

izvleček

Današnji razvojnimi izzivi (globalizacija, podnebne in demografske spremembe ter trenutno še gospodarska kriza) zahtevajo kompleksen pogled na razvoj našega prostora in ob tem sodelovanje vseh strok in upoštevanje vseh vidikov razvoja.

Nujno je treba stremeti k usklajenosti ciljev razvojnih politik že v najzgodnejših fazah. Tu je vloga strateškega planiranja še posebej pomembna, saj se z njim zagotavlja pravočasno soočanje razvojnih vprašanj z varstvenimi, pa tudi razvojnih vprašanj med seboj. Prostor je omejena dobrina in nemalokrat se različni razvojni cilji med seboj izključujejo. To je pomembno že v fazi oblikovanja javnih politik, oblikovanja zakonodaje in drugih instrumentov za izvajanje javnih politik, še posebno v fazi izvajanja javnih politik (na nacionalni, regionalni, lokalni, mednarodni in evropski ravni).

Razvojne strategije so pomembno vodilo, ki usmerja izvajanje celotnih politik. Problemi pri izvajanju politik se na razvojnem področju danes kažejo na primer v obliki težavah pri uspešnejšem prilagajanju podnebnim spremembam oziroma omilitvi posledic podnebnih sprememb, ter v težavah s črpanjem evropskih sredstev. Učinkovita normativna ureditev lahko sicer veliko pripomore k temu, vendar so tu še upravljanje, projektno delo, učinkovitejša komunikacija, razvoj stroke, ozaveščanje in izobraževanje. Za uspešno izvajanje skupnih ciljev seveda ne smemo pozabiti vseh ravni upravljanja, pri tem sta pomembni predvsem lokalna in regionalna, ki sta oziroma bi morali biti pomemben vir pobud in kjer naj bi bila sposobnost priprave in izvajanja projektov največja.

ključne besede

strategija, prostorsko načrtovanje, trajnostni razvoj

abstract

Today's developmental challenges (globalisation, climate and demographic changes and, currently, the economic crisis) require a complex view of the development of our space, which includes the collaboration of all professions and consideration of all aspects of development. The harmonisation of goals at the earliest stages should be of the outmost priority, whereby strategic planning plays a particularly important role. Strategic planning ensures the timely confrontation of development questions with those of conservation, but also with development questions themselves. Space is a finite good, and development goals are quite often mutually exclusive. This fact is already important in the stage of shaping public policies, legislation and other implementation instruments, particularly at the national, regional, local and European levels. Thus, development strategies are significant guidelines which direct the implementation of entire policies. Policy implementation problems in the field of development appear as difficulties in successful adaptations to climate changes and their mitigation respectively, as much as difficulties in drawing on EU funds. An effective regulatory framework may be of great assistance, but administration, project work, effective communication, professional development, awareness and education must also be dealt with. The successful implementation of common goals should take into account all levels of administration, and local and regional levels are particularly important, as it is from here that significant initiatives should come, and where the ability to prepare and implement projects should be at its greatest.

key words

strategy, spatial planning, sustainable development

Od politike do projekta

(Janja Kreitmayer McKenzie)

Pri reševanju razvojnih vprašanj se v današnjem času srečujemo z zelo kompleksnimi razvojnimi izzivi, povezanimi s podnebnimi spremembami, novo razsežnostjo globalizacije, integracijskimi procesi, širitvijo EU in staranjem prebivalstva. Zato je treba spremeniti tudi pristope do načrtovanja in sprejemanja odločitev. Ti procesi namreč ne bodo vplivali le na naše gospodarstvo, temveč tudi na naš življenjski prostor, na zdravje in varnost ter na kvaliteto našega okolja. Odgovori na nove razvojne izzive zahtevajo sodelovanje vseh strok in upoštevanje vseh vidikov razvoja pri oblikovanju usmeritev in ciljev razvoja.

Pri urejanju prostora se soočamo z vprašanji, kako trajnostno in najučinkoviteje organizirati razvoj v prostoru ter zagotavljati kakovostno in konkurenčno (zdravo, varno, prijetno) življenjsko okolje. Kakovost življenjskega okolja danes namreč ni ključna le za zdravje in varnost bivanja, temveč tudi za konkurenčnost mest kot atraktivnih poslovnih in bivalnih lokacij ter centrov kulture in inovacij. Tu pridemo vse do arhitekture, ki je lahko pomembno orodje pri usmerjanju investicij v trajnosten in konkurenčen razvoj.

Sodelovanje različnih vidikov razvoja in strok je pomembno že v fazi strateškega načrtovanja, kjer je treba oblikovati skupne razvojne cilje še preden se oblikujejo sektorske politike. Šele nato lahko njihovo izvajanje ustvarja tudi sinergije. Prostor je namreč omejena dobrina in nemalokrat se različni razvojni cilji med seboj izključujejo. Pogosto na primer slišimo, da je

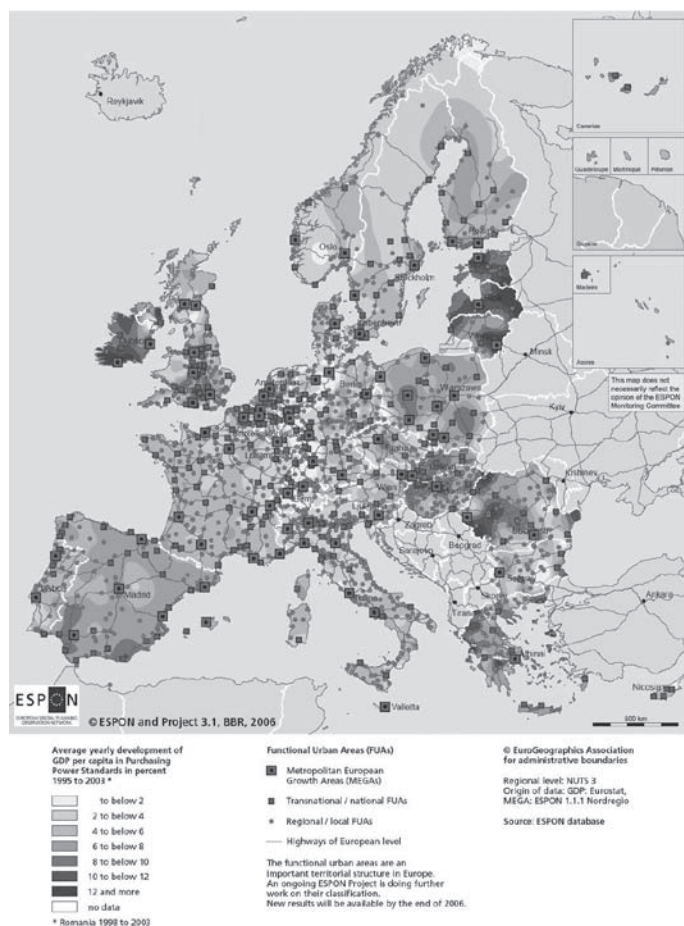
potreben "integralni pristop", pomembno pa je, kaj pod tem izrazom razumemo. Na ravni strateškega načrtovanja v prostoru z integralnim pristopom upoštevamo vse vidike razvoja že v fazi od oblikovanja ciljev in razvojnih smernic. Pri tem lahko prostorsko planiranje nastopa kot orodje za usklajevanje politik, doseganje sinergij na določenem območju in s tem trajnostnega gospodarskega razvoja. Principe integralnega pristopa k načrtovanju lahko koristno uporabljamo vse do umeščanja rešitev v prostor oziroma prostorskega načrtovanja razvojnih projektov.

Evropski okvir in izhodišča za prostorski razvoj

Prvi evropski dokument, ki je prikazal evropski prostor na skupnih kartah in podal predloge za usmerjanje prostorskega razvoja, so bile Evropske prostorske razvojne perspektive (ESDP, Potsdam 1999), pri katerih je kljub temu, da še ni bila članica EU, sodelovala tudi Slovenija. Čeprav neobvezujočega značaja, prostorsko načrtovanje je namreč v pristojnosti držav članic, je bil ta dokument pomembna prelomnica, saj je omogočil državam svoj vpogled v širšem prostorsko razvojnem kontekstu in s tem lažjo prepoznavo lastnih možnosti in priložnosti. Tudi v Sloveniji smo pri oblikovanju novih strateških razvojnih dokumentov že upoštevali evropske smernice, ki so bile upoštevane pri pripravi Politike urejanja prostora (Vlada RS, 2001) in Strategije prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS, št. 76/04).

Na podlagi ESDP so se tako politike prostorskega razvoja v

državah EU začele vedno bolj umeščati v širši kontekst, izven nacionalnih meja in omogočale novo usmerjanje strateških razvojnih ciljev. K temu je zelo pripomogla tudi "Evropska mreža za spremljanje prostorskega razvoja" (European Spatial Planning Observation Network; v nadaljevanju ESPON) (opomba 1), ki je bila ustanovljena ravno v pomoč državam članicam EU pri evidentiranju stanja v evropskem prostoru, vplivov sektorskih politik na prostor ter razvoju metodologij s področja prostorskega načrtovanja. Slovenija je v program vključena že od njegovih začetkov in sodeluje v projektih oziroma uporablja izsledke pri nadaljnjih raziskavah na področju prostorskega razvoja.

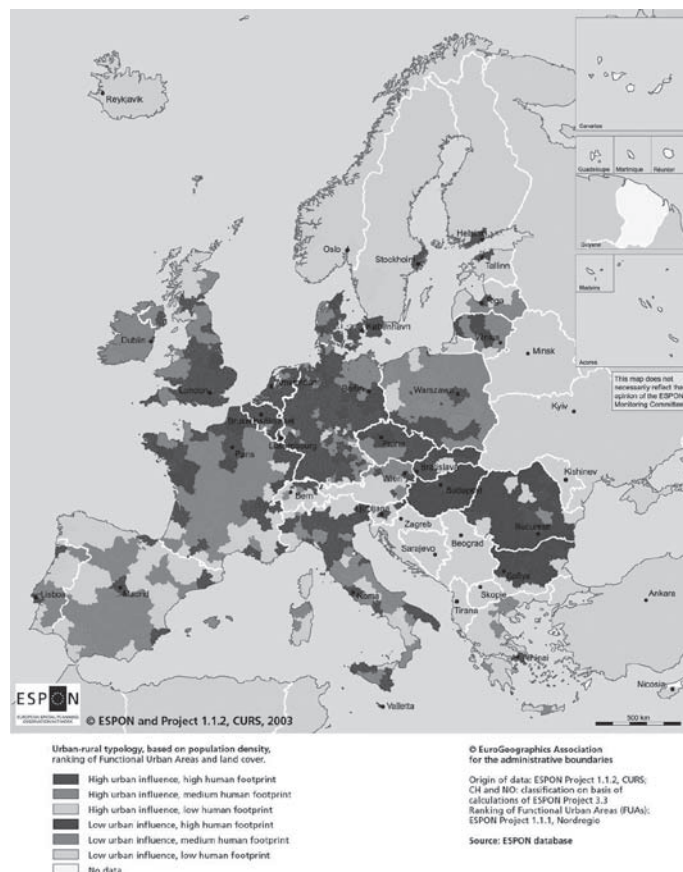


Slika 1: Primer analize ESPON projekta 3.1: Glavne gospodarske strukture evropskega prostora. Vir: ESPON Synthesis report III, 2006.

Figure 1: Example of ESPON project 3.1.- economy structures.

Od sprejema ESDP leta 1999 pa do danes so pomembno spremembo v evropskem prostoru zaznamovali predvsem širitev EU ter novi razvojni izzivi, kot so vedno večji vplivi podnebnih sprememb, integracijski procesi, vedno večja globalizacija gospodarstva, spremenjene cene energije ter demografske spremembe. Zato so se oblikovali tudi novi dokumenti na evropski ravni, ki opredeljujejo nove prostorske razvojne usmeritve. Na področju prostorskega razvoja sta danes poglobljena dva dokumenta, in sicer Teritorialna agenda Evropske unije (v nadaljevanju: Teritorialna agenda) in Leipziška listina o trajnostnih evropskih mestih (v nadaljevanju:

Leipziška listina), oba sprejeta maja 2007. Teritorialna agenda se osredotoča na širši evropski kontekst ter opredeljuje prioritete razvoja evropskega prostora, Leipziška listina pa obravnava problematiko na ravni mest in na principu integralnega pristopa k oblikovanju politik opredeljuje priporočila za trajnostni razvoj evropskih mest.



Slika 2: Primer analize ESPON projekta 1.1.2: tipologija urbanih in ruralnih območij. Vir: ESPON Synthesis report III, 2006.

Figure 2: Example of ESPON project 1.1.2. – typology of urban and rural areas.

Teritorialna agenda – prioritete:

1. Povezovanje mestnih regij in mest
2. Novi urbano-ruralni odnosi
3. Razvoj konkurenčnih in inovacijskih območij
4. Izboljšanje multimodalnih prometnih povezav
5. Skupne strategije za blaženje podnebnih sprememb in naravne ogroženosti
6. Naravna in kulturna dediščina kot dodana vrednost

Leipziška listina – priporočila:

1. Zagotavljanje kakovosti javnih prostorov
2. Modernizacija infrastrukturnih omrežij in energetska učinkovitost
3. Inovacija in izobraževanje
4. Oblikovanje strategij za prenovo degradiranih urbanih območij
5. Spodbujanje rasti lokalnega gospodarstva in trga dela
6. Usposabljanje mladih
7. Učinkovit in dostopen javni promet

Proces na ravni EU se je nadaljeval z vključitvijo teritorialne kohezije v novo Lizbonsko pogodbo ter posledično s sprejemom Zelene knjige o teritorialni koheziji, ki izpostavlja predvsem pomen usklajevanja sektorskih politik, rabo prostorskih potencialov in uporabo integralnega pristopa za doseganje teritorialne kohezije. Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe pa je teritorialna kohezija postala tretji steber cilja kohezijske politike.

Izkušnje pri izvajanju velikih razvojnih projektov - analize primerov

Politike in strategije na nacionalni in evropski ravni se velikokrat zdijo zelo odmaknjene od ravni, kjer se izvajajo projekti. Njihovi učinki na razvoj na prvi pogled niso vedno očitni. Po drugi strani pa so razvojne strategije pomembno vodilo, ki usmerja izvajanje politik. Ravno s pomočjo izvajanja ciljev politik se opredeljujejo tudi projekti, kar se na področju razvoja danes kaže tudi v možnostih za črpanje evropskih sredstev. Politike lahko služijo po eni strani kot podlaga pri oblikovanju usmeritev in ukrepov na nižji ravni ter so orodje vsem deležnikom za uveljavljanje skupnih oziroma javnih interesov, po drugi strani pa vplivajo na finančno politiko, tako na ravni EU kot na nacionalni ravni. Na področju prostorskega planiranja predstavljajo razvojne politike in strategije na evropski in nacionalni ravni predvsem okvir za učinkovito usmerjanje razvoja in umeščanje razvojnih odločitev v prostor. Skladnost različnih politik na različnih ravneh je predpogoj za učinkovit razvoj. Da bi preverili, kako se to odraža v praksi, smo se države članice EU v sklopu izvajanja Teritorialne agende odločile preveriti, kako koordinirati politike na različnih ravneh prostorskega načrtovanja. Projekt z naslovom "Koordinacija med teritorialnim in urbanim razvojem", ki ga je v letu 2008 Slovenija vodila v okviru Akcijskega programa za izvajanje Teritorialne agende EU, se je ukvarjal s preveritvijo učinkovitosti na podlagi izkušenj in izvedenih primerov v Evropi. Delovna skupina na ravni EU, ki je vključevala predstavnike partnerskih držav članic in strokovnjake iz prakse, je preučila 15 primerov implementacije najrazličnejših velikih razvojnih projektov iz 10-ih evropskih držav. Uspešnost projektov je bila analizirana z vidika procesa planiranja in uporabljenih instrumentov za implementacijo.



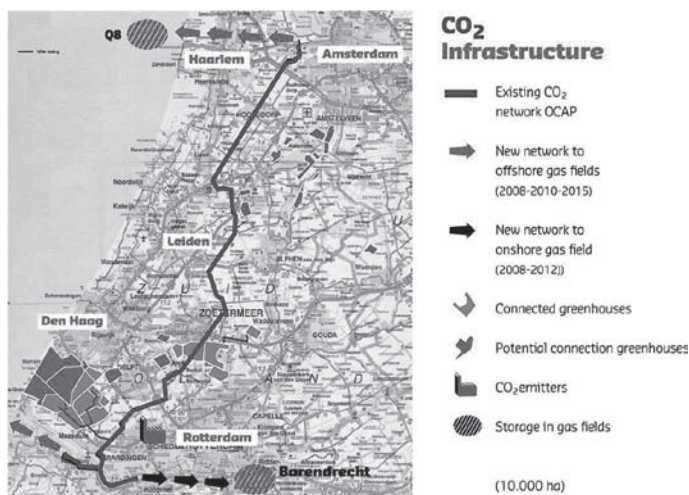
Slika 3: Primer "Raznolikost slovenskega obalnega območja", Foto: Marko Peterlin.

Figure 3: Example 'The diversity of the Slovene coastal area'.



Slika 4: Primer "Razvojni program Leidsche Rijn Utrecht".

Figure 4: Example 'Leidsche Rijn Utrecht Development Programme'



Slika 5: Rotterdamska klimatska iniciativa, Nizozemska.

Figure 5: Rotterdam climatic initiative, the Netherlands.

Vir: Coordination between Territorial and Urban Development, Final Report, MOP 2008.



Slika 6: Evropska metropolitanska regija Nuremberg, Nemčija.

Figure 6: European Metropolitan Region Nürnberg, Germany.



Slika 7: Dostopnost do stanovanj, Metropolitansko območje Rennes, Francija.

Figure 7: Accessibility to dwellings, Rennes Metropolitan Area, France.

Vir: Coordination between Territorial and Urban Development, Final Report, MOP 2008.

Izkušnje iz analiziranih primerov so pokazale, da lahko opredelimo nekatere elemente, ki se pojavljajo kot skupni indikatorji za uspeh ali kot ovire, tako pri izvajanju projektov kot tudi pri koordinaciji. Veliko ugotovitev iz primerov potrjuje že znane elemente, ki pa se kljub temu ne uveljavljajo v praksi, ker niso prepoznani kot potrebni med akterji pri izvajanju projektov.



Slika 8: Metropolitansko območje Rennes, Francija. Copyright: Rennes-Metropole.

Figure 8: Rennes Metropolitan Area, France.

Vir: Coordination between Territorial and Urban Development, Final Report, MOP 2008.

Tako se je med pogoji za uspešno implementacijo izkazalo, da so še vedno na prvem mestu potrebne skupne vizije, ki pomagajo dosegati skupno razumevanje ter iskanje skupnih ciljev vseh, ki jih projekt zadeva. Vizija ima pomembno vlogo tudi kot komunikacijsko orodje pri zgodnjem vključevanju javnosti in drugih deležnikov za doseganje t. i. "skupnega lastništva" bodočega projekta. To je ključno za lažje usklajevanje interesov in na koncu tudi za uspeh samega projekta, ne le do izvedbe, temveč tudi v času njegovega "življenja". Pri oblikovanju vizij so bili strateški planski dokumenti identificirani kot pomembno orodje. Pri tem je bil poudarjen pomen komunikacije, pri kateri je zelo pomembno, kako je načrtovana, da so izbrane vse potrebne ciljne skupine ter da se s komunikacijo začne že v najzgodnejših fazah priprave projekta. Kot pomemben element za uspeh ali neuspeh projekta je bil izpostavljen tudi način vodenja in koordinacije vseh vpletenih v projekt.

Poleg komunikacije je zelo pomembno tudi, kako sestavimo partnerstvo za posamezen projekt. Obstajajo različne oblike partnerstva, ki morajo biti dobro organizirane, s primerno organizacijsko strukturo, razporeditvijo odgovornosti posameznih partnerjev in močnim vodstvom, ki zagotavlja pravilno delovanje. Tako so identifikacija in izbira pravih partnerjev ter prepoznavanje različnih vlog vseh deležnikov že v najzgodnejših fazah projekta ključni. Jasnost strategij in ciljev je predpogoj za uspešno partnerstvo. Za vodenje teh procesov so potrebni ustrezna znanja in veščine, česar se pogosto še vedno ne zavedamo oziroma se ta potreba velikokrat zanemarija. Za vodenje takih procesov je potrebno tudi sprotno izobraževanje. Primeri so, kot najpogostejše ovire pri uspešni implementaciji in vodenju projektov, identificirali predvsem visoke stroške koordinacije (čas in viri), administrativne ovire, različne interese različnih deležnikov, pomanjkanje sodelovanja vseh deležnikov (največkrat zaradi pomanjkanja skupnega razumevanja ciljev), netransparentnost, neravnotežje moči različnih partnerjev in pomanjkanje podpore projektu.

Analize primerov so tako pokazale, da so strategije pomembno vodilo, ki usmerja izvajanje vseh udeležencev v procesih načrtovanja. Prostorsko načrtovanje lahko nastopa kot orodje, tako za usklajevanje politik, doseganje sinergij v prostoru, kot za usklajevanje različnih interesov vseh partnerjev v procesu. Za uspešno izvajanje projektov seveda ne smemo pozabiti vseh ravni upravljanja – pomembni sta predvsem lokalna in regionalna – kjer naj bi bila sposobnost priprave in izvajanja projektov največja ter na vlogo pravilno sestavljenega in učinkovito vodenega partnerstva.

Načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena (Barbara Radovan)

Na državnem nivoju se trajnostni prostorski razvoj zagotavlja z usklajevanjem razvojnih potreb in varstvenih zahtev za umeščanje prostorske ureditve državnega pomena v postopkih priprave prostorskih načrtov (v nadaljevanju DPN). To dosegamo s tem, da se v postopkih priprave DPN praviloma preučijo vse možne variante načrtovane ureditve, na podlagi izdelane študije variant pa se nato predlaga optimalna varianta. Variante se preučijo in medsebojno primerjajo s prostorskega,

okoljskega, funkcionalnega in ekonomskega vidika. V postopku priprave DPN je običajno izvedena tudi celovita presoja vplivov na okolje (CPVO), ki je v največji možni meri integrirana v sam proces prostorskega načrtovanja. Prav "usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami" je proces, ki ob načrtovanju "velikih projektov" zahteva svoj čas, izdelavo vseh potrebnih strokovnih preveritev in seveda dobro komunikacijo in vsestransko zavedanje o javnem interesu, tako "razvojnih potreb" kot "varstvenih zahtev".

Prostorska ureditev mora izpolnjevati vsaj dva od naslednjih treh pogojev, da jo lahko štejemo za prostorsko ureditev državnega pomena, in sicer da:

- gre za prostorsko ureditev iz prvega odstavka 12. člena Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt, Uradni list RS, št. 33/07, opomba 2);
- je s posebnim zakonom predpisano, da se zanje izdeluje državni prostorski načrt;
- gre za kompleksno prostorsko ureditev, ki je po dejanskem obsegu in vplivih tako pomembna, da jo je treba urediti na državnem nivoju, saj bi bila sicer lahko ogrožena njena izvedljivost.

Za strokovno razjasnjevanje pomena posameznih ureditev je bil izdelan sistem kriterijev za ocenjevanje posameznih prostorskih ureditev, in sicer so to:

- kriterij namena: čemu služi prostorska ureditev, vrsta uporabe (npr. za obrambo);
- kriterij uporabnika: kdo uporablja/upravlja prostorsko ureditev (npr. državna gospodarska javna služba);
- kriterij reda: komu je prostorska ureditev namenjena, kriterij centralnosti (npr. državni (meddržavni nivo), medregionalni (več regij), regionalni (več občin), občinski (več naselij, naselje);
- kriterij pravne podlage: zakonska določitev pomena, deklarativna oziroma dejanska (npr. kulturni spomenik državnega pomena po Zakonu o varstvu kulturne dediščine);
- kriterij področnega pomena: pomen za gospodarstvo, energiko, kulturo idr.;
- kriterij velikosti: omejitve površine/dolžine;
- kriterij kapacitete: omejitve kapacitete, (npr. daljnovod 110 kV in več);
- kriterij pozitivnih vplivov: kako prostorska ureditev vpliva na lociranje drugih dejavnosti v smislu ustvarjanja in spodbujanja razvoja (npr. avtocestni priključek);
- kriterij negativnih vplivov: potreba po presoji vplivov na okolje in sorodni kriteriji;
- kriterij kompleksnosti: kompleksnost izgradnje in vzdrževanja;
- kriterij nenadomestljivosti: prostorska ureditev se lahko na razumen način širi le v določeni smeri (npr. potek avtoceste) oziroma na določena zemljišča (npr. širitev centra za ravnanje z odpadki);
- kriterij planibilnosti: prostorske ureditve, ki jih je možno in potrebno dolgoročno planirati na državni ravni;
- kriterij financiranja: delež javnih državnih financ pri izgradnji in obratovanju;

- kriterij neizogibnosti: izključna pristojnost države za določene ureditve (npr. odlagališče jedrskih odpadkov);
- kriterij izvedljivosti: status državne ureditve ponekod pomaga pri učinkovitejši izvedbi ureditve;
- kriterij koncesije: država podeljuje koncesije, status državne ureditve pomaga pri učinkovitejši realizaciji;
- kriterij enotnosti: potreben je enoten pristop na območju celotne države (npr. sklep o začetku priprave, prostorski načrt);
- kriterij nedeljivosti: potrebna je obravnava celotne ureditve, ki sega na območje dveh ali več občin.

Uredba o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena (Uradni list RS, št. 95/07 in 102/08) določa, da so prostorske ureditve državnega pomena na področju prometne infrastrukture avtoceste, hitre ceste in glavne ceste, železniške proge, letališča in pristanišča za mednarodni promet, mejni prehodi, prometni terminali mednarodnega in nacionalnega pomena, na področju energetske infrastrukture prenosni elektroenergetski vodi in prenosni plinovodi, elektrarne z nazivno močjo več kot 10 MW, z drugih področij pa lahko izpostavimo še jedrske objekte, prostorske ureditve za potrebe obrambe države, prostorske ureditve za ravnanje z nevarnimi odpadki, prostorske ureditve za zagotavljanje varstva pred škodljivim delovanjem voda, kadar ti vplivi segajo na območje dveh ali več občin, in prostorske ureditve na vodnem zemljišču morja.

V postopku priprave DPN se vedno gibljemo v trikotniku: investitor praviloma kot nosilec javnega interesa (javno podjetje oziroma ministrstvo – prometna infrastruktura, energetska infrastruktura ipd.); drugi javni interesi (ohranjanje prostorskih kvalitet, varovanje bivalnega okolja, narave, kulturne dediščine, kmetijskih zemljišč ipd.); javnost (več skupin javnosti: občinski sveti, prebivalci – mnogokrat organizirani v civilne iniciative, gospodarska združenja ipd.).

Cilj procesa usklajevanja razvojnih potreb in varnostnih zahtev v postopku priprave DPN je prostorska ureditev, ki dosega najboljši možni kompromis. Poleg usklajitve razvojnih potreb in varstvenih zahtev, ki se izrazijo v postopkih priprave DPN z vključevanjem nosilcev urejanja prostora in zaključijo z izdanimi pozitivnimi mnenji, je pomemben del vsakega procesa priprave DPN tudi doseganje sprejemljivosti načrtovanih ureditev v lokalnem okolju.

Doseganje takšnega konsenza v prostoru se razlikuje od primera do primera – znotraj zakonsko določenega okvira je v odvisnosti od obravnavanega problema, vrste prostorske ureditve državnega pomena ter prostorskih in okoljskih značilnosti in omejitev treba pripraviti različne študije in druge strokovne podlage ter opraviti različne komunikacijske aktivnosti. To so ključni razlogi, da so postopki priprave DPN različno dolgi in da jih ni mogoče "pospeševati" tam, kjer se načrtujejo veliki infrastrukturni objekti, ki bodo spreminjali razmerja v prostoru, spreminjali pogoje bivanja, posegali na zavarovana območja narave, kulturne dediščine, kmetijskih zemljišč ipd. Po drugi strani pa bi se morale v primerih, kjer ni mogoče prepoznati relevantnih, argumentiranih in objektivnih razlogov za nasprotovanje načrtovanim posegom pri lokalni skupnosti ali pri različnih skupinah prebivalcev oziroma v primerih, kjer lahko

nedvoumno prepoznamo "NIMBY" efekt, sprejemati odločitve v soglasju med ministrom, pristojnim za okolje in prostor, in ministrom, pobudnikom načrtovane ureditve, ki niso absolutno sprejete v lokalni skupnosti.

Postopek priprave državnega prostorskega načrta

ZPNačrt določa, da Direktorat za prostor v postopku priprave DPN opravlja naloge pripravljavca. Drugi ključni akterji v postopku priprave DPN so: pobudniki načrtovanih ureditev – resorna ministrstva (MzP, MG, MORS, MOP idr.); naročniki strokovnih podlag in DPN – investitorji (DARS, ELES, Geoplina, HSE, Luka Koper) oziroma resorna ministrstva ali organi v njihovi sestavi (MOP – Direktorat za okolje in Direktorat za javne službe in investicije, MG – Direktorat za energijo, MORS, MzP – Direkcija RS za ceste in Direkcija RS za investicije v javno železniško infrastrukturo, Agencija za radioaktivne odpadke idr.); nosilci urejanja prostora – ministrstva, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb ter nosilci javnih pooblastil, ki sodelujejo v postopku priprave s pripravo smernic in mnenj.

Postopek priprave DPN je izveden v treh ključnih korakih. Najprej se izvede analiza predloga za načrtovanje prostorske ureditve državnega pomena in določijo cilji, ki jih mora načrtovana ureditev izpolniti. Nato sledijo izdelava in proučitev vseh možnih variantnih rešitev in oblikovanje predloga najustreznejše variante. Za najustreznejšo variantno se nato izdelajo podrobne strokovne podlage in osnutek DPN.

Postopek priprave DPN obsega naslednje ključne faze: predlog

resornega ministra; proučitev podane pobude (pripravljavec); sklep o začetku priprave DPN (pripravljavec, sprejme Vlada RS); izdelava osnutka DPN (izdelovalec); pridobitev smernic nosilcev urejanja prostora in odločitve o potrebnosti CPVO (pripravljavec); proučitev variant s predlogom najustreznejše variante (izdelovalec); izdelava podrobnejših strokovnih podlag (izdelovalec); izdelava dopoljenega osnutka DPN (izdelovalec); javna razgrnitev in javne obravnave (pripravljavec); priprava stališč do pripomb (pripravljavec v sodelovanju z izdelovalcem, investitorjem in resornim ministrstvom); dopolnitev strokovnih podlag in izdelava predloga DPN (izdelovalec); pridobitev mnenj nosilcev urejanja prostora (pripravljavec); pridobitev sklepa ministra o sprejemljivosti vplivov na okolje – zaključek postopka CPVO (pripravljavec); sprejem uredbe o DPN (pripravljavec, sprejme Vlada RS).

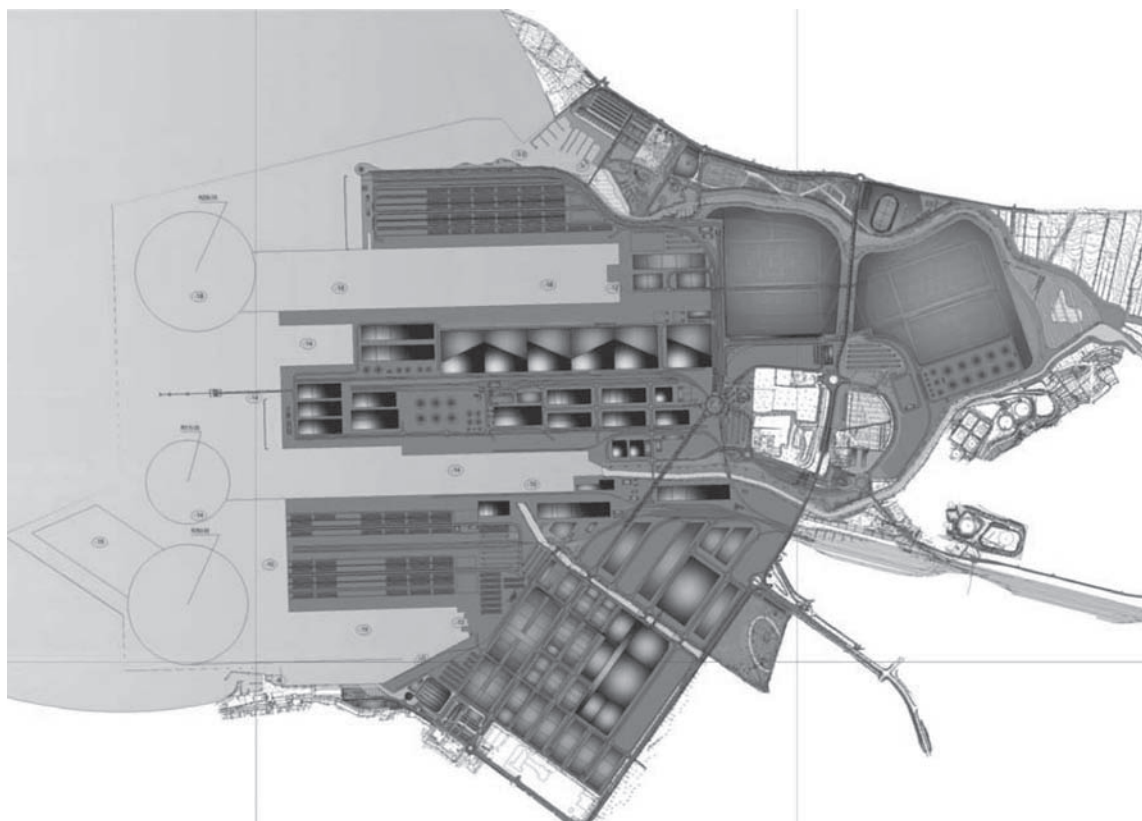
Aktualne prostorske ureditve državnega pomena:

a) DPN za celovito ureditev pristanišča (nosilka projekta Meta Muršec)

Z DPN se načrtuje celovita ureditev tovornega in potniškega pristanišča v Kopru z vsemi spremljajočimi dejavnostmi, vojaški pristan z ureditvami za potrebe Slovenske vojske, s posebnim poudarkom na ureditvi kontaktnih območij pristanišča z zaledjem, tako da so vplivi na urbano in naravno okolje kar najmanjši.

b) DPN za ceste na območju 3. razvojni osi (nosilka projekta mag. Helena Šolar)

Z umeščanjem 3. razvojne osi v prostor se rešujejo predvsem



Slika 9: DPN za celovito prostorsko ureditev pristanišča za mednarodni javni promet v Kopru.

Figure 9: State Spatial Plan for a comprehensive spatial arrangement of the port for international public transport in Koper.

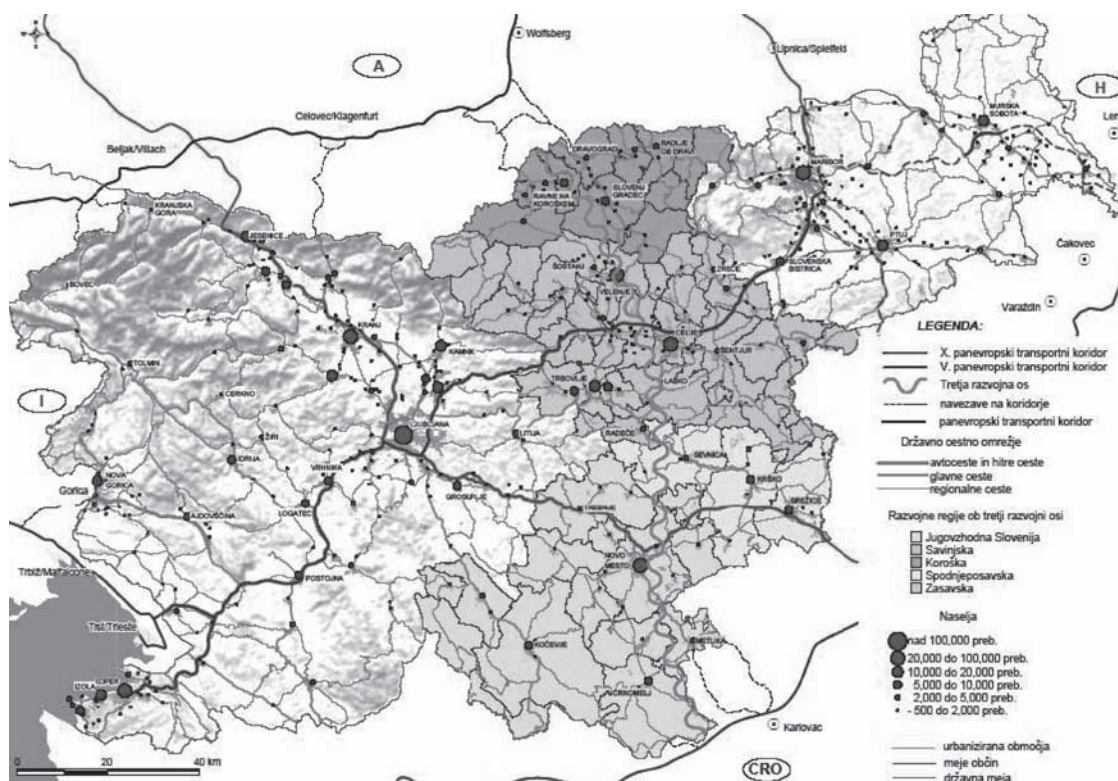
Vir: PS prostor, d. o. o.

razvojna vprašanja regij in krajev ob razvojni osi. Nekateri deli Slovenije so namreč tudi zaradi slabše prometne povezanosti izgubili razvojne potenciale, znatna sta odliv kadrov, rast večjih, prodornih podjetij oziroma njihovo dolgoročno delovanje v teh krajih je bolj izjema kot pravilo. Težave nastopajo tudi pri ohranjanju poselitve, saj se ljudje vse bolj selijo v večja mesta. S ciljem ureditve večine teh vprašanj je trenutno v pripravi osem DPN, ki so, generalno gledano, vsi v fazi predloga najustreznejše variante, ki je osnova za

izdelavo DPN, ta pa je pogoj za realizacijo projekta v prostoru.

c) DPN za ljubljansko železniško vozlišče (nosilka projekta mag. Helena Šolar)

Ljubljansko železniško vozlišče (v nadaljevanju LŽV) predstavlja stičišče V. in X. TEN-T železniškega koridorja, ki se združujeta prav na zahodnem delu potniške postaje Ljubljana



Slika 10: Območje tretje razvojne osi.

Figure 10: The area of the third development axis.

Vir: Omega consult, d. o. o.



Slika 11: Shema slovenskega železniškega omrežja z ljubljanskim železniškim vozliščem.

Figure 11: Scheme of the Slovene railway network with Ljubljana railway node.

Vir: Vepro GmbH, Vossing, DDC in PTL.

ter skozi njo nadaljujeta pot proti vzhodu. Cilj priprave DPN je, da se s celovito in dolgoročno ureditvijo območja LŽV omogoči trajnostni urbani razvoj Ljubljane, povečano dostopnost, realizacijo železniške infrastrukture, ki bo lahko prevzela velik del daljinskega tovornega prometa in omogočila vzpostavitev kvalitetnega javnega potniškega prometa ter prilagoditev obstoječe cestne infrastrukture in načrtovanje prestopnih točk med različnimi načini prevoza.

d) DPN za hidroelektrarne na spodnji Savi (nosilka projekta Ana Vidmar)

V skladu z izhodišči in usmeritvami energetskega podnebnega paketa Republika Slovenija načrtuje in izvaja verigo hidroelektrarn na Savi.

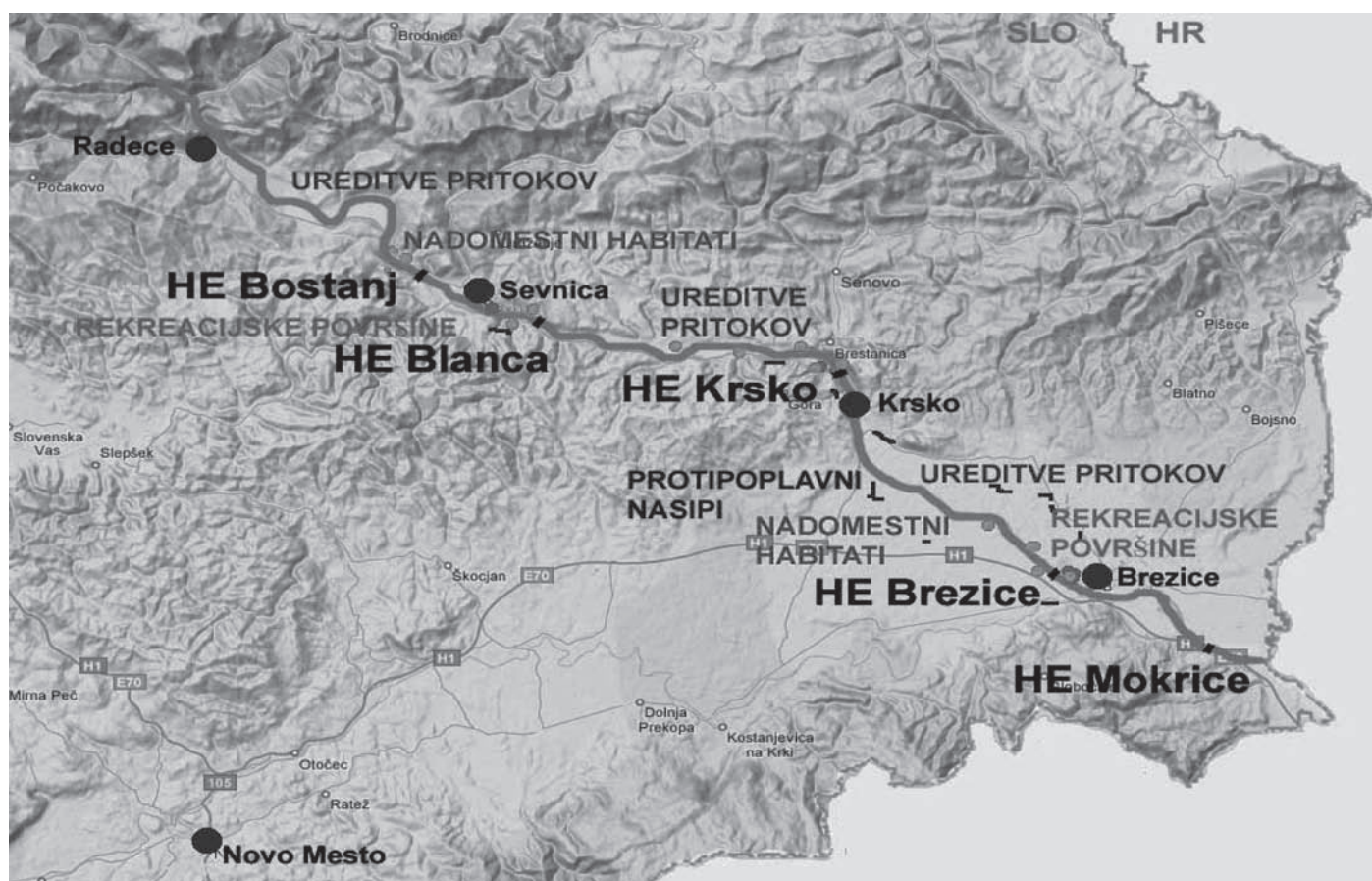
Na podlagi zakonodaje Evropske skupnosti, meddržavnih sporazumov in dogovorov med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško ter na podlagi nacionalne zakonodaje pri načrtovanju izhaja iz načela celovitosti urejanja prostora in uresničuje naslednje cilje: zagotavljanje vzdržnega in trajnostnega razvoja, blažitev

in prilagajanje klimatskim spremembam, trajnostno in celostno upravljanje z vodnimi viri, varovanje naselij pred poplavami in škodljivim delovanjem reke Save, varovanje kmetijskih zemljišč pred vedno pogostejšimi sušami, zagotavljanje vode za bogatjenje nizkih pretokov in ohranjanje okoljske funkcije, vzpostavitev plovnosti reke Save do Brežic, pridobivanje energije, izboljšanje kakovosti bivanja.

Na spodnjem odseku Save je bila leta 1993 zaključena gradnja HE Vrhovo, gradnja naslednje stopnje, HE Boštanj, je bila zaključena maja 2006. V zaključnih fazah je gradnja HE Blanca, gradnja četrte stopnje, HE Krško, se je začela v prvi polovici 2007. Trenutno poteka priprava državnega prostorskega načrta za zadnji dve dolvodni hidroelektrarni na slovenski strani, HE Brežice in HE Mokrice.

e) DPN za odlagališče nizko in srednje radioaktivnih odpadkov (nosilka projekta Ana Vidmar)

Za učinkovito, trajno ter okoljsko in etično odgovorno rešitev odlaganja celotne količine nizko in srednje radioaktivnih odpadkov (v nadaljnjem besedilu: NSRAO), ki bo nastala v Sloveniji do konca obratovanja in razgradnje obstoječih jedrskih objektov, mora Slovenija zagotoviti njihovo varno in dokončno odložitev v ustrezen objekt, ob upoštevanju mednarodnih standardov in priporočil ter ob doseženi družbeni sprejemljivosti. Za zagotovitev lokacije odlagališča je v pripravi DPN za odlagališče NSRAO, in sicer na lokaciji Vrbina v Občini Krško ter na lokaciji Gornji Lenart v Občini Brežice.



Slika 12: Shema verige HE na spodnji Savi.

Figure 12: The chain of hydroelectric power plants on the lower Sava River. Vir: Savaprojekt, d. d., Acer, d. o. o.

Prostorsko planiranje na lokalni ravni

Poleg strokovnih in z njimi povezanih upravnih nalog, ki se nanašajo na razvoj prostorskega, urbanističnega in krajinskega načrtovanja ter z njimi povezanih metod, tehnik in drugih oblik strokovnega in raziskovalnega dela na lokalnem nivoju, Direktorat za prostor v okviru svojih pristojnosti tudi koordinira pripravo občinskih prostorskih načrtov (v nadaljevanju OPN). Priprava novih OPN, kot je določena z veljavno prostorsko zakonodajo, je strokovno in postopkovno zahteven proces, ki zahteva resno in dolgotrajno interdisciplinarno delo. V okviru priprave OPN, ki jim je z ZPNačrt povsem na novo določena vsebina, je namreč treba v vsaki občini ugotoviti

stanje v prostoru, praktično na novo določiti temeljne strateške cilje prostorskega razvoja občin, razvojne koncepte in usmeritve, na parcelo natančno določiti bodočo rabo prostora ter določiti prostorske izvedbene pogoje tako natančno, da je na njihovi podlagi možno izdajati gradbena dovoljenja. To je proces, ki zahteva svoj čas, precejšnja finančna sredstva ter veliko strokovnega dela, usklajevanja, vključevanje javnosti, prepričevanje, lobiranje, skratka cel niz aktivnosti, brez katerih ne more nastati dober prostorski akt, predvsem pa zahteva aktivno sodelovanje vseh, ki so udeleženi v teh postopkih. Kljub prizadevanju po poenostavitvah in skrajšanju zakonskih rokov v postopku priprave in sprejema OPN se v razpravah



Slika 13: DPN za odlagališče NSRAO na lokaciji Vrbinja v Občini Krško; Ureditvena situacija.

Figure 13: State Spatial Plan for the middle and low level radioactive waste landfill at the location of Vrbinja in the Municipality of Krško; arrangement plan.

Vir: Savaprojekt, d. d., Acer, d. o. o.

na temo odpravljanja težav pri izvajanju ZPNačrti večinoma pojavljajo ugotovitve, da so postopki še vedno ali celo še bolj zapleteni in dolgotrajni, stroškov, ki jih imajo občine v zvezi s tem, pa je še vedno veliko ali celo še več. Pri tem se je treba vprašati, ali je pri postopkih priprave in sprejemanja novih prostorskih aktov občin sploh mogoče govoriti o poenostavitvah glede na kompleksnost in zahtevnost tematike.

Pri spremljanju in koordiniranju priprave OPN se srečujemo z vsebinskimi, postopkovnimi kot tudi tehničnimi vprašanji izvajanja ZPNačrti in s tem postopka prostorskega načrtovanja na lokalni ravni:

- položaj prostorskega načrtovanja in urbanizma je v odnosu do sektorjev in sektorskega načina uveljavljanja interesov povsem neustrezen;
- strateški del OPN nima ustreznega pomena pri načrtovanju prostorskega razvoja;
- poselitev, kot poseben prostorski sistem, ni ustrezno obravnavana v odnosu do drugih resorjev;
- problematično je razmerje med razvojem in varstvom okolja, saj zakonodaja na področju prostorskega načrtovanja neustrezno vključuje razvojni vidik;
- ZPNačrti je pomanjkljiv z vidika kriterijev za usklajevanje med različnimi interesi oziroma resornimi ministrstvi, kot je bilo to urejeno z določbami prostorskih sestavin dolgoročnega in

srednjeročnega družbenega plana Republike Slovenije;

- urbanistični načrti, kot pomembno strokovno orodje za zagotavljanje skladnega prostorskega razvoja mest in naselij mestnega značaja, pri usklajevanju različnih interesov v prostoru ne dosegajo svojega namena;
- problem spreminjanja namenske rabe prostora iz stavbnega zemljišča v nestavbno in s tem povezano vprašanje poseganja v pravice lastnikov teh zemljišč;
- izostanek minimalnega standarda glede priprave strokovnih podlag;
- vzporednost postopka priprave OPN in postopka celovite presoje vplivov na okolje (CPVO).

Zgoraj navedeni problemi in ugotovitve kažejo, da se je aktualno prostorsko načrtovanje znašlo v zelo težkem položaju. Nastopil je trenutek, ko se je treba zelo premišljeno odločiti, kako globoko – če sploh – "zarezati" ne le v prostorsko, pač pa tudi širše v sektorsko zakonodajo. Zanimivo je, da kljub vsem problemom večina strokovne javnosti in lokalne politike nasprotuje korenitejšim posegom v zakonodajo. Zavedajo se, da so OPN temeljni razvojni dokumenti občin in jih je zato treba, ne glede na vse težave in ovire, ki jih pri tem čakajo, čim prej sprejeti.

Novi razvojni izzivi in nove prostorske razvojne prioritete (Janja Kreitmayer McKenzie)

Trajnostni razvoj danes pomeni dosti več kot varovanje naravnih dobrin in vključuje tako varnost pred naravnimi nesrečami kot kakovost zraka, dostopnost do storitev in dostopnost do zelenih površin. Pomeni predvsem celovite rešitve, ki omogočajo bivanje ljudi na trajnostni način, ter odgovor na vprašanja, kako načrtovati nadaljnji razvoj za preprečevanje nepotrebnih posledic naravnih nesreč, kako načrtovati smotrni razvoj poselitve in razporejanje dejavnosti za zmanjšanje nepotrebnih migracij, zagotavljanje varnosti in zagotavljanje funkcionalne učinkovitosti prostora za zmanjšanje emisij CO₂.

Prostorsko načrtovanje, kjer se soočamo ravno z vprašanji, kje in kako organizirati življenje, tako dobiva vedno širšo vlogo pri soustvarjanju kakovostnega življenjskega okolja. Značilnost prostorskega načrtovanja je v tem, da sta v postopke vključena usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami ter celovit pristop k razvojnim rešitvam. Gre za oblikovanje strategij in ukrepov za njihovo izvajanje, ki bi lahko bili učinkoviti tudi pri spopadanju z izzivi na področju podnebnih sprememb, zagotavljanju visokokakovostnih javnih površin z načrtovanjem odprtih zelenih površin, posodobitvi infrastrukturne mreže in zagotavljanju večje energetske učinkovitosti, ki je povezana tudi z mestnim prometom in stavbami ter krepitvijo lokalnega gospodarstva in lokalne politike na trgu dela ob izkoriščanju razvojnih potencialov. Prostorsko planiranje nastopa kot orodje za usklajevanje politik, doseganje sinergij na določenem območju in s tem trajnostnega gospodarskega razvoja.

Opomba

Opomba 1: spletna stran ESPON. <<http://www.espon.eu/>>.

Opomba 2: Zakon o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju ZPNačrt) v prvem odstavku 12. člena določa, da so državne prostorske ureditve:

- prostorske ureditve gospodarske javne infrastrukture državnega pomena in grajenega javnega dobra državnega pomena, prostorske ureditve zaradi varstva okolja, za katere je v skladu s predpisi o varstvu okolja pristojna država;
- prostorske ureditve na območjih ohranjanja narave, zavarovanih z aktom države in območjih kulturnih spomenikov, ki so razglašeni z aktom države;
- prostorske ureditve namenjene obrambi in varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami in
- druge prostorske ureditve, ki segajo na območje več občin ali njihov vpliv sega na območje več občin in so zaradi svojih gospodarskih, socialnih, kulturnih in varstvenih značilnosti pomembne za prostorski razvoj Slovenije.

Viri in literatura

- Pavliha, M., Bogataj, T., (2009): Aktualna vprašanja urejanja prostora: Optimizacija procesov umeščanja v prostor, Dnevi javne uprave 2009, Sekcija urejanje prostora in podnebne spremembe. Ljubljana.
- Coordination between Territorial and Urban Development, Final Report (2008), Ministry of the Environment and Spatial Planning of the Republic of Slovenia www.mop.gov.si/en/presidency/territorial_cohesion_and_development/territorial-cohesion/ap1-la1_action_11/, <oktober, 2009>.
- Slovenian Presidency Report on activities in the field of territorial cohesion and urban development (2008), Ministry of the Environment and Spatial Planning of the Republic of Slovenia.
- Teritorialna agenda Evropske unije (2007). Agenda je sprejeta na neformalnem srečanju ministrov za urbani razvoj in teritorialno kohezijo 24. in 25. maja 2007 v Leipzigu. http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/konvencije/teritorialna_agenda_eu.pdf, <oktober, 2009>.
- Leipziška listina o trajnostnih evropskih mestih (2007): sprejeta na neformalnem srečanju ministrov, pristojnih za urbani razvoj in teritorialno kohezijo, v Leipzigu, 24. in 25. maja 2007. http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/konvencije/leipziska_listina.pdf, <oktober, 2009>.
- Evropske prostorske razvojne perspektive (ESDP) (Neformalno srečanje ministrov EU, odgovornih za prostorsko planiranje; Potsdam, 1999). http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/mednarodni_dokumenti/, <oktober, 2009>.
- Lizbonska pogodba (Evropski svet 2009). http://europa.eu/lisbon_treaty/index_sl.htm, <oktober, 2009>.
- Zelena knjiga o teritorialni koheziji (Evropska komisija, 2008). http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_sl.pdf, <oktober, 2009>.
- Politika urejanja prostora (Vlada RS, 2001) <http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/drugo/politika-upro.pdf>, <oktober, 2009>.
- Postopek priprave državnega prostorskega načrta, Sektor za državne prostorske akte na Direktoratu za prostor, 2009.
- Prelog, M., (2009): Občinski prostorski načrt (problemi, polemike in rešitve iz prakse), NEBRA, Ljubljana 14.maj 2009, Strateško prostorsko planiranje, Okoljski, prostorski in ekonomsko vidiki načrtovanja.
- Odlok o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS, št. 76/04). <http://www.uradni-list.si/1/content?id=50220>, <oktober, 2009>.
- Uredba o Prostorskem redu Slovenije (Uradni list RS, št. 122/04). <http://www.uradni-list.si/1/content?id=51961>, <oktober, 2009>.
- Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07).
- Uredba o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena (Uradni list RS št. 95/07 in 102/08).
- Spletna stran MOP, Direktorata za prostor. http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_prostor/, <oktober, 2009>.

Direktor dr. Mitja Pavliha

mitja.pavliha@gov.si

Janja Kreitmayer McKenzie

Vodja Sektorja za strateški prostorski razvoj

Barbara Radovan

Vodja Sektorja za državne prostorske akte

Mojmir Prelog

Sektor za prostorsko planiranje na lokalni ravni

Damijan Uranker

Sektor za prostorsko planiranje na lokalni ravni

Vsi avtorji: Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor RS