

Vključevanje preventivnega varstva arheološke dediščine pri pripravi prostorske dokumentacije

Integration of preventive protection of archaeological heritage in the preparation of spatial documentation

© Barbara Likar*, Mojca Novak**

DRI upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d.o.o., Ljubljana, barbara.likar@dri.si, mojca.novak@dri.si

Izvleček: Prvi in hkrati zelo pomemben korak na poti k realizaciji večjih projektov je umeščanje posegov v prostor. Pri tem se srečamo z dolgotrajnim in zahtevnim upravnim postopkom, kot ga narekuje naša zakonodaja. V članku je prikazano vključevanje varovanja arheološke dediščine v postopkih priprave državnih prostorskih načrtov upoštevajoč zakon o varstvu kulturne dediščine (od pobude, študije variant in okoljskega poročila, državnega prostorskega načrta in poročila o vplivih na okolje, vse do gradnje).

V zaključku prispevka so prikazana dejstva v procesu prostorskega načrtovanja in priprave državnih prostorskih načrtov – izvajanje predhodnih arheoloških raziskav je močno vpeto v proces načrtovanja posegov, zaradi česar je nujno sistematično zagotavljanje vseh potrebnih podatkov o arheoloških ostalinah v najzgodnejših fazah načrtovanja, ki naj bodo podani v obliki smernic, hkrati pa je potrebno v okviru javne službe zagotoviti sredstva, da bo dinamika izvajanja predhodnih arheoloških raziskav lahko sledila pripravi prostorskih aktov. Odprta vprašanja se nanašajo na sprejem metodologije vrednotenja sprejemljivosti novih posegov v prostor z vidika varstva arheološke dediščine in sprejem metodologije vrednotenja izravnalnih ukrepov.

Ključne besede: umeščanje posegov v prostor, državni prostorski načrt, arheološke ostaline, arheološki pregled

Uvodne misli

Skorajšnjemu dokončanju avtocestnega križa v Sloveniji sledi intenzivno načrtovanje železniške infrastrukture, ki je utemeljeno s Strategijo prostorskega razvoja in skladno s prometno politiko Slovenije, temu sledijo tudi drugi večji projekti s področja zagotavljanja poplavne varnosti, širitve obstoječih cestnih povezav, ipd. Prvi in hkrati zelo pomemben korak na poti k realizaciji vseh večjih projektov je umeščanje posegov v prostor. Pri tem se srečamo z dolgotrajnim in zahtevnim upravnim postopkom, ki ga narekuje naša zakonodaja.

V obdobju 2003–2010 se je zakonodaja, ki ureja pripravo prostorskih aktov kar trikrat spremenila, vsakič s ciljem, da bi bili postopki priprave državnih prostorskih načr-

Abstract: The first and the most important step towards the realisation of large projects is their spatial location. This step involves a lengthy and complex administrative procedure, as dictated by Slovenian legislation. The article presents the integration of archaeological heritage conservation in the procedures of preparing national spatial plans in compliance with the Cultural Heritage Protection Act (from the initiative, variant studies and environmental report, National Spatial Plan and Environmental Impact Report, to the actual construction).

The article also presents certain facts about the procedure of spatial location planning and the preparation of national location plans. The process of intervention planning inevitably involves preliminary archaeological investigation, wherefore it is essential to systematically provide all the necessary information about the archaeological remains in the earliest stages of planning, which should serve as guidelines. At the same time, public services should provide the financial resources aimed at ensuring that the preliminary archaeological investigations be conducted so as to follow the preparation of spatial planning acts. The questions that remain open deal with the adoption of measures for evaluating the acceptability of new spatial interventions from the point of view of archaeological heritage and with the adoption of the methodology for evaluating countervailing measures.

Keywords: spatial location planning, national spatial plan, national location plan, archaeological remains, archaeological survey

tov (DPN) usklajeni z evropsko zakonodajo in predvsem časovno učinkovitejši. V tem času se je spremenil tudi Zakon o varstvu kulturne dediščine (ZVKD-1, Ur. l. RS, št. 16/08, 123/09), ki je bil sprejet leta 2008 in je prav tako zasnovan na preventivnem varstvu kulturne dediščine, s predhodnimi arheološkimi raziskavami (PAR) pa je preventivno varstvo arheološke dediščine vključeno v najzgodnejšo fazo priprave prostorskih načrtov.

Predstavljeno je vključevanje varovanja arheološke dediščine v postopkih priprave DPN skladno z veljavnim ZVKD-1, pravno podlago, sistem predhodnih arheoloških raziskav, katere je potrebno izvesti v okviru okoljskega poročila oziroma v postopku CPVO in katere v okviru priprave poročila o vplivih na okolje oziroma v postopku PVO.

* vodja sektorja za predhodna dela, projektno dokumentacijo in varstvo okolja

** univ. dipl. inž. kraj. arh., samostojna svetovalka

Državni prostorski načrti – pričakovanja in realni pogled na realizacijo projektov v postopkih umeščanja v prostor v luči varstva kulturne dediščine

Temeljni namen Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Ur. l. RS št. 80/2010; ZUPUDPP v nadaljevanju) je bil zagotoviti čimprejšnji začetek realizacije (gradnje) prioriternih nacionalnih infrastrukturnih objektov z odpravo vseh evidentiranih problemov v postopkih priprave DPN.

V procesih prostorskega načrtovanja se vedno znova srečujemo z neusklajenimi stališči v principih uveljavljanja načel vzdržnega razvoja. Vsako pristojno varstveno ministrstvo¹ in organizacija ima možnost, da skozi postopek celovite presoje vplivov na okolje v popolnosti uveljavlja svoje interese varovanja. Pogosto se vzdržni razvoj razume kot uveljavljanje posameznih interesov varovanja okolja nad interesi celovitega gospodarskega in družbenega razvoja in ne kot sinergija še sprejemljivega razmerja med družbenim razvojem in varovanjem okolja, pravičnega razmerja med gospodarskim vidikom in vidikom družbenega razvoja in upoštevanjem izvedljivosti, ko gre za oceno razmerja med ohranjanjem okolja in gospodarskim razvojem (sliki 1 in 2).



Slika 1. Okoljske zahteve omejujejo gospodarski in družbeni razvoj.

Figure 1: Environmental requirements hinder the economic and social development.



Slika 2. Shema vzdržnega razvoja.

Figure 2: Sustainable development scheme.

Na načelih vzdržnega razvoja mora temeljiti tudi načrtovanje novih posegov v prostor. Pri tem je za učinkovitost izvajanja vseh postopkov potrebno razumeti, da je temelj uspešne realizacije umeščanja v prostor upoštevanje eklektičnega koncepta ob prevzemanju in združevanju različnih mnenj, pogledov, ugotovitev. Tako kot je opredeljeno z novim prostorskim zakonom (15. člen ZUPUDPP), naj bi navedeno vlogo prevzela prostorska konferenca, ki je stalna delovna skupina koordinatorja (MOP Direktorat za prostor) in državnih nosilcev urejanja prostora, ki z rednim medsebojnim usklajevanjem in dogovarjanjem določajo aktivnosti, potrebne za učinkovito pripravo načrtov ter usklajujejo različne javne interese.

Časovne obsežnosti postopkov umeščanja v prostor po novem zakonu ni možno šteti kot očitok, saj je usklajevanje med posameznimi resorji in vključevanje prostorskih in predvsem okoljskih vprašanj ključno za vzdržno prostorsko načrtovanje. Morda bi lahko kot edino pomanjkljivost tega zakona, ki je bil pripravljen z namenom novega zagona in izpolnjevanju učinkovitejše realizacije prioriternih nacionalnih infrastrukturnih objektov, izpostavili, da v postopkih ni predpisal skrajšanih rokov za pridobivanje smernic in mnenj. Pri pripravi DPN je bila namreč prepoznana izrazita problematika dolgotrajne priprave in usklajevanja smernic in izdajanja mnenj, predvsem varstvenih ministrstev in organizacij.

Z namenom racionalizacije postopkov priprave DPN je bila ustanovljena delovna skupina, ki je pregledala obstoječe postopke in predlagala ukrepe za učinkovitejše

¹ Za varstvena ministrstva štejejo Ministrstvo za okolje in prostor (področje voda in ohranjanja narave), Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (področje kmetijskih zemljišč, področje gozdarstva, lovstva in ribištva), Ministrstvo za zdravje.

izvajanje povezanih nalog s tega področja, predvsem v smislu učinkovitejšega izvajanja ZUPUDPP.

Dan je bil predlog, da se glede na to, da podatki o PAR, ki naj bi bili osnova za načrtovanje, v času izdaje smernic niso na razpolago, uporabijo za načrtovanje in vrednotenje variant obstoječi podatki, tako kot je veljalo do sprejema ZVKD-1. Dolgoletna praksa namreč kaže, da je zgolj v zelo izjemnih primerih v kasnejših fazah prišlo do sprememb načrtov zaradi varstva arheološke dediščine. Torej naj bi se za fazo študije variant uporabljali obstoječi podatki o objektih in območjih arheološke dediščine, za izbrano varianto pa naj bi se izvedle PAR, saj načrtovanje v fazi priprave osnutka DPN še vedno omogoča optimizacijo izbrane variante rešitve z upoštevanjem rezultatov PAR. Na ta način bi lahko racionalizirali tudi obseg PAR po metodah 1–4 in zmanjšali zaostanke pri pridobivanju podatkov (dopolnitvi smernic) tako v obsegu, kot tudi časovnem smislu, hkrati pa bi bila to ustrezna rešitev v smislu porabe javnih financ.

Vključevanje varstva kulturne dediščine pri prostorskem načrtovanju

Vključevanje arheološke dediščine v najzgodnejših fazah načrtovanja je zelo pomembno. Za korektno vključevanje vseh nosilcev prostora v načrtovalski postopek pa je hkrati nujno, da se vsi pomembni podatki, ki bodo kakorkoli vplivali na načrtovalske rešitve pridobijo s smernicami. S tem namenom sta MK in CPA jasno določila tehnike in metode PAR v posameznih fazah priprave DPN.

V nadaljevanju povzemamo vključevanje preventivnega varstva arheološke dediščine v postopek priprave državnega prostorskega načrta:

- za fazo izdelave **pobude** (oblikovanje predloga izvedljivih variant) se upoštevajo javno dostopni podatki o kulturni dediščini iz Registra kulturne dediščine (RKD);
- v okviru izdelave **študije variant in okoljskega poročila** se v načrtovalski postopek vključijo javno dostopni podatki iz Registra kulturne dediščine (RKD) in če so na razpolago tudi rezultati izvedenih PAR po metodah 1–4 (historična analiza prostora, analiza obstoječih podatkov, GIS analize, metode daljinskega zaznavanja (aerofotografija, Lidar, termokamera, hidrografske razmere)). Glede na rezultate poročila izvedenih PAR (metode 1–4) se v okoljskem poročilu opredeli vsebina nadaljnjih PAR in obveznost izvedbe omilitvenih ukrepov in ukrepov

varstva, ki bi izhajali iz poročila o opravljenih PAR v tej fazi;

- v fazi izdelave **državnega prostorskega načrta in poročila o vplivih na okolje** oz. takoj po potrditvi najustreznejše variante na vladi se izvedejo PAR po metodah 5–7 (ekstenzivni terenski pregled / odprtih in zaprtih površin / geofizikalne raziskave). V prostorski dokumentaciji se načrtujejo vsi detajlni ukrepi za preprečitev, zmanjšanje in omilitev vpliva na arheološke ostaline. V poročilu o vplivih na okolje se oceni ustreznost ukrepov;
- **po sprejemu prostorskega akta**, do pridobitve gradbenega dovoljenja oz. do pričetka gradnje sledi izvedba PAR po metodah 8–14 (intenzivni terenski pregled / odprtih in zaprtih površin, vrtnanje in ročno kopanje v mreži, strojno kopanje z dokumentiranjem, geofizikalne raziskave, izkopavanja) in se zaključijo s poizkopavalno obdelavo gradiva.

V nadaljevanju so z vidika naročnika in izdelovalcev strokovnih podlag prikazana dejstva in odprta vprašanja v procesu prostorskega načrtovanja in priprave DPN v luči varstva arheološke dediščine:

1. **Izvajanje PAR** se po sprejemu ZVKD-1 strokovno opira na metodologijo, ki se je izvajala po prejšnjem zakonu. Bistvena sprememba je, da je predvidena izvedba PAR po metodah 1–4 v študiji variant, kar je časovno in finančno izjemno zahtevna naloga.

2. Prav zaradi zahteve po upoštevanju rezultatov PAR v postopek načrtovanja posegov v prostor in priprave DPN je nujno **pravočasno sistematično zagotavljanje vseh potrebnih podatkov (s smernicami)** o kulturni dediščini kot sledi iz ZVKD-1. ZVKD-1 namreč natančno določa način varstva v planih in v 5. točki 74. člena opredeljuje nosilca obveznosti, v 76. členu pa natančno vsebino smernic. Hkrati 34. člen določa obveznost financiranja PAR. V zvezi s tem se pričakuje, da posamezni pristojni resorji izvedejo vse potrebne aktivnosti skladno z zakonom in v okviru svojih planov zagotovijo vsa potrebna sredstva za izvajanje nalog z resornega področja.

3. Nujno je oblikovati in sprejeti **metodologijo vrednotenja sprejemljivosti novih posegov v prostor z vidika varstva arheološke dediščine**.

4. Potreben je čimprejšnji sprejem **metodologije vrednotenja** povzročene škode, ki nastane zaradi odstranitve arheološke ostaline ali financiranje oziroma izvedbo ukrepov za ohranitev ali oživitve drugega spomenika primerljivega pomena v smislu izvajanja **izravnalnih**

ukrepov kot jih določa 31. člen ZVKD-1, ki določa, da izravnalni ukrep obsega plačilo denarnega zneska.

Zaključek

V smislu racionalizacije postopkov prostorskega načrtovanja je bila za področje varovanja arheološke dediščine podana pobuda, da se PAR izvajajo tako, kot je bila to uveljavljena praksa v preteklosti, predvsem v obdobju izvajanja velikih projektov (nacionalnega programa izgradnje avtocest), kar pa s strani varstvene stroke ni bilo sprejeto.

Za v prihodnje je s strani varstvene službe potrebno vse napore vložiti v razširitev baze pregledanih območji s PAR (da bodo podatki na razpolago pri pripravi smernic), da jih bo moč vključiti že v najzgodnejšo fazo načrtovanja variant, kar tudi je osnovni namen teh raziskav. Prav tako je potrebno oblikovati in sprejeti metodologijo vrednotenja sprejemljivosti novih posegov v prostor z vidika varstva arheološke dediščine in metodologije vrednotenja povzročene škode, ki nastane zaradi odstranitve arheološke ostaline ali financiranje oziroma izvedbo ukrepov za ohranitev ali oživitev drugega spomenika primerljivega pomena v smislu izvajanja izravnalnih ukrepov. Samo na ta način bo moč racionalizirati postopke prostorskega in tehničnega načrtovanja.

Literatura

ADAMS, W. M. 2006, *The future of Sustainability: Rethinking Environmental and Development in the Twenty-first Century*. Cambridge.

SEIFRITZ, W. 2001, On the eclectic concept of sustainability. – *International Journal of Hydrogen Energy*, 26/10, 1017–1022.

Zakon o varstvu kulturne dediščine - ZVKD-1. – *Uradni list RS* 16/08, 123/09.

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor - ZUPUDPP. – *Uradni list RS* 80/10.
