraževalnih, kulturnih, rekreacijskih in estetskih vrednosti biološke raznovrstnosti in njenih sestavnih delov«* (Zakon o ratifikaciji Konvencije o biološki raznovrstnosti, 1996: Preambula). Konvencija tako obravnava biotsko raznovrstnost dvojno, priznava ji notranjo (intrinzično), po slovenskem prevodu konvencije *»resnično«* vrednost in hkrati celo vrsto vrednosti v okviru antropocentričnega pogleda na naravo. Pripravljalci konvencije so se zavedali, da bi samo ekocentrična opredelitev vrednosti biotske raznovrstnosti po vsej verjetnosti povzročila težave pri njenem izvajanju v še zelo antropocentrični družbeni praksi.

Do sprejema ZON (1999) je pojem naravna dediščina pokrival dve temeljni vsebini varstva narave, naravne znamenitosti in krajino, torej celotno *»klasično«* področje varstva. Pri pripravi ZON so se pripravljalcu naslonili na ZVO (1993), ki je pojem naravna dediščina nadomestil s pojmom naravna vrednota in ga v 5. členu opredelil tako: *»Naravne vrednote so poleg redkih in dragocenih naravnih pojavov tudi drugi vredni pojavi, sestavine oziroma deli žive in nežive narave, naravna območja ali deli naravnih območij, rastlinske in živalske vrste ter njihovi življenjski prostori, ekosistemi, deli naravne in kulturne krajine in objekti oblikovane narave.«*

Kremesec-Jevšenakova (2002: 143) o nadomestitvi pojma naravna dediščina s pojmom naravne vrednote piše: *»Zakon o varstvu okolja je z umestitvijo naravne dediščine med naravne dobrine in s preimenovanjem naravne dediščine v naravne vrednote povzročil sistemsko spremembo na področju varstva naravne in kulturne dediščine. Pojem naravne dediščine je bil nadomeščen s pojmom naravnih vrednot, ki so uvrščene med naravne dobrine skupaj z naravnimi viri in naravnim javnim dobrim. S tem razločevanjem so istemu predmetu v naravi dani trije različni pravno urejeni statusi, glede na pravno urejevan režim rabe. Ta sprememba temelji na celovitosti sistema varstva narave/okolja, ki ga je vzpostavil Zakon o varstvu okolja in na krovnosti ter sistemski naravi tega zakona. Uvrstitev naravnih vrednot med naravne dobrine je povzročila razdelitev pojma naravne in kulturne dediščine na dva pojma in sicer na naravne vrednote in kulturno dediščino. Področje varstva kulturne dediščine je ostalo v resorni pristojnosti Ministrstva za kulturo, področje varstva naravnih vrednot pa je bilo uvrščeno v resorno pristojnost Ministrstva za okolje in prostor. Razlog za spremembe je treba iskati v želji zakonodajalca, da umesti varstvo naravne dediščine v celovit sistem varstva narave/okolja, kamor v strukturi varstva narave/okolja tudi sodi. Preimenovanje naravne dediščine v naravne vrednote odraža ekocentrični pristop k varstvu narave/okolja, ki pa v poimenovanju zakona za Zakon o varstvu okolja in ne Zakon o varstvu narave ni bil dosledno izveden. Vprašljivo je tudi, ali se bo ta izraz v praksi uveljavil in uporabljal. Naravna dediščina je pravno in pogovorno*

uveljavljen pojem. Uporablja ga tudi Ustava. Enaka vprašanja se zastavljajo tudi v zvezi z uporabo izraza naravna znamenitost.»

Glede na to, da imamo opravka z antropocentričnim in ekocentričnim pristopom k varstvu narave oziroma okolja, ki pa ju Kremesec-Jevšenakova ne opredeli, navajamo kaj o tem piše Šinkovec (1994: 15, 16): *»O varstvu okolja se pojavljajo tri prevladujoče teorije. Antropocentrični pogledi temeljijo na skrbi za naravne življenjske razmere, kot problemu človekovega blagostanja, zlasti pa tudi prihodnjih generacij. Po tem pristopu je varstvo okolja namenjeno življenju in zdravju ljudi, splošnemu blagostanju in tudi gospodarskim interesom človeštva. Ti pogledi se močno približujejo pretežno uveljavljenim etičnim pogledom, pa tudi ustavnim ureditvam, ki na prvo mesto postavljajo človeka. Delno se ti pogledi povezujejo z odgovornostjo in svobodo. Odgovornost je korelat za svobodo; svobodno ravnanje človeka brez odgovornosti bi privedlo do uničenja tudi vseh podlag za svobodo. Drug pogled predstavlja teorija o ekocentričnem varstvu okolja, katera jemlje varstvo kot vrednoto za sebe, za »pravico narave same«. Pregled nekaterih zakonov nam bi pokazal, da se največkrat pojavljajo naslednje formulacije: »varstvo človeka, rastlin in živali in drugih stvari«, »življenje, zdravje in stvarne dobrine« in »človek in okolje«, kar kaže, da v pravu prevladuje antropocentričen pristop. Tak pristop je glede na nekatera nova dognanja bioloških in drugih znanosti lahko problematičen, zajeti bi bilo treba širše varovanje narave kot temeljnega sistema, ne pa le človekovo okolje. Najbrž pa je antropocentričen pristop lažji, človeku je bolj razumljiv. Vsekakor je problem narave širši, upoštevati velja pestrost rastlinskih in živalskih vrst, s katerimi se vzdržuje naravno ravnotežje, pa čeprav pri tem mnogokrat niso poudarjena razmerja do človeka. Pomanjkljivo obravnavanje narave kot celote lahko vodi tudi do pretežno kratkoročnih odločitev, ki ne upoštevajo v zadovoljivi meri usodnosti celote, ki predstavlja resnično podlago tudi za človekov obstoj. Tretji pristop je pretežno ekonomski: resursno-ekonomski, ki obravnava varstvo naravnih virov, zlasti tistih, ki niso obnovljivi, vse to bolj iz gospodarske koristnosti, pri tem pa upošteva tudi potrebe prihodnjih generacij.«*

Iz navedenega je mogoče sklepati, da bi bil zaradi potrebne širine varstva narave ekocentrični pristop primeren morda za biodiverzitetni segment varstva narave, nikakor pa ne tudi za antropocentrično in kulturno pogojeni klasični del varstva narave. Predvsem pa pri izražanju stopnje ekocentričnosti pristopa k varstvu narave niso jasne prednosti pojma naravna vrednota pred ustaljenim pojmom naravna dediščina.

Slovar slovenskega knjižnega jezika (2005) označuje vrednoto kot *»čemur priznava kdo veliko načelno vrednost in mu zato daje prednost«*, iz česar sledi, da oba pojma, naravna dediščina in naravna vrednota, temeljita na sistemu človeških vrednot in sta tako v osnovi antropocentrična. Pri tem je pojem dediščina sicer res nekoliko bolj povezan s človekom, naravna vrednota pa je bolj abstrakten pojem, vendar ločitev človeka od predmeta varstva ni korak k ekocentričnosti. Anko (2000: 242) piše: *»Narava ni problem. Problem je človek*

in njegov odnos do narave«. Če ne priznavamo večplastne komunikacije človeka z naravo, ampak ga že pri predmetu varstva izločimo, onemogočimo varstvo, ki lahko poteka le prek obvladovanja kompleksnih interakcij narave in človeka.

Anko (2000: 247) piše tudi: *»Kaj je torej narobe z dediščino? Sodobno pojmovana dediščina ni le »premoženje, dobljeno po umrlem« ali »kar je prevzeto iz preteklosti« (SSKJI., 1970, s. 347), ampak »nekaj, kar smo prevzeli iz preteklosti, s čimer živimo danes in kar izročamo prihodnjim generacijam« (UNESCO, 1998). Kaj je narobe s tako definicijo? Še posebej, če ji dodamo še vrednostno razsežnost: »Naša kulturna in naravna dediščina sta nenadomestljiva izvira življenja in navdiha. Obe ponazarjata naša merila, oporne točke, našo identiteto« (ibid.). Kdo se boji tako pojmovane dediščine, še posebej, če je podpisal pariško konvencijo? Svet je potreboval pol stoletja, da je pod enim simbolom svetovne dediščine združil naravno in kulturno, kajti to nas opominja »na načine, kako človek in narava vplivata drug na drugega in na temeljno potrebo, da ohranimo ravnotežje med obema« (ibid.)«*

Vsekakor zamenjava pojma oziroma predmeta varstva ni brez posledic, kot izgleda na prvi pogled, saj je stremljenje k ekocentričnemu pristopu v varstvu narave, s katerim pripravljalci opravičujejo preimenovanje, botrovalo tudi drugim, veliko bolj problematičnim spremembam sistema varstva naravne dediščine, obrazloženim v nadaljevanju. Kako pomembno se je zdelo pripravljalcem zakona preimenovanje naravne dediščine, je razvidno iz tega, da so se zanj odločili ne glede na to, da je bil pojem naravna dediščina javno sprejet, ne glede na to, da Ustava Republike Slovenije (Ustava ..., 1991: 73. člen) zapoveduje varstvo naravnih znamenitosti in redkosti ter določa, da država in lokalne skupnosti skrbijo za ohranjanje naravne (in kulturne) dediščine in ne glede na to, da je Slovenija notificirala Konvencijo o varstvu svetovne naravne in kulturne dediščine in ne Konvencije o varstvu svetovnih naravnih vrednot in kulturne dediščine.

Za tako korenito spremembo bi morali imeti pripravljalci zakona najmanj širši konsenz naravovarstvene stroke, ki ni bil dosežen. Ob primerjavi določb ZON (1999) z obveznostmi iz Konvencije o svetovni dediščini in ustavnimi določbami se nam zastavlja vprašanje, ali je taka odločitev pravno sploh dopustna, vendar menimo, da mora nanj odgovoriti pravna stroka.

Za uspešno varstvo narave je najbolje, če uporablja javnosti razumljive pojme, s katerimi se ta lahko poistoveti. Skoraj dvajset let je trajalo, da je javnost v celoti sprejela izraz naravna dediščina, ga razumela in ga začela splošno uporabljati. Spreminjanje imena predmeta varstva ponovno vnaša zmedo na to področje in zmanjšuje težko pridobljeno prepoznavnost in verodostojnost naravovarstvene službe v javnosti, kar bistveno zmanjšuje učinkovitost naporov za varstvo narave. Prav primer preimenovanja predmeta varstva

dokazuje, da se je zdela »teoretična čistost« zakona pripravljalcem pomembnejša od njegove praktične uporabnosti.

6.4.2 Vključitev sistema varstva naravne dediščine v Zakon o ohranjanju narave

V tem pogledu so nas najprej zanimala izhodišča za pripravo novega zakona, še posebej, ali so izhodišča vsebovala ureditev varstva treh temeljnih vsebin varstva narave: naravnih znamenitosti, krajine ter biotske raznovrstnosti.

Osnovno izhodišče je bil vsekakor ZVO (1993), ki je nastal šest let pred ZON (1999) in ga Kremesec-Jevšenakova (1997: 747) označuje tako: *»Zakon o varstvu okolja je opredelil naravne vrednote kot eno od pojavnih oblik naravnih dobrin, poleg naravnih virov in naravnega javnega dobrega. Naravne vrednote so poleg redkih in dragocenih naravnih pojavov tudi drugi vredni pojavi, sestavine oziroma deli žive in nežive narave, naravna območja ali deli naravnih območij, rastlinske in živalske vrste ter njihovi življenjski prostori, ekosistemi, deli naravne in kulturne krajine in objekti oblikovane narave. Ta definicija v celoti pokrije pojem naravne dediščine, kakor ga opredeljuje zakon o naravni in kulturni dediščini. S tako sistemsko razvrstitvijo so dobili vredni deli narave v pravnem sistemu svoje pravo mesto kot ena od pojavnih oblik naravnih dobrin. Hkrati pa je bil s sprejetjem zakona o varstvu okolja v pravni red vključen v temelju drugačen odnos človeka do narave in njenih delov kot prej. Naravi je bila s tem priznana njena lastna - intrinzična vrednost, ki je podlaga za njeno varstvo.«*

ZVO (1993) je v 3. členu navajal temeljne cilje varstva okolja, ki so vsebovali tudi cilje varstva narave kot podsistema varstva okolja. ZVO (1993: 3 člen) je določil naslednje temeljne cilje varstva okolja:

1. *»trajno ohranjanje vitalnosti narave, biološke raznovrstnosti in avtohtonosti biotskih vrst, njihovih habitatov ter ekološkega ravnotežja,*
2. *ohranjanje raznovrstnosti in kakovosti naravnih dobrin, naravnega genskega sklada ter ohranjanje rodovitnosti zemljišč,*
3. *ohranjanje in obnavljanje pestrosti ter kulturne in estetske vrednosti krajine in naravnih vrednot,*
4. *zmanjševanje porabe naravnih virov, snovi in energije.«*

Ugotovimo lahko, da so cilji varstva okolja v ZVO (1993) zelo dobro zajeli vse naravovarstvene vsebine.

Leta 1997, dve leti pred sprejetjem ZON (1999) je Kremesec-Jevšenakova (1997: 747) o nastajajoči naravovarstveni zakonodaji napisala: *»V pripravi je predlog zakona o ohranjanju narave in varstvu naravnih vrednot (v nadaljnjem besedilu zakon o varstvu*

narave), katerega cilj je vzpostaviti celovit sistem varstva narave in naravnih vrednot. Pri njegovi pripravi so bile upoštevane naslednje ciljne usmeritve:

- *v varstvu okolja je treba vzpostaviti celovit sistem skrbi za naravo, ohranitev naravnega ravnovesja in vzpostavljanje porušenega naravnega ravnovesja, ohranjanje raznovrstnosti in enkratnosti žive in nežive narave, ohranjanje in obnavljanje raznolikosti, biotske in estetske vrednosti krajine,*
- *s predlaganimi zakonskimi rešitvami naj se zagotovijo možnosti za ohranitev narave in njenih najdragocenejših delov - naravnih vrednot v neokrnjeni obliki in funkciji s sonaravnim razvojem,*
- *urediti je treba tiste vsebine, ki jih zahtevajo predpisi Evropske unije, v skladu s pravom Evropske unije,*
- *urediti je treba področja, ki jih je Slovenija dolžna urediti na podlagi že sprejetih in ratificiranih mednarodnih konvencij, ter tistih, ki jih mora v najkrajšem času še sprejeti zaradi vključitve v sodobne svetovne tokove (CITES, Bonska in Bernska konvencija),*
- *nadomestiti je treba obstoječo ureditev varstva naravne dediščine iz zakona o naravni in kulturni dediščini s sistemom varstva naravnih vrednot, da bo primerljiva z ureditvami drugih evropskih držav.»*

Zanimivo je navajanje imena zakona v pripravi »*zakon o ohranjanju narave in varstvu naravnih vrednot*«, ki kaže na nerazumevanje celovitosti varstva narave, saj glede na napisano varstvo naravnih vrednot ni varstvo narave. Kljub nerazumevanju vsebine varstva narave pa je ohranjanje estetske vrednosti krajine med ciljnim usmeritvami še eksplicitno navedeno.

Da so imeli pripravljavci težave z opredelitvijo varstva narave lahko sklepamo tudi iz kasnejšega pisanja Kremesec – Jevšenakove (2002: 12): »*Pojem varstvo narave se sicer pogosto uporablja, pri čemur ni jasno, kaj pravzaprav zajema. Njegova vsebina je nejasna in pravno tudi nedorečena. Tako kot je narava vseobsegajoča, je lahko tudi varstvo narave zelo široko pojmovano*«.

Na akademski ravni je sicer možna razprava o odnosu varstva narave in varstva okolja in o njuni razmejitvi, na izvedbeni ravni pa je varstvo narave že dolgo precej natančno opredeljeno. V Sloveniji imamo dobro opredelitev sodobnega varstva narave že od leta 1994, ko jo je zapisal Šinkovec (1994: 141): »*Z varstvom narave in krajine razumemo taka ravnanja, ki so konkretno in neposredno usmerjena k varovanju, negovanju in razvoju rastlinskega in živalskega sveta ter njihovih osnov; pestrosti, posebnosti, lepoti narave in krajine, kakor tudi posebnemu varovanju zmogljivosti naravnih dobrin. To varstvo posredno vpliva na genetsko pestrost živalskih in rastlinskih populacij, zagotavljanje stabilnih ekosistemov kakor tudi biološko pestrost krajine.*« Če bi se pripravljavci nove naravovarstvene zakonodaje dosledno držali te opredelitve, ki jo je Šinkovec povzel po nemški teoriji varstva narave in po nemški pravni praksi, bi se izognili vsem današnjim težavam, ki izhajajo iz neustrezno opredeljenih izhodišč zakona.

Predlog ZON (1998), objavljen v Poročevalcu Državnega zbora, je poleg besedila predloga zakona vseboval tudi razlago za pripravo zakona in njegove cilje, ki so bili opredeljeni tako:

- *»vzpostaviti celovit in učinkovit sistem ohranjanja narave v Sloveniji, pri čemer pojem ohranjanja narave vključuje ohranjanje sestavin biotske raznovrstnosti, ohranjanje naravnega ravnovesja in varstvo naravnih vrednot na način, ki bo primerljiv z ureditvami drugih evropskih držav;*
- *vzpostaviti učinkovit sistem varstva naravnih vrednot, zaradi nadomestitve obstoječe ureditve varstva naravne dediščine iz Zakona o naravni in kulturni dediščini, s sistemom varstva naravnih vrednot;*
- *urediti tiste vsebine, ki jih zahtevajo predpisi Evropske skupnosti na način, ki je usklajen s pravom Evropske skupnosti;*
- *urediti tiste vsebine, ki jih je Slovenija dolžna urediti na podlagi že sprejetih in ratificiranih mednarodnih konvencij ter tiste, ki jih mora v najkrajšem času še sprejeti;*
- *vzpostaviti pogoje za učinkovito delovanje predpisanih pravnih sistemov ohranjanja narave.«*

Ob analizi ciljev, opredeljenih v Predlogu ZON (1998), lahko ugotovimo, da še vedno zajemajo vse tri vsebine, vendar jih ne navajajo več eksplicitno, temveč so vsebovane v sistemu varstva naravnih vrednot, ki naj bi nadomestil obstoječo ureditev varstva naravne dediščine iz ZNKD (1981).

Dne 28. julija 1999 je začel veljati Zakon o ohranjanju narave (1999), ki s popravki in dopolnitvami velja še danes (ZON-UPB2, 2004). Zakon določa ukrepe ohranjanja biotske raznovrstnosti, s katerimi se ureja varstvo prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst, vključno z njihovim genetskim materialom in habitatami ter ekosistemi, in omogoča trajnostno rabo sestavin biotske raznovrstnosti ter zagotavlja ohranjanje naravnega ravnovesja. Zakon poleg tega vzpostavlja sistem varstva naravnih vrednot, ki določa postopke in načine podeljevanja statusa naravnih vrednot ter izvajanje njihovega varstva.

Kot smo že videli, je bil eden od ciljev pri pripravi novega zakona *»vzpostaviti učinkovit sistem varstva naravnih vrednot, zaradi nadomestitve obstoječe ureditve varstva naravne dediščine iz Zakona o naravni in kulturni dediščini, s sistemom varstva naravnih vrednot«* (Predlog ZON, 1998: 21).

ZON (1999), ki se je sicer naslonil na sistemsko ureditev varstva okolja (ZVO, 1993), je v 177. členu razveljavil opredelitev naravne vrednote iz ZVO (1993) in v 4. členu postavil svojo, ki je zelo podobna:

1. *»Naravne vrednote obsegajo vso naravno dediščino na območju Republike Slovenije.*

2. *Naravna vrednota je poleg redkega, dragocenega ali znamenitega naravnega pojava tudi drug vredni pojav, sestavina oziroma del žive ali nežive narave, naravno območje ali del naravnega območja, ekosistem, krajina ali oblikovana narava.*
3. *Naravne vrednote iz prejšnjega odstavka so zlasti geološki pojavi, minerali in fosili ter njihova nahajališča, površinski in podzemski kraški pojavi, podzemске jame, soteske in tesni ter drugi geomorfološki pojavi, ledeniki in oblike ledeniškega delovanja, izviri, slapovi, brzice, jezera, barja, potoki in reke z obrežji, morska obala, rastlinske in živalske vrste, njihovi izjemni osebki ter njihovi življenjski prostori, ekosistemi, krajina in oblikovana narava.«*

Ker je nova opredelitev naravne vrednote (ZON, 1999: 4. člen) skoraj v celoti prekrila pojem naravne dediščine (ZNKD, 1981: 2. člen), bi bilo mogoče na zakonodajni ravni izvesti razmeroma nezahteven prehod iz sistema varstva naravne in kulturne dediščine v okviru Ministrstva za kulturo na sistem varstva naravnih vrednot v novem pravnem sistemu varstva narave in okolja na Ministrstvu za okolje in prostor.

Namesto tega je ZON (1999) prevzel le predmet varstva, ki ga je drugače poimenoval, ni pa prevzel tudi celotnega vrednostnega sistema oziroma je izpustil za opredelitev predmeta varstva, ključni merili, kulturno in estetsko. Poleg tega pa se je v povezavi s tem izognil obravnavi odnosov človeka do narave, ki jih je mogoče opredeliti samo ob upoštevanju teh dveh meril.

Do sprejetja ZON (1999) so veljala merila vrednotenja narave, ki jih je določal ZNKD (1981: 1. odstavek 2. člena) in sicer da so naravna dediščina »...*območja in posamezni deli narave, ki imajo za SR Slovenijo ali njeno ožje območje kulturno, znanstveno, zgodovinsko ali estetsko vrednost*«.

Naravovarstvena stroka je pri določanju vrednih delov narave in njihovem vrednotenju uporabljala iz zakonske opredelitve izvedena merila, teoretično obdelana v metodološkem delu Inventarja najpomembnejše naravne dediščine Slovenije (Skoberne in Peterlin (ur.) 1988, 1991). Med njimi sodijo h kulturnemu vidiku naslednja: pričevalnost, simbolna vrednost, slikovitost z estetskim in percepcijskim merilom, krajinski vidik z estetskim merilom in merilo znane krajevne znamenitosti.

ZON-UPB2 (2004: 37. člen) ohranja večji del uveljavljenih strokovnih meril za določitev naravnih vrednot (izjemnost, tipičnost, kompleksno povezanost, ohranjenost, redkost ter ekosistemska pomembnost), uvaja novo merilo (znanstvenoraziskovalna pomembnost) in razen pričevalne pomembnosti izloči vse ostale kulturne vidike vrednotenja delov narave.

Kako pomembno je kulturno merilo za tako imenovano tradicionalno varstvo narave in predvsem za naravne parke, je razvidno iz tega, da je varstvo narave, vključno z

ustanavljanjem naravnih parkov, v slovenskem prostoru vsaj do sprejetja ZNKD (1981) temeljilo prav na estetskih in percepcijskih kriterijih. Menimo, da opredelitvi narodnega in krajinskega parka iz ZVN (1970) še najbolje označujeta večino naših naravnih parkov ob nastanku in kako jih javnost dojema še danes:

»Za narodne parke se razglasijo večja, naravno zaključena, pretežno prvobitna pokrajinska območja posebne naravne lepote z znamenitostmi, ki imajo poseben narodni, kulturni, znanstveni in rekreacijski pomen.

Za krajinske parke se razglasijo večja naravno zaključena pokrajinska območja s prvobitno ali kultivirano naravo, ki jo odlikujejo naravne znamenitosti ali krajinske lepote, kulturni spomeniki oziroma spomeniki človekovega dela in ji dajejo poseben značaj ter imajo rekreacijski pomen.«

Tudi zgodovina Triglavskega narodnega parka je neločljivo povezana s kulturo. Naj spomnimo, kaj je zapisal Hafner (1925) ob ustanovitvi Alpskega varstvenega parka: *»Ta varstveni park je plod enotnega nastopa naših najvišjih kulturnih ustanov, namreč vseh treh vseučilišč in obeh akademij znanosti in je gotovo ena naših najvažnejših pridobitev zadnjega časa na kulturnem področju.«* in še: *»Da smo ustvarili ta varstveni alpski park, smo izpolnili svojo kulturno dolžnost, ker le na ta način bo mogoče ohraniti to krasno ozemlje, ki je v svoji celoti, kakor tudi v vseh svojih živih in neživih delih pravi naravni spomenik v vsej svoji lepoti in zanimivosti našim potomcem.«*

Kako se je lahko zgodilo, da je iz naravovarstvene zakonodaje izpadlo kulturno in z njim povezano estetsko merilo je popolnoma nerazumljivo, saj je ZVO (1993: 3. člen), kot smo že videli, kot enega od štirih temeljnih ciljev varstva okolja določil *»ohranjanje in obnavljanje pestrosti ter kulturne in estetske vrednosti krajine in naravnih vrednot.«*

Nerazumljivo je, da je Slovenija z ratifikacijo mednarodne Konvencije o biološki raznovrstnosti med drugim priznala kulturno, estetsko in rekreacijsko vrednost biotske raznovrstnosti (Zakon o ratifikaciji Konvencije o biološki raznovrstnosti, 1996: Preambula), ki jo je nekaj let zatem z ZON (1999) odrekla naravnim vrednotam in krajini, ki imajo s kulturo, estetiko in rekreacijo neprimerno več stičnih točk kot biotska raznovrstnost.

Še težje je razumeti odločitev za izločitev kulturnega in estetskega merila v luči določb Konvencije o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine, ki nas prav tako pravno obvezujejo. Ne pozabimo, naravna dediščina po določbah 2. člena te konvencije so:

- *»naravni spomeniki, ki jih sestavljajo fizične ali biološke tvorbe (pojavi, formacije) ali skupina teh pojavov in imajo z estetskega ali znanstvenega vidika izredno splošno vrednost.*

- *geološke in fizično geografske tvorbe in natančno določena območja, ki so habitat ogroženih živalskih in rastlinskih vrst in so z znanstvenega ali varstvenega vidika izredne splošne vrednosti.*
- *naravne lokalitete ali natančno omejena območja izredne splošne vrednosti z znanstvenega, varstvenega ali z vidika naravne lepote.»*

ZON-UPB2 (2004) je glede na zgoraj navedeno pri merilih vrednotenja v neposrednem konfliktu z Konvencijo o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine.

Poleg tega je Slovenija 7. marca 2001, slabo leto po začetku veljavnosti ZON (1999), podpisala Evropsko konvencijo o krajini in jo 25. septembra 2003 tudi ratificirala (Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o krajini, 2003). Države članice Sveta Evrope, podpisnice te konvencije, se med drugim: *»...zavedajo, da krajina prispeva k oblikovanju lokalnih kultur in da je temeljna sestavina evropske naravne in kulturne dediščine, ki prispeva k človekovi blaginji in utrjevanju evropske prepoznavnosti...«* (Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o krajini, 2003: Preambula).

Iz preambule Evropske konvencije o krajini je razvidno, da je pojem naravne dediščine usklajen z njeno opredelitvijo v Konvenciji o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine, prav tako je jasno tudi, da uporaba pojma naravna dediščina ni v neskladju s Konvencijo o biološki raznovrstnosti. Izraz naravna dediščina in njegova kulturna konotacija sta nedvomno del evropske okoljske oziroma naravovarstvene zakonodaje, ki bi jo morala slovenska zakonodaja upoštevati.

Konvencija v 1. členu opredeli pojme, med njimi tudi izraz varstvo krajine: *»... izraz »varstvo krajine« pomeni ukrepe za ohranjanje in vzdrževanje pomembnih ali značilnih lastnosti krajine; utemeljeni so z dediščinskimi vrednotami krajine, ki izhajajo iz njene naravne oblikovitosti in/ali človekove dejavnosti ...«* (Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o krajini, 2003: 1. člen).

S podpisom se je Slovenija med drugim zavezala: *»... da bo krajine zakonsko priznala kot bistveno sestavino človekovega okolja, kot izraz raznovrstnosti skupne kulturne in naravne dediščine ljudi ter temelj njihove istovetnosti ...«* (Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o krajini, 2003: 5. člen).

Kljub temu, da je Evropska konvencija o krajini je začela veljati 1. aprila 2004 in da v skladu z 19. členom Konvencije za njeno izvajanje v Sloveniji skrbi Ministrstvo za okolje in prostor, ZON s konvencijo še ni usklajen.

Lahko povzamemo, da je z uveljavitvijo ZON (1999) varstvo narave v Sloveniji ostalo brez kulturnega merila, ki ga je v veliki meri opredeljevalo. Ohranjanje biotske raznovrstnosti je brez tega merila mogoče lahko tudi uspešno, spomeniškovarstveni pristop, ki je eden od dveh osnovnih pristopov k varstvu narave, pa s tem izgubi svoj smisel. Ker dveh od skupaj treh temeljnih vsebinskih sklopov ne moremo v celoti varovati, ne moremo govoriti o celovitem varstvu narave.

6.4.3 Zakaj spremembe v zasnovi varstva narave dediščine

Z analizo teoretičnih izhodišč ZON (1999) in posledic posegov v sistem varstva naravne dediščine oziroma naravnih vrednot se po razpoložljivih podatkih doslej razen Anka (2000) ni še nihče resno ukvarjal. Prav tako pa ni bila obrazložena odločitev za spremembo zasnove varstva naravne dediščine, iz pisanja Kremesec-Jevšenakove (2002) pa lahko sklepamo, da je pripravljalce vodila želja, da bi naredili sodoben zakon, ki bi prvič temeljil na ekocentričnem pojmovanju varstva narave.

Pri tem se je uvajanje ekocentričnega pristopa v zasnovo varstva biotske raznovrstnosti širilo tudi na nekatere ključne segmente varstva naravne dediščine oziroma naravnih vrednot. Pisanje Kremesec-Jevšenakove (2002: 28) na nekaterih mestih nakazuje, da so pripravljalci zakona sistem varstva naravnih vrednot dojemali kot podsistem varstva biotske raznovrstnosti: *»Predmet pravnega varstva Zakona o ohranjanju narave so sestavine biotske raznovrstnosti, kamor uvrščamo prosto živeče rastlinske in živalske vrste, njihov genski material, habitate ter ekosisteme in naravne vrednote.«* Navaja pa tudi: *»Za določitev vsebine varstva narave je pomembna normativna ureditev. Iz nje izhaja, da obsega varstvo narave varstvo vrednih delov narave poimenovanih za naravne vrednote in ohranjanje biotske raznovrstnosti. Biotska raznovrstnost se nanaša na prosto živeče rastlinske in živalske vrste, njihove habitate in ekosisteme ter genski material. S tako opredelitvijo predmeta varstva je pravno varstvo narave, ki ga uzakonja Zakon o ohranjanju narave, namenjeno zlasti varstvu živosti, iz katerega sta izvzeta človek in domače živali ter gojene rastline.«* (Kremesec-Jevšenak, 2002: 15)

Če je res šlo za izključevanje kulturnega vidika zaradi želje po ekocentričnosti zakona, potem se postavlja vprašanje doslednosti izločanja; ZON (1999) je na eni strani izločil kulturna merila vrednotenja in s tem povezan odnos človeka do narave, po drugi strani pa ohranil predmet varstva, naravno vrednoto, ki je sama po sebi kulturni pojem. Kultura pomeni *»skupek dosežkov, vrednot človeške družbe kot rezultat človekovega delovanja, ustvarjanja«* oziroma *»človeško delovanje, ustvarjanje, katerega rezultat so ti dosežki, te vrednote«* (Slovar ..., 2005). Naravna vrednota je tudi vsebinsko kulturno pogojena, saj se pri varstvu narave ljudje oziroma celotna družba na podlagi družbenega dogovora

odpovejo materialnemu dobičku v korist nečesa, kar ima nematerialno vrednost oziroma je družbena vrednota.

Zanimivo je tudi, da je bil izločen le kulturni vidik vrednotenja narave, čeprav preostala predpisana merila niso nič manj antropocentrična, saj jih je določil človek. V čem je vrednotenje Triglavske severne stene kot naše največje in najvišje stene manj antropocentrično od ugotovitve, da je stena estetsko, doživljajsko in simbolno izjemna? Vse kaže, da je bila izločitev kulturnega merila povezana predvsem z željo po izločitvi estetskega odnosa človeka do narave, saj estetika po definiciji vsebuje odnos do predmeta oziroma je »... *filozofska disciplina, ki proučuje lepo in človekov odnos do lepega...*« (Slovar ..., 2005). ZON (1999) je iz sistema varstva naravne dediščine prevzel le merila, ki ne vsebujejo človekove opredelitve do predmeta varstva in ki jih je mogoče objektivizirati v okviru naravoslovja.

O odnosih človeka do narave Kremesec-Jevšenakova (2002: 13) navaja: *»Pravno varstvo narave je predstavljalo v svojih začetkih odraz estetsko-lastninskega odnosa človeka do narave, ki se je odražal v želji, da se ohrani nekaj lepega, redkega oziroma dragocenega. Razvilo se je v sistem varstva naravne dediščine. Medtem ko je bil najprej razlog za pravno varstvo vrednih delov narave »estetski«, je sedanji razlog, tako za trajnostno rabo oziroma razvoj, kakor tudi za ohranjanje biotske raznovrstnosti, v zavedanju o eksistenčni nujnosti varstva narave, tudi varstva okolja, zaradi obstoja človeštva kot vrste. Razlog za varstvo narave izvira še vedno iz antropocentričnega pristopa in ne predstavlja realizacije varstva narave z vidika ekocentričnega pristopa do narave. Narava se ne ohranja zaradi lastne intrinzične vrednosti, ki predstavlja realizacijo holističnega pristopa, ki varuje naravo zaradi njene lastne vrednosti »per se«, temveč zaradi ohranitve človeka kot vrste«.*

Menimo, da je bila odločitev za izločitev kulturnega vidika iz sistema varstva naravne dediščine oziroma naravnih vrednot sprejeta na napačni predpostavki, da je bil nekoč človekov odnos do narave izključno »estetski«, sedaj pa ga ni več, ker ga je nadomestil drug – »eksistencialni«. Ključnega pomena za razumevanje odnosa človeka do narave je ugotovitev, da ta nikoli ni bil samo »estetski«, ampak da je vzporedno v isti družbi več odnosov, med njimi tudi »eksistencialni«. S spreminjanjem družbene zavesti skozi čas se je spreminjal le prevladujoč odnos človeka do narave oziroma se je spreminjalo razmerje med stopnjo družbene identifikacije s posameznimi odnosi.

Kot dokaz prepletanja različnih odnosov človeka do narave navajamo Ankovo označitev varstva naravne dediščine, ki naj bi bilo po pisanju Kremesec-Jevšenakove izraz preseženega človekovega estetskega odnosa do narave: *»Varstvo dediščine kot antropogenega pojma zato ni zgolj varstvo delov narave, ampak tudi varstvo tistega praodnosa do nje, ko se na vrhuncih od narave odtujenega napredka z nemočjo, strahom, spoštovanjem, čudenjem, celo z ljubeznijo naenkrat spet zavemo svojega mesta v njej,*

katere del smo.» (Anko, 2005). Ta opredelitev poleg »estetskega« nedvomno vsebuje tudi »eksistencialni« odnos človeka do narave.

Poleg tega pa varstvo narave sestavljata vsaj dva pristopa, od katerih je spomeniško-varstveni, ki varuje naravno dediščino oziroma naravne vrednote, temeljil in povsod, razen v Sloveniji, še vedno temelji predvsem na, zelo poenostavljeno rečeno, estetskem oziroma čustvenem odnosu človeka do narave. Če tega odnosa ne priznamo, na teoretični ravni onemogočimo cel sistem varstva naravnih znamenitosti in krajine v okviru širših zavarovanih območij, ki temeljijo na celovitem vrednotenju narave.

Čeprav se pri nas na varstvo biotske raznovrstnosti gleda z izrazito ekocentričnega, celo intrinzično dogmatskega zornega kota, pa tudi pri tej vsebini varstva narave ne moremo spregledati estetskega odnosa človeka do narave. Schreiner (1996) je na posvetovanju Varstvo narave – predstavitev in primerjava nemških in slovenskih izkušenj, ki je bilo junija 1993 v Ljubljani, povedal naslednje: *»Raznolikost, enkratnost in lepota se ne nanašajo samo na zunanjo podobo krajine, temveč v isti meri veljajo za rastlinski in živalski svet ter delno tudi za naravno ravnotežje (Kolodziejok & Recken, 1977).«*

Schreiner (1996) je na posvetovanju orisal tudi vpetost varstva narave v družbo: *»Varstvo narave je sestavni del sleherne kulture. Razlike so le v zastavljenih ciljih, njihovih utemeljitvah ter iz njih izvirajočih vsebinskih opredelitvah in metodah... Varstvo narave lahko v celoti ali deloma temelji na etični oziroma verski motivaciji, vendar v večini primerov izhaja iz povsem antropocentričnih in estetskih ali eksistencialnih stališč. Je torej družbeni dogovor in temelji na naravoslovni podlagi ter družbeno oblikovanih vrednotah.«*

Če želimo preveriti, ali je v Sloveniji »estetski« odnos do narave še vedno aktualna družbeno oblikovana vrednota, se moramo vprašati, kakšna je motivacija 1,6 milijona obiskovalcev, ki vsako leto obiščejo Triglavski narodni park (Triglavski narodni park, 2007) oziroma stotisočev obiskovalcev, ki vsako leto obiščejo slovenske naravne znamenitosti.

Preglednica 4: Število obiskovalcev izbranih naravnih znamenitosti v letu 2006. (Obiskanost ..., 2007)

Naravna znamenitost	Število obiskovalcev v letu 2006
Postojnska jama	513.757
Škocjanske jame	90.568
Blejski Vintgar	75.303
Slap Savica	59.729
Arboretum Volčji potok	48.539
Krajinski park - Soline Sečovelje	30.060
Podzemlje Pece - turistični rudnik in muzej, Mežica	17.174
Rudnik živega srebra Idrija - Antonijev rov	16.916
Jama Pekel	14.955
Jama pod Predjamskim gradom	9.072
Županova jama	4.334
Križna jama	3.808
Pivka jama in Črna jama (Postojnski jamski sistem)	2.357

Njihova motivacija zelo verjetno ne izhaja iz »eksistencialnega« odnosa do narave, ampak naravne znamenitosti obiskujejo zato, ker so lepe in doživljajsko privlačne. Prepričani smo, da je estetski odnos eden od temeljnih odnosov človeka do narave in da mimo tega ne more noben sistem varstva narave, ki ima ambicije, da bi bil uspešen.

Prav tako je varstvo narave v Sloveniji že pred sprejetjem ZON (1999) imelo nekaj manj antropocentričnih prvin, saj se je po ZNKD (1981) aktivno ukvarjalo z varstvom ogroženih rastlinskih in živalskih vrst, poznalo je pojem naravno ravnovesje in je imelo njegovo ohranjanje za enega glavnih varstvenih ciljev.

Zakon o Triglavskem narodnem parku (1981) ima v 1. členu vrsto namenov varstva, ki presegajo klasičen antropocentrični pristop. Zasledimo že varstvo ekosistemov, prvič pa zasledimo tudi precej jasno opredeljen koncept trajnostnega razvoja: *»Z namenom, da se ohranijo izjemne naravne in kulturne vrednote, zavarujejo avtohtono rastlinstvo, živalstvo in naravni ekosistemi ter značilnosti neživega sveta, zagotovita z naravnimi danostmi in vrednotami usklajen nadaljnji razvoj kmetijstva in gozdarstva, ohrani in razvija kulturna krajina ter zagotovijo razvoj in materialni ter drugi pogoji za življenje in delo prebivalcev v osrednjem delu Julijskih Alp, omogočita delovnim ljudem in občanom ter drugim obiskovalcem uživanje naravnih in kulturnih vrednot ter rekreacija v naravi v tem prostoru in dopolni dosedanje varovanje, se s tem zakonom določi osrednji del Julijskih Alp za narodni park pod imenom Triglavski narodni park«* (Zakon o Triglavskem narodnem parku, 1981: 1. člen).

Današnja družba je kot celota s svojim sistemom vrednot še vedno izrazito antropocentrično usmerjena, zato se ob tem pojavlja vprašanje izvajanja ekocentrično zasnovanega zakona. Zakon lahko do neke mere »prehiteva« družbeno zavest, ne sme pa se od nje preveč oddaljiti, saj s tem postane neizvedljiv. Na sedanji stopnji družbenega

razvoja (postindustrijska družba v tranziciji), resnično ekocentričnega zakona ni mogoče izvajati.

Varstvo narave se v prostoru srečuje z zelo konkretnimi nasprotnimi interesi kapitala in močnih političnih skupin. Ideja, da je treba varovati nekaj, kar ima nematerialno vrednost, lahko v spopadu z interesi kapitala uspe le z najširšo podporo civilne družbe. Ekocentrični pristop k varstvu narave, ki izključuje estetiko, emocije in kulturo v najširšem pomenu besede, dosledno onemogoča identifikacijo širše družbe z varstvom narave.

Kryštufek (1999: 10) to temo obravnava na primeru varstvene biologije, trditve pa brez zadržkov veljajo tudi za celotno varstvo narave: *»Glede na to, da se varstvena biologija ukvarja s kompleksnimi, pogosto enkratnimi in večinoma nepredvidljivimi sistemi, katerih dinamiko dostikrat porajajo stohastični dogodki, to ni eksaktna znanost. Njene odločitve navadno otežujejo sociološki vidiki, ki so jim podvržene varstvene odločitve. Relativno vrednost ciljev varstvene biologije tako določa spremenljivo javno mnenje. Po drugi strani pa od znanosti navadno pričakujemo objektivnost. Glede na to, da je znanost produkt človeškega dela, je seveda vedno odvisna od pričakovanj, želja in ciljev družbenih skupin. Ker varstvena biologija s svojimi posegi za ohranitev biodiverzitete nujno prihaja v konflikte z družbo, je zato se toliko bolj podvržena vrednostnim sodbam. Poleg tega ima varstvena biologija, v nasprotju z večino drugih znanosti, svoje »poslanstvo«, tj. rešitev biosfere. Njena uspešnost je zato v veliki meri odvisna od vrednostnih meril, ki jih ima do tega poslanstva družba. Čeprav opravičuje svoj obstoj z etičnimi načeli, ki jih ne moremo dokazati ali znanstveno prepričljivo ovreči, pa varstvena biologija vendarle utemeljuje odločitve s povsem objektivnimi in preverljivimi merili.«*

Širša javnost se nedvomno zelo težko poistoveti s sistemom varstva narave, ki temelji na vrednostnem sistemu brez kulturnega vidika. Družba, ki ima izoblikovan kulturni oziroma estetski odnos do narave pričakuje od sistema varstva narave, da priznava in vzpodbuja tudi njen odnos. To je osnova in predpogoj za partnerski odnos med najširšo javnostjo in varstvom narave.

S tako ozko zasnovanim sistemom kot ga opredeljuje ZON-UPB2 (2004), ki je v tem pogledu identičen ZON (1999), se razen varstvenih biologov težko poistovetijo že naravovarstveniki, nikakor pa ni mogoče pričakovati, da mu bodo sledile najširše skupine prebivalstva. Že zaradi tega bi bil v praksi zmerno antropocentrični pristop verjetno veliko uspešnejši od teoretično sicer mogoče čistejšega manj antropocentričnega pristopa, ki ga ljudje težko razumejo in ga zato ne morejo vzeti za svojega ali pa imajo do njega celo izrazito odklonilen odnos.

Z vsiljevanjem navidezno ekocentričnega pristopa na področja varstva, ki so se do sprejetja ZON (1999) razvijala v izrazito kulturno in nacionalno obarvanem sistemu varstva narave,

se brez potrebe izgublja stik z najširšo javnostjo, ki je odločno podprla naravovarstvena prizadevanja v nekaterih kritičnih trenutkih zgodovine varstva narave (elektrarne na Soči, ustanovitev Triglavskega narodnega parka). Če drži trditev, da je varstvo narave v bistvu družbeni dogovor (Schreiner, 1996: 15), smo ga z ZON-UPB2 (2004) vsaj na področju klasičnega varstva sredi izvajanja enostransko prekršili in ga spremenili v diktat. Dejstvo, da je bil ZON-UPB2 (2004) sprejet v Državnem zboru, mu namreč ne daje dovolj široke legitimnosti, saj javnost kot partner v družbenem dogovoru ni imela dejanske možnosti participacije pri ključnih odločitvah, ki danes opredeljujejo varstvo narave.

Namesto da bi varovali naravo v sodelovanju in s podporo najširše javnosti, se nam je zgodilo, da varujemo podprti le s peščico posameznikov, ki se uspejo identificirati z izrazito introvertiranim, nekomunikativnim in od človeka odmaknjenim sistemom varstva, v katerem ni prostora za družboslovje, estetiko, doživljanje in emocije in je povrh vsega izjemno zapleten. Glede na to, da je v zadnjem času v ospredju le upravljanje območij Natura 2000, ki so instrument okoljskega prava Evropske unije, nas v praksi namesto slovenske javnosti podpira le avtoriteta evropskih predpisov.

Menimo, da je za uspešno varstvo v družbi, ki je v tranziciji in v kateri je civilna družba slabo razvita in še slabše organizirana, nujno varovati s poslanstvom: **»varujemo naravo z ljudmi za naravo in za ljudi«** in da je to največ, kar si v premiku proti ekocentričnosti lahko privoščimo brez izgube podpore javnosti.

Kljub velikim ambicijam, da bi ZON (1999) obvladoval vse dejavnike, ki vplivajo na naravno ravnovesje, smo v praksi prisiljeni še vedno varovati predvsem izbrane dele narave, saj je ZVO (1993), kot smo že videli, že v izhodišču napačno razmejil področja varstva narave in varstva okolja ter prevzel vrsto vsebin, ki bi jih glede na vsebino pojma »narava« moral urejati naravovarstveni zakon. V položaju, kjer je prostor za širitev na vsebine, ki dejansko ohranjajo naravno ravnovesje, močno zožen, bi pričakovali, da bo ZON (1999) v največji možni meri uredil temeljne vsebine varstva narave v ožjem pomenu besede (varstvo naravnih znamenitosti, varstvo krajine in ohranjanje biotske raznovrstnosti), ne pa stremel k »teoretični čistosti in vseobsežnosti« in čim večji »ekologizaciji«. V tej luči se zdi podrejanje praktične uporabnosti zakona njegovi večji (in zelo vprašljivi) teoretični čistosti v bistvu neodgovorno početje.

6.4.4 Vloga človeka v Zakonu o ohranjanju narave

Osnovna vprašanja, ki opredeljujejo vsak sistem varstva narave, so: kaj, zakaj, s čim in s kom, za koga in pred kom varujemo naravo. Odgovori na ta vprašanja so neposredno povezani z večplastnim in dvosmernim odnosom med človekom in naravo ter z

opredelitvijo sistema varstva narave, vključno z zakonodajo, kažejo pa se skozi vloge človeka v varstvu narave, ki jih sistem dopušča.

Za svojo učinkovitost, kar je cilj varstva narave, bi zakonodaja človeku morala priznavati vsaj štiri osnovne vloge, povezane z varstvom narave in ga obravnavati kot:

- človeka, ki ima v zvezi z varstvom narave določene pravice in dolžnosti;
- človeka, ki naravo ogroža;
- človeka, ki z oblikovanjem moralnih norm oziroma vrednot določa kaj in zakaj varujemo;
- človeka, ki sooblikuje kvalitete varovanega prostora (antropogeni ekosistemi, kulturna krajina in oblikovana narava).

Ustrezna opredelitev človekove vloge v varstvu narave je ključnega pomena za njegovo uspešnost, še posebej za uspešnost pri ustanavljanju in učinkovitem upravljanju naravnih parkov. Opredeljena mora biti tako, da je v skladu z novo paradigmo zavarovanih območij, kot jo navajata Beresford in Phillips (2000).

Preglednica 5: Nova paradigma zavarovanih območij (po Beresford in Phillips, 2000, cit. po Phillips, 2002)

Zavarovana območja nekoč:	Zavarovana območja danes:
so se načrtovala in upravljala proti ljudem	se vodijo skupaj z lokalnim prebivalstvom, zanj, v nekaterih primerih pa jih vodi lokalno prebivalstvo samo
je vodilo ministrstvo	vodi več partnerjev
so bila izločena za varstvo (spomeniškovarstveni pristop)	se vodijo tudi na podlagi socialnih in gospodarskih ciljev
so se upravljala brez upoštevanja lokalne skupnosti	se upravljajo tudi za zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva
so se razvijala ločeno	se načrtujejo v sklopu nacionalnih, regionalnih in mednarodnih sistemov
so se upravljala kot izolirana območja »otoki«	se razvijajo kot »omrežja« (strogo varovana območja, obdana z robnimi (vplivnimi) območji in povezana s koridorji
so se ustanavljala pretežno zaradi varovanja panoramskosti krajine	se pogosto ustanavljajo iz znanstvenih, gospodarskih in kulturnih razlogov
so se upravljala pretežno za obiskovalce in turiste	se upravljajo z več posluha za lokalno prebivalstvo
so se glede odzivnosti na spremembe upravljala reaktivno, načrtovanje je bilo kratkoročno	se upravljajo prilagodljivo, z dolgoročno perspektivo
bila so usmerjena samo v varovanje	usmerjena tudi v ponovno vzpostavitev in obnovitev
nanje se je gledalo v prvi vrsti kot na nacionalno bogastvo	nanje se gleda tudi kot na lokalno bogastvo
nanje se je gledalo izključno z nacionalnega vidika	nanje se gleda tudi z mednarodnega vidika

Sistem varstva narave, ki se v svoji ekocentričnosti izogne odnosom med človekom in naravo, ponuja le delni odgovor na vprašanje zakaj, s kom in za koga varujemo naravo. Na vprašanje, kaj varujemo, odgovarja, da ohranjamo biotsko pestrost oziroma naravno ravnovesje. Na vprašanje zakaj, odgovarja, da zaradi biotske pestrosti, ki je vrednota sama

po sebi, izven človekovega vrednostnega sistema, kar v bistvu pomeni, da zaradi dogme. Na vprašanje pred kom, odgovarja, da pred človekom. Na vprašanji s kom in za koga, pa ne more odgovoriti.

O vlogi človeka pri varstvu biotske raznovrstnosti Kryštufek piše: *»Človek je in bo ostal del ekosistemov, zato ga ne moremo izključiti iz naravovarstvenih prizadevanj. Biodiverzitete ne ohranjamo pred človekom, ampak zanj. Navsezadnje bo tudi varstvena biologija uspešna samo toliko, kolikor jo bodo podprli ljudje. Brez javne podpore ni uspešnega varstva narave, zato mora varstvena biologija iskati takšne oblike trajnostne rabe naravnih dobrin, ki bodo sprejemljive za ljudi. Lokalnemu prebivalstvu, ki se srečuje z omejitvami zaradi vzpostavitve rezervatov, morajo biti zagotovljene enake možnosti ekonomskega in kulturnega razvoja kot drugim skupinam.«* (Kryštufek, 1999: 8).

Temeljne dolžnosti in pravice človeka so bile v ZNKD (1981: 4. člen) določene tako: *»S svojo kulturno, znanstveno, zgodovinsko oziroma estetsko vrednostjo je naravna in kulturna dediščina namenjena vsem delovnim ljudem in občanom. Varstvo naravne in kulturne dediščine je skrb vsakega občana in celotne družbene skupnosti. Vsakdo ima pravico pod enakimi pogoji spoznavati in uživati vrednote naravne in kulturne dediščine.«* Med osnovnimi nameni zakona zasledimo tudi naslednjega: *»... zagotavljati uresničevanje pravice delovnih ljudi in občanov do uživanja njenih vrednot ...«* ZNKD (1981: 6 člen).

ZNKD (1981) je tako poznal odgovore na vsa štiri vprašanja, človeku pa je priznaval le prvi dve vlogi. To pomeni, da je človek imel v zvezi z varstvom narave določene pravice in dolžnosti ter da je bil človek do določene mere oblikovalec moralnih norm oziroma vrednot, ki določajo kaj in zakaj varujemo.

ZON-UPB2 (2004) obravnava le vlogo človeka, ki ima v zvezi z varstvom narave določene pravice in dolžnosti, pri čemer mu nalaga predvsem dolžnosti in mu daje le malo pravic. Človeka obravnava neposredno le v prvem odstavku 7. člena, ki določa subjekte ohranjanja in varstva: *»Fizične in pravne osebe morajo ravnati tako, da prispevajo k ohranjanju biotske raznovrstnosti in varujejo naravne vrednote.«*

Poleg tega ZON-UPB2 (2004: 41. člen) le še dovoljuje ogledovanje in obiskovanje naravnih vrednot na način, ki ne ogroža obstoja naravne vrednote in izvajanja varstva. Konvencija o svetovni dediščini od podpisnic zahteva varstvo naravne in kulturne dediščine, njeno ohranjanje in prezentacijo oziroma popularizacijo (Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij UNESCO ..., 1992: 4. in 5. člen). ZON-UPB2 (2004) urejanje za obisk javnosti dovoljuje, vendar prezentaciji in interpretaciji naravnih znamenitosti v okviru popularizacije varstva narave ne priznava pomembne vloge pri ozaveščanju najširših javnosti.

Z izključitvijo kulturnega merila in sploh vsega, kar je imelo neposredne stične točke s kulturo v najširšem pomenu besede, je ZON-UPB2 (2004) iz sistema izločil tudi človeka v vlogi tistega, ki s svojimi vrednostnimi merili opredeljuje, kateri deli narave so vredni.

Če je človek oblikovalec moralnih norm oziroma vrednot, ki določajo, kaj in zakaj varujemo, bi moral biti eden od osnovnih ciljev varstva narave, da s popularizacijo oziroma ozaveščanjem javnosti in vključevanjem varstvenih vsebin v sistem vzgoje in izobraževanja na vseh ravneh vpliva na vrednote najširše javnosti in tako odpira prostor varstvu narave. ZON-UPB2 (2004) teh vsebin ne obravnava kot temeljne naloge, ampak jih lahko zasledimo le v 117. členu kot dve od petindvajsetih nalog ZRSVN. Videli smo že, da je število obiskovalcev naravnih znamenitosti in naravnih parkov v Sloveniji veliko, v sistemu varstva narave pa je vse premalo ambicij, da bi z ustreznim komuniciranjem obiskovalcem približali problematiko varstva narave in povečali prepoznavnost naravovarstvene stroke in službe.

Glede človekove vloge v naravnih parkih ZON-UPB2 (2004: 67. člen) določa, da se pri ustanavljanju širših zavarovanih območij upoštevajo in omogočajo tudi razvojne možnosti prebivalstva ter duhovna sprostitve in bogatitev človeka, vendar mu v zvezi s tem ne podeli izrecnih pravic. Javnost ima v postopku ustanovitve parka zagotovljeno pravico do obveščenosti ZON-UPB2 (2004: 58. člen). Lokalno prebivalstvo lahko sodeluje le pri javni obravnavi in javni predstavitvi, ki se opravita v lokalnih skupnostih, v katerih so predvidena zavarovana območja. Dejanska participacija lokalnega prebivalstva pri ustanavljanju naravnih parkov ni zagotovljena, kar je slaba popotnica za kasnejšo participacijo pri upravljanju parkov.

ZON-UPB2 (2004: 131. člen) ureja sodelovanje lokalnih skupnosti pri upravljanju parkov, ki se izvaja prek predstavnikov lokalnih skupnosti v svetih parkov, če gre za upravljanje z javnim zavodom, oziroma prek sodelovanja v odboru za zavarovano območje, če park upravlja koncesionar. Načrta upravljanja, ki je po ZON-UPB2 (2004: 60. člen) ključni programski akt, s katerim se določijo razvojne usmeritve, način izvajanja varstva, rabe in upravljanja zavarovanega območja ter podrobnejše usmeritve za varstvo naravnih vrednot na zavarovanem območju, ki ga je ustanovila država, sprejme vlada z uredbo. Lokalne skupnosti na zavarovanem območju sodelujejo v postopku sprejemanja načrta upravljanja z mnenjem. Iz povedanega sledi, da je pri upravljanju parkov formalno sicer zagotovljeno sodelovanje lokalnih skupnosti v organih upravljanja, ni pa zagotovljen njihov partnerski odnos pri pripravi načrta upravljanja. Glede na preglednico v nadaljevanju, lahko v Sloveniji govorimo največ o simbolični participaciji lokalnih skupnosti pri sprejemanju ključnih odločitev v prostoru.

Preglednica 6: Lestvica participacije v planiranju (po Arnstein, 1969 cit. po Golobič, 2004)

8	Nadzor javnosti	Različne stopnje moči javnosti
7	Delegirana moč	
6	Partnerstvo	
5	Iskanje pristanka	Različne stopnje simbolične participacije
4	Posvetovanje	
3	Obveščanje	
2	Prepričevanje	Odsotnost participacije
1	Manipulacija	

Tretja temeljna vloga, do katere se mora opredeliti naravovarstvena zakonodaja, je vloga človeka kot sooblikovalca kvalitet prostora, ki ga varujemo. Za učinkovito varstvo širših zavarovanih območij je ta opredelitev ključna, saj prostor, ki ga varujemo, večinoma ni brez sledov človekovega bivanja in delovanja.

V naravni krajini, ki jo je v Sloveniji le bore malo, dojemamo sledove človekovega delovanja kot motnjo, ki jo poskušamo z varstvenimi ukrepi odstraniti. Imamo pa velika območja kulturnih krajin in ekosistemov, ki so nastali v dolgotrajnem sobivanju narave in trajnostne človekove rabe prostora. Za učinkovito varstvo takega prostora bi morala naravovarstvena zakonodaja priznati človeku vlogo soustvarjalca kvalitet prostora in spodbujati tako rabo, ki vzdržuje želeno podobo krajine oziroma za ohranjanje biotske raznovrstnosti pomemben habitat oziroma habitatni tip.

ZON-UPB2 (2004: 4. člen) določa, da »... se s sistemom varstva naravnih vrednot zagotavljajo pogoji za ohranitev lastnosti naravnih vrednot oziroma naravnih procesov, ki te lastnosti vzpostavljajo oziroma ohranjajo, ter pogoji za ponovno vzpostavitev naravnih vrednot.« Kot vidimo, se ZON-UPB2 (2004) omeji na varstvo naravnih procesov in človeku eksplicitno ne prizna vloge soustvarjalca kvalitet prostora, kar v kombinaciji z izločitvijo kulturnega vidika oziroma estetskega merila predstavlja nepremostljivo oviro za učinkovito varstvo kulturne krajine, ki opredeljuje naravne parke.

Ocenjujemo, da sistem naravnih parkov še vedno deluje le zato, ker so največji in najpomembnejši parki urejeni z zakoni ali uredbami, ki so v odnosu do človeka precej širši od ZON-UPB2 (2004), poleg tega pa je del naravovarstvenikov kljub ozkemu zakonskemu okviru obdržal širino pristopa, saj se zavestno ali podzavestno zaveda, da je za uspeh nujna podpora javnosti.

6.4.5 Varstvo krajine v Zakonu o ohranjanju narave

ZVO (1993), ki je bil temeljno izhodišče za pripravo Zakona o ohranjanju narave, je v 3. členu med temeljnimi cilji varstva okolja navajal tudi naslednjega: »... ohranjanje in obnavljanje pestrosti ter kulturne in estetske vrednosti krajine in naravnih vrednot ...«, v 5. členu pa je v opredelitvi naravnih vrednot navajal, da so naravne vrednote tudi »... deli naravne in kulturne krajine ...«. ZVO (1993) je krajino, čeprav »po delih«, torej še obravnaval kot samostojno vsebino varstva narave, ločeno od naravnih vrednot in biotske raznovrstnosti, kar je v skladu z vlogo, ki jo ima varstvo krajine v celovitem varstvu narave.

Ker v Sloveniji prvobitne narave in s tem tudi naravne krajine skoraj ni več, je prostor večine naravnih parkov in prostor predlaganih naravnih parkov rezultat sooblikovanja naravnih procesov in človekovih posegov ter dejavnosti v prostoru. To pomeni, da v večini primerov v okviru naravnih parkov, zasnovanih na celovitem vrednotenju narave, varujemo kulturno krajino.

Kulturna krajina je povezovalni člen med posameznimi naravnimi vrednotami ali njihovimi skupinami na določenem območju in človekovimi rabami prostora, je osnova, na katero je vezana biotska raznovrstnost in je podoba, ki jo ljudje ohranjamo pred očmi tudi, ko jo zapustimo. Taka krajina ima najpomembnejšo vlogo pri doživljanju narave in za rekreacijo v naravi.

O povezanosti varstva narave in krajine je pri nas še pred pripravo ZON (1999) pisal Šinkovec, ki navaja: »Narava in krajina se uporabljata v enotnem pojmovanju. V pravnem pogledu ni razlike med obema izrazoma. S tem odpade nevarnost razmejevanja in morebitnega izoliranja, pa tudi razpravljanja o pravnih prazninah. Narava in krajina sta tako skupen objekt pravnega varovanja ...« (Šinkovec, 1994: 142)

Tako ureditev zasledimo tudi v nemškem zveznem zakonu o varstvu narave (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, 2002) in to kljub temu, da sodi med najbolj ekocentrično zasnovane naravovarstvene pravne predpise. V 1. členu, ki opredeljuje cilje varstva narave in urejanja krajine, nemški zvezni zakon določa:

»Naravo in krajino je treba zaradi njune vrednosti in kot podlago človekovega življenja na poseljenih in na neposeljenih območjih kot tudi iz odgovornosti za prihodnje rodove varovati, urejati, razvijati in po potrebi obnavljati tako, da se trajno zagotovi:

1. produktijsko sposobnost in nemoteno delovanje naravnega ravnovesja,
2. regeneracijsko sposobnost in trajnostno rabo naravnih dobrin,
3. živalstvo in rastlinstvo, vključno z njunimi lokalitetami in življenjskimi prostori, ter
4. raznolikost, posebnost in lepota, pa tudi rekreacijska vrednost narave in krajine.«

Zanimiva so tudi načela varstva narave in urejanja krajine v 2. členu, od katerih navajamo le tista, ki urejajo varstvo krajine:

»(1) Cilji varstva narave in urejanje krajine so zlasti ti, da se v skladu z naslednjimi načeli uresniči – kolikor je v posameznem primeru za uresničitev nujno, mogoče in kolikor je primerno ob upoštevanju vseh zahtev, ki izhajajo iz ciljev, navedenih v 1. členu, med seboj in v razmerju do siceršnjih obćih zahtev do narave in krajine – naslednje:

- ...12. Pri načrtovanju nepremičnih gradbenih objektov, prometnic, energetskih vodov in podobnih načrtih je treba upoštevati naravne krajinske strukture. Prometnice, energetski vodi in podobni načrti bi morali biti zasnovani tako, da ostaneta fragmentacija in izraba krajine omejeni na najmanjšo možno mero.*
- 13. Krajino je treba obvarovati v njeni raznolikosti, edinstvenosti in lepoti, tudi zaradi pomena, ki ga ima kot človekov doživljajski in rekreacijski prostor. Njene značilne strukture in elemente je treba ohraniti ali razvijati. Posegom v doživljajske in rekreacijske vrednote krajine se je treba izogibati. Za rekreacijo primerne površine je treba glede na njihovo kakovost in stanje, varovati, in po potrebi urediti, oblikovati in jih ohraniti dostopne ali jih napraviti dostopne. Zlasti na območjih ob naseljih je treba urediti zadosti velike rekreacijske površine. K rekreaciji v smislu iz točke 4 spadajo tudi naravno in krajinsko vzdržne športne dejavnosti v naravi.*
- 14. Zgodovinske kulturne krajine in njihove dele, ki so še posebej edinstveni, tudi tiste, ki so posebnega pomena za edinstvenost ali lepoto zavarovanih ali varovanja vrednih kulturnih, stavbnih ali arheoloških spomenikov, je treba ohraniti.*
- 15. Z ustreznimi sredstvi je treba spodbujati splošno razumevanje ciljev in nalog varstva narave in urejanja krajine. Ob ukrepih v okviru varstva narave in urejanja krajine je treba zagotoviti pravočasno izmenjavo informacij s prizadetimi in z zainteresirano javnostjo.«*

Da so se tudi pripravljavci slovenskega zakona o ohranjanju narave zavedali izjemne pomembnosti krajine, kaže izvajanje Kremesec – Jevšenakove (1997: 747), ki je še dve leti pred sprejetjem ZON (1999) takole označevala temeljne dele narave, katerih varstvo je treba zakonsko urediti: *»Narava kot zakonska materija je vsebinsko razdeljena na štiri temeljne dele: živo naravo, neživo naravo, ekosisteme in krajino. Celotna narava se najprej razdeli na živo in neživo naravo, potem pa se oba dela spet zlijeta v sožitju, ko tvorita ekosisteme in ustvarjata novo kakovost. Krajinski vidik narave je dodal človek, ki spoj naravnih in po človeku preoblikovanih delov žive in nežive narave doživlja v podobi krajine. Tu je dodan estetski vidik doživljanja narave.«*

Kljub jasnim izhodiščem pa se je z ZON (1999) tudi pri varstvu krajine, ne samo pri varstvu naravnih vrednot, vsebina varstva nerazumljivo skrčila. ZON (1999: 177 člen) je razveljavil opredelitev naravnih vrednot iz ZVO (1993: 5. člen), ki je, kot smo že videli,

določal, da so naravne vrednote med drugim »*deli naravne in kulturne krajine*«. Drugi odstavek 4. člena ZON (1999) za naravno vrednoto opredeljuje samo še »*krajino*«.

Zanimalo nas je ali je s kulturnimi merili iz naravovarstvene zakonodaje izginil samo pojem kulturne krajine, ali pa gre za njeno dejansko izločitev iz sistema varstva narave. Zakon, ki želi varovati kulturno krajino mora namreč človeku priznati vlogo soustvarjalca kvalitet, ki jih v okviru sistema varstva narave varuje in mora vsebovati instrumente ali pa vsaj ustrezno opredeljena cilja varstva – ohranjanje naravnih procesov **in** ohranjanje oziroma vzpodbujanje dogovorno tradicionalnih rab prostora.

Ob pregledu ZON (1999) lahko ugotovimo, da je v opredelitvah krajine sicer zapisano, da vsebuje tudi elemente človekovega delovanja, vendar človeku kljub temu ni izrecno priznana vloga soustvarjalca kvalitet, ki jih varujemo. Četrty odstavek 4. člena ZON (1999) določa: »*S sistemom varstva naravnih vrednot se zagotavljajo pogoji za ohranitev lastnosti naravnih vrednot oziroma naravnih procesov, ki te lastnosti vzpostavljajo oziroma ohranjajo, ter pogoji za ponovno vzpostavitev naravnih vrednot.*« Z ohranjanjem naravnih procesov je možno ohranjati le naravno krajino. Ker je kulturna krajina dinamičen prostorski pojav, ki je v vsakem trenutku rezultat interakcije naravnih procesov in določenega tipa človekove rabe prostora, je jasno, da z ohranjanjem le naravnih procesov take krajine ne moremo varovati.

Varovanje samo naravnih procesov pa ni problematično samo pri varstvu krajine, ampak tudi pri varstvu ekosistemov, saj je večina njih pod takim ali drugačnim človekovim vplivom. Šinkovec (1994: 142) o tem piše: »*Pojem narave v pravu varstva narave obsega biosfero. Tako razumljena narava se odraža zlasti v elementih okolja, gospodarjenju z naravo, naravnih dobrinah in pokrajinah. Tla, voda, zrak so elementi okolja. Ekosistemi so naravna bogastva, ki so prostorsko bolj ali manj razmejene v funkcionalne in skupnostne enote. To oblikuje celotno omrežje in dinamično prepletanje odnosov in vplivov med živimi in neživimi komponentami ekosistema. Ekosistemi, ki so naravni ali le malo pod vplivom človeka, so močno samourejevani in težijo k temu, da ohranjajo ravnotežje, so časovno stabilizirani in s tem ostajajo sposobni življenja. Drugače je v ekosistemih, ki so pod vplivom rabe ljudi, kjer namesto samourejevanja vstopa nujno vzpodbujanje ravnotežja z načrtovanjem del, na temelju analize stanja.*«

Pri tem pa je tudi trditev, da »*Pojem narave v pravu varstva narave obsega biosfero*« vprašljiva, saj varstvo narave obsega še drugo, nematerialno plat, v kateri ima kulturni odnos človeka do narave odločilno vlogo. Človek seveda je del biosfere, vendar pa je hkrati tudi kulturno bitje, ki v naravi poleg uporabne vidi tudi estetske in notranje doživljajske vrednosti. Za varstvo krajine je najpomembnejša prav ta plat.

ZON-UPB2 (2004) torej nima ambicij za varstvo kulturne krajine in to kljub temu, da je ta vsebovana v opredelitvah širših zavarovanih območij in da predstavlja osnovno substanco naravnih parkov. ZON-UPB2 (2004: 70. člen) opredeljuje regijski park takole: *»Regijski park je obsežno območje regijsko značilnih ekosistemov in krajine z večjimi deli prvobitne narave in območji naravnih vrednot, ki se prepletajo z deli narave, kjer je človekov vpliv večji, vendarle pa z naravo uravnotežen.«* Še bolj neposredno pa je s kulturno krajino povezana opredelitev krajinskega parka ZON-UPB2 (2004: 71. člen): *»Krajinski park je območje s poudarjenim kakovostnim in dolgotrajnim prepletom človeka z naravo, ki ima veliko ekološko, biotsko ali krajinsko vrednost.«*

Odločitev pripravljalcev zakona, da ta ne bo obravnaval varstva kulturne krajine, doslej še ni bila pojasnjena. Spet lahko samo domnevamo, da se je to zgodilo, ker je krajina vsebinski sklop, ki ga je nemogoče umestiti v ekocentrično usmerjeni sistem varstva narave, ta pa človeka ne vidi kot soustvarjalca kvalitete, ki jih varujemo. Pri obravnavi krajine se namreč ne moremo izogniti kulturnemu značaju tega pojma, ki ga ZON-UPB2 (2004) v vseh povezavah z varstvom narave vztrajno zanika.

Varstvo kulturne krajine je poleg tega stična točka varstva narave in varstva kulturne dediščine, ki je delovno področje Ministrstva za kulturo. Pri tem je nujno razumeti, da varstvo narave in varstvo kulturne dediščine obravnavata krajino na istih območjih z različnih vidikov in z različnimi cilji ter da kulturne krajine tudi v najbolj idealnem scenariju ne more v celoti obvladovati samo eno od obeh področij. Po Zakonu o varstvu kulturne dediščine (1999: 6. člen; v nadaljevanju ZVKD) je bila kulturna krajina namreč kulturna dediščina ali *»spomeniško območje, katerega strukturo, razvoj in funkcijo pretežno določajo človekovi posegi in dejavnosti v prostoru«*. Novi Zakon o varstvu kulturne dediščine (2008, v nadaljevanju ZVKD-1) v 3. členu zelo podobno razlaga kulturno krajino, in sicer kot *»nepremično dediščino, ki je odprt prostor z naravnimi in ustvarjenimi sestavinami, katerega strukturo, razvoj in uporabo pretežno določajo človekovi posegi in dejavnost«*, ki jo lahko zavarujemo kot spomeniško območje.

Čeprav je varstvo kulturne krajine v okviru varstva kulturne dediščine zelo specifično, ZVKD (1999) ni predpisoval posebnih meril za opredeljevanje takih območij varstva niti posebnih ukrepov za njihovo varstvo. Določeno pa je bilo, da se režim za varstvo območij kulturne krajine, ki so vpisane v register dediščine ali ki se razglasijo za kulturni spomenik, določa v soglasju z ministrom, pristojnim za varstvo narave (ZVKD, 1999: 15. člen). Po ZVKD-1 (2008: 78. člen) se pri pripravi konservatorskega načrta za prenovu območja kulturne krajine upošteva zahteve ohranjanja narave. Varstvene usmeritve za območja kulturne krajine, vpisane v register dediščine so: *»ohranjajo se vzorci poselitve v pokrajini, razmerja med odprtim prostorom in naselji, tradicionalna raba zemljišč in vzorci parcelacije, značilna vegetacija, prostorske dominante in panoramski pogledi, oblike terena, spominska obeležja, grobišča in pokopališča ter ostanki struktur«* (ZVKD-1, 2008:

132. člen). Splošni varstveni režim za zavarovano kulturno krajino pa je: *»varujejo se značilna raba zemljišč, parcelacija, značilna vegetacija, prostorske dominante, odnos med poselitvijo in odprtim prostorom, kraji spomina in značilna topografska imena«* (ZVKD-1, 2008: 134. člen).

Namesto, da bi pristojnosti pri varstvu kulturne krajine jasno razmejili in vzpostavili nujno medinstitucionalno sodelovanje, so pripravljenci ZON (1999) kulturno krajino kot samostojni vsebinski sklop izločili iz naravovarstvenih vsebin in njeno varstvo tako prepustili Ministrstvu za kulturo oziroma zakonodaji, ki ureja varstvo kulturne dediščine (ZVKD, 1999, ZVKD-1, 2008). Ob dejstvu, da so širša zavarovana območja del sistema varstva narave, so naravni parki s tem izgubili svojo osnovno substanco.

Krajina v ZON-UPB2 (2004) tako ni ena od treh temeljnih vsebin varstva narave, ampak predstavlja le podlago za biotsko raznovrstnost, ki pa ni opredeljena za naravno vrednoto. ZON-UPB2 (2004: 35. člen) krajino obravnava le v enem od 178 členov, ki določa:

1. *»Krajina je prostorsko zaključen del narave, ki ima zaradi značilnosti žive in nežive narave ter človekovega delovanja določeno razporeditev krajinskih struktur.*
2. *Krajinska pestrost je prostorska strukturiranost naravnih in antropogenih krajinskih elementov.*
3. *Ohranjajo, razvijajo in ponovno vzpostavljajo se krajinska pestrost in tiste značilnosti krajine, ki so pomembne za ohranjanje biotske raznovrstnosti.*
4. *Posegi v prostor se načrtujejo in izvajajo tako, da se prednostno ohranjajo značilnosti krajine iz prejšnjega odstavka in krajinska pestrost.*
5. *Vlada določi značilnosti krajine in krajinsko pestrost, ki je pomembna za ohranjanje biotske raznovrstnosti, ter smernice za ohranjanje biotske raznovrstnosti v krajini, ki se obvezno upoštevajo pri urejanju prostora in rabi naravnih dobrin.«*

Vidimo, da je ZON-UPB2 (2004) varstvo krajine in njenih značilnosti obdržal zgolj formalno in le v povezavi z ohranjanjem biotske raznovrstnosti. Vlada v dobrih osmih letih od sprejetja ZON (1999) ni določila značilnosti krajine in krajinske pestrosti, ki je pomembna za ohranjanje biotske raznovrstnosti, ter smernic za ohranjanje biotske raznovrstnosti v krajini, ki se obvezno upoštevajo pri urejanju prostora in rabi naravnih dobrin (ZON-UPB2, 2004: 35. člen, 5. odstavek), prav tako pa ni znano, da bi bil na ravni strokovne službe pripravljen tak predlog.

Varstvo krajine se tudi v praksi izvaja samo v povezavi z ohranjanjem biotske raznovrstnosti in sicer v okviru usmeritev za ohranjanje biotske raznovrstnosti v krajini ob pripravi naravovarstvenih smernic za prostorske akte države in lokalnih skupnosti (ZON-UPB2, 2004: 98. člen).

Pojem naravne vrednote, kot ga opredeljuje 4. člen ZON-UPB2 (2004), vsebuje tudi krajino. Uredba o zvrsteh naravnih vrednot (2002: 3. člen) pa opredeljuje krajinsko vrednoto kot *»... del narave, ki ima zaradi značilnosti žive in nežive narave ter človekovega delovanja izjemno, tipično ali redko obliko, razporeditev ali raznolikost krajinskih elementov in se v naravi pojavlja zlasti kot gorski vrh, sleme, greben, območje z množico ali posebno razporeditvijo raznolikih krajinskih elementov ali območje z značilnim krajinskim vzorcem.«* in tako širi opredelitev iz 35. člena ZON-UPB2 (2004). Poskus vključitve krajine v okvir varstva naravnih vrednot se je zaradi izključitve kulturnega vidika vrednotenja narave, ki je osnovno merilo za opredeljevanje vrednih krajin in nedorečenih zakonskih opredelitev končal neuspešno in danes v Registru naravnih vrednot (Pravilnik o spremembah ..., 2006) med 14.901 naravnimi vrednotami nimamo niti ene krajinske vrednote.

Krajinske vrednote s pridobitvijo statusa naravnih vrednot v varstvenem smislu ne bi veliko pridobile, saj so usmeritve za posege in dejavnosti, navedene v Uredbi o zvrsteh naravnih vrednot (2002: 5. člen) in varstvene usmeritve iz Pravilnika o določitvi in varstvu naravnih vrednot (2004: Priloga 4) presplošne in naravnane le na preprečevanje neprimernih posegov. To pa za vsebinsko širino krajine ne zadošča, saj jo je mogoče varovati le ob celoviti obravnavi in z usmerjanjem različnih človekovih rab v njej. V naravnih parkih je namreč krajina mnogo več kot samo ena od zvrsti naravnih vrednot, saj park ni le seštevek naravnih vrednot, ampak ga v logično, bolj vredno celoto povezuje prav krajina.

Invalidnost ZON (1999) na področju varstva krajine bi se morala končati najkasneje leta 2003, ko je Slovenija ratificirala Evropsko konvencijo o krajini (Zakon o ratifikaciji Evropske ..., 2003). Z njo se je Slovenija med drugim zavezala:

- *»... da bo krajine zakonsko priznala kot bistveno sestavino človekovega okolja, kot izraz raznovrstnosti skupne kulturne in naravne dediščine ljudi ter temelj njihove istovetnosti;*
- *da bo oblikovala in izvajala krajinsko politiko, katere cilji so varstvo, upravljanje in načrtovanje krajine na podlagi sprejemanja posebnih ukrepov, navedenih v 6. členu;*
- *da bo krajino vključila v svojo politiko regionalnega in urbanističnega načrtovanja ter v svojo kulturno, okoljevarstveno, kmetijsko, socialno in gospodarsko politiko in tudi v vse druge politike, ki lahko neposredno ali posredno vplivajo na krajino;*
- *da bo civilno družbo, zasebne organizacije in javne organe ozaveščala o vrednotah krajine, njeni vlogi in spreminjanju;*
- *da bo spodbujala izobraževanje strokovnjakov za vrednotenje krajine in opravljanje nalog;*
- *da bo na svojem celotnem ozemlju prepoznala svoje krajine;*

- *da bo analizirala njihove lastnosti in pritiske ter obremenitve, ki spreminjajo krajine;*
- *da bo spremljala spremembe;*
- *da bo tako prepoznane krajine ovrednotila ob upoštevanju posebnih vrednot, ki jim jih pripisujejo zainteresirane strani in prebivalstvo;*
- *da bi uveljavila krajinsko politiko, se vsaka pogodbenica zavezuje, da bo uvedla instrumente, katerih cilj je varstvo, upravljanje in/ali načrtovanje krajine.»*

V skladu z 19. členom Konvencije za njeno izvajanje v Sloveniji skrbi Ministrstvo za okolje in prostor. Iz vsega navedenega je jasno, da ZON-UPB2 (2004) ni usklajen z Evropsko konvencijo o krajini.

Kljub jasnim izhodiščem, zapisanim v ZVO (1993), ZON-UPB2 (2004) krajine torej ne obravnava kot samostojnega vsebinskega sklopa, le teoretično jo obravnava med zvrstmi naravnih vrednot, predvsem pa zgolj kot segment biotske raznovrstnosti. Omejitve varstvenih prizadevanj le na naravne procese in izključitev estetskega in precepcijskega merila na teoretični in praktični ravni povsem onemogočajo varstvo krajine v okviru obstoječega sistema varstva narave v Sloveniji.

Ugotovitve

Tako kot celovitosti varstva narave nista v celoti zagotavljala ZVN (1970) in ZNKD (1981), ga ne zagotavlja niti ZON-UPB2 (2004). Analiza impliciranih teoretičnih izhodišč v ZON-UPB2 (2004) in njihova primerjava s celovitim pristopom k varstvu narave, predstavljenim v prejšnjem poglavju, potrjuje naslednja dejstva:

- ZON-UPB2 (2004) je šel v poskusu ekocentrične obravnave varstva narave predaleč in je kulturno pogojeno klasično varstvo nasilno odtrgal od kulturnih meril in od človeka, njegovih čustev, percepcije in estetike, s tem pa prizadel komunikacijo varstva narave z najširšo javnostjo,
- naravne znamenitosti (vrednote) so zaradi izločitve kulturnega merila obravnavane parcialno,
- krajine kot tretje temeljne vsebine varstva narave zakon ne obravnava, daje ji le posredno vlogo podlage za biotsko raznovrstnost,
- zakon zelo parcialno obravnava človekove vloge v varstvu narave in onemogoča dejansko participacijo javnosti.

Za ZON-UPB2 (2004) je tako mogoče trditi, da ne omogoča celovitega pristopa k varstvu narave.

7 USTANAVLJANJE NARAVNIH PARKOV V SLOVENIJI

Sedaj ko smo v splošnem orisali konceptualna in teoretična izhodišča varstva narave in ustanavljanja naravnih parkov ter obenem že tudi nakazali, kakšen pristop bo z največjo verjetnostjo obrodil sadove, se moramo ozreti po metodološko izvedbeni plati ustanavljanja naravnih parkov.

Ustreznost teoretičnih izhodišč ustanavljanja naravnih parkov, prikazanih v prejšnjih poglavjih, se zrcali na izvedbeni ravni, to je v načrtovanju, izvajanju in upravljanju procesov zavarovanja. Enotno dojemanje procesov s časovno opredeljenimi vsebinskimi koraki in njihovo ustrezno izvajanje sta namreč prav tako pomembna dejavnika uspeha ustanavljanja zavarovanih območij v državi. Proces ustanavljanja naravnih parkov zajema širok razpon najrazličnejših aktivnosti, povezanih z nastajanjem zavarovanega območja. V tem poglavju so najprej predstavljeni najpomembnejši parametri ustanavljanja naravnih parkov, ki so deloma odvisni od zunanjih okoliščin ustanavljanja zavarovanih območij, deloma pa od odločitev stroke znotraj vsakokratnega procesa. Sledi ocena sedanjega postopka ustanavljanja naravnih parkov v Sloveniji, ki pojmovno in vsebinsko predstavlja predvsem formalni del dejanskega celotnega procesa. Nazadnje je prikazan še »idealni« predlog poteka ustanavljanja naravnega parka z vsemi aktivnostmi in akterji, zasnovan na načelih projektnega vodenja in participacije javnosti.

7.1 DEJAVNIKI USTANAVLJANJA NARAVNIH PARKOV

Številni parametri ustanavljanja širših zavarovanih območij se nanašajo predvsem na oblikovanje zakonodaje in drugih predpisov, na institucionalno ureditev ter na družbene in politične razmere, ki so osnova za delovanje naravovarstvene stroke. V Sloveniji so se ti od samih začetkov varstvenega prizadevanja do danes precej spreminjali, med seboj pa se tudi močno prepletajo.

Ob presoji ustanavljanja širših zavarovanih območij na Slovenskem je vsak parameter najprej predstavljen skozi zgodovinski razvoj, sledi prikaz trenutnega stanja, nato pa še ocena njegovega vpliva na ustanavljanje naravnih parkov. Tako se nam izriše zgodovinski pregled posameznih vidikov in dosednji razvoj zmogljivosti ustanavljanja širših zavarovanih območij v Sloveniji, tako na teoretični kot na praktični ravni, odkrijejo pa se tudi razlogi za večjo ali manjšo naklonjenost posameznih obdobj varstvu narave.

7.1.1 Zakonodajni okvir

»Zakonodaja je odsev dogajanja v družbi« (Jakop, 1998), zato predstavlja izčrpen in verodostojen vir informacij o preteklem in sedanjem stanju posameznega področja delovanja države in družbe. Naravovarstvena zakonodaja z zakonskimi in podzakonskimi akti, strategijami in nacionalnimi programi določa predvsem teoretična izhodišča varstva narave, institucionalno organiziranost naravovarstvene službe ter naloge in pristojnosti vsake od institucij, določa sistem izobraževanja kadrov, prioritete, cilje, usmeritve, ukrepe, nadzor in sankcije. Nekateri izmed teh segmentov stroke so podrobneje predstavljeni v naslednjih poglavjih.

Poleg strogo naravovarstvene je pri nas za ustanavljanje širših zavarovanih območij izjemno pomembna tudi prostorska zakonodaja, saj je prenekateri mejnik v zgodovini naravovarstva, posebej v zadnjih desetletjih, povezan prav z njenimi spremembami. S področja okoljske zakonodaje je pomemben predvsem leta 1993 sprejeti Zakon o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO). V tem poglavju je zato vzporedno z naravovarstveno povzeto tudi dogajanje na področju predvsem prostorske zakonodaje, okoljska pa je bolj obravnavana v poglavju 6.4, ki govori o nastajanju ZON (1999).

Bogata dediščina naravovarstvenih prizadevanj na slovenskih tleh pred prvo svetovno vojno je v obdobju med vojnima omogočila sprejetje prvih zakonskih predpisov z naravovarstveno vsebino ne samo za slovensko pokrajino, temveč tudi za celotno državo, Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev ter kasneje Kraljevino Jugoslavijo.

Čeprav je ne moremo šteti za predpis, je na prvem mestu treba omeniti Spomenico (1920). Prva od njenih štirih temeljnih zahtev se nanaša na širša zavarovana območja: »*Ustanovijo naj se alpski, sredogorski (gozdni) in barski varstveni parki po zgledu enakih parkov v drugih državah.*« Za alpske varstvene parke so bila predlagana območja posestva barona Friderika Borna v občini Sv. Ana pod Ljubeljem, Kamniške planine in Dolina sedmih jezer pod Triglavom. Za sredogorske (gozdne) varstvene parke so bila predlagana območja pragozda kneza Windischgraetza nad Lokanjo pri Oplotnici, deli Kočevskih gozdov in vrh Snežnika. Za barski varstveni park je bilo predlagano območje pod hribčkom Grmec na Barju.

Zahteve po varovanju ogrožene narave, izražene v Spomenici (1920), imajo po današnjih merilih značaj prvega nacionalnega programa za varstvo narave na Slovenskem (Peterlin, 1976). Peterlin (1976) piše tudi: »*V času nastanka je bil to dokument, ki se enakovredno uvršča med sorodne drugod po Evropi. Njeno dolgoročno programsko vrednost in pretehtanost kaže že dejstvo, da so šla po tej poti skoraj vsa kasnejša prizadevanja za ohranitev narave in da so mnoge zahteve še danes aktualne in - neizpolnjene.*« To zadnje velja tudi še skoraj trideset let po Peterlinovem pisanju in prek osemdeset let po Spomenici. Prizadevanja za ohranitev narave pa danes ne gredo več po njeni poti.

Spomenica je v letu 1922 neposredno pripeljala do sprejetja prvega naravovarstvenega zakona na Slovenskem, to je Zakona o varstvu redkih ali za Slovenijo tipičnih in za znanstvo pomembnih živali in rastlin in o varstvu špilj na področju Pokrajinske uprave za Slovenijo (1922), ki naravnih parkov sicer ne omenja, in do ustanovitve Alpskega varstvenega parka (Zakupna ..., 1924) dve leti kasneje. Čeprav ga po današnjem pojmovanju ni mogoče obravnavati kot narodni park in zavarovanje pravno ni bilo urejeno z aktom o zavarovanju, temveč s pogodbo ter omejeno na 20 let, predstavlja prvo širše zavarovano območje v Sloveniji.

Zakonodaja, ki je v času pred drugo svetovno vojno urejala varstvo narave, se je primarno nanašala na druga področja, naravovarstvene tematike pa so se dotikali le posamezni členi. V tem času so bili sprejeti štirje taki predpisi. Finančni zakon za leto 1928/1929 (1928) je uvedel pojem narodnega parka v slovensko in tedanjo zakonodajo Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, vendar ni opredelil ne značaja ne namembnosti zavarovanih območij. Zakon o gozdih (1930) in Gradbeni zakon (1931) sta namembnosti in statusu zemljišč v narodnem parku namenila več pozornosti, še vedno pa pojma nista natančno definirala. To se je zgodilo šele leta 1938 z že omenjeno Naredbo ministrskega sveta o narodnih parkih, ki je poleg definicije natančno opredelila tudi vsebino akta o razglasitvi narodnega parka. Izbruh druge svetovne vojne je preprečil njeno izvajanje.

Od leta 1939 do priključitve Primorske matični domovini je na delu slovenskega ozemlja, ki je po Rapalski mirovni pogodbi pripadel Italiji, veljal fašistični zakon o zaščiti naravnih

lepot (Legge ..., 1939). Zanimivo je, da je naravo obravnaval celovito, to je tudi z estetskega, kulturnega in krajinskega vidika. V Sloveniji ni pustil sledi, v Italiji pa velja še danes.

Še pred koncem vojne je Predsedstvo Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta 27. januarja 1945 izdalo Odlok o zaščiti knjižnic, arhivov in kulturnih spomenikov (1945) s katerim so vse knjižnice, vsi arhivi, umetniški, kulturni in zgodovinski spomeniki, znanstvene in umetniške zbirke in prirodne znamenitosti prišle pod posebno zaščito slovenske narodne oblasti (Komelj, 1976). Še istega leta je nastal Zakon o zaščiti kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti Demokratske Federativne Jugoslavije (1945), ki je precej formalno administrativne narave, vsakršno izvajanje in metodološki prijemi varstva pa naj bi bili določeni s podzakonskimi akti. V njem ni posebej govora o naravnih parkih, temveč na splošno o naravnih znamenitostih, ki se jih zavaruje z odločbo.

Prvi republiški zakon o varstvu narave je bil leta 1948 sprejeti Zakon o varstvu kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti v Ljudski Republiki Sloveniji (1948). Po mnenju dr. Angele Piskernik (1886 - 1967), tedanje aktivne naravovarstvenice, pa je bil tako kot državni zakon iz leta 1945 pomanjkljiv, saj je bil v tistem času »... *marsikak nujen predlog zavrjen, češ da za zaščito ni zakonite podlage.*« (Piskernik, 1965).

Naslednji, Zakon o varstvu kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti v Ljudski Republiki Sloveniji (1958), je predpisoval postopek za zavarovanje, ki pa je bil zelo splošen in zgolj pravno formalne narave, saj je moral ustrezati tudi razglašanju kulturnih spomenikov. Zakon je obravnaval predvsem naravne spomenike, v poglavju o narodnih parkih pa je dopuščal možnost ustanovitve narodnega parka na osnovi posebnega zakona. Leto kasneje je Ljudska skupščina LRS sprejela Zakon o narodnih parkih (1959), Izvršni svet pa je istega leta imenoval Republiško komisijo za narodne parke, ki je leta 1961 uresničila desetletje in pol trajajoča prizadevanja za obnovitev in razširitev Triglavskega narodnega parka (Odlok o razglasitvi Doline ..., 1961).

Piskernikova (1965) je Zakon o narodnih parkih iz leta 1959 primerjala z Naredbo ministrskega sveta o narodnih parkih iz leta 1938 in med obema ugotovila številne podobnosti, prikazala pa tudi nekaj bistvenih razlik. Po »starem« zakonu, kot Piskernikova imenuje naredbo, je bilo mogoče narodni park gospodarsko izkoriščati, po »novem« pa je bilo na območju narodnega parka gospodarsko izkoriščanje prepovedano. Po »starem« zakonu so narodni parki sodili v pristojnost sekretariata za gozdove in rudnike, po »novem« pa pod ministrstvo za kulturo in prosveto. »Stari« zakon je za izvajanje predvidel ustanovitev odborov za varstvo narave kot posvetovalnih organov na republiškem in na lokalnem nivoju, »novi« zakon pa ni predvidel nikakršnega sodelovanja Republiške komisije za narodne parke z obstoječimi Referati za varstvo narave na Zavodih za spomeniško varstvo. Oba predpisa o narodnih parkih sta določala, »... *da služi narodni*

park tudi znanosti, ljudski izobrazbi in turistik, noben pa se niti okvirno ne spomni finančnih sredstev, ki so potrebna za ureditev parka, njegovo pravilno funkcioniranje, in velike in odgovorne naloge, ki jih s tem prevzema uprava parka.» (Piskernik, 1965).

Prvi sektorski zakon, ki je varstvo narave obravnaval ločeno od varstva kulturnih spomenikov, je bil ZVN iz leta 1970. Dotedanja naravovarstvena zakonodaja je obravnavala le vrednejše dele narave oziroma prirodne znamenitosti glede na mnenja posameznikov, skupin in naravovarstvene službe, ZVN (1970) pa že v imenu pove, da je njegovo področje delovanja razširjeno, o čemer podrobneje govori poglavje 6.2. Strokovne naloge po ZVN se bistveno niso razlikovale od tistih po zakonu iz leta 1958 (Zakon o varstvu kulturnih ...), najpomembnejši pa je bil napredek pri sodelovanju v postopkih prostorskega planiranja in pridobitev tako imenovanega planskega statusa za tiste naravovarstveno pomembne objekte in območja, ki so bili predlagani za zavarovanje, in ki naj bi jih poslej varovali tudi po splošno priznanih načelih varstva narave z regionalnimi prostorskimi plani, urbanističnimi načrti, zazidalnimi načrti in urbanističnimi redi.

Vsebinsko so bile nekatere določbe zakona, ki so se nanašale na širša zavarovana območja, zelo podobne sedanji naravovarstveni zakonodaji: narodni in krajinski park sta bila definirana podobno kot sta danes (pojem regijskega parka se je pojavil kasneje), akte o zavarovanjih s predpisano vsebino je lahko glede na naravovarstveno vrednotenje izdal republiški ali občinski upravni organ. Kot je bilo že ugotovljeno, pa zakon na izvedbeni ravni ni bil preveč učinkovit.

ZNKD je leta 1981 ponovno združil varstvo kulturnih spomenikov in varstvo narave ter upošteva Konvencijo o varstvu svetovne naravne in kulturne dediščine iz leta 1972 (Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij UNESCO ..., 1992) uvedel nov skupni izraz za predmet varovanja, to je »dediščina«. Teoretična izhodišča ZNKD (1981) so predstavljena v poglavju 6.3. Za področje ustanavljanja naravnih parkov je obdobje njegove veljavnosti zelo pomembno, saj je v tem času nastalo daleč največ naravnih parkov, poleg tega pa je naravovarstvene vsebine tudi praktično uvedel v prostorsko planiranje. To sta potrdila tri leta kasneje sprejeta Zakon o urejanju prostora (1984) in Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (1984). Naravovarstveno pomembne objekte in območja so bili načrtovalci poslej dolžni zajeti v prostorske akte, s tem pa so ti pridobili planski status v smislu rezervacije prostora za namene varovanja, ki ga po pravni plati ni mogoče primerjati z današnjimi naravovarstvenimi statusi, po učinkovitosti pa je bil ponekod primerljiv celo z zavarovanjem.

Na osnovi nove prostorske zakonodaje je bil leta 1986 sprejet za ustanavljanje naravnih parkov eden pomembnejših prostorskih dokumentov v Sloveniji, in sicer Odlok o prostorskih sestavinah dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana SR Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 2000. Ta prostorski akt je prvi upošteval dolgoletne

ugotovitve, predloge in prizadevanja strokovne naravovarstvene službe in posameznim območjem ohranjene narave v Sloveniji, predlaganim za naravne parke, z dodelitvijo statusa obveznih izhodišč prostorskega planiranja dal legitimnost. Prvič se je zgodilo, da je takrat sicer še republiški prostorski akt vseboval grafični prikaz zavarovanih in za zavarovanje predlaganih območij narave, poleg tega pa poleg normativnega varstva dopuščal tudi varovanje in ohranjanje vrednih delov narave s primerno rabo (Odlok o prostorskih ..., 1986: poglavje 3.4.16).

Iz besedila je razvidna visoka stopnja zavedanja problemov varstva narave v Sloveniji in pripravljenost za okrepitev tega strokovnega področja: *»Za boljše varstvo naravne in kulturne dediščine bomo kadrovske okrepili mrežo spomeniško varstvene službe in znatno povečali obseg varstva, saj dosednji varovalni posegi ne dohajajo niti uničevalnega vpliva časa in vremena, še manj pa negativnih stranskih učinkov proizvodnje materialnih dobrin, povezane z duhovno brezbriznostjo.«* (Odlok o prostorskih ..., 1986: poglavje 3.2.6). Do izteka svoje veljavnosti v letu 2004 je kljub velikim političnim in družbenim spremembam ohranil vlogo pravne osnove prostorskega planiranja in s tem tudi vseh projektov ustanavljanja širših zavarovanih območij v tem obdobju.

Današnji obseg so območja predlaganih naravnih parkov dobila z Odlokom o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana Republike Slovenije (1999; v nadaljevanju OdPSDP).

V okviru priprav na izdelavo novega Prostorskega plana Republike Slovenije so bile na Agenciji RS za okolje v sodelovanju z Ministrstvom za okolje, prostor in energijo ter Zavodom RS za varstvo narave (v nadaljevanju ZRSVN) konec leta 2002 izdelane Naravovarstvene smernice za prostorski plan Republike Slovenije (Habjan (ur.), 2002). To je zadnji uradni dokument, ki vsebuje celoten seznam in kartografski prikaz predlaganih naravnih parkov, saj do novega državnega prostorskega plana zaradi spreminjanja prostorske zakonodaje takrat ni prišlo.

Osnovni prostorski dokument na državni ravni sedaj predstavlja Odlok o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (2004; v nadaljevanju SPRS), nastal že na podlagi nove zakonodaje, in sicer Zakona o urejanju prostora (2002; v nadaljevanju ZUreP-1). Do sprejetja SPRS v letu 2004, so bila območja predlaganih naravnih parkov torej sestavni del naravovarstvenih smernic (ZON-UPB2, 2004: 97. člen) za pripravo vseh prostorskih aktov, ki so se pred sprejetjem ZON (1999) imenovalle strokovne osnove za pripravo prostorskih aktov s področja varstva narave. Te je bil izdelovalec prostorskega akta po veljavni prostorski zakonodaji (Zakon o urejanju prostora, 1984) dolžan pridobiti od naravovarstvene službe. Območja predlaganih naravnih parkov so kot deli prostorskih aktov države in lokalnih skupnosti v njih imela vlogo obveznih izhodišč prostorskih sestavin in so predstavljala pomemben instrument prostorskega načrtovanja. Za izdelovalce

prostorskih aktov je to pomenilo zelo pazljivo umeščanje različnih dejavnosti v prostor. Z izdajo naravovarstvenega mnenja se je naravovarstvena služba kasneje opredelila do izdelanega predloga prostorskega akta. V primeru neupoštevanja obveznih izhodišč je bil predlog prostorskega akta na državni ravni zavrnjen.

Predlaganih naravnih parkov kot obveznih izhodišč prostorskega planiranja v naravovarstvenih smernicah poslej ni več, saj SPRS (2004), ki je pravno nasledila OdPSDP (1999), pojma obveznih izhodišč ne pozna, kot predlogi za zavarovanje pa so trenutno priloga naravovarstvenih smernic, katere upoštevanje pri pripravi prostorskih aktov ni obvezno. Predlagani naravni parki tudi niso del nastajajočega prostorskega informacijskega sistema (Zakon o prostorskem načrtovanju, 2007: 85. člen), ki predstavlja podlago vsem pripravljalcem prostorskih aktov. Ker tudi planskega (nenormativnega) varovanja in ohranjanja vrednih delov narave s primerno rabo ni več, pripravljalcem državnih in občinskih prostorskih aktov predlaganih naravnih parkov ni treba več upoštevati. Predlagani naravni parki pri sprejemanju prostorskih aktov tako nimajo več pravno obvezujočega statusa.

V NPVO (1999), ki ga je na podlagi 47. in 48. člena ter v skladu s 104. členom tedanjega ZVO (1993) leto prej pripravilo Ministrstvo za okolje in prostor, Uprava RS za varstvo narave, je zapisano, da je v Sloveniji zavarovanih 8 odstotkov, da pa bi bilo glede na naravne danosti treba zavarovati okoli 30 odstotkov ozemlja države. Proces ustanavljanja naravnih parkov je z njim pridobil status državnega projekta. Do leta 2002 naj bi med drugim pripravili oziroma izdali akte o razglasitvah zavarovanih območij naravnih vrednot, ki so državnega pomena in akte o razglasitvah petnajstih naravnih parkov (NPVO, 1999).

NPVO (1999) je napovedal tudi težko pričakovano in nujno Strategijo varstva narave v Sloveniji, ki smo jo pod imenom Nacionalni program varstva narave dobili šele leta 2006 v okviru ReNPVO. Dokument je v primerjavi z NPVO (1999) na področju ustanavljanja širših zavarovanih območij skromnejši, saj predvideva povečanje deleža zavarovanih območij različnih kategorij za 5 odstotkov površine Slovenije do leta 2008 oziroma za 10 odstotkov površine Slovenije do leta 2014. Poleg tega gre le za ustanavljanje zavarovanih območij s ciljem ohranjanja biotske raznovrstnosti. Povečanje deleža zavarovanih naravnih vrednot kot ožja zavarovana območja ali v okviru širših zavarovanih območij pa naj bi bilo 3 odstotke do leta 2008 oziroma 5 odstotkov do leta 2014.

Na osnovi ZVO (1993), ki je načrtoval celovit sistem varstva okolja, je leta 1999 nastala prenovljena naravovarstvena zakonodaja (ZON, 1999), ki z manjšimi spremembami in dopolnitvami velja še danes (ZON-UPB2, 2004). Po skoraj dvajsetih letih veljavnosti ZNKD (1981), ko se je pojem »dediščina« že prijel, ga je ZON (1999) zamenjal s povsem novim pojmom »naravna vrednota«. Glede na zahteve Konvencije o biotski raznovrstnosti (Zakon o ratifikaciji Konvencije o biološki ..., 1996) in EU (Direktiva Sveta o ohranjanju

naravnih ..., 1992 in Direktiva Sveta o ohranjanju prosto ..., 1979) je zakon uvedel tudi pojem »biotska raznovrstnost«. Spremembe sistema varstva narave v Sloveniji, povezane z ZON-UPB2 (2004) so obravnavane v poglavju 6.4.

ZON-UPB2 (2004) zavarovanju kot pomembnemu ukrepu varstva tako za ohranjanje biotske raznovrstnosti kot varstva naravnih vrednot (ZON-UPB2, 2004: 32. in 33. člen), namenja veliko pozornosti. Kot temeljni predpis opredeljuje ustanavljanje in delovanje širših zavarovanih območij za eno pomembnejših nalog v delovanju naravovarstvene službe. Uvršča jih med naloge Ministrstva za okolje in prostor (ZON-UPB2, 2004: 111. člen) in strokovnega zavoda (ZON-UPB2, 2004: 117. člen), sicer pa o zavarovanih območjih in zavarovanju govori približno četrtnina vseh členov v zakonu. Nekaj nalog, povezanih z zavarovanimi območji, imajo tudi upravne enote (ZON-UPB2, 2004: 112. člen).

ZON-UPB2 (2004) opredeljuje krajinski, regijski in narodni park, navaja splošni varstveni režim zanje, določa vsebino akta o zavarovanju in upravljalkega načrta, zahteva upravljalca in izvajanje nadzora v zavarovanih območjih, ne opredeljuje pa ustrezno predmetov varstva, varstvenih ciljev, meril za vrednotenje, namembnosti in postopka za ustanavljanje širših zavarovanih območij.

Večina predvidenih podzakonskih aktov je bila pripravljena v letu 2004, ko je Slovenija postala članica EU. Vlada Republike Slovenije je sprejela Uredbo o posebnih varstvenih območjih - območjih Natura 2000 (2004) in v evropsko ekološko omrežje zaradi visoke stopnje biotske raznovrstnosti tako vključila približno 35 odstotkov slovenskega ozemlja. Poleg tega sta bila sprejeta še Pravilnik o določitvi in varstvu naravnih vrednot (2004) in Zakon o varstvu jam (2004). Območja Natura 2000, naravne vrednote in zavarovana območja imajo po ZON-UPB2 (2004) status varovanih območij, zato so preko naravovarstvenih smernic sestavni deli prostorskih planov. Na zavarovanih območjih in območjih Natura 2000 je treba izvesti presojo sprejemljivosti planov, presojo sprejemljivosti posegov pa tudi na naravnih vrednotah.

ReNPVO (2006) predvideva še sprejetje vseh ostalih podzakonskih predpisov, ki jih zahtevajo sistemski zakoni, najkasneje do leta 2008. Za širša zavarovana območja ZON-UPB2 (2004) ne predvideva posebnega predpisa.

Mnenja glede kvalitete naravovarstvene zakonodaje in njenega izvajanja se v Sloveniji precej razlikujejo, predvsem med tistimi, ki so jo ustvarili, tistimi, ki jo izvajajo in tistimi, ki ugotavljajo njeno učinkovitost. Strokovnjaki Umanotere, slovenske fundacije za trajnostni razvoj in drugih slovenskih okoljskih nevladnih organizacij v projektu Ogledalo vladi: 2000 - 2002 (Dermelj, M. (ur.), 2003) med drugim ugotavljajo: *»Na področju varstva narave in biotske raznovrstnosti so pristojni relativno precej dejavni, njihovi učinki*

so bolj ali manj težko merljivi, kljub temu lahko na podlagi analize zaključimo, da prepogosto ostaja le pri lepih besedah.» ali drugače, da so »... številni leporečni dokumenti prej pesek v oči kot izraz resne namere spremeniti kaj v prid ohranjanja narave«.

Podobno tudi Kus Veenvliet, Kotarac in Dermelj (2006) ugotavljajo, da so bili že pred leti napovedani naravovarstveni predpisi sprejeti šele v letu 2004, nekaterih pa še vedno ni in da je s tem sicer zagotovljena pravna podlaga varstva narave na tistih področjih, uspešnost izvajanja teh predpisov pa bo mogoče preveriti šele čez nekaj let.

Ugotovitve

Naravovarstvena stroka še ni pripravila analize slovenske naravovarstvene zakonodaje vključno z ZON-UPB2 (1999 in 2004) in analize njenega izvajanja. Veljavna zakonodaja neustrezno opredeljuje namene in predmete varstva narave, zato tudi na izvedbeni ravni pri ustanavljanju naravnih parkov ni uspehov. Varstvo narave in predvsem naravni parki so bili v preteklosti povezani s prostorsko zakonodajo in politiko. V današnjem času bi ta povezava morala biti še močnejša, saj načrtovanje novih zavarovanih območij kot ena izmed dejavnosti v prostoru sodi v širši okvir prostorskega načrtovanja. Zgodilo pa se je, da so širša območja predlagana za zavarovanje ob uveljavitvi nove naravovarstvene in prostorske zakonodaje ostala brez vsakršnega statusa, čeprav so ga v preteklosti že imela. SPRS (2004) za enega od ciljev ohranjanja narave sicer navaja »vzpostavitev omrežja posebnih varstvenih območij in zavarovanih območij«, ni pa jasno s katerimi cilji. Poleg tega ustanavljanja novih parkov, zasnovanih na celovitem vrednotenju narave, ni med pglavitnimi cilji strateških dokumentov varstva narave (ReNPVO, 2006).

7.1.2 Institucionalna organiziranost in pristojnosti

Institucionalna organiziranost posamezne stroke je po eni strani povezana s stopnjo družbenega razvoja, politično voljo in zakonodajo, po drugi pa tudi s tradicijo in strokovnimi odločitvami. V Sloveniji je vpliv ene in druge strani posledica zgodovinskih in družbenih razmer v posameznih obdobjih.

Institucionalni razvoj varstva narave se je glede na zgodnja prizadevanja začel sorazmerno pozno. Snovalci Spomenice (1920) med zahteve niso vključili ustanovitve poklicne strokovne institucije za izvajanje varstva narave. Večina jih je namreč sodelovala s takratnimi znanstvenimi in raziskovalnimi ustanovami, ki so jim omogočale uresničevanje svojih raziskovalnih ciljev in potrebe po posebni instituciji po vsej verjetnosti niso čutili. Ustanovitev Alpskega varstvenega parka (Zakupna ..., 1924) je zato velik uspeh, zasluga zanj pa gre predvsem osebnim prizadevanjem gozdarskega inženirja Antona Šivica (1879 - 1963).

Leta 1934 je bilo v Ljubljani ustanovljeno Prirodoslovno društvo, kamor je kmalu prešel Odsek za varstvo prirode Muzejskega društva, ki se je kljub svojemu ljubiteljskemu značaju ukvarjal z vsemi aktualnimi vprašanji varstva narave. Ko je Naredba ministrskega sveta o narodnih parkih (1938) ponudila podlago za razglašanje in upravljanje narodnih parkov, je bila v njej predvidena tudi ustanovitev državnih in banovinskih posvetovalnih odborov za varstvo narave. Naslednje leto so izšli še predpisi o sestavi in delu teh odborov. V Sloveniji je bil odbor ustanovljen 27. januarja 1940, njegove člane pa je predlagalo Prirodoslovno društvo. Predsednik odbora je bil ban, njegov namestnik pa Anton Šivic. Kazalo je, da bomo kmalu dobili prvo organizirano naravovarstveno službo, vendar je leto zatem izbruhnila druga svetovna vojna. (Peterlin, 1976)

Za naslednico banovinskega posvetovalnega odbora je bila leta 1944 imenovana posvetovalna delovna skupina za varstvo narave (Odredba o ustanovitvi posvetovalne delovne ..., 1944) kot organ nemške vojaške uprave v Ljubljanski pokrajini s sedežem pri Prirodoslovnem muzeju. (Peterlin, 1976)

Pravno osnovo ustanovitvi prve institucije za varstvo narave v Sloveniji je dal že omenjeni Zakon o zaščiti kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti Demokratske Federativne Jugoslavije (1945), ki je za zaščito kulturnih spomenikov in naravnih znamenitosti zvezni in federativnim vladam naložil ustanovitev Vrhovnega instituta oziroma federalnih Zavodov za zaščito in znanstveno proučevanje kulturnih spomenikov in naravnih znamenitosti pod nadzorom ministra za prosveto zvezne vlade oziroma federalnih ministrov za prosveto. Tako je bil na osnovi Uredbe ministrstva za prosveto o ustanovitvi in ustroju »Zavoda za zaščito in znanstveno proučevanje spomenikov in prirodnih znamenitosti Slovenije« (1945) avgusta leta 1945 kot prva naravovarstvena organizacija v Sloveniji ustanovljen istoimenski zavod. V Ljubljani je prevzel prostore, inventar in posle od nekdanjega Spomeniškega urada za Slovenijo, ki je deloval le na področju varstva kulturnih spomenikov.

V okviru Zavoda za zaščito in znanstveno proučevanje spomenikov in prirodnih znamenitosti Slovenije je leta 1946 začel delovati referat za varstvo prirode, ki ga je po položaju vodila doktorica biologije Angela Piskernik, takratna ravnateljica Prirodoslovnega muzeja, ki je tako kot Šivic med vojnami, zaznamovala povojna leta varstva narave v Sloveniji. Dne 4. marca 1947 je bil za pomočnika referenta imenovan Anton Šivic in ta datum lahko štejemo za začetek sistematičnega povojnega dela na področju varstva narave (Peterlin, 1976). Ne smemo pa spregledati, da se je to zgodilo dobrih 30 let za Nemčijo, Avstrijo in Češko (Skoberne, 1995).

Ko je leta 1948 začel veljati Zakon o varstvu kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti v Ljudski Republiki Sloveniji, se na institucionalni ravni ni spremenilo skoraj nič, saj je bil le-ta po vsebini skoraj identičen državnemu zakonu iz leta 1945. Zavod za

varstvo in znanstveno proučevanje kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti Slovenije, ki je deloval pod Ministrstvom za prosveto, je izvajal varstvo prirodnih znamenitosti predvsem tako, da jih je znanstveno proučeval, dajal predloge za zavarovanje in določal meje zavarovanih območij, vodil evidenco zavarovanih območij in predmetov, dajal dovoljenja za posege v zavarovana območja in imel predkupno pravico na nepremičninah v zavarovanem območju (Zakon o varstvu kulturnih spomenikov ..., 1948). Vse to naj bi kot edini zaposleni na področju varstva narave opravljal pomočnik referenta Anton Šivic. Podrobneje so bile naloge zavoda določene v letu 1950 s Pravilnikom o ustroju in delu Zavoda za spomeniško varstvo Ljudske republike Slovenije, kakor se je preimenoval Zavod za varstvo in znanstveno proučevanje kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti Slovenije.

Po Šivičevem odhodu v pokoj leta 1953 je Piskernikova 1. januarja 1955 postala honorarna referentka za varstvo narave na Zavodu za spomeniško varstvo Ljudske republike Slovenije in s tem tudi prva poklicna sodelavka poznejšega oddelka za varstvo narave (Peterlin, 1976).

Leta 1958 je obširnejši in sodobnejši Zakon o varstvu kulturnih spomenikov in naravnih znamenitosti bistveno posegel prav na področje organiziranosti naravovarstvene službe. Med drugim je določal, da izvršilne in upravne zadeve v zvezi s spomeniškim varstvom na republiški ravni opravlja Svet za kulturo in prosveto Ljudske republike Slovenije, na okrajni ravni pa takratni okrajni ljudski odbori, pristojni za kulturo (Zakon o varstvu ..., 1958: 15., 16. in 17. člen). Strokovne naloge spomeniškega varstva je opravljal Zavod za spomeniško varstvo Ljudske republike Slovenije in okrajni zavodi za spomeniško varstvo, kar je bilo nekaj povsem novega (Zakon o varstvu ..., 1958: 18. člen). V naslednjih letih je tako po vsej Sloveniji nastala mreža medobčinskih in regionalnih zavodov za spomeniško varstvo.

Strokovne naloge, določene z Zakonom o varstvu kulturnih spomenikov in naravnih znamenitostih (1958), se niso bistveno razlikovale od tistih, določenih z Zakonom o varstvu kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti v Ljudski Republiki Sloveniji (1948). S sodelovanjem Zavodov za spomeniško varstvo v postopkih prostorskega planiranja se je postopoma širilo področje delovanja službe za varstvo narave s posameznih izjemnih pojavov oziroma naravnih znamenitosti na širši prostor. Takemu, celovitejšemu varstvu, je dal zakonsko podlago ZVN (1970). Kljub svojim dolgoletnim prizadevanjem in željam po samostojnem zakonu in službi, ga Angela Piskernik ni dočakala. ZVN (1970) je bil po svoji izvedbeni plati zelo skromen in ni predvidel samostojnih strokovnih organizacij za varstvo narave. Upravne in strokovne naloge s področja varstva narave na regionalni ravni so izvajali občinski upravni organi pristojni za urbanizem, na republiški ravni pa republiški sekretariat za urbanizem (ZVN, 1970: 4. člen). Posamezne strokovne naloge je bilo sicer mogoče predati ustreznim strokovnim organizacijam, vendar pa je

glede na skromne rezultate na področju naravnih parkov in na splošno v varstvu narave v tem obdobju mogoče sklepati, da to ni bila ustaljena praksa. Zaposleni naravovarstveniki so v tem času delovali v okviru Zavoda SRS za spomeniško varstvo in regionalnih Zavodov za spomeniško varstvo.

Ob reorganizaciji republiške uprave leta 1980 je varstvo narave skupaj s spomeniškim varstvom prešlo v pristojnost kulturnega resorja, ki pa za naloge s tega področja ni bil primerno usposobljen. Leto dni kasneje je bil sprejet ZNKD (1981), ki je povezal varstvo narave, spomeniško varstvo, muzejsko, arhivsko in galerijsko dejavnost ter z vsebinsko širino izgubljal podrobnosti, ki so bistvene za operativno izvajanje vsake od dejavnosti. (Skoberne, 1995) V precejšnji meri pa je decentraliziral pristojnosti na področju varstva narave in jih prenesel z republiške na lokalno raven, kar je imelo pomembne posledice tudi na ustanavljanje naravnih parkov.

Novi zakon je predvidel tudi močno kadrovsko okrepitev naravovarstvene službe na republiškem in regionalnih (medobčinskih) zavodih za varstvo naravne in kulturne dediščine, ki so nasledili zavode za spomeniško varstvo, saj je bilo zaposlenih za opravljanje vse obsežnejših, zakonsko predpisanih nalog, vedno premalo. V Mariboru je bil kot prvi naravovarstvenik na regionalnem zavodu leta 1960 zaposlen Mirko Šoštarič. V Kranju je bil že leta 1961 zaposlen naravovarstvenik za dveletno obdobje, v Novi Gorici pa leta 1968 za štiri leta (Smerdu, 1979). Leta 1976 je bil naravovarstvenik zaposlen tudi v Ljubljani, dve leti kasneje pa še v Novi Gorici (Skoberne in Peterlin (ur.), 1988). Leta 1981 je bilo v Sloveniji 6 poklicnih naravovarstvenikov na republiškem in 4 na regionalnih zavodih (Skoberne, 1995). Prvega naravovarstvenika v Novem mestu smo dobili leta 1982, v Celju in Piranu leta 1983 ter v Kranju leta 1985 (Skoberne in Peterlin (ur.), 1988).

Naraščanje števila zaposlenih naravovarstvenikov na regionalnih zavodih in kasneje na območnih enotah ZRSVN ter na republiški in državni ravni je razvidno iz spodnje preglednice.

Preglednica 7: Število zaposlenih strokovnih delavcev v različnih obdobjih v posameznih naravovarstvenih organizacijskih enotah v Sloveniji na zadnji koledarski dan izbranega leta (Skoberne in Peterlin (ur.), 1988, 1991, Gorkič, Ivanovič, Rogelj, Tomažič, Juran, Skoberne, 2007 in Poročilo o delu ..., 2007)

Table 7: Number of experts employed at nature conservation service units across Slovenia in individual periods on the last day of the given calendar year (Skoberne & Peterlin (eds.), 1988, 1991, Gorkič, Ivanovič, Rogelj, Tomažič, Juran, Skoberne, 2007, and Poročilo o delu ..., 2007)

enote/leto	1955	1960	1970	1980	1988	1991	1995	2000	2002	2007
Ljubljana	/	/	/	1	4	5	4	7	8	59
Maribor	/	1	1	2	3	4	Podatek ni bil na voljo.			
Celje	/	/	/	/	2	2	4	6	6	
Kranj	/	1	/	/	1	2	3	4	5	
Novo mesto	/	/	/	/	2	3	3	4	5	
Nova Gorica	/	/	1	1	3	5	4	5	6	
Piran	/	/	/	/	2	2	3	4	4	
Osrednja enota ZRSVN	/	/	/	/	/	/	/	/	5	
ZRSVND*	1	1	3	6	6	8	Leta 1994 je bil zavod ukinjen.			
Uprava RS za varstvo narave	/	/	/	/	/	/	11	25	/	/
ARSO, Sektor za naravo	/	/	/	/	/	/	/	/	25	17
Ministrstvo za kulturo	/	/	/	/	/	/	1	/	/	/
MOP-Sektor za politiko ohr. narave	/	/	/	/	/	/	1	3	3	12
MOP-Sektor za ZO**	/	/	/	/	/	/				8

* Zavod republike Slovenije za varstvo naravne in kulturne dediščine.

** Zavarovana območja.

Tudi javni zavodi, ustanovljeni za upravljanje naravnih parkov, bi morali biti zaradi enotnih metod dela del institucionalnega sistema varstva narave. Ker to niso in tudi med seboj niso povezani, vsak razvija svoje pristope k upravljanju naravnih parkov. Prva dva javna zavoda sta bila ustanovljena leta 1981 za Triglavski narodni park (Odlok o pooblastitvi ..., 1981) in za Kozjanski regijski park, takrat Spominski park Trebče (Zakon o Spominskem ..., 1981). Krajinski park Logarska dolina ima od leta 1992 zasebnega upravljalca (Logarska dolina d. o. o.), Javni zavod Regijski park Škocjanske jame pa je začel delovati leta 1996 (Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Park Škocjanske jame, 1996). V zadnjem času so upravljalca dobili še krajinski parki Sečoveljske soline (Uredba o koncesiji za rabo naravne vrednote Sečoveljskih solin in o koncesiji za upravljanje Krajinskega parka Sečoveljske soline, 2002), Goričko (Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Krajinski park Goričko, 2004) in Kolpa (Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Krajinski park

Kolpa, 2006). Za upravljanje Notranjskega regijskega parka je občina Cerknica leta 2002 ustanovila javni zavod Notranjski regijski park (Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Notranjski ..., 2002). Skupno 8 od 46 naravnih parkov v Sloveniji ima upravljalca.

Vidičeva (1996) piše, da je bila slabost organiziranosti naravovarstvene službe predvsem neenotnost, saj republiška in regionalne enote za varstvo naravne dediščine niso bile formalno povezane. Odnos med njimi ni bil nikjer opredeljen, sodelovanje in medsebojna povezanost sta bila le rezultat dobre volje. Samostojno je delovala le enota za varstvo naravne dediščine na republiškem zavodu, na regionalnih zavodih pa so bili naravovarstveniki večinoma v podrejenem odnosu do varstva kulturne dediščine. Poleg tega so bile ustanoviteljice regionalnih zavodov za varstvo naravne in kulturne dediščine občine in republika/država na njihovo delo ni imela ustreznega vpliva, kljub temu da jih je od leta 1988 90-odstotno financiral republiški proračun. (Vidic, 1996)

Leta 1994 se je služba, ki je delovala v okviru Ministrstva za kulturo, razdelila. Dejavnost varstva naravne dediščine je kljub opozorilom, da mora biti upravni organ, v okvir katerega bo spadalo varstvo narave, usposobljen za naloge s tega področja in da resor za področje varstva narave ne more biti hkrati pristojen za sprejemanje odločitev o posegih v prostor (Vidic, 1996, Skoberne, 1996), prešla pod Ministrstvo za okolje in prostor. Naravovarstveni del Zavoda RS za varstvo naravne in kulturne dediščine je prešel v Upravo RS za varstvo narave in kasneje, leta 2000, v Sektor za varstvo narave v okviru ARSO. Postopoma je izgubljal samostojnost, pomembno vlogo osrednje strokovne organizacije in snovalca naravovarstvene vizije in metodologije ter postajal vedno bolj upravni organ v sestavi ministrstva. Regionalni oddelki za varstvo naravne dediščine so do ustanovitve ZRSVN v letu 2002 prostorsko in administrativno še naprej delovali v okviru regionalnih zavodov za varstvo naravne in kulturne dediščine, finančno pa so bili od razdružitve naprej vezani na Ministrstvo za okolje in prostor.

Skoberne (1995) razlaga, da se je razdružitev služb zaradi utesnjevanja razvoja naravovarstvene stroke s strani pristojnega Ministrstva za kulturo zdela skoraj nujna, da pa sta samostojnost odločanja in napredek naravovarstvene stroke kljub prenosu pristojnosti na ministrstvo, ki se ukvarja s prostorom, le navidezna. Razdružitev služb je namreč potegnila za seboj še celo vrsto nezaželenih sprememb, ki še danes negativno vplivajo na izvajanje nalog varstva narave (Skoberne, 1995).

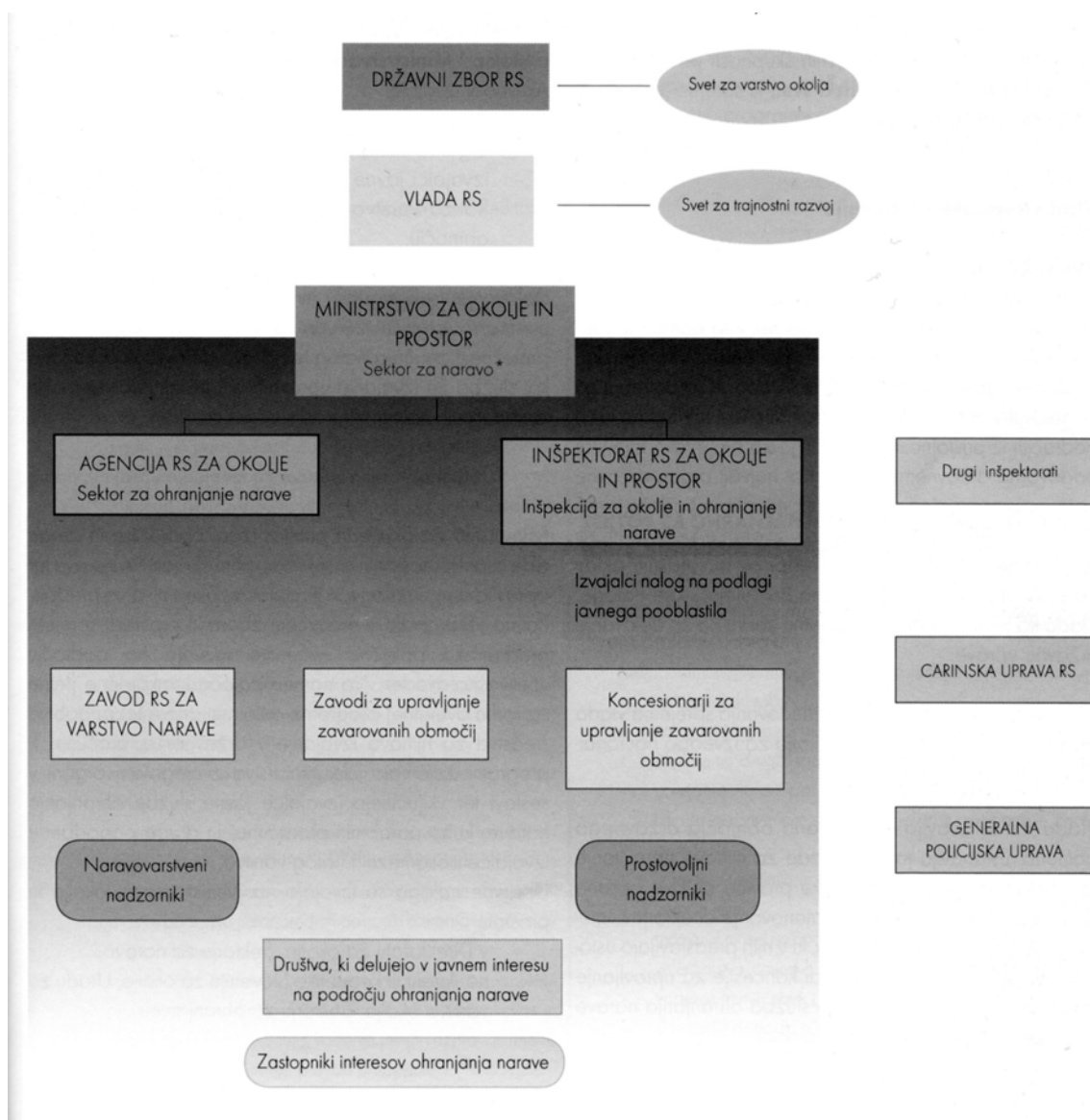
Obdobje velikih organizacijskih sprememb naj bi se zaključilo v letu 1999 z uveljavitvijo ZON, ki je predvidel oblikovanje sodobne naravovarstvene službe in razdelitev zakonodajnih, upravnih in strokovnih nalog med Ministrstvo za okolje in prostor, tedanjo Upravo RS za varstvo narave in predvideni ZRSVN. Zavod RS za varstvo naravne in kulturne dediščine, ki je imel vlogo snovalca naravovarstvene stroke in vizije, je bil leta 1994 razpuščen. V času do začetka delovanja ZRSVN, 1. januarja 2002, ki ni njegov

pravni naslednik, prevzel pa naj bi njegovo vlogo, gre formalno pravno pravzaprav za diskontinuiteto stroke. V sestavo novega zavoda, so prešli vsi tisti delavci iz regionalnih zavodov za varstvo naravne in kulturne dediščine, ki so opravljali naloge varstva naravnih vrednot (ZON, 1999: 169. člen), ne pa tudi delavci nekdanjega Zavoda RS za varstvo naravne in kulturne dediščine.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ohranjanju narave - ZON-A (2002) je v 44. členu Prehodnih in končnih določb sicer predvidel, da ministrstvo, pristojno za ohranjanje narave in ZRSVN v treh mesecih po uveljavitvi zakona skladno z razdelitvijo nalog iz 31. in 32. člena istega zakona sporazumno uredita morebiten prehod in prevzem delavcev, ki delajo na ministrstvu oziroma na ZRSVN. Pri tem naj bi upoštevala zlasti doseženo stopnjo izvajanja posameznih nalog na ministrstvu oziroma na ZRSVN ob uveljavitvi zakona, pretežnost dela, ki ga delavec opravlja na upravno pravnih oziroma strokovnih nalogah in pričakovan obseg dela na posameznih nalogah glede na določbe zakona. Pričakovati je bilo, da bo del zaposlenih strokovnjakov s Sektorja za varstvo narave na ARSO, ki naj bi postala izključno upravni organ, oziroma nekdanjega Zavoda RS za varstvo naravne in kulturne dediščine, prešel v novo ustanovljeno Osrednjo enoto ZRSVN in tudi v prihodnje skrbel za enotno delovanje in razvoj stroke, hkrati pa bo nekaj do tedaj zaposlenih na ZRSVN svoje delo na upravnem področju nadaljevalo v okviru ARSO. Žal se ni zgodilo ne eno in ne drugo. Edina kadrovska menjava je bil postopen prehod sedmih naravovarstvenikov z ARSO na pristojno ministrstvo.

Sedanji institucionalni sistem varstva narave je teoretično prikazan v ReNPVO (2006), kjer je zapisano: *»V obdobju preteklih petih let se je po ratifikaciji pomembnejših konvencij in sporazumov s področja ohranjanja narave in sprejetju zakona o ohranjanju narave s podzakonskimi predpisi postavilo ogrožje sistema ohranjanja narave. V tem obdobju so se reorganizirale in konsolidirale tudi službe varstva narave, kot ključen korak k učinkovitemu izvajanju sistema varstva narave v praksi.«* Službe naj bi bile *»funkcionalno medsebojno tesno povezane v enoten sistem kot ga predpisuje ZON«*, kadrovske in finančne pa naj bi bile v stalnem razvojnem procesu, pri čemer je *»... treba upoštevati dejstvo, da je bil celovit organizacijski sistem uzakonjen šele pred petimi leti, operativno pa deluje in se razvija zadnji dve leti«*.

Prikazana slika je na papirju dobra in drži, v praksi pa je precej drugačna. Ob sicer vzorno razmejenih vsebinah na zakonodajne, upravne in strokovne, službe med seboj niso povezane in sodelujejo le takrat in tam, kadar in kjer so v to prisiljene. Situacijo najbolj nazorno prikazuje Slika 4 iz publikacije Sistem varstva narave v Sloveniji (Berginc in sod., 2007: 103), na kateri med posameznimi organi in organizacijami ni povezav. Razdelitev na tri sklope še dodatno drobi že tako šibek kadrovske in predvsem strokovni potencial. Drugače je na neformalni, osebni ravni, kjer se dobri odnosi med zaposlenimi na različnih organizacijskih enotah iz preteklosti ohranjajo in lajšajo reševanje zahtevnejših nalog.



Slika 4: Pregledna skica organov in organizacij za izvajanje nalog varstva narave v Sloveniji na ravni države (Berginc in sod., 2007: 103)

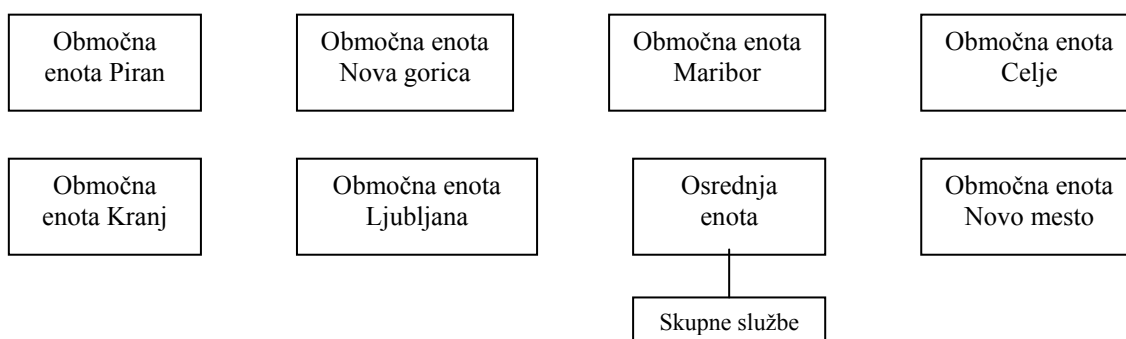
Zaposlitvena struktura danes formalno ustreza zahtevam predpisov, dejanskemu stanju, potrebam in zahtevam v praksi pa še zdaleč ne. Najbolj opazno je to na strokovnem zavodu (ZRSVN), ki bi ob tekočih nalogah formalno moral skrbeti za kontinuiteto in napredek stroke ter za razvoj in enotnost metod. Ob povečanem obsegu nalog, predpisanih v ZON (1999, 2004) je moral močno povečati število zaposlenih in zaradi reorganizacije povsem na novo oblikovati osrednjo enoto zavoda. Od začetka delovanja leta 2002 do konca leta

2006 se je število zaposlenih na ZRSVN povečalo za 24 oziroma za več kot 50 odstotkov (Poročilo o delu ..., 2004, 2006). Od teh jih 10 dela v skupnih službah, na strokovnem področju pa se je v tem času zaposlilo 14 biologov, 3 gozdarji in 2 geografa. V letu 2006 je bilo na ZRSVN tako zaposlenih 31 biologov in 9 gozdarjev, kar predstavlja 68 odstotkov zaposlenih strokovnih delavcev, 8 geografov, 6 geologov in 3 krajinski arhitekti (Poročilo o delu ..., 2007). ZRSVN nima zaposlenega strokovnjaka s področja družboslovja, Osrednja enota ZRSVN pa v letu 2007 ni imela redno zaposlenega strokovnjaka s področja nežive narave ali krajine (Program dela ..., 2007).

Za zagotavljanje celovitosti varstva narave, še posebej pa za ustanavljanje naravnih parkov, je tako razmerje strok povsem neustrezno. Poleg tega več zaposlenih dela na mednarodnih in ostalih projektih, ki predstavljajo dodatek k seznamu zakonsko predpisanih nalog strokovnega javnega zavoda.

Na Osrednji enoti ZRSVN, ki je prevzela funkcijo nekdanjega naravovarstvenega oddelka na Zavodu RS za varstvo naravne in kulturne dediščine, bi morali mesto najti strokovnjaki z dolgoletnimi izkušnjami na področju varstva narave. Namesto tem daje kadrovanje na ZRSVN prednost akademsko najvišje izobraženim kandidatom, za večino katerih je to prva zaposlitev, zato imajo odločno premalo izkušenj, da bi lahko postali strokovna avtoriteta. Brez najosnovnejšega vpogleda in razumevanja varstva narave so zadolženi za zelo zahtevne naloge in projekte, cela vrsta izkušenih naravovarstvenikov pa opravlja politične in upravne naloge.

ZRSVN je organizacijsko sestavljen iz osrednje enote in sedmih območnih enot, kar se ujema s strukturo, določeno s Statutom Zavoda RS za varstvo narave (2002: 33. člen), s prvim Pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Zavodu RS za varstvo narave (2001: 9. člen) in z veljavnim Pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Zavodu RS za varstvo narave – prečiščeno besedilo (2005: 7. člen).



Slika 5: Organizacijska struktura Zavoda RS za varstvo narave (Statut ..., 2002)

Figure 5: Organisational structure of the Institute of the Republic of Slovenia for Nature Conservation (Statut ..., 2002)

Ti dokumenti opredeljujejo tudi delovna področja ZRSVN in njihovo vodenje. Osrednji enoti ZRSVN določajo strokovne in spremljajoče naloge. Strokovne naloge naj bi vodili svetniki za posamezno področje dela, in sicer:

- svetnik za varstvo nežive narave,
- svetnik za varstvo vrst in ekosistemov,
- svetnik za vključevanje v sisteme planiranj, načrtovanja in poseganja v naravo,
- svetnik za zavarovana območja,
- svetnik za neposredni nadzor. (Pravilnik o notranji organizaciji ..., 2001, Pravilnik o notranji organizaciji ..., 2005)

Dejansko Osrednja enota ne pokriva predvidenih delovnih področij in nima svetnikov za vsakega od njih. V letu 2006 je direktor imenoval naslednje interne delovne skupine za posamezna delovna področja ZRSVN:

- skupina za strokovni razvoj zavoda,
- skupina za živo naravo,
- skupina za favno in floro,
- skupina za nadgradnjo sistema naravnih vrednot,
- skupina za pripravo letnega programa dela in poročila,
- skupina za informatiko. (Poročilo o delu ..., 2006)

Spremljajoče naloge na Osrednji enoti so organizirane v Skupnih službah. Delo v Skupnih službah vodi in organizira direktor ZRSVN. Spremljajoče naloge so:

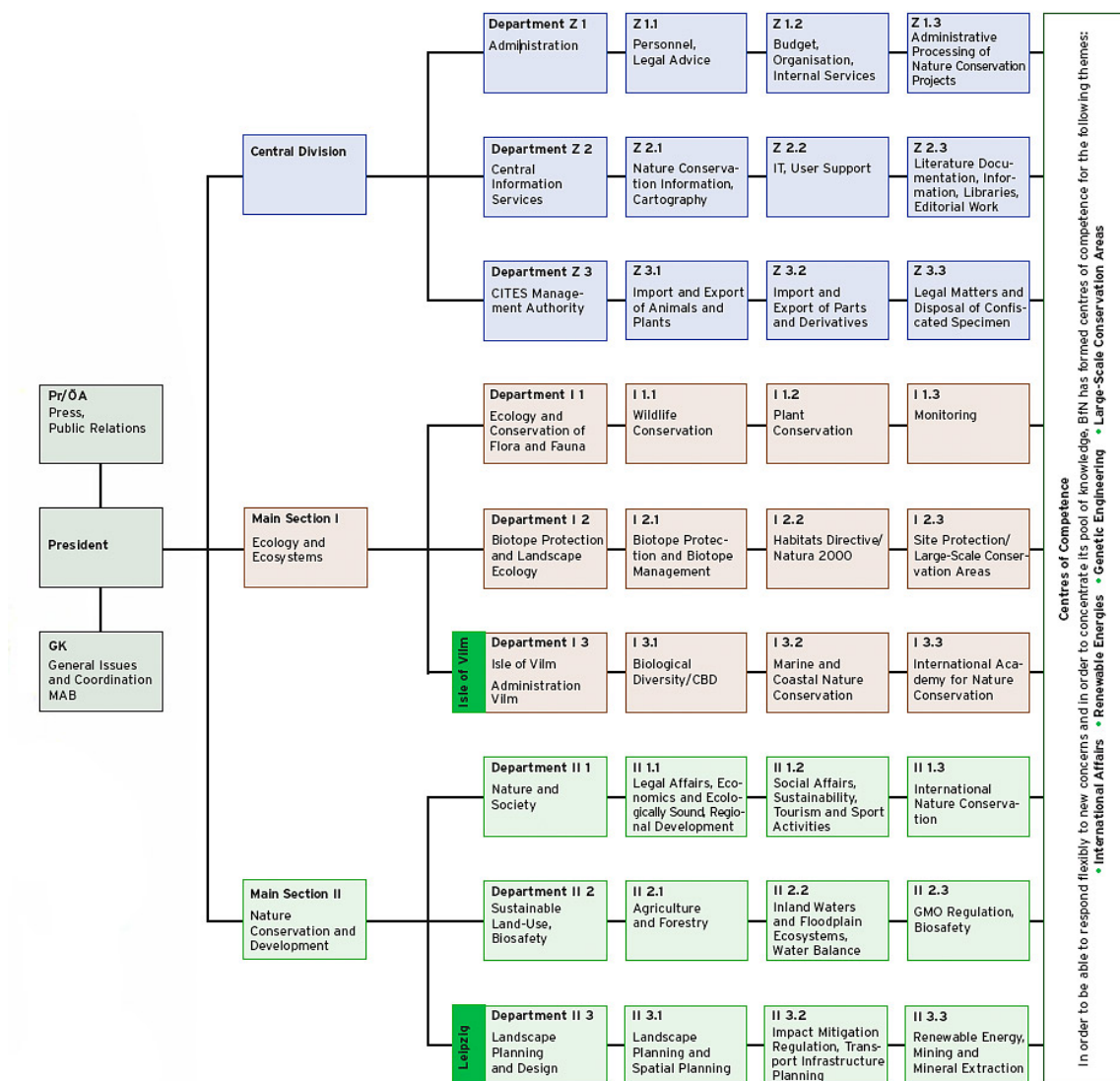
- organizacijsko splošne, pravne, finančne, kadrovske zadeve, administrativne zadeve, vezane na Osrednjo enoto in Območne enote,
- naloge, vezane na vzdrževanje informacijskega sistema ohranjanja narave: vodenje registra naravnih vrednot, vodenje evidence in baze podatkov v skladu z zakonom, vezane na Osrednjo enoto in Območne enote. (Pravilnik o notranji organizaciji ..., 2001, Pravilnik o notranji organizaciji ..., 2005)

ZRSVN poleg razlik med predpisano in dejansko strukturo še po osmih letih nima z zakonom in statutom predvidenega strokovnega sveta in strokovnega vodje (ZON, 1999: 120. in 123. člen, Statut ..., 2002: 27. – 31. člen), pravilnika pa strokovnega sveta sploh ne omenjata (Pravilnik o notranji organizaciji ..., 2001, Pravilnik o notranji organizaciji ..., 2005). Skupina za strokovni razvoj zavoda, katere člani imajo v prvi vrsti številne druge redne naloge, lahko ob vseh naporih deloma nadomesti le strokovnega vodjo.

Kot primer ustrezne organizacijske strukture naravovarstvene službe predstavljamo shemo nemške zvezne agencije za varstvo narave (Bundesamt für Naturschutz, BfN), ki, podobno kot pri nas, sodi v delovno področje nemškega ministrstva za okolje. Namen njenega obstoja je razvijati celovito politiko varstva narave, ki združuje ekološke, ekonomske in socialne vidike in ustvarjati ravnotežje med varstvom in rabo naravnih sistemov. To

zagotavlja izboljšanje splošnega napačnega vtisa o varstvu narave kot o zavori vsemu ekonomskemu razvoju. Varstvo narave je v resnici lahko vodilo trajnostnega razvoja (BfN's Homepage, 2007).

Te besede so del predstavitve nemške naravovarstvene službe in njenega poslanstva. Slovenska naravovarstvena služba bi se, čeprav ju zaradi različne splošne zasnove varstva narave ne moremo neposredno primerjati, v strukturi nemške povsem izgubila, saj je glede na svojo zasnovo, cilje in poslanstvo omejena na zgolj zelo ozek segment vsebin in po praksi sodeč v spodnji shemi predstavlja le okvirček ali dva. Mesti, ki ga v njej zasedata delovni področji »zavarovana območja« in »projekt Natura 2000«, sta v okvirčkih z oznakama I 2.3 in I 2.2.



Slika 6: Organizacijska struktura nemške naravovarstvene službe (BfN's Structure, 2007)

Figure 6: Organisational structure of the German nature-protection service (BfN's Structure, 2007)

Za doseganje rezultatov na področju ustanavljanja širših zavarovanih območij je nujno sprejemanje kredibilnih političnih in strokovnih odločitev. To lahko dosežemo le s kakovostno strukturirano naravovarstveno službo, ki organizacijsko in vsebinsko sledi ciljem in zahtevam sodobnega varstva narave ter načrtno usposablja strokovnjake za posamezna področja. ZRSVN zaradi drugih prioritet vse od ustanovitve skoraj ne opravlja nalog v zvezi z ustanavljanjem širših zavarovanih območij in se le posredno in občasno ukvarja z obstoječimi. Aktivnosti v zvezi s tem so se močno skrčile in so omejene predvsem na pisarniško pripravo strokovnih osnov za zavarovanje (ZON-UPB, 2004: 117. člen). Po reorganizaciji naravovarstvene službe smo v Sloveniji pripravili le dva strokovna predloga za zavarovanje, od teh je le Regijski park Kamniško Savinjske Alpe z nekdanjega seznama predlaganih naravnih parkov.

Preglednica 8: Število izdelanih strokovnih osnov na Zavodu RS za varstvo narave za ustanovitev novih naravnih parkov in za obnovitev lokalnih aktov o zavarovanju na državni ravni za obstoječe naravne parke od leta 2003 do leta 2006. (Vir podatkov: Poročilo o delu ..., 2003, Poročilo o delu ..., 2004, Poročilo o delu ..., 2005, Poročilo o delu ..., 2006)

Table 8: Number of elaborated elements for the establishment of new natural parks and recast of regional instruments concerning protection at the national level for the existing natural parks in the period 2003-2006 prepared by the Institute of the Republic of Slovenia for Nature Conservation (Source: Poročilo o delu ..., 2003, Poročilo o delu ..., 2004, Poročilo o delu ..., 2005, Poročilo o delu ..., 2006)

	2003	2004	2005	2006	skupaj
Za nove parke	1	0	0	1	2
Za obnovitev aktov	0	2	0	3	5
skupaj	1	2	0	4	7

Na Ministrstvu za okolje in prostor od leta 2007 v okviru Direktorata za okolje deluje Sektor za zavarovana območja, ki je pri ustanavljanju širših zavarovanih območij finančno zelo omejen (Zakon o proračunu ..., 2007), Direkcije za zavarovana območja, ki je bila predvidena že pred reorganizacijo naravovarstvene službe v letu 1994 in katere delo je opisala že Vidičeva (1996): *»... opravlja koordinacijo in nadzor nad upravljalci zavarovanih objektov in območij ter izvirno skrbi za manjša zavarovana območja in objekte brez posebnega skrbnika.«* pa še vedno nimamo.

7.1.2.1 Poslanstva naravovarstvenih organizacij po svetu

S poslanstvom organizacije vsebinsko opredelimo odnos stroke do predmetov varstva. Namen opredelitve poslanstva je vzbuditi družbeno zaupanje v organizacijo oziroma stroko, saj z njim povemo za koga, s kom in s kakšnimi nameni stroka opravlja svoje delo. Teoretično še tako dobro zasnovano varstvo narave je obsojeno na neuspeh, če ga družba

ne razume ter se z njim ne more poistovetiti in ga podpreti skoraj nobena družbena skupina. Tudi to spada v okvir celovitega varstva narave in še posebej ustanavljanja naravnih parkov in tega se uspešne naravovarstvene organizacije po svetu močno zavedajo, njihova poslanstva pa to jasno dokazujejo.

Tako ima škotska strokovna organizacija za varstvo naravne dediščine (SNH - Scottish Natural Heritage) že desetletja enake cilje in z enakimi nameni opravlja svoje delo. Svoje poslanstvo razume takole: *»... to work with Scotland's people to care for our natural heritage: the wildlife, habitats, rocks, landscapes and natural beauty of Scotland.«* (About Scottish ..., 2007), kar pomeni *»... skupaj s prebivalci Škotske skrbimo za našo naravno dediščino: za prosto živeče rastlinske in živalske vrste, habitate, kamnine, krajine in naravne lepote Škotske«*.

Poslanstvo angleške naravovarstvene organizacije Natural England se glasi: *»Natural England (Naravna Anglija) deluje za ljudi, kraje in naravo in si prizadeva za ohranitev in izboljšanje biotske raznovrstnosti, krajin in prostoživečega živalstva in rastlinstva na podeželskih, urbanih, obalnih in morskih območjih.«* (What ..., 2007).

Yellowstonski narodni park in njegovo poslanstvo sta bila že omenjena, Služba za narodne parke v Združenih državah Amerike pa ima v zakonu, s katerim je bila ustanovljena (An Act to establish a National Park Service ..., 1916), opredeljeno naslednje poslanstvo History ..., 2007): *»... ohraniti krajino, naravne in zgodovinske objekte ter prosto živeče živali in rastline v njej in zagotoviti, da bo naštetu vsem v užitek in da bo ostalo nepoškodovano tudi v užitek bodočih rodov.«*

Skupni imenovalec navedenih poslanstev je ohranjanje vseh sestavin in vidikov narave z ljudmi in za ljudi po najboljših močeh. Te države in te organizacije se zavedajo, da varstvo narave kljub izjemno dobronamernim ciljem ni legitimnejša dejavnost od številnih drugih in da si je treba svoj prostor pod soncem izboriti. Cleal (2007) raziskovalcem na področju geologije, enako pa velja za vse bazične znanosti, povezane z varstvom narave in za vso naravovarstveno stroko, razlaga: *»Varstvo geološke dediščine z omejevanjem rabe zemljišč povzroča posege v lastninske pravice. Nimamo od boga dane pravice, da so naše želje pred željami drugih. Če lastnikom in organom, ki izvajajo varstvo, ne moremo jasno in natančno razložiti, zakaj je določeno lokaliteto treba varovati, potem nimamo pravice pričakovati, da bodo upošteevane prav naše želje.«* Ker tudi naravovarstveno delo s svojimi aktivnostmi močno posega v vsakdanje življenje ljudi, ki na območjih, potrebnih varstva, živijo ali delajo, si svoj prostor oziroma svoje uspehe lahko pribori le s priznavanjem drugih interesov in z doseganjem konsenza z ostalimi uporabniki prostora. Taka opredelitev oziroma razumevanje poslanstva vodi v širok izbor meril in ukrepov, ki v veliki meri zagotavljajo celovitost in učinkovitost varstva narave.

»Ohranjanje slovenske narave in skrb zanjo s poudarkom na njenih najvrednejših delih je osrednje poslanstvo našega zavoda.« Tako se začenja uvodni nagovor direktorja (Krajčič, 2007) na spletni strani ZRSVN. Vsebina poslanstva je usklajena z naravovarstveno zakonodajo, da bi se prebivalci Slovenije lahko poistovetili z njim, ji manjka človeška komponenta, tako zelo prisotna pri zgoraj navedenih poslanstvih. Tudi v nadaljevanju nagovora je človekova prisotnost v naravi in odnos do nje omejen le na *»naravi prijazno sobivanje«* in *»trajnost«*, ni pa govora o človeku, lepoti ali krajini kot sestavnih delih narave. Neustrezna institucionalna organiziranost varstva narave v Sloveniji se tako zrcali tudi v poslanstvu strokovne službe.

7.1.2.2 Pristojnost ustanavljanja naravnih parkov

ZON-UPB2 (2004) poleg pristojnosti, ki jih predpisuje različnim institucijam znotraj sistema varstva narave, opredeljuje tudi pristojnosti ustanavljanja naravnih parkov ali z drugimi besedami, določa kdo lahko ustanovi zavarovano območje.

Od začetkov organizirane naravovarstvene dejavnosti na Slovenskem do sedemdesetih let prejšnjega stoletja je bila pristojnost ustanavljanja naravnih parkov omejena na državne institucije. Prenos pooblastil ustanavljanja zavarovanih območij se je z državne tudi na lokalno raven prvič zgodil z ZVN (1970), najbolj pa se je okrepil po letu 1981 z ZNKD, ko so pristojne lokalne skupnosti oziroma občine lahko samostojno ustanavljale naravne parke.

ZON (1999) je ponovno močno centraliziral pristojnosti na področju ustanavljanja naravnih parkov. Državi je zagotavljal izključno pravico do zavarovanja naravnih vrednot državnega pomena: *»Urejanje zadev ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot je v pristojnosti države, razen zadev lokalnega pomena na področju varstva naravnih vrednot, ki so v pristojnosti lokalne skupnosti.«* (ZON, 1999: 8. člen). Ta določba je lokalnim skupnostim onemogočala ustanovitev naravnega parka na svojem ozemlju, zato so vsa prizadevanja in aktivnosti na lokalni ravni v zvezi z ustanavljanjem novih parkov zastala.

Spoznanje, da je sodelovanje z lokalnimi skupnostmi za učinkovitejše izvajanje projekta zavarovanja, za kasnejše upravljanje in financiranje nujno, je pripeljalo do spremembe zakona v tem delu tako, da zavarovano območje lahko ustanovi *»vlada ali pristojni organ ene ali več lokalnih skupnosti skupaj ali skupaj vlada in pristojni organ ene ali več lokalnih skupnosti«*, ne glede na ostale določbe pa *»ustanovi narodni park in zavarovano območje, ki je izjemnega pomena za državo ali velikega mednarodnega pomena Državni zbor Republike Slovenije z zakonom«* (ZON-UPB2, 2004: 55. člen). To je smiselno tudi zaradi pristojnosti lokalnih skupnosti na področju prostorskega načrtovanja, katerega del bi

morali biti tudi naravni parki. Sicer pa ukrepe varstva, tudi zavarovanje, za naravne vrednote državnega pomena praviloma izvaja država, za naravne vrednote lokalnega pomena pa lokalne skupnosti (ZON-UPB2, 2004: 45. člen). Država lahko izvede ukrep varstva tudi za naravno vrednoto lokalnega pomena, če je ta ogrožena (ZON-UPB2, 2004: 46. člen).

Država si je po ZON-UPB2 (2004) tako zagotovila izvajanje ukrepov varstva skoraj na vseh naravovarstveno najpomembnejših in najbolj ogroženih območjih v državi. Tudi če se več lokalnih skupnosti skupaj odloči za samostojno ustanovitev naravnega parka, za to potrebujejo strokovne osnove, ki jih po ZON-UPB2 (2004: 117. člen) pripravlja ZRSVN, vendar le po naročilu Ministrstva za okolje in prostor. Po drugi strani pa smo videli, da je država tako kadrovsko kot finančno prešibka, da bi lahko istočasno zagotavljala učinkovito izvajanje več projektov ustanavljanja naravnega parka in učinkovito upravljanje zavarovanih območij.

Zgovoren primer zapletov zaradi omejevanja pristojnosti lokalnih skupnosti je ustanavljanje Krajinskega parka Radensko polje, kjer je pristojni občinski svet po več kot 15 letih prizadevanj in po več pozivih pristojnemu ministrstvu k sodelovanju, samostojno sprejel Sklep o ustanovitvi Krajinskega parka Radensko polje (2007) in imenovanju akcijske skupine za vodenje vseh aktivnosti v povezavi s tem. Julija leta 2007 je bil nato podpisan Sporazum o skupnem sodelovanju pri ustanovitvi Krajinskega parka Radensko polje med ministrom Janezom Podobnikom in županom občine Grosuplje. ZRSVN je po naročilu ministrstva v program dela za leto 2008 že uvrstil pripravo strokovnih osnov za njegovo ustanovitev (Program dela ..., 2007). Lokalna skupnost je tako prisilila državo k sodelovanju.

Za Notranjski regijski park, ki je nastal brez strokovnih osnov naravovarstvene službe, je občina Cerknica samostojno sprejela akt o zavarovanju (Odlok o Notranjskem ..., 2002).

Res je, da naravni parki v Sloveniji, ustanovljeni na lokalni ravni, v veliki večini niso učinkoviti, saj imata le dva urejeno upravljanje. Centralizacija ustanavljanja naravnih parkov zagotavlja državi nadzor in pregled nad tovrstnim dogajanjem na celotnem ozemlju, istočasno pa tudi enotnost pristopov in ustrezen potek ustanavljanja ter upravljanja. Kadar lokalne skupnosti niso zainteresirane za zavarovanje, lahko ukrepa sama. Težave nastopijo takrat, ko država nima organizacijsko, kadrovsko, finančno in/ali vsebinsko dobro urejenega področja ustanavljanja in upravljanja naravnih parkov. Nasprotno imajo posamezne lokalne skupnosti lahko razvite vse potencialne za učinkovito ukrepanje na tem področju, predvsem za ustanavljanje in upravljanje krajinskih parkov. Država bi morala take primere prepoznati in lokalnim skupnostim dopustiti samostojnost odločanja.

Ugotovitve

Ustrezna institucionalna organiziranost naravovarstvene službe je ključnega pomena za učinkovito izvajanje varstva narave v najširšem smislu in na posameznem področju. V Sloveniji je teoretično dobro zasnovana, žal pa v praksi ni učinkovita in nima ustrezne kadrovske strukture. Trije vsebinski stebri, zakonodajno politični, upravni in strokovni, zaradi neustreznega kadrovanja in različnega razumevanja varstva narave ne zmorejo oblikovati dolgoročne in enotne vizije razvoja stroke ter jasnih varstvenih ciljev. Brez teh pa ni mogoče dosegati dobrih rezultatov v prostoru. Učinkovitih naravnih parkov v takih razmerah ni mogoče ustanavljati.

Slovenska država si je z neposredno povezanostjo statusa naravne vrednote državnega pomena s pristojnostjo ukrepanja glede na svoje zmogljivosti naložila preveliko breme in ne zmore dohajati pobud strokovne službe in lokalnih skupnosti. Določila zakona glede pristojnosti ustanavljanja v posameznih primerih tako pomenijo oviro pri ustanavljanju naravnih parkov.

7.1.3 Politične razmere

Politika ima za delovanje vsake stroke dve pomembni vlogi: na eni strani ustvarja zakonodajo, na drugi strani pa stroki zagotavlja pogoje za njeno delovanje in izvajanje zakonodaje, med drugim kadre, sredstva, ustrezno organiziranost in izobraževanje. Resnost namer politike varstva narave se ocenjuje tudi na podlagi stopnje izvedljivosti sprejete zakonodaje.

Pri ustanavljanju naravnih parkov v Sloveniji ima politika še drugačno, aktivnejšo vlogo. Po eni strani je država in njena politika po sedanji zakonodaji ustanoviteljica ali soustanoviteljica naravnih parkov, po drugi, vsebinski strani, pa naravni parki niso samo domena naravovarstvene stroke in niso samo varstvena kategorija, temveč posegajo na vse ravni življenja na nekem območju in s tem v področja dela večine drugih sektorjev državne uprave. Phillips (2002) med dvanajstimi temeljnimi načeli upravljanja zavarovanih območij krajine navaja: *»Učinkovito upravljanje ni mogoče brez spodbudnega političnega in gospodarskega okolja.«*

Glede na dolgo tradicijo varstva narave na Slovenskem bi lahko sklepali, da so bile pretekle politične razmere sorazmerno naklonjene tej dejavnosti. Vendar pa ob podrobnejšem pregledu ugotovimo, da gre predvsem za dolgoletno tradicijo varstvenih prizadevanj, ki so v različnih obdobjih obrodila različne rezultate in so bila v precejšnji meri bolj povezana z narodno samobitnostjo kot z naravovarstveno zavestjo. Tako kot danes je bilo tudi v preteklosti pobud za naravne parke vedno več kot jih je bilo mogoče

uresničiti. Že pisci Spomenice (1920) so se zavedali pomena politične volje za uresničevanje ciljev varstva narave, saj so zapisali: *»Za dosego stavljenih si smotrov potrebuje odsek v prvi vrsti naklonjenost vlade, ki bi obstajala v tem, da se odseku dovolijo primerna denarna sredstva za nakup zemljišč, oziroma se odstopijo za njegove namene zemljiški kompleksi, ki so državna last.«*

Vloga politike je postala pomembnejša zlasti po drugi svetovni vojni, ko je naravovarstvo iz prostovoljne ljubiteljske dejavnosti prešlo v poklicno strokovno delovanje državne ustanove in so bili sprejeti prvi naravovarstveni predpisi. V naslednjih desetletjih smo tako kot vse civilizirane dežele imeli javno službo za varstvo narave in osnovno zakonodajo, z izvajanjem pa se politika v tem času ni pretirano ukvarjala.

V osemdesetih letih prejšnjega stoletja sta uvedba ZNKD (1981) ter tedanja nova prostorska zakonodaja (Zakon o urejanju prostora, 1984 in Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, 1984) kazali dokaj pozitiven odnos politike in države do ravnanja s prostorom in varstva narave. Ta se je najbolj izkazal ob uveljavitvi Odloka o prostorskih sestavinah dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana SR Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 2000 (1986).

Na prvih demokratičnih volitvah 8. aprila 1990 se je na politični ravni zgodilo nekaj povsem novega in presenetljivega, saj je stranka Zelenih Slovenije dobila 8,8 odstotka glasov, kar je veliko tudi po evropskih merilih in je imela v državnem zboru osem poslancev (Prva statistična objava, 2004). Njen prvi predsednik Dušan Plut je leta 1990 postal član predsedstva Republike Slovenije, njen član Miha Jazbinšek pa minister za okolje in prostor. Leta 1992 sta na volitvah kandidirali dve zeleni stranki: Zeleni Slovenije so zbrali 3,7 odstotka, Slovensko ekološko gibanje pa 0,62 odstotka glasov. Zeleni Slovenije so kljub slabšemu rezultatu ponovno prišli v državni zbor, tokrat s petimi poslanci. Zaradi notranjih sporov in delitve na več strank Zeleni Slovenije na volitvah leta 1996 niso dosegli 3,3-odstotnega praga in so izpadli iz parlamenta.

V času, ko je bil Miha Jazbinšek minister za okolje in prostor, je bil pripravljen in sprejet nov sodoben Zakon o varstvu okolja ZVO (1993), ki je bil za tisti čas velik dosežek in je pomenil prelomnico v obravnavanju okolja v Sloveniji. Kljub temu pa ocenjujemo, da je bilo obdobje šestih let, ko so bili Zeleni Slovenije parlamentarna stranka in njihov član minister za okolje in prostor, na področju varstva narave izkoriščeno precej slabše, kot bi lahko bilo, saj je bila zamujena priložnost, da bi se vzpostavil enotni pravni okvir varstva narave in okolja, ki bi pravilno opredelil oba pojma in ustrezno pravno uredil obe področji. Tako pa je ZVO (1993) enostransko vzpostavil razmerje med varstvom okolja in varstvom narave in tako močno omejil možnost za resnično sodoben in celovit zakon o varstvu narave.

Miho Jazbinška je februarja 1994 zamenjal Pavle Gantar, ki je ostal na položaju ministra za okolje in prostor dobrih šest let. V tem času je bila razdružena skupna služba varstva naravne in kulturne dediščine, vzpostavljen je bil sistem varstva narave v okviru Ministrstva za okolje in prostor in sprejet je bil Zakon o ohranjanju narave ZON (1999).

Po osamosvojitvi Slovenije in spremembi političnega sistema je zaznati močan vzpon moči kapitala in apetiti po prostoru z vidika velikih investitorjev še vedno naraščajo. Zato je država sprejela ZVO (1993) in kasneje še NPVO (1999) z odličnimi političnimi izhodišči in perspektivami za varstvo narave in posebej opredeljenim državnim projektom za ustanavljanje naravnih parkov v Sloveniji (Informacija o projektih ..., 1999). V povezavi s tem je bil konec leta 1998 na ravni pristojnega ministrstva pripravljen predlog zakona o parkih (Predlog zakona o parkih, 1998), s katerim bi ustanovili šest regijskih (Kraški, Trnovski gozd, Snežnik, Kočevsko - Kolpa, Karavanško - Kamniško - Savinjski in Pohorje) in dva krajinska parka (Dragonja in Goričko). Ni znano, zakaj predlog zakona ni bil obravnavan v državnem zboru, najverjetneje pa je razlog politične narave.

V mandatu vlade med leti 2001 in 2004, oziroma pod ministrom Janezom Kopačem, ki je položaj nastopil decembra 2000, se je naklonjenost politike ustanavljanju novih naravnih parkov izrazito zmanjšala. Izjave in dejanja pristojnega ministra za okolje, prostor in energijo potrjujejo nerazumevanje in zapostavljanje celotne stroke, izrazito kratkoročno naravnost in izključno favoriziranje finančno donosnejših sektorjev ministrstva kot je bila npr. energetika. V povezavi s prekinitvijo državnih projektov ustanavljanja širših zavarovanih območij (Kopač, 2003) in uvajanjem projekta Natura 2000 je v enem od intervjujev na Radiu Slovenija minister (Kopač, 2002) povedal, da *»... imamo sedaj nastavljen sistem določanja zavarovanih območij, ki se imenuje Mreža Natura 2000, in ga mislimo tudi realizirati do sredine leta 2004, ne samo zato, ker se nam to zdi prav, ampak ker nas k temu sili Evropska unija. Dosedanji koncept ustanavljanja parkov, kot nadomestek tega, t. i. Mreže Natura 2000, se mi pa zdi žal precej zgrešen. Parki so nadgradnja zavarovanih območij z vidika biodiverzitete in ne osnovni pogoj. Enostavno nam je za parke zmanjkalo, lahko rečem, in ljudi in denarja. Tako da gremo zdaj po poti, po kateri je šla Evropa. Najprej glede na ogrožene rastlinske in živalske vrste določi posebna območja, ki jih je treba zavarovati, potem jih zavaruje, potem pa pač se morda kdaj kasneje poigra še s parki, kot, bom rekel, nadgradnjo, ki tudi več stane.«*

Res smo bili po lastni odločitvi za vstop v EU prisiljeni v izvajanje projekta Natura 2000, res je tudi, da naravni parki, zasnovani na celovitem vrednotenju narave niso pogoj za določitev območij Natura 2000. Ni pa res, da gremo po poti, po kateri je šla Evropa, saj je večina držav članic parke ustanovila daleč pred uvedbo projekta Natura 2000, šele nato jih je glede na ustrezne kriterije nadgradila s statusom območij Natura 2000. Ustanavljanje naravnih parkov prav zato ne more biti niti nadomestek za projekt Natura 2000 niti

nadgradnja območjem, določenim z vidika ohranjanja biotske raznovrstnosti, saj se je samo pojem biotske raznovrstnosti v zgodovini pojavil vsaj stoletje kasneje kot pojem parka, poleg tega pa se projekta po vsebini, ciljih in namenu varovanja močno razlikujeta med seboj.

Ni jasno tudi, kako je minister prišel do sklepa, da upravljanje naravnih parkov stane več od upravljanja območij Natura 2000. Izračuni so namreč pokazali, da so povprečni evropski stroški upravljanja območij Natura 2000 brez individualnih plačil, kot so dokup zemlje ali plačila lastnikom, ocenjeni na 80 evrov na hektar na leto (Stanovnik in Ekar Slabe, 2004 po Plut, 2005). Stroški upravljanja območij Natura 2000 na 700.000 hektarih slovenskega ozemlja tako znašajo 56 milijonov evrov (Plut, 2005), kar močno presega stroške obstoječih parkov, ki v letu 2008 znašajo dobre 3 milijone evrov (Sprejeti proračun..., 2008). Tudi če bi naravni parki obsegali enak delež Slovenije kot območja Natura 2000, bi bili stroški upravljanja parkov še vedno bistveno manjši od stroškov upravljanja območij Natura 2000.

Območja Natura 2000 so zaradi omejitev, povezanih z ohranjanjem kvalifikacijskih vrst in habitatov v ugodnem stanju, nedvomno razvojno hendikepirana. Plut (2005) piše: *»Zlasti regije oziroma lokalne skupnosti z velikim, celo prevladujočim ozemljem v okviru območij Natura 2000, se bodo v uvajalnem obdobju soočile s številnimi novimi prostorskimi in razvojno-varovalnimi dilemami ter problemi.«* Ker so naravne znamenitosti ter ohranjene in atraktivne krajine turistično veliko bolj zanimive kot kvalifikacijske vrste in habitat, so tudi turistični potenciali naravnih parkov, zasnovanih na celovitem vrednotenju narave veliko večji od potencialov varovanih območij Natura 2000. S stališča zmanjševanja stroškov upravljanja in skladnejšega regionalnega razvoja Slovenije bi kazalo na območjih Natura 2000 povsod, kjer je to mogoče, čim prej ustanoviti večfunkcijske naravne parke.

Ministrovo nerazumevanje varstva narave in posebno širših zavarovanih območij je razvidno tudi iz izjave, ki jo je dal za članek Elliotta in Udovča (2004) in v kateri trdi, da: *»... območja predlaganih naravnih parkov niso ogrožena, zato brez težav z zavarovanjem lahko počakamo še naslednjih pet let«*. Glede na to, da so predlagani naravni parki z novo prostorsko zakonodajo (ZUreP-1, 2002), ki je bila sprejeta v času njegovega mandata, izgubili svoj nekdanji status obveznih izhodišč prostorskega načrtovanja, in so zato sedaj bolj ogroženi kot pred tem, ni znano, na čem temelji ta izjava.

Ob zaključku mandata je minister v Uvodniku Biltena Okolje & prostor (Kopač, 2004) med drugim zapisal še: *»Področje ohranjanja narave smo v celoti prenovili. Od nekdane zagledanosti v parke, ki niso imeli natančne naravovarstvene vsebine, smo morali po strokovno in organizacijsko zahtevni poti določitve območij Natura 2000 v skladu z evropskim pravnim redom. Danes je za posebno varstveno območje proglašanih 35,5% Slovenije, kar je največji delež ozemlja med članicami EU. V tem omrežju smo določili 286*

posamičnih območij in opredelili tudi predvidene ukrepe, ki jih bomo izvajali za njihovo upravljanje.»

Namen vključitve gornjih izjav v nalogo je realno prikazati politično situacijo, v kateri se je znašlo varstvo narave in še posebej ustanavljanje širših zavarovanih območij v Sloveniji ob začetku novega tisočletja. Glede zagledanosti v parke minister niti ni bil daleč od resnice, saj večina obstoječih parkov ni učinkovita (Mikuš, 2006), predvideni projekti za zavarovanje pa brez jasnih varstvenih ciljev, vizije nadaljnjega razvoja območij in predvsem brez dobro organizirane in kadrovsko močne naravovarstvene službe tudi nimajo veliko možnosti za uspeh. Kaj je mislil z »*natančno naravovarstveno vsebino*« pa ni znano.

Slovenski politiki je v sodelovanju z naravovarstveno stroko in pod pritiskom Evropske unije v letu 2004 uspelo pripraviti najpomembnejše naravovarstvene predpise. Pretežno gre za podzakonske akte s področja ohranjanja biotske raznovrstnosti (Uredba o posebnih ..., 2004), sprejeta pa sta bila tudi pomembna predpisa za varstvo naravnih vrednot, to sta Pravilnik o določitvi in varstvu naravnih vrednot (2004) in Zakon o varstvu podzemnih jam (2004), ki ju je minister ob svojem odhodu pozabil omeniti. Za oceno kakovosti predpisov je seveda še prezgodaj, pokazala se bo v prihodnjih letih skozi njihovo izvajanje, ki je v zadnjem času tako posredno kot neposredno preko oblikovanja organizacijskih, kadrovskih in finančnih zmožnosti stroke vedno bolj odvisno od politične volje. Pri tem se bo izkazalo tudi ali je bil cilj politike pri sprejemanju zakonodaje le urejena zunanja podoba in ali je stroka s sedanjo organiziranostjo dorasla izvajanju zahtevne zakonodaje.

Ugotovitve

Politična volja je torej pomemben dejavnik pri ustanavljanju širših zavarovanih območij. Ugotavljamo, da se trend političnega zapostavljanja varstva narave v tekočem mandatu vlade nadaljuje. Zaradi kratkoročnosti interesov daje politika ekonomskim projektom absolutno prednost pred ohranjanjem narave, ki je dolgoročno naravnano, a vendar pomembnejše za slovenski razvoj in obstoj. Širša zavarovana območja, zasnovana na celovitem vrednotenju narave, tako tudi glede tega dejavnika uspeha vsaj kratkoročno nimajo obetavne prihodnosti.

7.1.4 Določanje priorit

Določitev naravovarstvenih priorit na državni ravni je izbor prednostnih nalog stroke na osnovi dejanskega stanja in potreb oziroma razumevanja le-teh. Na izbor prednostnih nalog vpliva politika, zahteve EU in ratificirane mednarodne konvencije.

Ker je bilo potreb po ukrepih skozi vsa obdobja varstva narave vedno več kot jih je bilo mogoče izvesti, je bilo že zelo zgodaj treba izbirati prednostne naloge. Te so se v preteklosti pretežno nanašale na zavarovanje, ki je bilo in je še vedno najpogostejše izbran ukrep varstva. Na to kažejo že zavarovana območja pa tudi številni dokumenti iz različnih obdobj, ki vsebujejo sezname najpomembnejših območij in objektov narave, predlaganih za zavarovanje. Preglednica 9 prikazuje naslove seznamov skupaj z letnico izida, avtorjem in številom predlaganih objektov za zavarovanje vseh kategorij.

Preglednica 9: Zgodovinski pregled seznamov najpomembnejših delov narave v Sloveniji, predlaganih za zavarovanje (prirejeno po Simić Marko, 2006)

Table 9: Historical overview of lists of the most important parts of nature in Slovenia to be protected (adapted according to Simić Marko, 2006)

LETO	AVTOR / USTANOVA	NASLOV	ŠTEVILO OBM. IN OBJEKTOV
1920	Odsek za varstvo prirode in prirodnih spomenikov	Spomenica Odseka za varstvo prirode in prirodnih spomenikov pri Muzejskem društvu za Slovenijo	7 parkov, vse jame, ogrožene rastlinske in živalske vrste
1944	Anton Šivic	Domovinski prirodni spomeniki	34 + vse jame
1962	Angela Piskernik Stane Peterlin	Zaščiteni in zaščite vredni naravni objekti Slovenije	157
1968	Zavod SRS za spomeniško varstvo, Oddelek za varstvo narave	Predlogi za zavarovanje nekaterih pomembnejših pokrajinskih območij in naravnih znamenitosti v Sloveniji	161
1976	Zavod SRS za spomeniško varstvo, Oddelek za varstvo narave	Inventar najpomembnejše naravne dediščine Slovenije	12 parkov + 355
1988	Zavod SRS za varstvo naravne in kulturne dediščine	Inventar najpomembnejše naravne dediščine Slovenije – 1. del	180
1991	Zavod RS za varstvo naravne in kulturne dediščine	Inventar najpomembnejše naravne dediščine Slovenije – 2. del	280
1999*	Zavod RS za varstvo naravne in kulturne dediščine	Inventar najpomembnejše naravne dediščine Slovenije – 3. del	364

* Ta del inventarja ni izšel. Le vsi trije deli skupaj obravnavajo naravno dediščino celotne Slovenije.

Ob uveljavitvi ZON (1999) je bilo iz osnovne evidence naravne dediščine po enotnih in celovitih merilih zavarovanih in za zavarovanje predlaganih 824 objektov in območij najpomembnejše naravne dediščine Slovenije, kar predstavlja seštevek objektov in območij iz vseh treh delov Inventarja najpomembnejše naravne dediščine Slovenije (Skoberne in Peterlin (ur.), 1988, 1991 in stanje 3. dela leta 1999). Istega leta je bila objavljena

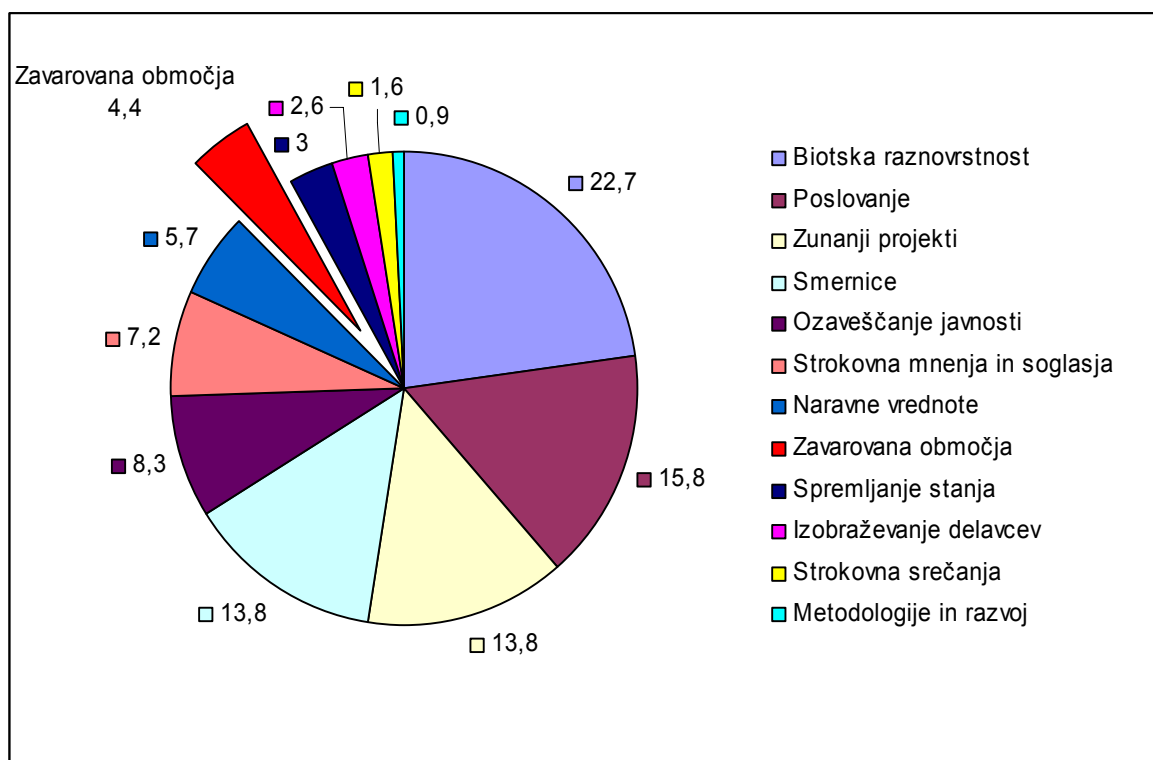
Informacija o projektih za ustanavljanje naravnih parkov v Republiki Sloveniji (1999) in takrat je vse kazalo, da do njihove ustanovitve ni več daleč in da je ustanovitev naravnih parkov res prioriteta slovenskega varstva narave.

Predlagani parki niso bili ustanovljeni, morda prav zaradi časovnega sovpadanja s spremembami političnega sistema, zakonodaje in družbenih vrednot na eni strani ter zahtev EU na drugi strani, ki so v zelo kratkem času grobo posegle v sistem varstva narave v Sloveniji.

Danes gre pri določanju prioritet predvsem za prednostno obravnavo enih vsebin varstva pred drugimi oziroma za izbiro predmetov varstva, ki se prednostno obravnavajo. Nekaj let pred vstopom v EU je prednostna naloga varstva narave tako postala določitev območij evropskega omrežja Natura 2000, vsi postopki za zavarovanje pa so takrat zastali. Določitev statusa območjem Natura 2000 je bila uspešno izvedena že v letu 2004, novih zavarovanj pa še vedno ni.

Da tudi nadaljnje izvajanje projekta Natura 2000, se pravi upravljanje teh območij s ciljem ohranjanja ali doseganja ugodnega stanja evropsko pomembnih rastlinskih in živalskih vrst ter habitatov, tudi v prihodnje ostaja edina prioriteta varstva narave v Sloveniji, je razvidno iz ZON-UPB2 (2004), pa tudi iz strateških dokumentov, npr. ReNPVO (2006), Državnega razvojnega programa Republike Slovenije za obdobje 2007 – 2013 (2007) in Operativnega programa – programa upravljanja območij Natura 2000 (2007) ter iz načina kadrovanja in financiranja na tem področju.

V novejšem času se prioritete na državni ravni določajo z nacionalnimi programi varstva okolja, ki zajemajo tudi ustanavljanje širših zavarovanih območij v obdobjih njihovih veljavnosti. Sedanje stanje prednostnih nalog na državni ravni najlepše prikazuje primerjava ciljev, povezanih z ustanavljanjem naravnih parkov, iz NPVO (1999) s cilji iz ReNPVO (2006). Prvi dokument je ustanavljanje širših zavarovanih območij oziroma naravnih parkov označil za najpomembnejši državni naravovarstveni projekt s ciljem zavarovati 30 odstotkov državnega ozemlja, drugi govori le še o obstoječih naravnih parkih in o le 5-odstotnem povečanju deleža zavarovanega ozemlja do leta 2008 oziroma 10-odstotnem povečanju do leta 2014, oboje pa le v okviru ohranjanja biotske raznovrstnosti. Celo zagotovitev upravljanja obstoječih zavarovanih območij in vzpostavitev centralne enote za zavarovana območja sta kot prednostni nalogi navedeni med ukrepi za doseganje ciljev ohranjanja visoke stopnje biotske raznovrstnosti. Pri naravnih vrednotah so cilji glede novih zavarovanj v ReNPVO (2006) še skromnejši, in sicer je predvideno 3-odstotno povečanje do leta 2008 oziroma 5-odstotno do leta 2014.

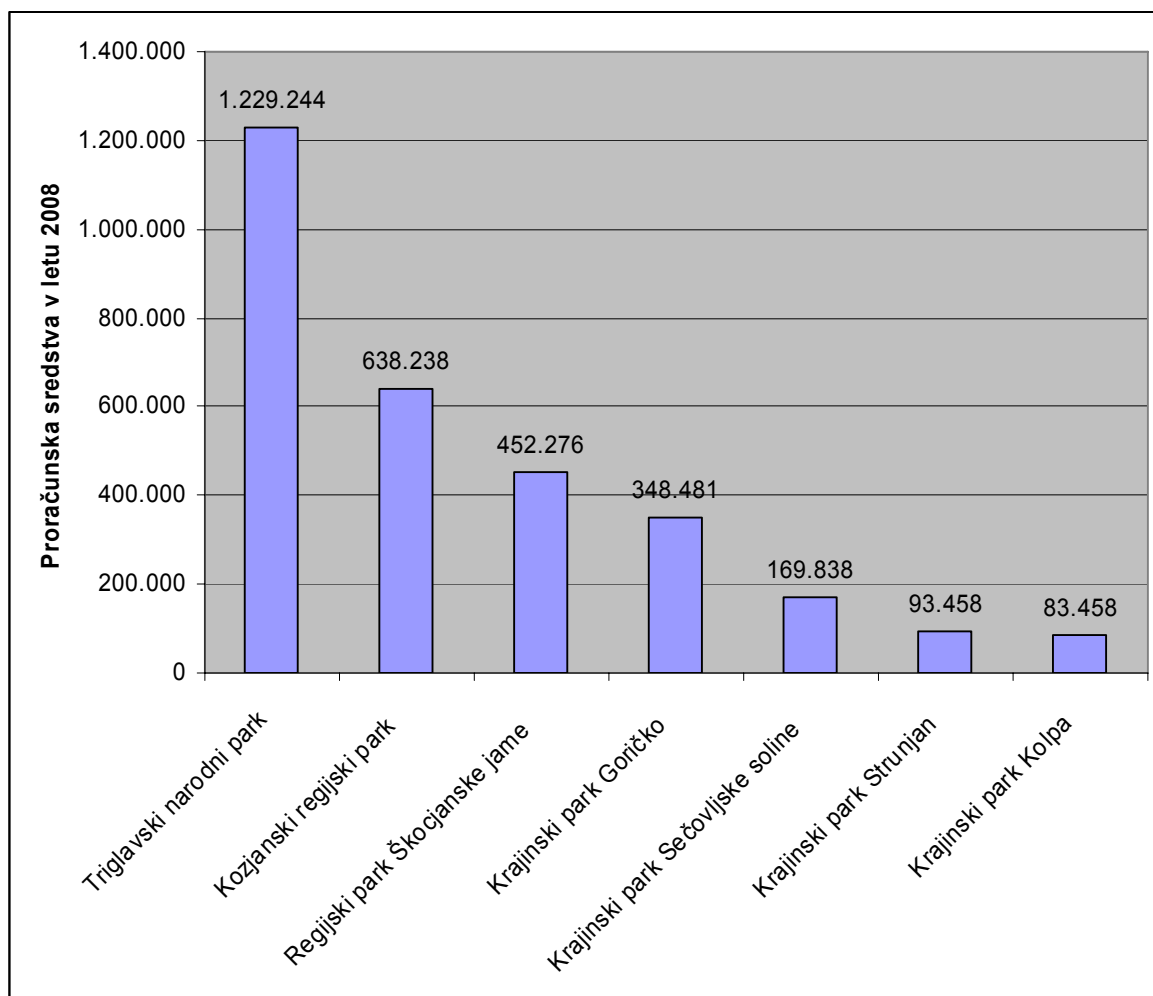


Slika 7: Prikaz predvidene porabe delovnega časa za posamezne naloge na Zavodu RS za varstvo narave v letu 2007 (Vir: Program dela..., 2007)

Figure 7: Planned working time to be spent carrying out individual tasks at the The Institute of the Republic of Slovenia for Nature Conservation (Source: Program dela..., 2007)

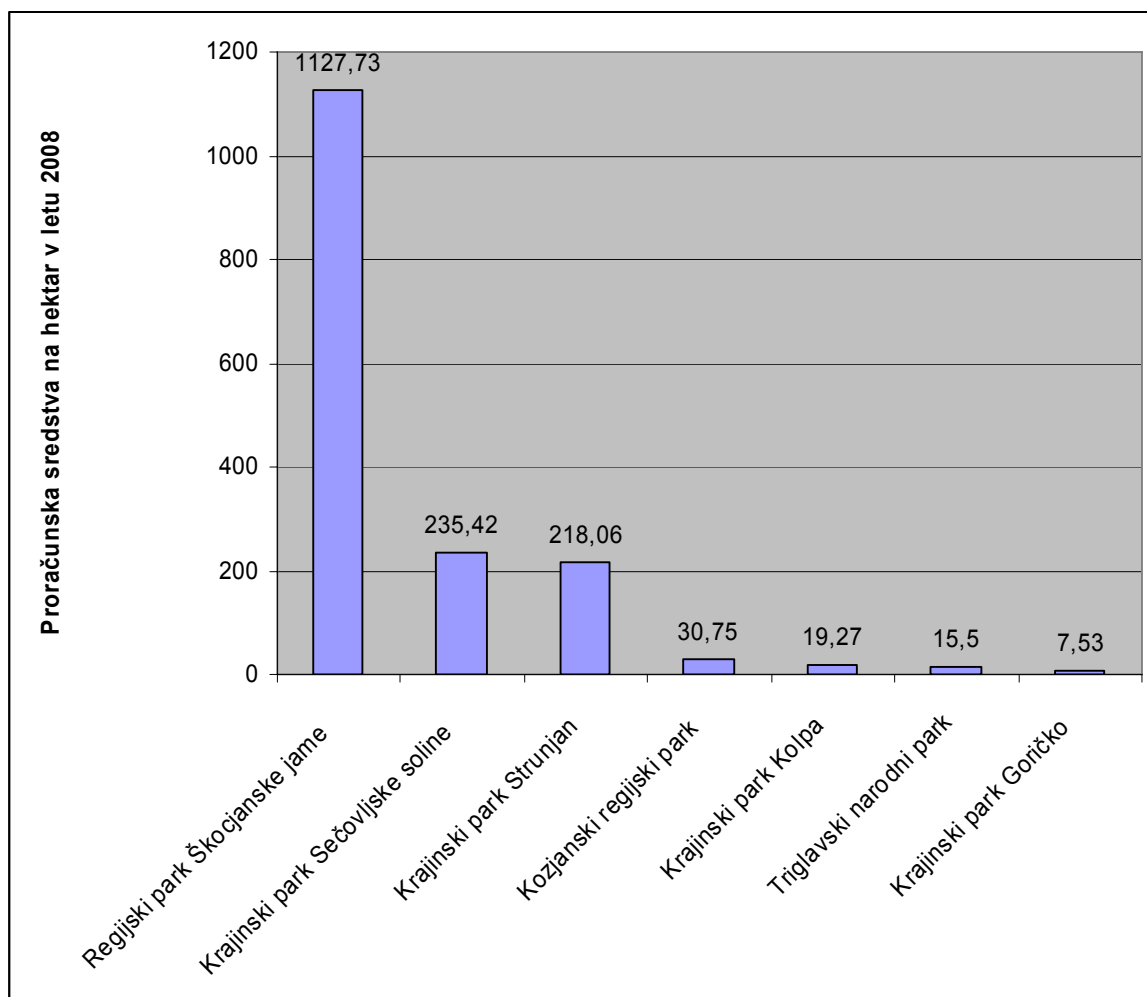
ZRSVN kot strokovni del naravovarstvene službe v Sloveniji je npr. aktivnostim v zvezi z zavarovanimi območji skupaj s pripravo strokovnih osnov za nova zavarovanja v letu 2007 namenil le 4,4 odstotka delovnega časa (Program dela ..., 2007). Ohranjanju biotske raznovrstnosti brez strokovnih mnenj je namenjeno 22,7 odstotka delovnega časa, od tega 18 odstotkov samo Naturi 2000, zunanjim projektom, ki se večinoma tudi nanašajo na projekt Natura 2000 13,8 odstotka, prav toliko naravovarstvenim smernicam in 15,8 odstotka delovnega časa je namenjenega poslovanju.

Koliko so širša zavarovana območja in ustanavljanje novih širših zavarovanih območij prioriteta državne uprave, je razvidno tudi iz proračunskih sredstev, namenjenih upravljanju obstoječih in ustanavljanju novih naravnih parkov.



Slika 8: Proračunska sredstva v evrih, namenjena delovanju naravnih parkov v letu 2008 (brez sredstev za investicije) (Vir podatkov: Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2008, 2007)

Figure 8: Euro budget funds earmarked for the functioning of natural parks in 2008 (excluding investment funds) (Data source: Adopted Budget of the Republic of Slovenia for 2008, 2007)



Slika 9: Proračunska sredstva v evrih, namenjena delovanju naravnih parkov v letu 2008 (brez sredstev za investicije) preračunana na hektar posameznega naravnega parka (Vir podatkov: Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2008, 2007)

Figure 9: Euro budget funds earmarked for the functioning of natural parks in 2008 (excluding investment funds), per hectare of individual natural park (Data source: Adopted Budget of the Republic of Slovenia for 2008, 2007)

Pred osmimi leti (NPVO, 1999) je bilo ustanavljanje novih širših zavarovanih območij, zasnovanih na celovitem vrednotenju narave, še absolutna prioriteta varstva narave v Sloveniji, danes so ta kot posledica neuspešnega izvajanja projekta, političnih razmer, favoriziranja ohranjanja biotske raznovrstnosti in neustrezne reorganizacije službe potisnjena na stranski tir. Ob tem sicer velja poudariti, da so bili cilji projekta ustanavljanja širših zavarovanih območij v devetdesetih letih prejšnjega stoletja po vsej verjetnosti previsoko zastavljeni. Zamujenega glede na druge evropske države med drugim tudi zaradi težav pri določanju varstvenih ciljev, preobsežnosti, podcenjevanja zahtevnosti projekta in precenjevanja lastnih sposobnosti, odsotnosti metodologije in nezadostnega števila

ustrezno usposobljenih strokovnjakov ni bilo mogoče uresničiti v tako kratkem predvidenem času. Še preden smo uresničili to prednostno nalogo (projekt ustanavljanja parkov) pa nas je prehitela že druga (projekt Natura 2000).

V času, ko je v Sloveniji potekal projekt ustanavljanja naravnih parkov, je bil zelo pomemben še en vidik določanja prioritet, in sicer oblikovanje prednostnega seznama območij, predvidenih za zavarovanje na državni ravni. Ta je nujen zaradi visokih kadrovskih in finančnih zahtev izvajanja procesov zavarovanja istočasno na več območjih. Poleg strokovno naravovarstvenih meril za vrednotenje delov narave in stopnje ogroženosti je pri tem modro upoštevati tudi stopnjo pripravljenosti lokalnih skupnosti in prebivalcev na življenje v in s parkom. Prav tako niso zanemarljivega pomena upravljske možnosti. Pri tem se ne kaže zanašati na lastne predpostavke o tem, kako ljudje razmišljajo in kaj si želijo, temveč je nujno dejansko raziskati njihovo razpoloženje. Ob upoštevanju volje večine deležnikov so možnosti za uspeh po principu dobrih zgledov potem veliko večje tudi tam, kjer v preteklosti niso bili naklonjeni ustanavljanju parkov. Z napačno odločitvijo pa lahko dosežemo tudi obraten učinek. Zato je ob upoštevanju ostalih meril napore smiselno najprej usmeriti na območja, kjer se lokalne skupnosti zavedajo prednosti naravnih parkov in so prebivalci pripravljeni na življenje v zavarovanem območju.

Ministrstvo za okolje in prostor zadnjih nekaj let sicer pripravlja seznime prioritetnih območij, na katerih naj bi v tekočem letu intenzivneje potekale aktivnosti v zvezi z zavarovanjem, žal pa je pri tem pogosto pod vplivom trenutne politike in le redko upošteva gornja merila in predloge strokovne službe.

Ugotovitve

Zavarovanje območij narave je bilo skoraj do konca prejšnjega tisočletja tudi v Sloveniji prioriteta naloga varstva narave. Pripravljeni so bili številni sezname območij in objektov, predlaganih za zavarovanje, celovite prednostne liste po sistematičnih merilih z upoštevanjem vseh gornjih vidikov pa še nismo izdelali. Mnenja o tem, kaj je danes za varstvo narave v Sloveniji najpomembnejše, so si precej različna. Ker ustanavljanje naravnih parkov, zasnovanih na celovitem vrednotenju narave glede na strateške dokumente in dogajanja v zadnjih letih, ni več prednostna naloga varstva narave v Sloveniji, ima dejavnik določanja prioritet pri zavarovanju torej negativen predznak.

Ker pa je v evropski praksi ohranjanje biotske raznovrstnosti vsebinska nadgradnja obstoječih naravnih parkov in ker Slovenija projekta naravnih parkov še ni uresničila, upravičeno obstajajo dvomi o uspešni izvedbi projekta Natura 2000.

7.1.5 Vzgoja, izobraževanje in usposabljanje

Pod izobraževanje in usposabljanje štejemo splošni sistem izobraževanja, strokovno usposabljanje naravovarstvenikov in tudi naravovarstveno vzgojo in ozaveščanje različnih družbenih skupin. Prvo je povezano z visokošolskim izobraževanjem na področju bazičnih znanosti in varstva narave, drugo z zavestjo odgovornih o nujnosti načrtnega in kontinuiranega dodatnega usposabljanja zaposlenih v varstvu narave, tretje pa je ena najpomembnejših nalog naravovarstvene službe, ki temelji na popularizaciji in interpretaciji narave in njenega varstva ter ozaveščanju preko javnega sistema šolstva in medijev. Za uspešnost naravovarstvene stroke, še posebej za ustanavljanje in učinkovito delovanje širših zavarovanih območij, so pomembne vse tri oblike.

Čeprav v sklop parametrov bolj sodi le strokovno izobraževanje in usposabljanje naravovarstvenih strokovnjakov, popularizacija pa je predmet notranjih strokovnih odločitev, jo zaradi velikega pomena pri oblikovanju javne podpore naravnim parkom predstavljamo na tem mestu. Poleg tega se je v zgodovini slovenskega varstva narave pojavila pred strokovnim izobraževanjem, saj so bili naši prvi naravovarstveniki pretežno znanstveno izobraženi, vodil pa jih je zanos in lastno zanimanje.

Anton Šivic je leta 1924 pripravil prvi lepak z naravovarstveno vsebino o zavarovanih rastlinah, poleg tega pa je »... s plodnim publicističnim delom vzgajal in opozarjal na naravne dragocenosti domovine ...« (Peterlin, 1976).

Piskernikova je leta 1965 med drugim zapisala: »Ob tem pa seveda nismo smeli pozabiti na propagando. Leta 1951 je Zavod (Zavod za spomeniško varstvo LRS, op. p.) dal izdelati 6 akvarelov, ki naj slovenskega človeka opozarjajo na nujnost zaščite, predvsem na nevarnosti, ki pretijo rastlinstvu in živalstvu s strani nepoučenih ali lahkomišelnih ljudi, ki pozabljajo, da je zakone treba upoštevati in se po njih ravnati.« Sledi pa ugotovitev: »V splošnem zakonito zavarovanje naravnih objektov ni tako hitro sprožilo zanimanja slovenskega ljudstva in naših oblasti kot zavarovanje umetnostnih ali sploh kulturnih spomenikov. O velikem pomenu varstva smo bili vse premalo poučeni.«

Zato je referat za varstvo narave pri Zavodu za spomeniško varstvo Ljudske republike Slovenije leta 1954 na pobudo Piskernikove ustanovil Gorsko stražo, »organizacijo mlajših ljudi, ki naj bi s predavanji po šolah in z dobro prepričevalno besedo na terenu opozarjali izletnike na pomen varstva narave, jih seznanjali z zavarovanimi rastlinskimi in živalskimi vrstami in skušali vzgojiti našega človeka za varstvo narave in za red in čistočo po poteh, stezah in počivališčih v gorah in planinah« (Piskernik, 1965). Člane Gorske straže je bilo potrebno najprej izobraziti, zato lahko to pojmujeemo kot prvo načrtno izobraževanje prostovoljnih naravovarstvenikov oziroma nadzornikov. V naslednjih letih

je bilo izdanih več letakov z naravovarstveno vsebino, predvsem botanično. Nekatera planinska društva v Sloveniji imajo še danes svoje odseke za gorsko stražo, katerih člani so še vedno tudi takratni mladi prostovoljci in ljubitelji gorske narave.

Wraber T. (1967) je ob smrti dr. Angele Piskernik za leto 1955, ko je postala sodelavka Zavoda za spomeniško varstvo Ljudske republike Slovenije, zapisal: *»Poleg uveljavljene smeri varstva naravnih znamenitosti se tedaj pojavljajo že nova pota za uspešnejše opravljanje naravovarstvenih nalog. Pokazalo se je, da so samo zakoni in odločbe premalo, da ni uspehov, če ni tudi vzgoje in nadzorstva«*.

Šele leta 1958 (Zakon o varstvu kulturnih...) se je izobraževalna vsebina pojavila tudi v zakonu, ki je Zavodu za spomeniško varstvo Ljudske republike Slovenije nalagal *»širjenje zanimanja za spomeniško varstvo v javnosti«*. Naslednji, ZVN (1970: 5. in 6. člen), je Republiškem sekretariatu za urbanizem med drugim nalagal izdajanje publikacij s področja varstva narave, občinskim upravnim organom, pristojnim za urbanizem pa pri občanah, delovnih in drugih organizacijah ter društvih, razvijanje zanimanja za varstvo narave s strokovnimi publikacijami, predavanji, ogledi in podobno. Postopoma se je zavest o varstvu narave širila.

Regionalni zavodi za varstvo naravne in kulturne dediščine so bili po določilih ZNKD (1981: 71. člen) redno ali načrtno dolžni sodelovati z vzgojno izobraževalnimi organizacijami pri njihovem delu, dajati občanom in pravnim osebam pojasnila, nasvete in drugo strokovno pomoč pri spoznavanju in varovanju naravne in kulturne dediščine, razvijati pri delovnih ljudeh in občanah zavest o pomenu naravne in kulturne dediščine in njenega varstva. Zavod RS za varstvo naravne in kulturne dediščine pa je bil zadolžen za popularizacijo naravne in kulturne dediščine ter njenega varstva (ZNKD, 1981: 86. člen). Zaradi izjemno majhnega števila poklicnih naravovarstvenikov v Sloveniji pa vzgoja, izobraževanje in popularizacija takrat še niso mogle polno zaživeti. Z naraščanjem zaposlenih se je izboljšala učinkovitost dela na vseh področjih varstva narave, hkrati pa se je zaradi ohranjanja enotne metodologije in kontinuitete naravovarstvene doktrine kmalu pokazala tudi potreba po stalnem in kakovostnem strokovnem usposabljanju zaposlenih.

To vlogo je od vsega začetka prevzel Zavod RS za varstvo naravne in kulturne dediščine. Za zaposlene v javnih zavodih na zavarovanih območjih, za vse zaposlene na regionalnih zavodih in za naravovarstvene nadzornike je pripravljala redna izobraževanja, mentorstva in strokovne izpite, organizirana so bile skupne strokovne ekskurzije in srečanja. Ves čas pa je, sicer neformalno in ponekod bolj in drugod manj intenzivno, potekala izmenjava izkušenj med zaposlenimi na Zavodu RS za varstvo naravne in kulturne dediščine, ki je bil v tistem obdobju snovalec naravovarstvene teorije in prakse ter zaposlenimi na regionalnih zavodih. Pomembno izobraževalno vlogo je kot strokovna publikacija imela tudi revija Varstvo narave. Številna, tudi mednarodna, posvetovanja so vsakokrat pomenila vir

domačega in tujega znanja in izkušenj s področja varstva narave. Izid dveh tretjin Inventarja najpomembnejše naravne dediščine Slovenije (Skoberne in Peterlin (ur.), 1988 in 1991) za vzhodno in osrednjo Slovenijo je bil tako strokovni kot interpretacijski dosežek, hkrati pa tudi bogat izobraževalni pripomoček.

Kljub skromnim zakonskim določilom (ZNKD, 1981) je bil tudi na področju popularizacije in interpretacije varstva narave v tem času narejen velik korak naprej. Med drugim so izšle številne publikacije (plakati, zloženke, brošure, koledarji idr.), ki so bile preko Zavoda RS za šolstvo vsakokrat posredovane vsem osnovnim in srednjim šolam v Sloveniji, izvedena so bila številna izobraževanja za učitelje in druge skupine, katerih delo je povezano z naravo. Začelo se je sistematično označevanje zavarovanih območij z označevalnimi in pojasnjevalnimi tablami, poleg gozdnih pa so se začele pojavljati tudi učne poti z drugo naravoslovno in naravovarstveno vsebino.

ZON-UPB2 (2004) je na področju izobraževanja, usposabljanja in popularizacije za današnji čas precej skromen in to se kaže od njegove uveljavitve dalje. Področju, ki je ključnega pomena za dolgoročno uspešnost naravovarstvene dejavnosti, posveča le malo pozornosti. Ministrstvo za okolje in prostor kot upravni organ in ARSO v njegovi sestavi imata v 111. členu med drugimi navedeni pomembni nalogi, in sicer skrb za izobraževanje delavcev, ki izvajajo naloge ohranjanja narave ter skrb in preverjanje strokovnega znanja. Dejansko lahko za izobraževanje štejemo le usposabljanje naravovarstvenih in prostovoljnih nadzornikov, v preverjanje strokovnega znanja pa sodijo strokovni izpiti novo zaposlenih. Sistematičnega izobraževanja in usposabljanja na osnovi analize kadrovskih potreb pa ni.

114. člen ZON-UPB (2004) predvideva predpis ministra, pristojnega za ohranjanje narave, s katerim bi bili določeni program, pogoji in način opravljanja izpita ter strokovni nazivi za zaposlene, ki na področju varstva narave opravljajo ali se pripravljajo na strokovno delo. Tudi tega predpisa nimamo.

ZRSVN ima na področju vzgoje in izobraževanja naslednje preskromne in presplošne naloge (ZON-UPB, 2004: 117. člen), ki se pretežno odvijajo naključno in nesistematično, na nekaterih območnih enotah, kjer se zavedajo pomena strokovnega dela z javnostmi, pa bolj načrtno:

- strokovno pomaga lastnikom naravnih vrednot in lastnikom zemljišč na zavarovanih območjih,
- sodeluje pri pripravi izobraževalnih programov o ohranjanju narave na vseh ravneh izobraževanja,
- skrbi za ozaveščanje javnosti o pomenu ohranjanja narave.

Piskernikova je že pred dobrimi 40 leti v povezavi z izvajanjem različnih nalog varstva narave zapisala: *»Mnoge dežele so spoznale te pomembne nujne naloge že pred leti, uvidele so, da je za njihovo uspešno reševanje treba temeljitega študija, solidnega strokovnega znanja in seveda v prvi vrsti tudi kadrovske, pravne in finančne podlage. Organizirali so društva za varstvo narave, razglašali zakone o varstvu narave, začeli ustanavljati zavode za varstvo narave in znanstvene inštitute za varstvo narave in marsikje (Rusija, Poljska, Nemčija in drugod) so odprli na višjih šolah in univerzah tudi že stolice za varstvo narave.«* (Piskernik, 1965).

V Sloveniji smo se zadovoljili z zakonom in strokovno službo, med nevladnimi organizacijami imamo Prirodoslovno društvo z najdaljšo, tudi vzgojno izobraževalno tradicijo v varstvu narave, ki pa je v zadnjih letih na tem področju manj aktivno. Društvo za ohranjanje naravne dediščine Slovenije je na začetku svojega delovanja in od njega še ne smemo veliko pričakovati. V letu 2006 je bilo v Sloveniji 11 društev, ki jim je Ministrstvo za okolje in prostor podelilo status društva, ki deluje v javnem interesu na področju ohranjanja narave (Berginc in sod., 2007). Še veliko društev se posredno ali neposredno ukvarja z naravovarstvenimi vsebinami, vendar vsako z vidika svojega področja delovanja in le malokdo s poudarkom na izobraževanju.

Na nekaterih dodiplomskih študijskih programih Univerze v Ljubljani (npr. krajinska arhitektura, gozdarstvo, geografija, biologija) je mogoče poslušati pretežno le izbirne predmete na temo varstva narave. Bazične stroke tako predstavljajo samo temelje, na katerih se skozi prakso in dodatno usposabljanje gradi naravovarstveno znanje. Zelo primeren način pridobivanja dodatnega znanja je v tujini že dolgo uveljavljeni podiplomski študij. V Sloveniji podiplomski študij *»Varstvo naravne dediščine«* poteka na Biotehniški fakulteti od leta 1996. Doslej ga je zaključilo 23 magistrrov in doktorjev znanosti (Anko, 2007). Glede na to, da le stroka lahko vzgaja nove strokovnjake, bi pričakovali, da bo njena integracija s študijem zelo velika. Žal pa temu ni tako in študij že ves čas poteka brez omembe vredne podpore Ministrstva za okolje in prostor in se vsako leto bori za obstoj.

Ob uvedbi podiplomskega študija je Anko (1996), njegov prvi predstojnik, zapisal: *»Varstvo naravne dediščine izpolnjuje vse pogoje, da ga obravnavamo kot znanstveno disciplino. Ima jasno opredeljeno delovno področje z dolgo tradicijo in specifično področje znanja, ki predstavlja zanimiv presek naravoslovnih, družboslovnih in upravljalških znanj. Za utrditev tega statusa in lastne identitete pa potrebuje bolj sistematično razvito strategijo raziskovalnega dela in dovolj interdisciplinarnih vrhunskih strokovnjakov, ki bodo sposobni povezovati tri glavne vidike varstva naravne dediščine: naravoslovnega, družboslovnega in upravljalškega.«*

Za razliko od drugih strok pa nimamo znanstvenega inštituta, saj se varstvu narave kljub temu, da je tudi področje doktorskega študija, skorajda ne priznava znanstvenosti, to pa zgovorno kaže na odnos družbe do stroke.

Ugotovitve

Brez ustrezne politike usposabljanja naravovarstvenikov kljub večanju njihovega števila v prihodnosti vsaj na področju ustanavljanja širših zavarovanih območij še naprej ne bomo dosegali rezultatov. Za vodenje procesov ustanavljanja naravnih parkov je namreč potrebno kvalitetno in široko strokovno znanje in izkušnje s naravoslovnega, družboslovnega in upravljalškega področja. Vse to je mogoče le z uveljavljenim in učinkovitim sistemom prenosa znanja ter kontinuiteto in vizijo stroke, ki v večini primerov zagotavljata enotnost delovanja. Samo s formalno in bazično izobrazbo ter ozkim izborom strokovnih profilov tega ni mogoče doseči. Brez zadostnega števila enotno, široko in visoko usposobljenih strokovnjakov, ki bi svoje znanje preko kvalitetne in učinkovite popularizacije in interpretacije narave ter preko splošnih programov vzgoje in izobraževanja prenašali na širše javnosti, pa še naprej ne bomo imeli njihove podpore.

7.2 NAMEMBNOST NARAVNIH PARKOV

Namen zavarovanja je zagotavljanje uresničevanja varstvenih ciljev na zavarovanih in za zavarovanje predlaganih območjih, ki je bil v preteklosti opredeljen z varstveno namembnostjo.

Najpodrobneje so bile varstvene namembnosti naravovarstveno pomembnih območij obdelane v Inventarjih najpomembnejše naravne dediščine Slovenije (Peterlin (ur.), 1976, Skoberne in Peterlin (ur.), 1988, 1991). V prvem (Peterlin (ur.), 1976) je naštetih osem varstvenih namembnosti: znanstveno raziskovalna, študijsko demonstracijska, učno vzgojna, kulturno pričevalna, krajinsko oblikovna, rekreacijska, ekološka in gospodarska. Druga dva (Skoberne in Peterlin (ur.), 1988, 1991) pa navajata: *»Namembnost zavarovanega območja izhaja iz vrednotenja delov narave in s tem ujemajoče se rabe ali funkcije prostora. Varstvena namembnost se lahko delno ali v celoti ujema z drugimi rabami prostora, lahko pa jih tudi izključuje. Na isti površini se lahko pojavlja več varstvenih namembnosti, če se med seboj ne izključujejo. Znotraj širšega zavarovanega območja se lahko določijo manjša varstvena območja, ki so namenjena le eni namembnosti, zlasti kadar ta ni skladna z drugimi.«* (Skoberne in Peterlin (ur.), 1988, 1991)

Za vsako varstveno kategorijo Inventarja opredeljujeta tudi varstvene namembnosti, za katere navajata, da niso ne terminološko in ne vsebinsko povsem dorečene, zato se pričakuje na tem področju po podrobnejši obdelavi večje spremembe. Inventarja za narodne in regijske parke predlagata vse vrste varstvenih namembnosti, in sicer rekreacijsko, znanstveno raziskovalno, biotopsko, rezervatno, spomeniško (pričevalno) in izobraževalno namembnost, za krajinske parke pa predvsem rekreacijsko, lahko tudi biotopsko, spomeniško (pričevalno) in izobraževalno. (Skoberne in Peterlin (ur.), 1988, 1991)

Zakonsko varstvene namembnosti niso bile nikoli opredeljene. Doslej tudi še ni bilo podrobnejše strokovne obdelave namembnosti, Mikuševa (2006) pa na predlog Anka (2003) zgoraj navedenim dodaja še dve varstveni namembnosti, in sicer intrinzično in biodiverzitetno. S takim naborom v zavarovanih območjih je tako poskrbljeno za naravo (npr. biotopska in rezervatna namembnost) in za obiskovalce (npr. rekreacijska in izobraževalna namembnost), manj pa za prebivalce oziroma lastnike zemljišč kot sooblikovalce in uporabnike tega prostora.

Po Inventarju najpomembnejše naravne dediščine Slovenije (Skoberne in Peterlin (ur.), 1988, 1991) se namreč, kot že rečeno, varstvena namembnost *»delno ali v celoti ujema z drugimi rabami prostora, lahko pa jih izključuje«*. Te »druge rabe« prostora v zavarovanih

območjih seveda ne morejo biti obravnavane v okviru varstvenih namembnosti, so pa glede na spoznanja o celovitosti pristopa in o pomenu samostojne obravnave krajine znotraj tega, bistvene za ustanovitev in upravljanje naravnega parka. Le ob usmerjanju rabe vseh zemljišč v zavarovanem območju lahko govorimo o upravljanju naravnega parka.

Za ožja zavarovana območja, kjer prebivalcev in rabe tal ni ali pa je zelo omejena, zadostujejo opredelitve varstvenih namembnosti, pri širših območjih, kjer so posamezne, npr. tradicionalne rabe nujne za ohranitev kvalitet prostora, pa to ne zadošča in je za njihovo usmerjanje oziroma za uspešno upravljanje potrebno opredeliti tudi tako imenovane razvojne usmeritve.

Kljub tej nedoslednosti pa je opredeljevanje varstvenih namembnosti pomembno za zavest o tem, čemu je varstvo posameznega območja namenjeno in katere dejavnosti so na zavarovanem območju dobrodošle in katere ne.

V postopkih ustanavljanja širših zavarovanih območij ponavadi ločujemo varstvene in razvojne namembnosti oziroma t. i. razvojne usmeritve. Kaže pa se, da je meja med obema skupinama včasih precej zabrisana, saj je ista raba oziroma dejavnost glede na druge dejavnosti istočasno lahko za naravo varstvenega in za prebivalstvo razvojnega značaja. Kmetijstvo kot najpogostejša dejavnost na zavarovanih območjih postaja v smislu sodobnejšega, npr. ekološkega kmetovanja vedno bolj tudi varstvena kategorija, v povezavi z naravi prijaznim turizmom pa ponekod že predstavlja močno razvojno kategorijo. Zelo tipičen primer večstranskih koristi je tudi rekreacija v naravi, ki v nadzorovanem obsegu naravi večinoma ne škoduje in tako uresničuje varstvene cilje, lokalnemu prebivalstvu pa prinaša dohodek. Obiskovalce zavarovanih območjih rekreacija sprošča in jih ohranja zdrave, državi pa zaradi tega posredno zagotavlja manjše stroške in višjo storilnost.

V praksi se je pojem namembnosti zlil s pojmom namena ustanavljanja širšega zavarovanega območja, tako da pojma namembnost skoraj ne uporabljamo več.

ZNKD (1981: 17. člen) je bil v Sloveniji prvi zakon, ki je določal klasifikacijo zavarovanih območij, bil pa je tudi prvi in edini zakon doslej, ki je opredeljeval namen posamezne varstvene kategorije. Narodni park je bil namenjen *»ohranitvi in proučevanju naravnih ekosistemov in rekreaciji«*, regijski park *»predvsem ohranitvi naravnih ekosistemov in rekreaciji«*, krajinski park pa *»predvsem rekreaciji in ohranitvi značilne pokrajine«* ter *»vzdrževanju in krepitvi naravnega ravnotežja in ohranjanju spomina na pomembne dogodke in osebnosti«* (ZNKD, 1981: 17. člen).

Namen ustanovitve širših zavarovanih območij v Sloveniji se glede na ZON-UPB2 (2004) določa v aktu o zavarovanju: *»Upravljanje zavarovanega območja je opravljanje nalog*

varstva naravnih vrednot in nalog, ki so potrebne za izpolnitev namena, zaradi katerega je bilo območje zavarovano, in so določene v aktu o zavarovanju» (59. člen ZON-UPB2). Za ustanovitev narodnega parka in med drugim tudi za določitev namena zavarovanja država sprejme zakon (69. člen ZON-UPB2). Z aktom o zavarovanju regijskega in krajinskega parka pa se predpišejo podrobnejša pravila ravnanja na njunih območjih (70. in 71. člen ZON-UPB2).

ZON-UPB2 (2004: 64. člen) predpisuje pripravo upravljskega načrta za vsako širše zavarovano območje in v njem naj bi bile opredeljene *»... razvojne usmeritve, način izvajanja varstva, rabe in upravljanja zavarovanega območja ter podrobnejše usmeritve za varstvo naravnih vrednot na zavarovanem območju ob upoštevanju potreb razvoja lokalnega prebivalstva«*. Domnevamo, da je opredelitev namembnosti oziroma namena zavarovanega območja zajeta v okviru opredelitve *»... načina izvajanja varstva, rabe in upravljanja ...«* zavarovanega območja.

Plut (2006) piše: *»Varstvo okolja in narave se tudi v zavarovanih območjih ne pojmuje enostransko, temveč integralno, varovalno – razvojno. V načrtovanju pa se sicer zelo postopoma (tudi z zamudo in s tem povezanimi dolgoročno negativnimi posledicami) uveljavlja paradigma trajnostnega sonaravnega pristopa, zasnovanega na upoštevanju varovalnih, gospodarskih in socialnih vidikov želenega napredka zavarovanih območij Slovenije«*. V ZON-UPB2 (2004) tega preskoka oziroma paradigme ne zasledimo.

Z ustanavljanjem naravnih parkov se po ZON-UPB2 (2004: 33. člen) zagotavlja tudi ohranjanje biotske raznovrstnosti v okviru upravljanja območij Natura 2000 (Operativni program ..., 2007). Namen ustanovitve naravnega parka zaradi upravljanja območij Natura 2000 se precej razlikuje od omenjenih varstvenih namembnosti posameznih kategorij zavarovanih območij iz Inventarjev (Peterlin (ur.), 1976, Skoberne in Peterlin (ur.), 1988, 1991) in ZNKD (1981) kot tudi od namena pripadajočih kategorij II in V po IUCN lestvici zavarovanih območij. Namenu ustanovitve zavarovanega območja zaradi upravljanja območij Natura 2000 bi najbolj ustrezala kategorija IV po IUCN lestvici. Varstveni cilji projekta Natura 2000 so povezani pretežno z zelo specifičnimi ekološkimi zahtevami posameznih rastlinskih in živalskih vrst ter njihovih habitatov, zaradi katerih je območje vključeno v evropsko ekološko omrežje. Te zahteve narekujejo varstvene režime, ki so v primerjavi z režimi, predpisanimi v aktih o zavarovanjih naravnih parkov in splošnim varstvenim režimom za širša zavarovana območja, predpisanim v ZON-UPB2 (2004: 68. člen) ter izhajajo iz definicije (ZON-UPB2, 2004: 69., 70. in 71. člen) in namena (Skoberne & Peterlin (ur.), 1991) ustanovitve naravnih parkov, veliko ostrejši.

Primer ustanavljanja krajinskega parka zaradi ohranjanja biotske raznovrstnosti oziroma upravljanja območja Natura 2000 je Ljubljansko barje. Namen njegove ustanovitve je

opredeljen v Strokovnih osnovah za ustanovitev Krajinskega parka Ljubljansko barje (Gabrovšek (ur.), 2007):

»Krajinski park Ljubljansko barje se ustanovi z namenom, da se zagotovi izvajanje obveznosti Nature 2000 na tem območju, ohranijo naravne vrednote, ohrani biotska raznovrstnost ter ohrani ugodno stanje vrst, še zlasti z rdečega seznama ogroženih rastlinskih in živalskih vrst. Varstveni cilji zavarovanega območja so:

- *ohranitev ali vzpostavitev ugodnega stanja ogroženih in mednarodno varovanih prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst;*
- *ohranitev najmanj obstoječega obsega habitatnih tipov, ki se prednostno ohranjajo v ugodnem stanju;*
- *ohranitev naravnih vrednot.«*

Navedeni varstveni cilji nazorno prikazujejo spremembo celotne zasnove varstva narave v Sloveniji. Analiza navedenih namenov in ciljev pokaže naslednje:

- Namen zavarovanja se nanaša predvsem na uresničevanje ciljev ohranjanja biotske raznovrstnosti, je preozko zastavljen in povsem izključuje varstvo krajine ter vlogo človeka pri ustvarjanju sedanjega stanja narave. Naravnan je proti človeku in ne z njim in zanj. Zastavljeni cilji in namen narekujejo zelo ostre varstvene režime, ki izključujejo vrsto sicer povsem sprejemljivih dejavnosti za krajinski park. Taki varstveni režimi so za območje na pragu glavnega mesta, s tako številnimi potenciali, dejavnostmi in interesi na majhnem prostoru in ki vključujejo človeka in njegove dejavnosti le z namenom ohranjanje biotske raznovrstnosti, nerealni in po vsej verjetnosti neizvedljivi.
- Postavlja se vprašanje ali so bili pri pripravi strokovnih osnov upoštevani predvideni ukrepi varstva (Uredba o posebnih ..., 2004), navedeni v Operativnem programu - programu upravljanja območij Natura 2000 (2007). Ta namreč ustanovitve zavarovanega območja kot ukrepa varstva ne predvideva na območje Natura 2000 natančno, ampak na posamezno rastlinsko in živalsko vrsto ter habitat na vsakem od območij natančno. Zato je z varstvenimi režimi v okviru zavarovanega območja treba zagotoviti ustrezne ekološke razmere samo za tiste vrste in habitate izmed kvalifikacijskih, za katere je ta ukrep predviden.
- Z navedbo varstva naravnih vrednot med namene ustanovitve parka se le navidezno širi koncept strokovnih osnov za predvideni krajinski park. Glede na to, da Ljubljansko barje v celoti ni naravna vrednota, se varstvo posameznih vrednot v tem primeru namreč lahko zagotavlja tudi ločeno in za to ni potrebno ustanavljati naravnega parka.
- Namen strokovnih osnov je izdelava podlage za pripravo akta o zavarovanju. Namen zavarovanja mora biti v njem povzet in je zapisan v prvih členih akta (ZON-UPB2, 2004: 49. člen). Strokovne osnove vsebinsko seveda zajemajo izhodišča stroke za varstvo naravovarstveno pomembnih območij, zavedati pa se je treba, da akt o zavarovanju ne zadeva samo stroke, ampak vse deležnike na območju ter da ne sega le na strokovno, temveč predvsem na širše družbeno področje, v okviru katerega je

potrebno doseči čim širši konsenz. Ker pa vsebina strokovnih osnov ni usklajena s pričakovanji javnosti glede Krajinskega parka Ljubljansko barje, se namesto podpore lahko zgodi odpor.

Ugotovitve

Ugotavljamo, da so opredelitve namena zakona ZON-UPB2 (2004), še bolj pa vsebina ReNPVO (2006) in trenutna naravovarstvena praksa v Sloveniji, ki zajema tako strateško načrtovanje in določanje prioritet kot način financiranja in kadrovanja, precej oddaljene od celovitega razumevanja varstva narave v razvitem svetu (About Scottish ..., 2007, What ..., 2007, History ..., 2007). Še bolj izrazita je razlika v namenu ustanavljanja širših zavarovanih območij, ki se vztrajno odmika od zagotavljanja celovitega varstva narave proti upravljanju območij Natura 2000 zaradi ohranjanja biotske raznovrstnosti same po sebi in je samo še posredno namenjeno sedanjim in prihodnjim generacijam ljudi. Dilema med konceptoma varstva narave pred ljudmi in varstva narave za ljudi v Sloveniji torej še vedno obstaja.

Takšno varstvo narave je sicer usklajeno s cilji več strateških dokumentov, ki zajemajo vsebine varstva narave, med drugimi tudi z drugim osnutkom Državnega razvojnega programa Republike Slovenije za obdobje 2007 – 2013 (2007), ki v poglavju o okolju, v sklopu čezmejnega sodelovanja, vendar le v okviru uresničevanja projekta Natura 2000 in s tem ohranjanja biotske raznovrstnosti, omenja tudi zavarovana območja.

Prav tako je tudi v skladu z Vseevropsko strategijo o biotski in krajinski raznovrstnosti (1995) z glavnim ciljem ohranjanja biotske raznovrstnosti, ki jo človekovi posegi v prostor vključno s širjenjem invazivnih vrst in gensko spremenjenih organizmov vztrajno siromašijo. Ker razširjenost ogroženih rastlinskih in živalskih vrst ter habitatov sega preko državnih meja in jih je z nacionalno zakonodajo nemogoče varovati, je pobudo v skrbi za njihovo ohranjanje s projektom Natura 2000 razumljivo prevzela EU. Kako krmariti med zahtevami EU in nacionalnimi potrebami v varstvu narave, je stvar posamezne članice. Slovenija je, kot smo že omenili, zamudila obdobje, najbolj naklonjeno ustanavljanju naravnih parkov, zato izvajanje projekta Natura 2000 ne more biti njihova nadgradnja kot drugod po Evropi. Ker pa je tudi za naravovarstveno bolj razvite države od Slovenije zaradi izjemne zahtevnosti skoraj nemogoče usklajeno, učinkovito in istočasno izvajati celovito varstvo narave na celotnem državnem ozemlju, s tako široko zastavljenimi varstvenimi cilji in nameni, kaže, da Slovenija daje prednost izvajanju projekta Natura 2000, pri katerem ob neupoštevanju predpisov že kratkoročno grozijo sankcije. Pri tem zanemarljiv družbeni vidik in ostale cilje varstva narave ter tako dolgoročno tvega izgubo za Slovenijo najpomembnejših območij narave.

7.2.1 Večnamenskost naravnih parkov

Edini cilj širših zavarovanih območij, zlasti poseljenih, ni in ne more biti le strogo varstvo narave. Prepoznana visoka stopnja ohranjenosti narave, ki jo z ustanovitvijo naravnih parkov na teh območjih želimo vzdrževati, je v veliki meri namreč posledica dolgotrajne človekove prisotnosti v naravnem okolju. Za nadaljnjo prisotnost človeka in nadaljevanje sonaravne rabe, ki je ključnega pomena za ohranitev stanja na velikem delu teh območij tudi v prihodnje, pa je treba z vsemi prizadetimi poiskati skupno, za večino sprejemljivo pot, ki bo v pretežno ohranjeni naravi vsem omogočala dostojno življenje. Pogosto se dogaja, da sta v močni želji po zavarovanju in ustanovitvi naravnega parka, človek, ki je sooblikoval območja, vredna varovanja in njegov nadaljnji razvoj, potisnjena na stranski tir.

Po drugi strani pa moramo pri iskanju skupne poti in konsenza paziti, da se naravovarstvena vsebina ne bi povsem izgubila. V želji po pridobitvi deležnikov na svojo stran, se vodstvo procesa namreč lahko preveč posveča razvojnemu problemu, za reševanje katerih ni povsem usposobljeno in ni pristojno ter pozabi na osnovno vodilo ohranjanja narave.

V današnjem času le malo kje še najdemo prvobitno naravo brez sledov prisotnosti človeka. Med naravovarstveno najpomembnejšimi so zato poleg te območja kulturne krajine, kjer se je ob večstoletni človekovi rabi v prostoru ohranilo precejšnje naravno ravnovesje. Njihova značilnost je prepletenost številnih naravnih pojavov, visoke stopnje biotske raznovrstnosti in krajinske pestrosti s človekovim življenjskim in delovnim okoljem, zato so prav ta območja v Sloveniji glede na hitro urbanizacijo in velike pritiske kapitala najbolj potrebna varstva. Nekaj je že zavarovanih, večina pa predlaganih za zavarovanje. Pri ustanavljanju zavarovanih območij večji uspeh kot zavarovanost v svoje področje zagotavljata širok pogled na posamezen projekt in povezovanje z drugimi sektorji. Tu so zlasti pomembna področja prostorskega planiranja, kulture, kmetijstva, gozdarstva in turizma, s katerimi je potrebno vzpostaviti partnerski odnos v prizadevanjih za usklajen razvoj, saj je zavarovanje ob ohranjanju narave namenjeno tudi vzpodbujanju uravnoteženega razvoja večinoma odmaknjenih, slabo razvitih in demografsko ogroženih območij.

Nezavedanje oziroma nepriznavanje večnamenskosti širšim zavarovanim območjem narave je bilo do sedaj v Sloveniji med pomembnejšimi razlogi za neuspešno zaključene procese za zavarovanje. Pogosto se je pozornost posvečalo zgolj varstvu posameznih objektov narave pred ljudmi, pozabljalo pa na večstoletno sožitje človeka in narave na teh območjih in na usklajen razvoj dejavnosti, ki v prostoru ohranjajo značilnosti, zaradi katerih se zavarovano območje ustanavlja.

7.3 UČINKOVITOST ZAVAROVANJA KOT UKREPA VARSTVA

V svetu je bilo zavarovanje v obliki narodnega parka vse od ustanovitve Yellowstonskega (An Act to set apart a ..., 1872) zelo dolgo najpogostejši ukrep varstva. Prvo zavarovano območje v Sloveniji, Alpski varstveni park, je bilo brez zakonske podlage ustanovljeno na osnovi dogovora med različnimi ustanovami (Zakupna ..., 1924), vendar ima kljub temu značaj varstvenega ukrepa. Kasneje (ZVN, 1970, ZNKD, 1981) je bil poleg zavarovanja na razpolago še instrument planskega varovanja naravovarstveno pomembnih območij in objektov, ponavadi tistih, ki jih je strokovna služba predlagala za zavarovanje. Dokler torej niso bili zavarovani, so bili ponekod precej učinkovito varovani tudi s prostorskimi plani.

ZON-UPB2 (2004: 45 – 107. člen) ponuja 24 različnih pravnih ukrepov varstva (Berginc in sod., 2007), v nalogi pa smo se omejili na najpomembnejše neposredne ukrepe, ki so določeni v 45. členu: pogodbeno varstvo, zavarovanje, začasno zavarovanje in obnovitev. Meril za izbor najprimernejšega med ukrepi za posamezno območje ali objekt zakon ne določa. Doslej so se naravovarstveniki večinoma odločali le za ali proti zavarovanju.

Pogodba o varstvu (ZON-UPB2, 2004: 47. člen) se sklene z lastnikom naravne vrednote ali nepremičnine na zavarovanem območju, pogodba o skrbništvu (ZON-UPB2, 2004: 48. člen) pa z osebo, ki ni lastnik naravne vrednote ali nepremičnine na zavarovanem območju ali pa z osebo javnega prava, ki je ustanovljena z namenom varstva naravnih dobrin. Oba ukrepa varstva v praksi še nista utečena, učinkovita pa sta le za ohranjanje posameznih objektov ali manjših območij (npr. jame, slapovi, habitati ogroženih vrst).

Začasno zavarovanje (ZON-UPB2, 2004: 50. člen) je ukrep, ki ga je mogoče izvajati le za tiste dele narave, za katere se upravičeno domneva, da imajo lastnosti, zaradi katerih bodo določeni za naravne vrednote, še posebej če so ogroženi. To pomeni, da ga ni mogoče izvajati za dele narave, ki že imajo pravni status naravne vrednote. Učinkovitost začasnega zavarovanja je v relativno hitri izpeljavi postopka, ki v času začasnega ukrepa preprečuje posege na obravnavanem delu narave in zanj omogoča formalno izpeljavo postopka za pridobitev pravnega statusa in procesa za zavarovanje, če je to potrebno. Na širših območjih ga ne moremo izvajati, saj je ogroženost širšega območja ponavadi redkejši in težje dokazljiv pojav, poleg tega pa je malo verjetno, da bi za širše območje v Sloveniji šele domnevali, da ima lastnosti, zaradi katerih bo določeno za naravno vrednoto.

Obnovitev (ZON-UPB2, 2004: 52. člen) je ukrep, namenjen poškodovanim ali uničenim naravnim vrednotam in ni primeren za širša območja. Zanj ni dovolj strokovna odločitev, ampak je potrebna odločitev vlade za obnovitev naravne vrednote državnega ali odločitev pristojnega organa lokalne skupnosti za obnovitev naravne vrednote lokalnega pomena. Učinkovitosti tega ukrepa varstva ni mogoče oceniti, ker se v praksi ne izvaja.

Zavarovanje (ZON-UPB2, 2004: 49. člen) v primerjavi s pogodbenim varstvom ni odvisno od lastništva, vsekakor pa je enostavneje zavarovati in upravljati območja v državni ali lasti lokalnih skupnosti. Glede na prvi odstavek 49. člena: *»Naravne vrednote se zavarujejo z aktom o zavarovanju naravne vrednote«*, četrti odstavek 32. člena in drugi odstavek 33. člena, ki obravnavata ekološko pomembna območja in posebna varstvena območja oz. območja Natura 2000: *»Vlada določi ... ter zagotavlja njihovo varstvo z ukrepi varstva naravnih vrednot na podlagi tega zakona.«* je zavarovanje povezano s pravnim statusom območij. Predvidevamo, da se za obširna območja, predlagana za zavarovanje oziroma za predlagane naravne parke, ki zajemajo več naravnih vrednot, sama pa niso naravne vrednote ali območja Natura 2000, upošteva četrti odstavek 49. člena, ki pravi: *»Z aktom iz prvega odstavka tega člena se lahko ustanovi tudi zavarovano območje ene ali več naravnih vrednot.«*

Na odločitev o najprimernejšem ukrepu varstva za posamezno naravovarstveno pomembno območje ali objekt vplivajo predvsem cilji varstva in učinkovitost posameznega ukrepa glede na zastavljene varstvene cilje, v okviru tega pa številni dejavniki, med katerimi so najpomembnejši naslednji:

- stopnja naravne ohranjenosti, stopnja prisotnosti človeka v prostoru in prilagojenosti njegovih aktivnosti naravnim danostim,
- družbene značilnosti območja (npr. velikost, dostopnost, lastništvo zemljišč, poseljenost),
- prisotnost in kompleksnost različnih naravovarstvenih vsebin.

Iz veljavnih zakonskih določil in zgoraj navedenih dejavnikov, ki vplivajo na izbor ukrepa varstva, torej sledi, da je za širša naravovarstveno pomembna območja zavarovanje najprimernejši izmed ukrepov varstva, ki jih ponuja ZON-UPB2 (2004).

Za razliko od vse pretekle zakonodaje ZON-UPB2 (2004) na področju vrednotenja in varovanja narave sledi dvema zasnovama dojetanja varstva narave, ki smo ju že podrobno prikazali (glej poglavje 6.4). Glede na to bi pri ustanavljanju širših zavarovanih območij v praksi pravzaprav morali razlikovati med zavarovanjem, zasnovanim na celovitem vrednotenju narave in zavarovanjem zaradi ohranjanja biotske raznovrstnosti oziroma upravljanja območij Natura 2000, čeprav zakonsko nista ločeni, saj ZON-UPB2 (2004) za oboje predvideva enak nabor varstvenih kategorij. Območja Natura 2000 imajo poleg ukrepov varstva narave na razpolago še nekaj drugih ukrepov, ki izhajajo iz Uredbe o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000) (2004) in so opredeljeni v Operativnem programu - programu upravljanja območij Natura 2000 (2007):

- ukrepi prilagojene rabe naravnih dobrin (na področjih gozdarstva, lovstva in ribištva),
- ukrepi prilagojene kmetijske prakse,
- ukrepi upravljanja voda,

- drugi ukrepi, ki se nanašajo zlasti na regionalni razvoj in razvoj turizma v povezavi z zavarovanimi območji, na spremljanje stanja oz. monitoring, komuniciranje ter izobraževanje in usposabljanje. (Operativni program ..., 2007)

Tudi učinkovitosti teh ukrepov ne moremo oceniti, saj se v praksi skoraj še ne izvajajo.

Poleg te pomembne razlike jih med zavarovanjem, zasnovanim na celovitem vrednotenju narave in zavarovanjem območij Natura 2000 najdemo še nekaj. V prvi vrsti gre za povsem različne varstvene cilje, iz katerih izhajajo vse ostale vsebinske razlike med tipoma zavarovanja kot so namen zavarovanja, način upravljanja, odnos do človeka in obstoječih dejavnosti v prostoru, predvsem rabe zemljišč. Iz teh razlik sledi, da so definicije širših zavarovanih območij (narodni, regijski in krajinski park) iz ZON-UPB2 (2004) vsebinsko preširoke za območja Natura 2000 in jim zato preprosto ne ustrezajo.

Naravni parki v Sloveniji so bili zasnovani na široki vsebini in kompleksni prepletenosti teh naravovarstvenih vsebin, območja Natura 2000 pa na posameznih rastlinskih in živalskih vrstah, sicer vezanih na določene habitate, vendar kljub temu obravnavanih izolirano od drugih. Ker je Natura 2000 projekt EU, ki se razteza po celotnem kontinentu, so parametri za določanje in varstvo območij razumljivo močno objektivizirani, predlagani naravni parki pa so nasprotno zasnovani na specifični razmer slovenskega prostora. Ali drugače: Območja Natura 2000 so določena tako, da zagotavljajo ohranitev rastlinskih in živalskih vrst ter habitatov, pomembnih za EU, medtem ko so območja predlaganih naravnih parkov oblikovana z namenom varstva naravnih kvalitet, pomembnih za Slovenijo.

Implementacija projekta Natura 2000 po Getznerju in Jungmeierju (2002) v prostor prinaša pozitivne učinke na ekonomski razvoj območja, predvsem v smislu dodane vrednosti območja in zaposlovanja. Avtorja raziskave pa priznavata, da prihaja tudi do negativnih ekonomskih učinkov zaradi prevelikih zahtev v spremembi rabe tako varovanih zemljišč.

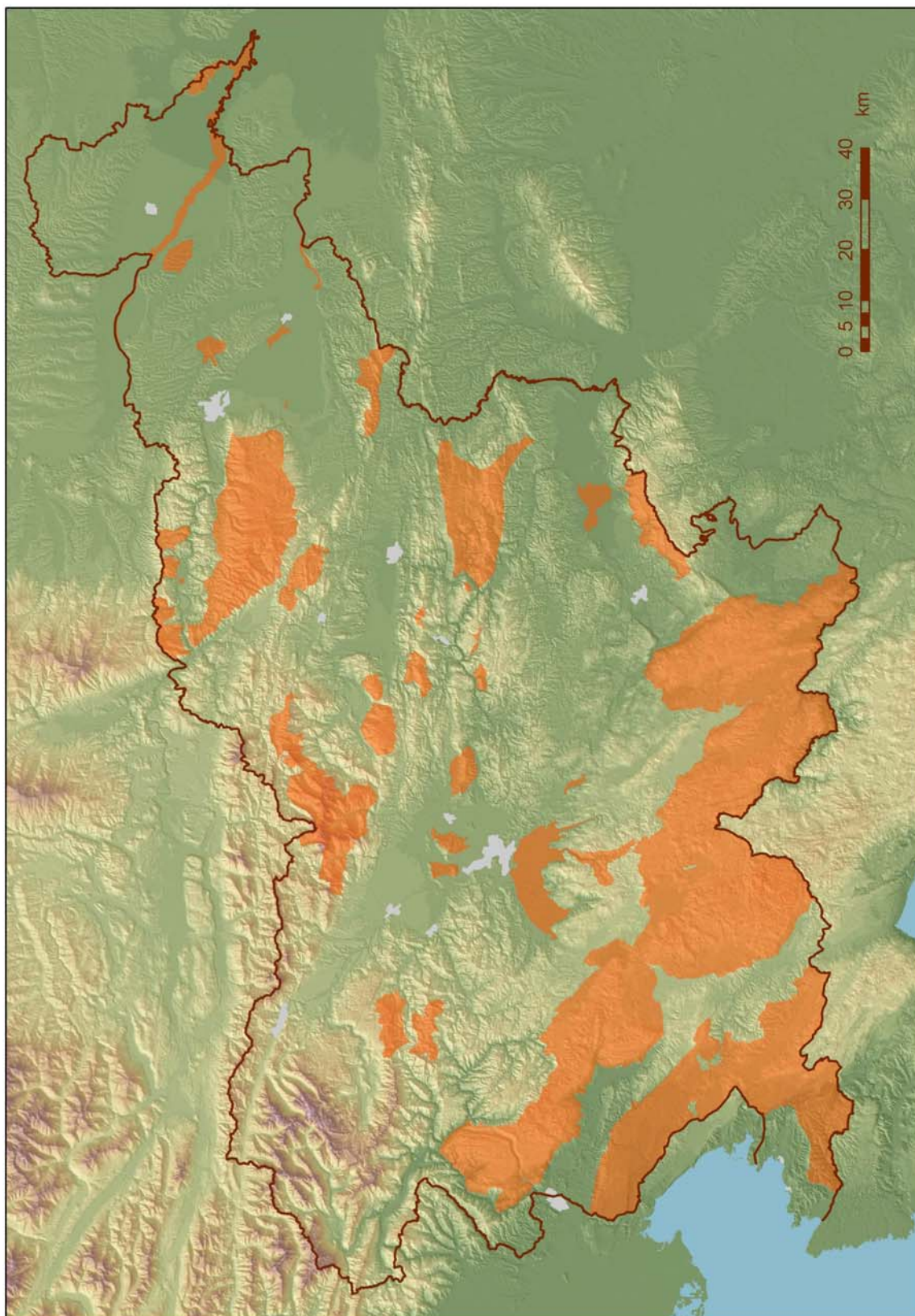
Tudi naravni parki pomenijo za območja dodano vrednost, ki se kaže predvsem v povečanem obisku in razvoju turistične infrastrukture, vendar pa v večini primerov v precej manjši meri posegajo v obstoječo rabo zemljišč, saj je njihov cilj v najširšem smislu ohranjanje obstoječega ali blizu obstoječega stanja in s tem nujno tudi obstoječe rabe.

Med problemskimi izhodišči za komuniciranje območij Natura 2000 Kline in Hlad (2004) navajata, da:

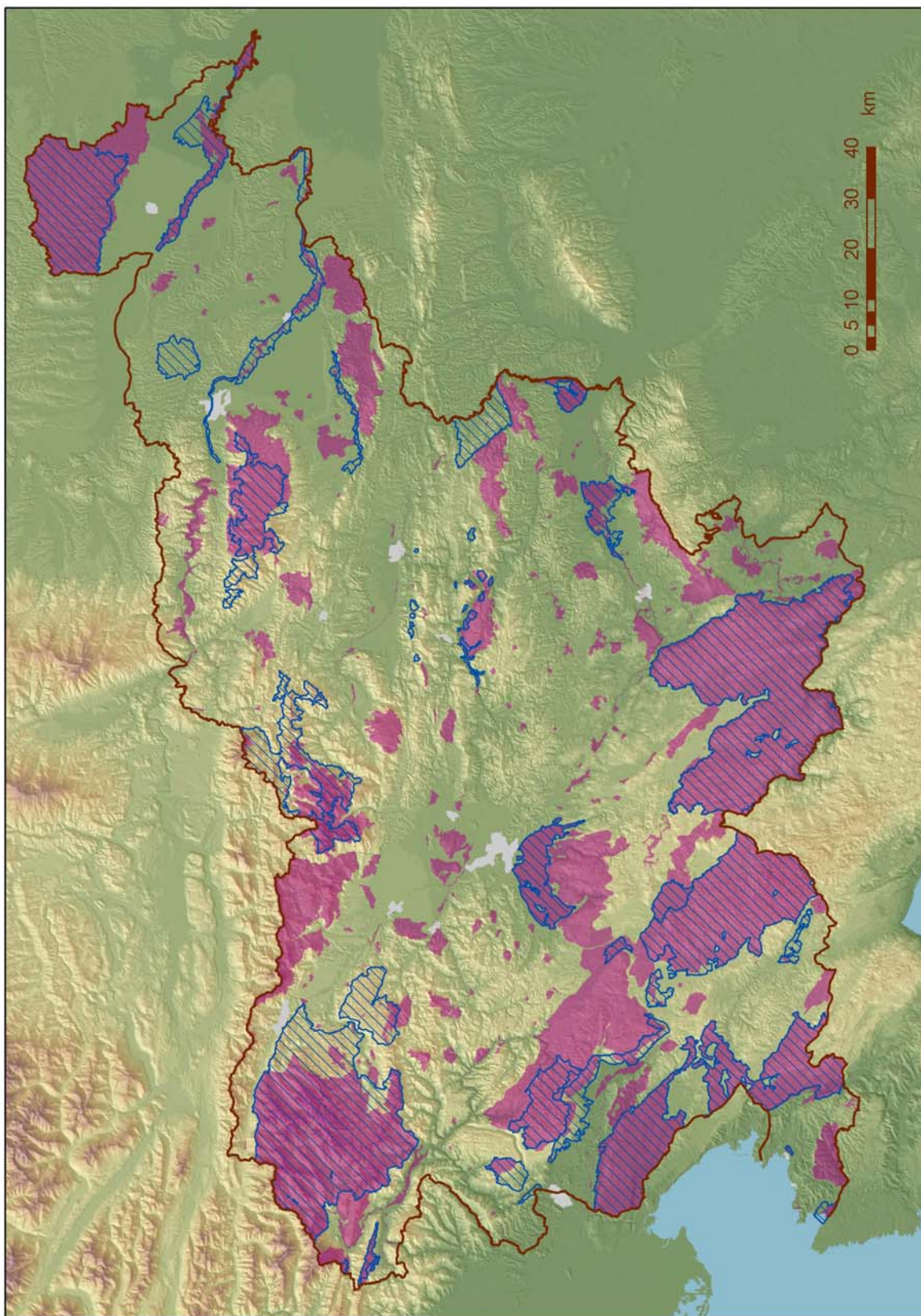
- *»je Natura 2000 usmerjena v ozek, enostranski okoljski vidik, ki ne temelji na načelih trajnostnega razvoja v smislu integriranja socialnega, ekonomskega in okoljskega kapitala. Upravljanje Nature 2000 zahteva integracijo biotske raznovrstnosti v družbenoekonomske tokove, a prisotna je bojazen, da akcijski načrti in upravljalvske*

sheme prinašajo le dejavnosti za biotsko raznovrstnost, ignorirajo pa družbenoekonomsko blagostanje.

- *se Natura 2000 koncentrira na redke habitate in vrste, ki jih lokalno prebivalstvo težko vidi ali razume (bolj se poistovetijo s tistim, kar vidijo). Tako ozek fokus lahko celo odbija druge organizacije vpletene v varstvo narave.*
- *je omenjeno lahko težava tudi v zavarovanih območjih, ki so bila ustanovljena za upravljanje, ker je prisotna bojazen, da bi Natura 2000 odvrčala sredstva od celovitega parkovnega upravljanja zaradi posebnih pojavov in ignorirala druge pomembne naravne pojave.«*



Slika 10: Predlagani naravni parki v Sloveniji (Vir: ARSO – GURS, 2007)



Slika 11: Območja Natura 2000 v Sloveniji: modro poševno šrafirano - posebna varstvena območja (SPA), vijolično - potencialna posebna ohranitvena območja (pSCI) (Vir: ARSO – GURS, 2007)

V povezavi z zavarovanjem ter določitvijo in upravljanjem območij Natura 2000 se v različnih krogih javnosti pojavljajo celo vprašanja o nadaljnji potrebnosti in smiselnosti zavarovanja, zasnovanega na celovitem vrednotenju narave, kot ukrepa varstva narave. Eden od pomislekov se nanaša na domnevno dejstvo, da drugi nosilci urejanja prostora že sami v svojih aktih in načrtih zagotavljajo ustrezno varstvo naravovarstveno pomembnih območij. Z naravovarstvenimi smernicami (ZON-UPB2, 2004: 97. člen), ki jih pripravlja ZRSVN, se v aktih in načrtih drugih nosilcev urejanja prostora v veliki večini res zagotavlja prisotnost naravovarstvenih vsebin, ne pa tudi ustreznega varstva. Poleg tega varstvene instrumente vsebujejo še predpisi s področja okolja, gozdov, voda, tudi kmetijstva, vendar jih ob novi in precej ohlapni prostorski zakonodaji (ZUreP-1, 2002 in ZPNačrt, 2007) ni mogoče v celoti ustrezno izvajati.

Teoretično je tudi varovalno planiranje morda res sodobnejši, bolj demokratičen in zato najučinkovitejši pristop k ohranjanju vrednih delov narave. Težava je v tem, da temelji na družbah z visoko stopnjo kulture in zavesti ter zahteva bolj strokovno in manj politično vzdušje, kar pomeni da o posegih v prostor ne odločata politika in moč kapitala, temveč strokovni argumenti vseh vpletenih. V Sloveniji varovalno planiranje ni predpisano, v preteklosti razmeroma učinkovit in napreden sistem družbenega planiranja (Zakon o urejanju prostora, 1984) pa ni več v veljavi.

Nasprotniki normativnega varstva bi se poleg navedenega morali zavedati tudi dveh zelo pomembnih podrobnosti: prvič, da zavarovanje, zasnovano na celovitem vrednotenju narave, doseženo z družbenim konsenzom in namenjeno varstvu z ljudmi in za ljudi, po učinkovitosti pravzaprav ni daleč od varovalnega planiranja in drugič, da bi bila območja sedanjega Triglavskega narodnega parka in ostalih naravnih parkov v Sloveniji brez rezervacije prostora po vsej verjetnosti že močno degradirana in ne bi imela več kvalitet naravnih parkov. To dokazujejo številni načrtovani razvojni posegi v območja, predvidena za zavarovanje, kot so npr. vetrne elektrarne in hitra železnica. Koliko pa so v Sloveniji učinkoviti strokovni argumenti, smo se lahko prepričali ob dogodkih, ki so spremljali poskuse spremembe Zakona o Triglavskem narodnem parku v letih 2003 in 2004, ko je le malo manjkalo do njegove usodne spremembe (Predlog zakona o Triglavskem ..., 2003).

V prid zavarovanju, zasnovanemu na celovitem vrednotenju narave, govori tudi vsebina 53. člena ZON-UPB2 (2004): *»Zavarovana območja in vplivna območja so sestavni deli prostorskih državnih planov in prostorskih planov lokalnih skupnosti.«* Čeprav so vsi varovani objekti in območja narave, se pravi tisti s statusom, sestavni deli prostorskih planov (ZON-UPB2, 2004: 33. in 38. člen) in se za plane in posege v naravo na območjih Natura 2000 izvaja presoja sprejemljivosti (ZON-UPB2, 2004: 33a. člen), pripravljalci planov in investitorji v praksi največjo težo dajejo zavarovanim območjem.

To potrjuje tudi Hudoklin A. (2004): *»Naravovarstvena praksa je pokazala, da so parki kot zavarovana območja ena najučinkovitejših oblik varstva narave. To potrjujejo izkušnje v tujini, pa tudi že delujoči slovenski parki (Triglavski narodni park, Regijski park Škocjanske jame, Kozjanski park ter krajinski parki Sečoveljske soline, Logarska dolina in Goričko). Parki s svojimi javnimi zavodi - upravami - znotraj zavarovanega območja zagotavljajo učinkovito varstvo narave, spodbujajo trajnostno gospodarjenje z naravnimi dobrinami, lokalnemu prebivalstvu pa prav tako ponujajo številne razvojne priložnosti. Uspešno delo parkov postopno razbija mit »rezervatnega« pogleda na življenje v parkih, v katerih naj ne bi bilo prostora za človeka.«*

Strokovnjaki Umanotere pa (Dermelj (ur.), 2003) ugotavljajo: *»Ustanavljanje naravnih parkov je eden od ustaljenih pristopov v varovanju narave in situ. Kljub nekaterim drugačnim pristopom k varovanju narave (npr. varovanje vrst, varovanje narave izven zavarovanih območij) je tako »parkovno« (rezervatno) varovanje še vedno eden od najpomembnejših načinov varstva narave.«*

Skozi vsa obdobja varstva narave je bilo zavarovanje najpomembnejši in najučinkovitejši ukrep za doseg ciljev varstva narave in v večini sveta, kljub novim ukrepom in ciljem, še vedno ostaja na prvem mestu. Tudi za slovenske naravovarstvenike je bilo zavarovanje naravovarstveno pomembnih območij in objektov narave od vsega začetka prednostno in so ob ostalih nalogah prav vanj usmerjali večino svojih naporov.

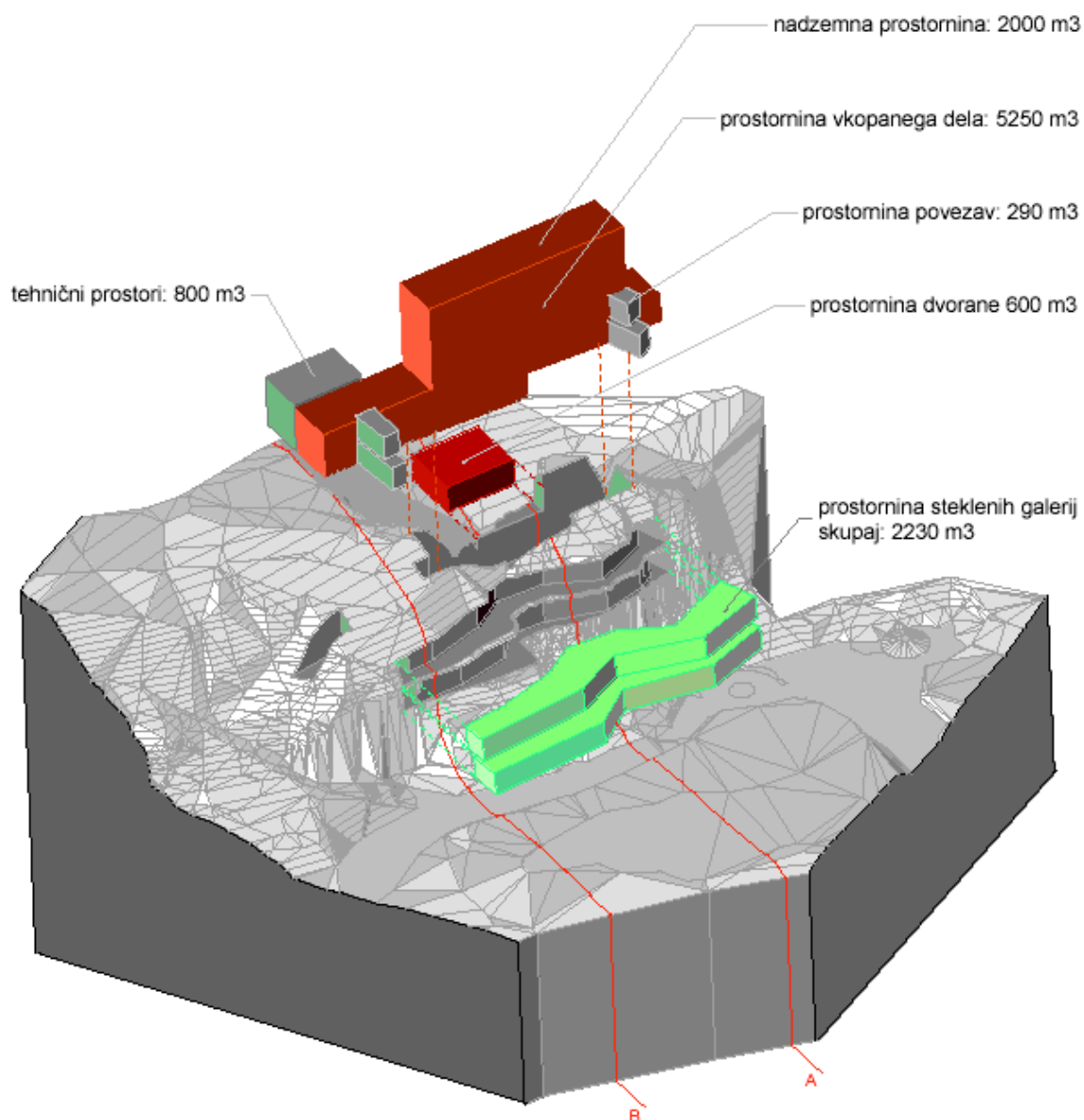
Ugotovitve

Na tem mestu lahko ugotovimo, da je zavarovanje v obliki naravnih parkov za širša naravovarstveno pomembna območja, zasnovana na celovitem vrednotenju delov narave in glede na možnosti, ki nam jih ponuja slovenska zakonodaja, edini ustrezen ukrep varstva, saj z drugimi ne moremo doseči varstvenih ciljev, ki smo si jih za ta območja zastavili. Zaradi tega in ker ne moremo oceniti učinkovitosti drugih instrumentov, ker je praksa v upravljanju zavarovanih območij na splošno pokazala pozitivne rezultate ter glede na izkušnje iz tujine, ugotavljamo tudi, da je zavarovanje ob neučinkovitem prostorskem planiranju najučinkovitejši in še vedno nujen ukrep varstva za širša naravovarstveno pomembna območja, zasnovana na celovitem vrednotenju narave v Sloveniji.

7.3.1 Učinkovitost zavarovanja na primeru izbiranja lokacije za Evropski muzej krasa

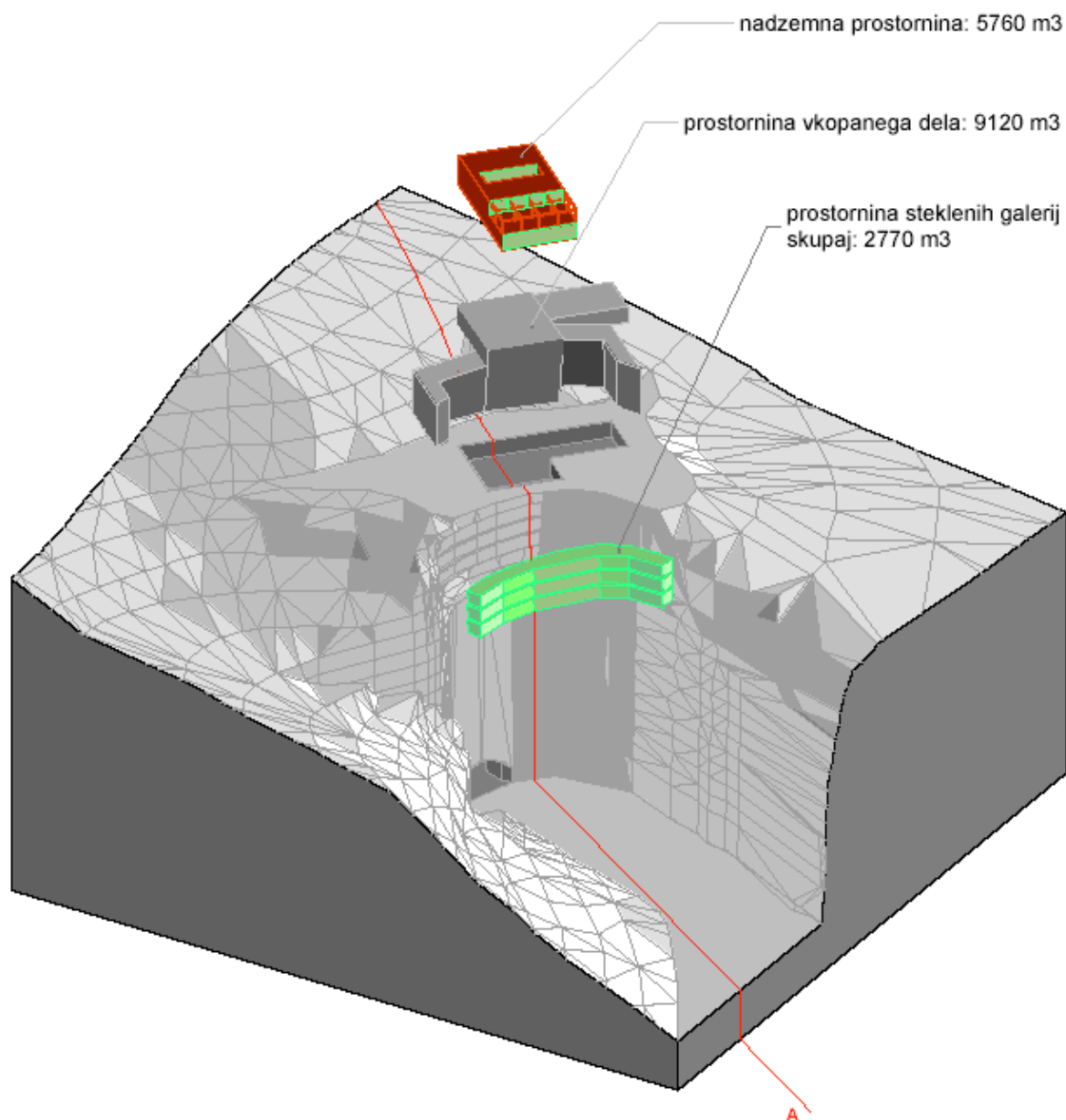
Aprila 2004 je takratni poslanec v Državnem zboru Lojze Peterle v sodelovanju z revijo Kras na javnem srečanju v Štanjelu podal pobudo za ustanovitev Evropskega muzeja krasa (Peterle, 2007). Strokovna in najširša javnost sta zamisel podprli, težave pa so se pojavile pri iskanju lokacije novega muzeja, saj si ga je arhitekt Tomáš Válena, avtor idejne zasnove, zamislil na prav poseben način: *»Prvi in najpomembnejši parameter same lokacije je zato izjemen, »močan« in dramatičen kraj s kraškimi značilnostmi. To naj bo v krajini dobro razpoznavna točka, ki si jo v glavnem lahko predstavljamo kot kraško skalo, torej povzdignjeno lokacijo, ki nudi razgled na neokrnjeno kraško krajino. Muzej krasa v kraški krajini tako rekoč že sam po sebi narekuje koncept vizualne interakcije muzejskih prostorov s krajino izven muzeja. Hiša muzeja širi svoje prostore v krajino, ta pa se v njih odslikava v koncentrirani obliki. Zato naj vidno polje izbrane lokacije ponuja tisto, kar v splošnem pomenu besede imenujemo krajinsko lepoto. Po možnosti naj lokacija omogoča tudi pogled na vsaj enega od dinamičnih kraških pojavov, ki so večinoma povezani z vodo. K takim lahko štejemo predvsem dinamične kraške pojave, ki spreminjajo podobo v teku časa, ter prehodne točke med površinskim svetom in podzemljem. Ta faktor je vezan predvsem na prisotnost vode v njenih najrazličnejših podobah. Gre torej za razne površinske in podzemne vodotoke ter mesta, kjer le-ti izginjajo in se spet pojavljajo. Med najbolj spektakularne pojave spada zato predvsem fenomen presihajočega jezera, ker lahko začasno popolnoma spremeni podobo celotne krajine, od mirne jezerske gladine, preko počasi usihajočih vodotokov, dramatičnih požiralnikov, ki predstavljajo nekakšna vrata v podzemlje, pa prav do zasanjanih livad, ki si jih obiskovalec le s težavo predstavlja kot jezersko dno. Prisotnost takih kraških pojavov neposredno ob načrtovanem muzeju zagotavlja bistveni del njegove bodoče atraktivnosti ...«* (Peterle in sod., 2005: 6)

Lokacijska izhodišča *»izjemna arhitektura na izjemnem kraju«, »neokrnjena narava kot glavni eksponat muzeja«, »lokacija mora biti v svoji kraškosti, dramatičnosti ter naravni neokrnjenosti in lepoti že sama po sebi glavni eksponat muzeja«* in *»lokacije ob največjih kraških turističnih jamah niso primerne«* so pripeljala do nabora 26 lokacij, med katerimi je Iniciativni odbor za Evropski muzej krasa kot najbolj primerni izbral dve ob robu Planinskega polja. Prvo, »Pod stenami«, so poimenovali lokacija A in se nahaja na severnem robu polja nad Putikovimi štirami (ponori Unice), druga, imenovana lokacija B, pa leži v zatrepni steni nad vhodom v Planinsko jamo. Obe lokaciji odlikuje izjemni prostor roba kraškega polja s številnimi površinskimi, podzemskimi in vodnimi kraškimi pojavi in povsem ustrezata izhodiščem načrtovalcev muzeja, istočasno pa sta izjemni tudi s stališča varstva narave.



Slika 12: Lokacija A »Pod stenami«; maketni prikaz volumnov (Peterle in sod., 2005: 56)

Gradnja muzeja nikakor ne bi bil majhen poseg, prav nasprotno, saj je bila predvidena skupna prostornina zidanega dela na lokaciji A 11.390 m³, na lokaciji B pa 17.650 m³. V obeh primerih naj bi 60 odstotkov prostornine pridobili s kopanjem v živo skalo roba polja. Poleg tega delovanje takega muzeja zahteva še obsežno gradnjo prometne in druge spremljajoče infrastrukture, ki je nobena od izbranih lokacij nima. Iniciativni odbor je kot ciljni letni obisk muzeja navajal številko 100.000, maksimalno 150.000 obiskovalcev. Največji mesečni obisk naj bi bil 20.000 obiskovalcev, ciljni dnevni obisk 1.300, največji dnevni obisk pa 1.950 obiskovalcev. Muzej bi zahteval spremljajoče parkirne prostore s površino 5.000 m² (160 parkirnih mest za avtomobile in 4 za avtobuse) ter dislocirana pomožna parkirišča za 80 avtomobilov in 2 avtobusa.



Slika 13: Lokacija B v zatrepni steni nad vhomom v Planinsko jamo, maketni prikaz volumnov (Peterle in sod., 2005: 65)

Izbor lokacij je potekal na dokaj nenavaden način, saj se je Iniciativni odbor za Evropski muzej krasi, po poteku dogodkov sodeč, odločil, da lokacijskega postopka sploh ne bo sprožil, ampak bo lokacijo izbral glede na lastne preference in pri tem omejitve v prostoru upošteval le tam, kjer tudi s politično podporo ne bo mogel preko njih. Medresorska delovna skupina za izvedbo projekta Evropski muzej krasi, ki jo je imenovala vlada, je pri tem prejudicirala lokacijski postopek, ki bi na koncu formalno pokrtil le izbrano lokacijsko rešitev.

Značilno je, da so načrtovalci muzeja pri izboru lokacije kot najpomembnejša uporabljali estetska in percepcijska merila, naravovarstveniki pa so morali ta območja pred

neprimernim posegom braniti brez sklicevanja na krajinske vrednosti ter na estetske in percepcijske kvalitete prostora, ki bi bile s posegom uničene ali prizadete, saj ZON-UPB2 (2004) tega ne dopušča. Varstvene argumente so bili pod političnimi pritiski prisiljeni omejiti zgolj na kvalitete prostora, ki jih zakon priznava (naravna vrednota, zgostitev naravnih vrednot, območje Natura 2000, ekološko pomembno območje).

Preglednica 10: Naravovarstveni statusi območja lokacije A »Nad stenami« in lokacije B nad Planinsko jamo, ki so bili uporabljeni kot argumenti proti gradnji Evropskega muzeja krasa na teh lokacijah (Interaktivni naravovarstveni atlas, 2007)

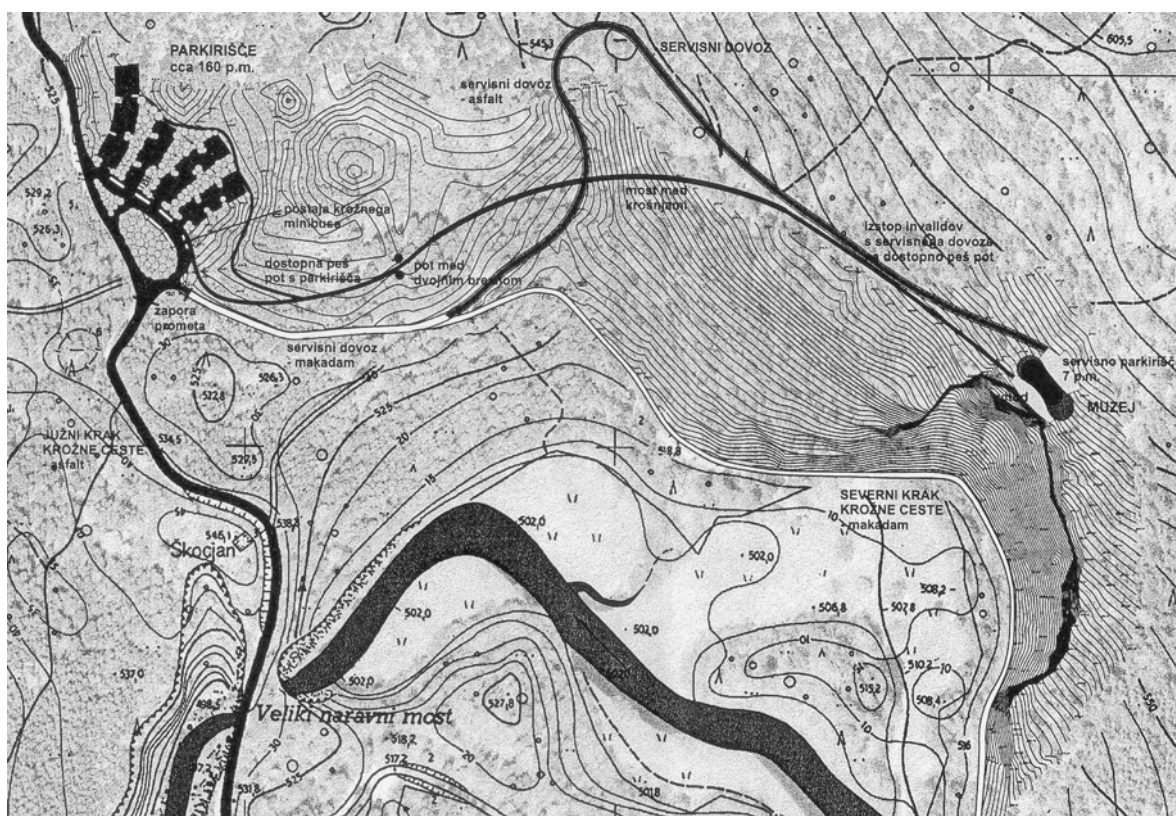
Lokacija	Območje zavarovano	Zgostitev več NV na območju, s prekrivanjem	Natura 2000 pSCI	Natura 2000 SPA	EPO	Predlagano za zavarovanje v okviru širšega zavarovanega območja
A Pod Stenami		+	+	+	+	RP Snežnik
B nad Planinsko jamo	+	+	+		+	RP Snežnik

Med lokacijama A in B je Iniciativni odbor za Evropski muzej krasa izbral lokacijo A »Pod stenami«, izbor pa med drugim argumentiral takole (Peterle in sod., 2005: 66): »Na lokaciji B lahko kategorizacija roba stene kot zaščitni gozd ter kot zavarovano območje naravnih vrednot povzroča težave« in še (Peterle in sod., 2005: 106): »Glede na formalno stanje ima lokacija A prednost pred lokacijo B, ki je zavarovana z občinskim odlokom.« Zanimivo je, da Iniciativnega odbora za Evropski muzej krasa presoja posega s stališča ohranjanja biotske raznovrstnosti v okviru območij Natura 2000 ni preveč skrbela.

Čeprav Iniciativni odbor v elaboratu tega ni neposredno napisal, je bilo za izbor lokacije po vsej verjetnosti odločujoče dejstvo, da je del Planinskega polja v občini Postojna, kjer leži lokacija B, zavarovan z občinskim odlokom (Odlok o razglasitvi ..., 1984), gradnja takega objekta pa ni v skladu z varstvenim režimom iz odloka. Gradnja na lokaciji B bi bila možna le, če bi Zavod RS za varstvo narave predlagal občini Postojna, naj umakne zavarovanje Planinskega polja in Planinske jame, česar pa Iniciativni odbor ni mogel pričakovati, zato se je odločil za lokacijo A, ki leži na delu Planinskega polja v občini Logatec. Prostor, kjer leži lokacija A ima vse naravovarstvene statusse, ki so sploh možni, ni pa zavarovan.

Po objavi namere, da se Evropski muzej krasa locira na severni rob Planinskega polja, se je zganila strokovna in najširša javnost in glasno protestirala proti gradnji, Društvo za raziskovanje jam Ljubljana pa je na Janeza Podobnika, ministra za okolje in prostor, naslovilo javno pobudo za celovito zavarovanje Planinskega polja, ki jo je podprlo 709 posameznikov in organizacij (Pobuda ..., 2006). Zaradi vse glasnejših protestov se je Iniciativni odbor za Evropski muzej krasa s te lokacije umaknil.

Pričakovati je bilo, da se bo po neuspehu na Planinskem polju in po ponujenem sodelovanju Postojnske jame d. d. težišče dogajanja v zvezi muzejem preselilo na mnogo bolj logično lokacijo – neposredno ob Postojnski jami, kjer bi bilo ob polmilijonskem letnem obisku jame zagotovljeno tudi ekonomsko preživetje muzeja. Ker pa arhitekt Válena ni odstopil od svojih prostorskih izhodišč, je izbral novo, še bolj problematično območje – Rakov Škocjan. Tam je Iniciativni odbor za Evropski muzej krasa opredelil štiri potencialne lokacije, med katerimi je kot najbolj atraktivno opredelil tisto na pobočjih Rakovškega griča nad lazom Farovka. Stavba muzeja naj bi stala na skalnem pomolu nad krožno cesto, s katere je lep razgled na Veliki naravni most.



Slika 14: Lokacija zgradbe načrtovanega Evropskega muzeja krasa, parkirišč, povezovalne poti in povezovalne ceste v Rakovem Škocjanu. Merilo 1:5000. (Válena, 2007)

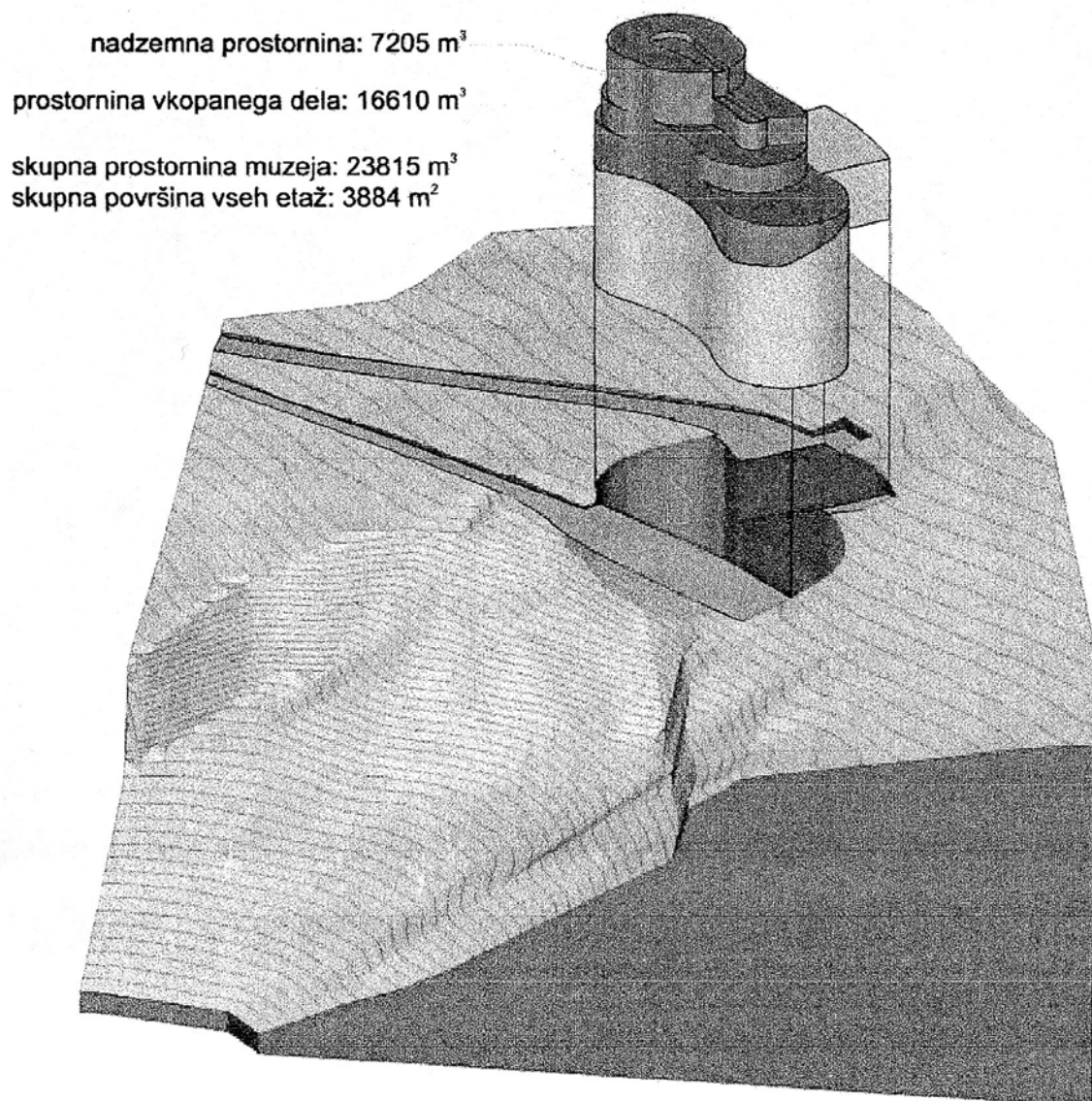
Lokacija je od potoka Rak oddaljena le 300 m in leži 70 m nad njim. Zračne razdalje do vzhodnega roba Velikega naravnega mostu je 560 m, od roba poplavnega dna kraške doline (laz Farovka) pa je predlagana lokacija oddaljena 115 m.



Slika 15: Pogled z Velikega naravnega mostu v Rakovem Škocjanu na poplavljeno dolino Raka in na izbrano lokacijo Evropskega muzeja krasa, označeno s križcem (Fotografija in vris lokacije: Simić Marko)

S stališča varstva narave je lokacija nesprejemljiva, saj je odmik od kraških pojavov odločno premajhen, da bi preprečeval negativne vplive grajene infrastrukture in prometa na zavarovano območje. Poleg tega je Iniciativni odbor lokacijo izbral predvsem zato, ker je z nje lep razgled na del doline Raka in na Veliki naravni most. Seveda pa to pomeni, da bosta tudi zgradba in del spremljajoče infrastrukture dobro vidna z Velikega naravnega mostu, edine razgledne točke, ki omogoča širši pogled na kraško dolino. Poseg v gozdno kuliso je zato nesprejemljiv, saj gre za neposreden negativen estetski vpliv na sonaravno krajinsko podobo.

Tudi v Rakovem Škocjanu ima lokacija načrtovanega muzeja številne naravovarstvene statuse. Celotno območje ima status naravne vrednote, znotraj katere je vrsta manjših naravnih vrednot, lokacija leži znotraj posebnega varstvenega območja Natura 2000 Snežnik – Pivka in potencialnega posebnega ohranitvenega območja Notranjski trikotnik in ima status ekološko pomembnega območja.



Slika 16: Maketni prikaz volumnov načrtovane zgradbe Evropskega muzeja krasa nad lazom Farovka v Rakovem Škocjanu (Válana, 2007)

Kraška dolina Rakov Škocjan ima dvojno zavarovanje, na državni ravni (Odločba o zavarovanju okolice Rakove kotline pri Rakeku na Notranjskem, 1949) in na občinski ravni (Odlok o Notranjskem ..., 2002).

Akt o zavarovanju Rakovega Škocjana iz leta 1949 je za današnje razmere zastarel, neučinkovit in odraža varstveni pogled časa, v katerem je nastal. Ker so bile rabe prostora in dejavnosti, ki bi lahko Rakov Škocjan ogrozile, v preteklosti zelo omejene in je bil glavni varstveni problem gospodarsko izkoriščanje gozda v udornicah, okoli njih in v sami kraški dolini, so pred skoraj šestdesetimi leti zavarovali samo 124 hektarjev neposrednega območja izjemnih naravnih pojavov. Meja zavarovanega območja poteka 100 m od krožne ceste in 200 m okoli Velikega naravnega mostu in soteske Raka med Velikim naravnim mostom in Tkalco jamo ter okoli udorov Zelških jam na pritočni strani.

Z današnjega zornega kota je zavarovano območje iz leta 1949 tipično zavarovanje naravnega spomenika, glede na krajinske kvalitete celotne doline in pobočij nad njo pa bi moralo biti zavarovano kot naravni park. Današnje zavarovano območje bi v njem predstavljalo osrednje območje s strožjim varstvenim režimom, okoli njega pa bi bilo opredeljeno robno območje (buffer zone). To bi moralo segati tako široko, da bi preprečevalo neposredne vplive neprimerne rabe in dejavnosti v okolici na osrednje območje zavarovanja in degradacijo krajinske podobe okolice Rakovega Škocjana, vidne iz osrednjega območja.

Kot na Planinskem polju se je Iniciativni odbor za Evropski muzej krasa zavedal, da bo zelo težko izsiliti gradnjo znotraj zavarovanega območja, zato je izbral lokacijo, ki ni v območju državnega zavarovanja, temveč leži tik ob njegovi meji. Lokalno zavarovanje v okviru Notranjskega regijskega parka Iniciativnega odbora ni skrbelo, saj je Občinski svet Očine Cerknica dne 29. marca 2007 brez večjih težav sprejel sklep, da »... *podpira pobudo za izgradnjo Evropskega muzeja krasa izven, z Odločbo o zavarovanju okolice Rakove kotline pri Rakeku na Notranskem (U.L. LRS št. 27/49), zavarovanega območja Rakovega Škocjana iz leta 1949 ...*« (Sklep št. 6-2/6-6/2007, 2007).

Zakon, ki ne ureja varstva krajine in ne priznava estetskih in percepcijskih kvalitet, zastarel akt o zavarovanju na državni ravni in neodgovoren odnos Občine Cerknica do lastnega prostora so pripeljali do tega, da je resno ogrožen obstoj Rakovega Škocjana. Naravovarstveniki se tudi v Rakovem Škocjanu ne morejo sklicevati na dejanske oziroma vsebinske argumente proti gradnji v osrčju enega naših najpomembnejših parkov, ampak se morajo naslanjati na posredne posledice gradnje, predvsem na območja Natura 2000.

Ob analizi dogajanja ob poskusih prostorske umestitve Evropskega muzeja krasa lahko pridemo do naslednjih zaključkov:

1. V slovenskih razmerah, ki jih na področju varovanja prostora označujeta vse močnejša erozija prostorske zakonodaje in politično arbitriranje o posegih v prostor, je učinkovito varovanje vrhunskih naravovarstvenih lokacij, ki jih odlikujejo vse tri temeljne naravovarstvene vsebine (naravne vrednote, krajina in biodiverziteta), najbolj zanesljivo z varstvenim ukrepom zavarovanja. To v primeru kršitve akta o zavarovanju omogoča takojšnje pravno varstvo, ki je glede na to, da ga izvaja sodna veja oblasti, vsaj načelno neodvisno od politične volje. V vseh ostalih primerih investitorji s finančnimi in političnimi vzvodi relativizirajo varstvene režime in izsilijo gradnjo. Pomembno je, da lahko sodno varstvo v primeru, da se zanj ministrstvo zaradi političnih razlogov ne odloči, zahteva tudi Zavod RS za varstvo narave ali pa, kot se dogaja v zadnjem času, nevladna organizacija s statusom društva, ki deluje v javnem interesu na področju varstva narave.

2. Imamo vrsto naravovarstveno najvišje ovrednotenih objektov in območij, ki niso zavarovana na državni ravni ali pa je njihovo zavarovanje zastarelo in po današnjih merilih vrednotenja premajhno (npr. Rakov Škocjan, Planinsko polje, Cerklješko polje, Snežnik, Nanos, Vremščica, dolina Dragonje, Kraški rob, dolina Krke). Na teh območjih lahko kadarkoli pride do podobnih zapletov kot pri poskusih prostorske umestitve Evropskega muzeja krasa.
3. Notranjski regijski park ni samo slabo zasnovan in brez obveznih strokovnih podlag, ampak je v primeru finančno močnih investorjev tudi popolnoma neučinkovit instrument varstva in se nanj ne gre zanašati.
4. Ohranjanje biotske raznovrstnosti v okviru območij Natura 2000 pogosto ne omogoča in ne zagotavlja preprečitve neustreznih posegov. Predlagane lokacije Evropskega muzeja krasa naj bi po pričakovanjih njegovih pobudnikov namreč zdržale presoje vplivov posega na posebna varstvena območja in na potencialna posebna ohranitvena območja. Ostale naravovarstvene kvalitete prostora (kulturna krajina, njene estetske in doživljajske kakovosti) pa bi glede na vse navedeno pred vplivi in uničenjem lahko ustrezno varovali le v primeru, če bi jih ZON-UPB2 (2004) priznaval.

Še bolj očiten primer varstvene neučinkovitosti območij Natura 2000 je prostorsko umeščanje hitre železnice, ki naj bi po eni od dveh različic (Kontić in sod., 2005) Planinsko polje prečkala na stebrih. Ker bi bila izguba prednostnih habitatov zaradi viaduktna konstrukcije železnice majhna, bi hitra železnica skoraj zagotovo zdržala presojo vplivov na območja Natura 2000. Ker ZON-UPB2 (2004) priznava le del naravovarstvenih vsebin in iz njih neposredno izhajajoče varstvene ukrepe in ker Planinsko polje kot izjemen primer kraškega polja ter kot estetsko in doživljajsko enkratna kulturna krajina ni v celoti zavarovano, po vsej verjetnosti ne bi mogli preprečiti njegovega uničenja.

7.4 KATEGORIJE ZAVAROVANIH OBMOČIJ V ZAKONU O OHRANJANJU NARAVE IN PRIMERJAVA S KATEGORIZACIJO SVETOVNE ZVEZE ZA OHRANITEV NARAVE (IUCN)

ZON-UPB2 (2004) obravnava zavarovana območja v poglavju Varstvo naravnih vrednot. Pri tem loči ožja zavarovana območja, med katera šteje naravni spomenik, strogi naravni rezervat in naravni rezervat (ZON-UPB2, 2004: 53. člen) in širša zavarovana območja, ki opredeljena na naslednji način: »Širša zavarovana območja so območja narave z veliko abiotško, biotsko in krajinsko raznovrstnostjo ter veliko gostoto in raznolikostjo naravnih vrednot, ki so lahko tudi kompleksno in funkcionalno med seboj povezane« (ZON-UPB2, 2004: 67. člen). Širša zavarovana območja so narodni park, regijski park in krajinski park.

Naravni spomenik je območje, ki vsebuje eno ali več naravnih vrednot, ki imajo izjemno obliko, velikost, vsebino ali lego ali so redek primer naravne vrednote. (ZON-UPB2, 2004: 64. člen)

Strogi naravni rezervat je območje naravno ohranjenih geotopov, življenjskih prostorov ogroženih, redkih ali značilnih rastlinskih ali živalskih vrst ali območje, pomembno za ohranjanje biotske raznovrstnosti, kjer potekajo naravni procesi brez človekovega vpliva. (ZON-UPB2, 2004: 65. člen)

Naravni rezervat je območje geotopov, življenjskih prostorov ogroženih, redkih ali značilnih rastlinskih ali živalskih vrst ali območje, pomembno za ohranjanje biotske raznovrstnosti ki se z uravnoteženim delovanjem človeka v naravi tudi vzdržuje. (ZON-UPB2, 2004: 66. člen)

Narodni park je veliko območje s številnimi naravnimi vrednotami ter z veliko biotsko raznovrstnostjo. V pretežnem delu narodnega parka je prisotna prvobitna narava z ohranjenimi ekosistemi in naravnimi procesi, v manjšem delu narodnega parka so lahko tudi območja večjega človekovega vpliva, ki pa je z naravo skladno povezan (ZON-UPB2, 2004: 69. člen).

Regijski park je obsežno območje regijsko značilnih ekosistemov in krajine z večjimi deli prvobitne narave in območji naravnih vrednot, ki se prepletajo z deli narave, kjer je človekov vpliv večji, vendarle pa z naravo uravnotežen (ZON-UPB2, 2004: 70. člen).

Krajinski park je območje s poudarjenim kakovostnim in dolgotrajnim prepletom človeka z naravo, ki ima veliko ekološko, biotsko ali krajinsko vrednost (ZON-UPB2, 2004: 71. člen).

Slika 17: Kategorije zavarovanih območij v Sloveniji, kot jih opredeljuje ZON-UPB2 (2004). S sivo so označene kategorije, ki sodijo med širša zavarovana območja.

Figure 17: Categories of protected areas in Slovenia as defined in Nature Conservation Act (2004). The categories falling into natural parks are indicated in grey.

Svetovna zveza za ohranitev narave, (*The World Conservation Union*; v nadaljevanju IUCN), katere članica je od leta 1993 tudi Slovenija, opredeljuje zavarovano območje kot »del kopnega ali morja, ki je posebej namenjen varovanju in ohranjanju biotske raznovrstnosti ter naravnega in z njim povezanega kulturnega bogastva, s katerim se upravlja s predpisanimi pravili ravnanja ali kako drugače učinkovitimi sredstvi« (Loving..., 2001).

V svetu je več kot 40.000 zavarovanih območij narave, ki se med seboj močno razlikujejo tako po ciljih, velikosti varovanega območja, živalskih in rastlinskih vrstah, ki jih poskušajo ohraniti, ekosistemih in krajinah, ki jih varujejo, načinu upravljanja in drugem. Da bi se izboljšala preglednost in medsebojna primerljivost zavarovanih območij je IUCN leta 1978 izdelala prvo kategorizacijo zavarovanih območij, ki je temeljila na varstvenih ciljih. (Phillips, 2002: 7).

Leta 1994 je nastala izpopolnjena kategorizacija, ki opredeljuje šest kategorij in dve podkategoriji za zavarovana območja glede na namen njihove ustanovitve:

I	Strogi naravni rezervat/naravno območje (<i>Strict Nature Reserve/Wilderness Area</i>) območje, zavarovano predvsem za znanstveno raziskovanje ali ohranjanje narave.
Ia	Strogi naravni rezervat (<i>Strict Nature Reserve</i>) območje, zavarovano predvsem za znanstveno raziskovanje.
Ib	Naravno območje (<i>Wilderness Area</i>) območje, zavarovano predvsem za ohranjanje naravnega stanja.
II	Narodni park (<i>National Park</i>) območje zavarovano predvsem za ohranjanje ekosistemov in za rekreacijo.
III	Naravni spomenik (<i>Natural Monument</i>) območje, zavarovano predvsem za ohranjanje izjemnih naravnih pojavov (oblik).
IV	Območja upravljanja habitatov/vrst (<i>Habitat/Species Management Area</i>) območja, ki jih ohranjamo z določeno rabo za ohranjanje določenih ogroženih rastlinskih/živalskih vrst oz. habitatnih tipov.
V	Zavarovana krajina (<i>Protected Landscape/Seascape</i>) območje, zavarovano za ohranjanje krajine (kopne in morske) in za rekreacijo.
VI	Zavarovana območja upravljanja naravnih virov (<i>Managed Resource Protected Areas</i>) zavarovana območja, v katerih je z upravljanjem zagotovljena trajnostna raba naravnih virov.

Slika 18: Kategorije zavarovanih območij po IUCN lestvici (Loving ..., 2001). Sivo so označene kategorije, ki so najbolj primerne za zavarovanje na podlagi celovitega vrednotenja narave.

Preglednica 11: Primerjava slovenskih kategorij zavarovanih območij, kot jih določa ZON-UPB2 (2004) z IUCN kategorijami (po Berginc in sod., 2007)

Table 11: A comparison between Slovenian categories of protected areas as provided for in ZON-UPB2 (2004) and the IUCN categories (according to Berginc et al. 2007)

Narodni park	Regijski park	Krajinski park		Naravni rezervat	Naravni spomenik	Strogi naravni rezervat
IUCN II/V	IUCN V/II	IUCN V	IUCN VI	IUCN IV	IUCN III	IUCN I

Od širših zavarovanih območij, definiranih v ZON-UPB2 (2004) se narodni park uvršča pretežno v kategorijo II z elementi kategorije V po IUCN lestvici, regijski park v kategorijo V z elementi kategorije II, krajinski park pa sodi v kategorijo V po IUCN lestvici zavarovanih območij (Berginc in sod., 2007).

7.5 VARSTVO KRAJINE IN ZAVAROVANA KRAJINA KOT KATEGORIJA PET (V) PO IUCN LESTVICI ZAVAROVANIH OBMOČIJ

V ZON-UPB2 (2004) v poglavju širših zavarovanih območij zaman iščemo pojem krajina, če ne štejemo pridevnika krajinski pri krajinskem parku. In to kljub temu, da je krajina ena od treh temeljnih vsebin parkov, zasnovanih na celovitem vrednotenju narave. V takih parkih varujemo naravne znamenitosti, krajino in biotsko raznovrstnost.

Samo zaradi varstva naravnih znamenitosti oziroma izbranih delov narave (naravnih vrednot) parkov ne potrebujemo. Naravne znamenitosti oziroma naravne vrednote, ki so geografsko praviloma majhna območja, lahko večinoma varujemo vsako posebej ali v kompleksno povezanih skupinah. Analiza vsebine naravnih parkov pokaže, da naravnega parka, razen izjemoma, ni mogoče prostorsko enačiti z naravno vrednoto ali skupino (zgostitvijo) naravnih vrednot. Park jih običajno vsebuje, vendar jih v zaključeno teritorialno celoto povezuje vmesni prostor z vsemi svojimi lastnostmi, ki ga imenujemo krajina. Evropska konvencija o krajini (Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o krajini, 2003: 1. člen) jo v najširšem smislu opredeljuje tako: *»Izraz krajina pomeni območje, kot ga zaznavajo ljudje in katerega značilnosti so plod delovanja in medsebojnega vplivanja naravnih in/ali človeških dejavnikov.«*

Glede na kvalitete prostora, pomembne za varstvo narave, izmed vseh kategorij krajin varujemo dve: naravno krajino in naravovarstveno pomembno kulturno krajino.

Naravna krajina je krajina prvobitne narave, ki se je razvijala pod vplivom naravnih procesov in v njej ni sledov človekovega delovanja, oziroma so ti zanemarljivi. Varstvo naravne krajine je značilno za narodne parke v Združenih državah Amerike. V Sloveniji lahko o naravni krajini govorimo le pri območjih nad drevesno mejo (gozdna je že močno antropogeno pogojena), kjer človekove rabe ni, ali pa je ta neznatna. Gre za prostorsko omejena območja v Julijskih in Kamniško-Savinjskih Alpah. Poleg tega lahko kot zelo specifično naravno krajino označimo le še kraške jame. Varovanje naravnih krajin je razmeroma preprosto: ker v njih ni primarne človekove rabe, jih je treba varovati le pred posegi investitorjev in negativnimi vplivi, ki jih prinašajo obiskovalci oziroma turisti. Za varstvo teh območij je primeren klasični konzervatorski pristop, ki preko pravil obnašanja omejuje vplive obiska in turizma.

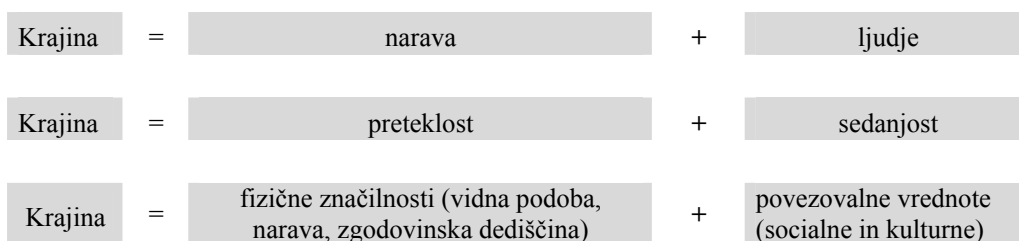
Varstvo narave v Evropi je že v svojih začetkih moralo ubrati drugačno pot, saj se je zaradi goste naseljenosti moralo osredotočiti na varstvo naravnih znamenitosti, to je površinsko omejenih izbranih delov narave in na območja kulturne krajine. Pri varstvu kulturne krajine gre za prostor, v katerem je človek prek specifične rabe zemljišč soustvarjalec naravovarstvenih kvalitet, ki jih varujemo in ki ga opredeljujemo na osnovi celovitega vrednotenja narave. Za ohranjanje kulturne krajine je ključnega pomena vzdrževanje

odnosa med človekom in naravo, ki je pripomogel k razvoju določenega tipa krajine. Glavni dejavnik tega odnosa je običajno tradicionalna kmetijska raba prostora. Zato klasični konzervatorski pristop za kulturno krajino ni primeren, saj ne omogoča vzdrževanja in razvoja človekovih dejavnosti, potrebnih za dolgoročno ohranjanje izbranih kulturnih krajin. Za varstvo parkov s kulturno krajino se je kot najbolj primerna pokazala kombinacija varstvenega in usmerjenega razvojnega pristopa, ki kulturno krajino kot glavno substanco parka varuje z ohranjanjem in spodbujanjem dogovorno tradicionalne rabe prostora.

Ta pristop se je v Evropi usmeril predvsem na območja:

- z izjemnimi scenskimi kvalitetai;
- z ohranjenimi močnimi povezavami med naravo in kulturo;
- s trajnostno rabo naravnih dobrin;
- z ohranjeno integriteto, ker na njih ni bilo industrializacije, urbanizacije in razvoja infrastrukture (Phillips, 2002).

V Evropi zavzema površina zavarovanih krajin v okviru kategorije V po IUCN kar 46,1 odstotka skupne površine zavarovanih območij (Chape in sod. (ur.), 2003). Če jim prištejemo še velik delež od 15,6 odstotka še nekategoriziranih zavarovanih površin, zavzemajo zavarovane krajine kar dve tretjini zavarovanih površin v Evropi (Phillips, 2002: 12). V številnih evropskih državah je z naravnimi parki, ki sodijo v kategorijo V po IUCN klasifikaciji, zavarovanih več kot 10 odstotkov državnega ozemlja (Češka, Francija, Italija, Latvija, Luksemburg, Slovaška in Velika Britanija), v Avstriji in Nemčiji pa ti parki zavzemajo več kot 20 odstotkov površine države (Phillips, 2002: 12). Kljub za evropske razmere izjemno ohranjeni naravi in kulturni krajini znaša ta delež v Sloveniji le 7,25 odstotka površine države.



Slika 19: Pojmovanje kulturne krajine po Phillipsu (2002: 5)

Na tem mestu je treba pojasniti, zakaj naj bi se varstvo narave ukvarjalo s krajino, ki je že po imenu »kulturna«. Varstvo narave ne obravnava vseh kulturnih krajin, ampak le tiste, ki vsebujejo več naravovarstvenih elementov, pogojenih z dolgotrajnim sobivanjem človeka in narave. Phillips piše: »Krajina je sicer vedno kulturno pogojena, vendar jo pogosto odlikuje visoka stopnja biotske raznovrstnosti in drugih naravnih vrednot. Številne

poseljene krajine so zaradi vrednih habitatov in redkih živalskih in rastlinskih vrst, katerih obstoj je pogojen s tradicionalno rabo zemljišč, pomembne za varstvo narave.» (Phillips, 2002: 6). Skratka, kulturno krajino varujemo, kadar ima naravovarstvene kvalitete, ki pa so kulturno pogojene.

Vzporedno z naravovarstvenimi ima kulturna krajina tudi vrsto kulturnih vrednot, zato je kulturna krajina pomembna tudi za varstvo kulturne dediščine. Tako imamo eno kulturno krajino, v kateri je človekova raba v interakciji z naravo pogočila dve vrsti vrednot, naravne in kulturne. Varstvo narave se ukvarja s kulturno pogojenimi naravovarstvenimi vsebinami, medtem ko se varstvo kulturne dediščine ukvarja s kulturnimi vsebinami, ki jih tudi drugače vrednoti. Ker se te vsebine večkrat prepletajo, bi morali stroki pri njihovem varstvu nujno delovati vzajemno.

Za ilustracijo navajamo koncept varstva kulturne krajine, ki so ga v okviru implementacije Konvencije o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine razvili pri organizaciji UNESCO. Varovanje je osredotočeno na kulturne vrednosti krajine. Opredelitve kulturne krajine in njenih kategorij, kot jih predpisuje UNESCO (Operational Guidelines ..., 2005: 83-84) so:

6. *»Kulturne krajine so kulturni objekti in predstavljajo »sostvaritev narave in človeka«, kakor je zapisano v 1. členu Konvencije. Ponazarjajo, kako se je pod vplivom omejitev in/ali prednosti naravnega okolja ter kasnejših socialnih, gospodarskih in kulturnih dejavnikov, tako notranjih kot zunanjih, skozi čas razvijala človekova družba in njegova naselbinske kultura.*
7. *Določati bi jih bilo treba tako na podlagi njihove izredne univerzalne vrednosti in reprezentativnosti v kontekstu jasno opredeljene geokulturne regije, prav tako pa tudi na podlagi njihove zmožnosti, da prikažejo bistvene in posebne kulturne elemente teh regij.*
8. *Izraz »kulturna krajina« zajema raznolike izraze interakcije med človeštvom in njegovim kulturnim okoljem.*
9. *Kulturne krajine so pogosto odsev posebnih tehnik trajnostne rabe tal, ki upoštevajo značilnosti in omejitve naravnega okolja, v katerih so se uveljavile, prav tako pa tudi poseben duhoven odnos do narave. Varovanje kulturnih krajin lahko pripomore k sodobnim tehnikam trajnostne rabe tal in k vzdrževanju in oplemenitenju naravnih vrednot krajine. Vztrajna prisotnost tradicionalnih oblik rabe tal je v prid biotski raznovrstnosti v mnogih regijah po svetu. Varovanje tradicionalnih kulturnih krajin je torej v pomoč pri vzdrževanju biotske raznovrstnosti.*
10. *Kulturne krajine se razvrščajo v naslednje tri poglavitne kategorije:*
 - (i) *Najlažje je prepoznati jasno opredeljeno krajino, ki jo je zavestno zasnoval in ustvaril človek. Sem spadajo vrtovi in parki, ki so bili izdelani v estetske namene in so pogosto (vendar ne vselej) povezani s sakralnimi ali drugimi monumentalnimi stavbami in kompleksi.*

- (ii) *V drugo kategorijo spadajo organsko nastale krajine. Te so nasledek nekih začetnih socialnih, gospodarskih, upravnih in/ali verskih potreb in so sedanjo obliko dobile v povezavi s svojimi naravnimi danostmi in v odziv nanje. Potek tega razvoja odražajo oblika in deli takšnih krajin. Delijo se v dve pod-kategoriji:*
- *v reliktni (fosilni) krajini se je proces razvoja iztekel v preteklosti, bodisi nenadoma bodisi v določenem obdobju. Njegove pomembne in razločevalne značilnosti so še vedno vidne v materialnih spomenikih.*
 - *živa krajina (angl. »continuing landscape«) ohranja dejavno socialno vlogo v sodobni družbi, sicer v tesni povezavi s tradicionalnim načinom življenja, razvojni proces v njej pa se nadaljuje. Obenem izkazuje pomembne materialne spomenike iz različnih faz svojega razvoja.*
- (iii) *V zadnjo kategorijo spadajo asociativne kulturne krajine. Vpis takšnih krajin v seznam svetovne dediščine se da utemeljevati z močnimi verskimi, umetnostnimi in kulturnimi asociacijami, ki jih sprožajo naravne danosti, in ne toliko z materialnimi kulturnimi spomeniki, ki so lahko nepomembni ali jih celo ni.«*

Ker v Sloveniji prvobitne narave in s tem tudi naravne krajine skoraj ni več, v večini naravnih parkov med drugimi varujemo naravovarstvene vsebine, neločljivo povezane s kulturno krajino. Tudi velike površine načrtovanih naravnih parkov obsegajo predvsem kulturno krajino, ki je nastala skozi stoletja interakcij naravnega okolja in človekove ekstenzivne kmetijske rabe tal, ki na teh območjih ponekod še poteka. Kulturne krajine teh območij so večinoma estetsko izjemno privlačne in doživljajsko zanimive, poleg tega pa so na njih zgostitve naravnih vrednot in jih navadno odlikuje tudi visoka stopnja biotske raznovrstnosti.

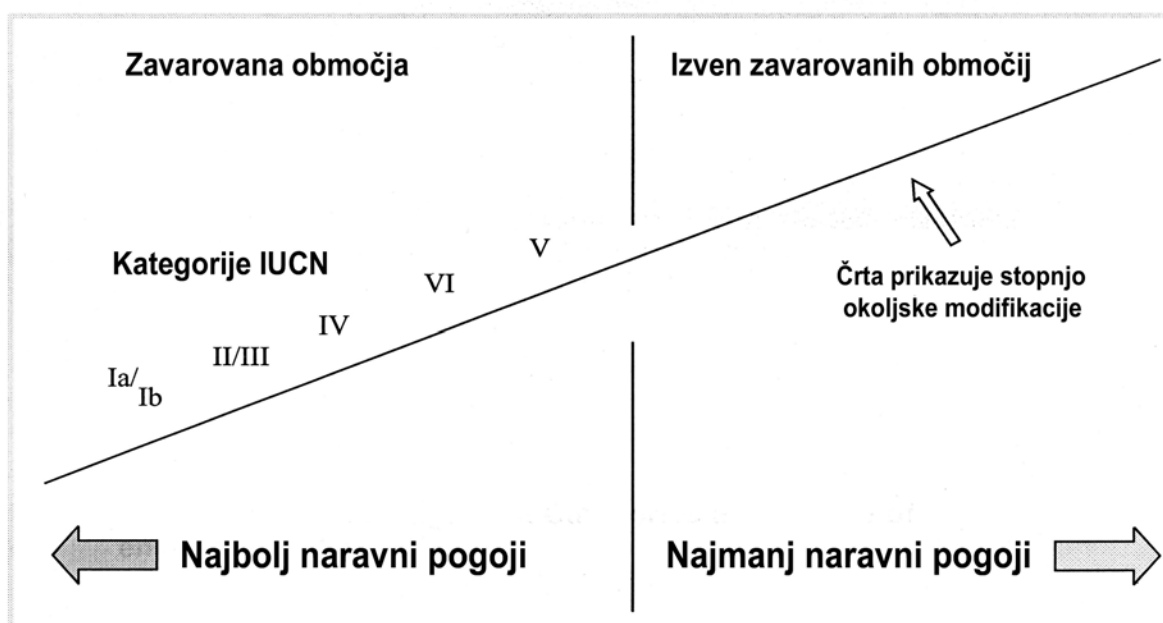
Za uspešno upravljanje obstoječih naravnih parkov, predvsem pa za uspešnost procesov zavarovanja načrtovanih parkov, je nujno uporabiti ustrezen varstveni pristop, ki se, kot smo že videli, zaradi kulturne pogojenosti krajine kot osnovne substance teh parkov, razlikuje od klasičnega konzervatorskega.

Preglednica 12: Trije mednarodni pristopi k varstvu krajine po Phillipsu (2002: 31) in varovanje krajine po ZON-UPB2 (2004)

Table 12: Three international approaches to landscape protection (according to Phillips, 2002: 31) and landscape protection according to ZON-UPB2 (2004)

Pobuda	Območje uporabe	Krajine, ki so predmet obravnave	Območja, ki jih pobuda zadeva	Glavni cilji
Konvencija o svetovni dediščini UNESCO	Svet	Kulturne krajine izstopajoče univerzalne kulturne vrednosti	Katerokoli ustrezno območje	Varovanje kulturne dediščine
Evropska konvencija o krajini Svet Evrope	Evropa	Vse krajine	Mesto in podeželje	Varovati, urejati in načrtovati krajino
Kategorija V : zavarovana krajina po IUCN lestvici zavarovanih območij	Nacionalno in regionalno/lokalno	Krajine, nastale v interakciji človeka in narave, pomembne za celovito varstvo narave	Le kmetijska in obalna območja	Ohranjanje interakcije človeka in narave, trajnostni razvoj in ohranjanje biotske raznovrstnosti
Zakon o ohranjanju narave	Slovenija	Krajine, pomembne za ohranjanje biotske raznovrstnosti	Katerokoli ustrezno območje	Ohranjanje biotske raznovrstnosti

Desetletja predvsem evropskih izkušenj pri varstvu naravovarstveno pomembnih kulturnih krajin je Phillips (2002) povzel v priročniku Management Guidelines for IUCN Category V Protected Landscapes/Seascapes, ki si zasluži slovenski prevod. V nadaljevanju podajamo po našem mnenju najpomembnejša načela tega priročnika.



Slika 20: IUCN kategorije zavarovanih območij glede na stopnjo modifikacije okolja (Phillips, 2002: 9)

Naravne parke, v katerih varujemo naravovarstveno pomembne kulturne krajine, je IUCN uvrstil v kategorijo V zavarovanih območij, poimenovano zavarovane krajine.

Zavarovana krajina oziroma kategorija V je v kategorizaciji IUCN iz leta 1994 opredeljena tako: *»... del kopnega, lahko z obalo in morjem, ki je z interakcijo med človekom in naravo sčasoma dobil poseben značaj znatne estetske, ekološke in/ali kulturne vrednosti in pogosto z visoko stopnjo biotske raznovrstnosti. Varovanje celovitosti te tradicionalne interakcije je nujno za varstvo, vzdrževanje in razvoj takšnega območja.«* (Phillips, 2002: 6).

Phillips (2002: 10) opozarja na glavno razliko med konzervatorskim pristopom, usmerjenim na varovanje naravnih procesov in lastnosti naravnih vrednot ter pristopom varovanja krajine v okviru kategorije V po IUCN lestvici: *»Upravljanje zavarovanega območja IUCN kategorije V se ne osredotoča toliko na varstvo narave samo po sebi, ampak predvsem na vodenje človekovih procesov na način, da se ohrani območje in njegovi viri in da se zagotovi takšno upravljanje območja, ki omogoča trajnostni razvoj. Tako vodenje in upravljanje zagotavljata ohranjanje in razvoj naravnih in kulturnih vrednot.«*

Phillips (2002: 8) dodatno pojasnjuje varstvo biotske raznovrstnosti v okviru kategorije zavarovane krajine: *»... pri varstvu bi morala biti vedno prisotna tudi politika ohranjanja biotske raznovrstnosti, vendar ni potrebe, da bi prevladovala...«* in odnos do varstva kulturnih vsebin: *»... varujemo naravovarstvene vsebine in tiste kulturne vsebine, ki so z naravovarstvenimi vsebinami neposredno povezane, ne pa tudi kulturnih vsebin izven teh povezav.«*

Značilnosti pristopa k varovanju krajine v okviru kategorije V kot jih navaja Phillips (2002: 12-13) so naslednje:

- *»... gre mu tako za ljudi kot tudi za njihovo okolje;*
- *gre mu za naravne in kulturne vrednote;*
- *poudarja območja, kjer je razmerje ljudje/narava ustvarilo krajino, ki je ohranila celovitost in jo odlikujejo močne estetske, ekološke in/ali kulturne vrednote, pa tudi biotska raznovrstnost;*
- *pomeni tako vrsto varovanega območja z različnimi kombinacijami posebnih vrednot in proces upravljanja, ki usmerja spremembe;*
- *je odsev vizionarskega in proaktivnega pristopa, katerega cilj je oplemeniti vrednote, ne pa zgolj ohranjati ali varovati obstoječe dobrine;*
- *na skupnosti in na njihova izročila gleda kot na ključne za uspeh pristopa: to pa terja pristope, ki poudarjajo deležnike in partnerstva, denimo soupravljanje;*
- *priznava vrednost in nujnost podpiranja skrbniške vloge zasebnega lastnika ali upravljavca;*

- *običajno temelji na upravljavskih rešitvah, ki jih določajo lokalne razmere in potrebe ter se sprejemajo z odločanjem na ravni lokalne vlade ali skupnosti;*
- *posebno pozornost posveča učinkovitemu načrtovanju rabe prostora;*
- *je zato bistveno odvisen od preglednih in demokratičnih struktur, ki spodbujajo dejavno sodelovanje ljudi pri oblikovanju njihovega okolja;*
- *lokalnim skupnostim prinaša socialne, gospodarske in kulturne koristi;*
- *širši javnosti prinaša okoljske, kulturne, izobraževalne in druge koristi;*
- *terja povezanost vseh upravljalnih dejavnosti, ki morajo biti v prid trajnostnemu razvoju;*
- *se lahko uporabi pri reševanju sporov v zvezi z upravljanjem virov;*
- *lahko ponudi modele za trajnostno ravnanje, uporabne tudi širše na podeželju;*
- *kot pri vseh varovanih območjih je tudi tu potreben učinkovit sistem upravljanja, vključno z določitvijo ciljev, načrtovanjem, dodeljevanjem sredstev, izvajanjem, spremljanjem, pregledovanjem in zagotavljanjem povratnih informacij.»*

Poleg tega Phillips (2002: 13, 14) varovanim območjem kategorije V po IUCN klasifikaciji posveča večjo pozornost tudi zato, ker:

- *»... veljajo za način opredeljevanja, podpiranja in pospeševanja trajnostne rabe virov, kar je se zlasti dragoceno povsod tam, kjer je ohranjenih veliko izročil ter preskušanih in temeljito preverjenih praks, na katere se je mogoče opreti pri trajnostni rabi naravnih virov (npr. Benson & Roe, 2000);*
- *so ključni elementi obsežnih konzervatorskih programov, ki so znani kot bioregionalno načrtovanje, upravljanje ekosistemov, na ekosistemih temelječe upravljanje, ali načrtovanje na ravni krajine (npr. Miller, 1996; Maltby et al., 1999);*
- *so lahko robno oziroma vplivno območje strožje varovanih območij, kategorij od I do IV;*
- *lahko odigrajo vlogo »zidakov« v bioloških in ekoloških koridorjih (npr. Bennett, 1998);*
- *ponujajo možnost za obnovo naravnih in kulturnih vrednot, pa tudi za njihovo varovanje;*
- *veljajo za stičišče kulturne in naravne dediščine, zlasti glede na to, da so bile kulturne krajine vključene v Konvencijo o svetovni dediščini;*
- *pomenijo zelo prožen način upravljanja določenega območja, ki se odvisno od lokalnih okoliščin lahko pojavlja v mnogih oblikah;*
- *pogosto zajemajo kmetijske sisteme in druge rabe tal, ki so odvisni od bogate genske dediščine domačih živali in poljščin, a jo tudi ohranjajo, in se jim priznava vse višja potencialna vrednost (npr. v okviru delovnega programa Konvencije o biotski raznovrstnosti);*
- *odražajo neustavljivo željo javnosti po dostopu do visokokakovostne krajine. (V Evropi je ta pravica formalno zapisana v preambuli Evropske konvencije o krajini).«*

Phillips piše, da mora upravljanje zavarovanih območij kategorije V po IUCN potekati ob spoštovanju dvanajstih temeljnih načel (2002: 39 – 42):

1. *»Ohranjanje krajine, biotske raznovrstnosti in kulturnih vrednot je v samem središču pristopa varstva območij kategorije V;*
2. *Poudarek mora biti na **interakciji** človeka in narave;*
3. *Prebivalce je treba obravnavati kot skrbnike krajine;*
4. *Upravljanja se je treba lotiti **skupaj** z lokalnim prebivalstvom in **prek** njega ter pretežno **zanj**, na način, da je prebivalstvo **nosilec** upravljanja;*
5. *Upravljanje bi moralo temeljiti na pristopih, pri katerih je pomembno sodelovanje, denimo takšnih, ki poudarjajo soupravljanje in pravično udeležbo deležnikov;*
6. *Učinkovito upravljanje ni mogoče brez spodbudnega političnega in gospodarskega okolja;*
7. *Upravljanje varovanih območij kategorije V ne bi smelo biti omejeno samo na varovanje, marveč bi moralo zajemati tudi;*
8. *Če so si cilji upravljanja v nerazrešljivem navzkrižju, je treba prednost dati ohranitvi posebnih kvalitete območja;*
9. *Gospodarske dejavnosti, za katere ni nujno, da potekajo v varovani krajini, bi morale potekati izven nje;*
10. *Upravljanje mora biti zastavljeno poslovno in v skladu z najvišjimi profesionalnimi standardi;*
11. *Upravljanje mora biti prožno in prilagodljivo;*
12. *Uspešnost upravljanja je treba ocenjevati z okoljskimi oziroma naravovarstvenimi merili **in** s socialnimi merili.«*

Kljub temu, da je koncept varovanja kulturne krajine v okviru kategorije V zavarovanih območij po IUCN znan že skoraj 30 let, je pri nas v regijskih in krajinskih parkih po eni strani še vedno prisoten klasični konzervatorski pristop k varovanju prostora, kar močno zmanjšuje učinkovitost zavarovanj in obenem sproža odpor pri prebivalstvu v parkih. Po drugi strani pa prihaja v ospredje biodiverzitetni pristop, ki človeku prav tako ni preveč prijazen.

Tudi del strokovne javnosti ima h konzervatorskemu pristopu po našem mnenju utemeljene pomisleke. Marušič (2007: 32) na primer piše: *»Krajinsko varstvo, ki se opira na ustvarjanje zaščitenih območij, je rudimentaren tip prostorskega načrtovanja. Učinkovitost tega tipa varstva je zelo odvisna od obsega varovanih območij. V svojem bistvu je to nedemokratičen način načrtovanja krajine. Upravljanje krajine je v veliki meri odvisno od pripravljenosti sektorjev, ki delujejo v krajini, na primer kmetijstva, gozdarstva, vodnega gospodarstva in drugih, da sprejmejo celovito opredeljene upravljalne prakse za svoje.«* in (2007: 38, 39) *»Krajinski rezervati, kot so narodni parki, naravni rezervati, naravni spomeniki, izjemne krajine in podobne prostorsko določene omejitve, so tipi okoljskih*

standardov in v sistemu odločanja učinkujejo na podoben način, kot delujejo drugi okoljski standardi:

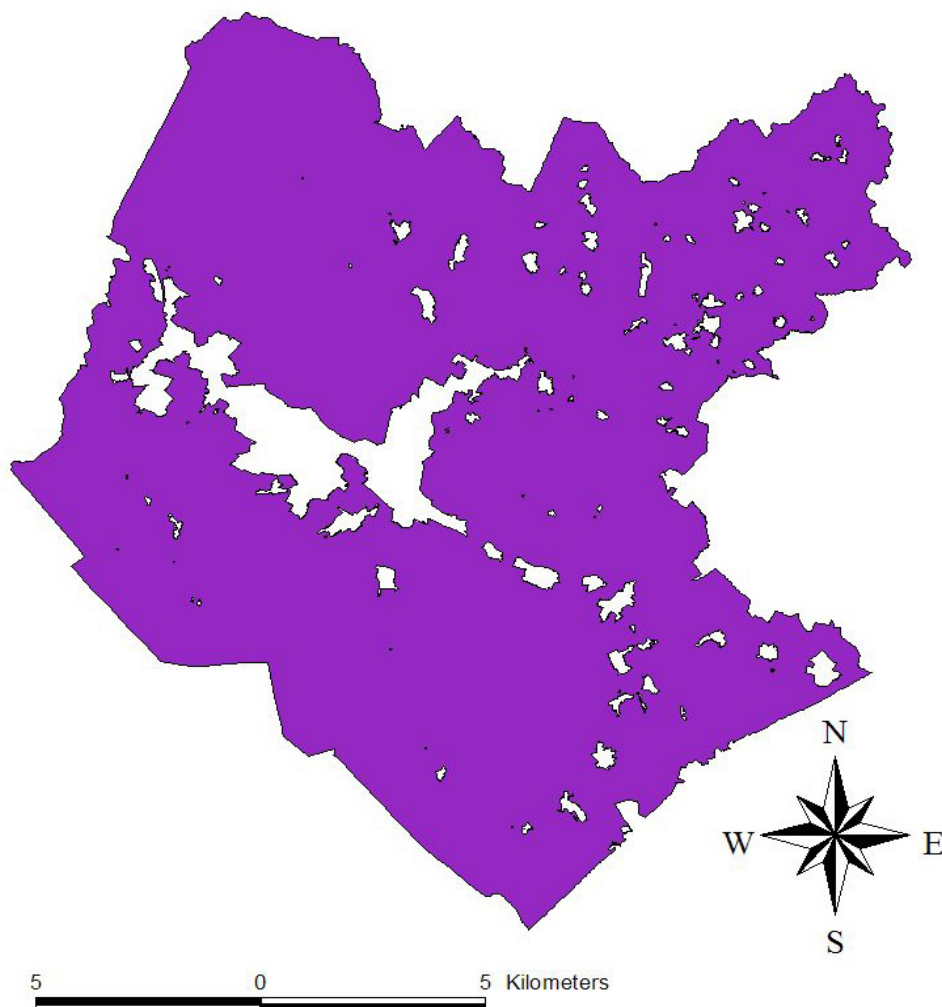
- *Kot zadovoljujoče rešitve niso optimalni s stališča varovalnih zahtev, zato težijo k temu, da postajajo s časom ostrejši.*
- *Predstavljajo izoliran interes, zato pomenijo necelovite, delne rešitve.*
- *Tekmujejo s podobno izraženimi interesi znotraj političnega ali administrativnega sistema, zato težijo k temu, da bi se zaprle vase.*
- *Odstranjujejo potrebo po optimiranju in pretehtanemu sprejemanju odločitev in s tem izločajo iz sistema odločanje javnosti.*
- *Ker so opredeljene kot značilnost okolja, na primer kot prisotnost določenega habitata v prostoru, ostajajo znotraj strokovnega opredeljevanja in odločitev je videti, kot da je lahko in mora biti samo strokovna, na primer sprejme jo lahko in celo mora jo sprejeti strokovna služba znotraj administrativnega sistema.*
- *Zaradi te zadnje značilnosti je odločanje na osnovi standardov pogostokrat proglašeno za znanstven problem. Resnično naravo odločitev, to je dejstvo, da so odločitve vedno vrednostno pogojene, preprosto spregledamo.»*

pa tudi (2007: 37) »Razmejevanje prostora in pripisovanje statusa zavarovanega območja ni znanstvena dejavnost. Niti ni predstavitev znanstvenega dejstva. To je načrt rabe prostora, čeprav zelo pomanjkljiv, še zlasti ker je v njegov nastanek bil vključen en sam družbeni interes.«

Prepričani smo, da bi dosledno upoštevanje načel varovanja krajine, kot jih navaja Phillips (2002) močno povečalo demokratičnost odločanja o prostoru, predvsem pa bi pomenilo implementacijo krajinskega planiranja na območjih naravnih parkov.

Tipičen primer zgrešenega pristopa k varstvu kulturne krajine, ki jo odlikujejo kakovostne naravne vrednote svetovnega slovesa in bogata biotska raznovrstnost, je Notranjski regijski park, ki ga je leta 2002 ustanovila občina Cerknica (Odlok o Notranjskem regijskem parku, 2002). V park, ki obsega dobrih 200 km², je vključeno praktično celo ozemlje občine Cerknica, vendar brez naselij, tudi tistih sredi kulturne krajine na Cerknškem polju. Kljub temu da je park brez prebivalcev, Odlok o Notranjskem regijskem parku (2002) omenja kulturno krajino in v razvojnih usmeritvah predvideva usmerjeno rabo prostora v parku. S parkom upravlja javni zavod Notranjski regijski park, ki ga je ustanovila občina Cerknica. Prebivalci naselij, ki so kot otoki in polotoki iztrgani iz zavarovanega območja, v upravljanje parka neposredno sploh niso vključeni, čeprav so lastniki zemljišč in v njem izvajajo ekstenzivno kmetijsko rabo, ki ohranja kulturno krajino. Svet Notranjskega regijskega parka namreč šteje sedem članov, od katerih tri člane sveta zavoda kot ustanoviteljica delegira občina Cerknica, dva sta predstavnika delavcev, dva pa predstavnika uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti, ki ju imenuje občinski svet (Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Notranjski regijski park, 2002).

NOTRANJSKI REGIJSKI PARK



Slika 21: Območje Notranjskega regijskega parka, iz katerega so dosledno izločena vsa naselja in vsi prebivalci (Vir: Register zavarovanih območij v Sloveniji, 2007)

Figure 21: Area of the Notranjsko regional park displaying consistent exclusion of all settlements (Source: Register zavarovanih območij v Sloveniji, 2007)

Od slovenskih naravnih parkov se je konceptu varovanja kulturne krajine v okviru kategorije V zavarovanih območij po IUCN najbolj približal Krajinski park Goričko (Uredba o Krajinskem parku Goričko, 2003 in Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Krajinski park Goričko, 2004), ki po sodobnosti pristopa in stopnji participacije prebivalstva med slovenskimi parki izrazito izstopa.

7.6 PARTICIPACIJA JAVNOSTI PRI NASTAJANJU NARAVNEGA PARKA

Participacija javnosti je ključnega pomena za uspeh procesa ustanavljanja naravnega parka. Vsebinsko sicer sodi med parametre ustanavljanja naravnih parkov, vendar ji zaradi vloge pri nastajanju parkov namenimo posebno podpoglavje.

Kos (2002a) piše: *»Zlasti pri kompleksnejših, še nerutinskih posegih v okolje in prostor je soodločanje neposredno vpletenih posameznikov in skupin že kar nujni pogoj uspešnega izida javnega delovanja.«* Spoštovanje načela participacije pomeni vzpostavitev enakopravnega partnerskega odnosa z javnostmi za soodločanje v procesu ustanavljanja naravnega parka. Osnova tega odnosa je *»vzpostavljanje in vzdrževanje zaupanja med neposredno vpletenimi skupinami in pristojnimi ustanovami«* (Kos, 2002a).

Kos (2002b) navaja tudi, da je v okoljske procese javnost treba vključiti že od samega začetka, tako da lahko po eni strani vpliva na pripravo programov in projektov, po drugi strani pa se v tej izmenjavi oblikujejo tudi njena stališča, odpravljajo možni nesporazumi ipd. Za to je potrebna priprava komunikacijskega načrta, ki mora glede na spremenljivost družbenih razmer biti precej fleksibilen. *»Komuniciranje je namreč socialni proces, ki ima svojo lastno, ne povsem obvladljivo, dinamiko«* (Kos, 2002b). Pri pripravi komunikacijskega načrta *»je smiselno upoštevati tri osnovna načela: pravilnost, resničnost in iskrenost. Prvo načelo predpostavlja, da je delovanje v skladu s pravnimi normami, drugo, da je delovanje v največji možni meri usklajeno z dosegljivim znanjem, tretje pa predpostavlja, da so akterji prepričani v pravilnost in upravičenost svojega delovanja, da torej delujejo etično«* (Kos, 2002a). Poleg tega mora komuniciranje *»biti stalno, načrtovano in izvajano na dolgi rok. Daljše prekinitve so lahko škodljive, ker ima javno mnenje »omejen rok trajanja« in lahko izniči že doseženo«* Kos (2002b).

Slovenska naravovarstvena zakonodaja in praksa komunikaciji z deležniki v procesih ustanavljanja naravnih parkov doslej nista posvečali prav veliko pozornosti. Zavarovana območja so nastajala na podlagi formalno legalnih odločitev države ali lokalnih skupnosti, pri tem pa je bila javnost izključena in zato je močno zmanjšana njihova učinkovitost. Večina vpletenih posameznikov in skupin pogosto zelo dolgo sploh ni vedela, da živi in dela v zavarovanem območju. Pristojni občinski organ ali država bi namreč morala na osnovi aktov o zavarovanju v določenem roku obvestiti lastnike zemljišč v novem naravnem parku o vpisu zavarovanega območja v zemljiško knjigo. Največkrat pa pristojni niso izvedli niti te minimalne komunikacije.

V vsej pretekli slovenski naravovarstveni zakonodaji do ZON (1999) je bila predpisana le vsebina akta o zavarovanju in pristojnost razglašanja naravnih parkov. Javnost, predvsem lastniki zemljišč, pa so imeli v povezavi z zavarovanjem pretežno le določene obveznosti

(ZVN, 1970, ZNKD, 1981). ZON (1999) je prvi predpis, ki pri ustanavljanju širših zavarovanih območij omenja javnost. Predpisuje javno obravnavo in javno predstavitev razlogov za zavarovanje, osnutka akta o zavarovanju in kartografske dokumentacije v lokalnih skupnostih, v katerih je predvideno zavarovano območje (ZON-UPB2, 2004: 58. člen). Predvideva tudi izdajo odločbe pristojne upravne enote o statusu zavarovanega območja državnega pomena (ZON-UPB2, 2004: 112. člen), ki jo prejmejo lastniki zemljišč.

To je glede na izkušnje iz tujine (Jones-Walters, 2000 in Hesselink, 2004) ter določila Aarhuške konvencije (Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu ..., 2004) o udeležbi javnosti pri odločanju v okoljskih zadevah preozka obravnava participacije javnosti v procesu ustanavljanja širšega zavarovanega območja, ki je nedvomno tudi okoljska zadeva. Prizadeti na ta način šele tik pred sprejetjem akta o zavarovanju dobijo informacijo o ustanavljanju naravnega parka, zato se upravičeno počutijo odrinjene od odločitev o svoji prihodnosti. Odpor lokalnega prebivalstva do zavarovanja je takrat zaradi strahu, negotovosti in dvoma v dobronamernost ukrepa lahko tako velik, da celoten projekt, kljub vsem vloženim naporom, propade. Tudi v primeru ko se postopek zaključi uspešno in je akt o zavarovanju sprejet, odsotnost participacije javnosti v procesu pred zavarovanjem močno otežuje upravljanje parka, ki je sicer njegovo logično nadaljevanje. Z veliko večjimi napori, časovnimi, kadrovskimi in finančnimi, je teoretično konsenz sicer mogoče doseči tudi po formalni ustanovitvi naravnega parka (npr. Krajinski park Strunjan).

Publikacija Sistem varstva narave v Sloveniji (Berginc in sod., 2007) o vključevanju javnosti v proces zavarovanja navaja sledeče: *»Pri postopku ustanavljanja parka je zelo pomembna komunikacija z vsemi deležniki, prisotnimi na območju zavarovanja, tako na lokalni kot na državni ravni (prisotni državni resorji). Komunikacijske aktivnosti so praviloma v začetnih fazah ustanavljanja splošne in naravnane v predstavljanje vsebine in vrednosti območja, v zaključnih fazah pa so konkretne in naravnane v informiranje o podrobnostih varstvenih režimov ter varstvenih in razvojnih usmeritev, pri čemer je poseben poudarek na komunikaciji z lokalnim prebivalstvom. Zaradi posebnih značilnosti vsakega od območij domala vsako zase zahteva svojo komunikacijsko strategijo.«*

Kljub spoznanju, da je komuniciranje z javnostmi pomembno, gre, kot je razumeti iz gornjega citata, še vedno le za informiranje oziroma enosmerno komunikacijo, ki ne more prinesiti zadovoljivih rezultatov. Kot razlaga Kos (2002a), je to šele prva stopnja v razvoju komunikacijskega delovanja, ki ji sledi dvosmerno ali interaktivno komuniciranje, šele nato pa bolj ali manj neposredna soudeležba zainteresiranih skupin v odločevalskem procesu. Predpisani postopek sprejemanja akta o zavarovanju (ZON-UPB2, 2004: 49. in 58. člen) kaže na predpostavko stroke, da ima varstvo narave absolutno prednost pred drugimi rabami prostora in da je to zgolj strokovno vprašanje. Stroka ima res vse pristojnosti, da za izbrane objekte in območja narave po strokovnih merilih predlaga pravni

status (ZON-UPB2, 2004: 33. in 37. člen), ustanavljanje naravnih parkov pa je ukrep, za učinkovitost katerega je potreben odprt odločevalski proces in partnerski odnos z deležniki. *»Stroka, ki ni sposobna komuniciranja preko svojih cehovskih meja, se odpoveduje komunikacijskemu delovanju in s tem tudi vplivu na urejanje javnih zadev«* (Kos, 2002b).

To potrjuje tudi Jones-Walters (2000) v priročniku za uporabo komunikacije v podporo varstvu narave, kjer piše: *»Naravovarstvena organizacija je pri doseganju rezultatov prav tako odvisna od drugih ljudi kot katerakoli druga organizacija. Pravzaprav je za organizacije, ki delujejo na področju naravovarstvene komunikacije to še večjega pomena kot za ostale, saj tako vladne kot nevladne organizacije same ne morejo uspešno varovati narave. Odvisne so od sodelovanja širokega kroga ljudi in organizacij, katerih aktivnosti neposredno ali posredno vplivajo na naravo: lastnikov zemljišč, obiskovalcev zavarovanih območij, lovcev, kmetov, vladnih sektorjev, lokalnih in regionalnih skupnosti, gozdarjev, turističnih operaterjev, politikov in drugih. Če dobro premislimo, naravovarstvene organizacije same po sebi lahko zelo malo storijo za varstvo narave. Večina naravovarstveno pomembnih zemljišč ni v lasti naravovarstvenih organizacij; v skoraj vseh primerih so v vzdrževanje in izboljšanje kvalitete narave in biotske raznovrstnosti vpletene tudi druge skupine. To pomeni, da je dobra komunikacija življenjskega pomena.«*

V nadaljevanju so predstavljena najpomembnejša izhodišča za učinkovito komuniciranje z javnostmi v procesih ustanavljanja naravnih parkov, povzeta po Končnem poročilu o izvajanju prve faze komunikacije območij Natura 2000 v Sloveniji, Prilogi 10: Priporočila za upravljanje in komuniciranje Natura 2000 (Kline in Hlad, 2004). Avtorja navajata, da tudi najbolj kakovostno strokovno delo na področju varstva narave *»... potrebuje učinkovito komunikacijsko podporo, ker le z njo doseže potrebno stopnjo pozornosti in sprejemljivosti.*

Uspešnost delovanja zahteva stalen dialog z deležniki in med njimi, ker se na ta način zmanjšuje verjetnost konfliktov. V primeru, da se ti pojavijo, jih je treba nemudoma začeti reševati z uporabo principov kriznega komuniciranja. Predhodno vzpostavljen dialog v tem primeru omogoča normalno nadaljevanje komuniciranja in njeno intenziviranje. V nasprotnem primeru se lahko konflikte rešuje samo z uporabo mediacije in drugih oblik posredništva.

Upravljanje naravovarstva je v največji meri odvisno od dosežene ravni kakovosti spremljajočega komuniciranja znotraj in izven organizacij(e), ker to pomeni upravljanje sprememb preko spreminjanja vedenja posameznih deležnikov.

Učinkovit dialog z deležniki in participacija javnosti povečujeta stopnjo sprejemljivosti ukrepov in podporo vedenjskim spremembam na različnih ravneh oziroma okoljih.«

»Pri tem se postavljajo vprašanja kako pritegniti relevantne deležnike, obravnavati kompleksne informacije, oblikovati in upravljati enakopraven proces odločanja in upravljati napetosti in konflikte med različnimi interesi. Sodelovalni pristop je tisti, ki je

dokazano najbolj učinkovit, zahteva pa skrbno načrtovanje procesov. Sodelovalno delo pomeni spoznanje, da je varstvo narave eden od deležnikov med mnogimi. Integracija komuniciranja že na samem začetku procesa, je precej učinkovitejši pristop, čeprav časovno precej zahtevnejši.» (Kline in Hlad, 2004)

Za učinkovito komuniciranje obstajata strategiji »od zgoraj navzdol« in »od spodaj navzgor« (Hesselink, 2001, cit. po Kline in Hlad, 2004): »Izbira med obema temelji na stopnji sposobnosti ali pripravljenosti vključevanja deležnikov. Obstaja več oblik vključevanja deležnikov, in sicer kot uporabnikov, partnerjev v dialogu, ustvarjalcev idej, so-ustvarjalcev politike ali upravljalvskega načrta, so-odgovornih za skupno upravljanje in tistih, ki odločajo«.

»Ne glede na izbrano obliko, pa mora učinkovit komunikator znati najprej poslušati. V končni fazi je komuniciranje namreč vzpostavljane vezi z deležniki, skupnih imenovalcev in vrednot ter delovanja v skladu s tem. Za začetek tega pa je prav gotovo ključno (brezpogojno) sprejemanje vrednot in praks drugih, pa četudi nimajo prav nič skupnega z varstvom narave ali pa mu škodijo. Sprejemanje je odnos, ki omogoča, da se drugi odprejo, kar pa zagotavlja priložnost za poslušanje drugih mnenj in posledično razumevanje dojemanja ciljnih skupin. Razumevanje samo po sebi pa ni dovolj. Mnoge situacije kontrolira vrsta neracionalnih čustev, ki blokirajo dialog. Zlasti v primeru zavarovanih (pa tudi drugih varovanih) območij, ker tam ali v okolici živeči ljudje živijo mnoga leta z določenimi frustracijami, ki jih povzročajo užaljenost, nerazumevanje ali napačno razumevanje, birokratske procedure itd. Šele, ko imajo ljudje možnost izraziti svoje frustracije in čustva, so sposobni komunicirati o naravovarstvenih interesih. Za učinkovito komuniciranje je treba ljudi dojemati ne kot statistiko, pač pa kot človeška bitja s svojimi legitimnimi interesi, frustracijami, upanji in vizijami. Dokler naravovarstveniki ne bodo motivirali ljudi, da sami delajo prave stvari, bo zanje delo in doseganje rezultatov ostajalo težje kot bi bilo sicer. Dokler bodo ljudje statistični podatki, bodo z njimi komunicirali prek brošur in plakatov, ko jih bodo videli kot ljudi, bodo z njimi neposredno komunicirali.« (Kline in Hlad, 2004)

Temeljne zakonitosti komuniciranja se v avtorskem besedilu sicer nanašajo na upravljanje območij Natura 2000, vendar jih je povsem smiselno upoštevati tudi pri ustanavljanju naravnih parkov, zasnovanih na celovitem vrednotenju narave:

- *»Učinkovito komuniciranje ni le odgovornost tistih zaposlenih v naravovarstvenih organizacijah, ki pokrivajo izobraževanje in odnose z javnostmi, pač pa prednostna naloga celotnega varstva narave.*
- *Uspešni varstveni ukrepi so le v 10 % pravne ali tehnične narave, v 90 % deležu pa so komunikacijske narave.*
- *Uspešno komuniciranje se osredotoča manj na zadeve varstva narave in veliko bolj na motive ljudi.*

- *Za spreminjanje odnosa in vedénja ljudi je informiranje dejansko neuporabno, če ni povezano s konkretno priložnostjo delovati v tem smislu.*
- *Komunikacijski strokovnjaki (interni in eksterni) imajo ogromen arzenal različnih komunikacijskih in izobraževalnih orodij, metod in strategij, s katerimi lahko pomagajo razumeti ciljne javnosti in se povezujejo z njimi.» (Kline in Hlad, 2004)*

V Sloveniji doslej še ni bilo procesa ustanavljanja naravnega parka, ki bi upošteval navedena izhodišča in resnično potekal po principu enakopravnega dialoga med ustanovitelji oziroma vodstvom projekta in deležniki. Najbližje temu je bilo ustanavljanje Krajinskega parka Goričko, kjer je bil zagotovljen bolj ali manj stalen pretok informacij najmanj med vodstvom projekta in zadevnimi lokalnimi skupnostmi oziroma župani. Gospodinjstva so bila o poteku projekta seznanjana preko posebnega glasila, ki so ga prejemale brezplačno, posamezniki pa so lahko sodelovali na številnih tematskih delavnicah, organiziranih v okviru procesa ustanavljanja krajinskega parka.

Naslednja dva primera sta projekt Matra v okviru ustanavljanja Regijskega parka Snežnik in Pilotni projekt Kras, ki je med razvojnimi zajemal tudi vsebine varstva narave predvidenega Kraškega regijskega parka. Za oba je značilno, da naravna parka še nista ustanovljena in da sta interaktivna komunikacijska procesa zamrla takoj po zaključku formalnih projektov. Samo pri slednjem lahko upravičeno govorimo tudi o participaciji javnosti, saj so bili prav vsi vpleteni povabljeni k soodločanju.

Kaj se zgodi, če prebivalce in lokalne skupnosti obidemo, nazorno kažejo nekateri neuspešni poskusi ustanavljanja naravnih parkov. Pri prebivalcih porečja Dragonje se je zaradi pomanjkanja informacij pojavil strah za svojo in prihodnost svoje lastnine in s tem odpor do zavarovanja. Podobno so se vpleteni na območju predvidenega regijskega parka Snežnik uprli vsem aktivnostim v zvezi s parkom. Bevčeva (2006) navaja: *»Domačini pa na žalost niso bili aktivno vključeni v komunikacijski proces uradnega postopka ustanavljanja parka. Svoja mnenja in predvsem nestrinjanja z delom državnih oblasti so zato izražali z njim dostopnimi legitimnimi sredstvi.»* Nadaljuje pa *»... da si ljudje želijo participacije in soodločanja o tem, kako se bo urejal prostor, ali vsaj želijo pravočasno vedeti, kaj se je stroka odločila, da se bo v njihovem okolju dogajalo.»*

Sposobnost vzpostavitve vsestranskega komuniciranja je precejšnje zagotovilo za zaupanje in sodelovanje vseh, ki živijo in delajo na območju, predvidenem za zavarovanje. Komuniciranje mora potekati v vseh smereh in na vseh ravneh, saj je uspeh projekta neposredno odvisen od občutka vpletenih, da soodločajo o svoji in prihodnosti svojega okolja. Pri tem je zelo pomembno, da se tehtno upošteva njihove predloge in pomisleke ter odločitve sprejema skupaj z njimi. S tem se krepi njihovo zaupanje vase in v projekt.

Za uspešno komuniciranje v procesu ustanavljanja naravnega parka se šteje:

- če odgovorni za projekt med seboj komunicirajo tako, da je njihovo delovanje na vseh ravneh usklajeno in učinkovito,
- če obstaja stalna medsektorska komunikacija na državni ravni, saj zavarovana območja niso izključno predmet obravnave enega ministrstva,
- če država in lokalne skupnosti predhodno uredijo medsebojna razmerja in v procesu ustanavljanja naravnega parka nastopajo enotno,
- če je vzpostavljena neposredna komunikacija med vodstvom projekta in ostalimi vpletenimi in
- če so ti dejansko enakopraven partner v procesu.

Pri tem je nujno upoštevati, da je vsak projekt z vidika vpletenih enkrat in da je teoretska načela komuniciranja z javnostmi treba vedno znova preverjati in prirejati konkretnim okoliščinam. Postopkov tudi ni mogoče kar prenašati iz enega okolja v drugega. (Kos, 2002a)

Ustanavljanje naravnih parkov na obširnih območjih, ki zajemajo tudi naselja in s tem veliko deležnikov in interesov, je v vseh pogledih, zlasti pa komunikacijsko bistveno zahtevnejše kot na manjših ali redkeje poseljenih območjih. Zaradi velike kompleksnosti in obsežnosti celotnega projekta in posledično možnosti večjih nasprotovanj je v posameznih primerih, predvsem pri regijskih parkih, smiselno zavarovanje na teh območjih uvajati postopoma in v daljšem časovnem obdobju. To pomeni, da najprej zavarujemo manjše, a za naravo ključne točkovne objekte in/ali manjša zaokrožena območja, ki vsebinsko predstavljajo jedra bodočih naravnih parkov (npr. polja, jame, mokrišča, rastišča, slapove, jezera, požiralnike, izvire, vodotoke), komunikacijsko pa niso zahtevna. Večina uporabnikov prostora se namreč zaveda pomena teh objektov in območij, zato tako ravnanje razumejo in ga ponavadi podpirajo. Njihove pozitivne izkušnje in ustrezno nadaljnje komuniciranje nasprotovanja ustanovitvi celotnega naravnega parka predvidoma zmanjšajo na minimum.

Prav tako je smiselno postopoma uvajati varstvene režime. Za omenjene točkovne objekte in manjša območja so ti ponavadi strožji, pogosto pa se nanašajo bolj na obiskovalce kot na lastnike zemljišč. Kasneje varstvene režime razširimo tudi na drugi dve komponenti varstva narave, biotsko raznovrstnost in krajino.

V primerih, ko do širšega zavarovanja ne pride, nekateri ključni naravovarstveni objekti in območja na celotnem predvidenem območju naravnega parka, ki bi jih sicer lahko za vedno izgubili, ostanejo vseeno zavarovani. Odločitev za tako ali drugačno pot do zavarovanja pa je seveda odvisna od razmer na posameznem območju in usposobljenosti vodstva projekta.

Pozitivni rezultati take politike se pokažejo relativno hitro, zato je nasprotovanj deležnikov zaradi strahu pred novim in neznanim precej manj, vodstvo projekta pa je manj obremenjeno s tem, da mora čimprej ali celo za vsako ceno ustanoviti park. Ponavadi je tudi upravljanje, po tej poti ustanovljenega naravnega parka, ki se prav tako uvaja postopoma, učinkovitejše.

Predhodno začasno zavarovanje reke Dragonje s pritoki (Odlok o začasnem zavarovanju reke Dragonje ..., 2001), ključnega objekta v predvidenem Krajinskem parku Dragonja, se je izkazalo za izjemno pozitivno. Med deležniki ni povzročilo nasprotovanj, saj je bil prvi, neuspešni, poskus ustanovitve parka v letu 1998 zaključen, aktivnosti v okviru drugega pa so potekale odprto, po načelu soodločanja vseh vpletenih. Prebivalci celotnega območja predvidenega parka so zavarovanje reke s pritoki sprejeli celo z odobravanjem, saj so se tudi sami zavedali njene ogroženosti zaradi neurejene komunalne infrastrukture in stihijskega obiskovanja in ravnanja v dolini. Začasno zavarovanje reke in pritokov pa je urejalo prav to. Celoten proces za ustanovitev Krajinskega parka Dragonja je ob ostalih naklonjenih okoliščinah po tej odločitvi stekel hitreje in lažje. V letu 2002 so bile aktivnosti za zavarovanje deloma zaradi določb ZON (1999) glede pristojnosti, deloma pa zaradi ministrove razglasitve moratorija na parke (Kopač, 2003), prekinjene. Podaljšana veljavnost odloka je potekla junija leta 2006 (Odlok o spremembi odloka o začasnem zavarovanju reke Dragonje ..., 2004). Vprašanje je, ali bodo vpleteni ob morebitnem ponovnem poskusu ustanavljanja parka še pripravljeni na sodelovanje.

Na območju predvidenega Regijskega parka Snežnik načelo postopnosti ni bilo uporabljeno. Nasprotno, območje predvidenega parka se je iz prvotno zastavljenih strokovnih predlogov za zavarovanje osrednjega, naravovarstveno najpomembnejšega, dela notranjskega kraškega območja konec devetdesetih let prejšnjega stoletja razširilo do takih razsežnosti, da je nazadnje zaradi številnih interesov in nejasnih varstvenih ciljev kljub velikim prizadevanjem naravovarstvenikov postalo neobvladljivo, hkrati pa je prišlo še do velikih medsebojnih nasprotovanj na vseh ravneh in zavarovanje preprosto ni bilo več mogoče. Tako edinstven sistem površinske in podzemne Ljubljanice s Cerknjskim in Planinskim poljem, Rakovim Škocjanom in številnimi jamami ter izjemno visoka stopnja biotske raznovrstnosti na teh območjih še danes nimajo sodobnega in učinkovitega zavarovanja. Po načelu politike majhnih korakov bi ob participaciji na začetku maloštevilnih vpletenih posameznikov in skupin zavarovanje tega osrednjega območja (v času, ko je bilo to še mogoče) s postopno širitvijo kasneje morda pripeljalo tudi do zavarovanja celotnega območja.

Poleg gornjega je pomembna tudi raven strokovnosti ali znanstvenosti komuniciranja, ki mora biti prilagojena posameznim deležnikom. Komuniciramo tako, da nas deležniki razumejo in se lahko enakopravno vključijo v razpravo. Če smo v dialogu z vpletenimi v ustanavljanje parkov preveč znanstveni in nas, kot trdi Cleal (2007), nihče ne razume, sta

postavljeni pod vprašaj vsaj načeli resničnosti in iskrenosti sporočil. Naravovarstvene vsebine, zasnovane na celovitem vrednotenju narave, ki vključujejo kulturne vidike (vidik človeka in krajine), so za javnosti tako veliko razumljivejše od pretežno znanstvenih biodiverzitetnih vsebin. Ključno sporočilo, ki ga želimo posredovati deležnikom mora biti pozitivno, preprosto in razumljivo, nepozabno, pravilno in stvarno, skratka tako, da izzove pozornost in je povezano z osebno izkušnjo, ki lahko pripelje do novega spoznanja (Kline in Hlad, 2004).

Naravovarstvenikom v Sloveniji je največ znanja in izkušenj na tem področju prinesel projekt Matra – komunikacijska podpora varstvu narave (Hesselink, 2004) in izobraževanja v sklopu projekta Natura 2000 (Kline in Hlad, 2004), oboje v organizaciji Agencije RS za okolje. Projekt Matra je na temo reševanja naravovarstvenih problemov s pomočjo komunikacije pod okriljem Komisije za izobraževanje in komunikacijo (Commission on Education and Communication - CEC) pri IUCN potekal v letih med 1998 in 2004, v njegovem okviru so bili v Sloveniji izvedeni štirje uspešni pilotni projekti (Hesselink, 2004). Komunikacija območij Natura 2000 pa je v prvi fazi projekta »... *omogočila enega največjih preskokov v varstvu narave, saj je strateško komuniciranje prvič postalo institucionalno orodje izvajanja določene naravovarstvene politike oziroma projekta.*« (Kline in Hlad, 2004).

Projekta sta dosegla predvsem operativne naravovarstvenike, vodstvene kadre pa le posredno. Zato je malo verjetno, da bo pridobljeno znanje kdaj v celoti izkoriščeno, saj tisti, ki odločajo, še vedno ne čutijo potrebe po dejanskem vsebinskem in celovitem komuniciranju. Kljub zavedanju dela naravovarstvene stroke o nujnosti aktivnega vključevanja vpletenih v celotno varstvo narave, še posebej v procese ustanavljanja širših zavarovanih območij in projekte upravljanja območij Natura 2000, so rezultati na tem področju v okviru naravovarstvenih projektov, ki trenutno potekajo (npr. ustanavljanje Krajinskega parka Ljubljansko barje in Life Natura 2000 v Sloveniji – upravljalški modeli in informacijski sistemi) še vedno zelo skromni.

Ugotovitve

Če je varstvo narave sestavni del sleherne kulture (Schreiner, 1996) in ga razumemo kot družbeni dogovor, je bila in je javnost v Sloveniji iz njegovih odločitev izključena.

Načela postopnosti v slovenskem varstvu narave ne upoštevamo, kljub temu da je izražanje posameznih interesov deležnikov vse močnejše in je zato doseganje konsenza na širših območjih vse težje.

Brez komuniciranja na ravni participacije vseh vpletenih v procese ustanavljanja naravnih parkov varstvo narave v Sloveniji ni in ne bo uspešno.

7.7 VODENJE USTANAVLJANJA NARAVNEGA PARKA

Za ustanavljanje naravnih parkov sta odgovorni naravovarstvena politika in stroka, nosilec oziroma koordinator projekta pa je lahko katerakoli institucija, javna ali zasebna, usposobljena za učinkovito projektno vodenje.

V Sloveniji so naravni parki doslej nastajali pretežno na pobudo strokovne naravovarstvene organizacije in pod okriljem države ali lokalnih skupnosti. Pri tem je imelo pomembno vlogo osebno prizadevanje zaposlenih na vseh treh ravneh. Redkeje pa je bilo nastajanje parkov tudi formalno vodeno. Tako so se začeli predvsem zahtevnejši projekti za zavarovanje večjih območij, npr. za Regijska parka Snežnik in Kočevsko – Kolpa v devetdesetih letih prejšnjega stoletja.

Pri ustanavljanju Krajinskega parka Goričko (Uredba o Krajinskem parku Goričko, 2003), je bilo vodenje oziroma koordiniranje projekta za zavarovanje urejeno s pogodbo med ministrstvom za okolje in prostor ter izvajalcem, izbranim na javnem razpisu, neformalno pa je proces potekal že veliko prej. Doslej je to tudi edini uspešno zaključen formalno opredeljeni projekt.

Nad še potekajočim ustanavljanjem Krajinskega parka Ljubljansko barje (2007 – 2008), bdi Ministrstvo za okolje in prostor, koordinira pa ga Mestna občina Ljubljana.

Prvi poskus ustanovitve Krajinskega parka Dragonja se je končal neuspešno, med drugim tudi zaradi neustreznega vodenja projekta zavarovanja. Njegovi nosilci niso bili usposobljeni za projektno vodenje, slabo so poznali naravne, družbene in gospodarske razmere na območju, poleg tega pa skoraj niso komunicirali z javnostmi. Program projekta »Park za življenje Dragonja« (Komat, 1999) je med lokalnim prebivalstvom zato povzročil strah, vznemirjenje in odpor do zavarovanja.

Ta primer kaže, da je za ustanavljanje vsakega naravnega parka potrebno široko in raznoliko znanje. *»Specifično znanje, ki ga zahteva to področje, torej ni enciklopedičnost, ampak interdisciplinarnost. Nadstrokovnjaka, ki bi lahko enako suvereno obvladal vse vidike varstva, preprosto ni. Potreben pa je strokovnjak, ki bo ob suverenem obvladovanju svojega sposoben dialoga s strokovnjaki z drugih dveh področij – v imenu skupnega cilja. To velja v enaki meri za varuha operativca, raziskovalca ali učitelja na tem področju. Seveda pa se strokovnjaki ne rodijo, ampak jih je treba izšolati.«* Anko (1996). Le s sistematičnim in kontinuiranim prenašanjem znanja in izkušenj je mogoče zagotoviti zadostno število ustrezno usposobljenih ljudi za uspešno vodenje nastajanja naravnih parkov, s tem pa v očeh javnosti povečati verodostojnost stroke in zaupanje vanjo.

Vodenje projekta zavarovanja je koordiniranje vseh aktivnosti, potrebnih za dosego cilja. Ker je to zelo zahteven in kompleksen projekt, je za njegovo uspešno izpeljavo potrebno tako vsestransko poznavanje območja in sposobnost enakopravnega dialoga z vsemi vpletenimi kot poznavanje najosnovnejših zakonitosti upravljanja in trženja. Za posamezna ožja strokovna vprašanja je nujno sodelovanje ekspertov. Širše je poznavanje območja, konkretnješi so lahko varstveni cilji, boljša je komunikacija z deležniki in lažje so strokovne odločitve glede bodočega upravljanja parka. Dobro poznavanje območja z vseh vidikov močno povečuje stopnjo zaupanja deležnikov v projekt in vodenje le-tega, kar je za njegovo uspešnost ključnega pomena.

Ob tem Anko (1996) dodaja: *»... da glavni problemi varstva naravne dediščine niso le v organiziranosti, maloštevilnih kadrih, kroničnem pomanjkanju denarja in še bolj v (ne)razumevanju tega področja, ampak tudi v neustrezno oblikovanem profilu strokovnjaka s tega področja. Danes od njega ne zahtevamo le temeljitega obvladovanja naravoslovnih, ampak tudi družboslovnih in upravljalско-vodstvenih znanj. Mogoče ga je ustvariti le z ustreznim šolanjem.«* Potreba po družboslovnih in upravljalških znanjih pri ustanavljanju zavarovanih območij narašča z velikostjo območja in s številom različnih uporabnikov prostora, s katerimi moramo uskladiti raznolike interese.

Te misli na tem mestu poudarjamo zato, ker se vrzel v širini in prepletenosti znanj, torej v ustrezni usposobljenosti, v Sloveniji najbolj izrazito kaže prav pri naravnih parkih, katerih ustanavljanje v veliki meri zahteva tudi družboslovna znanja. Od takrat, ko so bile zapisane, je minilo enajst let, vmes pa sta se zgodili reorganizacija službe in nova zakonodaja, ki teh potreb nista upoštevali. Z neustrezno razporeditvijo obstoječih kadrov, neustreznim novim kadrovanjem in ob zanemarjanju načrtnega usposabljanja se je stanje na tem področju le še poslabšalo.

Določitev koordinatorja projekta po vnaprej določenih merilih je odgovornost naravovarstvene politike, v Sloveniji je to naloga Ministrstva za okolje in prostor. Od koordinatorja se pričakuje izpolnitev zahtev Ministrstva za okolje in prostor in/ali lokalnih skupnosti, hkrati pa tudi uresničitev pričakovanih lokalnega prebivalstva.

Uspešnost vodenja projekta nastajanja naravnega parka se močno odraža v njegovi kasnejši učinkovitosti. Ta pa je zagotovljena s kontinuiranim prehodom vodenja projekta za zavarovanje v upravljanje z naravnim parkom.

7.7.1 Park v ustanavljanju

V času od odločitve za zavarovanje do sprejetja akta o zavarovanju je območje, na katerem se ustanavlja naravni park, pravzaprav park v ustanavljanju. Glede na dolgotrajnost in zahtevnost procesa pa je smiselno določiti tudi institucijo »park v ustanavljanju«, kot ga omenja že Mikuševa (2006).

»Park v ustanavljanju« predstavlja dodatno moč pri nastajanju zavarovanega območja in je učinkovit povezovalni člen pri komunikaciji z vsemi vpletenimi, predvsem tistimi, ki živijo in delajo na območju predvidenega naravnega parka. Institucija »park v ustanavljanju« pomeni stalno prisotnost skupine strokovnjakov, lokalnih in/ali zunanjih, na obravnavanem območju, ki usmerjajo aktivnosti za zavarovanje. Prednost take odločitve je tudi stalni nadzor nad potekom projekta.

Javnosti imajo tako priložnost stalne in neposredne komunikacije s tistimi, ki so odgovorni za projekt, to pa ponavadi raztaplja strahove in zbližuje interese. Imajo pa tudi priložnost sodelovanja s strokovnjaki pri različnih pobudah in aktivnostih, v katere jih institucija »park v ustanavljanju« lahko vključuje. Po ustanovitvi parka bi se morala vloga »parka v ustanavljanju« spremeniti v vlogo upravljalca širšega zavarovanega območja, sodelovanje s posamezniki in skupinami pa prerasti v trajno partnerstvo pri kasnejšem upravljanju parka.

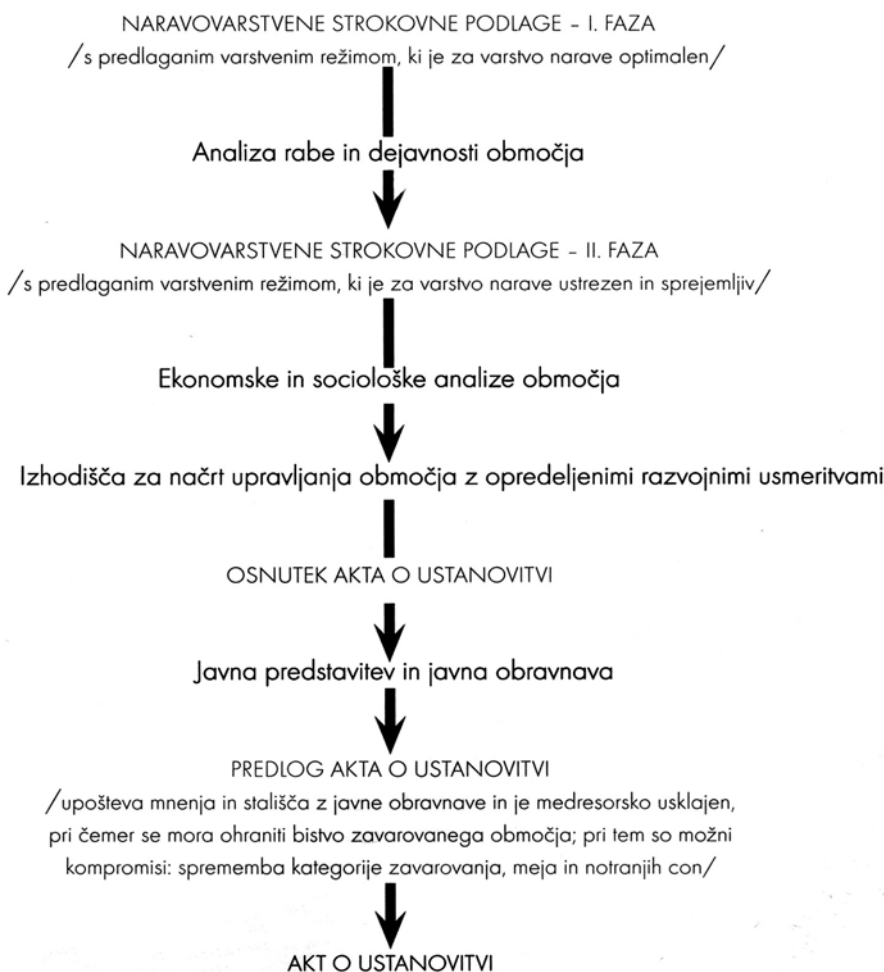
Vzpostavitev institucije »park v ustanavljanju« je tako nujna na vseh širših območjih, predvidenih za zavarovanje, saj že daleč pred formalnim postopkom pomaga graditi enotno zunanjo podobo teh območij in krepiti notranje vezi med vsemi vpletenimi, s tem pa postavlja temelje upravljanja z bodočimi naravnimi parki.

7.8 OCENA SEDANJEGA POSTOPKA USTANAVLJANJA NARAVNIH PARKOV

Ko smo se lotili ocenjevanja poteka ustanavljanja naravnih parkov, smo naleteli na dve težavi. Prva je ta, da pretekli procesi ustanavljanja naravnih parkov, uspešni in neuspešni, niso dokumentirani. Tako jih ni mogoče ovrednotiti in pozitivnih izkušenj znova uporabiti, poleg tega pa obstaja nevarnost ponavljanja istih napak. Druga težava je povezana z zakonskimi določili glede poteka ustanavljanja naravnih parkov. Slovenija še ni imela naravovarstvenega zakona ali drugega dokumenta, ki bi določal in tudi ZON-UPB2 (2004) ne določa, kako naj se odvija proces zavarovanja. Mitja Simič (2002) ugotavlja, da za namene načrtovanja krajinskega parka *»pri nas še ni bil izdelan celovit in splošneje uporaben postopek«*.

Izmed vseh korakov in aktivnosti procesa zavarovanja ZON-UPB2 (2004: 53. člen) obravnava le formalni postopek za sprejetje akta o zavarovanju in predpisuje njegovo vsebino (49. in 53. člen). V okviru tega postopka predvideva javno predstavitev razlogov za zavarovanje, osnutka akta o zavarovanju in kartografske dokumentacije (ZON-UPB2, 2004: 58. člen). Določa še kdo je lahko ustanovitelj zavarovanega območja ZON-UPB2 (2004: 55. člen) in predpisuje splošni varstveni režim za širša zavarovana območja (ZON-UPB2, 2004: 68. člen).

Ko razlagajo sistem varstva narave v Sloveniji, Berginc in sod. (2007: 74) v poglavju o zavarovanju obravnavajo tudi *»postopek ustanavljanja zavarovanih območij«* in navajajo: *»Zavarovana območja se ustanavljajo po predpisanem postopku. Vanj so vključeni vsi zainteresirani deležniki, lokalni prebivalci in lokalne oblasti, nevladne organizacije, pristojni resorji. Zaradi kompleksnosti vsebin in interesov je posebno zahtevno ustanavljanje širših zavarovanih območij; praviloma traja več let.«* S *»predpisanim postopkom«* najverjetneje mislijo zgoraj navedena določila iz ZON-UPB2 (2004) in shemo na sliki 22.



Slika 22: Postopek ustanavljanja širšega zavarovanega območja z najpomembnejšimi vmesnimi fazami (Berginc in sod., 2007: 75)

Potek dela pri načrtovanju krajinskega parka je v obliki sheme pred tem objavil že Mitja Simič (2002), ki ustanavljanje naravnih parkov zaradi večje učinkovitosti v veliki meri povezuje s prostorskim, predvsem krajinskim načrtovanjem. Pri tem obravnava krajinski park kot eno izmed dejavnosti v prostoru in zanj ugotavlja ranljivost in ustreznost obravnavanega prostora. Primer naravnega parka v Sloveniji, ustanovljenega skozi postopek prostorskega načrtovanja, je Krajinski park Polhograjski Dolomiti (Odlok o sprejetju urbanističnega načrta ..., 1974).

Shema postopka, prikazana na sliki 22 je precej skromna podoba tistega, kar bi dejansko moral predstavljati proces ustanavljanja naravnih parkov. Ker predstavlja postopek za »... zavarovanje varovanih območij« (Berginc in sod., 2007), to pomeni območij s statusom, so začetne aktivnosti od evidentiranja do dodelitve pravnega statusa v njej izpuščene. Tak pristop onemogoča ustanovitev naravnega parka na območjih, ki nimajo statusa varovanih

območij, poleg tega pa ni jasno kdo odloča ter kako in na osnovi česa pade odločitev za ukrep varstva v obliki zavarovanja.

Pred pripravo strokovnih podlag bi shema skoraj morala vsebovati določitev varstvenih ciljev, razen če prva faza strokovnih podlag z optimalnimi zahtevami varstva narave (Berginc in sod., 2007) v bistvu ne pomeni prav tega. Varstveni cilji so po dosednji praksi del strokovnih podlag, ker pa so v povezavi z ugotavljanjem ogroženosti in identifikacijo naravovarstvenih problemov temelj za odločitev o zavarovanju in varstveni kategoriji ter narekujejo vsebino vseh nadaljnjih korakov procesa, bi jih pravzaprav morali obravnavati kot samostojno aktivnost. Priprava naravovarstvenih strokovnih podlag tako ne more biti začetek procesa ustanavljanja naravnega parka, lahko je le začetek formalnega postopka za sprejetje akta o zavarovanju.

Med preostalimi aktivnostmi procesa je najpomembnejše komuniciranje z javnostmi, ki ga shema predstavljenega postopka sploh ne vsebuje. Najbolj preseneča, da komuniciranje ni predvideno niti med prvo in drugo fazo strokovnih podlag, ko se varstveni režim, »... za varstvo narave optimalen«, prelevi v varstveni režim, »... za varstvo narave ustrezen in sprejemljiv« (Berginc in sod., 2007). Ni namreč jasno, na osnovi katerih dejstev in na podlagi kakšnega postopka se to zgodi. Namesto komuniciranja je na tem mestu analiza rabe in dejavnosti. Če želimo vzpostaviti participacijski odnos javnosti in doseči najširši konsenz, bi se komuniciranje moralo začeti hkrati s pobudo za ustanovitev parka, in sicer z raziskavo ekonomskih in socioloških razmer območja, ter nato teči vzporedno s pripravo strokovnih podlag in izhodišč za načrt upravljanja. Predvideni in predpisani javna predstavitev in javna obravnava sta kljub možnosti podajanja mnenj in stališč le enosmerno sporočilo o tako rekoč odločeni zadevi.

Po drugi strani pa je odsotnost komuniciranja v procesu zavarovanja logična posledica spremembe pristopov k varstvu narave v Sloveniji. Z izločitvijo kulturnih vidikov vrednotenja narave se je aktivna vloga človeka v varstvu narave namreč spremenila v pasivno. Ker tako varstvo narave ni namenjeno ohranjanju vseh komponent prostora, participacija javnosti v njem ni potrebna.

V shemi pogrešamo vsaj še ustrezen zaključek procesa ustanavljanja, to je vzpostavitev upravljanja zavarovanega območja. Če se zadovoljimo z aktom o zavarovanju kot končnim dejanjem procesa ustanavljanja, smo naredili le toliko kot je bilo pri ustanavljanju naravnih parkov narejenega že v preteklosti, ki jo pogosto kritično ocenjujemo, in sicer še en »park na papirju«. Vzpostavitev upravljanja, ki zajema vsaj določitev upravljalca in osnutek upravljalkega načrta, kot zagotovila za nadaljnje življenje parka, mora tako še biti del procesa ustanavljanja naravnega parka.

Celo korak nazaj predstavlja shema v razporejanju odgovornosti za izvajanje procesa, posameznih korakov in aktivnosti znotraj korakov, saj za nosilca in koordinatorja projekta na državni ravni predvideva Ministrstvo za okolje in prostor, na ravni lokalnih skupnosti pa pristojni občinski organ; ZRSVN pri tem izvaja naravovarstvene strokovne naloge (Berginc in sod., 2007). Ker pa v praksi ZRSVN med vsemi strokovnimi nalogami, povezanimi z ustanavljanjem naravnih parkov, pripravlja predvsem strokovne podlage in ker shema ne predvideva drugih izvajalcev procesa, je razumeti, da je odgovornost za izvajanje vseh preostalih aktivnosti povsem na strani ministrstva oziroma lokalnih skupnosti.

Naloga ministrstva oziroma lokalne skupnosti je po našem mnenju zagotavljanje kadrov in sredstev ter reševanje političnih vprašanj ustanavljanja parka (npr. usklajevanje z drugimi sektorji ter usklajevanje z in med lokalnimi skupnostmi), medtem ko je koordinacija nastajanja parka na terenu, komuniciranje z javnostmi in iskanje konsenza glede rabe prostora izjemno zahtevna, pretežno družboslovna, a izvirno naravovarstvena naloga, za katero morajo biti izvajalci posebej usposobljeni. Nerealno je pričakovati, da bosta ministrstvo in/ali lokalna skupnost opravljala to strokovno nalogo.

Vendar pa se tudi ZRSVN ne vidi v vlogi usklajevalca naravovarstvenih vsebin z drugimi uporabniki v prostoru, kjer naj bi nastal naravni park. Kritičen pregled strokovnih podlag, ki jih je doslej pripravil, kaže, da jih ta razume le kot oceno naravovarstvenih kakovosti prostora in določitev s stališča varstva narave najbolj optimalnih varstvenih režimov, kar sicer ustreza prvi fazi strokovnih podlag iz zgoraj predstavljene sheme, ne pa tudi dejanskim zahtevam.

V procesu ustanavljanja naravnih parkov ZON-UPB2 (2004) strokovnemu zavodu (ZRSVN) v prvem odstavku 117. člena najprej nalaga naslednje naloge:

- zbiranje podatkov o rastlinskih in živalskih vrstah, njihovih življenjskih prostorih in ekosistemih v sodelovanju z izvajalci javnih služb na področju usmerjanja gospodarjenja z naravnimi viri,
- spremljanje stanje biotske raznovrstnosti,
- evidentiranje in vrednotenje delov narave,
- priprava strokovnega predloga za določitev statusa naravnih vrednot in razvrstitve naravnih vrednot v naravne vrednote državnega in lokalnega pomena,
- spremljanje stanje naravnih vrednot.

Pri odnosu naravovarstvene strokovne službe do procesa ustanavljanja parka se kaže v nalogi že predstavljeno nerazumevanje kompleksne vloge varstva narave v sodobni družbi. Varstvo narave že dolgo ni le naravoslovna znanstvena disciplina, saj je za doseganje ciljev naravovarstvena (naravoslovna) spoznanja treba umestiti v družbeno prakso. Tu pa se pojavi še vprašanje usposobljenosti službe za izvajanje posameznih korakov in celotnega

procesa, saj se ta vsebinsko dotika prav vseh plati človekovega okolja in zato zahteva široko paleto znanj, ki se med seboj prepletajo in dopolnjujejo. Kot trdi Anko (1996) to lahko uspešno izvajajo le strokovnjaki, ki imajo poleg naravoslovnih tudi družboslovna in upravljalna znanja.

Konec koncev se ZRSVN družboslovni in upravljalni vlogi ne more izogniti tudi zato, ker mu ZON-UPB2 (2004) v okviru opravljanja javne službe poleg že naštetih nalog in priprave strokovnih podlag za zavarovanje v prvem odstavku 117. člena nalaga tudi naslednje naloge:

- sodelovanje pri izvajanju in izvajanje ukrepov varstva naravnih vrednot državnega pomena,
- sodelovanje pri pripravi načrtov upravljanja zavarovanih območij,
- upravljanje z zavarovanimi območji, ki jih je ustanovila država, če je v aktu o zavarovanju tako določeno,
- sodelovanje pri izvajanju in izvajanje ukrepov varstva sestavin biotske raznovrstnosti na ekološko pomembnih območjih in posebnih varstvenih območjih

To pomeni, da bi moral strokovni zavod vsaj sodelovati pri izvajanju prav vseh korakov v procesu ustanavljanja naravnih parkov.

Primer uporabe predstavljenega postopka (Berginc in sod., 2007) v praksi je ustanavljanje Krajinskega parka Ljubljansko barje, naravnega parka, ki je trenutno najbližji zavarovanju. V ta namen je bila na Ministrstvu za okolje in prostor za obdobje 2007 - 2008 pripravljena »časovnica« aktivnosti, iz katere so razvidni tudi izvajalci.

Preglednica 13: Časovnica aktivnosti za ustanovitev Krajinskega parka Ljubljansko barje. (Načrt dela ..., 2007)

Aktivnost	Nosilec	Faza in rok izvedbe
Priprava naravovarstvenih strokovnih osnov za zavarovanje	ZRSVN	izdelan osnutek
Priprava kulturo varstvenih osnov	MK, ZVKD	izdelan osnutek
Strokovne podlage za izdelavo osnutka Uredbe in načrta upravljanja	MOP, Zunanji izvajalci	v izdelavi
Predstavitev projekta ustanavljanja parka programskemu svetu – 1. seja programskega sveta	MOP	Maj 2007
Predstavitev projekta ustanavljanja parka strokovnemu svetu – 1. seja strokovnega sveta	MOP	Maj 2007
Definiranje poslanstva, vizije in ciljev bodočega Krajinskega parka Ljubljansko barje	Zunanji izvajalec v sodelovanju z MOP	Maj 2007
Oblikovanje varstvenih in razvojnih usmeritev za potrebe Uredbe o krajinskem parku Ljubljansko barje	Zunanji izvajalec v sodelovanju z MOP	Maj 2007
Izvedba javnega razpisa za sofinanciranje projektov in aktivnosti neprofitnih organizacij na LB	MOP	Junij 2007
Priprava tez za Uredbo o zavarovanju	MOP, ZRSVN	Junij 2007
Predstavitev tez za Uredbo strokovnemu svetu – 2. seja strokovnega sveta		September 2007
Predstavitev tez za Uredbo programskemu svetu – 2. seja programskega sveta	MOP	September 2007
Sestanki z deležniki, delavnice (podrobna določitev na podlagi vsebine tez za Uredbo)	MOP, ZRSVN	September, oktober 2007
Vključitev pripomb	MOP	Oktober 2007
Priprava osnutka uredbe o zavarovanju	MOP, ZRSVN	Oktober 2007
Obravnava uredbe na Vladi RS in občinskih svetih - sprejet sklep o javni razgmitvi	MOP	November, december 2007
Seznanitev javnosti, javna obravnava	MOP, ZRSVN	Januar, februar 2008
Stališča do pripomb javnosti	MOP, ZRSVN	Marec 2008
Medresorsko usklajevanje	MOP	April 2008
Komunikacijske aktivnosti kot podpora sprejemu Uredbe	MOP, MOL	2007 - 2008
Infrastrukturalna ureditev nekaj lokacij za obiskovalce (izbor lokacije se potrdi na 2. seji strokovnega in programskega sveta)	MOP	Junij 2008
Obravnava na Vladi RS - sprejem uredbe na Vladi RS	MOP	Junij 2008

V preglednici najbolj preseneča, da je nosilec projekta tri izjemno pomembne, po svoji naravi povsem strokovne naravovarstvene naloge, zaupal zunanjemu izvajalcu. To so:

- definicija poslanstva, vizije in ciljev bodočega parka,
- priprava strokovnih podlage za izdelavo osnutka akta o zavarovanju in načrta upravljanja ter
- določitev varstvenih in razvojnih usmeritev za potrebe akta o zavarovanju.

Taka razporeditev nalog je povsem neprimerna. Katera stroka poleg matične pa naj bi bila še usposobljena za določitev najpomembnejših parametrov življenja bodočega naravnega parka? Če ni dovolj usposobljena, za to obstajajo razlogi, ki jih je treba odpraviti in zaposlene ustrezno usposobiti.

V primerjavi s predstavljeno shemo postopka (Berginc in sod., 2007) in določbami ZON-UPB2 (2004) je v »časovnici« dodano komuniciranje z deležniki pred pripravo osnutka uredbe o zavarovanju. Medresorsko usklajevanje pa je predvideno šele po javni obravnavi, se pravi že pripravljenega osnutka uredbe. Ker so drugi vladni resorji prav tako deležniki v procesu ustanavljanja naravnega parka, bi moralo tudi z njimi komuniciranje teči od samega začetka in po principu participacije. Končno medresorsko usklajevanje besedila in sprejetje akta o zavarovanju bi bilo v tem primeru le še formalnost.

Ugotovitve

Shema postopka ustanavljanja naravnega parka, kot jo predstavljajo Berginc in sod. (2007) torej ne rešuje že dolgo odprtih vprašanj in dilem glede ustreznega procesa zavarovanja. Z manjšimi odstopanji po vsebini dejansko ni prav nič drugačna od postopkov za zavarovanje, ki so se odvijali v preteklosti, ko so nastajali »parki na papirju«.

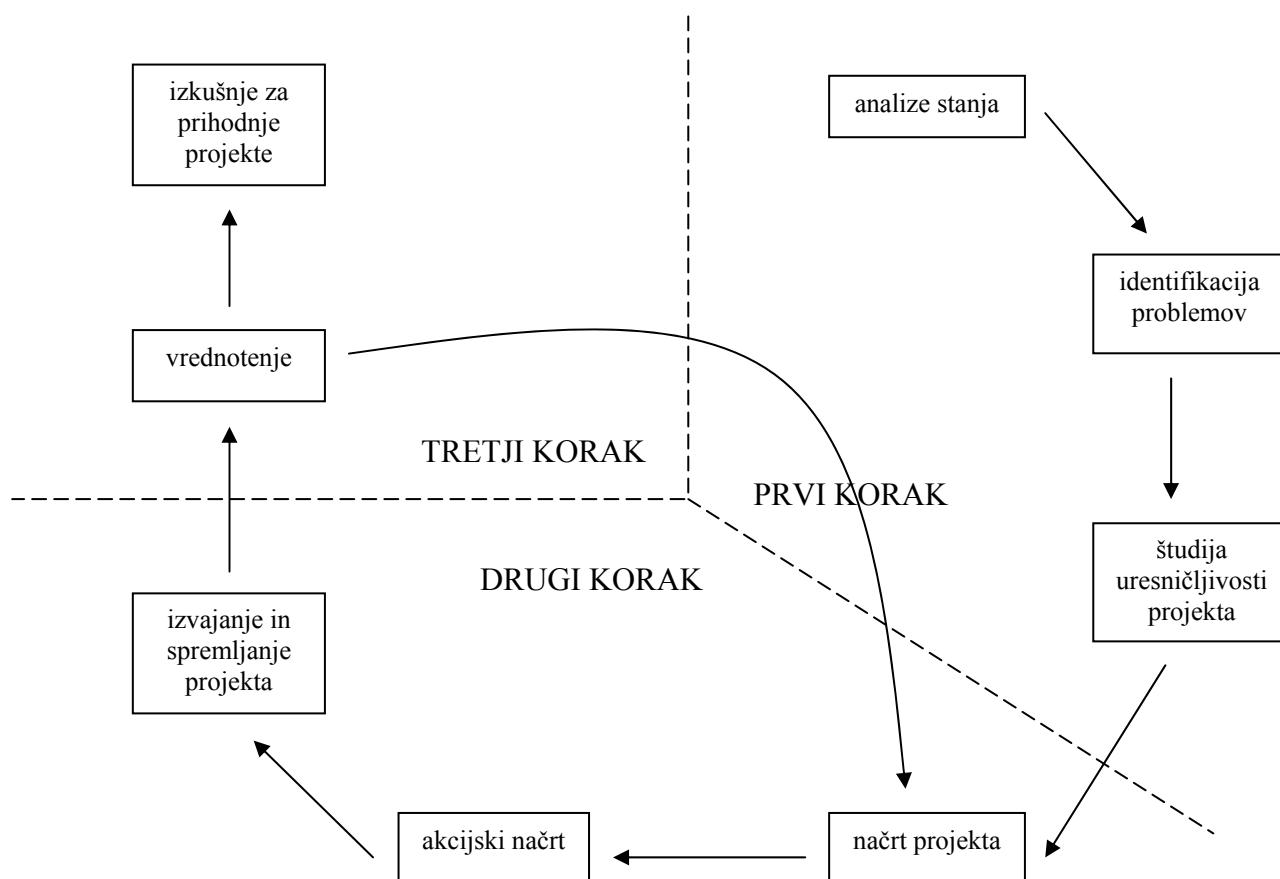
Odgovorni nosilci projektov se od vseh aktivnosti v procesu ustanavljanja naravnih parkov pogosto osredotočajo le na pripravo in potrditev akta o zavarovanju, vse premalo pa se posvečajo ciljem in namenom ustanovitve naravnega parka, ki vsebino tega akta določajo. Pri tem se pogosto zanašajo na upravljalški načrt. Akti o zavarovanju so zato neučinkoviti, upravljalškega načrta pa doslej razen Regijskega parka Škocjanske jame (Odlok o programu varstva ..., 2006) nima še nobeno širše zavarovano območje v Sloveniji.

Poleg tega nosilci projekta tudi vse premalo in največkrat neustrezno komunicirajo z javnostmi. Najpogosteje večino deležnikov obidejo in zadostijo le zakonskemu določilu glede javne predstavitve (ZON-UPB2, 2004: 58. člen). Namesto da bi z deležniki vzpostavili enakopraven partnerski odnos in sproti reševali odprta vprašanja, pred njimi skrivajo informacije, na koncu pa jih postavijo pred dejstvo. Naravovarstvena stroka bi se morala zavedati, da je konec koncev le eden od deležnikov v komunikaciji z naravo in da pri sklepanju kompromisov glede ciljev in interesov nima prednosti, temveč je le eden izmed enakopravnih partnerjev.

7.9 PREDLOG MODELA USTANAVLJANJA NARAVNEGA PARKA

Kot je bilo predstavljeno v prejšnjih poglavjih, so se po svetu razvili različni sistemi varstva narave in s tem različni pristopi k ustanavljanju naravnih parkov. Razlogi za to so najprej različne naravne značilnosti, potem pa še različna tradicija, družbene in gospodarske razmere. Ne glede na razlike v sistemih in pristopih pa mora ustanavljanje naravnega parka potekati po priznanih zakonitostih projektnega delovanja.

Ustanavljanje naravnih parkov je dolgotrajen proces, sestavljen iz več stopenj. Njegovo izvajanje zahteva močno strokovno, kadrovsko, finančno, moralno in politično podporo pristojnih institucij, državnih in/ali organov lokalnih skupnosti. Vanj so vpleteni vsi, ki imajo do območja, na katerem proces poteka, kakršenkoli odnos. Skupek vseh korakov, dejavnikov, načel in principov, ustrezno razporejenih v pregleden, odprt in urejen sistem, tvori potek ustanavljanja naravnih parkov.



Slika 23: Projektni cikel ustanavljanja naravnega parka (prirejeno po Lal in Keen, 2002)

Figure 23: Flow-chart displaying the project cycle in the creation of a nature park (adapted according to Lal & Keen, 2002)

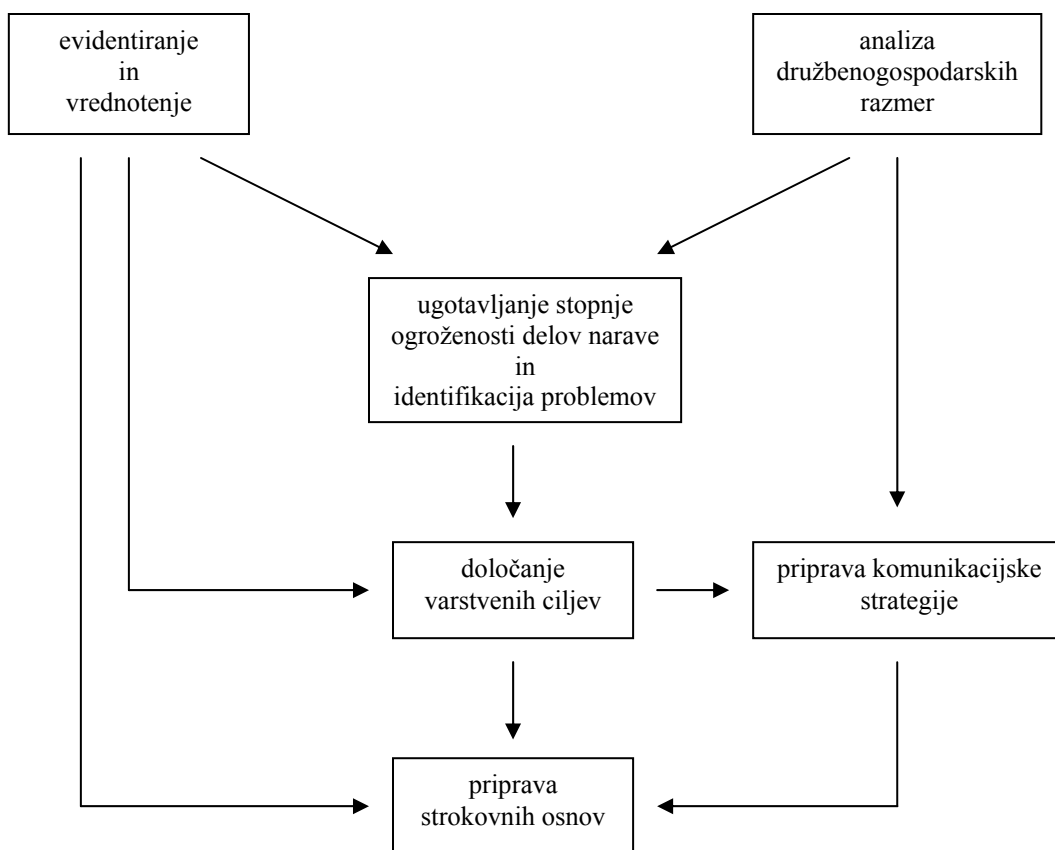
Življenje naravnega parka se pravno formalno začne s sprejetjem akta o zavarovanju, dejansko pa z zamislijo o njegovi ustanovitvi. Model ustanavljanja naravnih parkov, predlagan v nadaljevanju, sledi sodobnim strokovnim pristopom v varstvu narave od zamisli do njegove ustanovitve, ko se proces nastajanja prelije v proces upravljanja naravnega parka. Zasnovan je na načelih projektnega ciklusa, zato njegovo uresničevanje temelji na ustreznem izvajanju posameznih korakov projekta. Kakor prikazuje slika 23, je projekt ustanavljanja naravnega parka sestavljen iz treh obsežnejših zaporednih korakov.

Prvi korak se na eni strani začne z analizo značilnosti prostora, ki zajema inventarizacijo in vrednotenje narave, na drugi pa z analizo družbenogospodarskih razmer na območju, predvidenem za zavarovanje. Slednja se nanaša predvsem na stanje razvojnih dejavnosti na območju vključno z rabo tal ter na socialno stanje z identifikacijo deležnikov in njihovih vrednot. Pripravi jo zunanji izvajalec po naročilu naravovarstvene stroke, predstavlja pa osnovo za pripravo komunikacijskega načrta. Temu sledi analiza konfliktov med varstvom narave in drugimi dejavnostmi v prostoru, ki se kaže z ogroženostjo delov narave na območju. Z definicijo varstvenih ciljev in študijo njihovih uresničljivosti ter pripravo komunikacijske strategije se zaključi prvi korak projektnega ciklusa. Rezultat tega koraka so strokovne osnove za ustanovitev naravnega parka, ki jih pripravi strokovna naravovarstvena organizacija ob upoštevanju vseh ugotovljenih dejstev o obravnavanem območju. Strokovne osnove vsebujejo:

- rezultate inventarizacije in vrednotenja narave,
- stopnjo ogroženosti naravovarstveno pomembnih vsebin in identifikacijo naravovarstvenih problemov,
- poslanstvo, vizijo, namen in cilje ustanovitve parka,
- študijo uresničljivosti načrtovanega projekta,
- predlog varstvenih con in varstvenih režimov ter razvojnih usmeritev.

Komunikacijsko strategijo, to je načrt s kom, kdaj, kaj in kako bomo komunicirali, pripravita skupaj politika in naravovarstvena stroke. Kline in Hlad (2004) navajata pet temeljnih korakov komunikacijske strategije:

- podrobna analiza območja, zato da se identificirajo primarni deležniki, njihove skrbi/dejavnosti in znanje/interes za naravo;
- definicija jasnih ciljev, ki jih želimo doseči in identifikacija ključnih sporočil;
- izdelava akcijskega načrta – kako bomo komunicirali, s kom, kdaj, kje, katere metode bomo uporabili;
- identifikacija zadostnih informacij, sredstev – kakšni viri so potrebni in kdaj ter zagotovitev njihove razpoložljivosti;
- določitev indikatorjev uspeha, ki bodo omogočili oceno dosežkov strategije v rednih intervalih in njihovo izboljšanje, če bo potrebno.



Slika 24: Prikaz aktivnosti prvega koraka ustanavljanja naravnega parka

Figure 24: Flow-chart of activities constituting the first step in the creation of a nature park

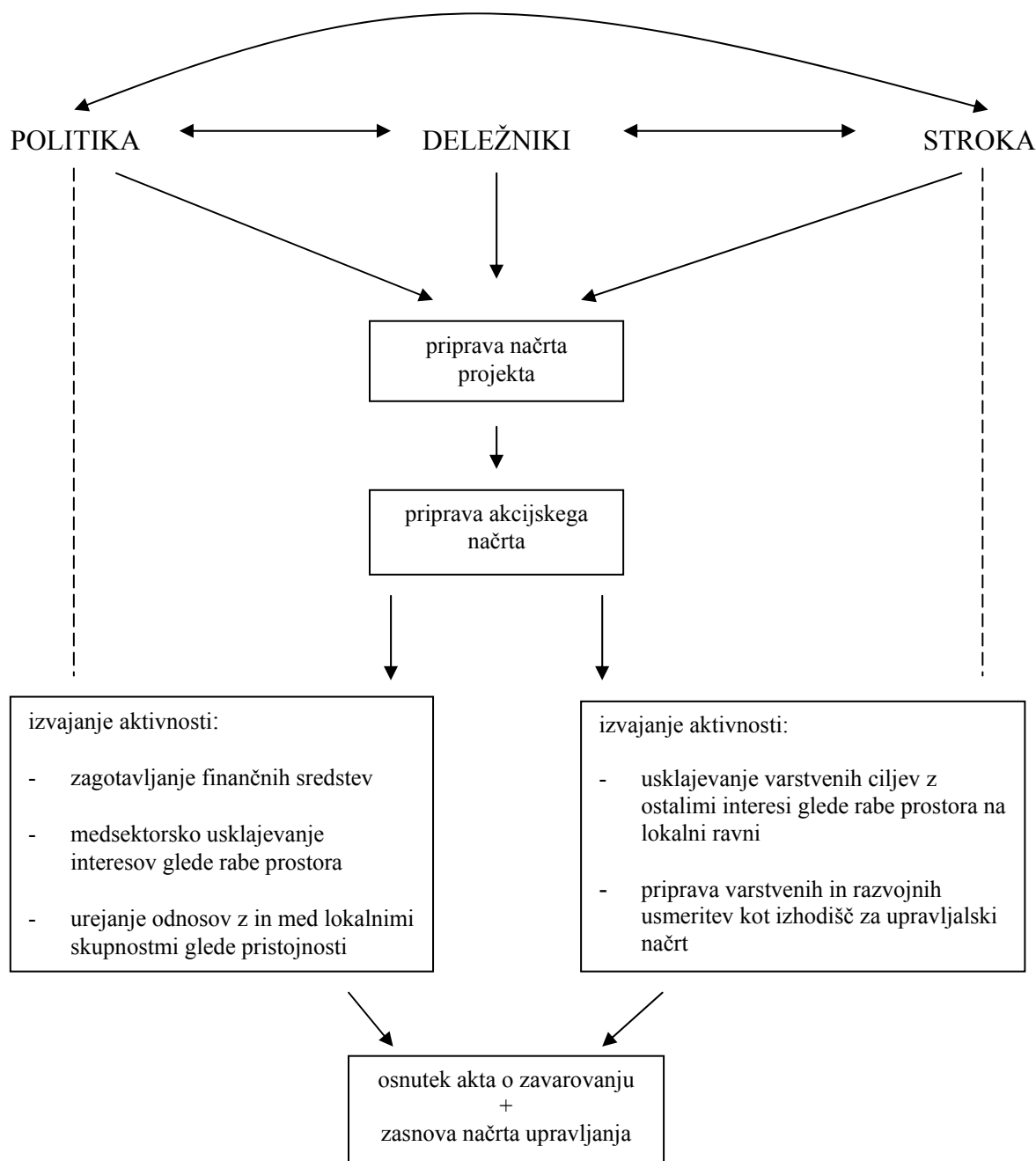
Drugi korak se nanaša na načrtovanje projekta, pripravo načrta aktivnosti in izvajanje teh aktivnosti. Poteka vzporedno na ravni politike in na ravni stroke ob stalnem medsebojnem komuniciranju in nujno ob participaciji javnosti na vseh ravneh. Njegova glavna akterja sta sicer politika (npr. pristojno ministrstvo, več ministrstev ali vlada) ter strokovna naravovarstvena organizacija, ki v razvoj in izvajanje projekta vključujeta vse, ki jih ta zadeva.

Politika ima pomembno vlogo že pred začetkom projekta, saj mora poskrbeti za pripravo strategij in programov, na osnovi katerih se izvajajo projekti ustanavljanja naravnih parkov, ki trajajo približno dve leti (Phillips, 2002), zato jim upravičeno rečemo procesi. V okviru drugega koraka politika poleg priprave načrta projekta in akcijskega plana zagotavlja tudi ustrezno finančno, kadrovsko in politično podporo za nemoten potek projekta, ob tem pa izvaja naslednje aktivnosti:

- zagotavljanje finančnih sredstev,
- zagotavljanje medsektorske usklajenosti interesov glede rabe prostora,
- urejanje odnosov z in med lokalnimi skupnostmi glede pristojnosti ustanavljanja in upravljanja naravnega parka.

Stroka po zaključenem prvem koraku ob participaciji javnosti izvaja naslednje aktivnosti:

- usklajevanje interesov glede rabe prostora na lokalni ravni in
- priprava varstvenih in razvojnih usmeritev kot izhodišč za upravljalški načrt.



Slika 25: Prikaz aktivnosti v drugem koraku ustanavljanja naravnega parka

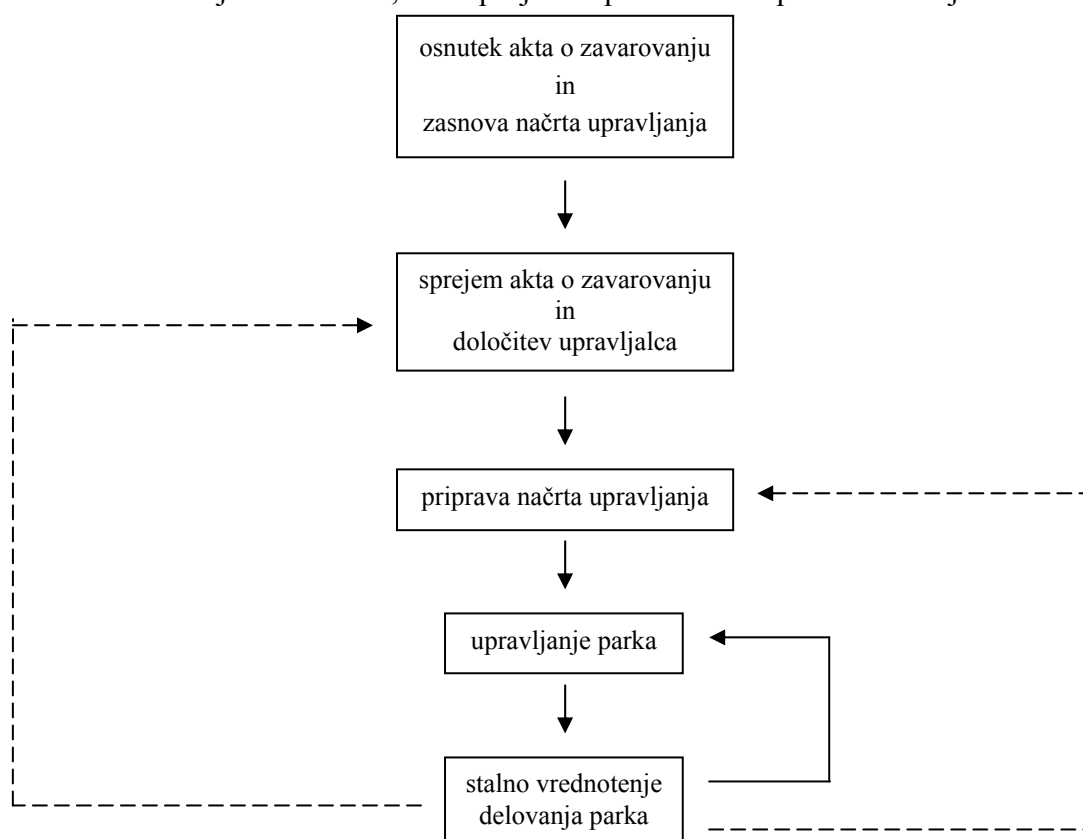
Figure 25: Flow-chart of activities constituting the second step in the creation of a nature park

Sodelovanje javnosti v projektu ustanavljanja naravnega parka zagotavljata tako politika kot stroka, ki morata upoštevati raznolikost njihovih interesov. Komuniciranje je proces,

skozi katerega eno za drugo primerjamo svoje želje z željami drugih vpletenih in preverjamo, katere varstvene cilje bomo lahko dosegli in katerim deležniki nasprotujejo. Hkrati v mejah zmogljivosti izvajamo konkretne aktivnosti za doseg skupnih ciljev, s pomočjo katerih se postopoma razblinjajo nesoglasja, ki v svojem bistvu ponavadi izhajajo iz obojestranskih napačnih predpostavk, starih bremen in nepripravljenosti na sklepanje kompromisov.

Soočanje vseh rezultatov dolgotrajnega in zahtevnega komunikacijskega procesa pripelje do osnutka akta o zavarovanju in zasnove načrta upravljanja, ki sta rezultata drugega koraka. Ob participaciji deležnikov ju pripravita nosilca političnega in strokovnega dela procesa ustanavljanja naravnega parka.

Tretji korak pomeni spremljanje in vrednotenje rezultatov projekta. Prva taka preizkušnja je javna predstavitev osnutka akta o zavarovanju in zasnove upravljalškega načrta. Odzivi nanju povedo, ali je bil projekt dobro zastavljen in izvajan in ali se uspešno zaključuje. Pozitivni odzivi so znak, da gre osnutek akta o zavarovanju lahko v potrditev. Nekaj odzivov je vedno negativnih, če pa je taka večina, je to znak, da projekt še ni zrel za potrditev in da se je treba vrniti, načrt projekta spremeniti ter ponovno izvajati aktivnosti.



Slika 26: Zaključni del procesa ustanavljanja širšega zavarovanega območja

Figure 26: Flow-chart displaying the final stage of the nature park creation process

Proces ustanavljanja naravnega parka pa se s sprejetjem akta o zavarovanju pravzaprav ne zaključi, temveč se prelije v proces upravljanja zavarovanega območja in projektni cikel se tako ponovno zavrti. Takoj ob uveljavitvi akta o zavarovanju je tudi zaradi kontinuitete aktivnosti na območju smiselno določiti upravljalca zavarovanega območja. Tako ta, tudi če ni sodeloval pri nastajanju, lahko sodeluje pri pripravi končnega predloga upravljalkega načrta. Tega morata ob nadaljnji participaciji deležnikov in v sodelovanju z zunanjimi eksperti pripraviti stroka in politika skupaj. Šele ko je upravljalški načrt potrjen in se prične upravljanje ustanovljenega parka, je procesa ustanavljanja zares konec. Če želimo, da bo delovanje parka učinkovito, je potrebno vzpostaviti stalno vrednotenje upravljanja in po potrebi spremeniti akt o zavarovanju in/ali upravljalški načrt.

Ugotovitve

Naravovarstvena stroka v Sloveniji do sedaj še ni izoblikovala ustreznega poteka procesov ustanavljanja naravnih parkov, ki bi njihovim snovalcem olajšal delo. To predstavlja pomembno strokovno vrzel v sistemu varstva narave.

Procesa oziroma postopka za ustanavljanje zavarovanega območja se je v preteklosti vsakdo lotil na svoj način glede na lastne in/ali tuje izkušnje. Bolj kot za metodološki je zato do sedaj šlo pravzaprav za tako imenovani ad hoc pristop oziroma za vsakokratno sprotno improvizacijo procesa. Rezultati so bili odvisni od sposobnosti odgovornih nosilcev in naklonjenosti okoliščin, v katerih so se znašli. Neuspehi so poleg izgubljenega časa, energije in proračunskega denarja povzročili veliko nezaupanja javnosti v varstvo narave.

Želja po parku in priprava akta o zavarovanju sta v preteklosti morda zadostovali za ustanovitev zavarovanega območja, v današnjem času pa imajo vsi tisti, ki jih to zadeva, po eni strani pravico sodelovati v tem procesu, po drugi strani pa iz različnih razlogov to tudi zahtevajo. Zato sta v procesih ustanavljanja naravnih parkov nujna in najpomembnejša projektno delovanje in spoštovanje načela participacije. Projektno delovanje ima jasne zakonitosti in omogoča stalno vrednotenje vseh aktivnosti, participacija deležnikov od vsega začetka pa zagotavlja partnerski odnos in soodločanje na vseh ravneh procesa. Brez enega ali drugega je uspeh pri ustanavljanju naravnih parkov, kot smo videli, zgolj naključen.

8 REZULTATI

Rezultati naloge pomenijo teoretični in metodološki prispevek k ustanavljanju naravnih parkov v Sloveniji. Eden bistvenih rezultatov naloge je najprej dognanje, da je varstvo narave v Sloveniji na tem področju neuspešno, tako glede na prejšnja obdobja kot tudi glede na stanje in trende drugod po Evropi, zlasti pa tudi glede na obseg ozemlja predvidenega za zavarovanje in načrtovano dinamiko ustanavljanja naravnih parkov.

Ob tej ključni ugotovitvi je naš konkreten in tvoren prispevek zlasti v opredelitvi vsebinskih, pravnih, organizacijskih in implementacijskih pogojev, ki bi morali biti izpolnjeni ter parametrov, ki bi jih bilo treba upoštevati pri izhodiščih in pri aktivnostih ustanavljanja in upravljanja širših zavarovanih območij v Sloveniji.

Za ustanavljanje naravnih parkov bi bilo tako potrebno naslednje:

1. **uveljaviti in uresničiti celovit pristop k varstvu narave**, ki kot predmet varstva razume sistemski sklop treh vsebin: naravnih znamenitosti (naravnih vrednot), biotske raznovrstnosti in krajine;
2. **vzpostaviti zavest o vpetosti varstva narave v družbene procese in s tem povezano potrebo po obravnavanju vrste človekovih vlog v varstvu narave**. To se mora odraziti v celovitosti meril za vrednotenje narave oziroma za določanje zavarovanih območij, ki nujno upoštevajo socialni in kulturni vidik z estetskimi, doživljajskimi in rekreacijskimi komponentami. Človeku je pri varstvu narave treba poleg njenega ogrožanja, priznati večstransko vlogo: človek je subjekt, ki ima v zvezi z varstvom narave določene pravice in dolžnosti; človek je oblikovalec moralnih norm oziroma vrednot, ki določajo, kaj, zakaj in kako varujemo; človek je sooblikovalec kvalitet prostora, ki ga varujemo. Odtod izhaja med drugim tudi nujnost, da je varstvo narave treba obravnavati večnamensko in večplastno;
3. **obravnavati krajino kot poseben predmet varstva** in ključne kvalitete, ki motivira opredeljevanje, ustanavljanje in upravljanje naravnih parkov, predvsem regijskih in krajinskih. Nujna je vzpostavitev ustreznih meril za določanje in instrumentov za varovanje krajine. Ta merila in instrumente, ki sicer niso tema te naloge, bi bilo tudi v slovenskih razmerah mogoče opreti na teorijo in prakso iz tujine (na primer Phillips, 2002 in Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, 2002);
4. **uresničevati in vključevati vsebine prvih treh točk v proces ustanavljanja naravnih parkov, kar bi zagotavljala zlasti ustrezno pripravljena zakonodaja**. Ta bi poleg tega morala če ne naravnost predpisovati pa vsaj spodbujati dosledno

projektno naravnost postopkov, participacijo javnosti ter jasno in dosledno razmejitve pristojnosti pri ustanavljanju in upravljanju naravnih parkov;

5. **v kontekstu zakonodaje in pristojnosti posebej poudariti pomen naravovarstvene stroke, zlasti vlogo ustrezne organiziranosti naravovarstvene službe.** Ta bi morala ob razmejitvi na politično-zakonodajno, upravno in strokovno raven temeljiti na učinkoviti organizaciji ter sodobnim in realnim potrebam prilagojenemu upravljanju človeških virov. Ustrezna organiziranost je ključnega pomena za integriteto, ugled in s tem moralni vpliv stroke, razvoj in utrjevanje najboljših praks, določanje prioritet, usposobljenost in motivacijo zaposlenih in z vsem tem za njeno uspešnost. V okviru organizacije strokovne službe bi na ustanavljanje naravnih parkov zelo pozitivno vplivala sorazmerno močna zastopanost socioloških in drugih družboslovnih ved.
6. **vzpostaviti učinkovit sistem vzgoje, izobraževanja in usposabljanja** poklicnih naravovarstvenikov, ki bo zagotavljal potrebna naravoslovna, družboslovna in upravljalna znanja, potrebna za ustanavljanje in upravljanje parkov.
7. **projektno voditi procese ustanavljanja naravnih parkov z močno participacijo javnosti,** saj je le tako mogoče preprečiti nove »parke na papirju« in postaviti zdrave temelje kasnejšemu upravljanju naravnih parkov.

9 RAZPRAVA IN SKLEPI

V razpravi in sklepih želimo podrobneje in obširneje razložiti rezultate ter s tem dokončno potrditi ali ovreči postavljene hipoteze ter navesti in interpretirati najpomembnejše strnjene ugotovitve naloge z izglede za prihodnost.

9.1 RAZPRAVA

9.1.1 Uspešnost dosedanjega ustanavljanja naravnih parkov

Naslov naloge pove, da je njena vsebina v prvi vrsti ugotavljanje uspešnosti ustanavljanja širših zavarovanih območij oziroma naravnih parkov v Sloveniji. Uspešnost smo ugotavljali povsem statistično, na osnovi števila ustanovljenih parkov oziroma deleža zavarovane površine v državi v posameznih obdobjih. Pri tem smo upoštevali številne dejavnike, v zadnjem času pa tudi cilje, zastavljene v strateških dokumentih.

Ugotovljeno je bilo naslednje:

- imamo dolgo tradicijo varstva narave, saj smo s prizadevanji za zavarovanje začeli hkrati z drugimi evropskimi narodi, vendar smo državno službo za varstvo narave dobili 40 let za prvo v Evropi in v »zlatem obdobju« ustanavljanja naravnih parkov v Evropi dejansko nismo bili udeleženi;
- do vključno leta 1966 smo na tedanji republiški ravni ustanovili 5 naravnih parkov;
- med letoma 1966 in 1981, torej v 15 letih, v katera je vključeno celotno obdobje veljavnosti ZVN (1970), nismo na republiški ravni ustanovili nobenega naravnega parka;
- leta 1981 smo na republiški ravni bistveno razširili in posodobili Triglavski narodni park in ustanovili Spominski park Trebče, danes Kozjanski regijski park;
- med letoma 1981 in 2003, torej v 22 letih, nismo na republiški oziroma državni ravni ustanovili nobenega naravnega parka;
- med letoma 1966 in 2003, torej v 37 letih, smo na republiški oziroma državni ravni ustanovili dva naravna parka;
- med letoma 1966 in 2008, torej v 42 letih, smo na republiški oziroma državni ravni ustanovili 3 naravne parke;
- med letoma 1981 in 2008 smo na ravni države ustanovili en naravni park, Krajinski park Goričko;
- v devetdesetih letih prejšnjega stoletja smo načrtovali zavarovanje 30 odstotkov ozemlja (NPVO, 1999), danes (leta 2008) je zavarovanih 11,35 odstotkov površine Slovenije;
- v zadnjih 26 letih je država na novo torej zavarovala nekaj več kot 2 odstotka ozemlja Slovenije;

- od predvidenih vsaj štirinajstih naravnih parkov (NPVO, 1999) je ustanovljen eden;
- od predvidene ustanovitve šestih regijskih parkov (Predlog zakona o parkih, 1998) ni ustanovljen nobeden; skupno imamo tako dva regijska parka na državni ravni in enega na lokalni ravni,
- izmed sedmih zakonov, ki so na ozemlju sedanje Slovenije urejali naravne parke, je bil za ustanavljanje naravnih parkov kljub nekaterim pomanjkljivostim najuspešnejši ZNKD (1981); na lokalnem nivoju je na njegovi podlagi nastalo 30 naravnih parkov;
- leta 2002 je tedanji minister za okolje in prostor prekinil vse postopke ustanavljanja naravnih parkov v Sloveniji (Kopač, 2003);
- v zadnjih 20 letih je bilo neuspešnih vsaj 10 poskusov ustanovitve naravnih parkov;
- od sprejetja ReNPVO leta 2006 do začetka leta 2008 se delež zavarovanega ozemlja kljub napovedanim petim odstotkom ni povečal še v nobeni od varstvenih kategorij;
- veljavni strateški dokumenti za področje varstva narave (ReNPVO, 2006) predvidevajo zelo počasno povečevanje deleža zavarovanega ozemlja v Sloveniji, načrtovanih je 7 regijskih in 2 krajinska parka;
- v Sloveniji nimamo predvidene direkcije za zavarovana območja (Vidic, 1996) in ZON-UPB2 (2004) ne ureja vodenja uradne evidence o zavarovanih območjih;
- cilj novoustanovljenih naravnih parkov je zgolj ohranjanje biotske raznovrstnosti (ReNPVO, 2006).

Ob takšnih podatkih gotovo ne moremo govoriti o uspešnem ustanavljanju. **Prva hipoteza: »Pri ustanavljanju širših zavarovanih območij v Sloveniji smo relativno neuspešni« je s tem potrjena.** Podprli jo bomo tudi v naslednjih razdelkih, ki se neposredno ali posredno dotikajo vzrokov za neuspeh. Ti se kažejo na dveh, med seboj tesno povezanih, a vsebinsko različnih ravneh. Prva raven so teoretična izhodišča varstva narave, iz katerih izhaja druga, tj. izvedbena raven uresničevanja zastavljenih ciljev. Neuspešnost je lahko posledica neustreznih teoretičnih izhodišč, izvedbene ravni ali pa obeh.

9.1.2 Teoretična izhodišča ustanavljanja naravnih parkov

Teoretična izhodišča varstva narave je treba presojati v luči dejstva, da uspešno ustanavljanje naravnih parkov terja celovit pristop k varstvu narave z obravnavo treh temeljnih vsebin, naravnih znamenitosti oziroma naravnih vrednot, krajine in biotske raznovrstnosti, z vseh vidikov, tudi in predvsem s kulturnega vidika.

ZON-UPB2 (2004) je edina pravna podlaga za ustanavljanje naravnih parkov v Sloveniji. Drugega predpisa ni in tudi ni predviden, zato bi moralo biti ustanavljanje naravnih parkov v njem sistemsko rešeno. Če ga v pogledu celovitosti primerjamo z ZVN (1970) in ZNKD

(1981), ugotovimo da je v splošnem nekoliko celovitejši, saj podrobno obravnava na novo opredeljen vsebinski sklop ohranjanja biotske raznovrstnosti. Korak nazaj pa predstavlja pri obravnavi ostalih dveh vsebinskih sklopov. Pri naravnih vrednotah (naravnih znamenitostih) je izločil kulturno merilo vrednotenja narave, kar na teoretični ravni onemogoča učinkovito varovanje naravnih vrednot, saj smo zaradi izločitve kulturnega vidika vrednotenja iz varstva narave ostali brez podpore najširše javnosti. ZON-UPB2 (2004) poleg tega ne opredeljuje krajine kot glavne substance prostora, ki ga varujemo z naravnimi parki, zato je učinkovito varstvo naravnih parkov ob doslednem upoštevanju določil ZON-UPB2 (2004) nemogoče.

Teoretična izhodišča obstoječega sistema varstva narave v Sloveniji, kakor izhajajo iz zakonodaje, je mogoče povzeti takole:

- v celoti obravnavajo le biotsko raznovrstnost, deloma obravnavajo naravne znamenitosti (naravne vrednote), vendar le z merili s področja naravoslovnih bazičnih znanosti, krajino pa obravnavajo le v ozki povezavi z ohranjanjem biotske raznovrstnosti in ne omogočajo njene opredelitve, varstva in upravljanja zaradi nje same;
- biotske raznovrstnosti ne obravnavajo kot vrednote same po sebi kljub navidezni ekocentrični usmeritvi celotnega zakona;
- iz meril vrednotenja narave v celoti izključujejo kulturni vidik, predvsem ne priznavajo njegove estetske in doživljajske razsežnosti;
- zaradi nepriznavanja kulturnega značaja varstvu narave ne upoštevajo človekovega odnosa do narave ter prebivalcem in obiskovalcem naravnih parkov neuravnoteženo nalagajo predvsem dolžnosti;
- ne priznavajo človekove vloge pri soustvarjanju kvalitet, ki so predmet varovanja (nekateri habitatni tipi in kulturna krajina).

Neustrezna teoretična izhodišča, ki so med seboj neusklajena ali se izmikajo celovitemu soočenju z realnostjo, ki naj bi jo urejala, skoraj zagotovo vodijo v neuspešno implementacijo. Njihova nezadostnost se kaže na vseh ravneh naravovarstvenega delovanja, zlasti še v neprimerni organizacijski strukturi naravovarstvene službe in pomanjkljivi usposobljenosti zaposlenih ter v odsotnosti metode ustanavljanja naravnih parkov, kar stroko domala onesposablja za izvajanje projektov ustanavljanja naravnih parkov. S takimi izhodišči tudi ni mogoče ustrezno opredeliti varstvenih ciljev, brez obravnave krajine ni mogoče usmerjati dejavnosti v prostoru, brez kulturnega vidika pa ni participacije javnosti.

To pomeni, da varstvo narave v Sloveniji ne temelji na celovitem pristopu, ki bi upošteval vse stvarne interese in potrebe v razmerju do narave. Zlasti se odreka zmerno antropocentričnemu pristopu na področju ustanavljanja parkov, zavestno in prednostno

obravnavajo ekocentrično obarvano ohranjanje biotske raznovrstnosti ter vse svoje aktivnosti, tudi ustanavljanje naravnih parkov, podreja temu cilju.

V posameznih primerih je s kakovostno izvedbo teoretična izhodišča do določene mere sicer mogoče zaobiti. Tako je v Sloveniji zaradi pomanjkljive, tako prejšnje kot sedanje zakonodaje, v praksi nastal dvojni sistem varstva naravnih parkov, ki temelji na načelu: kar ni izrecno prepovedano, je dovoljeno. Poleg uradnega sistema, ki temelji na ZON-UPB2 imamo še vzporednega, ki izhaja iz potreb po celovitem obravnavanju tako vsebin in meril vrednotenja kot človekovega odnosa do narave. Akti o ustanovitvi, predvsem nameni in cilji ustanovitve zavarovanih območij, npr. Triglavskega narodnega parka, Regijskega parka Škocjanske jame in krajinskega parka Goričko, širijo ozek okvir teoretičnih izhodišč ZON-UPB2 (2004), saj so lahko le tako relativno uspešni. To širjenje gre tako daleč, da le težko govorimo, da je bila naravovarstvena zakonodaja vsebinski podlaga za akte teh parkov.

Druga hipoteza: *»Varstvo narave v Sloveniji ima za področje ustanavljanja in upravljanja širših zavarovanih območij, zasnovanih na celovitem vrednotenju narave, pojmovno in zakonsko preozko zasnovana teoretična izhodišča« je s tem potrjena.* ZON-UPB2 (2004) praktično onemogoča ustanavljanje naravnih parkov, zasnovanih na celovitem vrednotenju narave.

9.1.3 Vprašanje metode ustanavljanja naravnih parkov

Metoda ustanavljanja naravnih parkov je način uresničevanja teoretičnih izhodišč. O dosedanjem ustanavljanju naravnih parkov v Sloveniji smo ugotovili naslednja tri ključna dejstva:

- ZON-UPB2 (2004) in drugi naravovarstveni predpisi metode ustanavljanja naravnih parkov ne opredeljujejo in tega pojma ne uporabljajo;
- edini učinkoviti metodološki prispevek k varstvu narave in tudi k ustanavljanju naravnih parkov sta bila uvodna dela Inventarjev najpomembnejše naravne dediščine Slovenije (Peterlin (ur.), 1976 in Skoberne in Peterlin (ur.), 1988, 1991), ki pa sta danes zastarela;
- publikacija Sistem varstva narave v Sloveniji (Berginc in sod., 2007) je predvsem razlaga naravovarstvene zakonodaje in nima lastnosti zapisane doktrine stroke oziroma metodologije;
- metoda ustanavljanja parkov kot skup pristopov in postopkov ni razpoznavna niti pod kakim drugim imenom, zato je ustanavljanje naravnih parkov lahko le nesistematično oziroma vsakokrat improvizirano (*ad hoc* metoda).

Ta dejstva že sama po sebi in brez ugotovitev iz prejšnjega razdelka kažejo na neprimernost teoretičnih izhodišč. Odsotnost metode ustanavljanja naravnih parkov ima v praksi več pojavnih oblik:

- ni enotnega pristopa k ustanavljanju naravnih parkov,
- ni projektnega vodenja ustanavljanja naravnih parkov;
- ni ustreznega upravljanja človeških virov v naravovarstveni službi;
- celoten proces je v večini primerov omejen na formalno sprejemanje akta o zavarovanju, imenovano postopek;
- v navezavi na teoretična izhodišča ni participacije javnosti in ustrezne razmejitve pristojnosti pri ustanavljanju naravnih parkov.

Za uspešnost pri ustanavljanju naravnih parkov to pomeni, da je lahko le naključna. **S tem je potrjena tudi tretja hipoteza: »V Sloveniji ni enotne in učinkovite metode za ustanavljanje širših zavarovanih območij«.** Ob ustreznih rešitvah na ravni teoretičnih izhodišč in primerni organizacijski strukturi z ustreznim sistemom kadrovanja, vzgoje, izobraževanja in usposabljanja, metoda ustanavljanja naravnih parkov po vsej verjetnosti ne bi bila več vprašljiva.

9.1.4 Nujnost in učinkovitost zavarovanja

Ugotovili smo, da sta poleg pomanjkanja politične volje glavna razloga za neuspešnost pri ustanavljanju naravnih parkov v Sloveniji neustrezna teoretična izhodišča varstva narave, ki opredeljujejo vsebino in namen naravnih parkov in neustrezen način uresničevanja ciljev, ki iz teh izhodišč izhajajo. Ker sta spreminjanje teoretičnih izhodišč varstva narave in uvajanje ustreznega modela ustanavljanja naravnih parkov zelo zahtevni nalogi, smo si zastavili vprašanje ali je zavarovanje sploh še učinkovit in celo, če je sploh še potreben ukrep varstva za celovito ohranitev širših naravovarstveno pomembnih območij.

Zavarovanje je v tujini še vedno najpogostejše izbran ukrep varstva, saj na svetovni ravni tako zavarovane površine kot tudi število parkov skokovito naraščajo (Chape S. in sod. (ur.). 2003). Ugotavljamo, da je zavarovanje širših območij tudi v Sloveniji še vedno nujen varstveni ukrep iz naslednjih razlogov:

- Zavarovanje je za uresničitev varstvenih ciljev širših naravovarstveno pomembnih območij, zasnovanih na celovitem vrednotenju narave edini primerni ukrep varstva. Drugega ustreznega ukrepa slovenska zakonodaja ne ponuja.
- Zavarovanje, zasnovano na celovitem vrednotenju narave oziroma naravni parki so najprimernejši instrument varstva narave za učinkovito upravljanje dejavnosti v prostoru.
- Sistema družbenega planiranja, ki je predlaganim naravnim parkom zagotavljal status obveznih izhodišč, ni več.

- Varovalno planiranje kot teoretično bolj demokratično in učinkovitejše od zavarovanja v Sloveniji ni predpisano in se ne izvaja.
- Narava v predlaganih naravnih parkih je zaradi izvajanja in načrtovanja različnih posegov vedno bolj ogrožena, v posameznih primerih se stanje bliža razvrednotenju in izgubi kvalitete, ki so opredeljevale prostor, predlagan za zavarovanje.

Učinkovitost zavarovanja, zasnovanega na celovitem vrednotenju narave, pa se razen pri zgoraj opisanih razlogih za njegovo nujnost, izvrstno izkaže tudi v primerjavi z ukrepi, ki so predvideni za upravljanje območij Natura 2000. To primerjavo smo obravnavali glede na velik pomen, ki ga biotski raznovrstnosti pripisuje ZON-UPB2 (2004) in ker območja Natura 2000 trenutno predstavljajo pomembno alternativo naravnim parkom, zasnovanim na celovitem vrednotenju narave v Sloveniji. Pri tem smo upoštevali, da je zavarovanje tudi eden od ukrepov upravljanja območij Natura 2000. Ugotovili smo naslednje:

- določitev in upravljanje območij Natura 2000, v tem kontekstu tudi zavarovanje, je namenjeno le enemu cilju, in sicer ohranjanju biotske raznovrstnosti, naravne parke, zasnovane na celovitem vrednotenju pa ustanavljamo s precej širšimi cilji, ki jih pogojuje celovit pristop k varstvu narave,
- določitev in upravljanje območij Natura 2000 sta naravnana izključno na cilje EU v zvezi z ohranjanjem biotske raznovrstnosti, naravni parki, zasnovani na celovitem vrednotenju narave pa zagotavljajo varstvo naravovarstvenih kvalitete, pomembnih za Slovenijo,
- določitev in upravljanje območij Natura 2000 je izrazito usmerjeno le v varstvo narave za naravo in ne tudi za človeka.

Nekateri posegi na območjih Natura 2000 za ohranjanje biotske raznovrstnosti niso problematični kljub uničujočim posledicam za eno ali obe preostali temeljni vsebini varstva narave, naravne vrednote in predvsem krajino. Po drugi strani pa varstvo s ciljem zgolj ohranjanja biotske raznovrstnosti, kljub zavedanju škodljivosti načrtovanega posega, večinoma nima ustreznih argumentov, s katerimi bi tiste, ki odločajo, odvrnili od načrtovanih projektov.

Tudi četrta hipoteza: *»Za ohranitev širših naravovarstveno pomembnih območij v Sloveniji oziroma predlaganih naravnih parkov, ki temeljijo na celovitem vrednotenju narave, je zavarovanje dolgoročno še vedno nujen in najučinkovitejši izmed ukrepov varstva« je s tem potrjena.*

9.2 SKLEP

Ugotovitev, da ZON-UPB2 (2004) onemogoča ustanavljanje naravnih parkov, zasnovanih na celovitem vrednotenju narave in dejstvo, da je uspešnost ustanavljanja naravnih parkov le naključna, oziroma da je zanjo vsakokrat potrebna nekoliko drugačna interpretacija zakonodaje, vodijo v sklep, da je v Sloveniji za uspešnejše varstvo širših naravovarstveno pomembnih območij nujna prenovitev naravovarstvene zakonodaje in v povezavi s tem sprememba organizacijske strukture naravovarstvene službe.

Naravovarstvena zakonodaja mora temeljiti na celovitem pristopu k varstvu narave in zaobjeti vse vidike vrednotenja narave, v okviru organizacijskih sprememb pa je najpomembnejše učinkovitejše in smiselnejše upravljanje s človeškimi viri v naravovarstveni službi, vključno z vzpostavitvijo ustreznega sistema vzgoje, izobraževanja in usposabljanja zaposlenih ter vseh ostalih strokovnih in laičnih javnosti.

S tem bi postopno in na dolgi rok zagotovili izpolnitev zahtevanih pogojev za uspešnejše delovanje na področju ustanavljanja naravnih parkov v Sloveniji.

10 POVZETEK

Naloga obravnava ustanavljanje naravnih parkov v Sloveniji. Predvsem se želi dokopati do zaključkov o obstoju in značaju metode, ki naj bi bila podlaga prizadevanj za nove naravne parke v Sloveniji v obdobju, ki ga zaznamujeta Zakon o ohranjanju narave (1999) in občuten upad dejavnosti na tem področju. Prav ta upad ji je tudi temeljni povod za raziskovanje uspešnosti oziroma neuspešnosti pri nastajanju novih naravnih parkov ter pogojev oziroma razlogov zanjo.

Primerjava z evropskimi državami pokaže, da smo po deležu površine narodnih parkov (Kategorija II/V po IUCN) z njimi sicer primerljivi, da pa glede na kvalitete in ohranjenost prostora izrazito zaostajamo pri regijskih in krajinskih parkih, s katerimi je pri nas zavarovanih 7,25 odstotka državne površine, medtem ko v številnih evropskih državah delež zavarovane krajine (kategorija V po IUCN) presega 10 odstotkov državnega ozemlja (Češka, Francija, Italija, Latvija, Luksemburg, Slovaška in Velika Britanija), v Avstriji in Nemčiji pa ti parki zavzemajo več kot petino površine države (Phillips, 2002).

V skladu z Direktivo o ohranjanju prostoživečih ptic (1979) in Direktivo o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst (1992) morajo države članice EU po predpisanih merilih določiti in nato upravljati območja evropskega ekološkega omrežja Natura 2000. Z vstopom v Evropsko unijo je to obveznost prevzela tudi Slovenija. To se je zgodilo sredi ambicioznega projekta ustanavljanja naravnih parkov, ki naj bi ob zaključku pokrivali 30 odstotkov državnega ozemlja. Določanje območij Natura 2000 je bilo za naravovarstveno službo tako zahtevna naloga, da je v tem obdobju ustanavljanje parkov že zaradi tega skoraj popolnoma zastalo. Ko pa se je izkazalo, da zaradi bogate biotske raznovrstnosti in ohranjenosti habitatov območja Natura 2000 v Sloveniji zavzemajo kar 35,5 odstotka državnega ozemlja, kar je največji delež med vsemi članicami EU, je leta 2002 Janez Kopač, takratni minister za okolje, prostor in energijo, ustavil projekt ustanavljanja parkov.

Območja Natura 2000 so v Evropi nadgradnja razvitega sistema naravnih parkov, pri nas pa smo zlato obdobje ustanavljanja parkov v Evropi zamudili, saj smo prvo državno naravovarstveno službo dobili šele leta 1946, štirideset let za Nemčijo, prvi park, ki ga je ustanovila država, pa leta 1949, prav tako štirideset let za prvimi evropskimi parki na Švedskem.

Analiza območij Natura 2000 v Sloveniji pokaže, da se ta v veliki meri prekrivajo z naravnimi parki in z območji, predlaganimi za zavarovanje v okviru naravnih parkov. Ker moramo že zaradi evropskih obveznosti urediti upravljanje območij Natura 2000, se nam ponuja priložnost, da celovito rešimo dva poglobljena naravovarstvena cilja: končno ustanovimo že desetletja predlagane naravne parke in obenem v okviru teh zavarovanj

uredimo tudi upravljanje velikega dela območij Natura 2000. Avtorica je prepričana, da moramo, če želimo izkoristiti priložnost, najprej ugotoviti, zakaj smo bili pri projektu ustanavljanja naravnih parkov že pred prekinitvijo leta 2002 neuspešni.

Skozi nalogo avtorica preverja štiri hipoteze, med katerimi je najosnovnejša tista o relativni neuspešnosti ustanavljanja naravnih parkov v Sloveniji v zadnjem desetletju prejšnjega stoletja in do danes. V tesni vzročni povezavi z njo je hipoteza, ki dvomi v ustreznost konceptualnih in teoretičnih izhodišč zadevnih prizadevanj. Ta dvom pa napeljuje dalje na hipotezo o obstoju koherentne in domišljene naravovarstvene metode za ustanavljanje naravnih parkov. S četrto hipotezo si avtorica zastavlja nalogo, da pojasni, ali je zavarovanje, sloneče na celovitem vrednotenju narave kot temeljnem izhodišču še vedno aktualen ukrep varstva.

V poglavju 4 na osnovi zgodovinskega pregleda in statističnih podatkov avtorica najprej ugotovi sedanje stanje in cilje na področju ustanavljanja naravnih parkov v Sloveniji. Ugotovitev o relativni neuspešnosti opre na številne podatke, med katerimi sta najbolj nazorna na primer ta, da je država v zadnjih 26 letih na novo zavarovala le nekaj več kot 2 odstotka ozemlja Slovenije in da je kljub v devetdesetih letih prejšnjega stoletja načrtovanih 30 odstotkov zavarovanega ozemlja, danes (leta 2008) zavarovanih le 11,35 odstotka površine Slovenije. Območja Natura 2000 pokrivajo 35,5 odstotka slovenskega ozemlja, vendar po slovenski zakonodaji ne štejejo med zavarovana, temveč med varovana območja. To je glede na mednarodna merila (npr. IUCN) nekoliko presenetljivo, poleg tega pa tako območja Natura 2000 kot naravni parki za svojo učinkovitost terjajo upravljanje.

Avtorica na splošno ugotavlja, da je ustanavljanje naravnih parkov povezano tako s sprejetimi mednarodnimi obveznostmi, še bolj pa z nacionalnimi sistemi varstva narave. V poglavjih 5 in 6 nato ugotavlja, kaj na ustanavljanje naravnih parkov vpliva v praksi. Za ustanavljanje naravnih parkov se ji zdijo najpomembnejši naslednji dejavniki:

1. teoretična izhodišča varstva narave, ki jih presojamo predvsem po celovitosti pristopa k varstvu narave;
2. dejavniki, ki zajemajo tradicijo varstva narave, naravovarstveno zakonodajo, institucionalno organiziranost naravovarstvene službe, vzgojni in izobraževalni sistem ter vsakokratne politične razmere in z njimi povezano določevanje prednostnih nalog;
3. model ustanavljanja naravnih parkov, ki je definiran z vsebino prejšnjih dveh sklopov.

Poglavje 5 razlaga pojem celovitosti varstva narave. Naloga daje prednost vsebinski celovitosti varstva narave pred prostorsko, ki je praktično bolj ali manj nedosegljiva. Vsebinsko celovitost varstva narave zagotavljajo:

- enakovredno upoštevanje in obravnavanje treh temeljnih vsebin varstva narave: naravnih znamenitosti oziroma naravnih vrednot, krajine in biotske raznovrstnosti;

- celovito vrednotenje narave, ki poleg meril kot so izjemnost, redkost, tipičnost, kompleksna povezanost, ohranjenost, ekosistemska, znanstveno raziskovalna in pričevalna pomembnost (ZON-UPB2, 2004: 37. člen), zajema tudi ostale kulturne vidike kot so estetski, doživljanjski in rekreacijski;
- priznavanje večplastnega odnosa človeka do narave in ustrezna opredelitev njegovih vlog v varstvu narave,
- zmerno antropocentrični pristop pri varstvu dveh vsebinskih sklopov, ki sta neposredno kulturno oziroma antropocentrično pogojena - naravnih znamenitosti oziroma naravnih vrednot in krajine.

S splošne ravni obravnave teoretičnih izhodišč nato avtorica preide na slovenske razmere, prikazane skozi analizo naravovarstvene zakonodaje, ki obravnava ustanavljanje naravnih parkov, od Naredbe ministrskega sveta o narodnih parkih (1938) do Zakona o ohranjanju narave (1999, 2004). Avtorica poudarja presenetljivo dejstvo, da doslej takšna analiza še ni bila opravljena. Ker ugotovi velika razhajanja med izhodišči Zakona o naravni in kulturni dediščini (ZNKD, 1981) in veljavnega Zakona o ohranjanju narave (ZON-UPB2, 2004), se posveti analizi slednjega, saj gre za temeljni predpis, ki z dopolnitvami in popravki opredeljuje pravni in ob pomanjkanju doktrine stroke tudi teoretični okvir ustanavljanja naravnih parkov v Sloveniji.

Danes poznamo dva osnovna pristopa k varstvu narave, starejšega spomeniškovarstvenega, ki je pri ustanavljanju naravnih parkov prisoten od začetkov naravovarstvene dejavnosti, in novejšega »biodiverzitetnega«, ki se je razvil za uresničevanje novega varstvenega cilja - ohranjanje biotske raznovrstnosti. Pristopa se ne izključujeta temveč dopolnjujeta. V praksi lahko le prepletanje in dopolnjevanje obeh pristopov, pri čemer vsak ohrani svojo integriteto, zagotovi celovitost in učinkovitost varstva narave.

V Sloveniji smo do uveljavitve ZON (1999) uporabljali predvsem spomeniškovarstveni pristop. Ta je najbolj celovito opredeljen v ZNKD (1981), ki je dobro pokrival vsebino naravnih znamenitosti (naravne dediščine), medtem ko je krajino in biotsko raznovrstnost obravnaval le načelno. Ker ZNKD (1981) ni vseboval instrumentov za usmerjanje razvoja v prostoru in ni predpisoval participacije javnosti (čeprav bi težko rekli, da je pri varstvu narave na lokalni ravni v praksi ni bilo), je bil na področju ustanavljanja naravnih parkov in predvsem pri njihovem upravljanju kljub velikemu številu ustanovljenih parkov, razmeroma neučinkovit.

V devetdesetih letih prejšnjega stoletja sta dve okoliščini privedli do novega sistemskega zakona o varstvu narave: Konvencija o biološki raznovrstnosti je leta 1992 razširila zavest o potrebi po njenem ohranjanju in postavila konkretne zahteve, ki so jih morale podpisnice Konvencije urediti z zakonodajo, leta 1993 pa je bil v Sloveniji sprejet Zakon o varstvu okolja, ki je na novo postavil temelje okoljske zakonodaje in določil splošna načela varstva

okolja. Kljub naprednemu pristopu pa je ZVO (1993) napačno opredelil pojma narava in okolje in sistem varstva narave podredil sistemu varstva okolja ter na ta način praktično onemogočil zares celovit zakon o varstvu narave, kot ga imajo na primer v Nemčiji (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, 2002).

Skupina, ki je bila zadolžena za implementacijo Konvencije o biološki raznovrstnosti v naravovarstveno zakonodajo, je ocenila, da ponuja ZVO (1993) boljšo pravno sistemsko podlago za sodoben zakon o varstvu narave kot dediščinski pristop v okviru ZNKD (1981) in je začela pripravljati nov naravovarstveni zakon. Pri tem se je naslonila na Zakon o varstvu okolja, ki je med temeljnimi cilji varstva okolja določal tudi *»trajno ohranjanje vitalnosti narave, biološke raznovrstnosti in avtohtonosti biotskih vrst, njihovih habitatov ter ekološkega ravnotežja in ohranjanje in obnavljanje pestrosti ter kulturne in estetske vrednosti krajine in naravnih vrednot*. Načrtovano je bilo, da bo nov naravovarstveni zakon prevzel celoten sistem varstva naravne dediščine iz ZNKD (1981) in ga nadgradil z varstvom krajine in ohranjanjem biotske raznovrstnosti (Predlog ZON, 1998).

Prva posledica odločitve za vključitev sistema varstva narave v sistem varstva okolja je bil decembra 1994 izveden prenos področja varstva narave z zaposlenimi vred z Ministrstva za kulturo na Ministrstvo za okolje in prostor. Popolno ločitev sistemov varstva naravne in kulturne dediščine, ki sta se skupaj razvijala več kot 50 let (od 1946 do 1999), pa je leta 1999 prinesel novi Zakon o ohranjanju narave (ZON, 1999).

Med pripravo ZON (1999) so pripravljalci zakona brez soglasja stroke spremenili njegova temeljna izhodišča. V želji po uveljavljanju intrinzičnih vrednosti narave so se odločili za izključitev večplastne komunikacije človeka z naravo, pri tem pa so spregledali dejstvo, da je varstvo narave lahko učinkovito le ob priznavanju in obravnavanju teh kompleksnih interakcij narave in človeka. Zdelo se jim je, da že sam pojem naravna dediščina vsebuje človekov odnos do narave (Kremesec – Jevšenak, 2002), zato so ga ne glede na to, da izhaja iz Konvencije o svetovni dediščini, ki jo je notificirala tudi Slovenija, nadomestili s pojmom naravna vrednota.

Stremljenje k ekocentričnemu pristopu k varstvu narave je botrovalo tudi drugim, veliko bolj daljnosežnim spremembam sistema varstva narave. Pri sistemu varstva naravne dediščine, ki bi ga bilo treba samo prenesti v nov zakon, je ZON (1999) prevzel le predmet varstva, ki ga je drugače poimenoval, ni pa prevzel tudi celotnega vrednostnega sistema, saj je izpustil ključni merili za opredelitev predmeta varstva, kulturno in estetsko. Naravnih znamenitosti oziroma naravnih vrednot in krajine tako ne moremo več varovati zaradi njihove lepote in doživljajske privlačnosti. Pripravljalcev pri tem ni motilo dejstvo, da sta bili estetska in doživljajska privlačnost glavni razlog za ustanovitev večine naših naravnih parkov. Z uveljavitvijo ZON (1999) je kulturno oziroma antropocentrično pogojen spomeniškovarstveni pristop ostal brez ključnega merila in je izgubil svoj smisel.

Zaradi izločitve vloge človeka, ki sooblikuje kvalitete varovanega prostora, ZON tudi krajini ne priznava njene kulturnosti in je ne obravnava kot tretji vsebinski sklop varstva narave, ampak ji pripisuje le obrobni pomen kot eni od zvrsti naravnih vrednot in kot podlagi za biotsko raznovrstnost.

ZON-UPB2 (2004) dejansko ureja varstvo le dveh od treh osnovnih vsebinskih sklopov, naravnih vrednot in biotske raznovrstnosti, pri čemer za oba vsebinska sklopa določa le en nabor varstvenih ukrepov. V razvitih postindustrijskih družbah, z dolgo tradicijo varstva narave, lahko zasledimo prepletanje in dopolnjevanje spomeniškovarstvenega in biodiverzitetnega pristopa. Pri nas pa se varstvo biotske raznovrstnosti vse bolj enači z varstvom narave, pri tem pa se varstvo naravnih znamenitosti in varstvo krajine postavlja v položaj podsistemov varstva biotske raznovrstnosti. Obstaja realna nevarnost ustanavljanja novih naravnih parkov le s ciljem ohranjanja biotske raznovrstnosti same po sebi, hkrati pa zanemarjanja varstva naravnih vrednot in krajine s človekom in za človeka. Da z instrumenti za varstvo biotske raznovrstnosti ne moremo varovati krajine in naravnih parkov, ter da za to tudi status naravne vrednote ne zadošča v vseh primerih, avtorica dokazuje na nedavnem primeru izbiranja lokacije za Evropski muzej krasa.

Za uspešno ustanavljanje in upravljanje naravnih parkov je ključnega pomena prav obravnava kulturne krajine, priznavanje njenih estetskih in doživljajskih vrednosti ter človekove vloge pri ustvarjanju in ohranjanju njenih kvalitet prek ustreznega usmerjanja dejavnosti v prostoru. Kulturna krajina je povezovalni člen med posameznimi naravnimi vrednotami ali njihovimi skupinami na določenem območju ter med naravo in človekovimi rabami prostora, je osnova, na katero je vezana biotska raznovrstnost in je podoba, ki jo ljudje ohranjamo pred očmi tudi, ko jo zapustimo.

Krajina tako predstavlja pomemben naravni vir, primerljiv tudi z energetske viri, ki jih Slovenija nima veliko. Ob razumnem, trajnostno naravnem koriščenju tega vira je območjem parkov hkrati zagotovljen napredek in ohranitev kvalitet prostora. Pri tem gre za veliko prednost pred ostalimi članicami EU, ki se je premalo zavedamo.

V Evropi se je skozi desetletja praktičnih izkušenj pri varstvu kulturne krajine izoblikovala posebna kategorija zavarovanih območij, imenovana zavarovane krajine (kategorija V po IUCN). Površine evropskih zavarovanih krajin zavzemajo kar dve tretjini površin evropskih naravnih parkov. Izkušnje pri ustanavljanju in upravljanju zavarovane krajine je Phillips (2002) povzel v priročniku *Management Guidelines for IUCN Category V Protected Landscapes/Seascapes*. Ker na slovenskih območjih, predlaganih za zavarovanje, prevladuje kulturna krajina, podaja avtorica vrsto najpomembnejših načel in poudarkov iz priročnika, predvsem pomen vodenja oziroma usmerjanja človekovih dejavnosti v prostoru na način, ki omogoča ohranjanje kulturne krajine in zagotavlja trajnostno rabo. Avtorica

kot primer slabega upravljanja kulturne krajine v Sloveniji navaja Notranjski regijski park, iz katerega so izključena naselja in prebivalci, kot najboljšega doslej pa Krajinski park Goričko.

Krajina ima najpomembnejšo vlogo pri doživljanju narave in za rekreacijo v zavarovanem območju. Ob tem je izjemnega pomena razumevanje in poistovetenje javnosti z naravnimi parki, ki je povezano prav z vprašanji s kom in za koga varujemo. Delovanje v duhu poslanstva: **»varujemo naravo z ljudmi za naravo in za ljudi«** je torej največ, kar si je v premiku proti ekocentričnosti mogoče privoščiti brez izgube podpore javnosti.

Teoretična izhodišča varstva narave se med drugim odražajo v zakonodaji in avtorica ugotavlja, da ZON-UPB2 (2004) glede na vsa spoznanja ne omogoča celovitega varstva narave in ustanavljanja učinkovitih naravnih parkov. V praksi na to vplivajo še drugi dejavniki, obravnavani v poglavju 7.1, ki jih je mogoče povzeti takole:

- Kljub primerni vsebinski razmejitvi na politično zakonodajno, upravno in strokovno raven je institucionalna organiziranost varstva narave v celoti neustrezna, saj ni strukturirana glede na glavne naloge. Neprimerno je tako upravljanje človeških virov v najširšem smislu kot komuniciranje med posameznimi organizacijami in ravni. Tako ni mogoče izoblikovati skupne vizije in doktrine stroke, ni mogoče določiti glavnih ciljev in prioritet varstva narave ter vsega tega enotno izvajati, zato tudi ni mogoče ustanavljati učinkovitih naravnih parkov.
- Sistem vzgoje, izobraževanja in usposabljanja vseh, še posebej pa naravovarstvenikov, je v povezavi z ustrezno zakonodajo in organiziranostjo naravovarstvene službe porok za prenos znanja in kontinuiteto stroke. Vendar tudi ta dejavnik na ustanavljanje naravnih parkov v Sloveniji vpliva negativno, saj razen nekaj vzgoje, stroka ne čuti potrebe na primer po integraciji podiplomskega študija »varstvo naravne dediščine« v sistem varstva narave in tudi ne potrebe po vključevanju družboslovnih in upravljalških znanj v varstvo narave. Zaradi tega ima služba neustrezno kadrovsko strukturo, dodatnih usposabljanj zaposlenih za dodatna znanja ni, saj se stroka vse preveč zapira v svoje lastne okvire.
- Politično zapostavljanje varstva narave se nadaljuje. Politika daje strogo ekonomskim projektom absolutno prednost pred ohranjanjem narave, ki je lahko naravnano le dolgoročno.

Med strokovnimi dejavniki naloga največ pozornosti posveča pojmu namembnosti (poglavje 7.2) oziroma namenu ustanavljanja naravnih parkov. Po ugotovitvah avtorice se ta danes vztrajno odmika od zagotavljanja celovitega varstva narave proti upravljanju območij Natura 2000 zaradi ohranjanja biotske raznovrstnosti in je samo še posredno namenjeno sedanjim in prihodnjim generacijam ljudi.

Z obravnavo implementacije teoretičnih izhodišč in preteklih procesov ustanavljanja naravnih parkov, se je izkazalo, da naravovarstvena stroka v Sloveniji še ni izoblikovala ustreznega modela za usmerjanje procesov ustanavljanja naravnih parkov. Ne proces in ne postopek nista opredeljena v ZON-UPB2 (2004) niti v kakšnem drugem dokumentu. Izvajalci procesov ustanavljanja parkov so prisiljeni v vsakokratno improvizacijo, zato so uspehi lahko le naključni. Postopek, opisan v publikaciji Sistem varstva narave v Sloveniji (Berginc in sod., 2007), je le posplošeno formaliziranje te improvizacije, ki po vsebini dejansko ni prav nič drugačna od postopkov za zavarovanje, ki so se odvijali v preteklosti, ko so nastajali »parki na papirju« in je omejena predvsem na sprejetje akta o ustanovitvi naravnega parka. O učinkovitosti takega postopka bi težko govorili.

V želji, da bi bila tvorna in ne le kritična, naloga predstavlja model, ki bi ga lahko označili za »idealnega«. Za nastajanje naravnega parka sta izjemno pomembna dva procesa, ki tečeta vzporedno in sicer proces vodenja projekta in proces komuniciranja z javnostmi. Vodenje vsakega projekta ustanavljanja naravnega parka mora temeljiti na projektnem ciklusu, ki zagotavlja tako vse potrebne analize in študije kot pripravo in izvajanje akcijskega načrta. Najpomembneje je, da projektni pristop omogoča sprotno vrednotenje posameznih aktivnosti znotraj korakov ciklusa in po potrebi spremembo ravnanja.

Komuniciranje z javnostmi mora biti na ravni participacije, saj imajo le tako vsi vpleteni možnost soodločanja o svoji in prihodnosti svojega okolja. V okviru tega bi se naravovarstvena stroka morala zavedati, da je konec koncev le deležnik v komunikaciji z naravo in da pri sklepanju kompromisov glede ciljev in interesov na bodočih zavarovanih območjih še nima prednosti, temveč je le eden izmed enakopravnih partnerjev. Z ustanovitvijo naravnega parka družba prizna območju večji naravovarstveni pomen in se s tem odloči za na varstvo narave naravnani razvoj. Avtorica varstvo narave namreč pojmuje kot sestavni del sleherne kulture (Schreiner, 1996) in s tem nujno kot družbeni dogovor. Ob tem ugotovi, da so bile in so javnosti v Sloveniji iz odločanja na zadevnem področju večinoma izključene, in to tako pri spreminjanju zakonodaje kot pri ustanavljanju naravnih parkov, družbeni dogovor pa je s tem kršen.

Sedanja zakonodaja in organiziranost naravovarstvene službe torej ne ponujata obetavne prihodnosti ne obstoječim, ne predlaganim naravnim parkom. Namesto da bi naravovarstvena stroka ob pojavu projekta Natura 2000 pograbila priložnost za hkratno in celovitejše reševanje vprašanja naravnih parkov v Sloveniji, se nagiba k zgolj enostranskim rešitvam in uresničevanju zgolj cilja ohranjanja biotske raznovrstnosti ter zanemarjanju že doseženega in zanikanju krajine kot ene izmed temeljnih vsebin varstva narave in pokazateljev človekovega odnosa do narave. V razmerju med ohranjanjem biotske raznovrstnosti in vsebinsko celovitim varstvom narave se namesto vzporednosti oziroma vzajemnosti vzpostavlja hierarhija, kar je ena temeljnih slabosti sedanjega sistema varstva narave v Sloveniji. Današnje stanje najlepše opisujejo besede avtorjev Spomenice (1920)

izpred skoraj devetdesetih let: *»Zadeva je nujna in ne prenese nikakega odlašanja, kajti skoraj vse, kar hočemo oteti pogina, je prav blizu svojega groba.«*

Ustanavljanje naravnih parkov je med najpomembnejšimi nalogami varstva narave, saj ob ustreznih izhodiščih in metodi zagotavlja najbolj celovito varstvo. Zato je za boljše rezultate na zadevnem področju nujna opredelitev doktrine stroke, ki bi omogočila redefinicijo teoretičnih izhodišč in prenovo naravovarstvene zakonodaje. Ta bi morala vsem trem vsebinam in vlogi človeka nuditi enakovreden položaj in omogočati učinkovite ukrepe varstva. Še tako dobra zakonodaja pa ni učinkovita brez ustrezno organizirane naravovarstvene službe, ki mora poleg razmejnitve na zakonodajno, upravno in strokovno raven zagotavljati primerno upravljanje s človeškimi viri znotraj celotne službe, saj ti predstavljajo bistvo vsake stroke. Pri tem igra eno najpomembnejših vlog sistem vzgoje, izobraževanja in usposabljanja poklicnih naravovarstvenikov, v katerem niso poudarjena samo naravoslovna, temveč tudi in predvsem družboslovna in upravljalna znanja. Med najpomembnejšimi poslanstvi naravovarstvene službe je namreč prevod znanstvenih dognanj in zahtev v ljudem razumljiv jezik, ki vodi v dojemanje narave kot naše skupne vrednote, ki jo le s skupnimi močmi lahko ohranimo.

Ali kot je rekel Baba Dioum, senegalski pesnik in naravovarstvenik: *»Konec koncev ohranjamo le tisto, kar ljubimo. Ljubimo lahko le tisto, kar razumemo. Razumemo pa lahko le tisto, o čemer so nas poučili.«*

SUMMARY

The thesis deals with the creation of natural parks in Slovenia. Its main goal is to establish conclusions on the existence and the nature of a method that underpinned the work towards new nature parks in Slovenia in a period characterised by the Nature Conservation Act (1999) and a significant decrease in activity in this field. This very decrease provides the main motivation for research into the level of success in creating new nature parks and into circumstances associated with it.

Looking at fellow European countries, Slovenia may be comparable in terms of the proportion of territory covered by nature parks (Category II/V according to IUCN); however, Slovenia is clearly lagging behind as regards regional and landscape parks, especially given the quality and the state of conservation of its physical space. The regional and landscape parks account for about 7.25% of country's surface, while in a number of European countries the relevant proportion is over 10% of the national territory (Czech Republic, France, Italy, Latvia, Luxembourg, Slovakia and the United Kingdom) and rises over one fifth in Austria and Germany (Phillips, 2002).

Pursuant to the 1979 Directive on the conservation of wild birds and the 1992 Directive on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, the EU Member States must identify and then manage areas included in the European environmental network Natura 2000, in line with a set of defined criteria. Slovenia transposed this obligation on its accession to the European Union amid an ambitious project designed to eventually secure as much as 30% of the national territory as nature parkland. However, the designation of Natura 2000 areas was a task of such a magnitude for the nature protection service that it all but stalled the aforementioned nature parks project. As soon as it turned out that rich biodiversity and the state of conservation of habitats in Slovenia required as much as 35.5% of the national territory, the highest proportion among the EU Member States, to be included in Natura 2000 areas, Janez Kopač, the then Minister for Environment, Spatial Planning and Energy, in 2002, stopped the park creation project.

Across Europe, the Natura 2000 areas build on developed nature-park systems. By contrast, the Author notes, Slovenia missed the golden age of nature park creation: the national nature protection service was established as late as 1946, forty years after Germany, and the government established the first park in 1949, likewise forty years after the first European parks were established in Sweden.

An analysis of the Natura 2000 areas in Slovenia shows that these largely overlap with nature parks and areas proposed for protection within nature parks. European commitments require that Slovenia should make arrangements for the management of Natura 2000 areas, which provides an opportunity for finding comprehensive solutions in attaining two major

objectives of nature protection: to finally establish the long proposed nature parks, and to regulate the management of a major part of Natura 2000 areas within the framework of this same protection process. The Author stresses that in order to be able to seize this opportunity it is necessary to look into the reasons for poor success in establishing nature parks, also before the 2002 suspension.

Through the thesis, the Author seeks to verify four hypotheses, amongst which the most rudimentary one suggests that the efforts to create new nature parks over the recent period have been of relatively poor success. In close causal link to it there is the hypothesis that the conceptual and theoretical bases applied in these efforts may have been inappropriate. This doubt is in turn linked to the hypothesis that there may be no such thing as a coherent and elaborate nature protection method to underpinning the efforts to create nature parks. With a fourth hypothesis, the author undertakes to clarify whether the act of protection whose fundamental point of departure is comprehensive evaluation of nature remains a topical protection measure.

First, in Chapter 4 of the Author establishes, based on a historical overview and relevant statistics, the current state of affairs in establishing nature parks in Slovenia as well as what have been the relevant objectives. The conclusion that in this area Slovenia has been relatively unsuccessful is supported by a great deal of data presented, the most illustrative among which is that over the last 26 years Slovenia further protected just over 2% of its territory and that despite the 1990's plans to put a total of 30 % of the surface area under protection the present percentage (2008) amounts to mere 11.35.

The Author generally observes that the establishment of nature parks results both from the international commitments and national nature protection systems. In Chapters 5 and 6, she then proceeds to the identification of elements that influence the establishment of nature parks in real life. Among the most important the following are mentioned:

1. theoretical bases applied in nature protection; these are assessed primarily according to the degree to which they are genuinely comprehensive in the approach to nature protection;
2. factors including tradition in nature protection, nature protection legislation, institutional organisation of nature protection service, educational system, political climate and related priorities;
3. a model for the creation of nature parks as defined by the elements figuring under the two previous points.

Chapter 5 is dedicated to the concept of comprehensive nature protection. The thesis favours the type of nature protection that is comprehensive in terms of substance rather

than merely in terms of space; the latter is found to be more or less unattainable. Substantive comprehensiveness in nature protection is achieved by:

- equal consideration and treatment for the three fundamental objects of protection: natural attractions and/or natural qualities, landscape and biodiversity;
- comprehensive evaluation of nature covering all its aspects, including the cultural aspect;
- recognising that man's attitude towards nature has several dimensions, and by appropriately defining man's roles in nature protection,
- moderate anthropocentric approach to the protection of the two substantive sets (natural attractions and/or natural qualities, and landscape), which are culturally, i.e. anthropocentrically conditioned.

The Author then departs from the general treatment of theoretical bases to deal with the Slovenian situation, which is portrayed via an analysis of Slovenian nature protection legislation in different periods from the Ministerial Council Regulation on Nature Parks (Naredba ministrskega sveta o narodnih parkih – 1938) to the Nature Conservation Act (Zakon o ohranjanju narave – 1999, 2004). The Author highlights the startling fact that hitherto there had been no such analysis. She finds a significant gap between the policy bases implied in the 1981 Law on Natural and Cultural Heritage (Zakon o naravni in kulturni dediščini – ZNKD, 1981) and those in the existing Nature Conservation Act (Zakon o ohranjanju narave – ZON, 1999), and devotes her attention to the analysis of the latter, not least because it is the key instrument that, as subsequently amended, continues to define not only the relevant legal framework but – in absence of a doctrine of the sector – also embodies a theoretical framework for the establishment of nature parks.

Nowadays two basic approaches to nature protection can be distinguished: the earlier heritage-protection approach adopted in the creation of nature parks since the beginnings of nature protection, and the more recent “biodiversity approach”, which was developed in response to a new protection objective – preservation of biodiversity. In real life, nature protection work will only be appropriately comprehensive and efficient if these two approaches intertwine and complement each other, each retaining its own integrity.

Up to the entry into force of ZON (1999), the prevalent approach in Slovenia was heritage based. Its most complete outline can be found in ZNKD (1981) that effectively covered the substantive area of natural attractions (natural heritage) but dealt with landscape and biodiversity only in theoretical terms. ZNKD (1981) did not provide for instruments to guide spatial development, nor did it stipulate the involvement of the public (yet this is not to say that in practice there was no such involvement at the local level); it therefore proved relatively inefficient as regards the establishment and management of nature parks, despite a considerable number of parks established.

In the 1990's, two sets of circumstances led to the adoption of a new systemic law on nature protection: the 1992 Convention on Biodiversity promoted the recognition of the need to preserve biodiversity and laid down specific requirements that were to be reflected in the legislation of the parties' to the Convention; in 1993 Slovenia saw the adoption of the Law on Environmental Protection that redefined the bases of environmental legislation and laid down the general rules for the protection of environment. While the approach could be characterised as progressive, the Author argues that ZVO (1993) inappropriately defined the concepts of nature and environment, it subjected the nature protection system to the environmental protection system, thus rendering a genuinely comprehensive law on nature protection, such as can be found in Germany (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, 2002) virtually impossible.

The task-force in charge of the implementation of the Convention on Biodiversity in national nature protection legislation assessed that ZVO (1993) provided a better systemic basis for a state-of-the-art law on nature protection than the heritage-based approach enshrined in ZNKD (1981), and set off to draft a new law on nature protection. The task-force was inspired also by the Law on Environmental Protection, according to which the main objectives of environmental protection include "*continued preservation of nature's vitality, biodiversity and the autochthonous character of biological species, their habitats and environmental balance* as well as ***the preservation and rehabilitation of diversity and the cultural and aesthetic value of landscape and natural attractions***". The new law on nature protection was to take over from ZNKD (1981) the entire system of natural heritage protection and complement it with landscape protection and preservation of biodiversity (Proposal for ZON – Predlog ZON, 1998).

A first consequence of the decision to include the nature protection system in the environmental protection system was the transfer, in December 1994, of the nature protection sector, complete with the employees, from the Ministry of Culture under the competence of the Ministry of Environment and Spatial Planning. The separation of the protection systems for natural and cultural heritage, which had been developing together for over 50 years (from 1946 to 1999), was fully accomplished in 1999 with the adoption of a new Nature Conservation Act (ZON, 1999).

During the preparation of the ZON (1999), the draft was changed in its fundamental bases without agreement being from the wider nature protection community. Wishing to promote nature's intrinsic values the drafters chose not to take into consideration man's pluridimensional communication with nature; in this they failed to recognize the fact that nature protection can only be efficient by acknowledging and considering the full complexity of the interaction between nature and man. They held that the very concept of natural heritage implied man's attitude towards nature (Kremesec – Jevšenak, 2002), which is why they replaced it with the concept of natural value ("naravna vrednota"),

regardless of the fact that it is enshrined in the Convention on World Heritage to which Slovenia is a party.

Aspirations to an ecocentric approach to nature protection resulted in far-reaching changes in the nature protection system. As regards the natural heritage protection system, which should only have been transferred under the scope of the new law, the ZON (1999) took over only the renamed object of protection but failed to take over the entire valuation system and left out two key criteria for the definition of the object of protection, i.e. the cultural and the aesthetic. Natural attractions, or natural values, can thus no longer be protected for the aesthetic value and experience they convey. The drafters were not disturbed by the fact that the aesthetic value and the experience were the main reason behind the creation of most Slovenian nature parks. The implementation of ZON (1999) caused the culturally, i.e. anthropocentrically conditioned heritage-based approach to lose a key criterion and its sense.

As ZON disregards the role of man, who contributes to the shaping of the quality of space under protection, it also fails to acknowledge the cultural aspect of landscape and its status as a third substantive object of nature protection; rather, it attributes it only a marginal significance as one of the categories of natural value and as a basis for biodiversity.

ZON-UPB2 (2004) effectively covers only two out of the three elementary substantive objects, viz. natural attractions and biodiversity, whereby it provides for a single set of protection instruments for both. In most developed post-industrial societies with a long tradition in nature protection, the heritage approach and biodiversity approach intertwine and complement each other. In Slovenia, by contrast, the protection of biodiversity is increasingly equated with nature protection, thus making the protection of natural attractions and landscape protection subsystems of the biodiversity protection.

There is a real risk that new nature parks could be established only with the noble objective of preserving biodiversity for its own sake, to the detriment of the protection of natural values and landscape with man and for man. Analysing the recent case concerning the selection of the location for the European Karst Museum, the Author shows that instruments for the protection of biodiversity are inadequate for the protection of landscape and nature parks and that the status of a natural value cannot adequately be applied to all cases.

If the establishment and management of protected areas is to be successful it is crucial to ensure that cultural landscape is given due consideration; that the aesthetic value and experience it conveys as well as man's role in shaping and preserving its qualities are duly acknowledged within an appropriate framework that directs the activities in the space at issue. Cultural landscape is a linking element between individual natural values or clusters

thereof in a particular area as well as between nature and man's uses of land; it constitutes a prerequisite for biodiversity and it conveys images which linger in mind well after we have left it.

Over decades of practical experience in the area of cultural landscape protection in Europe, a special category of protected areas was developed, i.e. the category of protected landscapes (Category V according to IUCN). The surface of European protected landscapes amounts to two thirds of European nature parks. Phillips (2002) summed up the experience gathered from the creation and management of protected landscape in the manual entitled *Management Guidelines for IUCN Category V Protected Landscapes/Seascapes*. Since in Slovenia it is cultural landscape that prevails in the areas proposed for protection, the Author relies on Phillips in highlighting the most important principles and emphases, in particular the importance of managing and directing human activity in space in a way that enables the preservation of cultural landscape and ensures its sustainable use. The Author looks into two Slovenian examples of cultural landscape management and establishes Notranjski regijski park as the worst such example, with settlements and inhabitants completely excluded from it, and Krajinski park Goričko as the best example yet.

Landscape plays the most important role in the appreciation of nature and for the leisure activities in a protected area. In addition to this, it is of utmost importance that members of the public can understand and identify themselves with nature parks, which is linked to the issue of with whom and for whom an area is protected. Acting in the spirit »**nature protection with people for nature and for people**« is therefore the red line which should not be crossed in the shift towards ecocentrism, or else public support may be lost.

To the extent that the theoretical bases under scrutiny are reflected in legislation, the Author establishes that ZON-UPB2 (2004) does not allow for comprehensive nature protection, nor for the creation of efficient nature parks. In practice, other factors have contributed to such state of affairs; they are dealt with in Chapter 7.1 and could be summarised as follows:

- Institutional organisation, although duly subdivided into political and legislative, administrative, and technical levels, is thoroughly inappropriate, as its structure lacks reference to its main tasks. Human resources management in its broadest sense is not appropriate, the same holds for communication among the various organisations and levels. This renders it impossible to design a common vision and a doctrine of the sector. It is impossible to set main objectives and priorities in nature protection. Their uniform implementation is impossible. Consequently, it is impossible to establish efficient nature parks.
- The education and training system, especially for nature protection professionals, in combination with appropriate legislation and organisation of nature protection service

is seen as a guarantee for the necessary transfer of knowledge and continuity in the sector. However, this aspect, too, is found not to be such as to contribute positively to the establishment of nature parks in Slovenia. Some effort can be perceived in the area of education. At the same time, by way of illustration, the sector has failed to acknowledge the need of integrating the post-graduate course »natural-heritage protection« into the nature-protection system as a whole, nor ensuring that nature protection sector benefits from the insights of social and managerial sciences. In consequence, the service displays an inappropriate human-resources structure, no further training is being provided, as the sector suffers from marked compartmentalisation.

- Nature protection continues to be neglected by politics. In political life, strictly economic projects enjoy absolute priority over nature preservation that can only be a long-term pursuit.

Amongst the factors pertaining to technical expertise, the Thesis places the strongest emphasis on the concept of purpose (Chapter 7.2), i.e. on the purpose of creating nature parks. According to the Author's findings, the purpose at issue is persistently drifting away from ensuring comprehensive nature protection towards the management of the Natura 2000 areas with a view to protecting biodiversity; as such it is only indirectly linked to the enjoyment by the present and future generations.

The analysis of the implementation of theoretical bases and of the past nature park establishment processes shows that Slovenia does not seem to avail of a method for the establishment of nature parks. No genuine method can be discerned in either ZON-UPB2 (2004) or in any other relevant document. Its absence led those involved in managing the relevant processes to resort to improvisation, with random outcomes. The procedure as described in the publication Nature protection system in Slovenia (Berginc et al., 2007) is a mere generalised formalisation of such improvisation concerned mainly with the adoption of the act on the establishment of the nature park.

The analysis of the implementation of the theoretical bases and past nature park creation processes showed that nature protection in Slovenia has not yet established an appropriate model to direct the processes associated with the creation of nature parks. ZON-UPB2 (2004) does not provide for neither the process nor the procedure. The same holds true for other documents. The processes associated with the creation of parks are thus subject to improvisation, and success is accidental. The procedure as described in the publication entitled Sistem varstva narave v Sloveniji (Berginc et al., 2007) is only a generalized formulation of such improvisation; in substance it hardly differs from protection procedures applied in the past in the creation of »paper parks« and is largely confined to the adoption of the act concerning the establishment of a nature park. The efficiency of such a procedure is found to be highly questionable..

Endeavouring to be as constructive as it is critical, the Thesis presents an »ideal« model for the creation of a nature park. This involves two major processes, unfolding in parallel: the process of project management and the process of communication with the public. In Slovenian context it is not superfluous to say that the former must always be based on the project cycle, encompassing all the necessary analyses and studies as well as the preparation and implementation of an action plan. Most important of all, the project approach makes it possible at any time to evaluate individual activities within the various phases of the cycle and modifications, as necessary.

Communication with the public must be conducted at the level of participation, as this is the precondition for all the stakeholders to be able to take part in decisions on the future of their environment. Nature protection community should be aware of the fact that, after all, it is only one of the stakeholders engaged in communication with nature and that in seeking compromise concerning goals and interests in relation to future protected areas enjoys no privilege, rather, it is one of equal partners. By establishing a nature park a society acknowledges that the area at issue is of greater importance to nature protection, thereby committing itself to development geared towards nature protection. The Author conceives nature protection as forming a constituent element of any culture (Schreiner, 1996) and therefore, necessarily, a social contract. In this context, she reaches the conclusion that in Slovenia the public was largely excluded from decision making in the area at issue, both as regards amendments to legislation and the creation of nature parks, in breach of any social contract.

The legislation in force and the organization of the nature protection service thus do not seem to warrant a good prospect for the existing and proposed nature parks. The opportunity offered by the emergence of the Natura 2000 project to address the issue of Slovenian nature parks parallelly in a comprehensive way has not been seized; instead, the sector has tended to favour one-sided solutions and the implementation of the goal of conservation of biodiversity, while neglecting past achievements as well as denying the landscape as one of the main objects of nature protection and documents of man's relationship with nature. The relation between biodiversity preservation and comprehensive protection of nature in its substantive entirety has been characterized by hierarchy rather than co-existence and reciprocity. This appears to be a major weakness of the current system of nature protection in Slovenia. The words of the 1920 memorandum Spomenica, i.e. of almost ninety years ago, remain most illustrative even of today's condition: *»The matter is urgent and won't be subject to deferral, for almost everything that we want to save from death is very close to grave.«*

The creation of nature parks is one of the most important tasks of nature protection; founded on appropriate bases and following an appropriate method, it can guarantee protection in the most comprehensive way. Better results in this area therefore require

proper formulation of the doctrine of the sector, thus making it possible for the theoretical bases to be redefined and nature protection legislation to be recast. Legislation should enshrine equal consideration and treatment for the three constitutive objects and for the role of man, while allowing for efficient protection measures. Good legislation will, however, not be efficient if there is no appropriately organised nature protection service; not only should this service encompass legislative, administrative and technical departments, it should also ensure an appropriate horizontal focus on the management of human resources as a backbone of any activity area. In this context, one of the most important factors is an education and training system that, alongside natural sciences, offers understanding of various social and managerial aspects. One of the most important missions of the nature protection service lies in the translation of scientific analysis and conclusions into the language of general public, a language conducive to the appreciation of nature as a common value which can only be preserved through concerted effort.

In other words, as Baba Dioum, a Senegalese poet and advocate of nature protection, put it:
»In the end, we will conserve only what we love. We will love only what we understand. We will understand only what we are taught.«

11 VIRI

About Scottish Natural Heritage. 2007. Scottish Natural Heritage.

<http://www.snh.org.uk> (3. sept. 2007)

An Act to set apart a certain tract of land lying near the head-waters of the Yellowstone river as a public park. 1872. [S. 392] U.S. Statutes at Large, 17, Chap. 24: 32-33. Massachusetts, Boston, Little, Brown and Company.

An Act to establish a National Park Service, and for other purposes. 1916. U.S. Statutes at Large, 39, Part 1, Chap. 408: 535-36. H.R. 15522, Public Act No. 235, Washington Government Printing Office, 1916 08 25.

Anko B. 1996. Podiplomski študij varstva naravne dediščine oz. varstva narave v Sloveniji. V: Varstvo narave – predstavitev in primerjava nemških in slovenskih izkušenj: Ljubljana. 14. – 15. jun. 1993. in Okoljska vzgoja in izobraževanje – pot k spremembam, Ljubljana, 8. mar. 1996. Hlad B. (ur.). Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Uprava RS za varstvo narave.

Anko B. 2000. Kako ohranjati (in ohraniti) najvrednejšo naravo? Prispevek k Nacionalnemu programu varstva narave. V: Naprej k naravi II. 2000. Flajšman, B. (ur.). Ljubljana, Ekološki forum LDS v sodelovanju z Liberalno akademijo.

Anko B. 2003. Sistematika naravne dediščine: 24 str. (delovno gradivo)

Anko B. 2005. Uvodnik: Ljubljana. Naravna dediščina, 1.

Anko B. 2007. »Število diplomantov podiplomskega študija varstvo naravne dediščine«. Ljubljana, Univerza v Ljubljani. Biotehniška fakulteta. Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire. (osebni vir, 10. okt. 2007)

Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij UNESCO, mednarodnih večstranskih pogodb o zračnem prometu, konvencij mednarodne organizacije dela, konvencij mednarodne pomorske organizacije, carinskih konvencij in nekaterih drugih mednarodnih večstranskih pogodb. (za Konvencijo o varstvu svetovne naravne in kulturne dediščine. = The convention concerning the protection of the world cutural and natural heritage - the world heritage convention, Pariz, 1972. Uradni list RS, št.15/1992.

Berginc M. 2005. Vloga države pri spodbujanju in omejevanju turističnega razvoja v zavarovanih območjih. V: Posvet Turizem v zavarovanih območjih: Krajinski park Goričko, 6. dec. 2005: zbornik. Ljubljana, Turistična zveza Slovenije: 5 – 8

- Berginc M. 2002. Uvodnik: Projekt Razvoj krajinskega parka Goričko. Moravske Toplice. Bilten Krajinski park Goričko, 1
- Berginc M. in sod. 2007. Sistem varstva narave v Sloveniji. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor.
- Bevc M. 2006. Refleksija politike oblikovanja parka na področju Notranjsko-kraške regije: diplomska naloga (Univerza v Ljubljani. Fakulteta za družbene vede). Ljubljana, samozal.
- Bfn's Homepage. 2007. German Federal Agency for Nature Conservation.
<http://www.bfn.de/index+M52087573ab0.html>
- Bfn's Structure. 2007. German Federal Agency for Nature Conservation.
http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/broschuere_bfn_en.pdf (23. okt. 2007)
- Chape S. in sod. (ur.). 2003. 2003 United Nations List of protected areas. Gland, Cambridge, IUCN, UNEP-WCMC.
- Cleal C. J. 2007. Geoconservation – what on earth are we doing? V: Geological heritage in the South-Eastern Europe: book of abstracts: the 12th Regional Conference on Geoconservation and ProGEO Working Group, 1 Annual Meeting, Ljubljana, Slovenia, 5-9 September 2007. Herlec, U., Hlad, B. (ur.) Ljubljana, Agencija RS za okolje: 7
- Commision on Education and Communication. Mandate 2005 – 2008. 2007. IUCN.
http://www.iucn.org/themes/cec/cec/MandateCEC_Eng0604.pdf (24. okt. 2007)
- Conwentz H. 1904. Die Gefährdung der Naturdenkmäler und Vorschläge zu ihrer Erhaltung. Denkschrift, dem Herrn Minister der geistlichen, Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten überreicht. Berlin.
- de Groot R. 1992. Functions of Nature. Wolters-Noordhoff: 315 str.
- Delno gradbeno dovoljenje za gradnjo vetrnih elektrarn na Volovji rebri. 2007: št. dokumenta 351-09-66/2004 SR/HČ. 19. 2. 2007. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor.
- Dermelj M. (ur.). 2003. Ogledalo vladi: 2000 - 2002. Ljubljana, Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj: 48 str.

- Dioum B. 1968. Govor na generalni skupščini IUCN. New Delhi, Indija. 2007.
http://www.wilderness.org/Library/Documents/Conservation_Quotes.cfm (12. okt. 2007)
- Direktiva Sveta 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst. 1992. (The Council Directive 92/43/EEC on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora – »The Habitat Directive«).
- Direktiva Sveta 79/409/EGS o ohranjanju prostoživečih ptic. 1979. (Council Directive 79/409/EEC on the Conservation of Wild Birds – »The Bird Directive«).
- Dolgoročni plan SR Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 2000. Uradni list SRS, št. 1/1986.
- Dolgoročni plan SR Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 2000: kartografski del: karta IV: zasnova varstva naravne in kulturne dediščine ter območja za razvoj turizma. Uradni list SRS, št. 1/1986.
- Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007 - 2013. (drugi osnutek). 2007. Ljubljana, Vlada Republike Slovenije, Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. (oktober 2006)
http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavni_razvojni_program/predstavitev_dr_p_2007_2013/ (5. sept. 2007)
- Elliott C., Udovč A. 2004. Nature conservation and spatial planning in Slovenia: continuity in transition. Land Use Policy, 22: 265-276.
- Erz W. 1996. Varstvo narave – varstvo okolja – urejanje prostora – spomeniško varstvo. V: Varstvo narave – predstavitev in primerjava nemških in slovenskih izkušenj: Ljubljana, 14. – 15. jun. 1993 in Okoljska vzgoja in izobraževanje – pot k spremembam, Ljubljana, 8. mar. 1996. Hlad, B. (ur.). Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Uprava RS za varstvo narave.
- Finančni zakon za leto 1928/1929. Uradni list deželne vlade za Slovenijo X/41, 27. 4. 1928.
- Gabrovšek K. (ur.) 2007. Strokovne podlage za ustanovitev Krajinskega parka Ljubljansko barje. Ljubljana, Zavod RS za varstvo narave. Območna enota Ljubljana.
- Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege. BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz. Bundesnaturschutzgesetz vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193), zuletzt geändert

durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 666 Änderung durch Art. 1 G v. 12.12.2007 I 2873 (Nr. 63) noch nicht berücksichtigt)
http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bnatschg_2002/gesamt.pdf (1. okt. 2007)

Getzner M., Jungmeier M. 2002. Conservation policy and regional economy: the regional economic impact of Natura 2000 conservation sites in Austria. *Journal for Nature Conservation*, 10: 25 - 34.

Golob R. 1966. Predlog za zavarovanje slovenskega krasa. Ljubljana. *Varstvo narave*, 5: 29 - 38.

Golobič M. 2004. Participativni postopki v prostorskem planiranju. V: *Participacija v gozdarskem načrtovanju*. (Strokovna in znanstvena dela, 119). Primožič, J. (ur.). Ljubljana, Univerza v Ljubljani. Biotehniška fakulteta. Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire.

Govan H. In sod.. 1998. Best practice in community participation for National parks. *Scotish. Natural Heritage Review*, 107.

Gradbeni zakon. Službeni list kraljevske banske uprave Dravske banovine, II/47, 13. 8. 1931: 985 – 1002.

Habjan J. (ur.) 2002. Naravovarstvene smernice za prostorski plan Republike Slovenije. Ljubljana, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo. Agencija RS za okolje. Zavod RS za varstvo narave: 70 str.

Hafner M. 1925. Alpski varstveni park v Dolini sedmerih jezer. *Geografski vestnik*: 62 - 65.

Hafner A. 1994. Projekt ustanavljanja naravnih parkov v Sloveniji: pregled opravljenega dela. Ljubljana, Zavod RS za varstvo naravne in kulturne dediščine: 21 str.

Hesselink F. 2004. How to manage change? How to manage people? Skills and knowledge for effectiveness in communicating protected areas and biodiversity values. V: *Communicating Protected Areas*. Hamu D., Auchincloss E., Goldstein W. (ed.). Gland, Cambridge, Commission on Education and Communication, IUCN: 9 –23.

History about National Park Service. 2007. National Park Service. U.S Department of the Interior.
<http://www.nps.gov/aboutus/history.htm> (7. sept. 2007)

- Hudoklin A. 2004. V: Naš intervju: Le široko sodelovanje zagotavlja varstvo narave. Lovec, 87, 3
- Hudoklin J. 2007. Predstavitev projekta Regionalna razdelitev krajinskih tipov Slovenije in Izjemne krajine Slovenije V: 4. srečanje delavnic za izvajanje Evropske konvencije o krajini: mednarodna konferenca Krajina in družba. Slovenija, Ljubljana. 11. – 13. maj 2006. Mlakar B, Bratina N. (ur.). Ljubljana, Ministrstvo za kulturo: 53 – 63.
- Hugo Conwentz (1855-1922) und die Anfänge des Naturschutzes in Preußen. 2007.
http://www.westpreussen-online.de/html/hugo_conwentz.html (10. dec. 2007)
- Informacija o projektih za ustanovitev naravnih parkov v Republiki Sloveniji. Poročevalec Državnega zbora RS, št. 6/1999.
- Interaktivni naravovarstveni atlas. 2007. Agencija RS za okolje. 2007.
<http://kremen.arso.gov.si/NVatlas> (17. dec. 2007)
- Jakop P. 1998. Razvoj varstva narave na Slovenskem med svetovnima vojnama: diplomska naloga (Univerza v Ljubljani. Biotehniška fakulteta. Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire). Ljubljana, samozal.
- Jones-Walters L. 2000. Communication: the basis. V: Communicating nature conservation: a manual on using communication in support of nature conservation policy and action. Rientjes S. (ur.). European Centre for Nature Conservation: 7 – 26
- Kazalci okolja 2003. 2004. Ljubljana, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Agencija RS za okolje.
- Kazalci okolja 2005. 2006. Ljubljana, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Agencija RS za okolje.
- Kline M., Hlad B. 2004. Natura 2000 - Končno poročilo o izvajanju Komunikacijske strategije: priloga 10: priporočila za upravljanje in komuniciranje Natura 2000. Ljubljana, Agencija RS za okolje: 36 str.
- Komat A. 1999. Program projekta »Park za življenje Dragonja«. Koper, Mestna občina Koper.
- Komelj I. 1976. Leto 1945 in varstvo kulturnih spomenikov na Slovenskem. Varstvo spomenikov, 20: 5 – 51

- Kontić B. in sod. 2005. Študija ranljivosti prostora in celovita presoja vplivov na okolje za hitro železnico v Sloveniji in regionalni razvojni program statistične regije Goriška 2002 – 2006 (povzetek rezultatov). Ljubljana. 68 str.
- Kopač J. 2002. »Projekt Natura 2000«. Radijska oddaja Intelekt, Radio Slovenija I, 1. 10. 2002 ob 9.05. Ljubljana, Radio Slovenija
- Kopač J. 2003. Uvodnik: ustanavljanje parka Snežnik prekinjeno. Park Snežnik – bilten za prebivalce na območju Regijskega parka Snežnik, 21
- Kopač J. 2004. Uvodnik - ob zaključku mandata. Okolje & prostor : informativni bilten, 108.
- Krajčič D. 2007. Uvodni nagovor. Ljubljana, Zavod RS za varstvo narave.
<http://www.zrsvn.si> (6. sept. 2007)
- Kremesec-Jevšenak J. 1997. Pravna ureditev varstva narave. Podjetje in delo, 97, 6.
- Kremesec-Jevšenak J. 2002. Ukrepi varstva naravnih vrednot v funkciji varstva narave: magistrska naloga (Univerza v Ljubljani. Pravna fakulteta). Ljubljana, samozal.
- Kristanc J. (ur.) 2005. Parki Slovenije 2004. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor.
- Kryštufek B. 1999. Osnove varstvene biologije. Ljubljana, Tehniška založba Slovenije.
- Kus Veenvliet J., Kotarac M., Dermelj, M. 2006. Ocena izvajanja Konvencije o biološki raznovrstnosti v Sloveniji. Ljubljana, Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo: 40 str.
- Lal P. & Keen M. 2002. Economic considerations in community based resource use and management. Development Bulletin, 58: 68-71.
- Legge 29 giugno 1939, n. 1497 Protezione delle bellezze naturali. Gazzetta Ufficiale, n. 241. del 14. 10. 1939.
- Lojze Peterle dal pobudo za ustanovitev tematskega muzeja Krasa. 2004. Lojze Peterle, poslanec Evropskega parlamenta. 2007.
http://www.peterle.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=121&Itemid=1
(17. dec. 2007)

Loving them to death? Sustainable tourism in Europe's Nature and National Parks. 2001. Grafenau, Europarc Federation: 136 str.

Marušič I. in sod. 1998. Regionalna razdelitev krajinskih tipov Slovenije. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje.

Marušič I. 2007. Krajinska tipologija in spreminjanje krajine; kaj smo se naučili iz prizadevanj za uresničevanje Evropske konvencije o krajini. V: 4. srečanje delavnic za izvajanje Evropske konvencije o krajini: mednarodna konferenca Krajina in družba, Ljubljana, 11. – 13. maj 2006. Mlakar B., Bratina N. (ur.). Ljubljana, Ministrstvo za kulturo: 32-42.

Mikuš T. 2006. Stanje in perspektive krajinskih parkov v Sloveniji: magistrsko delo (Biotehniška fakulteta. Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire). Ljubljana, samozal.

Mršić N. 1997. Biotska raznovrstnost v Sloveniji. Slovenija – »vroča točka« Evrope. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Uprava RS za varstvo narave.

Nacionalni program varstva okolja. Uradni list RS, št. 83/1999.

Načrt dela za nadaljevanje projekta »Ustanavljanje Krajinskega parka Ljubljansko barje« v obdobju junij 2007 - junij 2008. 2007.
<http://www.kplb.mop.gov.si/> (28. okt. 2007)

Naredba ministrskega sveta o narodnih parkih. Službeni list kraljevine banske uprave Dravske banovine 9/71, 3. 9. 1938: 725-727.

Obiskanost izbranih turističnih znamenitosti, muzejev in galerij, kopališč, igralnic in igralnih salonov ter število dni njihovega poslovanja, 4. četrtletje 2006. Statistične informacije, 25, Turizem, 3.
<http://www.stat.si/doc/statinf/21-SI-080-0701.pdf> (3. dec. 2007)

Odločba o zavarovanju gorske skupine Martuljek. Uradni list LRS, št. 4/1949.

Odločba o zavarovanju male Pišence pri Kranjski gori. Uradni list LRS, št. 21/1951.

Odločba o zavarovanju okolice Rakove kotline na Notranjskem. Uradni list LRS, št. 27/1949.

Odločba o zavarovanju Robanovega kota v Zgornji Savinjski dolini. Uradni list LRS, št. 7/1950.

Odlok o Notranjskem regijskem parku. Uradni list RS, št. 75/2002.

Odlok o pooblastitvi delovne organizacije Triglavski narodni park - Zavod za gojitev divjadi »Triglav«, Bled, p.o. za opravljanje dejavnosti in nalog v zvezi z varstvom Triglavski narodni park. Uradni list SRS, št. 33/1981.

Odlok o programu varstva in razvoja parka Škocjanske jame za obdobje 2006 – 2010 (OdPVRPŠJ). Uradni list RS, št. 138/2006.

Odlok o prostorskih sestavinah dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana SR Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 2000. Uradni list SRS, št. 1/1986.

Odlok o razglasitvi kulturnih in zgodovinskih spomenikov ter naravnih znamenitosti na območju občine Postojna. Uradni list SRS, št. 29/1984.

Odlok o sprejetju urbanističnega načrta za območje krajinskega parka »Polhograjski Dolomiti« za območji občin Ljubljana Šiška in Ljubljana Vič-Rudnik. Uradni list SRS, št. 14/1974.

Odlok o razglasitvi Doline sedmerih jezer za Triglavski narodni park. Uradni list LRS, št. 9/1961.

Odlok o razglasitvi kulturnih in zgodovinskih spomenikov ter naravnih znamenitosti na območju občine Postojna. Uradne objave Primorskih novic, št. 29/1984.

Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana Republike Slovenije (OdPSDP). Uradni list RS, št. 11/1999, 4/2003.

Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (OdSPRS). Uradni list RS, št. 76/2004.

Odlok o spremembah odloka o začasnem zavarovanju reke Dragonje s pritoki. Uradne objave Primorskih novic, 75/2004.

Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Notranjski regijski park. Uradni list RS, št. 75/2002.

Odlok o začasnem zavarovanju reke Dragonje s pritoki. Uradne objave Primorskih novic, št. 22/2001.

Odlok o zaščiti knjižnic, arhivov in kulturnih spomenikov. Slovenski poročevalec, 6, 3, 27. januar 1945.

Odredba o razglasitvi doline Tople na Koroškem za naravno znamenitost. Uradni list SRS, št. 32/1966.

Odredba o ustanovitvi posvetovalno delovne skupine za varstvo in ohranitev prirode in prirodnih spomenikov slovenske zemlje. 1944. Prirodoslovna izvestja, 960, 1.

Ogorelec B., Mastnak M. 1999. Regijski park Snežnik – izhodišča za načrt upravljanja. 1999. Ljubljana, Uprava RS za varstvo narave.

Operativni program - program upravljanja območij Natura 2000 2007 - 2013. (osnutek za javno seznanitev, različica 1.5, april 2007). Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor.
[http://www.natura2000.gov.si/index.php?id=87&tx_ttnews\[tt_news\]=91&tx_ttnews\[backPid\]=17](http://www.natura2000.gov.si/index.php?id=87&tx_ttnews[tt_news]=91&tx_ttnews[backPid]=17) (29. sept. 2007)

Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention: Annex 3: Guidelines on the Inscription of Specific Types of Properties on The World Heritage List Cultural Landscapes. 2005. United Nations Educational, Scientific And Cultural Organisation, Intergovernmental Committee For The Protection Of The World Cultural And Natural Heritage, World Heritage Centre. Paris. WHC. 05/2, 2 February 2005: 83 – 84.
<http://www.whc.unesco.org/archive/opguide05-annex3-en.pdf> (10. dec. 2007)

Osnutek programa dela Zavoda RS za varstvo narave za leto 2008. januar 2008. Ljubljana. Zavod RS za varstvo narave.

Peterle L., Válena T., Kranjc A., Lapornik M., Rebolj D., Štajer J. 2005. Izbor in ovrednotenje alternativnih lokacij ter predlog lokacije Evropskega muzeja krasa. Evropski muzej krasa, pripravljalna faza. Elaborat 2. Inicijativni odbor za Evropski muzej krasa. Naročnik Ministrstvo za kulturo: 114 str.

Peterlin S. 1975. Prvo poglavje (1908 – 1924 – 1944). Posebna izdaja Proteusa: Petdeset let Triglavskega narodnega parka, 36, 9-10.

Peterlin S. 1976. Nekaj o zametkih in začetkih varstva narave v Sloveniji. Ljubljana. Varstvo spomenikov, 20: 75 - 92

Peterlin S. (ur.) 1976. Inventar najpomembnejše naravne dediščine Slovenije. Ljubljana, Zavod SRS za spomeniško varstvo.

- Peterlin S. 1995. 75 let Spomenice Odseka za varstvo prirode in prirodnih spomenikov. Ponovni natis s spremno besedo. Ljubljana, Uprava RS za varstvo narave: 17 - 20
- Peterlin S. 2007. Krajinski parki od leta 1970 do danes. V: Posvet Povezovanje zavarovanih območij v Sloveniji – iskanje razvojnih priložnosti znotraj območij zavarovanja. 18. maj 2007. Grosuplje, Center Grajski vrt Boštanj.
- Phillips A. 2002. Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes/Seascapes. Gland, Cambridge, IUCN: XV, 122 str.
- Piskernik A. 1965. Iz zgodovine slovenskega varstva narave. Varstvo narave, 2/3: 59 - 74.
- Piskernik A., Peterlin S. 1962. Zaščiteni in zaščitni vredni naravni objekti Slovenije. Ljubljana. Varstvo narave, 1: 159 – 163.
- Plut D., 2005. Sonaravna zasnova regionalnega razvoja Slovenije. Ljubljana. Dela 24: Regionalno planiranje in regionalni razvoj med teorijo in prakso: 99 – 111.
- Plut D., 2006. Zavarovana območja in turistični napredek Slovenije. V: Posvet Turizem v zavarovanih območjih: Krajinski park Goričko, 6. dec. 2005: zbornik. Ljubljana, Turistična zveza Slovenije: 9 – 16.
- Pobuda za zavarovanje Planinskega polja. 2006. Društvo za raziskovanje jam Ljubljana. <http://emk.speleo.net/> (15. dec. 2007)
- Poročilo o delu Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave v letu 2003. 2004. Ljubljana, Zavod RS za varstvo narave.
- Poročilo o delu Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave v letu 2004. 2005. Ljubljana, Zavod RS za varstvo narave.
- Poročilo o delu Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave v letu 2005. 2006. Ljubljana, Zavod RS za varstvo narave.
- Poročilo o delu Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave v letu 2006. 2007. Ljubljana, Zavod RS za varstvo narave.
- Poročilo o stanju okolja 2002. 2003. Ljubljana, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Agencija RS za okolje.
- Pravilnik o določitvi in varstvu naravnih vrednot. Uradni list RS, št. 111/2004.

Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Zavodu RS za varstvo narave (št. 125-10/01-1), sprejet na 3. seji Sveta Zavoda RS za varstvo narave dne 21. 11. 2001. Ljubljana, Zavod RS za varstvo narave.

Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Zavodu RS za varstvo narave – prečiščeno besedilo (št. 8-VI-795/2-O-05), sprejet na 4. seji Sveta Zavoda RS za varstvo narave dne 15. 12. 2005. Ljubljana, Zavod RS za varstvo narave.

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o določitvi in varstvu naravnih vrednot. Uradni list RS, št. 70/2006.

Predlogi za zavarovanje nekaterih pomembnejših pokrajinskih območij in naravnih znamenitosti v Sloveniji: elaborat. 1968. Ljubljana, Zavod SRS za spomeniško varstvo, Oddelek za varstvo narave.

Predlog zakona o ohranjanju narave. Poročevalec Državnega zbora RS, št. 63/1998.

Predlog zakona o parkih. (osnutek, november 1998). Ljubljana.

Predlog zakona o Triglavskem narodnem parku (predlagatelj skupina poslancev - Dušan Vučko). Poročevalec Državnega zbora RS, št. 44/2003.

Program dela Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave za leto 2007. 2007. Ljubljana, Zavod RS za varstvo narave.

Prva statistična objava štev. 173 - 6. volitve. 25. oktober 2004, Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije.

<http://www.stat.si/doc/06-PO-078-0402.doc> (16. dec. 2007)

Register zavarovanih območij v Sloveniji. 2006. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor. Agencija RS za okolje.

Register zavarovanih območij v Sloveniji. 2007. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor. Agencija RS za okolje.

Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005 - 2012 (ReNPVO). Uradni list RS, št. 2/2006.

Schreiner J. 1996. Varstvo narave kot aplikativna znanost. V: Varstvo narave – predstavitev in primerjava nemških in slovenskih izkušenj, Ljubljana. 14. – 15. jun.

1993 in Okoljska vzgoja in izobraževanje – pot k spremembam, Ljubljana, 8. mar. 1996. Hlad B. (ur.). Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Uprava RS za varstvo narave.

Simič Mitja. 2002. Načrtovanje krajinskega parka - primer Otočec. Varstvo narave, 19: 99 – 113.

Simič Marko. 2005. Gore in varstvo narave. V: Herlec U. in sod. Geotrip '02 v Sloveniji. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor. Agencija RS za okolje: 72 - 85.

Simič Marko. 2006. Poročilo o pripravi strokovnega predloga za določitev naravnih vrednot in njihovo razvrstitev na vrednote državnega in lokalnega pomena (osnutek). Ljubljana, Agencija RS za okolje: 54 str.

Simič Marko. (ur.). 1993. Naravovarstvene smernice za urejanje prostora na območju predlaganega Notranjskega regijskega parka. Ljubljana, Ministrstvo za kulturo. Zavod RS za varstvo naravne in kulturne dediščine: 294 str.

Simič Marko. 2007. »Potek umeščanja Evropskega muzeja krasa v prostor.« Ljubljana. Ministrstvo za okolje in prostor. Agencija RS za okolje. Urad za varstvo okolja in narave. Sektor za ohranjanje narave. (osebni vir, 13. dec. 2007)

Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Krajinski park Kolpa. Uradni list RS, št. 98/2006.

Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Krajinski park Goričko. Uradni list RS, št. 3/2004, 50/2005.

Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Park Škocjanske jame. Uradni list RS, št. 68/1996.

Sklep št. 6-2/6-6/2007. 29. 3. 2007. Občina Cerknica, Občinski svet.

Skoberne P. 1995. Poklicna dejavnost varstva narave v Sloveniji. Ljubljana. V: Varstvo narave na Slovenskem: zbornik ob evropskem letu varstva narave. Ljubljana, Prirodoslovni muzej Slovenije: 80 - 94.

Skoberne P. 1996. Stanje slovenske narave. V: Varstvo narave – predstavitev in primerjava nemških in slovenskih izkušenj, Ljubljana, 14. – 15. jun. 1993. in Okoljska vzgoja in izobraževanje – pot k spremembam, Ljubljana, 8. mar. 1996. Hlad B. (ur.). Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Uprava RS za varstvo narave.

Skoberne P., Peterlin S. (ur.). 1988. Inventar najpomembnejše naravne dediščine Slovenije: 1. del. Ljubljana, Zavod RS za varstvo naravne in kulturne dediščine.

- Skoberne P., Peterlin S. (ur.). 1991. Inventar najpomembnejše naravne dediščine Slovenije: 2. del. Ljubljana, Zavod RS za varstvo naravne in kulturne dediščine.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika. 2005. Ljubljana, SAZU, ZRC SAZU, Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša, Državna založba Slovenije.
- Smerdu R. (ur.) 1979. Varstvo naravne dediščine v SR Sloveniji. Vestnik: Zavod SRS za spomeniško varstvo, 6: 108 str.
- Spomenica Odseka za varstvo prirode in prirodnih spomenikov. 1920. Glasnik Muzejskega društva za Slovenijo, 1, 1: 69 - 75.
- Sporazum o skupnem sodelovanju pri ustanovitvi Krajinskega parka Radensko polje. 2007. Grosuplje, Ministrstvo za okolje in prostor, Občina Grosuplje. (13. julij 2007).
http://www.mop.gov.si/si/novinarsko_sredisce/porocila_za_javnost (29. avg. 2007)
- Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2008, II. Posebni del.
http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun/2008/SP08_POS.pdf (1. dec. 2007)
- Statut Zavoda RS za varstvo narave. Uradni list RS, št. 4/2002, sprem. 16/2007.
- Strategija ohranjanja biotske raznovrstnosti v Sloveniji. 2002. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor. (sprejeta na 55. seji Vlade, 20. 12. 2001).
- Šinkovec J. 1994. Pravo okolja: načela in mednarodnopravni prikaz. Ljubljana, ČZ Uradni list RS: 263 str.
- Šivic A. 1944. Domovinski prirodni spomeniki. Ljubljana, Prirodoslovna izvestja.
- Tomažič M. (ur.). 2006. Strokovni predlog za zavarovanje Regijskega parka Kamniško Savinjske Alpe. Ljubljana, Zavod RS za varstvo narave. Območni enoti Celje in Kranj.
- Triglavski narodni park. 2007.
<http://www.tnp.si/spoznavati/C4/> (6. dec. 2007)
- Turk R., Gorkič M. 2006. Naravni parki in biotska raznovrstnost. Primorske novice, priloga Zeleeno, 15. maj 2006.
- Uredba o Krajinskem parku Goričko. Uradni list RS, št. 101/2003.

Uredba ministrstva za prosveto o ustanovitvi in ustroju Zavoda za zaščito in znanstveno proučevanje spomenikov in prirodnih znamenitosti Slovenije. Uradni list SNOS in Narodne vlade Slovenije, št. 37-268/1945.

Uredba o ekološko pomembnih območjih. Uradni list RS, št. 48/2004.

Uredba o koncesiji za rabo naravne vrednote Sečoveljskih solin in o koncesiji za upravljanje Krajinskega parka Sečoveljske soline. Uradni list RS, št. 11/2002.

Uredba o Krajinskem parku Kolpa. Uradni list RS, št. 85/2006.

Uredba o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000). Uradni list RS, št. 49/2004.

Uredba o zvrsteh naravnih vrednot. Uradni list RS, št. 52/2002.

Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o zvrsteh naravnih vrednot. Uradni list RS, št. 67/2003.

Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/1991.

Válena T. 2007. Evropski muzej krasa in park Rakov Škocjan. Gradivo za obravnavo in sprejem sklepa na občinskem svetu občine Cerknica. Št. 3500-79/2006-9, 26. februar 2007

Vidic J. 1996. Položaj varstva narave v Sloveniji: cilji službe in njena organiziranost, razmejitve med upravnim delom in strokovnimi pristojnostmi. V: Varstvo narave – predstavitev in primerjava nemških in slovenskih izkušenj, Ljubljana. 14. – 15. jun. 1993 in Okoljska vzgoja in izobraževanje – pot k spremembam, Ljubljana, 8. mar. 1996. Hlad B. (ur.). Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Uprava RS za varstvo narave.

von Humboldt A. 1814-1825. Relation historique. Neudruck. hrsg. v. Hanno Beck, Stuttgart, 1970, Bd. 1, S. 617
http://de.wikipedia.org/wiki/Naturdenkmal#_ref-0 (30. okt. 2007)

Vseevropska strategija o biotski in krajinski raznovrstnosti = The Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy (PEBLDS). 1995. Sofija.
<http://www.cbd.mop.gov.si/info/stiki/panevro.rtf> (7. sept. 2007)

What is Natural England? 2007. Natural England.

<http://www.naturalengland.org.uk> (3. sept. 2007)

Wraber T. 1967. Dr. Angela Piskernik (1886 - 1967). Varstvo narave, 2/3: 5 - 11.

Zakon o gozdih. Uradni list Narodne vlade SHS v Ljubljani I/35, 28. 2. 1930.

ZNKD - Zakon o naravni in kulturni dediščini. Uradni list SRS, št. 1/1981.

Zakon o narodnih parkih. Uradni list LRS, št. 6 - 16/1959.

ZON - Zakon o ohranjanju narave. Uradni list RS, št. 56/1999.

ZON-A - Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ohranjanju narave. Uradni list RS, št. 119/2002.

ZON-UPB2 - Zakon o ohranjanju narave; uradno prečiščeno besedilo. Uradni list RS, št. 96/2004.

Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev. Uradni list RS, št. 71/1994.

ZPNačrt - Zakon o prostorskem načrtovanju. Uradni list RS, št. 33/2007.

Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Uradni list RS, 62/2004.

Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o krajini = The European Landscape Convention, 2000, Firenze. Uradni list RS, MP 19/2003.

Zakon o ratifikaciji Konvencije o biološki raznovrstnosti – MKBR = *The Convention on Biological Diversity – CBD*, 1992, Rio de Janeiro. Uradni list RS, št. 30/1996, MP, 7.

Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu selitvenih vrst prosto živečih živali = *The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals – CMS*, 1979, Bonn. Uradni list RS, št. 72/1998, MP 18.

Zakon o regijskem parku Škocjanske jame. Uradni list RS, št. 57/1996.

Zakon o Spominskem parku Trebče. Uradni list SRS, št. 1/1981, sprem. 42/1986 in Uradni list RS, št. 56/1999

Zakon o Triglavskem narodnem parku. Uradni list SRS, št. 17/1981, 18/1981-popr., sprem. 42/1986 in Uradni list RS, št. 8/1990, 35/2001.

ZVKD – Zakon o varstvu kulturne dediščine. Uradni list RS, št. 7/1999.

ZVKD-1 – Zakon o varstvu kulturne dediščine. Uradni list RS, št. 16/2008.

Zakon o varstvu kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti v LRS. Uradni list LRS, št. 23 - 137/1948.

Zakon o varstvu kulturnih spomenikov in prirodnih znamenitosti. Uradni list LRS, št. 22 - 129/1958.

ZVN – Zakon o varstvu narave. Uradni list SRS, št. 7 - 21/1970.

ZVO – Zakon o varstvu okolja. Uradni list RS, št. 32/1993.

Zakon o varstvu podzemnih jam. Uradni list RS, št. 2/2004.

Zakon o varstvu redkih ali za Slovenijo tipičnih in za znanstvo pomembnih živali in rastlin in o varstvu špilj na področju Pokrajinske uprave za Slovenijo. Službene novine Kraljevine SHS, št. 238, priloga 32, 25. 10. 1922.

Zakon o zaščiti kulturnih spomenikov in naravnih znamenitosti Demokratske Federativne Jugoslavije. Uradni list DFJ, št. 54-498/45 z dne 31. 7. 1945 - slovenski ponatis v Posebni prilogi Uradnega lista SNOS, št. 29 z dne 25. 8. 1945.

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. Uradni list SRS, št. 18/1984, 37/1985, 29/1986, Uradni list RS, št. 26/1990, 3/1991, 18/1993, 47/1993, 71/1993, 44/1997, 9/2001.

Zakon o urejanju prostora. Uradni list SRS, št. 18/1984 in 15/1989.

ZUreP-1 - Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS, št. 110/2002.

Zakupna pogodba. 1924. Ljubljana, Direkcija šum Ljubljana, Slovensko planinsko društvo, Muzejsko društvo za Slovenijo. Ljubljana.

ZAHVALA

Najprej se zahvaljujem Boštjanu Anku, svojemu mentorju in prijatelju, ki mi je bil vedno pripravljen prisluhniti in se pogovoriti o strokovnih vprašanjih ter mi dvigati samozavest, ko je ta v kritičnih trenutkih popuščala. Moji najbližji, Marko, Bor in Ruj, Andreja in Aljaž, so vsak po svojih najboljših močeh veliko prispevali k prispetju na cilj, najsi bo to bogato znanje in izkušnje, ljubezen in potrpežljivost, moralna podpora ali prevodi in lektura. Za pripravljenost na strokovne razgovore in za konstruktivno kritiko pa se zahvaljujem tudi Petru, Branki in Stanetu.